

# Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα\*

του Απόστολου Παπατόλια

Διδάκτορας Συνταγματικού Δικαίου, Συμβούλου ΑΣΕΠ

Το φαινόμενο του πρωθυπουργοκεντρισμού έχει ποικιλοτρόπως αναδειχθεί από την ελληνική επιστήμη του δημόσιου δικαίου. Το σχετικό μελετητικό ενδιαφέρον γνωρίζει μάλιστα μια ξεχωριστή έξαρση αμέσως μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, ενώ έκτοτε συντηρείται ως «κοινός επιστημονικός τόπος», υπό την έννοια της καθολικής διαπίστωσης της δεσπίζουσας θέσης του Πρωθυπουργού στο πλαίσιο του πολιτικο-διοικητικού συστήματος ή της λεγόμενης «συνταγματικής διακυβέρνησης»<sup>1</sup>, όπου οι κανονιστικές προβλέψεις του τυπικού (οργανωτικού) Συντάγματος συναρθρώνονται με την ουσιαστική δυναμική του κομματικού και του πολιτικού συστήματος. Εσχάτως, το ενδιαφέρον αυτό αναθερμαί-

νεται στο δημόσιο διάλογο, εξαιτίας της ψήφισης του πρόσφατου νόμου 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος», ο οποίος επικρίθηκε από πολλούς ότι επιτείνει την πρωθυπουργοκεντρική παθογένεια στη χώρα μας. Είτε, όμως, ως μείζων παθογένεια του εγχώριου πολιτικο-διοικητικού συστήματος είτε ως εσωτερική αναγκαιότητα του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού, ο πρωθυπουργοκεντρισμός επιστρέφει στο προσκήνιο και αποκτά μια νέα επικαιρότητα που μας καλεί να επαναπροσδιορίσουμε τη σχετική δημοσιολογική προσέγγιση υπό το φως των πρόσφατων νομοθετικών εξελίξεων, αλλά και των σύγχρονων πορισμάτων της επιστήμης.

Σε μια πρώτη ενότητα, θα επιχειρήσουμε να συνοψίσουμε τις γνωστές αναπτύξεις της θεωρίας του διοικητικού δικαίου για τη νομικο-πολιτική θέση του Πρωθυπουργού, παρουσιάζοντας τις διατάξεις που διέπουν την οργάνωση της Κυβέρνησης, καθώς και εκείνες που καθορίζουν ειδικότερα τις αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού, προδιαγράφοντας τη δεσπίζουσα θέση και τη λειτουργική του αυτοτέλεια. Σε δεύτερο χρόνο, θα αναλύσουμε τον καθοδηγητικό-συντονιστικό ρόλο του Πρωθυπουργού από τη σκοπιά της σύγχρονης διακυβέρνησης, παρουσιάζοντας την προβληματική για το ισχυρό «κέντρο διακυβέρνησης» και τις μεθόδους συντονισμού του κυβερνητικού έργου, με έμφαση στις «επιτελικές υπηρεσίες» παρά τω Πρωθυπουργώ. Τέλος, θα εξετάσουμε την πρόσφατη νομοθεσία για το «Επιτελικό Κράτος» σε τρία διαφορετικά επίπεδα: πρώτον, αναλύοντας τα θεσμικά, οικονομικά και εννοιολογικά συμφραζόμενα αυτής της νομοθετικής πρωτοβουλίας, δεύτερον, εκθέτοντας τους βασικούς άξονες του νόμου 4622/2019, όπως αυτοί εκφράζονται στην Εισηγητική του Έκθεσης και τρίτον, συστηματοποιώντας και αξιολογώντας την κριτική που ασκήθηκε στο νόμο από εκπροσώπους του επιστημονικού και πολιτικού κόσμου για ενίσχυση των πρωθυπουργοκεντρικών χαρακτηριστικών της διακυβέρνησης.

(\*) Προδημοσίευση μελέτης από τον υπό έκδοση Τμητικό Τόμο προς τιμήν του Ομότιμου Καθηγητή Κώστα Μαυριά ως ελάχιστο αντίδοιο στον ακαδημαϊκό δάσκαλο, το έργο του οποίου ήταν σταθερή αναφορά και πηγή έμπνευσης του συγγραφέα για τη θεσμική ανατομία του πρωθυπουργοκεντρισμού.

(1) Στη σύγχρονη διοικητική επιστήμη, οι όροι «Κυβέρνηση» (Government) και «Διακυβέρνηση» (Governance) χρησιμοποιούνται με διακριτό τρόπο. Ο πρώτος αναφέρεται στη συγκρότηση και λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού άσκησης της συνταγματικά οριοθετημένης εξουσίας, ενώ ο δεύτερος στις συστηματικές διαδράσεις μεταξύ του κυβερνητικού μηχανισμού και των πεδίων παρέμβασής του, δηλαδή στις αλληλεπιδράσεις Κυβέρνησης, Κοινωνίας και Οικονομίας. Στο τελευταίο νομοθέτημα για το Επιτελικό Κράτος, οι όροι χρησιμοποιούνται αδιακρίτως με αποτέλεσμα να παράγεται μια σύγχυση ως προς το εννοιολογικό περιγύραμα του καθενός απ' αυτούς. Στη σύγχρονη θεωρία το «κυβερνάν» διαφοροποιείται από τη «διακυβέρνηση» με ποικίλους τρόπους. Για τις ανάγκες της μελέτης μας θα εκλάβουμε τη «διακυβέρνηση» ως μια αρκούτως ευρεία και περιεκτική έννοια, πιο κοντά στην «κρατοκεντρική αντίληψη» του Δημοσίου Δικαίου, ορίζοντάς την ως τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η διαχείριση της κρατικής εξουσίας από τους θεσμούς της συντεταγμένης πολιτείας, με έμφαση στον τρόπο καθοδήγησης και το διοικητικό συντονισμό των δημόσιων πολιτικών για την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος (Halachmi 2003, 111-113). Σε αυτή την έννοια της «διακυβέρνησης», το βάρος πέφτει στην ικανότητα των κρατικών θεσμών να πηδαλιουργούν και να συντονίζουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, δημιουργώντας παράλληλα τις προϋποθέσεις της επιτυχούς - αποδοτικής υλοποίησής τους. Υπό το φως αυτών των παραδοχών, η «διακυβέρνηση» υποδεικνύει τους όρους της αποτελεσματικής δράσης των διοικητικών θεσμών για την επίτευξη των δημόσιων στόχων (Fredericson 1977) και αποδίδει προτεραιότητα στο θεσμικό συντονισμό και τις εγγυήσεις εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.

## 1. Η νομικο-πολιτική θέση του Πρωθυπουργού

Η θέση του Πρωθυπουργού κατά το Σύνταγμα προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεων για την οργάνωση της Κυβέρνησης, στην οποία εντάσσεται και ο ίδιος, με εκείνες που ορίζουν τις αυτοτελείς του αρμοδιότητες σχετικά με την καθοδήγηση και το συντονισμό του κυβερνητικού έργου.

### α) Η οργάνωση της Κυβέρνησης

Το Σύνταγμά μας περιλαμβάνει μάλλον εκτεταμένες αναπτύξεις και λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με την οργάνωση της Κυβέρνησης ως άμεσου συλλογικού οργάνου του Κράτους, που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς και αποτελεί το βασικό φορέα άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας (άρθρο 26 παρ. 2 Σ). Στο όργανο αυτό αναγνωρίζεται ως βασική αρμοδιότητα η χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας (82 παρ. 1 Σ), δηλαδή της κατευθυντήριας αρμοδιότητας «χάραξης, εποπτείας της υλοποίησης και αξιολόγησης –συμπεριλαμβανομένης και της διόρθωσης– της δημόσιας πολιτικής της χώρας (Μακρυδημήτρης 1991, 152-153, Ζέρβας 2014, 72-73, Παντελής 2018, 388-391).

Συγχρόνως, η Κυβέρνηση αποτελεί την κορυφή της δημόσιας διοίκησης από την οποία διακρίνεται σαφώς (άρθρα 81 και 82 Σ). Ήδη από την εποχή των «Εγγυήσεων», ο Μάνεσης επισημαίνει ότι «δύο ουσιαστικές διαφέρουσαι μεταξύ των λειτουργίας της κρατικής εξουσίας, η κυβερνητική και η διοικητική, θεωρούνται ως εκδηλώσεις μιας και της αυτής λειτουργίας, της λεγόμενης εκτελεστικής, η οποία όμως εμφανίζεται οργανικώς ενιαία» (Μάνεσης 1965 II, 360-361). Την κυβερνητική λειτουργία χαρακτηρίζει «η άσκηση αρμοδιότητας να αποφασίζει με πρωτοβουλία» (82 παρ. 1 Σ), ενώ την εκτελεστική διοικητική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζει «η άσκηση αρμοδιότητας προς εκτέλεση των αποφάσεων της κυβέρνησης» (Τάχος 1991, 96), καθώς οι «δημόσιες υπηρεσίες» ενεργούν κατά το Σύνταγμα «για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής» (82 παρ. 2 Σ). Η διάκριση αυτή, παρότι επιδέχεται, εν αντιθέσει με τη δογματική προφάνειά της, πολλαπλές διαβαθμίσεις και ερμηνείες (Αθανασόπουλος 1986, 110-119), παραμένει λειτουργική για να περιγράψει τον απολύτως κομβικό ρόλο της Κυβέρνησης στη συνολική διακυβέρνηση της χώρας. Η κυβερνητική λειτουργία είναι εκείνη που κατ' εξοχήν διασφαλίζει την ενότητα και τη συνοχή της κρατι-

κής δράσης στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών, όπου εμπλέκεται μια πληθώρα διοικητικών φορέων, υπηρεσιών και οργανισμών (Μακρυδημήτρης/Πραβίτα 2012, 228). Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι τα περισσότερα από τα σύγχρονα Συντάγματα περιέχουν διατάξεις που κατοχυρώνουν και τυπικά την πρωτοκαθεδρία της πολιτικής-κυβερνητικής έναντι της διοικητικής λειτουργίας, υπό την έννοια ότι οι ενέργειες της δημόσιας διοίκησης υπάγονται στην ανώτερη βούληση της Κυβέρνησης, αυτού του δημοκρατικά νομιμοποιημένου οργάνου, που παράγει δημόσιες πολιτικές υλοποιώντας τη βούληση του εκλογικού σώματος στο πλαίσιο της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας (Σωτηρόπουλος 1996, 29).

Όπως γίνεται ευρέως αποδεκτό, η κεντρική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης (82 παρ. 1 Σ) να «καθορίζει και να κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας» σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους εισάγει όχι μόνο ένα «αρνητικό τεκμήριο αρμοδιότητας» κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά και ένα «πρόσθετο και θετικά διατυπωμένο τεκμήριο αρμοδιότητας» υπέρ της Κυβέρνησης και για την άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας και για τον καθορισμό της γενικής πολιτικής της χώρας. Η διάταξη του 82 παρ. 1 Σ αποκτά έτσι μια ευρύτερη σημασία στην κατάστρωση των συνταγματικών διατάξεων που προσδιορίζουν, τόσο από ουσιαστική όσο και από οργανωτική σκοπιά, την αποστολή της Κυβέρνησης και τη θέση της στο Πολίτευμα, στο μέτρο που λειτουργεί συγχρόνως ως «κριτήριο ερμηνείας», «κριτήριο κατανομής του κέντρου βάρους στα διάφορα άμεσα όργανα του κράτους» και «δικλείδα για τη διασφάλιση του κοινοβουλευτικού συστήματος» (Βενιζέλος 1991, 543-544).

Στο εσωτερικό της Κυβέρνησης λειτουργεί το Υπουργικό Συμβούλιο, ως ύπατο και άμεσο συλλογικό όργανο του Κράτους, καθώς και ο Πρωθυπουργός ως ύπατο και άμεσο ατομικό όργανο. Το Σύνταγμα τοποθετεί στο επίκεντρο του κυβερνητικού σχήματος το Υπουργικό Συμβούλιο ως κύριο αποφασιστικό όργανο, στο οποίο ανήκει πρωτίστως η αρμοδιότητα χάραξης και εφαρμογής της «γενικής πολιτικής της χώρας», δηλαδή του σχεδιασμού και της υλοποίησης του κυβερνητικού προγράμματος με τις επιμέρους τομεακές δημόσιες πολιτικές. Δεδομένου δε ότι η «γενική πολιτική της χώρας» δεν επιδέχεται συγκεκριμένο ορισμό, αφού στην ευρύτατη αυτή έννοια υπάγονται δυνητικά τα πάντα (Λοβέρ-

δος 1991, 139-141), το Υπουργικό Συμβούλιο καθίσταται το «ισχυρότερο κρατικό όργανο από πολιτική άποψη» (Σπυρόπουλος 2018, 309). Εάν μάλιστα ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι η Κυβέρνηση ασκεί κυριαρχικά τη νομοθετική πρωτοβουλία (73 παρ. 1 Σ), καθώς το μεγαλύτερο τμήμα της νομοθετικής ύλης προέρχεται από τους Υπουργούς, σε βαθμό μάλιστα που να ιδρύεται ένα ιδιότυπο κυβερνητικό «νομοθετικό μονοπώλιο», μπορούμε να κάνουμε λόγο για συνταγματική κατοχύρωση της απεριόριστης πολιτικής δυνατότητας του Υπουργικού Συμβουλίου, το οποίο δεσμεύεται μόνο από τους διαδικαστικούς και ουσιαστικούς φραγμούς του Συντάγματος. Αυτήν ακριβώς τη θεσμική πρωτοκαθεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου αναδεικνύει εμφατικά και ο Weber όταν μελετά το Αγγλικό σύστημα διακυβέρνησης ως βασικό υπόδειγμα λειτουργίας του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού (Weber {1917} 1987, 113).

Χωρίς να υπεισέλθουμε στις ειδικότερες αρμοδιότητες που απονέμει το Σύνταγμα στην Κυβέρνηση, θα αναφερθούμε στη θεμελιώδη αρχή της «συλλογικής ευθύνης της Κυβέρνησης» κατά την οποία «τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου» είναι «συλλογικώς υπεύθυνα για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης» (85 παρ. 1 Σ). Από την αρχή αυτή απορρέει, κατά λογική αναγκαιότητα, και ο κανόνας ότι οι αποφάσεις περί της «γενικής πολιτικής», εφόσον λαμβάνονται από συλλογικώς υπεύθυνα μέλη, πρέπει προηγουμένως να έχουν συζητηθεί διεξοδικά στο αρμόδιο συλλογικό όργανο υπό συνθήκες συλλογικής και δημοκρατικής λειτουργίας.

Χρήσιμο είναι να υπενθυμίσουμε στο σημείο αυτό τα βασικά εναλλακτικά συστήματα οργάνωσης της Κυβέρνησης και λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου. Δύο είναι οι γενικά αποδεκτές συνταγματικές τυπολογίες συστημάτων, οι οποίες σπανίως απαντώνται στην πολιτειακή πρακτική στην αμιγή τους μορφή (Βενιζέλος 1991, 547-548):

α) Το συλλογικό σύστημα οργάνωσης της Κυβέρνησης, όπου η ευθύνη για τη χάραξη και την εφαρμογή της γενικής πολιτικής είναι συλλογική και οι Υπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης ως μέλη του συλλογικού οργάνου του Υπουργικού Συμβουλίου. Στο σύστημα αυτό, ο Πρωθυπουργός ασκεί πρωτίστως ένα συντονιστικό ρόλο, ο οποίος έγκειται στο να προεδρεύει στο Υπουργικό Συμβούλιο και να διευθύνει τις εργασίες του, καθώς και στο να ελέγχει την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.

Παρότι η παραίτησή του παρασύρει σε παραίτηση ολόκληρη την Κυβέρνηση, στο συλλογικό σύστημα ο Πρωθυπουργός παραμένει *primus inter pares*.

β) Το μονοκρατικό ή πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα, όπου ο Πρωθυπουργός είναι *primus solus* μεταξύ των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς αυτός μόνος, ως φορέας της λαϊκής εντολής, χαράσσει κυριαρχικά τις κατευθυντήριες γραμμές της κυβερνητικής πολιτικής, διαμορφώνοντας ελεύθερα την πολιτική βούληση της Κυβέρνησης. Στο σύστημα αυτό, οι Υπουργοί περιορίζονται στο να εξειδικεύουν την πολιτική αυτή στους επιμέρους τομείς ευθύνης τους, ενώ και η εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου εξικνείται μέχρι την αποδοχή της πολιτικής που εισηγείται ο Πρωθυπουργός, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα να επιμερίζεται η πολιτική του ευθύνη σε όλα τα μέλη του Συμβουλίου και να καθίσταται έτσι συλλογική. Το πλέον αντιπροσωπευτικό παράδειγμα μονοκρατικού συστήματος είναι αυτό που ιδρύει ο γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος του 1949, καθιερώνοντας αφενός την ενισχυμένη θέση του Καγκελάρου («Δημοκρατία του Καγκελαρίου») και αφετέρου το καθεστώς της «διπλής πολιτικής ευθύνης»: α) του Καγκελαρίου, ο οποίος εκλέγεται από τη Βουλή και β) της Κυβέρνησης, η οποία επιλέγεται από τον Καγκελάριο και αποδέχεται το Πρόγραμμά του.

Το Σύνταγμά μας, στο βαθμό που προβλέπει ρητά τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου (34 παρ. 1 εδ. α', 41 παρ. 2, 44 παρ. 1, 48 παρ. 1), αλλά και από τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 82, 84 και 85 (Λοβέρδος 1991, 224 επ.) φανερώνει την προτίμηση του συντακτικού νομοθέτη προς το συλλογικό σύστημα οργάνωσης, όπου το Υπουργικό Συμβούλιο διαθέτει την εξουσία να καθορίζει και να κατευθύνει συλλογικά την πολιτική της χώρας, υπό τον έλεγχο, την καθοδήγηση και το συντονισμό του Προέδρου του, του Πρωθυπουργού. *Η ερμηνεία αυτή περιβάλλει με συνταγματική περιωπή τη διασφάλιση της «στοιχειώδους συλλογικότητας» της κυβερνητικής λειτουργίας (Μάνεσης 1965, 56 επ.), θεωρώντας την πιο συμβατή με τις κοινοβουλευτικές παραδόσεις απ' ότι μια «προεδρικού τύπου μονοκρατική πρωθυπουργία» (Μακρυδημήτρης/Πραβίτα 2012, 248).*

Παρότι το συλλογικό σύστημα οργάνωσης δεν είναι από μόνο του σε θέση να προδιαγράψει επακριβώς τον τρόπο λειτουργίας του Υπουργικού



Συμβουλίου και του Πρωθυπουργού (χαρισματικός ηγέτης, απλός συντονιστής ή δραστήριος manager) αφήνοντας ανοικτές ποικίλες εκδοχές και πιθανούς συνδυασμούς, προβάλλει ως η ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση έναντι του κινδύνου της πρωθυπουργικής παντοδυναμίας και αυθαιρεσίας, ώστε να αποφευχθεί εκείνη η κατάσταση όπου ο Πρωθυπουργός «επιβάλλει καταθλιπτικώς την θέλησίν του και δεν αφήνει εις τους συναδέλφους του άλλην διέξοδον παρά την υποταγήν ή την παραίτησιν» (Σγουρίτσας 1965, 398). Αυτή μάλιστα η προσπάθεια να αποτραπεί η υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον Πρωθυπουργό μέσω της ενεργοποίησης σειράς διαδικαστικών κανόνων και εγγυήσεων είχε μάλιστα χαρακτηριστεί «εκ των πραγμάτων μάταιη» από τον Κ. Τσάτσο, ο οποίος πιστός στην πλατωνική σύλληψη περί «βασιλικών ανδρών», εκτιμούσε ότι δεν πρέπει να περιορίζεται μια «χαρισματική ηγετική προσωπικότητα» από τεχνητούς συνταγματικούς φραγμούς (Τσάτσος 1989).

Η επιλογή του συλλογικού συστήματος από το συντακτικό νομοθέτη έχει την ακόλουθη διπλή λογική συνέπεια: αφενός αποκλείει κάθε μορφή διαβάθμισης της πολιτικής ευθύνης των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου (Πρωθυπουργού και Υπουργών) και αφετέρου κατοχυρώνει μια εγγύηση προστασίας του Υπουργικού Συμβουλίου από τριών ειδών κινδύνους: α) τη δεσπόζουσα θέση του Πρωθυπουργού, β) μια υπερσυγκεντρωτική κυβερνητική ηγετική ομάδα, γ) κάθε διάσπαση του κέντρου λήψης των κυβερνητικών αποφάσεων που διαταράσσει την ενιαία και συλλογική χάραξη της γενικής πολιτικής από το Υπουργικό Συμβούλιο. Η διάταξη αυτή λειτουργεί επομένως συγχρόνως ως «εγγύηση θεσμού», ειδικά προσανατολισμένη στη διασφάλιση της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, αλλά και ως «γενική εγγύηση τήρησης του Συντάγματος», λόγω της ευρύτερης προστατευτικής λειτουργίας της στο πλαίσιο της συνολικής ισορροπίας των συνταγματικών θεσμών. Αυτή δε η εγγύηση της συλλογικής λειτουργίας αρθρώνεται α) σε διαδικαστικό επίπεδο, καθόσον συνδέεται με τον ορισμό τακτικών συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, τον περιορισμό των «δια περιφοράς» αποφάσεων και την ουσιαστική διοικητική και επιστημονική υποστήριξη των εργασιών του και β) σε επίπεδο ουσιαστικού προσανατολισμού των συλλογικών διαδικασιών στην κατεύθυνση της ουσιαστικής επίτευξης ενός consen-

sus μεταξύ των μελών του, ώστε οι αποφάσεις του να προκύπτουν πράγματι ως «συλλογικές κυβερνητικές αποφάσεις» τόσο κατά το στάδιο της συζήτησης όσο και σ' αυτό της τελικής λήψης της απόφασης. Η αυστηρή επιβολή αποφάσεων από τον Πρωθυπουργό πέρα και έξω από κάθε συλλογική διεργασία ή ανταλλαγή απόψεων δεν συμβαδίζει επομένως με τις οργανωτικές-ουσιαστικές εγγυήσεις του 82 παρ. 1 Σ (Λοβέρδος 1991, 163-169 και 279-280).

Χωρίς να επιμείνουμε στα αυτονόητα θετικά αποτελέσματα για την ποιότητα της διακυβέρνησης από την τήρηση της συνταγματικής τυπολογίας για τη συλλογική λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, πρέπει να επιστημονοποιήσουμε ότι το Σύνταγμα δεν επιτρέπει στον Πρωθυπουργό να «απονεκρώνει» –και όχι απλώς να αποδυναμώνει– το Συμβούλιο, δηλαδή να χαράσσει αυτός ο ίδιος αντί γι' αυτό τη γενική πολιτική της χώρας, στερώντας του ακόμη κι αυτή την τυπική δυνατότητα της a posteriori επικύρωσης, δηλαδή της τελικής έγκρισης, αποφάσεων και πολιτικών που λαμβάνονται πέρα κι έξω από τα όρια της δικής του λειτουργίας. Αυτή είναι η ελάχιστη συνέπεια της υιοθέτησης του συλλογικού συστήματος από το συντακτικό νομοθέτη, η οποία τοποθετεί σε πεδίο αντισυνταγματικότητας την «υποκατάσταση του Υπουργικού Συμβουλίου» από άλλα όργανα, τυπικά ή άτυπα (Μαυριάς 2014, 554-555). Ως τέτοια νοείται η «ολοκληρωτική μεταφορά του κέντρου λήψης της κυβερνητικής πολιτικής απόφασης» σε όργανα που τοποθετούνται εκτός των ορίων της συντεταγμένης πολιτείας, τα οποία δεν διαθέτουν ούτε δημοκρατική νομιμοποίηση ούτε πολιτική ευθύνη ενώπιον του Κοινοβουλίου ούτε βεβαίως έχουν κάποια υποχρέωση λογοδοσίας (Λοβέρδος 1991, 208-209 και Τσάτσος 1993, 266-268).

Βεβαίως, τα όρια της συνταγματικής νομιμότητας ως προς τη λειτουργία της Κυβέρνησης είναι ευρέα, καθώς αρκεί να τηρούνται κατ' ελάχιστον οι οργανωτικές προϋποθέσεις της συλλογικής λειτουργίας με συχνές και τακτικές συνεδριάσεις (όπου λαμβάνει χώρα και ο επιμερισμός της πολιτικής ευθύνης στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου), καθώς και με την παρουσία μιας οργανωμένης Γραμματείας που υποστηρίζει τα μέλη του οργάνου με σταθερό και συστηματικό τρόπο. Αυτή η προστατευτική εγγύηση της συλλογικής λειτουργίας δεν αναιρείται ούτε όταν τα θέματα της κυβερνητικής πολιτικής μελετώνται ή προετοιμάζονται σε άλλα κυ-

βερνητικά Συμβούλια, Επιτροπές ή άτυπες συσκέψεις, αρκεί βεβαίως αυτή η προεργασία να περιβάλλεται σε μεταγενέστερο χρόνο τον τύπο των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου. Εάν, όμως, το Υπουργικό Συμβούλιο δεν λειτουργεί, δεν συνεδριάζει και οι αποφάσεις άλλων κυβερνητικών οργάνων εμφανίζονται ως ευθεία εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος που εκπορεύεται από τον Πρωθυπουργό, τότε στοιχειοθετείται «αντισυνταγματική υποκατάσταση του Υπουργικού Συμβουλίου» από όργανα εκτός Συντάγματος. Αντιστοίχως, *όταν ο ίδιος ο Πρωθυπουργός αποφασίζει κυριαρχικά για όλα τα μείζονα πολιτικά ζητήματα, περιορίζοντας τους Υπουργούς σε ρόλους οιονεί ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων, αφαιρώντας τους δηλαδή το συνταγματικά κατοχυρωμένο πολιτικό τους ρόλο, τότε η λειτουργία της Κυβέρνησης υπερβαίνει τα όρια της συνταγματικής νομιμότητας* (Λοβέρδος 1991, 254). Η αντισυνταγματικότητα *έγκειται στο ότι μετατοπίζεται το συνταγματικά ορισμένο «policy decision making power», γεγονός που επάγεται και την καταστράγγιση της ίδιας της κοινοβουλευτικής αρχής και των διατάξεων που την εξειδικεύουν στη συνταγματική διάρθρωση, ήτοι του άρθρου 84 παρ. 1 Σ σχετικά με την εμπιστοσύνη της Βουλής προς την Κυβέρνηση, καθώς αυτή η εμπιστοσύνη απευθύνεται σε μία Κυβέρνηση η οποία δεν ασκεί τις προβλεπόμενες συνταγματικές αρμοδιότητες, καθώς και του άρθρου 85 Σ περί συλλογικής πολιτικής ευθύνης, η οποία, όμως, δεν επιμερίζεται στα μέλη της Κυβέρνησης μέσω της κανονικής πολιτικής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου.*

Επειδή, μάλιστα, η συνήθης δικαιολόγηση της υποκατάστασης του Υπουργικού Συμβουλίου συνδέεται με την επίκληση του καθαρά προπαρασκευαστικού χαρακτήρα της δράσης παράλληλων «κυβερνητικών οργάνων» που απλώς διευκολύνουν τις αποφάσεις που θα λάβει έπειτα η ολομέλεια του οργάνου (πράγμα που σπανίως συνέβαινε καθόσον οι πράξεις τους δημοσιεύονταν ως πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου), πρέπει να επισημάνουμε ότι η εγγύηση της συλλογικής λειτουργίας περιβάλλει το όργανο μόνο υπό την ενιαία και αδιαίρετη μορφή του και όχι και τους σχηματισμούς ή τα τμήματά του (Τσάτσος 1993, 267). Με άλλα λόγια, τυχόν Συμβούλια ή Επιτροπές (μόνιμες ή ad hoc) δεν επιτρέπεται να εξειδικεύουν την κυβερνητική πολιτική, καθώς η αρμοδιότητά τους πρέπει να εξαντλείται στην εισή-

γηση των υπό απόφαση θεμάτων προς το Υπουργικό Συμβούλιο.

Η προστατευτική εγγύηση της συλλογικής λειτουργίας που θεσπίζει το 82 παρ. 1 Σ αποκτά ακόμη μεγαλύτερη αξία μετά από τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, μέσα από την οποία παγιώθηκαν οι τάσεις συγκέντρωσης εντός του πολιτειακού συστήματος και επικυρώθηκε η ανακατανομή της ισχύος στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας με την ανάδειξη του πρωθυπουργού ως κυρίαρχου κέντρου αποφασιστικής δύναμης και επιρροής (Μακροδημήτρης 1991, 223 επ., Μάνεσης 1989, 111 επ.), του οποίου η ισχύς δεν μπορεί πλέον να ανασχεθεί από τις εξισορροπητικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Με την Κυβέρνηση «μοναδικό πλέον πρωταγωνιστή του πολιτικο-διοικητικού συστήματος», το κυβερνητικό σχήμα αποκτά πλήρη ελευθερία κινήσεων στη χάραξη της γενικής πολιτικής, ανοίγοντας παράλληλα το δρόμο στον επαναπροσδιορισμό του συλλογικού συστήματος λειτουργίας, εμβολιάζοντάς το με αρκετά στοιχεία του μονοκρατικού προτύπου. Στο εξής, η συνταγματική εγγύηση της συλλογικότητας επικεντρώνεται στην έκταση του ρόλου του Πρωθυπουργού ως *primus solus*, ο οποίος, παρά τη σημαντική ενίσχυσή του, δεν επιτρέπεται ούτε να ακυρώνει τη συλλογική λειτουργία της Κυβέρνησης ούτε να αγνοεί τις αναγνωρισμένες αρμοδιότητες των Υπουργών κατά το Σύνταγμα. Δεδομένου ότι στο συλλογικό σύστημα «οι υπουργοί έχουν τη συνταγματική υποχρέωση να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου», και όχι «πρωθυπουργικές εντολές» που ενδεχομένως αντίκεινται σε αυτές τις αποφάσεις, ο Πρωθυπουργός δεν θα είναι ποτέ σε θέση να υποκαταστήσει πλήρως αυτό το όργανο (Μαυριάς 2014, 51).

Δεν είναι συμπτωματικό ότι και ο κοινός νομοθέτης εμφανίζεται ιδιαίτερα προσεκτικός, όταν προσδιορίζει αρμοδιότητες ολιγομελών σχηματισμών του Υπουργικού Συμβουλίου, προκειμένου να μην παράγεται η εντύπωση της «εκχώρησης» των αρμοδιοτήτων τους, αλλά της απλής «ανάθεσής» τους, «υπό τη μορφή επεξεργασίας και λήψης αποφάσεων» και πάντως χωρίς την «αποξένωση» του Υπουργικού Συμβουλίου, που διατηρεί τη δυνατότητα παράλληλης άσκησης της αρμοδιότητας. Αυτή η στάση εξηγείται από το ότι δεν αναγνωρίζει άλλους φορείς κυβερνητικής εξουσίας πέρα από το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Κάθε άλλη σύνθεση δεν διαθέτει καμία εξουσία

να αποφασίζει ως κυβερνητικό όργανο, παρά μόνον να εισηγείται σε αυτά (Μαυριάς 2014, 553-555). Υπό την έννοια αυτή, η διάσπαση της κυβερνητικής εξουσίας σε διαφορετικά «αυτοτελή κέντρα λήψης αποφάσεων», που παρακάμπτουν το Υπουργικό Συμβούλιο, θα ενείχε αντισυνταγματικότητα, στο βαθμό που θα παραβίαζε τον ενιαίο και συλλογικό χαρακτήρα της κυβερνητικής λειτουργίας. Το ίδιο, άλλωστε, ισχύει και για κάθε θέσπιση νέων οργάνων ή δομών που εξοπλίζονται με εξουσίες, οι οποίες ακρωτηριάζουν τη γενική αρμοδιότητα των Υπουργών να ασκούν, πέρα από την ιδιότητά τους ως μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, τη συνολική σε ανώτατο επίπεδο διεύθυνση των υποθέσεων του τομέα πολιτικής που υπηρετούν, τη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών που υπάγονται στο υπουργείο τους, καθώς και την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας σε θέματα της αρμοδιότητάς τους (π.δ. 63/2005).

### β) Η δεσπόμενη θέση του Πρωθυπουργού

Όπως αναγνωρίζεται ευρέως στην επιστήμη, ο Πρωθυπουργός κατέχει δεσπόμενη θέση στο πολίτευμα και το εν γένει πολιτικο-διοικητικό σύστημα, καθώς πέρα από την αποκλειστική αρμοδιότητα που διαθέτει σχετικά με τον καθορισμό της σύνθεσης της Κυβέρνησης, μέσω της ελεύθερης επιλογής και παύσης των μελών της (37 παρ. 1 Σ), έχει και τον κυρίαρχο ρόλο στη σύσταση των υπουργείων, την κατάργησή τους και την κατανομή των αρμοδιοτήτων τους, διατηρώντας πάντοτε την ευχέρεια της ριζικής αναδιάρθρωσης της Κυβέρνησης κατά τη βούλησή του (Μαυριάς 2014, 564-565). Η διάταξη δε του 82 παρ. 2 Σ τον καθιστά υπεύθυνο για την εξασφάλιση της κυβερνητικής ενότητας και την εν γένει κατεύθυνση των ενεργειών της παρέχοντάς του έτσι έναν «γενικό καθοδηγητικό και συντονιστικό ρόλο σε όλο το συνταγματοπολιτικό σύστημα» (Δημητρόπουλος 2011, 1097). Από τη διάταξη αυτή απορρέουν και τα εξισοροπητικά και διαιτητικά χαρακτηριστικά της πρωθυπουργικής λειτουργίας στην οποία διασταυρώνονται και εξισοροπούνται όλα τα αποφασιστικά κέντρα στην οριζόντια οργάνωση της Κυβέρνησης (Ζέρβας 2017, 363). Διαγράφεται, έτσι, ο πρωτεύων ρόλος του Πρωθυπουργού ως *primus solus*, χωρίς όμως να προβάλλεται και ως ο κυρίαρχος πόλος της διακυβέρνησης. Τούτο διότι ο ρόλος του ενεργοποιείται στο πλαίσιο της ήδη καθορισμένης κυβερνητικής πολιτικής από τις

αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, απομένοντας σε αυτόν να την προσδιορίσει επακριβώς, να συντονίσει το κυβερνητικό έργο, να επιλύσει τυχόν διαφωνίες που ανακύπτουν μεταξύ των Υπουργών και να εποπτεύσει την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών από τη δημόσια διοίκηση. Οι κρίσιμες αρμοδιότητες που κατοχυρώνουν τη δεσπόμενη θέση του Πρωθυπουργού στη λειτουργία της Κυβέρνησης, όπως αυτές κωδικοποιήθηκαν στο π.δ. 63/2005, συνοψίζονται έτσι στους ακόλουθους τέσσερις τομείς: α) Προεδρεύει στο Υπουργικό Συμβούλιο, συντονίζοντας τη λειτουργία του, β) εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, γ) προϊίσταται ο ίδιος ενός ιδιαίτερου πλέγματος υποστηρικτικών υπηρεσιών που υπάγονται άμεσα σ' αυτόν και δ) κατευθύνει τις ενέργειες των δημοσίων υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.

Είναι αλήθεια ότι η αποτελεσματική λειτουργία του συλλογικού συστήματος λειτουργίας της Κυβέρνησης καθιστά αναγκαία την παρουσία ενός συντονιστή που θα εξασφαλίζει την ενότητα και την ενιαία έκφραση του συλλογικού σχήματος και θα αναζητά αναζητώντας διαρκώς την επίτευξη ενός *consensus* μεταξύ των μελών του, αξιοποιώντας όλα τα συνταγματικά μέσα που έχει στη διάθεσή του: από τις αυξημένες συντονιστικές και εποπτικές του αρμοδιότητες και την αξιοποίηση της γραφειοκρατικής υπεροχής των υπηρεσιών που τον περιβάλλουν μέχρι και την πιθανότητα χρήσης των εξουσιών διορισμού και παύσης των υπουργών ή ακόμη και των αμιγώς πολιτικών πλεονεκτημάτων του που απορρέουν από τη θέση του ως ηγέτη του κόμματος που διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ο Πρωθυπουργός είναι, με άλλα λόγια, υποχρεωμένος να διασφαλίζει την πολιτική συμφωνία των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου ως προς τους βασικούς άξονες της κυβερνητικής πολιτικής, η οποία αποτελεί και θεμελιώδη προϋπόθεση της ενότητάς της. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται ακόμη περισσότερο ο ρόλος του ως *primus solus*, τάση που αναδεικνύεται κυρίως στις συμμαχικές-πολυκομματικές Κυβερνήσεις, όπου τονίζονται τα χαρακτηριστικά του ως συντονιστή-καθοδηγητή που διασφαλίζει τη συνοχή της Κυβέρνησης και ασκεί τον κυρίαρχο πολιτικο-διοικητικό ρόλο του, αξιοποιώντας τη δυναμική των συλλογικών διεργασιών για την προπαρασκευή ή την εκτέλεση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου σε συνδυασμό με την ισχύ των υποστηρικτικών



διοικητικών μηχανισμών που υπάγονται στον ίδιο (Λοβέρδος 1991, 190-191).

Στο πλαίσιο του συντονιστικού-καθοδηγητικού του ρόλου, ο Πρωθυπουργός κατευθύνει τους Υπουργούς και τη δημόσια διοίκηση, αξιοποιώντας το σύνολο των διοικητικών πόρων και δυνατοτήτων προς το σκοπό της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής. Μέσω διαδικασιών «καθολικής εποπτείας» (Μηναΐδης 1990, 205) είτε για την κατεύθυνση των μελών του Υ.Σ. είτε για τη συνολική διεύθυνση των δημοσίων υπηρεσιών, ο Πρωθυπουργός ασκεί συνδυαστικά και *ex post* πολιτικό έλεγχο πεπραγμένων για την αποτελεσματική εφαρμογή των κυβερνητικών αποφάσεων και *ex ante* έλεγχο συμβατότητας των προτεινόμενων μέτρων από τους Υπουργούς με το συνολικό κυβερνητικό πρόγραμμα, ως μια μορφή προληπτικού πολιτικού ελέγχου στις πρωτοβουλίες των μελών της Κυβέρνησης, τα οποία δεν διαθέτουν απόλυτη πολιτική αυτονομία ούτε στο επίπεδο του σχεδιασμού ούτε σ' αυτό της εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου. Συνεπώς, ο Πρωθυπουργός, ως κορυφαίος πολιτικός καθοδηγητής, συντονιστής και ελεγκτής, καθώς και ως ύπατος προϊστάμενος της δημόσιας διοίκησης για την αποτελεσματική εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής ενισχύει ακόμη περισσότερο τη δεσπόζουσα θέση του στο εσωτερικό της Κυβέρνησης.

Το ζήτημα της υπέρμετρης ενίσχυσης του ρόλου του Πρωθυπουργού στο πλαίσιο της ανακατανομής των λειτουργιών εντός της εκτελεστικής εξουσίας, αναδεικνύεται συστηματικά από τη συνταγματική θεωρία με αφορμή τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, όπου γίνεται λόγος για «ενιαίο κέντρο εξουσίας» του Πρωθυπουργού και για «κυριαρχικό ρόλο» έναντι του οποίου δεν υπάρχουν «θεσμικά αντίβαρα» (Μάνεσης 1989, 144 και 111), καθώς και για «θεσμοποίηση του μονοπωλίου της εξουσίας του Πρωθυπουργού» (Βολουδάκης 1996, 37) λόγω της μεταφοράς σ' αυτόν των ουσιαστικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας. Βεβαίως, σύμφωνα με μια άλλη, πιο «ρεαλιστική», προσέγγιση της συνταγματικής πραγματικότητας (Βενιζέλος 1980, 78 επ. και 1986, 2016, Μποτόπουλος 1995, 206 επ.), αυτή η μετατόπιση αρμοδιοτήτων εντός της εκτελεστικής λειτουργίας απλώς αποκαθιστά το νόημα και την εσωτερική συνοχή του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, καθώς αποσαφηνίζει και επικυρώνει την, ήδη διαγραφόμενη από την αρχική λογική του Συντάγ-

ματος, «λειτουργική αυτοτέλεια» του Πρωθυπουργού. Κατά την ανάλυση αυτή, «η πρωθυπουργοκεντρική λογική διαπνέει νομοτελειακά το κοινοβουλευτικό σύστημα» αφενός λόγω της άμεσης σύνδεσης του Πρωθυπουργού με τη λαϊκή νομιμοποίηση μέσω των εκλογών και τη σχεδόν δημοψηφισματικού χαρακτήρα ανάδειξή του και αφετέρου λόγω της εξάρτησης της Κυβέρνησης από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία που συγκροτείται με άξονα το κόμμα στο οποίο αυτός ηγείται. *Αυτή η τριπλή κυριαρχία στο κόμμα, τις εκλογές και την κοινοβουλευτική ομάδα, τα τρία δηλαδή επίπεδα άρθρωσης του κοινοβουλευτισμού, θεμελιώνει, για την αντίληψη αυτή, και τη δεσπόζουσα θέση του Πρωθυπουργού, η οποία αναγνωρίζεται στη συνέχεια και στο επίσημο συνταγματικό επίπεδο ως συνέπεια αυτής της πρωταρχικής επιλογής του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος να συνδέσει την άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας με τη λαϊκή νομιμοποίηση.* Διαθέτοντας την «αμεσότερη και εντονότερη, σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο όργανο, δημοκρατική νομιμοποίηση» (Μανιτάκης 1983, 380), ο Πρωθυπουργός εμφανίζεται ως ο αυθεντικότερος εκφραστής της λαϊκής βούλησης (Καμτσιδου 1990, 15-16), έχοντας παράλληλα τη διασφάλιση μιας συμπαγούς και πειθαρχημένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας χάρη στο κόμμα του που επικράτησε εκλογικά, παρέχοντάς του έτσι αυτόματα το πρωθυπουργικό αξίωμα.

Ο Πρωθυπουργός μπορεί επομένως να λειτουργεί ως *superior collegialis* που τοποθετείται συνταγματικά υπεράνω του συλλογικού οργάνου του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς η καθοδηγητική-συντονιστική του δράση έρχεται σε μεταγενέστερο χρόνο από τη συλλογική δράση της Κυβέρνησης, «κατευθύνοντας» συγκεκριμένα την πορεία του κυβερνητικού έργου. Αυτή η αποφασιστική και σε δεύτερο χρόνο παρέμβαση του Πρωθυπουργού ερμηνεύεται συχνά ως «αφαίμαξη του πολιτικού ρόλου των Υπουργών» που χάνουν την πολιτική τους αυτοτέλεια και σταδιακά «υπαλληλοποιούνται», βοηθούντος και του ελέγχου, προληπτικού και κατασταλτικού, που ασκεί επάνω τους ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης (Μποτόπουλος 1995, 209-211).

Βεβαίως, το γεγονός ότι η εσωτερική λογική του κοινοβουλευτισμού ή το ίδιο το τυπικό Σύνταγμα ευνοούν την ανάπτυξη του πρωθυπουργοκεντρισμού όχι ως παθολογία αλλά ως συνταγματική κανονικότητα και φυσική συνέπεια της συνταγματικής αρ-

χιτεκτονικής, δεν σημαίνει ότι η εκδοχή αυτή της οργάνωσης της Κυβέρνησης είναι αναπρόσπεπτη ή αναγκαστική ως η μόνη πρακτικά εφικτή. Στο πλαίσιο του κλασικού δικομματισμού ή των μονοκομματικών Κυβερνήσεων που στηρίζονται σε ισχυρές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, η πρωθυπουργοκεντρική παραλλαγή μοιάζει πράγματι να έχει παγιωθεί. Όσο, όμως, προβάλλουν στο προσκήνιο κυβερνήσεις συνασπισμού περισσότερων κομμάτων τόσο πιθανότερο είναι να αποδυναμωθεί η θέση του Πρωθυπουργού και να αναδειχθούν τα συλλογικότερα χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης με την ενεργοποίηση άτυπων διαδικασιών καθοδήγησης και συντονισμού που θα προκύπτουν και θα διακυμαίνονται αναλόγως προς τον εσωτερικό συσχετισμό των κομματικών δυνάμεων που απαρτίζουν τον κυβερνητικό συνασπισμό.

*Μακριά, λοιπόν, από το να θεωρείται συνταγματικά παγιωμένη η πρωθυπουργοκεντρική προδιαγραφή του κοινοβουλευτισμού (Παπαδημητρίου 2007, 115-116), η νομικο-πολιτική θέση του Πρωθυπουργού προκύπτει από μια σύνθετη εξίσωση, η οποία υπερβαίνει τα όρια της συνταγματικής μηχανικής και συναρτάται στενά με τη δομή του κομματικού συστήματος και τις μεταβολές στους συσχετισμούς των κοινοβουλευτικών δυνάμεων. Σε μια τέτοια κατεύθυνση, είναι απολύτως αναμενόμενο να ενισχυθεί η συλλογική οργάνωση της Κυβέρνησης, εάν η εξέλιξη αυτή αποτελεί προϋπόθεση για τη διαμόρφωση μιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που θα παράσχει στήριξη ή ανοχή σε ένα δεδομένο κυβερνητικό σχήμα (Βενιζέλος 1991, 548-549).*

## **2. Συντονιστικός-καθοδηγητικός ρόλος του Πρωθυπουργού και σύγχρονη διακυβέρνηση**

Οι ανάγκες της σύγχρονης διακυβέρνησης καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο με τον οποίο ο Πρωθυπουργός ασκεί το συντονιστικό-καθοδηγητικό ρόλο που του εμπιστεύεται ο συνταγματικός χάρτης για τη λειτουργία του εν γένει πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Η αναζήτηση ενός ισχυρού «κέντρου διακυβέρνησης» σε συνθήκες «φρεουδοποιημένης διοίκησης» φέρνει στο προσκήνιο τη μέθοδο των αυτοτελών υπηρεσιών επιτελικού χαρακτήρα παρά τω Πρωθυπουργώ, προκειμένου να καλυφθεί το οξύμωρο στη χώρα μας έλλειμμα σχεδιασμού και διοικητικού συντονισμού της εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών.

### **α) Η ενίσχυση του «κέντρου διακυβέρνησης» στον Πρωθυπουργό**

Ως προς τα αίτια του πρωθυπουργοκεντρικού φαινομένου έχει υποστηριχθεί (Χρυσόγονος 2009β, 1576-1583) ότι οι τυπικές συνταγματικές προβλέψεις για την οργάνωση της Κυβέρνησης δεν έχουν παρά «σχετική αξία», αφού «ο τελικά καθοριστικός παράγοντας των σχέσεων εξουσίας στο εσωτερικό της Κυβέρνησης είναι το κομματικό σύστημα». Έτσι, στο ενδεχόμενο μιας απόλυτης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας ενός κόμματος με «αρχηγικό χαρακτήρα» είναι αναπόφευκτη η διολίσθηση στον πρωθυπουργοκεντρισμό, ενώ, σε περίπτωση πολυκομματικού συνασπισμού ή μονοκομματικής Κυβέρνησης με αλληλοσυγκρουόμενες τάσεις, είναι πιθανό μια Κυβέρνηση να λειτουργεί με συλλογικότερες ή ακόμη και με υπουργοκεντρικές προδιαγραφές. Εάν δε στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού δεν συμπίπτουν και οι δύο άλλες ιδιότητες, δηλαδή του αρχηγού του κυβερνώντος κόμματος και του νικητή των τελευταίων εκλογών, τότε ο ρόλος του Πρωθυπουργού καταλήγει να είναι δευτερεύων όπως συνέβη με τους Προέδρους των Κυβερνήσεων της μεταβατικής περιόδου 1989-1990. Ο πρωθυπουργοκεντρισμός δεν ερμηνεύεται επομένως ως «πρωτογενές συνταγματικό φαινόμενο», αλλά ανάγεται σε μια σειρά από αιτιατούς παράγοντες που εντοπίζονται στην εσωτερική δομή και λειτουργία του κομματικού συστήματος, στα ολιγαρχικά και αρχηγοκεντρικά χαρακτηριστικά του, τις συγκεντρωτικές οργανωτικές δομές και τη γραφειοκρατική οργανωτική ιδεολογία των κομμάτων σε συνδυασμό με τον πολυσυλλεκτικό χαρακτήρα τους (Βενιζέλος 1980, 78-79) και το βαθύτερο έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας (Κοντιάδης 2009, 59 επ., 127 επ.) που απορρέει από τη «φρεουδαρχική λειτουργία» των κομμάτων εξουσίας (Χρυσόγονος 2009α, 218 επ. και 283 επ., Χρυσόγονος 2009β, 1582).

Η ερμηνευτική αυτή κατεύθυνση έχει μια ιδιαιτέρως σοβαρή συνέπεια: η πρωθυπουργοκεντρική ανάγνωση του Συντάγματος παύει να ερμηνεύεται ως νομοτέλεια ή ως φυσική συνέπεια του κοινοβουλευτισμού και αντιμετωπίζεται πλέον ως μείζων παθογένεια του πολιτικού μας συστήματος. Άλλως ειπείν, η ασφυκτική παρουσία του Πρωθυπουργού ως «αιρετού μονάρχη» (Καμτσίδου 1998, 207) θεωρείται παράγων που αλλοιώνει τις θεσμικές ισορροπίες που καθιερώνει το Σύνταγμα, ανατρέπει τις προστατευτικές εγγυήσεις και ασφαλιστικές δικλεί-



δες που αυτό ιδρύει και θέτει μείζον ζήτημα δημοκρατικής λειτουργίας και αυταρχικής εκτροπής του πολιτικού συστήματος.

Τέτοια φαινόμενα, όπως η ενίσχυση του «κέντρου διακυβέρνησης»<sup>2</sup> στον Πρωθυπουργό, ο περιορισμός της πολιτικής αυτονομίας των Υπουργών και η υποβάθμιση των συλλογικών οργάνων της κυβερνητικής εξουσίας δεν αποτελούν ελλαδική ιδιαιτερότητα, αλλά συμπτώματα μιας κοινής «παθολογίας» του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού σε όλες τις ανεπτυγμένες δυτικές δημοκρατίες, εκφράζοντας την επιτακτική ανάγκη για αποτελεσματικότερη διεύθυνση του κράτους στο ολόένα και πολυπλοκότερο κοινωνικοοικονομικό τοπίο. Αυτή η τάση που ξεκινάει μεταπολεμικά στο πλαίσιο της εξασφάλισης της κυβερνητικής σταθερότητας, μέσα από την ενίσχυση του κυβερνητικού πόλου έναντι όλων των άλλων παραγόντων επιρροής στο πολιτικό σύστημα, παγιώνεται στις μέρες μας ως αναζήτηση ενός ισχυρού και σταθερού κέντρου διακυβέρνησης ικανού να ανταποκριθεί στα σύνθετα καθήκοντα που επιβάλλουν οι παγκοσμιοποιημένες αγορές, ο διεθνής ανταγωνισμός και οι υπερεθνικές διευθετήσεις σε ένα περιβάλλον γενικευμένης δημοσιονομικής κρίσης. Στη χώρα μας για παράδειγμα, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90, είναι συχνό φαινόμενο ο σχεδιασμός της κυβερνητικής πολιτικής και η λήψη των σημαντικών πολιτικών αποφάσεων να αναλαμβάνονται από το Γραφείο του Πρωθυπουργού ή από μια ολιγομελή ηγετική κυβερνητική ομάδα υπό τον έλεγχο του με το Υπουργικό Συμβούλιο να διαδραματίζει συνήθως τυπικό ή απλώς επικυρωτικό ρόλο (Λοβέρδος 1991, 302-305).

Είναι αλήθεια ότι σε όλη τη μεταπολιτευτική περίοδο, με αποκορύφωμα τις περιόδους διακυβέρνησης Κ. Καραμανλή, Α. Παπανδρέου, Κ. Μητσotάκη και Α. Σαμαρά, ουδέποτε το Υπουργικό Συμβούλιο άσκησε τη συνταγματικά προβλεπόμενη αποστολή του να καθορίζει την κυβερνητική πολιτική ως συλλογικό αποφασιστικό όργανο, καθώς αυτή την πολιτική τη διαμόρφωνε προσωπικά ο «Πρωθυπουργός-

(2) Η έννοια του «κέντρου διακυβέρνησης» προέρχεται από τη διοικητική επιστήμη και περιγράφει ένα περιορισμένο σύνολο από όργανα στον πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας, που έχουν την ευθύνη και την ικανότητα να αναπτύσσουν «στρατηγική», υπό την έννοια του «στρατηγικού σχεδιασμού» των δημόσιων πολιτικών, καθώς και να εξασφαλίζουν με τη χρήση ποικίλων συντονιστικών μεθόδων την αποτελεσματική παρακολούθηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής (Δραμαλιώτη 2019, 65επ.).

κυβερνήτης» με το στενό προσωπικό κύκλο της ηγετικής κομματικής ή κυβερνητικής ομάδας. Το Υπουργικό Συμβούλιο είχε έτσι μετατραπεί σε ένα θεσμό συμβολικής-συναινετικής επικύρωσης των αποφάσεων του Πρωθυπουργού, χωρίς ουσιαστική συζήτηση και χωρίς καμία προσπάθεια επίτευξης πολιτικής συμφωνίας μεταξύ των μελών της Κυβέρνησης, αφού οι κυβερνητικές αποφάσεις ήταν προεπιλημμένες από τον Πρωθυπουργό. Αυτή η «απονέκρωση» της συλλογικής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου (Αθανασόπουλος 1986, 91-95) εκδηλώνεται μέσα από τις αραιές και έκτακτες συνεδριάσεις του, τον περιορισμένο διαθέσιμο χρόνο για ουσιαστική συζήτηση, τη «σκηνοθετημένη» λειτουργία του χωρίς εκατέρωθεν ανταλλαγή επιχειρημάτων και, τέλος, την κυριαρχία του τεχνικού ή ενημερωτικού χαρακτήρα των υπό συζήτηση θεμάτων, χωρίς την απαραίτητη υποστήριξη και προεργασία των μελών του οργάνου. Οι βασικοί λόγοι της υποβάθμισης του πολιτικού ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου συνήθως ανάγονται α) στην εξάρτηση των Υπουργών από τον Πρωθυπουργό που τους καθιστά «μονίμως συμφωνούντα μέλη», β) στην ανεπαρκή τεχνικά γνώση του αντικειμένου που επιφέρει την «παθητική στάση» των μη σχετικών Υπουργών, γ) στη διευρυμένη σύνθεση του οργάνου, καθώς και στις συχνές αλλαγές των μελών του που δεν επιτρέπουν ούτε την ουσιαστική εμβάθυνση επί των θεμάτων ούτε το συγχρονισμό των νεοεισερχόμενων μελών με τους υπολοίπους.

Η εδραίωση της πρωθυπουργικής κυριαρχίας μετά από τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 επιτείνει τις ήδη διαμορφωμένες τάσεις συγκέντρωσης της ισχύος στον εκτελεστικό βραχίονα του κράτους με παράλληλη αποδυνάμωση του ρόλου του Κοινοβουλίου, το γεγονός αυτό ερμηνεύεται και ως μετατόπιση της κοινωνικής συναίνεσης από τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς προς την εκτελεστική εξουσία και ιδίως προς το αντιπροσωπευτικό σκέλος της (Κυβέρνηση, Πρωθυπουργός). Την ίδια στιγμή, η ανάδειξη του Πρωθυπουργού ως κεντρικού πόλου ισχύος και επιρροής συνδέεται με την αδιαμφισβήτητη δυνατότητά του, λόγω κομματικής και εκλογικής νομιμοποίησης, να εξασφαλίσει την «ενιαία και αποτελεσματική διοίκηση του κρατικού μηχανισμού» και να τον κατευθύνει με μεγαλύτερη επιτυχία στα αναδυόμενα πολυσύνθετα πεδία της οικονομικής και κοινωνικής διαφοροποίησης στο

εθνικό και το διεθνές πεδίο. Η τάση του «πολιτικού συγκεντρωτισμού» μορφοποιείται, με άλλα λόγια, στην ενίσχυση του Πρωθυπουργού ως αποφασιστικού κέντρου εξουσίας, καθώς αυτό περιβάλλεται από υψηλές προσδοκίες αποτελεσματικής διεύθυνσης παρέχοντας «εγγυήσεις σταθερότητας, ασφάλειας, προβλεψιμότητας και ελεγκσιμότητας» (Μακρυδημήτρης 1991, 226-230).

Ωστόσο, αυτές οι υψηλές προσδοκίες δεν συνοδεύτηκαν και από αντίστοιχη επιτυχία στην πολιτική και θεσμική πρακτική, δεδομένου ότι ούτε η ρυθμιστική-διευθυντική ικανότητα του πολιτικού συστήματος αναβαθμίστηκε θεαματικά ούτε οι αυταρχικές και αντιδημοκρατικές ροπές του πολιτικού συγκεντρωτισμού έγινε εφικτό να εξισορροπηθούν. Η υπολειτουργία των συλλογικών οργάνων της Κυβέρνησης για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, η «υπαλληλοποίηση» των Υπουργών, ο ασφυκτικός έλεγχος των κυβερνητικών βουλευτών μέσω της κομματικής πειθαρχίας και του εκλογικού νόμου, οι συχνοί ανασχηματισμοί με ριζική αναδιάρθρωση του κυβερνητικού σχήματος, καθώς και η δυναστικού τύπου διεύθυνση με ελάχιστα στοιχεία εσωκομματικής δημοκρατίας, αποτελούν πάγια χαρακτηριστικά της μεταπολιτευτικής διακυβέρνησης. Όλα αυτά τα δεδομένα πιστοποιούν ότι έχει εδραιωθεί στη χώρα μας ως αυταρχικός τρόπος διεύθυνσης, ένας «πρωθυπουργικός κυβερνητισμός» (Μακρυδημήτρης 2013, 111) που συνοδεύεται και από μια ολιγαρχική οργανωτική ιδεολογία σχετικά με τη συγκρότηση των πρωθυπουργικών υποστηρικτικών υπηρεσιών που οφείλουν να υπηρετούν με αφοσίωση την «αρχηγική γραμμή» (Ζέρβας 2014, 255). Υπ' αυτές τις συνθήκες, ο Πρωθυπουργός, με τη συνδρομή μάλιστα ενός πανίσχυρου κυβερνητικού-κομματικού μηχανισμού που υπάγεται απευθείας στον ίδιο, προβάλλει ως ανέλεγκτο κέντρο εξουσίας, ο οποίος κυριαρχεί στο κόμμα, στην κοινοβουλευτική ομάδα και στην πλειοψηφία της Βουλής και άρα σε όλη τη Βουλή, αλλά και στο Υπουργικό Συμβούλιο και σε κάθε Υπουργό (Σπυριδών 1990, 72), καθιστώντας απολύτως επιτακτική την αναζήτηση δραστικών αντιβάρων, στα οποία τόσο επέμενε ο Αριστόβουλος Μάνεσης (Παπατόλιας 2017, 588-601).

### **β) Οι αυτοτελείς υπηρεσίες παρά τω Πρωθυπουργώ και το έλλειμμα του διοικητικού συντονισμού**

Παρότι οι τυπικές συνταγματικές διατάξεις παράγουν την εντύπωση, στο πλαίσιο του βεμπερια-

νού ορθολογισμού, ενός ενοποιημένου μηχανισμού διακυβέρνησης, αυτός στην πραγματικότητα είναι απολύτως κατακερματισμένος είτε πρόκειται για το επίπεδο των υπουργείων είτε για τις υπό ευρεία έννοια δημόσιες υπηρεσίες. Το κράτος, επομένως, δεν γίνεται αντιληπτό ως ένας ενιαίος μηχανισμός, αλλά ως ένα «μωσαϊκό οργανώσεων» (Timsit 1989, 24) που καθεμιά έχει τη δική της διακριτή ιστορική-θεσμική ταυτότητα. Οι οργανώσεις αυτές έχουν την εγγενή τάση, με βάση το νόμο της «διαίρεσης της εργασίας», να πολλαπλασιάζονται και να εξειδικεύονται είτε με τη μέθοδο της «ενσωμάτωσης» δομών που προστίθενται εκ του μηδενός στις ήδη υφιστάμενες είτε μέσω της λειτουργικής «διαφοροποίησής» τους, με την ανάληψη πρόσθετων καθηκόντων στο πλαίσιο της νέας πολυσύνθετης πραγματικότητας. Στα φαινόμενα αυτά έρχεται να προστεθεί και εκείνο της «πόλωσης των διοικητικών δομών» και της «φεουδοποίησης των διοικήσεων», όπου κάθε διοικητική δομή περιχαράκωνει το πεδίο δράσης της έναντι των υπολοίπων, διαφυλάσσοντας τα προνόμιά της και επιδιώκοντας όσο το δυνατόν μεγαλύτερη λειτουργική αυτοτέλεια. Το φαινόμενο αυτό επιτείνεται μάλιστα σε χώρες όπως η στη Γαλλία από την κατάτμηση σε κλάδους, τα όρια των οποίων ταυτίζονται με εκείνα των Υπουργείων, δίνοντας την εντύπωση ενός κράτους που απαρτίζεται από «αντίπαλες βαρωνείες», «εκτεταμένα φέουδα» και «περιφραγμένους λειμώνες» (Timsit 1989, 82-83).

Ο κατακερματισμός και η φεουδοποίηση της διοίκησης καθιστούν επιτακτική την ανάγκη ενός αποτελεσματικού συντονισμού που θα αποκαθιστά την ενότητα της διοικητικής δράσης, ξεκινώντας από το ύψιστο επίπεδο της διακυβέρνησης, που είναι αυτό της κυβερνητικής λειτουργίας. Έτσι, το ευρύτατο φάσμα των αρμοδιοτήτων που έχει συγκεντρώσει στα χέρια του ο Πρωθυπουργός φέρνει στο προσκήνιο σε μια σειρά από υποστηρικτικές δομές που θα του επιτρέψουν να ασκεί τον καθοδηγητικό-συντονιστικό ρόλο του (Σωτηρόπουλος 2001, 132-134), προκειμένου να ελέγξει αποτελεσματικά τον πολυκέφαλο και λειτουργικά διαφοροποιημένο κυβερνητικό μηχανισμό του οποίου ηγείται.

Στο πλαίσιο της λειτουργίας του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, μεταξύ των συνηθέστερων μεθόδων συντονισμού του κυβερνητικού έργου (Φλογαίτης 1987), που έχουν εφαρμοστεί στην

πράξη είναι: α) η ίδρυση αυτοτελών υπηρεσιών συντονισμού επιτελικού χαρακτήρα που υπάγονται στον Πρωθυπουργό και β) η οργάνωση των υπηρεσιών του Γραφείου του Πρωθυπουργού κατά τρόπον ώστε να ανταποκρίνονται στα καθήκοντα του κυβερνητικού συντονισμού. Στα χρόνια της δημοσιονομικής κρίσης και της εφαρμογής των Μνημονίων η τάση ενίσχυσης των δομών που βρίσκονται στο κέντρο της κυβέρνησης έφερε με ακόμη πιο έντονο τρόπο στο προσκήνιο αυτές τις μεθόδους συντονισμού σαν αντίδοτο στη φεουδοποιημένη διοίκηση, η οποία δεν διευκόλυνε την προσαρμογή στις μνημονιακές απαιτήσεις (Λαμπροπούλου 2019, 447 επ.).

Στις αυτοτελείς υπηρεσίες επιτελικού χαρακτήρα με συντονιστικά καθήκοντα σημαντικό ρόλο διαχρονικά διαδραματίζει η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, δηλαδή το πρώην Πολιτικό του Γραφείο που μετονομάστηκε έτσι με το π.δ. 2/2011 επί θητείας Γ. Παπανδρέου. Το όργανο αυτό παραδοσιακά υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό με σκοπό την υποβοήθηση του ρόλου του ως καθοδηγητή-συντονιστή της Κυβέρνησης και ως επικεφαλής του συνόλου των δημοσίων υπηρεσιών (29 επ. του π.δ. 63/2005). Αξίζει να σημειωθεί ότι μεταξύ των επιμέρους μονάδων της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού, όπως αυτές είχαν θεσμοθετηθεί και λειτουργούσαν πριν από την ισχύ του πρόσφατου νόμου για το «Επιτελικό Κράτος», εντοπιζόταν και το «Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού», αρμόδιο μεταξύ άλλων για την υποστήριξη της επίτευξης των στρατηγικών στόχων της Κυβέρνησης, όπως και για την ανάλυση της πορείας του κυβερνητικού έργου. Το γραφείο αυτό αναλάμβανε έτσι επιτελικές υποστηρικτικές αρμοδιότητες που υπερέβαιναν κατά πολύ την απλή εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού ή την προσωπική υποβοήθησή του.

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης –πρώην Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου– υποστήριζε κι αυτή μέχρι πρόσφατα το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης, αναλαμβάνοντας περισσότερα καθήκοντα υποβοήθησης της συλλογικής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, συντονίζοντας και παρακολουθώντας την εφαρμογή των συλλογικών αποφάσεων που καθορίζουν την κυβερνητική πολιτική. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης είναι στενά συνδεδεμένη με την επικουρία του καθοδηγητικού-συντονιστικού ρόλου του Πρωθυπουργού και,

γι' αυτό το λόγο, ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης είναι συνήθως πρόσωπο της απολύτου εμπιστοσύνης του. Άξιο προσοχής είναι ότι στην εσωτερική δομή της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, τόσο για το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης όσο και για το Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων, προβλέπονταν σημαντικές και ουσιαστικές συντονιστικές αρμοδιότητες που, ωστόσο, δεν στάθηκαν ικανές να της προσδώσουν έναν πραγματικά επιτελικό χαρακτήρα στο σύστημα λειτουργίας της Κυβέρνησης.

Με το ν. 4109/2013 συστάθηκε επί πρωθυπουργίας Α. Σαμαρά ένα νέο όργανο, γαλλικής έμπνευσης, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού (ΓΓΣ) του κυβερνητικού έργου η οποία υπήχθη κι αυτή στον Πρωθυπουργό συνεπικουρώντας τον στις επιτελικές του αρμοδιότητες. Από τις αρμοδιότητες που της ανατέθηκαν προκύπτει ότι η ΓΓΣ γίνεται αντιληπτή ως ο «κύριος βραχίονας» για την υποστήριξη του συντονιστικού-καθοδηγητικού ρόλου του Πρωθυπουργού και ως το «ανώτατο επιτελικό κυβερνητικό όργανο» από το οποίο εκπορεύονταν οι δημόσιες πολιτικές τόσο στο επίπεδο της λήψης όσο και της εκτέλεσης των κυβερνητικών αποφάσεων. Αποσκοπώντας πρωτίστως στην εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών, προκειμένου να υλοποιείται απρόσκοπτα το κυβερνητικό έργο, η ΓΓΣ εξακτινώνεται σε κάθε Υπουργείο, αποκτώντας έτσι μια καθολική εποπτεία στο έργο των Υπουργών, ως «επιστάτης» του Πρωθυπουργού, χωρίς αναφορά στο συλλογικό όργανο του Υπουργικού Συμβουλίου και χωρίς να αποφεύγει τις αλληλοεπικαλύψεις με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

Από τα παραπάνω καθίσταται ανάγλυφο ότι γύρω από τον Πρωθυπουργό είχε ήδη εγκατασταθεί ένα είδος μικρού «Λευκού Οίκου» (ή «Κυβέρνηση της Κυβέρνησης»), το οποίο κατελάμβανε τον πυρήνα ή το «επιτελικό κέντρο» της διακυβέρνησης υποστηρίζοντας το συνταγματικά κατοχυρωμένο ρόλο του Πρωθυπουργού. Αποτελεί δε κοινή διαπίστωση ότι η πληθώρα των επιτελικού χαρακτήρα αυτοτελών υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό δεν κατόρθωσε να καλύψει την ανάγκη για αποτελεσματικό συντονισμό της κυβερνητικής πολιτικής, συγκροτώντας ένα ενιαίο και ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης (Σωτηρόπουλος 2001, 142-144). Η δομή του Γραφείου του Πρωθυπουργού ή της Γενικής Γραμματείας του παρουσιάζεται ατελέσφορη λόγω του



έντονα προσωποποιημένου χαρακτήρα των υποστηρικτικών παρεμβάσεων της, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έχει παραδοσιακά έναν περιορισμένο επιτελικό χαρακτήρα λόγω της επικέντρωσής της στη γραμματειακή υποστήριξη της συλλογικής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ η ΓΓΣ, παρά τις αδιαμφισβήτητα επιτελικές λειτουργίες της, περιορίζεται ομολογημένα στο ρόλο του διοικητικού διυπουργικού συντονισμού. Αυτή η κατάσταση δεν οφείλεται μόνο στην ελλιπή τεχνοκρατική στελέχωση των δομών, αλλά και στο γεγονός ότι ο ίδιος ο Πρωθυπουργός εμφανίζεται απρόθυμος να τις αξιοποιήσει ως επιτελικά όργανα στρατηγικού πολιτικού προγραμματισμού (Πραβίτα 2010α, 875). Την αποστολή αυτή την επιφυλάσσει συνήθως στις άτυπες δομές της απολύτου εμπιστοσύνης του, χωρίς να εμπιστεύεται, κατά κανόνα, θεσμικές διευθετήσεις και επίσημες διαδικασίες που οριοθετούν το ρόλο του. Έτσι, οι περισσότεροι Πρωθυπουργοί ασκούσαν το συντονιστικό-καθοδηγητικό ρόλο τους είτε με άτυπα όργανα που λειτουργούσαν ως «σκιάδα» επιτελικά κέντρα διακυβέρνησης είτε με περιορισμένης σύνθεσης κυβερνητικούς σχηματισμούς, όπως η Κυβερνητική Επιτροπή που υποκαθιστούσαν στην ουσία το Υπουργικό Συμβούλιο, επισημοποιώντας την ολιγαρχική ροπή της διακυβέρνησης (Ζέρβας 2014, 238-239).

*Η πρωθυπουργοκεντρική προδιαγραφή της διακυβέρνησης δεν καταφέρνει, ωστόσο, να καλύψει το έλλειμμα του στρατηγικού σχεδιασμού και του επιτελικού διοικητικού συντονισμού των κυβερνητικών πολιτικών, το οποίο διαρκώς διευρύνεται όσο εντείνεται η λειτουργική εξειδίκευση των Υπουργείων και συνακόλουθα το φαινόμενο του «πολιτικού πολυκεντρισμού» και τις «φεουδοποίησης» της διακυβέρνησης με τις παράλληλες υπουργικές πυραμίδες. Σ' αυτό το ρευστό σκηνικό, η έλλειψη σταθερών μηχανισμών πολιτικής καθοδήγησης του κυβερνητικού έργου σε συνδυασμό με την απουσία αξιόπιστων διαδικασιών αξιολόγησης της απόδοσης κάθε Υπουργείου, αναπαράγουν το φαινόμενο του «πολιτικού πολυκεντρισμού» (Πραβίτα 2010β, 253) και ενθαρρύνουν τις τάσεις «ηρωικής ηγεσίας» των Υπουργών, οι οποίοι κατορθώνουν στο πλαίσιο αυτού του ασυντόνιστου τοπίου να επιβάλλουν την πολιτική agenda τους παρότι οι πολιτικές τους πρωτοβουλίες είναι ιδιαίτερα ευάλωτες και τελούν υπό τη διαρκή απειλή της ανατροπής ή της έλλει-*

ψης συνέχειας στην εφαρμογή τους (Μακροδημήτρης/Πραβίτα 2016, 368). Για όλους τους παραπάνω λόγους πληθαίνουν εσχάτως οι φωνές που ζητούν μεγαλύτερο επαγγελματισμό στη λειτουργία των κεντρικών υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό και ακόμη μεγαλύτερη αποσαφήνιση της δομής τους μέσα από ενδεχόμενες συγχωνεύσεις μονάδων και υπηρεσιών, προκειμένου να αποφεύγονται οι επικαλύψεις και να ενισχύεται η διοικητική ικανότητά τους με πληρέστερη λειτουργική διαφοροποίηση και αρτιότερη επιστημονική υποστήριξη του έργου τους.

### 3. Η πρόσφατη νομοθεσία για το Επιτελικό Κράτος

Η νομοθετική πρωτοβουλία για το Επιτελικό Κράτος εγγράφεται στο συνεχές των δημόσιων μεταρρυθμιστικών πολιτικών της τελευταίας δεκαετίας για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Κράτους. Αποκτά δε το πλήρες νόημά της εάν ενταχθεί σε ένα συγκεκριμένο θεσμικό, οικονομικό και εννοιολογικό πλαίσιο που ορίζουν οι διαχρονικές αδυναμίες του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος σε συνδυασμό με τη σοβούσα δημοσιονομική κρίση των τελευταίων ετών. Οι βασικές ρυθμίσεις του ν. 4622/2019, όπως αυτές αιτιολογούνται στην Εισηγητική Έκθεση, εμπνέονται από τη μέριμνα για ενιαία και συντονισμένη εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών μέσα από τη δημιουργία ισχυρών θεσμών κεντρικής πολιτικής καθοδήγησης ως αντίδοτο στη «φεουδοποίηση» του Κράτους. Σημαντική μερίδα του πολιτικού κόσμου και της επιστημονικής κοινότητας άσκησε, ωστόσο, κριτική –άλλοτε άστοχη άλλοτε τεκμηριωμένη– στο νομοθέτημα, καταλογίζοντάς του ότι θεσμοποιεί μια υπέρμετρη μεταφορά ισχύος στον Πρωθυπουργό, αποδυναμώνοντας παράλληλα τη συνταγματικά κατοχυρωμένη θέση των Υπουργών.

#### α) Το θεσμικά, οικονομικά και εννοιολογικά συμφραζόμενα του Επιτελικού Κράτους

Η πρόταση για δημιουργία «Επιτελικού Κράτους» (Ε.Κ.), δηλαδή ενός ενιαίου και ισχυρού επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης (επιτελική διοίκηση), εμφανίζεται τόσο στην επίσημη ρητορική όσο και στις αναζητήσεις της επιστήμης ως η καταλληλότερη λύση απέναντι στα αδιέξοδα ενός θρυμματισμένου, φεουδοποιημένου και αναποτελεσματικού συστήματος κυβερνητικής λειτουργίας, το οποίο αδυνατεί να καθο-

δηγήσει τον τρόπο που παράγονται και εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι δημόσιες πολιτικές. Περαιτέρω, το Ε.Κ. προβάλλει ως διέξοδος σε ένα συγκεκριμένο θεσμικό, οικονομικό και εννοιολογικό «περιβάλλον», το οποίο ειδικά στη χώρα μας καθορίζεται από την οξυμένη δημοσιονομική κρίση και την εφαρμογή των Μνημονίων, συνθήκες οι οποίες επέτειναν τα ήδη σημαντικά εγχώρια ελλείμματα διακυβέρνησης, όπως η πολυνομία, η κακονομία, ο υδροκεφαλισμός, ο πελατειασμός και, ιδίως, η διαρθρωτική αναποτελεσματικότητα του κράτους και των τομεακών δημόσιων πολιτικών.

Είναι αξιοσημείωτο ότι στο εφαρμοστικό πρόγραμμα του 3ου Μνημονίου (ν. 4336/2015) περιλαμβάνονται ως συγκεκριμένα παραδοτέα (Παπατόλιας 2019, 362-372) στην ειδική ενότητα για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης α) ο καλύτερος κυβερνητικός συντονισμός, β) η ενδυνάμωση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε κρίσιμους τομείς, γ) η δημιουργία δομών συντονισμού-υποστήριξης πολιτικής και δ) η 3ετής στρατηγική αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών. Συγχρόνως, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020» περιέχει ειδικές προβλέψεις για την ενίσχυση των δομών συντονισμού και των επιτελικών λειτουργιών, καθώς και την ορθολογικότερη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων. Οι ίδιες περίπου προτεραιότητες αποτυπώνονται και στα κείμενα της «Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση» (2013-2016 και 2017-2019). Στο τελευταίο, μάλιστα, κείμενο δεν αναφέρεται απλώς ο στόχος της ενίσχυσης της επιτελικής ικανότητας της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά γίνεται ειδική αναφορά στην ενίσχυση του ρόλου της ΠΣ, προκειμένου να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα ο αναγκαίος διυπουργικός συντονισμός.

Πέρα, όμως, από την τυπική, σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, ενίσχυση των συγκεντρωτικών τάσεων στη διακυβέρνηση, παρατηρείται και η τάση λειτουργικής διαφοροποίησης των Υπουργείων με τη σύσταση στο εσωτερικό τους αυτοτελών ή οριζόντιων δομών, που αποτελούν προϊόν συμμόρφωσης προς συγκεκριμένες απαιτήσεις των προγραμμάτων προσαρμογής. Γενικότερα, η περίοδος της κρίσης χαρακτηρίζεται από την τάση διόγκωσης των οργάνων και των δομών υποστήριξης και συντονισμού του κυβερνητικού έργου στο ανώτερο πολιτικό επίπεδο, με την ενίσχυση των τριών Γενικών Γραμ-

ματειών (Κυβέρνησης, Πρωθυπουργού και Συντονισμού) να υποδηλώνουν την «ενδυνάμωση του κέντρου της κυβέρνησης και του συγκεντρωτισμού» σε βαθμό μάλιστα που να δημιουργούνται «αλληλοεπικαλύψεις», καθώς και ζητήματα «εσωτερικού συντονισμού των συναρμόδιων δομών συντονισμού» ή ελλειπών «αναφοράς σε ένα ενιαίο κέντρο». Η συγκεντρωτική ροπή της διακυβέρνησης εκδηλώνεται επίσης μέσα από την ενίσχυση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς διευρύνθηκε καθοριστικά το πεδίο της παρέμβασής του στις λειτουργίες των άλλων Υπουργείων, αποκτώντας έτσι στην πράξη το ρόλο του γενικού συντονισμού και της παρακολούθησης των δημόσιων πολιτικών. Στο ίδιο, επίσης, πλαίσιο εντάσσεται και η σύσταση δομών οικονομικής διαχείρισης με οριζόντια αρμοδιότητα ή άλλων εξειδικευμένων οριζόντιων δομών για το συντονισμό και την εσωτερική παρακολούθηση των τομεακών πολιτικών. Η εμπέδωση του οριζόντιου-διυπουργικού χαρακτήρα του συντονισμού είναι επομένως το τρίτο ουσιώδες στοιχείο της οργανωτικής κουλτούρας που κυριαρχεί στα χρόνια της κρίσης συμπληρώνοντας τις τάσεις «πολλαπλασιασμού των δομών συντονισμού» και «οργανωτικής διόγκωσης» της κυβερνητικής κορυφής (Σπανού 2018, 302-305).

Αυτή η οργανωτική φιλοσοφία έχει ως απαραίτητο τόπο την πολυσυζητημένη «Έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική διοίκηση» (2012), η οποία έκτοτε αποτελεί έκφραση μεταρρυθμιστικής «ορθοδοξίας» και σημείο αναφοράς για την αναμόρφωση του ελληνικού κυβερνητικού και διοικητικού συστήματος (Παπατόλιας 2011β). Στην ίδια Έκθεση σημειώνεται ότι οι επιτελικού τύπου αρμοδιότητες παρουσιάζουν χαμηλό βαθμό ανάπτυξης τόσο στα Υπουργεία όσο και στο κυβερνητικό κέντρο, αφού ο πολιτικός συγκεντρωτισμός σε συνδυασμό με την πελατειακή παράδοση και την έντονη παρουσία μετακλητών πολιτικών συμβούλων σε όλα τα επίπεδα λήψης των αποφάσεων, δεν επιτρέπει λειτουργικές δεσμεύσεις και διαδικαστικές οριοθετήσεις που θα ακύρωναν την άτυπη ευελιξία στην παραγωγή και την εφαρμογή δημόσιας πολιτικής.

Η παθογένεια που παγίως επισημαίνεται είναι ότι απουσιάζει παντελώς η «δέσμευση σε ένα κυβερνητικό σχέδιο δράσης και συγκεκριμένες πολιτικές». Απέναντι σε αυτή την παθολογία, προτείνεται να αναβαθμιστεί το «επιτελικό κέντρο διακυβέρνη-

σης» για να προσδώσει το «οραματικό στοιχείο» και το «στρατηγικό προσανατολισμό» της εφαρμοζόμενης πολιτικής από τα Υπουργεία. Έτσι, με καθορισμένες διαδικασίες συνεχούς παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου, θα μπορεί να συντονίζεται αποτελεσματικά η εφαρμογή του, να εξασφαλίζεται η συνοχή του και να αποφεύγονται οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, οι συγκρούσεις και οι αντινομίες.

*Η αναζήτηση της «επιτελικότητας» χαρακτηρίζει σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό τα περισσότερα από τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα ή έστω τις μεταρρυθμιστικές προθέσεις με στόχο την αναμόρφωση της διοικητικής ή κυβερνητικής λειτουργίας την τελευταία δεκαετία (Παπατόλιας 2011α). Η ευρεία χρήση του όρου «Επιτελικό Κράτος» αναδεικνύει, όμως, και τις εναλλακτικές, συχνά αντικρουόμενες, προσλήψεις του. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην εννοιολόγηση του Γ. Σωτηρέλη, που βρίσκεται πίσω από την πρώτη απόπειρα εισαγωγής της επιτελικής διακυβέρνησης στη χώρα μας, το Ε.Κ. ταυτίζεται με ένα «κράτος-στρατηγείο» που διαμορφώνει τις προγραμματικές κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής και αρθρώνεται σε λίγα Υπουργεία με ελάχιστες γενικές διευθύνσεις και με μικρό αριθμό υψηλών προσόντων υπαλλήλων. Στο μοντέλο αυτό η «επιτελικότητα» της διοίκησης δεν εξαντλείται στο «στρατηγικό προγραμματισμό» και τη σύλληψη των ασκούμενων πολιτικών, αλλά περιλαμβάνει εξίσου τη μεταφορά των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κεντρικού κράτους στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες και στους δύο βαθμούς της Αυτοδιοίκησης (Σωτηρέλης/Πικραμένος/Ξηρός 2011, 28-40 και Παπατόλιας 2010, 279-303).*

Στην αντίληψη Σωτηρέλη περί «κράτους-στρατηγείου», που απηχεί κυρίως την εμπειρία της σκανδιναβικής διακυβέρνησης, η πλευρά του Υπουργού Επικρατείας Γ. Γεραπετρίτη, αντιτείνει ότι «Επιτελικό» είναι το Κράτος που «φέρει αποτέλεσμα», που έχει την ικανότητα «να προγραμματίζει, να συντονίζει και να ελέγχει» και όχι το Κράτος που είναι μικρό και ευέλικτο, καθώς οι σχετικές θεωρίες της πολιτικής επιστήμης της δεκαετίας του '80 έχουν πλέον ξεπεραστεί, εάν όχι ανατραπεί. Για αυτή την προσέγγιση της επιτελικότητας, «το κρίσιμο του Ε.Κ. είναι η ύπαρξη τυποποιημένων διαδικασιών, οι οποίες μπορούν ανά πάσα στιγμή να ελεγχθούν ως προς την τήρησή τους», ενώ το κύριο κριτήριο της

επιτελικής διακυβέρνησης είναι η «δημιουργία προγραμματικών θέσεων» που επιτρέπουν τη σύγκριση, την αξιολόγηση και την παρακολούθηση του παραγόμενου έργου (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019). Απέναντι στην «ευσύνοπτο Κυβέρνηση» και το παρωχημένο «ευέλικτο Κράτος-Στρατηγείο», ο Γ. Γεραπετρίτης αντιπαραθέτει έτσι το σύγχρονο «προγραμματικό Κράτος των τυποποιημένων διαδικασιών», χωρίς να αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο εύρος του κυβερνητικού σχήματος ή την πολυλειτουργική υπερφόρτωση των κεντρικών δομών (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Θ', 1752-1753).

### **β) Οι βασικοί άξονες του νόμου 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος»**

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, αλλά και τις σχετικές αναπτύξεις του Υπουργού Επικρατείας στην κοινοβουλευτική διαδικασία, η νομοθετική πρωτοβουλία για το Ε.Κ. «κωδικοποιεί σε ένα απλό και περιεκτικό κείμενο τη νέα οργανωτική διάσταση της Κυβέρνησης και της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, ώστε αυτή να καθίσταται πλέον κατανοητή και να είναι ευκόλως προσβάσιμη σε όλους τους πολίτες». Κατά τον Γ. Γεραπετρίτη, πρόκειται για «ένα σύγχρονο εγχειρίδιο διακυβέρνησης» που κωδικοποιεί σε ένα ενιαίο κείμενο όλες τις πολυδιάσπαρτες διατάξεις, που εκτεινόταν σε εκατοντάδες νομοθετήματα, σχετικά με την οργάνωση του κεντρικού κράτους, τη σύνθεση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και τους κανόνες καλής νομοθέτησης, λογοδοσίας και διαφάνειας της κυβερνητικής λειτουργίας (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019). Όπως αναφέρει ο Πρωθυπουργός, Κ. Μητσοτάκης, «το Κράτος διαθέτει πλέον έναν απλό κώδικα λειτουργίας που συμπυκνώνει και απλοποιεί όλες τις διάσπαρτες διατάξεις σαράντα ετών» (Πρακτικά Βουλής, 6.8.2019, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Ι', 1845).

Η βασική αρχή που ομολογημένα διαπνέει το νομοθέτημα αφορά τον τρόπο με τον οποίο παράγεται η δημόσια πολιτική, ο οποίος πλέον θα οργανώνεται «από πάνω προς τα κάτω», μέσα από την εισαγωγή ενός κεντρικού συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου. *Η επιτελικότητα έγκειται ειδικότερα στην παραγωγή*



«από τα πάνω» ενός συνεκτικού σχεδίου επιχειρησιακής κυβερνητικής πολιτικής, μέσω της σύμπραξης των κεντρικών δομών της Κυβέρνησης και των Υπουργείων, το οποίο στη συνέχεια θα υλοποιείται πιστά από τα επιμέρους Υπουργεία (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019). Η ευθύνη της λειτουργίας αυτού του συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης ανατίθεται σε μια νέα κεντρική διοικητική μονάδα, την Προεδρία της Κυβέρνησης, στην οποία συγχωνεύονται όλες οι υπηρεσίες και οι αρμοδιότητες των τριών διαφορετικών Γραμματειών, ως αυτοτελών υπηρεσιών, που κατά το προϊσχύον καθεστώς υπάγονταν απευθείας στον Πρωθυπουργό.

Η επιδίωξη της ενοποίησης και της συντονισμένης εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών μέσα από μια ισχυρή κεντρική πολιτική καθοδήγηση τονίζεται και στην παρέμβαση του Πρωθυπουργού, ο οποίος χαρακτηρίζει σύγχρονο «προοδευτικό αίτημα» την «αναζήτηση (ισχυρής) κεντρικής εξουσίας» απέναντι σε μια «κατακερματισμένη Κυβέρνηση» που «αποφασίζει χωρίς να πράττει» (Πρακτικά Βουλής, 6.8.2019, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση Γ΄, 1845). Με τη δημιουργία της Προεδρίας της Κυβέρνησης, φανερώνεται η πρόθεση της πλειοψηφίας να απαντήσει σε μία «πρόκληση αναμόρφωσης των μηχανισμών συντονισμού» που υπονόμειαν την κυβερνητική αποτελεσματικότητα, ενώ και οι νομοθετικές παρεμβάσεις που προηγήθηκαν στον τομέα αυτό αξιολογούνται ως περιορισμένης ή και μηδενικής αξίας. Προβάλλεται έτσι μια «θετική εκδοχή» του πρωθυπουργοκεντρισμού, που αναλύεται στην αναβάθμιση του «κέντρου διακυβέρνησης», υπό την έννοια της ενίσχυσης των μηχανισμών υποστήριξης του Πρωθυπουργού στην άσκηση του συντονιστικού-καθοδηγητικού ρόλου του. Η Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ) που υπάγεται στον Πρωθυπουργό εμφανίζεται έτσι ως «βασικός πυλώνας» του συντονισμού και ως «επιτελική δημόσια υπηρεσία» που αποσκοπεί στον αποτελεσματικό προγραμματισμό και την απρόσκοπτη υλοποίηση των κυβερνητικών δράσεων. Προς το σκοπό αυτό, η υπηρεσία παρουσιάζει μια αξιοπρόσεκτη εσωτερική λειτουργική διαφοροποίηση, καθώς διαρθρώνεται σε πέντε Γενικές Γραμματείες με διακριτά καθήκοντα (Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού με τρεις τομείς αρμοδιοτήτων, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτι-

κών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ Παρακολούθησης Κυβερνητικού Έργου), ενώ παράλληλα θεσπίζονται λεπτομερείς διαδικασίες για την οργάνωση της διαρκούς επικοινωνίας και αλληλοτροφοδότησης μεταξύ της ΠτΚ και των Υπουργείων σχετικά με το σχεδιασμό, το συντονισμό και την παρακολούθηση της εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου<sup>3</sup>.

Μεταξύ των μονάδων της ΠτΚ περιλαμβάνεται και η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (ΓΓΝΚΘ), η οποία αναλαμβάνει κομβικό ρόλο στο συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, έχοντας την ευθύνη όχι μόνο της υποστήριξης της συλλογικής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου ή το συντονισμό της εφαρμογής των κανόνων της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, αλλά και της τελικής επεξεργασίας των νομοσχεδίων προτού αυτά κατατεθούν στη Βουλή. Αυτή η αναβαθμισμένη Γενική Γραμματεία νομοπαρασκευής είναι εμπνευσμένη, κατά παραδοχή του Υπουργού Επικρατείας, από το αγγλικό πρότυπο του «Low Officer» του Γραφείου του Πρωθυπουργού που αναλαμβάνει την τελική κατάρτιση των νομοσχεδίων πάνω στους βασικούς άξονες πολιτικής που έχουν παραχθεί εντός των Υπουργείων.

Σε ό,τι αφορά την ΠτΚ, ο Υπουργός Επικρατείας αναγνωρίζει ως αλλοδαπό πρότυπο κυβερνητικού συντονισμού τη λειτουργία της Γερμανικής Καγκελαρίας για το σχεδιασμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής, επιμέ-

(3) Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, «οι προτεινόμενες διατάξεις παρέχουν στην εκάστοτε Κυβέρνηση τα απαιτούμενα εργαλεία, προκειμένου αυτή να ανταποκριθεί σε μια συγκεκριμένη στοχοθεσία με επίκεντρο τη διαρκή επικοινωνία και αλληλεπίδραση μεταξύ των Υπουργείων και της Προεδρίας της Κυβέρνησης που συστήνεται ως «επιτελική δημόσια υπηρεσία», για να υπάρχει συνεχής παρακολούθηση της εξέλιξης του κυβερνητικού έργου και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί». Στην περιγραφή του άρθρου 22 προβάλλεται ότι αυτή η «νέα συνεκτική δομή» αναλαμβάνει ως κύριο καθήκον «να συντονίζει το σχεδιασμό και την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου σε διυπουργικό επίπεδο, επιλύοντας διαφορές όπου αυτές αναφύονται, για την επίτευξη των στόχων των κυβερνητικών πολιτικών», υποστηρίζοντας τον Πρωθυπουργό στην άσκηση της «πολυδιάστατης αποστολής του» υπό συνθήκες «πολυπλοκότητας και εξειδίκευσης των κυβερνητικών και εν γένει δημόσιων υπηρεσιών». Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερη σημασία έχουν οι διατάξεις σχετικά με τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου με βασικό εργαλείο το «Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής», το οποίο συντάσσεται από την ΠτΚ και ενοποιεί - συστηματοποιεί τα «Σχέδια Δράσης» των Υπουργείων, προκειμένου να αποτυπώσει τις «στρατηγικές επιλογές, τους άξονες πολιτικής και τις προτεραιότητες της Κυβέρνησης» (άρθρα 49-56).

νοντας στη δημιουργία ενός συστήματος «έγκαιρης προειδοποίησης» που ενεργοποιεί το συντονιστικό-καθοδηγητικό ρόλο του Πρωθυπουργού για την άρση των συναρμοδιοτήτων ή άλλων εμποδίων που παράγουν «ανασχές στην υλοποίηση του κυβερνητικού σχεδιασμού». Αντλώντας πάλι επιχειρήματα από τη συγκριτική ευρωπαϊκή εμπειρία, υποστηρίζει ότι «όπου υπάρχει κοινοβουλευτικό πολίτευμα υπάρχει ένας βαρύς κεντρικός μηχανισμός παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, εγκατεστημένος στο Γραφείο του Πρωθυπουργού». Συγκρίνοντας, μάλιστα, τις προτεινόμενες διαδικασίες με όσα ισχύουν στη Γερμανία διαπιστώνει στις συνεδριάσεις της αρμόδιας Διαρκούς Επιτροπής ότι οι αρμοδιότητες της ΠτΚ υπολείπονται σημαντικά («είναι παιδική χαρά» σημειώνει χαρακτηριστικά) σε σχέση με τις ελεγκτικές εξουσίες της γερμανικής Καγκελαρίας.

Τέλος, είναι σαφές ότι τόσο στην Αιτιολογική Έκθεση όσο και στις σχετικές παρεμβάσεις στην κοινοβουλευτική διαδικασία, η *πλειοψηφία λαμβάνει συστηματικά πρόνοια να καταδείξει ότι με το νομοθέτημα που προτείνει, το Υπουργικό Συμβούλιο αναδεικνύεται ως το κεντρικό επιτελικό όργανο της διακυβέρνησης, με επικεφαλής τον Πρωθυπουργό, στο κρίσιμο επίπεδο της χάραξης της πολιτικής*. Χαρακτηριστικά ο Υπουργός Επικρατείας αναφέρει ότι «το Υπουργικό Συμβούλιο αποκαθίσταται, σύμφωνα με τη συνταγματική του προοπτική<sup>4</sup>, ως ένα όργανο συλλογικό και διαβουλευόμενο, από το οποίο εκπορεύεται η δημόσια πολιτική», καθώς πλέον θα συνεδριάζει κατά μήνα, θα έχει «μια πολύ συγκεκριμένη ύλη να διαχειριστεί», θα καθορίζει τη γενική πολιτική εγκρίνοντας ένα πολύ συγκεκριμένο και συνολικό κυβερνητικό επιχειρησιακό σχέδιο, ενώ γενικότερα θα λειτουργεί με σαφή χρονοδιαγράμματα και συγκεκριμένη τυποποίηση, περιοδικότητα και κανονικότητα που αφενός θα εμποδίζουν την παράκαμψη ή την υποκατάστασή του και αφετέρου θα διασφαλίζουν τη διαφάνεια και τη δημόσια λογοδοσία στην όλη δραστηριότητά του (Πρακτικά Διαρκούς Επιτρο-

(4) Χαρακτηριστικό είναι και το ακόλουθο απόσπασμα από την τοποθέτηση του Υπουργού Επικρατείας: «Το Σύνταγμα επιβάλλει ότι η κυβέρνηση συλλογικά συντονίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική τη χώρας. Το Σύνταγμα είναι εκείνο που επιτάσσει ότι ο Πρωθυπουργός διασφαλίζει την ενότητα τη κυβέρνησης και κατευθύνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες για τη συντέλεση της κυβερνητικής πολιτικής» (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Θ', 1752).

πής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019).

## γ) Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος»

Το νομοθέτημα για το Ε.Κ. δέχθηκε έντονη κριτική από τους εκπροσώπους α) των κομμάτων της αντιπολίτευσης κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία (Επιτροπή, Ολομέλεια), β) των κοινωνικών και επιστημονικών φορέων κατά το στάδιο της ακρόασης τους στην Επιτροπή και γ) του δημοσιογραφικού κόσμου και της επιστημονικής κοινότητας που προέβησαν σε δημόσιες παρεμβάσεις ή σχολιασμούς σχετικά με τις ρυθμίσεις του Νόμου. Θα επιχειρήσουμε μια πρώτη αξιολόγηση της ασκηθείσας κριτικής σε δύο πεδία με έντονο συνταγματικό ενδιαφέρον, όπου η ενίσχυση του πρωθυπουργοκεντρισμού εκδηλώνεται, κατά τις προσεγγίσεις αυτές, με δύο διαφορετικούς τρόπους: α) την υπερσυγκέντρωση εξουσιών ευθέως στον Πρωθυπουργό και β) την υποβάθμιση του συνταγματικά κατοχυρωμένου πολιτικού ρόλου των Υπουργών. Στόχος μας είναι να αποτιμήσουμε την πειστικότητα των επιχειρημάτων που προβλήθηκαν, παρουσιάζοντας, συγχρόνως, όπου αυτό είναι εφικτό, και τις σχετικές απαντήσεις της κυβερνητικής πλευράς με παράλληλη αξιολόγηση και της δικής της επιχειρηματολογίας.

### ι) Υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον Πρωθυπουργό

Η κριτική για υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον Πρωθυπουργό προβάλλει ότι μέσω της ίδρυσης μιας «υπερδομής» ή ενός «υπερ-υπουργείου», όπως συχνά χαρακτηρίζεται η ΠτΚ, ο Πρωθυπουργός αποκτά τον απόλυτο έλεγχο του κράτους χωρίς κανένα θεσμικό αντίβαρο στις υπερεξουσίες του. Οι δε χαρακτηρισμοί για το νέο ρόλο του Πρωθυπουργού παρέχονται αφειδώς, καθώς γίνεται λόγος για «αιρετό Μονάρχη», «Λεβιάθαν», «σουλτάνο» ή «αυτοκράτορα» που επικυριαρχεί στα άλλα όργανα μέσα από μια υπερ-εξοπλισμένη δομή που αποτελεί μετεξέλιξη του Γραφείου του Πρωθυπουργού και αλλοιώνει τις παγιωμένες θεσμικές ισορροπίες του κοινοβουλευτικού συστήματος. Το ουσιαστικό της κριτικής αυτής έγκειται στην ανάδειξη δύο στοιχείων: α) Την ίδρυση μιας «προσωποπαγούς παράλληλης δομής», η οποία ενεργοποιείται με σκοπό τον απόλυτο έλεγχο της πολιτικής δραστηριότητας υπό το

πρόσχημα του συντονισμού<sup>5</sup>. β) Τη θεσμοθέτηση της απόλυτης διακριτικής ευχέρειας του Πρωθυπουργού να αποφασίζει για τη στελέχωσή της, κατά παρέκκλιση των διατάξεων της κοινής νομοθεσίας, ενισχύοντας έτσι περαιτέρω το χαρακτήρα της ως προσωπικού μηχανισμού στην υπηρεσία του εκάστοτε Πρωθυπουργού<sup>6</sup>.

Αρκετές παρεμβάσεις επίσης εκτιμούν ότι αυτή η υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον Πρωθυπουργό παραπέμπει στο προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης «δημιουργώντας θέματα θεσμικής ισορροπίας στο συνταγματικό πλαίσιο λειτουργιών και διάκρισης των εξουσιών». Η κριτική εντοπίζεται και στις παρεμβάσεις του αρχηγού της Αντιπολίτευσης, Α. Τσίπρα, ο οποίος αναφέρεται ειδικά σε «θεσμική λαθροχειρία» που υπερβαίνει τα «θεσμικά όρια» του Πολιτεύματος (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, 1785).

Η κυβερνητική πλευρά έχει επιχειρήσει να αντικρούσει με συστηματικό τρόπο την κριτική για υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων γύρω από τον Πρωθυπουργό. Το κύριο βάρος της αντεπιχειρηματολογίας ανέλαβε κατά βάση ο Υπουργός Επικρατείας, ο οποίος επιστράτευσε στην κατεύθυνση αυτή συνταγματολογικά, αλλά και μεθοδολογικά ή γενικότερα πολιτικο-φιλοσοφικά επιχειρήματα. Κατ' αρχήν, υποστηρίζεται κατά κόρον ότι μέσα από τη λειτουργία του Ε.Κ. «αποκαθίσταται» ο συνταγμα-

τικός ρόλος των άμεσων οργάνων του Κράτους, ήτοι του Υπουργικού Συμβουλίου του Πρωθυπουργού και των Υπουργών. Ειδικότερα, *προβάλλεται ότι στο νέο σύστημα το Υπουργικό Συμβούλιο αναβαθμίζεται, κατά το «αληθές νόημα» του Συντάγματος, ως κύριο όργανο παραγωγής πολιτικής, που καθορίζει συλλογικά το κυβερνητικό πρόγραμμα επιμερίζοντας τις δράσεις και την πολιτική ευθύνη στα επιμέρους Υπουργεία, ο Πρωθυπουργός διασφαλίζει αποτελεσματικότερα την ενότητα της Κυβέρνησης με μια κεντρική δομή που παρακολουθεί την εκτέλεση του κυβερνητικού έργου, ενώ και οι Υπουργοί διατηρούν άθικτες όλες τις αρμοδιότητές τους ως προς την πολιτική διεύθυνση των Υπουργείων τους, με έμφαση στο στρατηγικό προγραμματισμό των κυβερνητικών δράσεων του τομέα ευθύνης τους.*

Περαιτέρω, στην κριτική για «αλλοίωση του Πολιτεύματος», ο Γ. Γεραπετρίτης αντιτείνει ότι κατ' εσχάτην στην Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία ισχύει ένα «σύστημα παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου» (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, 1787) αναφερόμενος στα πρότυπα της Γερμανίας και της Μ. Βρετανίας. Στη μομφή, τέλος, ότι εγκαθιδρύεται ένα «κράτος υποχείριο του Πρωθυπουργού» που ασκεί ασφυκτικό έλεγχο στο πολιτικό σύστημα, απαντά ότι το Ε.Κ. κινείται στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη του πρωθυπουργοκεντρισμού, καθώς με τις τυποποιημένες διαδικασίες που καθιερώνει, «οι οποίες ανά πάσα στιγμή μπορούν να ελεγχθούν ως προς την τήρησή τους» (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, 1753), οριοθετείται ο ρόλος του Πρωθυπουργού σε ένα αυστηρότερο πλαίσιο που τον υποχρεώνει να σέβεται συγκεκριμένους κανόνες συλλογικής λειτουργίας και μειώνει έτσι σημαντικά τα περιθώρια των κινήσεών του. Δηλώνοντας την πίστη του στις «διαδικασίες» ως αντίβαρο της ελαστικής και ανεξέλεγκτης πρωθυπουργικής δράσης, και όχι στους «μεσσίες», τις ελάχιστες ορθολογικές εγγυήσεις δηλαδή μιας χαρισματικής προσωπικότητας (όπως υποστήριζε ο Κ. Τσάτσος), ο Υπουργός Επικρατείας εκθέτει το θεωρητικό υπόβαθρο του Ε.Κ., το οποίο συνδυάζει α) τη συλλογικότητα στην παραγωγή πολιτικής (ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου), β) τον επαγγελματισμό και την τεχνοκρατική επάρκεια του στρατηγικού προγραμματισμού (ρόλος της ΠτΚ) και γ) τη δυνατότητα λογοδοσίας με τη διαφανή και δημοκρατική λειτουργία της Κυβέρνησης (ρόλος των τυποποιημένων διαδι-

(5) Η Ειδική Αγορήτρια του ΜέΡΑ25 Α. Αδαμοπούλου κάνει λόγο στην Επιτροπή για «σκληρή κομματικοποίηση» που εξασφαλίζεται με μια «προσωποπαγή δομή», στην πραγματικότητα «παράλληλη δομή», η οποία εισάγει διαδικασίες καθολικού και απόλυτου ελέγχου της πολιτικής δραστηριότητας με το «πρόσχημα του συντονισμού» και ενισχύει υπέρμετρα τις εξουσίες του Πρωθυπουργού. Ο Ειδικός Αγορητής του ΚΙΝΑΛ Χ. Καστανίδης υποστηρίζει ότι με τη δημιουργία αυτής της «θηριώδους αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας» που υπάγεται στον Πρωθυπουργό μεταφέρονται σ' αυτήν «απαράδεκτες αρμοδιότητες» που αφαιρούνται από τα Υπουργεία και τη δημόσια ιεραρχία συνιστώντας κατ' ουσίαν «νόσφιση εξουσιών». Ο Ειδικός Αγορητής της Ελληνικής Λύσης Κ. Χήτας τονίζει ότι ο υπερσυγκεντρωτισμός των εξουσιών στον πρωθυπουργό κάνει το «πολιτικό σύστημα πιο ευάλωτο στα συμφέροντα της οικονομικής ολιγαρχίας, ενώ και ο Ειδικός Αγορητής του ΚΚΕ, Ε. Συντηχάκης, κάνει λόγο για «κρατική διοίκηση πιο συγκεντρωτική» που εξυπηρετεί αποτελεσματικότερα την αντιλαϊκή πολιτική (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019).

(6) Δεν είναι λίγες οι παρεμβάσεις που επισημαίνουν την απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Πρωθυπουργού να αποφασίζει για τη στελέχωση της ΠτΚ μέσω δημοσίων υπαλλήλων ή μετακλητών, διαδικασία η οποία δεν παρέχει «κανένα εγγύριο απροσώποληπτης κρίσης» (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, Καστανίδης 1743 και Βερναρδάκης 1776), καθώς γίνεται κατά παρέκκλιση των διατάξεων που εξασφαλίζουν τη διαφάνεια, την αξιοκρατία και τη «διαφύλαξη της θεσμικής μνήμης».



κασιών). Δεν είναι τυχαία η καταληκτική αναφορά του στη ρήση του Γούντροου Ουίλσον ότι «η ιστορία της ελευθερίας γράφεται από τις διαδικασίες που οριοθετούν την εξουσία» (Πρακτικά Βουλής, 6.8.2019, 1869). Στους αντίποδες αυτής της θεώρησης, ο Κ. Σκανδαλίδης αναφέρει ότι η υπερβολική τυποποίηση των διαδικασιών διακυβέρνησης αχρηστεύει τις δημιουργικές πρωτοβουλίες και «πνίγει την πολιτική», ενώ και ο Α. Λοβέρδος κάνει λόγο για αχρείαστο «λεγκαλισμό» και για «θεσμική αφέλεια» (Πρακτικά Βουλής, 6.8.2019, 1832-1833 και 1844).

Ενδιαφέρουσα, επίσης, είναι και η επιχειρηματολογία του Πρωθυπουργού για το ζήτημα. Στην κριτική ότι το νομοσχέδιο συγκεντρώνει εξουσίες στον Πρωθυπουργό και το πολυάριθμο επιτελείο του απαντά ότι «είναι μάλλον άστοχο ο συντονισμός και η στενή παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου να βασίζονται «συγκεντρωτισμός», καθώς η Κυβέρνηση αποκτά επιτέλους και «κάθετη δομή» και «οριζόντιο συντονισμό», με ένα Υπουργικό Συμβούλιο που δρα ως «καλοκουρδισμένη μηχανή» για να εφαρμόσει ένα κυβερνητικό πρόγραμμα με ισχυρή λαϊκή νομιμοποίηση. Δανείζεται δε από την πολιτική επιστήμη τη σκέψη ότι η εγγενής πρωθυπουργοκεντρική ροπή του συστήματος, βάσει του Συντάγματος που προβλέπει όντως μια ισχυρή εκτελεστική εξουσία, το καθιστά «ψευδεπίγραφα συγκεντρωτικό», καθώς σε όλη τη μεταπολίτευση και παρά το «μεγάλο πολιτικό εκτόπισμα» ορισμένων Πρωθυπουργών, το κυβερνητικό σχήμα παρουσίαζε ανέκαθεν «χαλαρή θεσμική θωράκιση, εσωτερικές ανακολουθίες και ελλιπή τεκμηρίωση» λόγω «έλλειψης κοινού σχεδίου, διυπουργικού συντονισμού και συνεργασίας με τη διοίκηση». Αυτό, λοιπόν, το έλλειμμα του ισχυρού «κέντρου διακυβέρνησης», που έχει εντοπίσει ο ΟΟΣΑ, έρχεται να θεραπεύσει το Ε.Κ., σύμφωνα με τον Πρωθυπουργό, μέσα από την ενδυνάμωση της κεντρικής εξουσίας και τον καλύτερο συντονισμό των υπουργικών της βραχιόνων.

Η παραπάνω επιχειρηματολογία επιχειρεί να αναδείξει τον «φορμαλιστικό χαρακτήρα» της κριτικής για υπερσυγκεντρωτισμό, υπενθυμίζοντας πόσο ελαστικά λειτούργησε ο «παλαιού τύπου» πρωθυπουργοκεντρισμός στη μεταπολίτευση, πόσο ισχνά αποτελέσματα παρήγαγε στην αποτελεσματική διεύθυνση του κράτους και πόσο αδύναμος φάνηκε να αποτρέψει τον πελατειασμό, τη φρεοδοποίηση των Υπουργείων ή τη δημοσιονομική εκτροπή

της χώρας. Στόχος είναι να καταδειχθεί ότι η μομφή περί ενίσχυσης του πρωθυπουργοκεντρισμού αφενός είναι υποκριτική (σε πραγματολογικό επίπεδο) και αφετέρου ότι δύσκολα μπορεί να ευδοκιμήσει (σε κανονιστικό επίπεδο) στους κόλπους της συνταγματικής θεωρίας. Η προσπάθεια αυτή εμφανίζεται πειστική στο μέτρο που το ζήτημα της υπέρμετρης ενίσχυσης του ρόλου του Πρωθυπουργού είχε ήδη αναδειχθεί με αφορμή τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, όταν έγινε κατά κόρον λόγος για «ενιαίο κέντρο εξουσίας» του Πρωθυπουργού και για «κυριαρχικό ρόλο» έναντι του οποίου δεν θεσπίζονται επαρκή «θεσμικά αντίβαρα». Έκτοτε, αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι η ανάδειξη του Πρωθυπουργού ως κεντρικού πόλου ισχύος συνδέεται με την αδιαμφισβήτητη δυνατότητά του να εξασφαλίζει την ενιαία και αποτελεσματική διοίκηση του κρατικού μηχανισμού σε ένα κατακερματισμένο διοικητικό τοπίο. Όλη η πορεία του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού συνέχεται με την επιτακτική ανάγκη για ένα ισχυρό «κέντρο διακυβέρνησης», ικανό να ανταποκριθεί στα σύνθετα καθήκοντα που επιβάλλουν οι διεθνείς αγορές και ο ανταγωνισμός των κρατών σε περιβάλλον διάχυτης δημοσιονομικής κρίσης. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον εδραιωμένου πρωθυπουργοκεντρισμού, η προσθήκη μιας «παράλληλης προσωποπαγούς δομής», υποστηρικτικής στο έργο του Πρωθυπουργού, δύσκολα μπορεί να εκφράσει μια νέα ισχυρή απειλή, ικανή να ανατρέψει τις υφιστάμενες συνταγματικές ισορροπίες ή να ενισχύσει υπέρμετρα τη ροπή του αυταρχικού «πρωθυπουργικού κυβερνητισμού».

Η δε κριτική για «αλλοίωση» των συνταγματικών διατάξεων που ορίζουν τις αρμοδιότητες των οργάνων του Κράτους, και ιδίως τη σχέση του Πρωθυπουργού με το Υπουργικό Συμβούλιο, κρίνεται υπερβολική, καθώς δεν τεκμηριώνει εάν και πώς θίγεται το συλλογικό σύστημα λειτουργίας ή πώς «αποξενώνεται» το Υπουργικό Συμβούλιο από την τελική αρμοδιότητα έγκρισης του κυβερνητικού προγράμματος και άρσης των υπουργικών διαφωνιών. Όπως είναι γνωστό, στο συλλογικό σύστημα οργάνωσης, η ευθύνη για τη χάραξη και την εφαρμογή της γενικής πολιτικής ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο και ο Πρωθυπουργός ασκεί πρωτίστως ένα συντονιστικό ρόλο, ενώ στο μονοκρατικό σύστημα, ο Πρωθυπουργός χαράσσει κυριαρχικά την κυβερνητική πολιτική και οι Υπουργοί περιορίζονται στο

να την εξειδικεύουν στους επιμέρους τομείς ευθύνης τους. Αυτό το συλλογικό σύστημα οργάνωσης, ως ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση έναντι του κινδύνου της πρωθυπουργικής παντοδυναμίας, εάν δεν αναβαθμίζεται, δείχνει πάντως να διασώζεται από τυπική-κανονιστική σκοπιά, τουλάχιστον ως προς το νέο ρόλο του Υπουργικού Συμβουλίου, με τις νέες ρυθμίσεις περί «Επιτελικού Κράτους».

### **ii) Η υποβάθμιση του πολιτικού ρόλου των Υπουργών**

Ο δεύτερος άξονας της κριτικής εστιάζει στη συστασιακά ανεπίτρεπτη πολιτική αποδυνάμωση των Υπουργών, η οποία εκτιμάται ότι προκαλείται από το συνδυασμό των υπερεξουσιών του Πρωθυπουργού με την υπερενίσχυση των αρμοδιοτήτων της ΠτΚ. Οι προβλέψεις αυτές καταγγέλλονται συστηματικά ως απόπειρα «αλλοίωσης» των συνταγματικών διατάξεων περί συλλογικής ευθύνης του Υπουργικού Συμβουλίου και ατομικής ευθύνης των Υπουργών (Άρθρο 85 Σ). Οξύτερη είναι η παρέμβαση της Ειδικής Αγορήτριας του ΜέΡΑ25 που υποστηρίζει ότι ο ρόλος των Υπουργών καθίσταται «διακοσμητικός και διαχειριστικός», επειδή αυτοί παραχωρούν στον Πρωθυπουργό το προνόμιο της νομοθετικής τους πρωτοβουλίας και μετατρέπονται έτσι σε «ενεργούμενά του» με δευτερογενές αποτέλεσμα «να επιλέγονται πλέον για τους υπουργικούς θώκους μόνον οι αρεστοί στην ηγεσία» (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, 1751). Ο Χ. Καστανίδης από τη μεριά του ΚΙΝΑΛ επισημαίνει μάλιστα γλαφυρά ότι αφού μία από τις πέντε Γενικές Γραμματείες της ΠτΚ θα είναι και ο τελικός συντάκτης των νομοσχεδίων και των τροπολογιών, τότε «ο Υπουργός δικαιούται να κάνει δύο πράγματα: Πρώτον, να υποβάλλει τα σέβη του στο Γενικό Γραμματέα Κοινοβουλευτικών και Νομικών Θεμάτων» και στη συνέχεια «να δηλώσει τις κατευθυντήριες αρχές» του μελλοντικού νομοθέτηματος ή έστω «κατά παραχώρηση» ένα λιτό «προσχέδιο» (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, 1743).

Την εναργέστερη και νηφαλιότερη παρουσίαση του σχετικού προβληματισμού τη βρίσκουμε στην αγόρευση της Μ. Γιαννάκου στην Επιτροπή (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019). Η βουλευτής και πρώην Υπουργός, αφού διαπιστώνει εκ της πείρας της την αποτυχία της μέχρι σήμερα ισχύουσας πρακτικής συντονισμού μέσω συ-

νεννόησης Πρωθυπουργού και Υπουργών, αναρωτιέται στη συνέχεια πώς είναι δυνατόν ένας Υπουργός, που έχει ατομική πολιτική ευθύνη με βάση το Σύνταγμα (Άρθρο 84 παρ. 2 Σ), να έχει τον πλήρη έλεγχο του Υπουργείου του, όταν θα συνυπάρχει με έναν Υπηρεσιακό Γραμματέα στην κορυφή της υπηρεσιακής διοίκησης, έναν Υφυπουργό με αρμοδιότητες απευθείας από τον Πρωθυπουργό, καθώς και έναν Γενικό Γραμματέα, και ίσως έναν Ειδικό Γραμματέα, με πρόσθετες αρμοδιότητες. «Πώς θα μπόρουν να συντονιστούν όλα αυτά;» εκφράζει την αγωνία της η πρώην Υπουργός, προσθέτοντας ότι «ο Υπουργός θα δίνει λόγο στη Βουλή και στην κοινή γνώμη». Για το λόγο αυτό, ζητάει εν τέλει να αποσαφηνιστεί ότι ο Υπουργός, επειδή έχει την πολιτική ευθύνη του Υπουργείου, θα πρέπει ταυτόχρονα να έχει και την «αρμοδιότητα να ελέγχει όλο το σύστημα» παραγωγής και εφαρμογής της πολιτικής.

Το ίδιο μοτίβο, με εμφανώς πιο αντιπολιτευτική εκφορά, ακολουθεί (κυρίως στην Επιτροπή) σύσσωμη η αξιωματική αντιπολίτευση, υποστηρίζοντας ότι το νομοθέτημα επικυρώνει θεσμικά την έλλειψη εμπιστοσύνης του Πρωθυπουργού προς τα στελέχη του<sup>7</sup>. Ιδιαίτερα αιχμηρή είναι και η παρέμβαση του Α. Λοβέρδου, ιδίως όταν επισημαίνει ότι το νέο σύστημα ελέγχου της νομοθετικής πρωτοβουλίας, με τα «καυδιανά δίκρανα» των δύο Συντονιστικών Γενικών Γραμματειών της ΠτΚ, θα προκαλέσει «αποπληξία» στους Υπουργούς και συνθήκες καταστροφικής θεσμικής «αυτοπαγίδευσης» που υπερβαίνουν κατά πολύ τις ανώδυνες καθυστερήσεις που προκαλούσε στο παρελθόν η μονοπρόσωπη δομή του Γενικού Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου (Πρακτικά Βουλής, 6.8.2019, 1832). Ο αρχηγός της Αντιπολίτευσης, Α. Τσίπρας, όπως ήταν αναμενόμενο, ασκεί την οξύτερη κριτική κάνοντας λόγο για «Κράτος με Υπουργούς-ανδρείκελα, χωρίς δυνατό-

(7) Ο Χ. Σπίρτζης αναρωτιέται εάν θα απαντάει στις ερωτήσεις των βουλευτών απευθείας ο Πρωθυπουργός, εξαιτίας του ότι οι Υπουργοί περιθωριοποιούνται στην κοινοβουλευτική διαδικασία παραχωρώντας τη νομοθετική πρωτοβουλία τους στην ΠτΚ. Την ίδια γραμμική επιχειρηματολογία ακολουθεί και ο Δ. Τζανακόπουλος όταν αναφέρει ότι η νέα ΓΓΝΚΘ δε θα ασχολείται με θέματα νομοτεχνικής αρτιότητας των νομοσχεδίων, αλλά θα επιχειρεί πολιτικό συντονισμό και θα ασκεί έντονη παρεμβατική δραστηριότητα στο περιεχόμενό τους, με τον Γ. Ραγκούση να προσθέτει ότι το νομοθέτημα επικυρώνει θεσμικά την «έλλειψη εμπιστοσύνης του Πρωθυπουργού στα στελέχη του» (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019).

τητα να ελέγχουν το Υπουργείο τους» αφού «τη δουλειά θα τη βγάζουν» οι υφιστάμενοί τους Υφυπουργοί-τεχνοκράτες, καθώς και οι Γενικοί Γραμματείς που θα αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, 1784).

Η άμυνα του Πρωθυπουργού απέναντι σε αυτή την κριτική έγκειται στην επιθετική αμφισβήτηση της φεουδοποίησης των Υπουργείων. «Τα Υπουργεία αντί να λειτουργούν ως ξεχωριστά διοικητικά φέουδα, εντάσσονται σε έναν κοινό προγραμματισμό» τονίζει, θυμίζοντας παράλληλα ότι η ανοχή σε «διάσπαρτες απόψεις» και Υπουργούς με «απόλυτη ανεξαρτησία» αποκομμένους από το «κυβερνητικό κέντρο» είχε καταστροφικές επιπτώσεις στο παρελθόν για την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου (Πρακτικά Βουλής, 6.8.2019, 1845-1846).

Στην ουσία, όμως, της κριτικής απαντά ο Γ. Γεραπετρίτης υποστηρίζοντας ότι ο εξατομικευμένος κοινοβουλευτικός έλεγχος και η ατομική ευθύνη του Υπουργού συνυπάρχουν στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα με τους βαρείς μηχανισμούς παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου που εγκαθίστανται στο Γραφείο του Πρωθυπουργού. «Όπου υπάρχουν συνταγματικοί πυλώνες αυτονόμησης του κάθε Υπουργού, πρέπει να υπάρχει και ελεγκτικός μηχανισμός» δηλώνει, προβάλλοντας το παράδειγμα της Καγκελαρίας στη Γερμανία η οποία ασκεί πολύ σκληρότερη εποπτεία στο έργο των Υπουργών σε σχέση με όσα προβλέπονται στο νομοθέτημα για την ΠτΚ. Συγχρόνως, αναφέρει και την περίπτωση της Μ. Βρετανίας όπου η αντίστοιχη κεντρική νομοπαρασκευαστική μονάδα συντάσσει απευθείας και εξαρχής τα νομοσχέδια, προκειμένου να καταδείξει πόσο ισχυρότερες είναι οι παρεμβάσεις αντίστοιχων οργάνων στις προηγμένες κοινοβουλευτικά χώρες (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, 1753), χωρίς, όμως, να επισύρουν την κριτική ότι αποψιλώνονται οι εξουσίες των Υπουργών. Επιμένει δε ότι οι Υπουργοί διατηρούν την πλήρη αποφασιστική συνταγματική τους αρμοδιότητα, δεδομένου ότι καμία εξουσία τους δεν μεταφέρεται στον Πρωθυπουργό, ενώ και «η ύλη του Υπουργείου παραμένει απολύτως αυτοτελής» (Διαρκής Επιτροπή).

Όπως έχουμε ήδη επισημάνει, στη θεωρία γίνεται ευρέως δεκτό ότι η διάσπαση της κυβερνητικής εξουσίας σε διαφορετικά «αυτοτελή κέντρα λήψης αποφάσεων» εκτός όσων ορίζει το Σύνταγμα, ενέχει αντισυνταγματικότητα. Καμία νέα δομή που ακρω-

τηριάζει τη γενική αρμοδιότητα των Υπουργών να ασκούν τη συνολική διεύθυνση του Υπουργείου τους ή να αναλαμβάνουν νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα του τομέα τους δεν είναι, επομένως, σύμφωνη με το Σύνταγμα. Πεδίο αντισυνταγματικότητας, όμως, υπάρχει μόνο σε περίπτωση «υποκατάστασης» των Υπουργών, όταν δηλαδή αφαιρείται ο συνταγματικά ορισμένος πολιτικός ρόλος τους, με ουσιώδη μετατόπιση του συνταγματικά οριοθετημένου policy decision making power. Δεν είναι τυχαίο ότι οι απαντήσεις του Υπουργού Επικρατείας πρωτίστως επιχειρούν να καταδείξουν ότι δεν πιστοποιείται τέτοια μετατόπιση σε κανονιστικό επίπεδο.

Ο πιο πειστικός αντίλογος προέρχεται από την πλευρά του Χ. Ανθόπουλου, ο οποίος επισημαίνει ότι το ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα δεν έχει «τα χαρακτηριστικά του γερμανικού ή βρετανικού συστήματος, όπου ο Πρωθυπουργός έχει μια απολύτως κυριαρχική θέση στην Κυβέρνηση και οι Υπουργοί είναι απλώς συνεργάτες ή αντιπρόσωποί του». Η βασική διαφορά για τον Ανθόπουλο είναι ότι στις χώρες αυτές ισχύει το μονοκρατικό σύστημα, ενώ στη χώρα μας οφείλουμε να ακολουθούμε το συλλογικό σύστημα οργάνωσης της Κυβέρνησης. Όσοι, επομένως, εξομοιώνουν εσφαλμένα, κατά την άποψή του, τη θέση του Έλληνα Πρωθυπουργού και των Υπουργών με τους αντίστοιχους θεσμούς του Premier ή του Καγκελαρίου και των Υπουργών τους παραγνωρίζουν το γεγονός ότι «στη Μ. Βρετανία και τη Γερμανία δεν υφίσταται ο θεσμός της ατομικής πρότασης δυσπιστίας που προβλέπει το 84 παρ. 2 Σ», με αποτέλεσμα να νοείται διαφορετικά η αυτονόμηση του Υπουργού κατά το μονοκρατικό σύστημα και διαφορετικά κατά το συλλογικό (Ανθόπουλος 2019α και 2019β). Επειδή, επομένως, δεν μπορεί να υπάρξει εξατομικευμένη πολιτική ευθύνη χωρίς αντίστοιχη πολιτική εξουσία (Χρυσόγονος 2009γ, 442-443), ο Ανθόπουλος διαπιστώνει ότι έχουν «συνταγματικό έρεισμα» οι ανησυχίες της Μ. Γιαννάκου για το κατά πόσον το νομοθέτημα για το Ε.Κ. «διασφαλίζει τον πολιτικό έλεγχο του Υπουργού σύμφωνα με τη θέση που του επιφυλάσσει το Σύνταγμα» (Ανθόπουλος 2019α).

Στην ίδια κατεύθυνση, έντονες επιφυλάξεις προκάλεσαν και οι διατάξεις του νόμου (άρθρα 63 παρ. 8 και 64 παρ. 1 και 2) σχετικά με το ρόλο της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, διαδόχου σχήματος της ΚΕΝΕ,



οι οποίες προβλέπουν τη θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής επί των σχεδίων νόμου που παραπέμπονται σ' αυτήν από το Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων μετά από την υπογραφή των συναρμόδιων Υπουργών. Η εν λόγω Επιτροπή ορίζεται ως «ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο» και εξοπλίζεται με την αρμοδιότητα να αξιολογεί και να γνωμοδοτεί προς το Γενικό Γραμματέα ΝΚΘ σχετικά με την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης στα σχέδια νόμων που αυτός της υποβάλλει, διατυπώνοντας έτσι «σύμφωνη γνώμη» που δεσμεύει το αποφασίζον όργανο για την κίνηση της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Τούτο προκύπτει σαφώς από το ίδιο το γράμμα της διάταξης (63 παρ. 8) που ορίζει ότι εάν το σχέδιο νόμου και η σχετική Ανάλυση που το συνοδεύει δεν πληροί «όλα τα κριτήρια του παρόντος» (σχετικά με την Καλή Νομοθέτηση), τότε «η Επιτροπή επιστρέφει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση της ΓΓΝΚΘ, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών» και στη συνέχεια να καταθέσει το σχέδιο νόμου στη Βουλή.

Οι ανωτέρω διατυπώσεις προκάλεσαν τον έντονο προβληματισμό της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, η οποία στη σχετική Έκθεση επί του νομοσχεδίου σημειώνει ότι η Επιτροπή «καθίσταται αποφασίζον όργανο» που μπορεί να προκαλέσει ακόμη και «ανάσχεση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας» για συγκεκριμένο θέμα στην περίπτωση που η ΓΓΝΚΘ δεν συναινέσει στην κατάθεση του νομοσχεδίου με τις παρατηρήσεις της. *Γεννάται επομένως το ερώτημα αν η νομοθετική θέσπιση της δυνατότητας ενός «ανεξάρτητου οργάνου» να δεσμεύει τους αρμόδιους Υπουργούς κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία, συνάδει προς το άρθρο 73 παρ. 1 Σ που ορίζει ότι το «δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση», δεδομένου ότι «η νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης», η οποία εμπίπτει στον πυρήνα των συνταγματικών αρμοδιοτήτων της ως φορέα της εκτελεστικής λειτουργίας, «δεν δύναται να εξαρτάται από τη σύμφωνη γνώμη οργάνου ή υπηρεσίας της Διοίκησης». Αυτός ο αντισυνταγματικός περιορισμός της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Κυβέρνησης επιτείνεται και από το γεγονός ότι η πλειοψηφία των μελών της εν λόγω Επιτροπής επιλέγεται αμέσως ή εμμέσως από τη Βουλή (άρθρο 64). Σύμφωνα με την Έκθεση, η εκχώρηση μιας τέτοιας αρμοδιότητας σε όργανο της*

νομοθετικής λειτουργίας έπρεπε απαραίτητως να προβλέπεται ευθέως από το Σύνταγμα, ως ειδικότερη περίπτωση «διασταύρωσης λειτουργιών» που εισάγει εξαίρεση στη ρύθμιση του άρθρου 26 παρ. 2 Σ με την οποία ορίζονται με εξαντλητικό τρόπο οι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας<sup>8</sup>.

Εντύπωση δε προκαλεί το γεγονός ότι οι σχετικές διατάξεις των άρθρων 63 και 64 παρέμειναν αναλλοίωτες και κατά την τελική επεξεργασία και ψηφισή τους, παρά τις ιδιαιτέρως σοβαρές και τεκμηριωμένες ενστάσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής. Το αποτέλεσμα είναι να παραμένουν ενεργά μέχρι σήμερα τα πεδία αντισυνταγματικότητας, που με τόση διαύγεια εντοπίστηκαν, ενώ η μόνη παρήγορη σκέψη είναι ότι ακόμη δεν έχουν κινηθεί οι διαδικασίες για τη συγκρότηση της Επιτροπής, γεγονός που δημιουργεί βάσιμες ελπίδες ότι η αντισυνταγματικότητα θα θεραπευτεί σε μεταγενέστερο χρόνο.

### Αντί συμπεράσματος

Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος» για ενίσχυση του πρωθυπουργοκεντρισμού άλλοτε αστοχεί και άλλοτε εμφανίζεται τεκμηριωμένη, ιδίως όταν εντοπίζει την αντισυνταγματική απομείωση του πολιτικού ρόλου των Υπουργών προς όφελος άλλων υποστηρικτικών ή συντονιστικών οργάνων εκτός συνταγματικής επικράτειας. Πέραν, όμως, του βασίμου ή μη της μομφής για τόνωση της πρωθυπουργοκεντρικής προδιαγραφής, είναι χρήσιμο να υπενθυμίσουμε, αντί συμπεράσματος, το χάσμα που χωρίζει τις κανονιστικές επιδιώξεις του νομοθέτη από τις πραγματικές-αιτιακές προϋποθέσεις της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων που αυτός θεσπίζει. Οι πρώτες συνήθως απηχούν τις πολιτικές προθέσεις της κυβερνητικής πλειοψηφίας ή της ηγεσίας της, ενώ οι δεύτερες περιγράφουν τα κίνητρα και τις αντικειμενικές δεσμεύσεις των θεσμικών δρώντων στους οποίους απευθύνονται οι νομοθετικές επιταγές. Εάν θέλουμε, επομένως, να αποφύγουμε τη γνωστή παγίδα του «νομικισμού»

(8) Η Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας αναφέρει τα εξής: «Δεδομένου ότι η άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας εντάσσεται στον πυρήνα του κυβερνητικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας, η, κατά τα ως άνω, ανάμειξη της Βουλής στην επιλογή προσώπων που στελεχώνουν επιτροπή της Διοίκησης η οποία, μάλιστα, μετέχει με δεσμευτική αρμοδιότητα στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία στο πλαίσιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Κυβέρνησης, παρίσταται ασύμβατη προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών».

(Τσέκος 2018, 58-64) οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι στη μελέτη της λειτουργίας των θεσμών ο κόσμος της αιτιοκρατικής αποτελεσματικότητας απέχει πόρρω από αυτόν της κανονιστικής ορθότητας και προσδοκίας (Papatolias 2000, 463-486). Στην υπό εξέταση περίπτωση του «Επιτελικού Κράτους», δεν είμαστε ακόμη σε θέση ούτε να αξιολογήσουμε το βαθμό συμμόρφωσης στο ν. 4622/2019 ούτε να πιθανολογήσουμε με ασφάλεια τις προοπτικές εφαρμογής του σύμφωνα με τις προθέσεις των εμπνευστών του. *Ο περιορισμένος χρόνος εφαρμογής του δεν μας επιτρέπει να αποφανθούμε αξιόπιστα εάν αυτό θα οριοθετήσει ορθολογικά την κυβερνητική και την εν γένει διοικητική λειτουργία, καθιστώντας την πιο αποδοτική, πιο συλλογική και λιγότερο «ακατάστατη»<sup>9</sup> ή εάν τελικά θα το παραμερίσει η ίδια η «ζωή», εάν δηλαδή θα το περιθωριοποιήσουν οι ίδιοι οι δράντες και πολιτικά υπεύθυνοι Υπουργοί για να μην αυτοεγκλωβιστούν στο πλαίσιο μιας διαιδικασιοκρατίας που ακυρώνει την αναγκαία πολιτική ευελιξία στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της σύγχρονης διακυβέρνησης. Και δεν ηχεί ούτε παράδοξα ούτε κυνικά η διαπίστωση ότι αυτό που σήμερα προβάλλεται με αυτοπεποίθηση ως ισχυρό μήνυμα κυβερνησιμότητας με ποικίλους αποδέκτες, αύριο μπορεί να γίνει ο περιττός φραγμός ή το ενοχλητικό όριο που πρέπει επείγοντως να ξεπεραστεί στο όνομα μιας απροϋπόθετης κρατικής αποτελεσματικότητας.*

### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος, Δ. (1986), Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Ανθόπουλος, Χ. (2019β), Η σχέση μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργών, σε: Πρώτο Θέμα, 5.8.2019.
- Ανθόπουλος, Χ. (2019α), Πρόταση εμπιστοσύνης εναντίον πρότασης ατομικής δυσπιστίας, σε: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 22.5.2019.
- Βενιζέλος, Ευ. (1991), Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
- Βενιζέλος, Ευ. (1986), Πολιτική ένταση και Σύστημα, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.

(9) Ο Γ. Γεραπετρίτης επιμένει στην καταληκτική του τοποθέτηση στην Ολομέλεια της Βουλής ότι επειδή στην Ελλάδα «είμαστε εξοικειωμένοι με την ακαταστασία», είναι αναγκαίο να «αποκτήσουμε κάποια στιγμή τυποποιημένες διαδικασίες» που θα μας επιτρέψουν να αποκτήσουμε και την «κανονικότητα ενός γνήσιου ευρωπαϊκού κράτους» (Πρακτικά Βουλής, 5.8.2019, Συνεδρίαση Ι', 1868).

- Βενιζέλος, Ευ. (1985), Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος μετά τη συνταγματική πρακτική 1975-1985 και την πρόταση για αναθεώρηση, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

- Βενιζέλος, Ευ. (1980), Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.

- Βολουδάκης, Ευ. (1996), Σχεδιάγραμμα για μια ευρεία συνταγματική αναθεώρηση, Σάκκουλας, Αθήνα.

- Δημητρόπουλος, Ανδρ. (2011), Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, β' έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

- Δραμαλιώτη, Ευ. (2019), Το Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα: οι υφιστάμενες δομές και η πρόκληση για αποτελεσματικότερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου, σε: Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21<sup>ο</sup> αιώνα, Ευ. Μπάλτα (επιμ.), Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 65 επ.

- Ζέρβας, Ν. (2018), Η πληθωρική οργάνωση του υπουργικού συστήματος σε επίπεδο δομών και μελών. Το παράδειγμα της συγκυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, ΕφημΔΔ 6/2018, σ. 720 επ.

- Ζέρβας, Ν. (2017), Ο αδύναμος κυβερνητικός συντονισμός ως απόρροια των πληθωρικών Κυβερνήσεων και του κατακερματισμένου κέντρου διακυβέρνησης, ΕφημΔΔ 3/2017, σ. 360 επ.

- Ζέρβας, Ν. (2014), Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσπόζουσα θέση του αρχηγού της Κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα, Μπατσιούλας, Αθήνα.

- Ζέρβας, Ν. (2011), Επιτελικός, και μόνο, ο ρόλος του πρωθυπουργού στη σύγχρονη διακυβέρνηση; Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 20, σ. 317 επ.

- Halachmi, Ar. (2003), Αποδοτικότητα και διακυβέρνηση. Μπορεί η μέτρηση απόδοσης και η κατάρτιση προϋπολογισμών να βοηθήσει τη διαδικασία της διακυβέρνησης; Επιστήμη και Κοινωνία, τ. 10/2003, σ. 110 επ.

- Καμτσιδου, Ιφ. (1990), Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεως, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

- Καμτσιδου, Ιφ. (1998), Η πρωθυπουργοκεντρική μορφή του ελληνικού κοινοβουλευτισμού, σε: Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 201 επ.

- Κοντιάδης, Ξ. (2009), Ελλειμματική Δημοκρατία. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα, Σιδέρη, Αθήνα.

- Κούρτης, Κ. (1980), Προβλήματα Οργανώσεως και Λειτουργίας της Δημοσίας Διοικήσεως εν Ελλάδι, Αθήνα.

- *Λαμπροπούλου, Μ.* (2019), «Οργάνωση και συντονισμός της Διοίκησης: η προσαρμογή του Υπουργείου Οικονομικών στις απαιτήσεις των πολιτικών των Μνημονίων» σε: Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21<sup>ο</sup> αιώνα, Ευ. Μπάλτα (επιμ.), Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 447 επ.
- *Λοβέρδος, Ανδρ.* (1991), Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη, Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Μακρυνδημήτρης, Αντ./Πραβίτα, Μ.* (2012), Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, ε' έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- *Μακρυνδημήτρης, Αντ./Πραβίτα, Μ.* (2016), Η οργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα, σε: Πολιτική Επιστήμη, Διακλαδική και συγχρονική διερεύνηση της πολιτικής πράξης, Αντ. Μεταξάς (επιμ.), Σιδέρης, Αθήνα, σ. 363 επ.
- *Μακρυνδημήτρης, Αντ.* (1991), Η εκτελεστική λειτουργία. Τάσεις και χαρακτηριστικά, σε: Το ελληνικό κράτος. Οργάνωση και λειτουργία, Μ. Μαθιουδάκι/Β. Ανδρονόπουλου (επιμ.), Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως, σ. 223 επ.
- *Μακρυνδημήτρης, Αντ.* (1992), Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης, Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Μάνεσης, Αρ.* (1965), Αι Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, τ. II, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη.
- *Μάνεσης, Αρ.* (1989), Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
- *Μανιτάκης, Α.* (1982), Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού, Το Σύνταγμα, σ. 370 επ.
- *Μαυριάς, Κ.* (2014), Συνταγματικό Δίκαιο, 5η έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Μηναΐδης, Σμ.* (1990), Ο επίκαιρος κοινοβουλευτικός έλεγχος, Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Μποτόπουλος, Κ.* (1995), Το «πρωθυπουργικό» ελληνικό σύστημα. Πολιτικοί μύθοι και πολιτειακή πραγματικότητα», Νομικό Βήμα, τ. 43, σ. 206 επ.
- *Παντελής, Αντ.* (2014), Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Λιβάνη, Αθήνα.
- *Παπαδημητρίου, Γ.* (2007), Συνταγματικές Μελέτες (1975-2005), τ. I, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- *Παπατόλιας, Απ.* (2019), Η κριτική στο Επιτελικό Κράτος, σε: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 10.11.2019.
- *Παπατόλιας, Απ.* (2019), Η Αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα. Θεωρητικές καταβολές, συνταγματική θεμελίωση και θεσμική πρακτική, Παπαζήσης, Αθήνα.
- *Παπατόλιας, Απ.* (2017), Συνταγματική αναθεώρηση και εξισορρόπηση του συστήματος διακυβέρνησης, ΕΔΔΔΔ-3/2017, σ. 587 επ.
- *Παπατόλιας, Απ.* (2011β), Η Έκθεση του ΟΟΣΑ και το «κράτος-στρατηγείο», σε: [www.vouli.net](http://www.vouli.net), 20.12.2011.
- *Παπατόλιας, Απ.* (2011α), Η αναγκαία μεταρρύθμιση του κράτους. Για έναν «Καλλικράτη» της Κεντρικής Διοίκησης, σε: [www.aftodioikisi.gr](http://www.aftodioikisi.gr), 29.12.2011.
- *Παπατόλιας, Απ.* (2010), Πολιτική και Διοίκηση. Προκλήσεις και Προοπτικές για την Ελλάδα του 21ου αιώνα, Παπαζήσης, Αθήνα.
- *Rapatolias, Αρ.* (2000), Conception mécaniste et conception normative de la Constitution, Sakkoulas-Bruylant, Paris-Bruxelles.
- *Πραβίτα, Μ.-Η.* (2010β), Η οργάνωση και ο συντονισμός της Κυβέρνησης, ΕφημΔΔ 6/2010, σ. 872 επ.
- *Πραβίτα, Μ.-Η.* (2010α), Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των υφυπουργών στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα, ΕφημΔΔ 2/2010, σ. 239 επ.
- *Σγουρίτσας, Χρ.* (1965), Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Σπανού, Κ.* (2018), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση, Ερευνητικό Έργο ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Αθήνα.
- *Σπανού, Κ.* (2011), Η οργάνωση της Κυβέρνησης: σκέψεις με αφορμή την αναδιάρθρωση των υπουργείων, σε: Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση, Χ. Χρυσανθάκης (επιμ.), σ. 31 επ.
- *Σπυρίδων, Αλ.* (1990), Κυβέρνηση. Η ανάδειξη του πρωθυπουργού μέσα στη νέα συνταγματική πραγματικότητα, Εφαρμογές, Αθήνα.
- *Σπυρόπουλος, Φ.* (2018), Συνταγματικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- *Σωτηρέλης, Γ.* (2011), Το Σύνταγμα στην εποχή της κρίσης. Προς ένα νέο συνταγματισμό, σε: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 25.11.2011.
- *Σωτηρέλης, Γ./Πικραμένος, Μ./Ξηρός, Θ.* (2011), Η μεταρρύθμιση του Κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων, Παπαζήσης, Αθήνα.
- *Σωτηρόπουλος, Δ.* (1996), Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Σωτηρόπουλος, Δ.* (2001), Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Ποταμός, Αθήνα.
- *Τάχος, Αν.* (1986), Ο διοικητικός συντονισμός. Η ουσιαστική παντοδυναμία της διοικητικής τεχνοκρατίας, Νομικό Βήμα, τ. 34, σ. 800 επ.



- Τάχος, Αν. (1991), Η εκτελεστική λειτουργία, σε: Το ελληνικό Κράτος. Οργάνωση και λειτουργία, Μ. Μαθιουδάκι/Β. Ανδρονόπουλος (επιμ.), Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Αθήνα, σ. 94 επ.
- *Timsit, G.* (1989), Κράτη και Διοικήσεις. Συγκριτική μελέτη, Ελληνικές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις, Αθήνα.
- Τσάτσος, Δ. (1993), Συνταγματικό Δίκαιο, Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, τ. β', β' έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Τσάτσος Κ. (1989), Ο άγνωστος Καραμανλής, Αθήνα.
- Τσέκος Θ. (2018), Προγραμματισμός και Αξιολόγηση στην ελληνική Διοίκηση: Μακροχρόνιες τάσεις και οι επιδράσεις της κρίσης, σε: Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης. Διοίκηση, κοινωνία, υγεία και οι επιπτώσεις της κρίσης, Ευ. Μπιτσάνη/Κ. Μαυριάς/Δ. Σωτηρόπουλος/Θ. Τσέκος (επιμ.), Παπαζήσης, Αθήνα, σ. 57 επ.
- *Featherstone, K.* (2007), Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού, Οκτώ, Αθήνα.
- *Φλογαίτης, Σπ.* (1987), Το ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Frederickson, G.* (1977), *The Spirit of Public Administration*, Jossey Bass, San Fransisco.
- *Χρυσόγονος, Κ.* (2009α), Η ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία, Σάκκουλας, Αθήνα.
- *Χρυσόγονος, Κ.* (2009β), Η νομικοπολιτική θέση του Πρωθυπουργού στο παλίμψηστο πολίτευμα, Νομικό Βήμα, 2009, σ. 1571 επ.
- *Χρυσόγονος, Κ.* (2009γ), Η έκπτωση της υπουργικής ευθύνης, ΕφημΔΔ 4/2009, σ. 442 επ.
- *Weber, M.* (1919, 1987), Η πολιτική ως επάγγελμα, μτφρ. Μ. Κυπραίου, β' έκδοση, Παπαζήση, Αθήνα.

