**Συνταγματική Αναθεώρηση και Οργάνωση της Κυβέρνησης**

**(Άρθρα 81 – 82 – 83 Συντ.)**

Νικόλαος Σπ. Zέρβας

Εντεταλμένος Διδάσκων Διοικητικής Επιστήμης Σχολής Ικάρων ΠΑ- Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

Η Κυβέρνηση είναι ο κύριος φορέας της εκτελεστικής εξουσίας κάθε σύγχρονου κράτους. Από το συγκεκριμένο, εξαιρετικά σημαντικό, άμεσο και συλλογικό κρατικό όργανο αφενός διαμορφώνεται η γενική πολιτική κάθε χώρας, αφετέρου σχεδιάζονται επιμέρους δημόσιες πολιτικές. Μάλιστα, για την αποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών από τον υπόλοιπο διοικητικό μηχανισμό αναπτύσσονται από την Κυβέρνηση συντονιστικές και κατευθυντήριες λειτουργίες. Με πιο απλά λόγια, σε κάθε διοικητικό σύστημα το τεκμήριο του «αποφασίζειν» για τις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές ανήκει στο κυβερνητικό σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας, η δε εφαρμογή τους στο καθαρά γραφειοκρατικό/διοικητικό, με τις μεταξύ τους σχέσεις να είναι αναμφίβολα αλληλένδετες.

Η Κυβέρνηση, ωστόσο, πέρα από άμεσο και συλλογικό όργανο, αποτελεί και την ανώτατη κρατική οργάνωση. Έτσι, κατά τις διδαχές της σχετικής οργανωτικής θεωρίας συνίσταται από τα τέσσερα συστατικά στοιχεία, που συνθέτουν κάθε σύγχρονη οργάνωση: α. τις αρμοδιότητες (αποφασιστικές, επιτελικές/συντονιστικές, εποπτικές/ελεγκτικές), β. τις ενδο-οργανωτικές δομές (υπουργεία, γενικές γραμματείες, γενικές διευθύνσεις κ.ά.), γ. τους οικονομικούς (λ.χ. προϋπολογισμό) και υλικοτεχνικούς πόρους (λ.χ. υποδομές, εξοπλισμό κ.ά.) και δ. τους ανθρώπινους πόρους, δηλαδή τα κυβερνητικά μέλη.

Σύμφωνα με την ελληνική συνταγματική θεωρία (άρθρο 81, παρ. 1 Συντ.) στα μέλη της Κυβέρνησης του ελληνικού κράτους περιλαμβάνονται κατά σειρά: α. ο πρωθυπουργός, β. ο/οι αντιπρόεδρος/οι της κυβέρνησης, εφόσον έχει συμπεριληφθεί στην κυβερνητική σύνθεση το εν λόγω αξίωμα, γ. οι υπουργοί, ευρισκόμενοι επικεφαλής των ανώτερων κυβερνητικών δομών (υπουργείων), δ. οι υπουργοί επικρατείας, που συνηθίζεται να μην διαθέτουν συγκεκριμένο χαρτοφυλάκιο και ε. οι αναπληρωτές υπουργοί. Όλοι τους, από κοινού αλλά και μεμονωμένα, καλούνται να διευθύνουν όλες τις υπόλοιπες δημόσιες υπηρεσίες και να τις καθοδηγούν ως προς την υλοποίηση του κυβερνητικού έργου. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, εντάσσονται στη «στενή» έννοια της Κυβέρνησης, συναπαρτίζοντας το ανώτερο, συλλογικό, αποφασιστικό και συντονιστικό όργανο του αιρετού, απευθείας από τους πολίτες, σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας, το Υπουργικό Συμβούλιο. Αντίθετα, οι υφυπουργοί μπορεί μεν να παρίστανται στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου κατόπιν προσκλήσεως του πρωθυπουργού, δεν περιλαμβάνονται, εντούτοις, στα μέλη του. Βέβαια, στην ελληνική πολιτικοδιοικητική πραγματικότητα τόσο οι υφυπουργοί, όσο όμως και τα πολιτικά στελέχη της διοίκησης, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τους γενικούς γραμματείς των υπουργείων, όχι μόνο συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής, αλλά διαθέτουν και κανονιστικές έως και αμιγώς αποφασιστικές αρμοδιότητες, καθιστάμενοι επίσης πρωταγωνιστές του διοικητικώς πράττειν και δρᾶν στη χώρα. Γι’ αυτό και δύνανται να εντάσσονται μεταξύ των μελών της Κυβέρνησης με την «ευρεία» της πια έννοια, στα δε, παραπληρωματικά των υπουργικών, αξιώματά τους αποτυπώνεται το κυρίαρχο, κατά τις τέσσερεις τελευταίες δεκαετίες, στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό γίγνεσθαι φαινόμενο του «υπουργειοπληθωρισμού», της πλασματικής, δηλαδή, προσαύξησης του συνολικού αριθμού των υπουργείων λόγω της πληθώρας των θέσεων αναπληρωτών υπουργών αλλά και υφυπουργών, με αρμοδιότητες που ενδέχεται ακόμα και να υπερβαίνουν εκείνες των οικείων υπουργών. Ενός φαινομένου, μάλιστα, που λειτουργεί διασταλτικά και για αυτό του «πρωθυπουργοκεντρισμού», το οποίο επίσης αποτελεί ίδιον του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος καθόλη την περίοδο ύστερα από τη μεταπολίτευση του 1974.

Αναμφισβήτητα, το κυριότερο προνόμιο που απονέμεται στον Έλληνα πρωθυπουργό απευθείας από τον συνταγματικό χάρτη της χώρας (άρθρο 37, παρ. 1 Συντ.) είναι αυτό της επιλογής όλων των υπολοίπων κυβερνητικών μελών. Ο κυβερνητικός αρχηγός, ωστόσο, δεν διαμορφώνει μόνο τη σύνθεση, αλλά και τη διάταξη του σχήματος του οποίου προεδρεύει. Με άλλα λόγια, δύναται να καθορίζει τον συνολικό αριθμό των υπουργείων που απαρτίζουν την κεντρική διοίκηση του κράτους, το άθροισμα των υπολοίπων των υπουργικών κυβερνητικών αξιωμάτων (θέσεις αναπληρωτών υπουργών, υφυπουργών και υπουργών επικρατείας), όπως και τις αρμοδιότητες καθενός αυτών. Μάλιστα, οι δικαιοδοσίες του Έλληνα πρωθυπουργού για τη διαμόρφωση της διάρθρωσης, όπως και της σύνθεσης του κύριου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, δεν ενεργοποιούνται μοναχά κατά την έναρξη της θητείας του, αλλά παραμένουν και καθόλη τη διάρκεια αυτής, έχοντας τη δυνατότητα ανασχηματισμού τους όποτε το επιθυμεί. Μια από τις σταθερές, άλλωστε, του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος είναι οι τακτικές τροποποιήσεις της κυβερνητικής διάταξης σε επίπεδο δομών και μελών, παρόλες τις ενδεχόμενες ατέλειες και προβλήματα για το κυβερνητικό και διοικητικό έργο που αυτές συνεπάγονται. Τούτο συμβαίνει, διότι αφενός ο πολυκεφαλισμός –ή και υδροκεφαλισμός– της διοίκησης, λόγω της πληθώρας των υπουργικών και μη αξιωμάτων στον στενό πυρήνα της κεντρικής διοίκησης, αφετέρου οι τακτικές αναμορφώσεις τόσο της σύνθεσης, όσο και της διάταξης της ελληνικής Κυβέρνησης, καθίστανται συνυπεύθυνοι παράγοντες για διαπιστωμένες παθογένειες του διοικητικού συστήματος της Ελλάδας, όπως είναι ενδεικτικά η έλλειψη συνέχειας της διοικητικής δράσης, ο κλονισμός των αρχών της ενιαίας κατεύθυνσης και της ενότητας της εντολής (να μην αναιρείται, δηλαδή, η εκάστοτε εντολή από περισσότερους του ενός διοικητικούς προϊσταμένους) και εν τέλει η διοικητική σύγχυση, αδράνεια, αναποτελεσματικότητα, έως και παραλυσία. Στην όλη εξίσωση καταλυτική θέση καταλαμβάνει και ο ελλιπής συντονισμός του κυβερνητικού έργου, από τη στιγμή που το καθ’ ύλην αρμόδιο γι’ αυτόν, όπως και για τη λήψη συλλογικών αποφάσεων, κυβερνητικό όργανο παραμένει παραμερισμένο, παροπλισμένο, εάν όχι και απονεκρωμένο.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ανώτατο, συλλογικό, αποφασιστικό και επιτελικό όργανο της Κυβέρνησης είναι το Υπουργικό Συμβούλιο. Στο πλαίσιο των τακτικών συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου λαμβάνονται συλλογικά οι σημαντικές κυβερνητικές αποφάσεις, διαμορφώνεται η γενική πολιτική της χώρας και κατευθύνεται το έργο τόσο των μελών του, όσο και του υπόλοιπου διοικητικού μηχανισμού, για την εφαρμογή αυτής και επιμέρους πτυχών της στην πράξη. Μάλιστα, στη συγκεκριμένη οπτική του «συλλογικού» συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής Κυβέρνησης, που ορίζεται ρητά στον συνταγματικό χάρτη (άρθρο 81, παρ. 1 και πολύ περισσότερο στο άρθρο 82, παρ. 1 Συντ.), απονέμεται στον Έλληνα πρωθυπουργό μια θέση ‘*primus inter pares*’ («*πρώτου μεταξύ ίσων*»), που διαμορφώνει τη σχέση του με τα υπόλοιπα κυβερνητικά μέλη. Έτσι, ο πρωθυπουργός, όπως επισημαίνεται στην αμέσως επόμενη συνταγματική διάταξη (άρθρο 82, παρ. 2, εδ. α’ Συντ.) καλείται να διαδραματίζει έναν συνεκτικό και κατευθυντήριο όλο, εξασφαλίζοντας την ενότητα της κυβερνητικής δράσης και καθοδηγώντας, παράλληλα, τις ενέργειες των μελών της για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων. Ωστόσο, μια μικρή φράση, που περιελήφθη εξαρχής στην ίδια διάταξη του ισχύοντος μέχρι σήμερα –με τις κατά καιρούς τροποποιήσεις του– Συντάγματος του 1975 έχει επιτρέψει –εάν όχι επιβάλει– την εκδήλωση μιας εντελώς διαφορετικής οπτικής σε σχέση με την οργάνωση και τη λειτουργία του κυριότερου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας.

Στο άρθρο 82 παρ. 2 του Συντάγματος της Ελλάδος, που αναφέρεται στον ρόλο του εκάστοτε κυβερνητικού αρχηγού στα της οργάνωσης της εκτελεστικής εξουσίας, οι κατευθυντήριες πρωθυπουργικές δικαιοδοσίες δεν περιορίζονται μόνο στα υπόλοιπα κυβερνητικά μέλη, αλλά επεκτείνονται γενικά και σε όλες τις υπόλοιπες δημόσιες υπηρεσίες. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, ο επικεφαλής ενός κυβερνητικού σχήματος δύναται κατά βούληση να παρεμβαίνει σε οιονδήποτε τομέα δημόσιας πολιτικής, να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες και να διαμορφώνει σχέδια ενεργειών και δράσεων, παραμερίζοντας τον οικείο κατά περίπτωση υπουργό, πόσο μάλλον το Υπουργικό Συμβούλιο. Σε αυτό το «προεδροκεντρικό» και κατά βάση «πρωθυπουργοκεντρικό» σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής Κυβέρνησης, που νομιμοποιείται, τεχνηέντως, από τον ίδιο τον Θεμελιώδη Νόμο της χώρας, αναγνωρίζεται εν τέλει στον Έλληνα πρωθυπουργό μια υπερέχουσα θέση τύπου ‘*primus supra pares*' ή ‘*primus solus*’ («*μόνου πρώτου*» ή «*πρωτεύοντος*»), καθιστώντας τον ίδιο ως το ανώτατο, ατομικό μεν, πλην όμως αποφασιστικό και επιτελικό όργανο της Κυβέρνησης, που μαζί με τους στενούς του συνεργάτες (βλ. Προεδρία της Κυβέρνησης, αντιπρόεδρο, υπουργούς επικρατείας κ.ά.) πρωτοστατεί στα της εφαρμοζόμενης δημόσιας πολιτικής, ελέγχοντας τους πάντες και τα πάντα. Το Υπουργικό Συμβούλιο, αντίθετα, τίθεται σε δεύτερη –ή και ακόμα χειρότερη– μοίρα, με τις συνεδριάσεις του –αν και όποτε αυτές διεξάγονται– να αποκτούν έναν τελετουργικό ή καλύτερα αποκλειστικά επικοινωνιακό χαρακτήρα, τα δε μέλη του να καλούνται απλώς να επικυρώνουν και να μεριμνούν για την εφαρμογή αποφάσεων, που λαμβάνονται σε ανώτερα –ίσως και απόμακρα– αυτών κλιμάκια. Το έδαφος, άλλωστε, για την κατάσταση της πλήρους υποβάθμισης του, κατά τα άλλα, ανώτατου συλλογικού κυβερνητικού οργάνου τείνει να λειαίνει ο υπουργειοπληθωρισμός, λόγω της αναμφισβήτητης αδυναμίας διεξαγωγής ουσιαστικής διαβούλευσης και γόνιμου διαλόγου μεταξύ των μελών του, όταν το άθροισμά τους υπερβαίνει τα 40, ή ακόμα και τα 50 τον αριθμό.

Κοντολογίς, ο πρωθυπουργοκεντρισμός τροφοδοτεί, αλλά και ανατροφοδοτείται από τον υπουργειοπληθωρισμό, η υπόλοιπη δε δημόσια διοίκηση παρακολουθεί αμήχανη τις παρενέργειες που προκαλούνται στις τάξεις της, τόσο από τον πολυκεφαλισμό της, όσο και από τις διαδοχικές τροποποιήσεις και αναμορφώσεις της οργανωτικής διάταξης σε επίπεδο δομών (υπουργείων), μελών (αξιωμάτων) και αρμοδιοτήτων ακόμα και κατά τη διάρκεια της ίδιας θητείας μιας Κυβέρνησης. Γι’ αυτό και καθίσταται αδήριτα αναγκαία η αναδιατύπωση των συνταγματικών διατάξεων, που αναφέρονται στην οργάνωση και τη λειτουργία του κύριου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, κατά τη διάρκεια της επόμενης συνταγματικής αναθεώρησης πάνω στους άξονες της συλλογικότερης και ορθολογικότερης οργάνωσης και λειτουργίας του.

1. Προκειμένου να αποκατασταθεί ο συλλογικός χαρακτήρας της Κυβέρνησης, όπως αυτός θεμελιώθηκε με τη θέσπιση του Συντάγματος του 1927 (άρθρο 87), όταν και απόκτησαν για πρώτη φορά θεσμική και συνταγματική υπόσταση το Υπουργικό Συμβούλιο και το αξίωμα του πρωθυπουργού, χρειάζεται, καταρχάς, το άρθρο 81 παρ. 1 του ισχύοντος Καταστατικού Χάρτη να αναδιατυπωθεί ως εξής: «*Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύνθεση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου,* ***οι συνεδριάσεις του οποίου πραγματοποιούνται σε τακτική βάση****. Με διάταγμα που προκαλεί ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης μπορεί να διοριστούν* ***ένας ή περισσότεροι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, οι οποίοι επίσης αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου***». Μέσω των συγκεκριμένων ρυθμίσεων αυξάνεται –έστω και συμβολικά– το κύρος του σημαντικότερου συλλογικού οργάνου της Κυβέρνησης, πολλώ δε μάλλον καθίσταται συνταγματικώς επιτακτική η ουσιαστική του λειτουργία, μέσω της αποτροπής φαινομένων ακόμη και του πρόσφατου παρελθόντος, όταν πρωθυπουργοί, αντί αυτού, συνήθιζαν να συγκαλούν σε τακτική βάση ολιγομελέστερα και πόσο μάλλον εγγύτερα σε αυτούς κυβερνητικά όργανα. Παράλληλα, μέσω της επιχειρούμενης αποσύνδεσης του θεσμού του αντιπροέδρου της Κυβέρνησης με την παράλληλη κατοχή ενός υπουργικού αξιώματος –κάτι το οποίο επίσης συνέβαινε στο ελληνικό κυβερνητικό γίγνεσθαι μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του 2010–, δίδεται στον πρώτο η δυνατότητα να αφοσιώνεται αποκλειστικά στα ύψιστα επιτελικά, συντονιστικά και υποστηρικτικά προς τον πρωθυπουργό καθήκοντα, και να μην αντιμετωπίζεται ο θεσμός της αντιπροεδρίας ως πάρεργο.

Για την αποκατάσταση, πάντως, της συλλογικής λειτουργίας της Κυβέρνησης, έτι πιο επιτακτική κρίνεται η αφαίρεση από την παρ. 2 του άρθρου 82 του Συντάγματος της πρωθυπουργικής δυνατότητας κατεύθυνσης του έργου και των ενεργειών «των δημόσιων υπηρεσιών γενικά». Με αυτόν τον τρόπο, μάλιστα, η δημόσια διοίκηση δύναται να απεγκλωβιστεί από ένα ασφυκτικό πλαίσιο, όπου το δικαίωμα της εντολής από την πολιτική ηγεσία του εκάστοτε υπουργείου μεταφέρεται απευθείας στον κυβερνητικό αρχηγό, με όλες τις παρενέργειες που ενδέχεται να προκαλεί η μεταφορά αυτή λόγω της συσσώρευσης αρμοδιοτήτων και εύρους δικαιοδοσίας στον δεύτερο. Ο ρόλος του πρωθυπουργού, άλλωστε, οφείλει να είναι συντονιστικός, ελεγκτικός/εποπτικός, όπως και διαιτητικός –ή και πυροσβεστικός–, καλούμενος, μεταξύ άλλων, να επιλύει εγκαίρως τις όποιες διαφορές ανακύπτουν μεταξύ των υπολοίπων μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, οι οποίες είναι σε θέση να κλονίζουν τη συνοχή της Κυβέρνησης και την αποτελεσματικότητα του έργου της. Γι’ αυτό και το άρθρο 82 παρ. 2 του συνταγματικού χάρτη προτείνεται να διατυπωθεί ως ακολούθως: «*Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και* ***κατευθύνει τις ενέργειές της*** *για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων*».

2. Εξαιρουμένης, πάντως, της αναγκαιότητας εξισορρόπησης των ρόλων μεταξύ των δύο κύριων οργάνων της Κυβέρνησης –Υπουργικού Συμβουλίου και πρωθυπουργού–, από το ελληνικό Σύνταγμα χρειάζεται να τεθούν όρια και φραγμοί στις τακτικές αναμορφώσεις της οργανωτικής διάταξης των Κυβερνήσεων στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Στην πλειονότητα των ανά τακτά χρονικά διαστήματα ιδρύσεων νέων υπουργείων, συγχωνεύσεων δύο ή και περισσοτέρων αυτοτελών υπουργικών δομών σε ενιαία υπουργεία, διασπάσεων, αντίθετα, ενιαίων δομών σε αυτοτελή υπουργεία και μεταβιβάσεων των αρμοδιοτήτων τους, όχι απλά υπερτερούν λόγοι πολιτικής σκοπιμότητας έναντι ορθολογικών κριτηρίων, αλλά και δεν συνοδεύονται από στοιχειώδη προετοιμασία. Με αυτό τον τρόπο, σχετικά σύντομα, συνηθίζεται να ανακύπτουν ανυπέρβλητα για την αποτελεσματική λειτουργία του ελληνικού διοικητικού συστήματος εμπόδια, όπως είναι οι συμπτώσεις, οι επικαλύψεις και οι συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ ξεχωριστών υπουργείων, υπουργών και παραπληρωματικών κυβερνητικών αξιωμάτων (αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών), η εκ νέου αδυναμία συντονισμένης λειτουργίας και δράσης του Υπουργικού Συμβουλίου και εν τέλει η διοικητική σύγχυση και παραλυσία. Για τους λόγους αυτούς προτείνεται η σχεδόν ολιστική επαναθεώρηση του σχετικού με την οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης άρθρου 82 του Συντάγματος.

Πιο συγκεκριμένα, εξαιρουμένων των αλλαγών στις παρ. 1 και 2, που έχουν ήδη επισημανθεί, προτείνεται η αφαίρεση, καταρχάς, των παραγράφων 3 και 4. Τούτο διότι τόσο η λειτουργία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (παρ. 3), όσο και αυτή του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής (παρ. 4), μπορεί μεν να αφορούν ζητήματα ύψιστης πολιτικής, έως και εθνικής σε ορισμένες συνθήκες, σημασίας, δεν θα πρέπει να αφορούν, ωστόσο, τον συνταγματικό χάρτη. Αντί αυτών είναι αναγκαίο να προστεθεί νέα παράγραφος 3, στην οποία να προβλέπονται τα εξής: «***Η μεταβολή στην οργανωτική διάρθρωση των υπουργείων και η μετονομασία τους διενεργείται με την ψήφιση σχετικού νόμου από την Ολομέλεια της Βουλής ή με Προεδρικό Διάταγμα που προκαλεί ο Πρωθυπουργός, το οποίο συνοδεύεται από την απαιτούμενη αιτιολόγηση***». Διαμέσου της συγκεκριμένης διάταξης εισάγεται –έστω τύποις– το στοιχείο της λογοδοσίας του εκάστοτε κυβερνητικού αρχηγού απέναντι στους αντιπροσώπους του ελληνικού λαού, είτε στον αρχηγό του κράτους και λειτουργούς της δικαιοσύνης, για κάθε τροποποίηση της οργανωτικής διάταξης της Κυβέρνησης, στις οποίες μέχρι σήμερα κατά αποκλειστική του βούληση προβαίνει, ασκώντας την εν λόγω δικαιοδοσία παντελώς καταχρηστικά. Μάλιστα, η νέα αυτή διάταξη θα μπορούσε να συμπληρωθεί και από το ακόλουθο εδάφιο β’: «***Κάθε μεταβολή στη διάρθρωση της κατά υπουργεία οργάνωσης επιτρέπεται μόνο μετά από την πάροδο διετίας από την τελευταία αναδιοργάνωσή της***». Τοιουτοτρόπως, προτάσσεται η παρέλευση ενός εύλογου χρονικού διαστήματος από την προηγούμενη για τη διενέργεια κάθε νέας σημαντικής τροποποίησης της οργανωτικής διάταξης της Κυβέρνησης, κατά τη διάρκεια του οποίου, πέρα από την αφομοίωση της προηγούμενης αλλαγής της από τον διοικητικό μηχανισμό, εντοπίζονται ενδεχόμενα προβλήματα, αναζητούνται εφικτές λύσεις και κυρίως διενεργείται η απαιτούμενη προετοιμασία (λ.χ. σύνταξη νέων Οργανισμών υπουργείων) για την τελεσφόρησή της. Λόγω των ιδιαιτεροτήτων, βέβαια, και της συγκρουσιακής λογικής του ελληνικού πολιτικού συστήματος, ενέχει ο κίνδυνος ένας απερχόμενος πρωθυπουργός να ναρκοθετεί το έδαφος για τον διάδοχό του στην προεδρία της Κυβέρνησης. Ο συγκεκριμένος αντίλογος, βέβαια, δεν έρχεται σε ευθεία αντιπαράθεση με την ουσία των προτεινόμενων προσθηκών στο άρθρο 82 του Συντάγματος, τον εξορθολογισμό, ουσιαστικά, της διαμόρφωσης και των ενδεχομένων αναμορφώσεων της οργανωτικής διάταξης της εκάστοτε ελληνικής Κυβέρνησης.

3. Πέρα από τις τακτικές αναμορφώσεις της κατά υπουργεία οργάνωσης, πάντως, για τα προβλήματα των επικαλύψεων και των συγκρούσεων των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων ευθύνεται εξίσου και ο πολυκεφαλισμός της πολιτικής ηγεσίας των υπουργείων. Σε κάθε σχεδόν υπουργική δομή του ελληνικού κράτους, ιδιαίτερα κατά τα τελευταία έτη, εκτός από τον επικεφαλής υπουργό, βρίσκονται και δύο ή τρεις υφυπουργοί (ή ένας αναπληρωτής υπουργός και ένας ή δύο υφυπουργοί), μαζί με άλλους τόσους περίπου γενικούς γραμματείς. Τα παραπληρωματικά των υπουργικών κυβερνητικά αξιώματα συνηθίζεται να αξιοποιούνται από τον εκάστοτε Έλληνα πρωθυπουργό για την ενίσχυση το ρόλου και της θέσης του τόσο στο εσωτερικό της Κυβέρνησης, όσο και στο σύνολο του πολιτικοδιοικητικού συστήματος. Τούτο συμβαίνει, διότι με την ικανοποίηση, καταρχάς, φιλοδοξιών υφυπουργοποίησης μελών της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και την εκ παραλλήλου καλλιέργεια ανάλογων φιλοδοξιών στα υπόλοιπα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας εξαιτίας της τακτικής διενέργειας ανασχηματισμών της κυβερνητικής σύνθεσης, δύναται να ελέγχει παντελώς όχι μόνο την εκτελεστική, αλλά και τη νομοθετική εξουσία, δρώντας, μάλιστα, και προληπτικά προς αποφυγήν ενδεχομένων αμφισβητήσεων του κυβερνητικού έργου από βουλευτές της συμπολίτευσης. Επιπροσθέτως, τόσο τους ανασχηματισμούς της σύνθεσης της Κυβέρνησης, όσο και την προσθήκη νέων κυβερνητικών αξιωμάτων, μπορεί να τις αξιοποιεί και για λόγους εκλογικής σκοπιμότητας. Πιο συγκεκριμένα, δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο σε εκλογικές περιφέρειες όπου υστερεί δημοσκοπικά το κυβερνών κόμμα να επιστρατεύονται τοπικοί βουλευτές σε κυβερνητικές θέσεις, με σκοπό την ταχύτερη διεκπεραίωση τοπικών και συνάμα πελατειακών υποθέσεων. Αντίστοιχα αντανακλαστικά, άλλωστε, αναπτύσσονται και για την επικοινωνιακή διαχείριση μιας τοπικής/περιφερειακής κρίσης ή και καταστροφής λόγω φυσικών ή άλλων φαινομένων, καθότι συνηθίζεται να επακολουθούνται από έναν μικρής ή ευρύτερης έκτασης ανασχηματισμό. Τα παραπληρωματικά των υπουργικών κυβερνητικά αξιώματα, βέβαια, αξιοποιούνται και για την αποτροπή της εκδήλωσης αυτονομιστικών τάσεων από μεμονωμένους και συνήθως δημοφιλείς υπουργούς. Με πιο απλά λόγια, σε υπουργεία όπου ενέχει ο κίνδυνος μετατροπής τους σε «φέουδα» ή «σιλό» του υπουργού, δύναται ο πρωθυπουργός να τοποθετεί αναπληρωτές υπουργούς και υφυπουργούς, προερχόμενους συνήθως από το στενό του περιβάλλον, που λειτουργούν ως αντισταθμίσματα απέναντι σε ενδεχόμενες ατομικιστικές διαθέσεις των επικεφαλής τους.

Ανεξαρτήτως, πάντως, των λόγων πολλαπλασιασμού των κυβερνητικών αξιωμάτων, πλεονάζουν σχεδόν πάντοτε και τα προβλήματα που επιφέρουν τόσο για την κυβερνητική οργάνωση και λειτουργία, όσο και για τη διοικητική αποτελεσματικότητα, όπως αυτά έχουν ήδη σταχυολογηθεί. Αμφότεροι ο υπουργειοπληθωρισμός και ο υδροκεφαλισμός της διοίκησης αφενός παρεμποδίζουν τον συντονισμό και την αποτελεσματική άσκηση κυβερνητικού έργου, αφετέρου δύνανται να οδηγούν και σε καταστάσεις πλήρους διοικητικού χάους. Για τον λόγο αυτό, μια πρώτη σχετική με αυτά λύση, που θα μπορούσε να δοθεί στην επόμενη συνταγματική αναθεώρηση, έγκειται **στην αφαίρεση από τον συνταγματικό χάρτη κάθε αναφοράς στο αξίωμα των υφυπουργών**. Καθίσταται αδήριτη η ανάγκη τροποποίησης κάθε συνταγματικής διάταξης, όπου προβλέπεται το εν λόγω αξίωμα (ενδεικτικά άρθρο 37, παρ. 1, άρθρο 81, παρ. 1 και κυρίως άρθρο 83, παρ. 2), προκειμένου αυτό να αρχίσει πια να απολλύει την όποια αίγλη και κύρος του, προς άρση, καταρχάς, των παρεπόμενων αυτών φιλοδοξιών υφυπουργοποίησης. Παρόλο που μια ανάλογη συνταγματική κατεύθυνση δεν θα απαγόρευε ρητώς τη συγκρότηση θέσεων υφυπουργών σε κυβερνητικά σχήματα της ελληνικής πολιτείας, ο συμβολικός της τόνος θα μπορούσε να διαμορφώσει ένα νέο πλαίσιο για την οργάνωση και τη λειτουργία του κύριου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας. Μάλιστα, η συγκεκριμένη συμβολική κίνηση από την πλευρά του αναθεωρητικού νομοθέτη θα μπορούσε να συνοδευθεί και από την ψήφιση από την Εθνική Αντιπροσωπεία μιας νέας σχετικής με την οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης νομοθετικής ρύθμισης (η τελευταία ήταν ο Ν. 4622/2019), η οποία θα περιλαμβάνει διάταξη περί του περιορισμού της δυνατότητας του πρωθυπουργού διορισμού υφυπουργών σε υπουργεία, όπου έχουν τοποθετηθεί και επίσης προΐστανται διοικητικά γενικοί γραμματείς. Μια ανάλογη ρύθμιση, άλλωστε, εμπεριεχόταν στις διατάξεις του πρώτου καταστατικού νόμου για την εν Ελλάδι κατά υπουργεία οργάνωση (Α.Ν. 1671/1951), με τον οποίο επιχειρήθηκε ο τότε εξορθολογισμός της, ύστερα από την περιπετειώδη και παράλληλα καταστροφική για το ελληνικό κράτος –όπως και πολλές ακόμα χώρες της Ευρώπης– δεκαετία του 1940.

Καταληκτικά οι βασικοί άξονες, πάνω στους οποίους καλείται να πορευθεί η επόμενη συνταγματική αναθεώρηση αναφορικά με την οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης, έγκεινται στην κατοχύρωση του συλλογικού έναντι του παντελώς πρωθυπουργοκεντρικού τους συστήματος, στη θέση φραγμών στο ανεμπόδιστο μέχρι σήμερα δικαίωμα του κυβερνητικού αρχηγού να τροποποιεί κατά το δοκούν την οργανωτική διάταξη του αιρετού από τους πολίτες φορέα της εκτελεστικής εξουσίας σε επίπεδο δομών και μελών και στην υποβάθμιση, δια της συνταγματικής οδού, του αξιώματος των υφυπουργών. Εάν χαραχθεί εφεξής η συγκεκριμένη πορεία, θα συντελεστεί, μεταξύ άλλων, ένα πρώτο σημαντικό βήμα για την αποκατάσταση των σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ του αποφασιστικού/κυβερνητικού και του εκτελεστικού/διοικητικού της σκέλους. Εάν αντίθετα επιλεγεί η διατήρηση της πρωθυπουργοκεντρικής τους εκδοχής, όχι μόνο θα αναπαράγονται και θα διαιωνίζονται τα σοβαρά προβλήματα κυβερνητικής και διοικητικής σύγχυσης και αναποτελεσματικότητας, αλλά και θα διευρύνεται έτι περαιτέρω η ήδη παγιωμένη συγκεντρωτική διάσταση της ενάσκησης της πολιτικής εξουσίας, ικανή να θέτει αμφισβήτηση –εάν όχι και σε σοβαρό κίνδυνο– την ουσία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.