

Θέμα : Οι αρμοδιότητες των Υφυπουργών

I

1. Στο άρθρο 81 παρ. 1 Συντ. ορίζεται ότι την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς και ότι νόμος ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, τη θέση των Υφυπουργών που μπορεί να αποτελούν μέλη της. Στο άρθρο 83 παρ. 2 Συντ. προβλέπεται, εξάλλου, ότι οι Υφυπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός και ο οικείος Υπουργός με κοινή απόφαση.

2. Αξίζει να επισημανθεί, ότι στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος του 1975 προβλεπόταν ότι οι Υφυπουργοί επικουρούν τον Υπουργό στη διοίκηση του Υπουργείου και ασκούν τις αρμοδιότητες που ανατίθενται σ' αυτούς με απόφαση του Υπουργού. Η ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 83 παρ. 2 Συντ. διαμορφώθηκε ύστερα από εξαιρετικά ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις στην Ολομέλεια της Επιτροπής του Συντάγματος 1975. Στις σχετικές συζητήσεις υπογραμμίσθηκε ότι : α) για την ομαλή πορεία του κυβερνητικού έργου επιβάλλεται οι αρμοδιότητες των Υφυπουργών να καθορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού, και β) οι Υφυπουργοί πρέπει να αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης, διότι ασκούν αυτοτελώς εξουσία σε ορισμένους τομείς του Υπουργείου με δική τους ευθύνη, χωρίς να μπορεί ο οικείος Υπουργός να παρεμβαίνει στο έργο τους.

3. Στο ν. 1558/1985, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα, περιλαμβάνονται, κατά τρόπο πάντως πολύ γενικό, και διατάξεις για τη νομικοπολιτική θέση και τις αρμοδιότητες των Υφυπουργών. Στο άρθρο 1 παρ. 2 ορίζεται έτσι ότι οι Υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ σύμφωνα με τη παράγραφο 4 ο Πρωθυπουργός μπορεί να τους προσκαλεί στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, χωρίς να έχουν πάντως δικαίωμα ψήφου.

4. Στο άρθρο 16 παρ. 1 ορίζεται ότι οι Υπουργοί εποπτεύουν, συντονίζουν και κατευθύνουν τις ενέργειες των διορισμένων στο Υπουργείο τους Υφυπουργών. Εξάλλου, κατά τη παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου οι Υφυπουργοί διορίζονται σε θέσεις που

προβλέπονται από το νόμο σε ορισμένο Υπουργείο και ασκούν τις αρμοδιότητες που προσδιορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού. Αν δεν προβλέπεται διαφορετικά στην κοινή απόφαση, η νομοθετική πρωτοβουλία και οι άλλες κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες καθώς και η κανονιστική εξουσία ως προς τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες παραμένουν στον Υπουργό.

II

1. Με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 356/1992 έγινε αποδεκτό ότι κατά τη διάταξη του άρθρου 83 παρ. 2 Συντ. ανατίθεται στους Υφυπουργούς με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού η άσκηση αρμοδιοτήτων εξ εκείνων που ανήκουν στους Υπουργούς. Με την ίδια διαδικασία επιτρέπεται να ορισθεί ότι αρμοδιότητες που ανατέθηκαν στον Υφυπουργό μπορούν να ασκούνται παραλλήλως και από τον οικείο Υπουργό. Περαιτέρω, έγινε αποδεκτό ότι είναι μεν επιτρεπτό να προβλεφθεί συντρέχουσα αρμοδιότητα Υπουργού και Υφυπουργού, πλην όμως επιβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ. 2 Συντ. να ανατίθενται στον Υφυπουργό και αρμοδιότητες οι οποίες θα ασκούνται αποκλειστικώς από αυτόν.

2. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ είχε δεχθεί προηγουμένως κατά την επεξεργασία σχεδίων διαταγμάτων, δηλ. όχι σε δικαστικό σχηματισμό, ότι η ανάθεση αρμοδιοτήτων στους Υφυπουργούς νοείται ως αποκλειστική (Πρακτικά Επεξεργασίας 631, 758/1991).

III

1. Από τα δεδομένα αυτά, συνάγεται ότι οι Υπουργοί διαθέτουν έναντι των Υφυπουργών “υπερέχουσα” θέση ως πολιτειακά όργανα με σαφείς αρμοδιότητες που συντελούν στη διαμόρφωση της γενικής πολιτικής της χώρας και είναι επικεφαλής των οικείων τομέων της κρατικής διοίκησης.

2. Το κυριότερο ζήτημα που γεννάται ενπροκειμένω είναι ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων των Υφυπουργών κατά τρόπο που αφενός να διασφαλίζει τη συνταγματικώς “υπερέχουσα” θέση των Υπουργών και αφετέρου να παρέχει στους Υφυπουργούς περιθώρια αυτοτελούς δράσης. Για να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός κρίνεται επιβεβλημένη η επεξεργασία ενός *οργανωτικού σχήματος οριζόντιας και κάθετης κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους.*

IV

1. Με την *οριζόντια κατανομή* οι Υφυπουργοί αναλαμβάνουν ένα τομέα δράσης που αντιστοιχεί με ορισμένη ύλη του Υπουργείου. Η ύλη αυτή προσδιορίζεται στις ισχύουσες αποφάσεις για την ανάθεση των αρμοδιοτήτων του με βάση τις αρμοδιότητες των Γενικών Γραμματειών ή των Γενικών Διευθύνσεων ή των Διευθύνσεων που υπάγονται στον Υφυπουργό, καλύπτουν δε συναφή, κατά το δυνατόν, αντικείμενα. Έτσι συγκροτείται ένας διακριτός τομέας κρατικής δράσης με συνοχή. Το κριτήριο αυτό είναι πρόσφορο για την οριζόντια κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργού και Υφυπουργού.

2. Από τη μελέτη των ισχυουσών αποφάσεων για την κατανομή αρμοδιοτήτων συνάγεται ότι τα Υπουργεία μπορεί να διαιρεθούν, με γνώμονα το βαθμό δυσκολίας διαμόρφωσης διακριτών τομέων δράσης, στις εξής ομάδες :

α) Στην πρώτη ανήκουν τα Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Ανάπτυξης, ΠΕΧΩΔΕ, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας. Τα Υπουργεία αυτά προέρχονται είτε από συγχώνευση περισσότερων είτε από προσθήκη τομέων που προηγουμένως ανήκαν σε άλλα Υπουργεία. Στην περίπτωση αυτή, οι τομείς δράσης φαίνεται να είναι μάλλον ευχερώς διακριτοί, βασίζονται δε κατά κανόνα στις αρμοδιότητες προϋφιστάμενων Υπουργείων.

β) Στη δεύτερη ομάδα θα μπορούσαν να ενταχθούν τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Παιδείας και Πολιτισμού. Για την κατηγορία αυτή η διαίρεση των τομέων δράσης δεν φαίνεται να παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες. Ειδικότερα, από τις ισχύουσες αποφάσεις κατανομής αρμοδιοτήτων προκύπτει ότι στο Υπουργείο

Εθνικής Οικονομίας ο ένας εκ των Υφυπουργών έχει αναλάβει τις αρμοδιότητες της Γεν. Γραμματείας Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων και ο άλλος της Γεν. Διεύθυνσης Δημοσίων Επενδύσεων, Περιφερειακής Πολιτικής και Ανάπτυξης. Εξάλλου, στο Υπουργείο Οικονομικών ο ένας Υφυπουργός είναι αρμόδιος κυρίως για θέματα φορολογικά και ο άλλος για τον προϋπολογισμό και τα μισθολογικά ζητήματα. Στο Υπουργείο Παιδείας ο Υφυπουργός έχει αρμοδιότητα, κατά βάση, σε θέματα πρωτοβάθμιας και δευτοβάθμιας εκπαίδευσης. Τέλος, στο Υπουργείο Πολιτισμού ο Υφυπουργός έχει αναλάβει τον τομέα του αθλητισμού.

γ) Στην τρίτη ομάδα υπάγονται τα Υπουργεία Εξωτερικών, Γεωργίας, Εθνικής Άμυνας και Μεταφορών για τα οποία οι ισχύουσες αποφάσεις έχουν καθορίσει τομείς αρμοδιοτήτων που δεν διαθέτουν προφανή συνάφεια. Επομένως, θα μπορούσε να εξετασθεί με προσοχή η αναζήτηση κριτηρίων για μία διαφορετική κατανομή των αρμοδιοτήτων.

3. Σύμφωνα με την *κάθετη κατανομή* των αρμοδιοτήτων οι Υφυπουργοί ασκούν αυτοτελώς αρμοδιότητες στον τομέα δράσης που τους έχει ανατεθεί. Οι αρμοδιότητες του κάθε τομέα είναι δυνατόν να διαιρεθούν συστηματικά στις εξής βασικές λειτουργίες : α) τη νομοθετική πρωτοβουλία, β) την κανονιστική εξουσία, γ) την κοινοβουλευτική δραστηριότητα, δ) τη διοίκηση, και ε) τη δημοσιονομική διαχείριση.

Από τις τρεις πρώτες αρμοδιότητες, η πρώτη πρέπει να ανήκει στον Υπουργό, ενώ η δεύτερη και η τρίτη πρέπει να ανατίθεται, για την περιοχή ευθύνης του, αποκλειστικά στον Υφυπουργό. Η τέταρτη αρμοδιότητα πρέπει να ανήκει κατά κανόνα στον Υφυπουργό, ενώ ο Υπουργός μπορεί να την ασκεί μόνο για ζητήματα μείζονος σημασίας. Τέλος, και η πέμπτη αρμοδιότητα πρέπει να υπάγεται στον Υφυπουργό, αφού πάντως προηγουμένως ο Υπουργός καταλείπει με έγκαιρη και ορθολογική απόφαση τις πιστώσεις μεταξύ των τομέων δράσης του Υπουργείου του.

V

1. Εφόσον το προτεινόμενο οργανωτικό σχήμα οριζόντιας και κάθετης κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργού και Υφυπουργού γίνει αποδεκτό, πρέπει να προωθηθεί

νομοθετική ρύθμιση, διότι το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο δεν προσφέρεται για την εφαρμογή του.

2. Ακολούθως, με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού που προορίζεται να ισχύσει ως την τροποποίησή της και δεν προσδιορίζει κάθε φορά ατομικά τις αρμοδιότητες των Υφυπουργών, εξειδικεύονται οι αρμοδιότητες των Υφυπουργών με βάση τους τομείς και τις λειτουργίες που έχουν καθορισθεί εκ των προτέρων. Η εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων γίνεται βέβαια χωρίς αναφορά στα συγκεκριμένα πρόσωπα των Υφυπουργών.

3. Έτσι, διαμορφώνεται ένα πλαίσιο αρμοδιοτήτων με γνώμονα όχι το συγκεκριμένο Υφυπουργό που διορίζεται κάθε φορά αλλά σύμφωνα με επιμέρους τομείς και λειτουργίες δράσης των Υπουργείων που προσδιορίζονται εκ των προτέρων. Μετά το διορισμό της εκάστοτε Κυβέρνησης, αλλά και όποτε παραστεί ανάγκη, διορίζεται έτσι με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού ο συγκεκριμένος Υφυπουργός για ένα τομέα που προβλέπεται ήδη νομοθετικά και εξειδικεύεται σε προϋφιστάμενη κανονιστική πράξη.

4. Το προτεινόμενο οργανωτικό σχήμα πρέπει να αποτελεί τον κανόνα για την (οριζόντια και κάθετη) κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργών και Υφυπουργών, ο οποίος πάντως πρέπει να είναι δεκτικός εξαιρέσεων. Έτσι, ο Πρωθυπουργός διατηρεί την ευχέρεια, όποτε το κρίνει σκόπιμο, να μεταφέρει με απόφασή του ορισμένες αρμοδιότητες υπέρ του Υπουργού ή και το αντίθετο.

5. Επισημαίνεται ότι η λύση που προτείνεται για τη διαμόρφωση ενός νέου σχήματος ευθυγραμμίζεται με τις σχετικές επιταγές του Συντάγματος και δεν έρχεται σε αντίθεση με την προεκτεθείσα νομολογία της Ολομέλειας του ΣτΕ.

Αθήνα, 15 Απριλίου 1998