

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ: ΝΟΜΙΚΩΝ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ: ΝΟΜΙΚΗΣ
ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΔΡΕΑΣ
Γ. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ: ΤΣΙΡΙΓΩΤΗΣ
ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ
ΟΝΟΜΑ ΠΑΤΡΟΣ: ΙΩΑΝΝΗΣ
ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΗΤΡΩΟΥ: 1340200400470
ΕΞΑΜΗΝΟ: 1^ο

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περιεχόμενα	2
Εισαγωγή: Επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού των υπουργών κατά την περίοδο 1833-2004.....	3
Οι υπουργοί στην κυβέρνηση: Θέση υπουργών στην κυβερνητική δομή.....	7
Αντικατάσταση ή αναπλήρωση του πρωθυπουργού από υπουργό.....	9
Η αναπλήρωση των υπουργών.....	10
Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο και αναπληρωτές υπουργοί.....	11
Οι αρμοδιότητες των υπουργών	12
Η ευθύνη των υπουργών: Η πολιτική ευθύνη των υπουργών.....	13
Η αστική ευθύνη των υπουργών.....	14
Η ποινική ευθύνη των υπουργών.....	15
Η εκδίκαση των αξιοποίνων πράξεων που διαπράττουν υπουργοί.....	17
Τα υπουργεία	20
Επίλογος	23
Βιβλιογραφία	24

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Υπουργός*:(ο/η) (συντομ. υπ.) ανώτατος κρατικός λειτουργός που ασκεί την εκτελεστική εξουσία, ο οποίος προϊστάται υπουργείου και μαζί με τους άλλους υπουργούς και τον πρωθυπουργό συγκροτούν την κυβέρνηση μιας χώρας

[ΕΤΥΜ. < αρχ. Υπουργός, αρχική σημ. «υπηρέτης, βοηθός», < υπ(ο)-+-ουργός< έργον].

Επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού των υπουργών κατά την περίοδο 1833-2004.

Ο θεσμός των υπουργών δεν ήταν ανέκαθεν διαμορφωμένος όπως τον γνωρίζουμε σήμερα. Ακολουθώντας, όπως άλλωστε και όλοι οι πολιτικοί θεσμοί, την εξέλιξη του κοινοβουλευτικού συστήματος γνώρισε στην πορεία του χρόνου πολλές μεταβολές στο περιεχόμενό του οι οποίες είναι χρήσιμο να μελετηθούν για την πληρέστερη κατανόησή του, όπως είναι σήμερα διαμορφωμένος.

* Βλ. Γ. Μπαμπινιώτης, Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας

Κατά την περίοδο της απόλυτης μοναρχίας, οι υπουργοί ήταν γνωστοί με τον όρο «Γραμματείς της Επικρατείας». Προϊστάτο των Γραμματειών (υπουργείων) που σχηματίστηκαν ύστερα από σειρά διαταγμάτων που εξέδωσαν νομομαθείς. Το πρώτο υπουργικό συμβούλιο ήταν επταμελές και συγκροτήθηκε στις 22 Ιανουαρίου του 1833, λίγες μέρες μετά την έλευση του Όθωνα, ως αποτέλεσμα της προσπάθειας των βαυαρών συνεργατών του να οργανώσουν την εκτελεστική εξουσία του νεοσύστατου ελληνικού κράτους. Περιελάμβανε τις Γραμματείες επί Βασιλικού Οίκου και Εξωτερικών, επί Δικαιοσύνης, επί Εσωτερικών, επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδείσεως, επί των Οικονομικών, επί των Στρατιωτικών και τέλος τη Γραμματεία επί των Ναυτικών. Οι επτά Γραμματείες διατηρήθηκαν σταθερά έως το 1910 με την εξαίρεση ενός τριμήνου κατά την περίοδο 1862-1863 όταν η κυβέρνηση Βούλγαρη, Κανάρη, Ρούφου διόρισε δύο διαφορετικά πρόσωπα ως υπουργούς στη Γραμματεία επί Εκκλησιαστικών και Δημοσίου Εκπαιδείσεως.

Ο όρος «υπουργός» καθιερώθηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1844. Με την αλλαγή του πολιτεύμετος από απόλυτη σε συνταγματική μοναρχία, ο βασιλιάς έπαψε πια να διαθέτει την απόλυτη εξουσία που είχε την προηγούμενη περίοδο. Παρ'ότι εξακολουθούσε να έχει τον πρώτο λόγο, ο μονάρχης δεν μπορούσε πλέον να κυβερνά αυθαίρετα. Σύμφωνα με το άρθρο 23 του Συντάγματος του 1844 όλες οι πράξεις του έπρεπε, προκειμένου να τεθούν σε ισχύ, να προσυπογράφονται από τους αρμόδιους υπουργούς των οποίων την ευθύνη προέβλεπε το άρθρο 22. Σ' αυτό το σημείο πρέπει να αναφερθεί ότι διάταξη που καθιέρωνε την ευθύνη των υπουργών υπήρχε και στα επαναστατικά Συντάγματα, γεγονός που μαρτυρεί ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν αποτελούσε καινοτομία του Συντάγματος του 1844. Συνεπώς η ιδέα του να φέρουν οι υπουργοί την ευθύνη των πράξεών τους δεν ήταν

ξένη προς τα ελληνικά συνταγματικοπολιτικά δεδομένα αλλά τουναντίον είχε ωριμάσει ήδη από την επαναστατική περίοδο. Διάταξη του Συντάγματος της Επιδαύρου ανέφερε συγκεκριμένα: «Έκαστος των Υπουργών υπόκειται εις ευθύνην δι' όσα αφορώσι τας εργασίας του υπουργήματός του, ουδέ δύναται να ενεργήσει πράξη ή θέσπισμα του Εκτελεστικού σώματος, σύμφωνον με όσα δια του παρόντος οργανισμού δίδονται εις αυτό το Σώμα δικαιώματα και χρέη». Η μετάθεση των ευθυνών από το πρόσωπο του βασιλιά, ο οποίος κατα το αγγλικό αξίωμα δε δύναται να πράξει το κακόν, προς τους υπουργούς προδιέγραψε και τη μεταφορά της εξουσίας διακυβέρνησης από τον ανώτατο άρχοντα στην κυβέρνηση καθότι είναι δέον να έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων αυτός που επωμίζεται τις ευθύνες τους.

Με το Σύνταγμα του 1844 η Ελλάδα εισήλθε στην περίοδο του υποτυπώδους κοινοβουλευτικού συστήματος κατά το οποίο η κυβέρνηση αναδεικνυόταν και διατηρείτο στην εξουσία από το μονάρχη αλλά ελεγχόταν από το κοινοβούλιο. Το ότι απαιτείτο υπουργική προσυπογραφή για τη θέση σε ισχύ των πράξεων του βασιλιά δεν τον εμπόδιζε από το να επιβάλλει την πολιτική του μέσω του δικαιώματός του να διορίζει και να παύει κατά ίδια βούληση τους υπουργούς «αυτού». Η κτητική σχέση μεταξύ μονάρχη και κυβέρνησης έδινε στον πρώτο την ευκαιρία να παρεμβαίνει στη διακυβέρνηση του κράτους ακόμη και κατόπιν της καθιέρωσης του πρώιμου κοινοβουλευτικού συστήματος (1862). Παρά το ότι πλέον οι κυβερνήσεις όχι μόνο ελέγχονταν αλλά και διατηρούνταν στην εξουσία από τη Βουλή, ο βασιλιάς εξακολουθούσε να διατηρεί το προνόμιο ανάδειξής τους. Ως εκ τούτου οι ανερχόμενες κυβερνήσεις ήταν της αρεσκείας του μονάρχη, υποχείρια του ανώτατου άρχοντα, φερέφωνα ουσιαστικά της βούλησής του.

Η κατάσταση άλλαξε ριζικά με την εξαγγελία της αρχής της δεδηλωμένης το 1875 από το Χαρίλαο Τρικούπη. Ο βασιλιάς υποχρεούτο να διορίζει τις κυβερνήσεις που του υποδείκνυε η κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ως εκ τούτου οι υπουργοί, η κυβέρνηση γενικά, έπαψαν να αποτελούν «κτήμα» του μονάρχη αν και η διάταξη κατά την οποία «ο βασιλιάς διορίζει και παύει τους υπουργούς αυτού» διατηρήθηκε σε όλα τα συνταγματικά κείμενα έως το 1952 με μόνες εξαιρέσεις το Σύνταγμα του 1925 και το Σχέδιο Συντάγματος του 1948. Σ' αυτά διατυπωνόταν, όπως ισχύει μέχρι και σήμερα, η αρχή κατά την οποία την αρμοδιότητα διορισμού και πάσης των υπουργών το έχει ο αρχηγός του κράτους, αλλά μόνο κατόπιν δεσμευτικής γι' αυτόν πρότασης του πρωθυπουργού. Σήμερα, οι φορείς του υπουργικού αξιώματος εξαρτώνται από τον πρόεδρο του υπουργικού συμβουλίου ο οποίος ιεραρχικά ουσιαστικώς προϊστάται.

Συμπερασματικά, οι πολιτειακές ζυμώσεις των δύο τελευταίων αιώνων συνετέλεσαν στη μεταφορά εξουσιών από τον ανώτατο άρχοντα, που σήμερα διατηρεί αρμοδιότητες με τυπικό χαρακτήρα, στην κυβέρνηση και κυρίως στον πρόεδρό της. Η πρωθυπουργοκεντρική οργάνωση της σύγχρονης εκτελεστικής εξουσίας δεν αφήνει στους υπουργούς πολλά περιθώρια αυτενέργειας καθότι η εξάρτησή τους από τον πρωθυπουργό τους καθιστά απλά όργανα της βούλησής του. Ίσως η δημοκρατικοποίηση του πολιτεύματος, που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια με τη σταδιακή, αργή αλλά σταθερή απομάκρυνση από τους θεσμούς του κλασσικού αντιπροσωπευτικού συστήματος, επεκταθεί μελλοντικά και στο επίπεδο της κυβερνητικής οργάνωσης, βγάζοντας έτσι τους υπουργούς από τη σκιά του πρωθυπουργού. Πρόκειται για μία πρόβλεψη και πρόκληση η οποία δεν αποκλείεται στο εγγύς ή απώτερο μέλλον να επαληθευθεί.

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ ΣΤΗΝ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

1.Θέση υπουργών στην κυβερνητική δομή

Οι υπουργοί αποτελούν μονοπρόσωπα κυβερνητικά όργανα .
Συναπαρτίζουν με τον πρωθυπουργό το Υπουργικό Συμβούλιο, το μόνο συλλογικό κυβερνητικό όργανο που αναγνωρίζει το Σύνταγμα .

Οι υπουργοί διορίζονται και παύονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατόπιν δεσμευτικής γι'αυτόν πρότασης του πρωθυπουργού, η εξέχουσα θέση του οποίου στην κυβέρνηση, επιβεβαιώνοντας τοιουτοτρόπως την ιεραρχική δομή της, τους υποχρεώνει να ακολουθούν τις εντολές του. Ωστόσο, εγείρεται προβληματισμός για το αν λόγω της υπερέχουσας θέσης του πρωθυπουργού στο πολίτευμα, οι υπουργοί πρέπει να εκτελούν τις εντολές του ακόμα και ενάντια σε αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου. Από την ερμηνεία του άρθρου 82§1 του Συντάγματος κατά το οποίο η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, συνάγεται το συμπέρασμα ότι οι υπουργοί οφείλουν να συντάσσονται και να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου. Πρακτικά όμως μία ενδεχόμενη αντιπαράθεση ενός

υπουργού με τον πρωθυπουργό προδικάζει την παραίτηση του πρώτου ή την αυθωρεί παύση του απο το δεύτερο για λόγους που επιβάλλει η αναγκαιότητα να υπάρχει ενότητα στην κυβέρνηση την οποία εγγυάται ο πρωθυπουργός υποτάσσοντας στη θέλησή του τα λοιπά μέλη της κυβέρνησης.

Οι υπουργοί μπορούν κατά το άρθρο 81§ 1. του Συντάγματος* να διατελέσουν αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου κατόπιν διατάγματος του προέδρου της κυβέρνησης.Ενδέχεται ο εν λόγω διορισμός να συνοδευθεί από απαλλαγή του αντιπροέδρου από τα υπουργικά του καθήκοντα με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του πρωθυπουργού.Πρέπει εδώ να διασαφηνισθεί ότι ένας υπουργός που απαλλάσσεται των καθηκόντων του δε χάνει την υπουργική ιδιότητα. Συνεπώς οι αντιπρόεδροι της κυβέρνησης εξακολουθούν να είναι φορείς του υπουργικού αξιώματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 15 του νόμου 1558/85, οι αντιπρόεδροι της κυβέρνησης ασκούν, εκτός από τις αρμοδιότητες του υπουργείου του οποίου προΐστανται, και εκείνες που τους αναθέτει ο πρωθυπουργός με απόφαση που δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβέρνησης.Ασκούν τέλος και κάθε άλλη αρμοδιότητα που ορίζει ο νόμος.

* Άρθρο 81§ 1.Σ.: Την κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον πρωθυπουργό και τους υπουργούς .Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύνθεση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου.Με διάταγμα που προκαλεί ο πρόεδρος της κυβέρνησης μπορεί να διοριστούν ένας ή περισσότεροι από τους υπουργούς αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου.Νόμος ρυθμίζει τη θέση των αναπληρωτών υπουργών και των υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο, των υφυπουργών, που μπορεί να αποτελούν μέλη της κυβέρνησης, καθώς και των μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών.

2. Αντικατάσταση ή αναπλήρωση του πρωθυπουργού από υπουργό

Σε περίπτωση παραίτησης, θανάτου ή αδυναμίας άσκησης καθηκόντων του πρωθυπουργού ο πρώτος κατά σειρά διατελών αντιπρόεδρος της κυβέρνησης ή ελλείψει αντιπροέδρου, ο πρώτος κατά σειρά υπουργός, μπορεί να ασκήσει προσωρινά τα καθήκοντα του πρωθυπουργού μέχρι το διορισμό νέου. Το Σύνταγμα δεν ορίζει το εύρος άσκησης καθηκόντων πρωθυπουργού από τον πρώτο κατά σειρά αντιπρόεδρο ή υπουργό. Πρέπει, ωστόσο, να συναχθεί τελεολογικά ότι δε θα ήταν δυνατό ο εν λόγω υπουργός να ασκεί καθήκοντα που προϋποθέτουν την εμπιστοσύνη της Βουλής στο πρόσωπο του φορέα τους. Ως εκ τούτου ο υπουργός που προσωρινά εκτελεί χρέη πρωθυπουργού έχει εξουσία να διαχειρίζεται τα τρέχοντα ζητήματα, να συγκαλεί το Υπουργικό Συμβούλιο, να υπογράφει διατάγματα, να μετέχει σε διακρατικούς και λοιπούς οργανισμούς ως εκπρόσωπος της χώρας, να αποδέχεται παραίτηση μέλους της κυβέρνησης.

Μέσα στην κυβερνητική δομή ένας υπουργός ή αντιπρόεδρος της κυβέρνησης, ενδέχεται να λάβει τη θέση του αναπληρούντος τον πρωθυπουργό. Αν υφίσταται απουσία ή κώλυμα του πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του, αν δηλαδή πρόκειται για αυτοδίκαιη αναπλήρωση, ο υπουργός που αναπληρώνει τον πρωθυπουργό αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση καθηκόντων που δεν επηρεάζουν τη λειτουργία του πολιτεύματος και δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των πράξεων των οποίων την ενέργεια αποφασίζει ή το περιεχόμενο διαμορφώνει κατά διακριτική ευχέρεια ο πρωθυπουργός.

Πρέπει, τέλος, να τονιστεί ότι η θέση ενός υπουργού που αντικαθιστά ή αναπληρώνει τον πρωθυπουργό συγχέεται με τα καθήκοντα που αναλαμβάνει να φέρει εις πέρας και όχι με την ανάληψη ενός ιδιαίτερου αξιώματος. Ο αναπληρωτής δηλαδή του πρωθυπουργού δεν είναι πρωθυπουργός αλλά «πρωθυπουργεύων».

3.Η αναπλήρωση των υπουργών

Το Σύνταγμα δε ρυθμίζει την αναπλήρωση των υπουργών. Την προβλέπει όμως και τη ρυθμίζει λεπτομερώς ο νόμος 1558/85, ο οποίος αναθέτει στον πρωθυπουργό ευρύτατες εξουσίες.

Αν απουσιάζει ή κωλύεται υπουργός, ο πρωθυπουργός ορίζει με απόφασή του άλλον υπουργό ή υφυπουργό ως αναπληρωτή. Αν ο πρωθυπουργός δεν ορίσει αναπληρωτή του υπουργού, τον υπουργό αναπληρώνει αναπληρωτής υπουργός ή υφυπουργός του οικείου υπουργείου κατά τη σειρά προβαδίσματος. Αν δεν υπάρχει αναπληρωτής υπουργός ή υφυπουργός, τον υπουργό αναπληρώνει άλλος υπουργός κατά τη σειρά προβαδίσματος.

Αν κωλύεται ή απουσιάζει αναπληρωτής υπουργός ή υπουργός χωρίς χαρτοφυλάκιο*, ο πρωθυπουργός ορίζει ως αναπληρωτή άλλο μέλος της κυβέρνησης ή υφυπουργό. Αν δεν ορισθεί αναπληρωτής, τις αρμοδιότητες του αναπληρωτή ή χωρίς χαρτοφυλάκιο υπουργού ασκεί ο

* Οι υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο είναι γνωστοί και με τον όρο «υπουργοί της επικρατείας».

καθ'ύλην αρμόδιος υπουργός ή, στην περίπτωση του υπουργού χωρίς χαρτοφυλάκιο, ο πρωθυπουργός.

4.Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο και αναπληρωτές υπουργοί

1. Ο θεσμός των υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο δημιουργήθηκε στη χώρα μας για την υποβοήθηση του πρωθυπουργού στο έργο του. Δηλώνει τους υπουργούς που προΐστανται ουδενός υπουργείου αλλά έχουν την υπουργική ιδιότητα. Αρχικά υπουργοί άνευ χαρτοφυλακίου ήταν οι πρωθυπουργοί μέχρι το 1843. Κατά το ισχύον Σύνταγμα η θέση των υπουργών άνευ χαρτοφυλακίου ρυθμίζεται με νόμο. Ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο πρωθυπουργός που μπορεί να ανήκουν είτε στον πρωθυπουργό είτε σε υπουργό.

2. Το ισχύον Σύνταγμα αναγνωρίζει για πρώτη φορά το θεσμό των αναπληρωτών υπουργών. Η θέση τους ρυθμίζεται με νόμο. Έχουν την υπουργική ιδιότητα και, συνεπώς, είναι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Διορίζονται σε θέση που εντάσσεται είτε στον πρωθυπουργό είτε σε κάποιο υπουργείο. Ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο πρωθυπουργός με απόφασή του που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με ίδια απόφαση αναπληρωτής υπουργός μπορεί να

αναλάβει αρμοδιότητες άλλου υπουργείου, που είναι συναφείς προς τις αρμοδιότητές του.

ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΩΝ

1. Κατά το άρθρο 83 του Συντάγματος, οι υπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος.

Τις αρμοδιότητες αυτές καθορίζει το άρθρο 16§1. του νόμου 1558/85 ως εξής:

Α.Έχουν την ανώτατη διεύθυνση των υπηρεσιών που υπάγονται στο υπουργείο του οποίου προϊστανται και κατευθύνουν, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση τους, καθώς και των υπαγόμενων σε αυτούς υπαλλήλων και δημόσιων λειτουργών.

Β.Εποπτεύουν, συντονίζουν και κατευθύνουν τις ενέργειες των διορισμένων στο υπουργείο τους υφυπουργών.

Γ.Ασκούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, τη νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα της αρμοδιότητάς τους.

Δ.Προτείνουν την έκδοση κανονιστικών και εκτελεστικών διαταγμάτων και εκδίδουν τις κανονιστικές πράξεις κατόπιν εξουσιοδότησης του νόμου.

Ε.Ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή που τους αναθέτει ο πρωθυπουργός.

2.Οι υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο πρωθυπουργός με απόφασή του.Ο νόμος, εξειδικεύοντας, ορίζει ότι οι αρμοδιότητες αυτές μπορεί να ανήκουν είτε στον πρωθυπουργό είτε σε υπουργό που προΐσταται υπουργείου.

3.Οι αναπληρωτές υπουργοί διορίζονται σε θέσεις που εντάσσονται σε υπουργείο ή στον πρωθυπουργό.Τις αρμοδιότητές τους, για τις οποίες το Σύνταγμα δεν ορίζει πώς ασκούνται, αλλά καταλείπει στη ρύθμιση του νόμου 1558/85, καθορίζει με απόφασή του ο πρωθυπουργός.

Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΩΝ

1.Η πολιτική ευθύνη των υπουργών

«Πολιτική ή κοινοβουλευτική ευθύνη είναι η υποχρέωση παραίτησης του υπουργού που δεν απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής»*.Όλα τα ελληνικά Συντάγματα, συμπεριλαμβανομένων και των επαναστατικών, αναφέρονται στο θεσμό της ευθύνης των υπουργών για πολιτικά εγκλήματα και εγκλήματα σχετικά με την άσκηση των καθηκόντων τους.

* Βλ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος , Οργάνωση και λειτουργία του κράτους, παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Β΄

Η πολιτική ευθύνη των υπουργών προϋποθέτει καθεστώς κοινοβουλευτικό, στο οποίο η κυβέρνηση λογοδοτεί ενώπιον της νομοθετικής λειτουργίας. Ευνόητο είναι, επομένως, ότι η κοινοβουλευτική ευθύνη των υπουργών συνδέεται με το σύστημα διάκρισης των εξουσιών ως κριτήριο της μορφής του πολιτεύματος. Στα πλαίσια αυτής ανήκουν α) η υποχρέωση λογοδοσίας των υπουργών, β) το δικαίωμα της βουλής να τους ελέγχει και γ) η υποχρέωση παραίτησής τους.

Η πολιτική ευθύνη των υπουργών αναλύεται σε δύο υποκατηγορίες, την ατομική και τη συλλογική. Η πρώτη αναφέρεται στην ευθύνη που φέρει συγκεκριμένος υπουργός για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων του, οι οποίες απέβησαν ζημιογόνες για το δημόσιο συμφέρον. Η κύρωση που προβλέπεται συνίσταται στην υποχρέωση του εν λόγω υπουργού να υποβάλλει την παραίτησή του. Ωστόσο, πρέπει να διευκρινισθεί, ότι υπάρχει πολύ μικρή πιθανότητα η κυβέρνηση να επιτρέψει να υπερψηφιστεί πρόταση δυσπιστίας που κατευθύνεται ενάντια σε ένα μέλος της. Αντιθέτως, προκειμένου να επιβεβαιώσει την ενότητα λειτουργίας της, θα το υποστηρίξει.

Σπουδαιότερη της ατομικής είναι η συλλογική πολιτική ευθύνη επειδή αφορά σε όλο το κυβερνητικό σώμα. Συνίσταται στην υποχρέωση της κυβέρνησης να παραιτηθεί συλλογικά στις περιπτώσεις που υπερψηφιστεί πρόταση δυσπιστίας ή δε δοθεί από τη Βουλή ψήφος εμπιστοσύνης στην αιτούσα αυτήν κυβέρνηση, κατά τις ρυθμίσεις του άρθρου 84§2-7 του Συντάγματος.

2. Η αστική ευθύνη των υπουργών

«Αστική ευθύνη των υπουργών είναι η υποχρέωση των υπουργών προς αποζημίωση των ζημιωθέντων για τις ζημίες τις οποίες προκάλεσαν

με παράνομες πράξεις τους και για τις οποίες προηγήθηκε ποινική καταδίκη»*. Η αστική ευθύνη των υπουργών είναι υποκειμενική και συνεπώς υφίσταται μόνο στις περιπτώσεις υπαιτιότητάς τους.

Το δημόσιο ενδέχεται να κληθεί να αποζημιώσει τους ζημιωθέντες από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις μελών της κυβέρνησης ή υφυπουργών, με εξαίρεση την περίπτωση κατά την οποία οι εν λόγω πράξεις ή παραλείψεις έγιναν κατά παράβαση διάταξης κείμενης για λόγους που επιβάλλει το γενικό συμφέρον. Η αστική ευθύνη του δημοσίου είναι αντικειμενική και, συνεπώς, δεν απαιτείται υπαιτιότητα. Υφίσταται ανεξάρτητα από την ευθύνη των υπουργών. Αν το μέλος της κυβέρνησης δεν καταδικασθεί τότε απαλλάσσεται της ευθύνης. Δεν ισχύει το ίδιο όμως και για το δημόσιο, το οποίο ενδέχεται να κληθεί να επανορθώσει ζημίες που προκάλεσαν υπουργοί οι οποίοι κατά τ'άλλα δεν φέρουν την αστική ευθύνη.

3. Η ποινική ευθύνη των υπουργών

«Ποινική ευθύνη των υπουργών είναι η ειδική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και των υφυπουργών για κοινά ή ειδικά ποινικά αδικήματα, που διέπραξαν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους»**. Ο ειδικός χαρακτήρας της ποινικής ευθύνης έγκειται στην αναρμοδιότητα των κοινών διοικητικών αρχών για ζητήματα που

*, ** Βλ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Οργάνωση και λειτουργία του κράτους, παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Β'

αφορούν σε υπουργική ευθύνη. Οι υποθέσεις αυτές εκδικάζονται από ειδικό δικαστήριο, το υπουργοδικείο και το ρόλο του εισαγγελέα αναλαμβάνει η Βουλή. Η ποινική ευθύνη των υπουργών αφορά αφενός σε αδικήματα κοινά, που μπορούν δηλαδή να διαπραχθούν από οιονδήποτε, και αφετέρου σε ειδικά υπουργικά αδικήματα, τα οποία μπορούν να τελέσουν μόνο οι φέροντες την υπουργική ιδιότητα. Τέτοια είναι συγκεκριμένα:

Α. Η εκ προθέσεως παραβίαση των κειμένων διατάξεων.

Β. Η εκ προθέσεως βλάβη των συμφερόντων του κράτους.

Γ. Η προσυπογραφή πράξεων παρανόμων ή βλαπτικών για τα συμφέροντα του κράτους

Δ. Η ανακοίνωση περί πράγματος ή εγγράφου που αποσκοπεί στη βλάβη των συμφερόντων του κράτους ή τρίτων ή στην ωφέλεια του ενεργούντος υπουργού ή τρίτων.

Ο νόμος διαστέλλει επίσης μεταξύ αξιόποινων πράξεων, ήτοι πλημμελημάτων και κακουργημάτων, που τελούνται από μέλος της κυβέρνησης ή υφυπουργό εκτός και κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Στην πρώτη περίπτωση οι υποθέσεις εκδικάζονται κατά τα κελεύσματα του Ποινικού Κώδικα, των ειδικών ποινικών νόμων και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Στη δεύτερη περίπτωση ακολουθείται η ειδική διαδικασία που προβλέπει ο νόμος 3126/2003.

Η ειδική μεταχείριση των υπουργών όταν πρόκειται για ποινική ευθύνη, συνίσταται και στο ειδικό καθεστώς που επικρατεί σχετικά με την παραγραφή, την αναστολή παραγραφής και την εξάλειψη του αξιοποίνου των πράξεων. Παραγραφή των αξιόποινων πράξεων των υπουργών και υφυπουργών επέρχεται μετά την παρέλευση πενταετίας από την ημέρα που τελέστηκαν. Αναστολή παραγραφής λαμβάνει χώρα: α) Όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας τελέσθηκε το αδίκημα, εκτός αν στο μεταξύ ληφθεί απόφαση της

Ολομέλειας της Βουλής, με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, για την άσκηση μη ποινικής δίωξης.β) Όσο διαρκεί η κύρια διαδικασία.γ) Όσο ισχύει η απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, που λαμβάνεται με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών της, μετά από έγγραφη πρόταση τριάντα τουλάχιστον βουλευτών για την αναστολή της δίωξης, της προδικασίας ή της κύριας διαδικασίας. Εξάλειψη του αξιοποίνου επέρχεται με την περάτωση της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την τέλεση της αξιόποινης πράξης, αν μέχρι τότε η Βουλή δεν έχει αποφασίσει να ασκήσει δίωξη κατά υπουργού ή υφυπουργού.

Η εκδίκαση των αξιοποίνων πράξεων που διαπράττουν υπουργοί

Στις διατάξεις του νόμου 3126/2003 υπάγεται η εκδίκαση των αξιόποινων πράξεων που διαπράττονται από υπουργό κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Η κοινοβουλευτική διαδικασία περιλαμβάνει τρία στάδια, α) την πρόταση κατηγορίας, β) την προανάκριση και γ) την παραπομπή σε δίκη του κατηγορούμενου υπουργού.

Στο πρώτο στάδιο υποβάλλεται η πρόταση κατηγορίας η οποία πρέπει να είναι υπογεγραμμένη από το ένα δέκατο τουλάχιστον του συνολικού αριθμού των βουλευτών και να προσδιορίζει με σαφήνεια την αξιόποινη πράξη για την οποία κατηγορείται ο υπουργός. Εν συνεχεία η πρόταση κατηγορίας ανακοινώνεται στην Ολομέλεια της Βουλής, τυπώνεται και διανέμεται στους βουλευτές. Η απόφαση της Βουλής για το αν θα γίνει προανάκριση λαμβάνεται με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών μέσα σε δέκα μέρες από την υποβολή του αιτήματος

στο προεδρείο της Βουλής, με μυστική ψηφοφορία στην οποία δε συμμετέχει αυτός στον οποίο απευθύνεται η κατηγορία αν είναι βουλευτής. Αν ο υπουργός που κατηγορείται έχει τη βουλευτική ιδιότητα, η απόφαση της Βουλής λειτουργεί και ως άρση αυτής. Με τη λήψη της απόφασης περατώνεται το πρώτο στάδιο.

Αν η Βουλή απορρίψει την πρόταση κατηγορίας, δεν μπορεί να συζητηθεί εκ νέου παρόμοια πρόταση, εκτός και αν βασίζεται σε διαφορετικά πραγματικά περιστατικά. Στην περίπτωση όμως που αποφασισθεί να διεξαχθεί προανάκριση, τότε η Βουλή ορίζει από τα μέλη της δωδεκαμελή επιτροπή για την πραγμάτωσή της, ορίζοντας ταυτόχρονα προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να υποβληθεί το πόρισμα, αιτιολογημένο και περιέχοντας τη γνώμη της μειοψηφίας. Η ανακριτική επιτροπή έχει όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών και του εισαγγελέα πλημμελειοδικών. Καλεί τον κατηγορούμενο και του κάνει ερωτήσεις. Στο σημείο αυτό περατώνεται το δεύτερο στάδιο.

Το τρίτο στάδιο αρχίζει με τη συζήτηση που διεξάγεται στη Βουλή για το πόρισμα της ανακριτικής επιτροπής. Η απόφαση για την παραπομπή του υπουργού σε δίκη λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία σε μυστική ψηφοφορία. Αν η Βουλή απορρίψει το πόρισμα, δεν μπορεί να υποβληθεί νέα πρόταση κατηγορίας που να στρέφεται κατά του ίδιου προσώπου, εκτός κι αν βασίζεται σε διαφορετικά πραγματικά περιστατικά. Στην περίπτωση που η Βουλή δεχθεί το πόρισμα, προχωρεί σε κλήρωση δώδεκα τακτικών και έξι αναπληρωματικών μελών για τη συγκρότηση του Ειδικού Δικαστηρίου, κατά το άρθρο 86§1 του Συντάγματος, μεταξύ όλων των αρεοπαγιτών και προέδρων εφετών που διορίστηκαν πριν την κατηγορία. Προσέτι, εκλέγει όπως νόμος ορίζει τρεις βουλευτές και ισάριθμους αναπληρωματικούς για να υποστηρίξουν την κατηγορία στο Ειδικό Δικαστήριο. Ο Πρόεδρος της Βουλής αποστέλλει στον πρόεδρο του Αρείου Πάγου την απόφαση της Βουλής

για την παραπομπή του υπουργού σε δίκη, τα ονόματα των τακτικών και αναπληρωματικών μελών που θα συστήσουν το υπουργοδικείο, τα ονόματα των τακτικών και αναπληρωματικών μελών της επιτροπής υποστήριξης της κατηγορίας, καθώς και τη σχετική δικογραφία. Σ' αυτό το σημείο ολοκληρώνεται το τρίτο και τελευταίο στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Στη συνέχεια, ακολουθεί η εκδίκαση της υπόθεσης στο υπουργοδικείο, που αποτελείται από τον πρόεδρο του Αρείου Πάγου ως πρόεδρό του και τα δώδεκα μέλη που κληρώθηκαν κατά το τρίτο στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας μεταξύ των αρεοπαγιτών και των προέδρων εφετών. Η δικαστηριακή διαδικασία περιλαμβάνει δύο στάδια, την προδικασία και την επ' ακροατηρίου διαδικασία. Κατά το στάδιο της προδικασίας, ο πρόεδρος του Αρείου Πάγου διορίζει ένα εκ των μελών του δικαστηρίου ως ανακριτή. Συγκροτείται, επίσης, τριμελές συμβούλιο. Ο ανακριτής περατώνει την ανάκριση και αποστέλλει τα έγγραφα στους κατηγορούμενους και στον κατηγορούμενο. Ακολουθεί η επ' ακροατηρίου διαδικασία που διεξάγεται κατά τις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, εφόσον δεν αντίκεινται στις ειδικές ρυθμίσεις που υπερισχύουν. Ο κατηγορούμενος μπορεί να επιλέξει να μην εμφανισθεί στο ακροατήριο, αλλά να εκπροσωπηθεί από τρεις το πολύ συνηγόρους.

ΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

«Υπουργεία είναι οι κεντρικές υπηρεσίες συγκεκριμένων διοικητικών κλάδων, των οποίων προϊστανται υπουργοί»*.

Τα πρώτα υπουργεία του ελληνικού κράτους ιδρύθηκαν από τους βαυαρούς συνεργάτες του Όθωνα το 1833 σε μια προσπάθεια να οργανώσουν την εκτελεστική εξουσία. Οι επτά Γραμματείες (υπουργεία) του νεοσύστατου ελληνικού κράτους ήταν οι εξής:

Α.Επί Βασιλικού Οίκου και Εξωτερικών

Β.Επί Δικαιοσύνης

Γ.Επί Εσωτερικών

Δ.Επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδείσεως

Ε.Επί των Οικονομικών

Στ.Επί των Στρατιωτικών

Ζ.Επί των Ναυτικών

Τα εν λόγω υπουργεία διατηρήθηκαν σταθερά έως το 1910, εκτός από ένα τρίμηνο κατά την περίοδο 1862-1863 όταν η κυβέρνηση Βούλγαρη, Κανάρη, Ρούφου διόρισε δύο διαφορετικά πρόσωπα ως υπουργούς στη Γραμματεία επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδείσεως.

Ο Ελευθερίος Βενιζέλος, μέχρι το 1922, είχε αυξήσει τα υπουργεία σε δεκατέσσερα προκειμένου η διοίκηση να ανταπεξέλθει καλύτερα στις ανάγκες της εποχής. Συγκεκριμένα, τα νέα υπουργεία που ιδρύθηκαν

* Βλ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος , Οργάνωση και λειτουργία του κράτους, παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Β'

ήταν τα εξής:

Α.Υπουργείο Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας.Ιδρύθηκε το 1910.Απετέλεσε το μετέπειτα υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

Β.Υπουργείο Συγκοινωνίας.Ιδρύθηκε το 1914

Γ.Υπουργείο Επισιτισμού και Αυτάρκειας.Ιδρύθηκε το 1917

Δ.Υπουργείο Γεωργίας και Δημοσίων Κτημάτων.Ιδρύθηκε το 1917

Ε.Υπουργείο Περιθάλψεως.Ιδρύθηκε το 1917

Στ.Υπουργείο Θησαυρού.Ιδρύθηκε το 1922.Αργότερα ενσωματώθηκε στο υπουργείο Οικονομικών

Ζ.Υπουργείο Ταχυδρομείων, Τηλεγράφων και Τηλεφώνων.Ιδρύθηκε το 1922

Κατά την κατοχική περίοδο, ο αριθμός των υπουργείων μειώθηκε.Μετά την απελευθέρωση, όμως, τα παλιά υπουργεία επανιδρύθηκαν και συστάθηκαν νέα:

Α.Το υπουργείο Δημοσίων Έργων

Β.Το υπουργείο Εφοδιασμού

Γ.Το υπουργείο Συντονισμού

Δ.Το υπουργείο Οικισμού και Ανοικοδομήσεως

Ε.Το υπουργείο Εθνικής Αμύνης

Στα χρόνια που ακολούθησαν παρατηρήθηκε μία τάση διόγκωσης της κυβέρνησης.Χαρακτηριστικά, επί Σοφοκλή Βενιζέλου, το Υπουργικό Συμβούλιο αριθμούσε τριάντα μέλη εκ των οποίων τα οκτώ ήταν υπουργοί άνευ χαρτοφυλακίου με καθήκοντα υφυπουργών.Η κατάσταση αυτή συνεχίστηκε μέχρι το 1951, όταν ο Σοφοκλής Βενιζέλος, επιδιώκοντας τον περιορισμό του αριθμού των υπουργών, εξέδωσε τον Αναγκαστικό νόμο 1671 με τον οποίο τα υπουργεία μειώθηκαν σε δεκαέξι.Σήμερα η διοίκηση αριθμεί τα εξής εικοσιένα υπουργεία:

1.Προεδρίας της κυβέρνησης 2.Εσωτερικών 3.Εξωτερικών 4.Εθνικής Άμυνας 5.Εθνικής Οικονομίας 6.Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων 7.Δικαιοσύνης 8.Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων 9.Πολιτισμού 10.Τουρισμού 11.Οικονομικών 12.Δημόσιας Τάξης 13.Μακεδονίας και Θράκης 14.Αιγαίου 15.Γεωργίας 16.Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων 17.Εργασίας 18.Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας 19.Εμπορίου 20.Μεταφορών και Επικοινωνιών 21.Εμπορικής Ναυτιλίας

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι υπουργοί από κοινού με τον πρωθυπουργό καθορίζουν τη γενική πολιτική του κράτους.Όντας επικεφαλής των διαφόρων διοικητικών κλάδων, φροντίζουν για τη σωστή εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, που διαμορφώνει το Υπουργικό Συμβούλιο.Αποτελούν κατ'αυτόν τον τρόπο τους στυλοβάτες της διοίκησης.

Για να περατώσουν το δύσκολο έργο που τους ανατίθεται, ο νόμος παρέχει στους υπουργούς πολλές εξουσίες, η ενδεχόμενη κατάχρηση των οποίων, λόγω της νευραλγικής θέσης που κατέχουν στον κυβερνητικό μηχανισμό, θα μπορούσε να οδηγήσει στην καταστρατήγηση θεσμών του δημοκρατικού πολιτεύματος.Γι'αυτό, άλλωστε, ως ασφαλιστική δικλείδα, το Σύνταγμά μας προβλέπει οι υπουργοί να είναι υπεύθυνοι για τις πράξεις τους και υποχρεωμένοι να λογοδοτούν γι'αυτές.Άλλωστε, οι έχοντες μεγάλη εξουσία,πρέπον είναι, να φέρουν και την ευθύνη της.

Οι υπουργοί διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο στην πολιτική ζωή της χώρας.Ως αναγνώριση της προσφοράς τους, η κοινωνία τιμά τους εκάστοτε φορείς του υπουργικού αξιώματος.Τους ανταμοίβει με αυξημένο κύρος και τους κατατάσσει στα σπουδαία πρόσωπα του πολιτικού αλλά και του ευρύτερου κοινωνικού χώρου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος, Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα
- Αναστασιάδης, Πολιτική και Συνταγματική Ιστορία της Ελλάδας 1821-1941
- Βενιζέλος-Μανωλεδάκης, Η ποινική ευθύνη των Υπουργών
- Γιαννόπουλος-Ζώη-Λασιθιωτάκης, Η ιστορική εξέλιξη των διατάξεων του Συντάγματος (1822-2001)
- Δημητρόπουλος, Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Β', Αθήνα 2004
- Μάνεσης, Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα
- Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, 2004
- Μπαμπινιώτης, Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας
- Τζιοβάρας, Κυβερνήσεις 1833-1996, Τα Υπουργεία μας
- Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ', Εκδοτική Αθηνών Α.Ε.
- Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΔ', Εκδοτική Αθηνών Α.Ε.
- Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΕ', Εκδοτική Αθηνών Α.Ε.