

Αριθμός Γνωμοδότησης 196 / 2019
15 Οκτωβρίου 2019
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΑΤΟΜΙΚΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 69259/8-10-2019 του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, Γενικής Γραμματείας Αντεγκληματικής Πολιτικής.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται αν, με τις διατάξεις της παραγράφου 3γ και 3δ του άρθρου 18 του ν.4625/2019, παρέχεται στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη εξουσιοδότηση για έκδοση Υπουργικής Απόφασης, με την οποία θα συστήσει υποκείμενες οργανικές μονάδες επιπέδου Τμήματος και θα τις στελεχώσει ή αν απαιτείται νέα νομοθετική ρύθμιση αναφορικά με τη σύσταση και στελέχωση των αναγκαίων τμημάτων στις, προβλεπόμενες στις άνω διατάξεις, δύο νέες Γενικές Διευθύνσεις, που συστάθηκαν στη Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής του Υπουργείου και που αποτελούνται από πέντε συνολικά ορισθείσες στο νόμο Διευθύνσεις.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Γραφείο Νομικού Συμβούλου Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη) γνωμοδοτεί ως εξής:

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με τις διατάξεις της παραγράφου 3γ και 3δ του άρθρου 18 του ν.4625/2019 (Α'139) συστάθηκαν στην Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, δύο νέες Γενικές Διευθύνσεις αποτελούμενες από πέντε ορισθείσες Διευθύνσεις. Επίσης, για τις ως άνω νεοσυσταθείσες Διευθύνσεις, εξουσιοδοτείται με τις ίδιες διατάξεις ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη να ρυθμίσει με έκδοση Υπουργικής Απόφασης τις επιμέρους αρμοδιότητες

κάθε μιας Διεύθυνσης, τον τρόπο λειτουργίας τους, τον ειδικότερο τρόπο στελέχωσής τους, άλλα ζητήματα προσωπικού κ.λπ., καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Οι Διευθύνσεις αυτές έχουν επιτελικό στόχο και χωρίς τον εκτελεστικό βραχίονα που είναι τα Τμήματα, δεν έχει λόγο η σύστασή τους. Εξάλλου, ο νόμος με την εξουσιοδότηση στον Υπουργό καθορίζει τα ζητήματα προσωπικού, διαχείρισης λογαριασμού, προμηθειών, διαγωνισμών και κάθε άλλη αναγκαία λειτουργία, αντικείμενα τα οποία εντάσσονται ακριβώς στον εκτελεστικό βραχίονα της Δημόσιας Διοίκησης που είναι τα Τμήματα (τουλάχιστον δύο ανά Διεύθυνση) και όχι οι Διευθύνσεις που, όπως αναφέρθηκε, αποτελούν επιτελική δομή με επιτελικούς στόχους της Δημόσιας Διοίκησης.

2. Ενόψει των ανωτέρω, υποβλήθηκε το παρόν ερώτημα, το οποίο δεν εισάγεται στο αρμόδιο Τμήμα του Ν.Σ.Κ., λόγω κατεπείγοντος και επειδή σε παρεμφερές θέμα εκδόθηκαν αποφάσεις του Σ.τ.Ε., αλλά απαντάται με την παρούσα ατομική γνωμοδότηση.

Νομοθετικό πλαίσιο

3. Στις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 43 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζεται ότι : *«Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό ».*

4. Στις διατάξεις της παραγράφου 3 εδαφ. γ και δ του άρθρου 18 του κεφαλαίου ΣΤ *«Διατάξεις Αρμοδιότητας Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη »* και υπό τον τίτλο του άρθρου *«Ρυθμίσεις Αντεγκληματικής και Σωφρονιστικής Πολιτικής»*, ορίζονται τα εξής: *«γ) Στη Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη συστήνεται Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών και Διοικητικής Υποστήριξης, αποτελούμενη από τις εξής Διευθύνσεις: i) Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης, ii) Διεύθυνση Προμηθειών και iii) Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης. Με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη ρυθμίζονται οι επιμέρους αρμοδιότητες της κάθε μίας Διεύθυνσης, ο τρόπος λειτουργίας, ο ειδικότερος τρόπος στελέχωσης των ως άνω Διευθύνσεων και άλλα ζητήματα προσωπικού, κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού, εκκαθάρισης αποδοχών, η διαχείριση και διοίκηση του ειδικού λογαριασμού «Κεφάλαια Εργασίας Κρατουμένων», ο τρόπος διενέργειας προμηθειών και διαγωνισμών, ζητήματα*



πρωτοκόλλου, διεκπεραίωσης, εκπαίδευσης, οργάνωσης και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

δ) Στη Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη συστήνεται Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Καταστημάτων Κράτησης και Διαχείρισης Κρίσεων, αποτελούμενη από τις εξής Διευθύνσεις: i) Διεύθυνση Διαχείρισης Καταστημάτων Κράτησης, και ii) Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων. Με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη ρυθμίζονται οι επιμέρους αρμοδιότητες της κάθε μίας Διεύθυνσης, ο τρόπος λειτουργίας, τα ζητήματα του προσωπικού και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.»

5. Εξάλλου, με τη ΓΔΟΕΣ/1/2/457/12-9-2019 απόφαση του Υφυπουργού Προστασίας του Πολίτη, μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες του Υφυπουργού στη Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής, η οποία είχε συσταθεί στο τότε Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων με το π.δ. 40/2011 (Α' 105) και μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, με τις διατάξεις της παραγράφου 5.1 του άρθρου 2 του π.δ. 81/2019 (Α' 119), όπως αυτή τροποποιήθηκε με την παράγραφο 5 του άρθρου 18 του ν. 4025/2019 (Α' 139) [άρθρ. 1 παρ. 1]. Οι αρμοδιότητες αυτές μεταβιβάστηκαν για τη μεταβατική περίοδο που ορίζει η διάταξη της παραγρ. 9 του άρθρου 116 του ν. 4622/2019 και περιλαμβάνονται στις διατάξεις των παραγρ. 2 του άρθρου 36 και του άρθρου 37 του ως άνω νόμου, όπως εξειδικεύονται στις παραγράφους 2 έως και 5 του άρθρου 1 της ίδιας απόφασης του Υφυπουργού Προστασίας του Πολίτη,

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα Υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

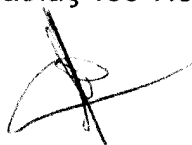
6. Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις των εδαφίων γ) και δ), της παραγράφου 3, του άρθρου 18, κεφαλαίου ΣΤ', του ν. 4625/2019, στη Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής, που τώρα υπάγεται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, η οποία είχε συσταθεί με το π.δ. 40/2011 και μεταφέρθηκε στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη με τις διατάξεις της παραγρ. 5.1 του άρθρου 2 του π.δ. 81/2019, όπως τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις της παραγρ. 5 του άρθρου 18 του ν. 4025/2019, συστάθηκαν δύο Γενικές Διευθύνσεις ήτοι: α) Η Γενική Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών και Διοικητικής Υποστήριξης, αποτελούμενη από τις

Διευθύνσεις Οικονομικής Διαχείρισης, Προμηθειών και Διοικητικής Υποστήριξης [εδαφ. γ] και β) Η Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Καταστημάτων Κράτησης και Διαχείρισης Κρίσεων, αποτελούμενη από τη Διεύθυνση Διαχείρισης Καταστημάτων Κράτησης και τη Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων [εδαφ. δ]. Δόθηκε δε, με τις ίδιες διατάξεις, τόσο του εδαφ. (γ) όσο και του εδαφ. (δ), εξουσιοδότηση στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, ώστε με απόφασή του να ρυθμίζει τις επιμέρους αρμοδιότητες της κάθε μίας Διεύθυνσης, **τον τρόπο λειτουργίας τους**, τον ειδικότερο τρόπο στελέχωσής τους, άλλα ζητήματα προσωπικού κ.λπ., καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Είναι προφανές, ενόψει και του επιτελικού στόχου των Διευθύνσεων αυτών ότι, η σύστασή τους, αλλά και η απόδοση του έργου τους δεν θα ήταν δυνατή, σύμφωνα και με τις απόψεις της Γενικής Γραμματείας Αντεγκληματικής Πολιτικής, που εμπεριέχονται στο ίδιο το έγγραφο του ερωτήματος, χωρίς την ίδρυση-σύσταση του εκτελεστικού βραχίονα των Διευθύνσεων αυτών, δηλαδή των Τμημάτων, για πλήρη και ορθολογική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Εξάλλου, οι ίδιες οι εξουσιοδοτικές διατάξεις αναφέρουν ρητά ότι, με την απόφαση του Υπουργού θα ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων και ο **τρόπος λειτουργίας** των άνω Διευθύνσεων. Κατά την ορθή ερμηνεία των ως άνω διατάξεων, στον τρόπο λειτουργίας των Διευθύνσεων αυτών υπάγεται και η δυνατότητα του Υπουργού, με απόφασή του, να καθορίζει τον τρόπο λειτουργίας των Διευθύνσεων αυτών σε Τμήματα. Πρόκειται για ρύθμιση «*ειδικότερων θεμάτων*», σε σχέση με τις διατάξεις του άρθρου 18 του ν. 4625/2019, του άρθρου 2 του π.δ. 81/2019, του άρθρου 18 του ν. 4025/2019 και της λοιπής σχετικής νομοθεσίας, για τα οποία νόμιμα και μέσα στα πλαίσια του άρθρου 43 παρ. 2 περ. β' του Συντάγματος, με εξουσιοδότηση ειδική και ορισμένη, δόθηκε η δυνατότητα στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη να ρυθμίζει τα ανωτέρω θέματα, με απόφασή του, μεταξύ των θεμάτων δε αυτών, καίτοι δεν αναφέρεται ρητά στο νόμο, εξυπακούεται ότι είναι και η λειτουργία των άνω Διευθύνσεων σε Τμήματα.

7. Επομένως, η άποψή μου είναι ότι δεν χρειάζεται νομοθετική ρύθμιση ούτε έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων για τη σύσταση υποκείμενων των άνω Διευθύνσεων οργανικών μονάδων, επιπέδου Τμήματος και τη στελέχωση αυτών, αλλά αρκεί και η έκδοση Υπουργικής Απόφασης (πρβλ. Σ.τ.Ε. 2082/2019 και 817 έως και 820/2016).

Απάντηση

8. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε προσήκει η απάντηση ότι, με τις διατάξεις της παραγράφου 3γ και 3δ, του άρθρου 18 ν. 4625/2019, παρέχεται στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη εξουσιοδότηση για



έκδοση Υπουργικής Απόφασης, με την οποία θα μπορεί να συνιστά υποκείμενες, στις συσταθείσες με τις διατάξεις αυτές Διευθύνσεις, μονάδες επιπέδου Τμήματος και θα τις στελεχώνει και δεν είναι απαραίτητη νέα νομοθετική ρύθμιση προς τούτο.

Χρυσανθούλα Α. Αυγερινού

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.