



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«I. Κύρωση της Συμφωνίας για την Ασιατική Τράπεζα Υποδομών και Επενδύσεων, II. Εναρμόνιση του Κώδικα Φ.Π.Α. με την Οδηγία (ΕΕ) 2016/1065, III. Ενσωμάτωση των σημείων 1, 2, 4 και 5 του άρθρου 2 και των άρθρων 4,6,7 και 8 της Οδηγίας 1164/2016, IV. Τροποποίηση του ν. 2971/2001 και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο αποτελείται από πέντε Μέρη, εξήντα επτά (67) άρθρα και ένα (1) παράρτημα.

Με το Μέρος Πρώτο (άρθρα 1-7) κυρώνεται η Συμφωνία για την Ασιατική Τράπεζα Υποδομών και Επενδύσεων (Α.Τ.Υ.Ε.) και τα παραρτήματα αυτής (άρθρο 1), παρέχονται σχετικές εξουσιοδοτήσεις προς τον Υπουργό Οικονομικών (άρθρο 2), ορίζεται το Υπουργείο Οικονομικών ως αρμόδιος φορέας για την επικοινωνία με την Α.Τ.Υ.Ε. (άρθρο 3), καθορίζεται το ποσό του μετοχικού κεφαλαίου της Α.Τ.Υ.Ε. που καλύπτει η Ελλάδα και ο τρόπος καταβολής του (άρθρο 4), ρυθμίζονται φορολογικά ζητήματα (άρθρα 5 και 6) και ορίζεται η έναρξη ισχύος του Μέρους αυτού (άρθρο 7).

Με το Μέρος Δεύτερο (άρθρα 8-10) ενσωματώνεται στο εσωτερικό μας δίκαιο η Οδηγία (ΕΕ) 2016/1065 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2016, για την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ όσον αφορά την αντιμετώπιση των κουπονιών. Συγκεκριμένως, προστίθενται στον Κώδικα ΦΠΑ (ν. 2859/2000) νέο άρθρο 12α και νέα παράγραφος 1α στο άρθρο 19 αυτού (άρθρο 9), και τροποποιείται η παράγραφος 9 του άρθρου 19 του ως άνω Κώδικα (άρθρο 10).

Το Μέρος Τρίτο (άρθρα 11-22) διαρθρώνεται σε τρία κεφάλαια. Με το Κεφάλαιο Α' ενσωματώνονται στο εσωτερικό μας δίκαιο τα άρθρα 4, 6, 7 και 8 της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/1164 του Συμβουλίου, της 12ης Ιουλίου 2016, για τη θέσπιση κανόνων κατά πρακτικών φοροαποφυγής που έχουν άμεση επίπτωση στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, διά της αντικατάστασης των άρθρων 49 και 66 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013) (άρθρα 11 και 12) και του άρθρου 38 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013) (άρθρο 13). Με το Κεφάλαιο Β' θεσπίζονται μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 345/2013 «σχετικά με τις ευρωπαϊκές εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου» και, συγκεκριμένως, ορίζεται η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ως αρμόδια αρχή για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 15), ορίζεται το ένδικο βοήθημα με το οποίο προσβάλλονται αποφάσεις της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 16), ορίζονται οι εξουσίες εποπτείας και διερεύνησης της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς συμφώνως προς το άρθρο 19 του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 17) και θεσπίζονται διοικητικές κυρώσεις και μέτρα για παραβάσεις συμφώνως προς το άρθρο 20 του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 18). Με το Κεφάλαιο Γ' θεσπίζονται μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 346/2013 «σχετικά με τα ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας» και, συγκεκριμένως, ορίζεται η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ως αρμόδια αρχή για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 19), ορίζεται το ένδικο βοήθημα με το οποίο προσβάλλονται αποφάσεις της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 20), ορίζονται οι εξουσίες εποπτείας και διερεύνησης της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς συμφώνως προς το άρθρο 20 του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 21) και θεσπίζονται διοικητικές κυρώσεις και μέτρα για παραβάσεις συμφώνως προς το άρθρο 21 του ανωτέρω Κανονισμού (άρθρο 22).

Με το Μέρος Τέταρτο (άρθρα 23-42) τροποποιούνται οι διατάξεις του ν. 2971/2001, οι οποίες ρυθμίζουν ζητήματα αιγιαλού και παραλίας. Ειδικότερα, στο άρθρο 23 δίδεται εκ νέου η έννοια των όρων «Αιγιαλός», «Παραλία», «Παλιός Αιγιαλός» και «Λιμενικά έργα», και διευκρινίζεται ότι το υδάτινο στοιχείο, ο πυθμένας και το υπέδαφος του βυθού της θάλασσας, της λιμνοθάλασσας, της λίμνης και της κοίτης πλεύσιμου ποταμού είναι πράγματα κοινόχρηστα, που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο έχει την υποχρέωση να τα προστατεύει και να τα διαχειρίζεται συμφώνως προς τις αρχές της αειφορίας, της προστασίας του περιβάλλοντος και του χωροταξικού σχεδιασμού. Προβλέπεται, επίσης, η υποχρεωτική ύπαρξη ελεύθε-

ρης διόδου, αν μεταξύ αιγιαλού και δημοσίας οδού παρεμβάλλεται ιδιωτικό ακίνητο, για την ακώλυτη και ασφαλή πρόσβαση στον αιγιαλό από τη δημόσια οδό (άρθρο 24). Με τις διατάξεις των άρθρων 25 έως 27 προβλέπεται η ίδρυση στο Υπουργείο Οικονομικών Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Χάραξης των ορίων του αιγιαλού, της παραλίας και του παλαιού αιγιαλού, με αρμοδιότητα την εξέταση ενδικοφανών προσφυγών σε περιπτώσεις εκ νέου καθορισμού τους. Επίσης, καθορίζεται εκ νέου το καθεστώς της διατήρησης ή μη, και της περαιτέρω παραχώρησης έργων και εγκαταστάσεων που έχουν εκτελεσθεί σε αιγιαλό, παραλία, όχθη, παρόχθια ζώνη, υδάτινο στοιχείο, πυθμένα και υπέδαφος του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και κοίτης πλεύσιμου ποταμού, μετά τη λήξη σύμβασης που έχει συναφθεί από το Δημόσιο, τον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού (ΕΟΤ), τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού (ΓΓΑ) ή τους Ο.Τ.Α. με τρίτους ή τη λήξη παραχώρησης από το Δημόσιο κατ' εφαρμογή αναπτυξιακών νόμων. Τα έργα ή οι εγκαταστάσεις επί των ανωτέρω περιοχών ανήκουν στο Δημόσιο, το οποίο μπορεί να τα καταργεί ή να τα μετατρέψει οποτεδήποτε για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ασφάλειας ή εθνικής άμυνας, χωρίς αποζημίωση του παραχωρησιούχου (άρθρο 28). Στο άρθρο 29 προβλέπεται η επιβολή διοικητικών και ποινικών κυρώσεων, σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η διάβρωση της ακτής προήλθε από μη νόμιμα έργα, και παρέχεται η δυνατότητα εκτέλεσης των αναγκαίων προστατευτικών έργων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, ανεξαρτήτως του αν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία καθορισμού οριογραμμής.

Περαιτέρω, επιτρέπεται η εκτέλεση έργων σε χώρο αιγιαλού, παραλίας, όχθης, παρόχθιας ζώνης, υδάτινου στοιχείου, πυθμένα και υπεδάφους του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και κοίτης πλεύσιμου ποταμού για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών πολιτικής προστασίας και εφόσον έχει προηγηθεί η κήρυξη μιας περιοχής σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης ή ετοιμότητας πολιτικής προστασίας. Σε περίπτωση κατά την οποία προϋφίστανται έργα που έχουν κατασκευασθεί χωρίς άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής, και έχουν κατασκευασθεί μέχρι την 28.7.2011, αποφασίζεται, μετά την εκτέλεση των έργων επείγοντος χαρακτήρα, η αδειοδότηση ή η εξαίρεση από την κατεδάφιση των υφιστάμενων έργων, άλλως διατάσσεται η κατεδάφισή τους. Ακόμη, προβλέπεται ότι η παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης, παρόχθιας ζώνης, υδάτινου στοιχείου της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και πλεύσιμου ποταμού προς τις δημοτικές επιχειρήσεις γίνεται αποκλειστικώς και μόνον για ίδια χρήση και χωρίς δικαίωμα περαιτέρω παραχώρησης, με ή χωρίς αντάλλαγμα (άρθρο 31). Με τις διατάξεις του άρθρου 32 επιτρέπεται, έναντι οικονομικού ανταλλάγματος, να τοποθετούνται στη θάλασσα, τον λιμναίο χώρο ή τη λιμνοθάλασσα κ.λπ. πλωτές ε-

ξέδρες για εποχιακή χρήση διάρκειας μέχρι έξι (6) μηνών, για την εξασφάλιση πρόσβασης και για την επιδίωξη σκοπών που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις καθώς και για πολιτιστικούς ή τουριστικούς σκοπούς και συστημάτων φουσκωτών θαλάσσιων μέσων αναψυχής, θαλάσσιων παιδικών χαρών και λοιπών συναφών συστημάτων, ρητώς απαγορευμένης της χρήσης τους για τη λειτουργία εστιατορίων ή κέντρων αναψυχής και γενικώς επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος. Προβλέπεται, ακόμη, η παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης, λιμνοθαλασσών, λιμνών και πλεύσιμων ποταμών σε επιχειρήσεις υδατοκαλλιέργειών για την εναπόθεση εξοπλισμών απαραίτητων για τη λειτουργία τους, χωρίς τη χρήση κατασκευών. Ακόμη, μετά από απόφαση του Προϊσταμένου της αρμόδιας Κτηματικής Υπηρεσίας και υπό τις εκεί οριζόμενες προϋποθέσεις, δύναται να παραχωρείται, χωρίς αντάλλαγμα, η απλή χρήση τους σε ναυταθλητικά σωματεία που εποπτεύονται από τη ΓΓΑ ή στην ίδια τη ΓΓΑ, με αποκλειστικό σκοπό την άμεση εξυπηρέτηση των αθλητικών αναγκών των μελών τους, για τη διενέργεια αθλητικών αγώνων και υπό την προϋπόθεση ότι η δραστηριότητα δεν αντίκειται σε ειδικότερες διατάξεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Επιτρέπεται η παραχώρηση, άνευ ανταλλάγματος, τμημάτων του αιγιαλού και της παραλίας προς Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, μετά από αίτηση του οικείου Δήμου, για την εκτέλεση έργων τα οποία διευκολύνουν αποκλειστικώς την πρόσβαση ατόμων με ειδικές ανάγκες ή επιβάλλονται για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας του κοινού. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας είναι δυνατή η παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης, παρόχθιας ζώνης, του υδάτινου στοιχείου, του πυθμένα και του υπεδάφους του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και της κοίτης πλεύσιμου ποταμού, απευθείας, με ή χωρίς αντάλλαγμα, σε ν.π.δ.δ. και φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών, με σκοπό την έρευνα και μελέτη του οικοσυστήματος των ακτών και για λοιπούς ερευνητικούς σκοπούς που αφορούν στο περιβάλλον, για την εκτέλεση έργων που εξυπηρετούν σκοπούς κοινωφελείς ή προστασίας του περιβάλλοντος. Καθορίζονται εκ νέου οι τύποι των έργων για τα οποία επιτρέπεται η παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης, παρόχθιας ζώνης, υδάτινου στοιχείου, πυθμένα και υπεδάφους του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και της κοίτης πλεύσιμου ποταμού. Ειδικώς, για τις περιοχές στις οποίες έχουν ιδρυθεί Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών του ν. 4519/2018, ποσοστό δύο τοις εκατό (2%) από το αντάλλαγμα αποδίδεται στο Πράσινο Ταμείο αποκλειστικώς για τη χρηματοδότηση των ανωτέρω Φορέων. Τα εν λόγω έργα ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο, το οποίο μπορεί να τα καταργεί

ή να τα μετατρέψει οποτεδήποτε για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ασφάλειας ή εθνικής άμυνας, χωρίς καμία υποχρέωσή του για αποζημίωση ή καταβολή της δαπάνης κατασκευής και συντήρησης στην οποία έχει προβεί ο κατασκευαστής, ούτε για τη χρήση τους (άρθρο 33). Περαιτέρω, συμφώνως προς το άρθρο 34, έργα που έχουν κατασκευασθεί, μέχρι την 28.7.2011, στον αιγιαλό, την παραλία, την όχθη, την παρόχθια ζώνη, το υδάτινο στοιχείο, τον πυθμένα και το υπέδαφος του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης ή κοίτης πλεούμενου ποταμού, χωρίς να υφίσταται απόφαση παραχώρησης της χρήσης, ανεξαρτήτως της έκδοσης πρωτοκόλλου κατεδάφισης μέχρι την έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, μπορεί να αδειοδοτηθούν, υπό τις οριζόμενες εξαιρέσεις, με αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου προς την αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία. Μπορεί να εξαιρούνται από την κατεδάφιση, κατά παρέκκλιση από κάθε γενική ή ειδική διάταξη, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, έργα που κατασκευάστηκαν μετά την 28.7.2011, αν αφορούν:

- α) έργα και δραστηριότητες που εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας και ασφάλειας, β) έργα εθνικής σημασίας, γ) έργα υποδομής δικτύων κοινής ωφέλειας, συμπεριλαμβανομένων των έργων Α.Π.Ε., δ) έργα του διεθνούς, εθνικού και επαρχιακού οδικού δικτύου καθώς και δημοτικές οδούς, ε) έργα που αποτελούν οργανικό ή λειτουργικό σύνολο με νομίμως κατασκευασθέν έργο. Αν τα έργα δεν αδειοδοτηθούν ή δεν εξαιρεθούν από την κατεδάφιση κατά την ανωτέρω διαδικασία, θεωρούνται αυθαίρετα και κατεδαφιστέα κατόπιν σχετικής διαπιστωτικής πράξης του Υπουργού Οικονομικών. Αν η αίτηση αδειοδότησης ή εξαίρεσης από την κατεδάφιση απορριφθεί, το παράνομο έργο κατεδαφίζεται με δαπάνη του αιτούντος, και επιβάλλεται, για όσο χρόνο δεν κατεδαφίζεται, αποζημίωση αυθαίρετης χρήσης. Αν η κατεδάφιση γίνει από υπηρεσίες του Δημοσίου, το κόστος επιβαρύνει τον αυθαίρετο χρήστη του έργου και εισπράττεται συμφώνως προς τις διατάξεις του Κ.Ε.Δ.Ε. Από την κατάθεση της αίτησης για αδειοδότηση ή εξαίρεση από την κατεδάφιση και μέχρι την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας, αναστέλλεται η εκτέλεση των πρωτοκόλλων κατεδάφισης και διοικητικής αποβολής και η έκδοση νέων τέτοιων πρωτοκόλλων, όπως και η έκδοση νέων πρωτοκόλλων καθορισμού αποζημίωσης για την αυθαίρετη χρήση και η επιβολή νέων προστίμων. Έργα που εκτελέστηκαν στον αιγιαλό, στην παραλία και στον συνεχόμενο ή παρακείμενο θαλάσσιο χώρο από νομίμως λειτουργούσες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και αφορούν τοποθέτηση υποθαλάσσιων καλωδίων, θεωρούνται νόμιμα, και εκδίδεται σχετική διαπιστωτική πράξη από την αρμόδια Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών. Με το άρθρο 35 προβλέπεται η καταβολή

ανταλλάγματος, υπό τις εκεί οριζόμενες εξαιρέσεις, για την παραχώρηση της χρήσης του αιγιαλού, της παραλίας, της όχθης, της παρόχθιας ζώνης, του υδάτινου στοιχείου, του πυθμένα και τους υπεδάφους του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και της κοίτης πλεύσιμου ποταμού. Οι πράξεις παραχώρησης είναι προσωποπαγείς. Οι Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού είναι υποχρεωμένοι κάθε χρόνο να παραχωρούν με αντάλλαγμα, εκ των παραχωρουμένων σε αυτούς κοινόχρηστων χώρων αιγιαλού, παραλίας, όχθης, παρόχθιας ζώνης, υδάτινου στοιχείου, πυθμένα και υπεδάφους του βυθού θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και κοίτης πλεύσιμου ποταμού, το δέκα τοις εκατό (10%) σε τρίτους με κριτήρια κοινωνικά και κριτήρια εντοπιότητας ή σε επιχειρήσεις μορφών κοινωνικής οικονομίας.

Ειδικώς για τις περιοχές για τις οποίες έχουν ιδρυθεί Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών, αποδίδεται, από το αντάλλαγμα, ποσοστό ένα τοις εκατό (1%) εκ του αποδιδόμενου στους Ο.Τ.Α., ένα τοις εκατό (1%) εκ του αποδιδόμενου στους Ο.Τ.Α. και ένα τοις εκατό (1%) εκ του αποδιδόμενου στο Δημόσιο, στο Πράσινο Ταμείο για τη χρηματοδότηση των αντίστοιχων Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών. Εάν ο δικαιούχος παραχώρησης παραβιάζει τους όρους που έχουν τεθεί στην πράξη παραχώρησης ή προβαίνει σε μεταβολή του σκοπού του παραχωρηθέντος ακινήτου, ανακαλείται αυτοδικαίως η παραχώρηση, αζημίως για το Δημόσιο. Οι πράξεις παραχώρησης καταχωρίζονται σε Ηλεκτρονικό Μητρώο Πληροφοριών (Η.Μ.Π.), το οποίο εξασφαλίζει τη διασύνδεση και διαλειτουργικότητα, με ηλεκτρονικά μέσα, με τους λοιπούς φορείς του Δημοσίου. Με Κ.Υ.Α. καθορίζονται οι όροι, οι προδιαγραφές, η παροχή και συντήρηση, οι διαδικασίες και άδειες ηλεκτρονικής πρόσβασης και εισαγωγής πληροφοριών του Η.Μ.Π. Περαιτέρω, καθορίζεται, το αντάλλαγμα χρήσης και η αποζημίωση αυθαίρετης χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης, παρόχθιας ζώνης, υδάτινου στοιχείου, πυθμένα και υπεδάφους του βυθού θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και κοίτης πλεύσιμου ποταμού, για τις οριζόμενες χρήσεις. Το προαναφερόμενο αντάλλαγμα αποτελεί τιμή εκκίνησης στις περιπτώσεις των δημοπρασιών (άρθρα 36 έως 38). Ακόμη, προβλέπεται η έκδοση α) Πρωτοκόλλου Διοικητικής Αποβολής (Π.Δ.Α.), κατ' αυτού που επελήφθη και κατέχει αυτογνημόνως αιγιαλό, παραλία, όχθη, παρόχθιο υδάτινο στοιχείο, πυθμένα και υπέδαφος του βυθού θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και κοίτης πλεύσιμου ποταμού, β) Πρωτοκόλλου Καθορισμού Αποζημίωσης Αυθαίρετης Χρήσης (Π.Κ.Α.Α.Χ.), σε βάρος οποιουδήποτε κατέχει ή κάνει χρήση των ανωτέρω περιοχών, χωρίς συμβατική σχέση με το Δημόσιο ή Ο.Τ.Α. (άρθρα 39 έως 40). Τέλος, στα άρθρα 41 έως 42 προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι όλες οι παράνομες κατασκευές που εμποδίζουν την ελεύθερη πρόσβαση στον αι-

γιαλό και την παραλία κατεδαφίζονται εντός προθεσμίας έξι (6) μηνών από την ισχύ του υπό ψήφιση νόμου, καθώς και ότι οι εκκρεμείς, κατά την έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, αιτήσεις για τη διατήρηση έργων και κατασκευών και περαιτέρω παραχώρηση, εξετάζονται συμφώνως προς τις διατάξεις που ίσχυαν κατά τον χρόνο υποβολής τους.

Το Μέρος Πέμπτο (άρθρα 43-67) περιλαμβάνει λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών και διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια. Με το Κεφάλαιο Α' ρυθμίζονται ζητήματα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (άρθρα 43 και 44) και τοκοφορίας οφειλών του Δημοσίου (άρθρο 45). Με το Κεφάλαιο Β' παραχωρούνται κατά χρήση, χωρίς αντάλλαγμα, δημόσια ακίνητα προς τους Δήμους Καλαμάτας και Κοζάνης (άρθρα 46 και 47). Με το Κεφάλαιο Γ' τροποποιούνται διατάξεις του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ν. 4223/2013) (άρθρο 48), του Κώδικα ΦΠΑ (άρθρο 49), του Εθνικού Τελωνιακού Κώδικα (άρθρα 50 και 51), του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (άρθρο 52), του άρθρου 25 του ν. 27/1975 (άρθρο 54) και του άρθρου 80 του ν. 4446/2016 (άρθρο 55), και αντικαθίσταται το άρθρο 43 του ν. 4111/2013 διά του οποίου επιβάλλεται εισφορά σε ναυτιλιακές επιχειρήσεις του άρθρου 25 του ν. 27/1975 (άρθρο 53). Με το Κεφάλαιο Δ' κυρώνεται το από 27-2-2019 Συνυποσχετικό μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ναυτιλιακής Κοινότητας για τον καθορισμό της Οικειοθελούς Παροχής των μελών της προς το Ελληνικό Δημόσιο (άρθρο 56). Με το κεφάλαιο Ε' τροποποιούνται το άρθρο 127 του ν. 4472/2017 (άρθρο 57), τα άρθρα 31 και 69Δ του ν. 4270/2013 (άρθρο 58) και το άρθρο 8 του ν. 4053/2012 (άρθρο 59), τίθενται ρυθμίσεις για τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών, τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας και την Ειδική Γραμματεία Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (άρθρο 60), ρυθμίζονται θέματα του προσωπικού της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (άρθρο 61), τροποποιείται ο ν. 4557/2018, κυρίως ως προς ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία του Μητρώου Πραγματικών Δικαιούχων (άρθρο 62), προβλέπεται η επιβολή της εισφοράς του ν. 128/1975 στις πιστώσεις που χορηγούνται από χρηματοδοτικά ιδρύματα (άρθρο 63), τροποποιείται το άρθρο 41 του ν. 4209/2013 που αφορά στην εμπορική προώθηση μεριδίων ή μετοχών Οργανισμών Εναλλακτικών Επενδύσεων προς ιδιώτες επενδυτές στην Ελλάδα (άρθρο 64), τροποποιούνται τα άρθρα 23β, 33, 93α και 96 του ν. 4099/2012 για την ορθή ενσωμάτωση των Οδηγιών (ΕΕ) 2009/65 και 2014/91/ΕΕ (άρθρο 65), και προβλέπεται η καταβολή επιχορήγησης 8.000.000 ευρώ από το Ελληνικό Δημόσιο προς το αλλοδαπό νομικό πρόσωπο με την επωνυμία «Μουσείο Ολοκαυτώματος Ελλάδος», με σκοπό την ανέγερση κτηρίου στη Θεσσαλονίκη για τη λειτουργία Μουσείου Ολοκαυτώ-

ματος (άρθρο 66). Τέλος, ορίζεται η έναρξη ισχύος των διατάξεων του παρόντος (άρθρο 67).

Β. Όπως παγίως επισημαίνεται στις εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας [βλ., ενδεικτικώς, Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 19.11.2013 επί του Νομοσχεδίου «Προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2011/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2011 περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης (L 88/45/4.4.2011)», ν. 4213/2013], οι Οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών [βλ. άρθρο 288 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 249 της ΣυνθΕΚ) ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 171-2]. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν εθνικά μέτρα μεταφοράς, διατηρώντας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την ελευθερία να επιλέξουν τον τρόπο μεταφοράς. Ωστόσο, η επιλογή των σχετικών μέσων είναι συνάρτηση του αποτελέσματος που επιδιώκει η Οδηγία (βλ. Β. Σκουρή (επιμ.), Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, σελ. 1507 επ.). Συμφώνως προς πάγια νομολογία του ΔΕΕ, «οι διατάξεις μιας οδηγίας πρέπει να εφαρμόζονται μέσω κανόνων αναμφισβήτητης δεσμευτικότητας, με την απαιτούμενη εξειδίκευση, ακρίβεια και σαφήνεια, ώστε να πληρούται η απαίτηση της ασφάλειας δικαίου η οποία επιβάλλει, στην περίπτωση κατά την οποία μια οδηγία αποβλέπει στη γένεση δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, να μπορούν οι δικαιούχοι να έχουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους» [ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C427/07, σκέψη 55, με εκεί παραπεμπόμενη νομολογία ή, με άλλη διατύπωση, ΔΕΚ της 23.3.1995 C365/93 (Επιτροπή/Ελλάδα), σκέψη 9, συμφώνως προς την οποία, είναι «(...) απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων». Περαιτέρω, «(...) η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτεί, κατ' ανάγκη, τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ρητή και ειδική νομοθετική ή κανονιστική διάταξη, μπορεί δε να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο τρόπο (...)» (ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 54, με παραπεμπόμενη σχετική νομολογία).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 5

Το άρθρο 51 παρ. 2 της κυρούμενης Συμφωνίας για την Ασιατική Τράπεζα Υποδομών και Επενδύσεων (Α.Τ.Υ.Ε.) προβλέπει ότι: «[δ]εν επιβάλλεται κανένας φόρος επί ή σε σχέση με μισθούς, απολαβές και έξοδα, ανάλογα με την περίπτωση, που καταβάλλονται από την Τράπεζα σε μέλη και αναπληρωματικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, στον Πρόεδρο, στους Αντιπροέδρους και άλλους αξιωματούχους ή υπαλλήλους της Τράπεζας, συμπεριλαμβανομένων των εμπειρογνομόνων και των συμβούλων που εκτελούν αποστολές ή υπηρεσίες για την Τράπεζα, εκτός εάν ένα μέλος καταθέσει με το έγγραφο επικύρωσης, αποδοχής ή έγκρισής του δήλωση ότι το μέλος αυτό διατηρεί για το ίδιο και τις διοικητικές διαιρέσεις του το δικαίωμα να φορολογεί τους μισθούς και τις αμοιβές, ανάλογα με την περίπτωση, που καταβάλλει η Τράπεζα σε πολίτες ή υπηκόους αυτού του μέλους».

Με το προτεινόμενο άρθρο 5 ορίζεται ότι «το Ελληνικό Δημόσιο διατηρεί, όπως προβλέπεται στην παρ. 2 του άρθρου 51 της Συμφωνίας, το δικαίωμα επιβολής φόρου επί των μισθών και αποδοχών που καταβάλλει η Α.Τ.Υ.Ε. σε Έλληνες πολίτες, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εξωτερικών και Οικονομικών».

Υπό το φως του άρθρου 78 παρ. 4 του Συντάγματος, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν η επιβολή φόρου επί των μισθών και αποδοχών που καταβάλλει η Α.Τ.Υ.Ε. σε Έλληνες πολίτες μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

2. Επί του άρθρου 9

Με την προτεινόμενη διάταξη της παραγράφου 1 προστίθενται διατάξεις στον Κώδικα ΦΠΑ (ν.2859/2000). Παρατηρείται ότι, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 πρέπει να τροποποιηθεί ως εξής: «1. Στον Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2859/2000 (Α' 248), όπως ισχύει, επέρχονται οι εξής τροποποιήσεις:». Επίσης, δεδομένου ότι η παράγραφος 4 του προτεινόμενου νέου άρθρου 12α του Κώδικα ΦΠΑ περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις, θα ήταν ορθότερο να μην ενταχθεί στον Κώδικα ΦΠΑ, αλλά να αποτελέσει αυτοτελή διάταξη.

3. Επί του άρθρου 11

Με την προτεινόμενη διάταξη αντικαθίσταται το άρθρο 49 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013) προς ενσωμάτωση του άρθρου 4 της

Οδηγίας 1164/2016/ΕΕ που εισάγει κανόνα περιορισμού της έκπτωσης των δαπανών τόκων. Με την παράγραφο 5 ορίζεται οι περιορισμοί δεν ισχύουν για «το υπερβαίνον κόστος δανεισμού που προκύπτει από δάνεια τρίτων τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για τη χρηματοδότηση μακροπρόθεσμων δημόσιων έργων υποδομής, όταν ο φορέας εκμετάλλευσης του έργου, το κόστος δανεισμού, τα περιουσιακά στοιχεία και τα εισοδήματα βρίσκονται όλα στην Ένωση. Ως μακροπρόθεσμο δημόσιο έργο υποδομής νοείται το έργο που παρέχει, αναβαθμίζει, εκμεταλλεύεται και/ή συντηρεί περιουσιακό στοιχείο μεγάλης κλίμακας και το οποίο αποτελεί αντικείμενο σύμβασης παραχώρησης κατά την έννοια των διατάξεων των ν. 4412/2016 (Α' 147) και ν. 4413/2016 (Α' 148) ή αποτελεί αντικείμενο σύμβασης Σύμπραξης Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3389/2005». Συμφώνως προς το άρθρο 4 παρ. 4 της Οδηγίας 1164/2016/ΕΕ, «ως μακροπρόθεσμο δημόσιο έργο υποδομής νοείται το έργο που παρέχει, αναβαθμίζει, εκμεταλλεύεται και/ή συντηρεί περιουσιακό στοιχείο μεγάλης κλίμακας και το οποίο θεωρείται από κράτος μέλος ότι εξυπηρετεί το γενικό δημόσιο συμφέρον». Εν προκειμένω, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν «μακροπρόθεσμο δημόσιο έργο υποδομής» μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο σύμβασης παραχώρησης κατά την έννοια των διατάξεων του ν. 4412/2016, δεδομένου ότι για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών εφαρμόζεται ο ν. 4413/2016.

4. Επί του άρθρου 14

Με το προτεινόμενο άρθρο ρυθμίζεται η έναρξη ισχύος των νέων διατάξεων του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος που τίθενται προς εναρμόνιση με την Οδηγία 1164/2016/ΕΕ, ορίζεται δε ότι «τα άρθρα 11 έως 13, τα οποία ενσωματώνονται στα άρθρα 4, 6, 7 και 8 της Οδηγίας 2016/1164/ΕΕ, έχουν εφαρμογή για τα εισοδήματα που αποκτώνται και τις δαπάνες που πραγματοποιούνται στα φορολογικά έτη που αρχίζουν από την 1.1. 2019 και μετά».

Επισημαίνεται, καταρχάς, ότι η φράση «τα οποία ενσωματώνονται στα άρθρα 4, 6, 7 και 8 της Οδηγίας 2016/1164/ΕΕ» πρέπει να αντικατασταθεί ως εξής: «με τα οποία ενσωματώνονται τα άρθρα 4, 6, 7 και 8 της Οδηγίας 2016/1164/ΕΕ».

Περαιτέρω, δεδομένου ότι το άρθρο 13 του νομοσχεδίου, το οποίο καταλαμβάνεται από την ανωτέρω μεταβατική διάταξη, δεν αναφέρεται σε εισοδήματα και δαπάνες, αλλά σε «διευθετήσεις», πρέπει να γίνει δεκτό ότι η νέα διάταξη καταλαμβάνει «διευθετήσεις» που, κατά τη διατύπωση της Οδηγίας, έχουν «συσταθεί» μετά την 1.1.2019.

5. Επί των άρθρων 28, 30 και 34

Με τις εν λόγω διατάξεις, με τις οποίες τροποποιούνται αντιστοίχως τα άρθρα 11, 12Α και 14Α του ν. 2971/2001, προβλέπεται η κατ' εξαίρεση διατήρηση των έργων που έχουν κατασκευασθεί, μέχρι την 28.07.2011, στον αιγιαλό, την παραλία, την όχθη, την παρόχθια ζώνη, το υδάτινο στοιχείο, τον πυθμένα και το υπέδαφος του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και κοίτης πλεύσιμου ποταμού, χωρίς να συντρέχουν οι κατά νόμο απαιτούμενες προϋποθέσεις, και ανεξαρτήτως της τυχόν έκδοσης πρωτοκόλλου κατεδάφισης και διοικητικής αποβολής, κατά παρέκκλιση από τις ισχύουσες μέχρι σήμερα διατάξεις. Ως προς την εισαγόμενη εξαίρεση, συμφώνως προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την ερμηνεία των διατάξεων του ν. 2971/2001, «(...) ερμηνευομένων σε αρμονία με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, που επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση διασφάλισης και προστασίας των ευπαθών οικοσυστημάτων των ακτών, δυνατότητα νομιμοποίησης παρέχεται για έργα με τα οποία εξυπηρετούνται οι αναφερόμενοι στις διατάξεις αυτές ή σε άλλες ειδικές διατάξεις σκοποί, με την προϋπόθεση ότι, στις ιδιαίτερες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση, οι σκοποί αυτοί συνδέονται με επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι, κατ' εξαίρεση, υπερτερούν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, της προστασίας του οικοσυστήματος της ακτής, που αποτελεί εξ ορισμού σημαντικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Ενόψει τούτου, η ικανοποίηση του αιτήματος νομιμοποίησης αυθαίρετων κατασκευών στον αιγιαλό, την παραλία ή τη θάλασσα, η οποία είναι, κατά τα ανωτέρω, όλως κατ' εξαίρεση επιτρεπτή, πρέπει να είναι προϊόν κρίσης ειδικώς αιτιολογημένης, ενώ, αντιθέτως, η απόρριψη του σχετικού αιτήματος, η οποία αποτελεί εξειδίκευση της γενικής υποχρέωσης προστασίας του οικοσυστήματος των ακτών, δεν απαιτείται να αιτιολογείται ειδικώς (ΣτΕ 4467/2010)» (ΣτΕ 3659/2013). «Αυθαίρετα κτίσματα και κατασκευές εν γένει, ανεγειρόμενα εν μέρει ή εν όλω εντός του αιγιαλού ή της παραλίας ή εντός της θάλασσας, κατεδαφίζονται υποχρεωτικώς. Οι διατάξεις αυτές, ειδικές σε σχέση με τις γενικές διατάξεις περί αυθαιρέτων κατασκευών, αποσκοπούν στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού, της παραλίας και του θαλασσίου χώρου και επιβάλλουν την αποκατάσταση της μορφής τους, η οποία έχει αλλοιωθεί με την χωρίς άδεια ανέγερση πάσης φύσεως τεχνικού έργου, κτίσματος ή κατασκευάσματος. Η εκτέλεση, εξ άλλου, τεχνικών έργων επί του αιγιαλού ή της παραλίας επιτρέπεται μόνον εφόσον προηγηθεί η διαδικασία του άρθρου 12 ή του άρθρου 14 του ν. 2971/2001, αναλόγως της φύσεως του έργου, και με την προϋπόθεση ότι θα τηρηθούν οι όροι προστασίας της

ακτής, που αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος. Εάν η διαδικασία αυτή δεν τηρηθεί, τα επί του αιγιαλού ή εντός της θαλάσσης ανεγερθέντα κτίσματα ή άλλες κατασκευές είναι αυθαίρετα και κατεδαφιστέα. Η χορήγηση δε αδείας εκτελέσεως έργου απαιτείται σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν πρόκειται για έργα εξωραϊσμού της ακτής ή διαμορφώσεως της προς αποφυγή προκλήσεως κινδύνου ή ατυχήματος. Επομένως, και τα έργα αυτά, εάν κατασκευασθούν χωρίς προηγούμενη άδεια της αρμόδιας αρχής, είναι κατεδαφιστέα (...). Εξάλλου, οι διατάξεις των άρθρων 2 και 27 του ν. 2971/2001, ερμηνευόμενες σύμφωνα και με το άρθρο 24 του Συντάγματος, αποσκοπούν στη διαφύλαξη του κοινόχρηστου χαρακτήρα του αιγιαλού και της παραλίας και την άμεση αποκατάσταση του παράκτιου οικοσυστήματος στην προτέρα κατάσταση, βάσει της διαγραφόμενης στο άρθρο 27 ειδικής διαδικασίας, η οποία περιλαμβάνει την έκδοση πρωτοκόλλου απομακρύνσεως των αυθαιρέτων κατασκευών από τον αιγιαλό και την παραλία εις βάρος παντός ευθυνόμενου προσώπου και, εν ανάγκη, κατ' αγνώστου προσώπου (...).» (ΣΤΕ 4319/2013 επταμ.).

Εξ άλλου, όπως έχει κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, από τον ανωτέρω κανόνα της κατεδάφισης εξαιρούνται τα κτήρια και οι κατασκευές τα οποία τελούν υπό την προστασία του Υπουργείου Πολιτισμού, υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι η εν λόγω «εξαίρεση από τον, κατά τα λοιπά, αδιάσπικτο κανόνα της υποχρεωτικής κατεδάφισης και απομάκρυνσης αυθαιρέτων κτισμάτων στον αιγιαλό, είναι στενώς ερμηνευτέα και, επομένως, στον κανόνα της υποχρεωτικής κατεδάφισης εμπίπτουν, καταρχήν, τα κτίσματα και κατασκευάσματα, ως προς τα οποία έχει κινηθεί η διαδικασία χαρακτηρισμού τους ως διατηρητέων κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 του Ν. 1577/1985 (210 Α'), καθώς και εκείνα, τα οποία έχουν χαρακτηριστεί ως διατηρητέα (...). Εφόσον, όμως, συντρέχουν σε ορισμένη περίπτωση επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι υπερτερούν της προστασίας του οικοσυστήματος της ακτής, που αποτελεί εξ ορισμού σημαντικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος (πρβλ. ΣΤΕ 4468/2010), και συνδέονται με την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, η οποία αποτελεί συνταγματική επιταγή και πραγματώνεται, μεταξύ άλλων, με την κήρυξη κτισμάτων, κατασκευασμάτων ή χρήσεων ως διατηρητέων (πρβλ. ΣΤΕ 2258/2002 επταμ., 1455/2004 κ.ά.), ο κανόνας της υποχρεωτικής κατεδάφισης κτιρίων και κατασκευασμάτων, τα οποία έχουν ανεγερθεί αυθαίρετως στον αιγιαλό αλλά είτε έχουν κηρυχθεί ως διατηρητέα είτε έχει κινηθεί η διαδικασία κήρυξής τους, μπορεί να κάμπτεται. Εξάλλου, η κρίση της Διοίκησης ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση προέχει η προστασία του οικοσυστήματος της ακτής, το οποίο θίγεται από την ύπαρξη κτίσματος, έστω και διατηρητέου, ή ότι, αντι-

θέτως, προέχει η διατήρηση του κτίσματος, το οποίο αποτελεί μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς, πρέπει να έχει πλήρη και εμπειριστατωμένη αιτιολογία, η οποία να σταθμίζει την ανάγκη ικανοποίησης του ενός ή του άλλου σκοπού δημοσίου συμφέροντος ύστερα από συνεκτίμηση στοιχείων προερχομένων όχι μόνο από τις διοικητικές αρχές που συμμετέχουν στη διαδικασία έκδοσης του πρωτοκόλλου κατεδάφισης αυθαιρέτου κτίσματος στον αιγιαλό, αλλά και από εκείνες που συμμετέχουν στη διαδικασία χαρακτηρισμού κτιρίου ως διατηρητέου (...)» (ΣτΕ 2927/2012, πρβλ. και ΣτΕ 2258/2002 επταμ.).

Υπό το φως των ανωτέρω, διατυπώνεται προβληματισμός κατά πόσο οι υπό ψήφιση διατάξεις των άρθρων 28, 30 και 34 εναρμονίζονται προς την επιταγή του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος ως προς την προστασία ειδικότερα, εν προκειμένω, των ακτών, οι οποίες αποτελούν ευπαθή τμήματα του φυσικού περιβάλλοντος και προστατεύονται μαζί με την παράκτια ζώνη ευθέως από το άρθρο 24 του Συντάγματος (ΣτΕ 3360 – 3361/2005), είναι δε δεκτικές μόνο ήπιας διαχείρισης (ΣτΕ 2795 – 7/2012 7μ.).

6. Επί του άρθρου 33

Με την φερόμενη προς ψήφιση ανωτέρω διάταξη, με την οποία αντικαθίσταται το άρθρο 14 του ν. 2971/2001, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα κατασκευής των εκεί αναφερομένων έργων, χωρίς υποχρέωση του Δημοσίου για αποζημίωση ή για καταβολή δαπάνης κατασκευής και συντηρήσής τους προς τον θιγόμενο τον ιδιώτη (παρ. 1στ), παρ. 16 του υπό ψήφιση άρθρου). Ως προς την εν λόγω διάταξη ανακύπτει προβληματισμός όσον αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων τα οποία ανήκουν ή παραχωρούνται σε ιδιώτες. Ειδικότερα, το δικαίωμα του Δημοσίου να κατασκευάζει ή να καταργεί ή να μετατρέπει, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, τα έργα που απαριθμούνται σε αυτό, και μάλιστα χωρίς καμία υποχρέωσή του για αποζημίωση ή καταβολή οποιασδήποτε δαπάνης ή αποζημίωσης προς τον θιγόμενο ιδιώτη, πρέπει να ερμηνευθεί και να εφαρμοσθεί συμφώνως προς τις διατάξεις περί προστασίας της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις διατάξεις του Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και συμφώνως προς τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαστηρίων του Ανθρώπου και των ελληνικών Δικαστηρίων.

Ειδικότερα, όπως κρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην υπόθεση Ιατρίδης κατά Ελλάδας (απόφαση της 25.03.1999), η Ελλάδα παραβίασε το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρω-

τοκόλλου, θίγοντας το δικαίωμα του κατόχου χώρου υπαίθριου κινηματογράφου με απόφαση δημοτικού συμβουλίου, χωρίς αυτός να αποκατασταθεί στα δικαιώματά του και παρά την έκδοση δικαστικής απόφασης που ακύρωσε την πράξη αποβολής. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η νομή ή κατοχή του μισθωτή ακινήτου υπάγεται στην έννοια της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του πρώτου προσθέτου Πρωτοκόλλου (βλ. επίσης, υπόθεση Παπαμιχαλόπουλος κατά Ελλάδας, απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Ιουνίου 1993, με την οποία κρίθηκε ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα στην ιδιοκτησία του προσφεύγοντος με την απαλλοτρίωση της για την δημιουργία χώρου αναψυχής, βλ. επίσης ΣτΕ 3360/2005: « (...) οι ακτές, ως ευαίσθητα οικοσυστήματα, αποτελούν ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος και τυγχάνουν προστασίας, μαζί με την αναγκαία ζώνη προστασίας τους, ευθέως εκ του άρθρου 24 του Συντάγματος (ΣτΕ 250/1995, 3283/1996, 1790/1999 κ.ά.), ιδίως μάλιστα όταν απειλούνται διότι ευρίσκονται σε τουριστικά φορτισμένες περιοχές, των οποίων πρέπει να αποφευχθεί η υποβάθμιση (...). [Μ]ε το άρθρο 24 του Συντάγματος (...), “η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα ...”, ενώ με το άρθρο 17 αυτού «Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. Κανείς δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσηκόντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρης αποζημίωση ...”. Κατά την έννοια των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, τα εμπράγματα δικαιώματα επί ακινήτου, όπως η κυριότητα, προστατεύονται στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου, που περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεών του, οι οποίες καθορίζονται κυριαρχικώς είτε απ’ ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από το νομοθέτη ή, κατ’ εξουσιοδότησή του, από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα (...). Προκειμένου να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφύλαξης του φυσικού περιβάλλοντος, επιτρέπεται να χαρακτηρίζονται εκτάσεις ως περιοχές προστασίας της φύσεως ή ως ζώνες προστασίας αυτών, καταργουμένης πλέον της δυνατότητας κηρύξεώς τους ως τόπων ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, και να επιβάλλονται προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα που συνεπάγονται την απαγόρευση της αναπτύξεως ορισμένων δραστηριοτήτων σε αυτές ή τη χρήση τους για ορισμένο σκοπό, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας (...).» (ΣτΕ 3360/2005). Επίσης, όπως έχει ομοίως κριθεί, επιτρέπεται η λήψη μέτρων «συνισταμένων τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων όσο και στον περιορισμό του φάσμα-

τος των επιτρεπτών χρήσεων τους ή την ένταση της εκμεταλλεύσεως αυτών. Τα μέτρα αυτά πρέπει να θεσπίζονται με σεβασμό προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο, πλην δεν απαγορεύεται να έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρωση της χρήσεως ακινήτου κατά τον προορισμό του. Στην τελευταία αυτή περίπτωση γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη να του καταβληθεί αποζημίωση ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ανωτέρω στερήσεως (ΣτΕ 3067/2001, πρβλ. ΣτΕ 784/1999, 4575/1998, βλ. επίσης ΣτΕ Ολομ. 1029/1985, 1821/1995) (ΣτΕ 2601/2005, βλ. επίσης ΣτΕ 3360/2005). «Το ακίνητο που χαρακτηρίζεται κατά τον διοικητικό καθορισμό των οριογραμμών ως αιγιαλός, χωρίς να βρέχεται από τις μέγιστες συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων, θεωρείται ότι έχει απαλλοτριωθεί υπέρ του Δημοσίου (...) Ο κύριος αυτού έχει αξίωση για αποζημίωση αντιστοιχούσα στην αξία του ακινήτου, αν και κατά το μέρος που επικαλεστεί και αποδείξει ότι τούτο δεν αποτελεί πράγματι αιγιαλό, δηλαδή δεν βρέχεται από τις μέγιστες συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων. Δικαιοδοσία για την επιδίκαση της αποζημίωση έχουν τα πολιτικά δικαστήρια, είτε κατά τη διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ΑΝ 2344/1940, είτε κατά την τακτική διαδικασία, αν παρέλθει η εξαμηνιαία προθεσμία που ορίζεται στη διάταξη αυτή (πρβλ. ΑΠ 573/2008) (...) για την αξίωση αυτή δεν υπάρχει δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, αντίθετα, υφίσταται αποζημιωτική αξίωση κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ και, κατά συνέπεια, δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, αν η αξίωση ερείδεται σε παρανομία της ίδιας της πράξης διοικητικού καθορισμού του αιγιαλού. Περαιτέρω, ο διοικητικός καθορισμός ακινήτου ως ανήκοντος στην παραλία συνιστά απαλλοτρίωση αυτού, δικαιοδοσία για την επιδίκαση της αποζημίωση έχουν τα πολιτικά δικαστήρια» πρβλ. επίσης ΕΔΔΑ 15.11.1996 Κατικαρίδης κ.λπ. κατά Ελλάδος, ΕΔΔΑ 25.3.1999, Παπαχελάς κατά Ελλάδος, ΣτΕ 2543/2013 7μ.).

Υπό το φως των ανωτέρω, διατυπώνεται προβληματισμός κατά πόσον η υπό ψήφιση διάταξη του άρθρου 35 εναρμονίζεται με τις προαναφερθείσες διατάξεις όπως αυτές ερμηνεύονται από την νομολογία.

7. Επί του άρθρου 38

Σχετικώς με τη διάταξη του άρθρου 38, με την οποία τροποποιείται το άρθρο 24 ν. 2971/2001, επισημαίνεται ότι, όπως έχει κριθεί συναφώς κατά την ερμηνεία της ως άνω διάταξης του ν. 2971/2001, «[τ]ο άρθρο 24 του Συντάγματος αφενός μεν επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, αφετέρου δε επιτάσσει τη χωρο-

ταξική οργάνωση της χώρας, την οποία, επίσης, αναθέτει στο κράτος. Οι δύο αυτές υποχρεώσεις προδήλως αλληλοεξαρτώνται, έτσι ώστε να μην νοείται προστασία του περιβάλλοντος, χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό και αντιστροφή. Μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, και δη ευπαθές, είναι τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου αυτού, πρέπει, κατά την έννοια της πιο πάνω συνταγματικής επιταγής, να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας διαχείρισεως και αναπτύξεως, η οποία και μόνον τυγχάνει βιώσιμη. Η κατά τα άνω συνταγματική προστασία των ακτών προϋποθέτει, προεχόντως, την κατάρτιση των οικείων χωροταξικών σχεδίων, στα οποία πρέπει να εντάσσονται, μεταξύ άλλων, και τα κατά την έννοια του άρθρου 55 του ΒΔ της 14/19.1.1939 πάσης φύσεως λιμενικά έργα. Τα τελευταία (κρηπιδώματα, μώλοι, κυματοθραύστες κ.λπ.) συνιστούν ουσιώδεις τεχνικές παρεμβάσεις και αλλοιώσεις των παράκτιων οικοσυστημάτων» (βλ. ΣτΕ 3941/2008, και επίσης ΣτΕ 2266/2007, 1340/2007, 978/2005, κ.ά.). Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί «εν όψει της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 παρ. 1 για την προστασία του περιβάλλοντος και της προβλεπόμενης στο άρθρο 130 (ήδη αρ. 174 παρ. 2) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα αρχής της πρόληψης υποβάθμισης του περιβάλλοντος, ο Ν. 1650/1986 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3010/2002, θέσπισε ρυθμίσεις για την εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων έργων ή δραστηριοτήτων στο περιβάλλον, ουσιώδες μέρος του οποίου αποτελούν τα ευαίσθητα οικοσυστήματα των ακτών. Ειδικότερα, όσον αφορά τα έργα και τις δραστηριότητες της πρώτης κατηγορίας, μεταξύ των οποίων και τα λιμάνια (...), όρισε ότι για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων απαιτείται η υποβολή μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της προληψέως, προκειμένου να δοθεί στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακρίβωνουν και να αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν, αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας, καθώς και αν το προσδοκώμενο από αυτό όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν απειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος. Κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας η Διοίκηση πρέπει να σταθμίσει και άλλους παράγοντες δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι περιλαμβάνονται στους σκοπούς του Ν. 1650/1986, όπως η ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και η προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου. Η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών από την Πολιτεία και η στάθμιση των προστατευομένων έννομων αγαθών πρέπει να συμπορεύονται με την υποχρέωση αυτής να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεψε ο συ-

ντακτικός, αλλά και ο κοινοτικός νομοθέτης» (ΣτΕ Ολ 613/2002). Ειδικότερα, προκειμένου περί κατασκευής, επέκτασης και βελτίωσης λιμένα, ο σχεδιασμός του έργου πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα δεδομένα του χωροταξικού σχεδιασμού και την επίδρασή του στο παράκτιο οικοσύστημα (βλ. ΣτΕ 978/2005), και επίσης απαιτείται γιά αυτά προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και αξιολόγηση και, εφόσον η γνωμοδότηση επ' αυτής είναι θετική, υποβολή και αξιολόγηση Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ή Περιβαλλοντικής Έκθεσης και έγκριση περιβαλλοντικών όρων (βλ. ΣτΕ 2430/2010).

8. Επί του άρθρου 44 παρ. 1

Με την εν λόγω διάταξη προστίθεται άρθρο 12Α στον ν. 3086/2002 («Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργιών και των Υπαλλήλων του»), συμφώνως προς το οποίο ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, που εκδίδεται μετά από πρόταση του προέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (στο εξής, ΝΣΚ), καθορίζονται αναλυτικώς:

α) «τα επιμέρους καθήκοντα των επιθεωρητών» που στελεχώνουν το προτεινόμενο να συσταθεί Γραφείο Επιθεώρησης,

β) «τα κριτήρια αξιολόγησης των υπηρεσιακών μονάδων του Ν.Σ.Κ. και της απόδοσης των λειτουργιών του» στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του εν λόγω Γραφείου, να «ελέγχει και αξιολογεί το έργο των υπηρεσιακών μονάδων του Ν.Σ.Κ. και των λειτουργιών του και των εξωτερικών συνεργατών του Ν.Σ.Κ.» και να «διενεργεί την τακτική και έκτακτη επιθεώρηση των λειτουργιών του Ν.Σ.Κ. και συντάσσει τις σχετικές εκθέσεις επιθεώρησης»,

γ) ο «τρόπος και η διαδικασία άσκησης των αρμοδιοτήτων του Γραφείου Επιθεώρησης», οι οποίες, εκτός των ανωτέρω, περιλαμβάνουν, ιδίως, και τον καθορισμό «ποσοτικ[ών] και ποιοτικ[ών] στόχ[ων] για τις υπηρεσιακές μονάδες του Ν.Σ.Κ. και τους λειτουργούς του», τη συγκέντρωση «στοιχεί[ων] για τον αριθμό, το είδος και τη σοβαρότητα των δικαστικών και εξώδικων υποθέσεων» και την υποβολή «τον Ιανουάριο κάθε έτους αναλυτική[ς] έκθεση[ς] προς τον Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ., για την ποιοτική και ποσοτική αξιολόγηση του έργου των υπηρεσιακών μονάδων του Ν.Σ.Κ., καθώς και προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας και της οργάνωσής τους»,

και δ) «κάθε άλλο σχετικό θέμα».

Η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, που ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα διά της έκδοσης διαταγμάτων, με τα οποία ρυθμίζονται είτε θέματα καθοριζόμενα σε γενικό πλαίσιο, υπό ορισμένους όρους, με νόμους

που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής (νόμους – πλαίσια) (παρ. 4), είτε θέματα που προσδιορίζονται συγκεκριμένως από την εξουσιοδοτική διάταξη (παρ. 2 εδ. πρώτο). Περαιτέρω, συμφώνως προς τη διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος, επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, να ορισθούν ως φορείς της αρμοδιότητας αυτής και άλλα όργανα της Διοικήσεως, εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Ειδικότερα θέματα είναι εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερική περίπτωση του θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρύθμισης (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., σελ. 58 επ., και Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, 2009, σελ. 212 επ.. Επίσης, ΣτΕ 2701/1996, 358/1998, 3364/2004, 3889/2005, 1342/2006). Ενδεικτικώς, έχει κριθεί ότι η διάταξη που παρέχει τη νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να διαγράφει, έστω σε γενικές γραμμές, τα προσόντα για την πρόσληψη προσωπικού καθώς και την ακολουθητέα διαδικασία επιλογής (βλ. ΣτΕ 3276/1998, 4056/2005), και, περαιτέρω, ότι δεν συνιστούν ειδικότερα ζητήματα η σύσταση θέσεων προσωπικού, οι σχέσεις εργασίας του, η διαδικασία πρόσληψης και η ρύθμιση των αποδοχών του, αλλά ούτε και η διάρθρωση υπηρεσιών (πρακτικό επεξεργασίας ΣτΕ 578/2002 σχετικώς προς το Επιστημονικό και Ερευνητικό Κέντρο Πολιτικής Προστασίας) ή η καθιέρωση προϋποθέσεων και τυπικών προσόντων για την είσοδο υπαλλήλων σε άλλο κλάδο (Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ 448/1987 και 569/1987). Απαιτείται, εξ άλλου, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, συμφώνως προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1101/2002, 941/2008, 2116/2009). Όπως γίνεται δεκτό (βλ. ΣτΕ Ολομ. 3051/2014, 2186/2013, 3220/2010, 1210/2010), η εν λόγω ουσιαστική ρύθμιση «μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως» (ΣτΕ Ολομ. 2186/2013). Εξ άλλου, λεπτομερειακό είναι το ζήτημα που αφορά τη θέσπιση δευτερευουσών ρυθμίσεων ή εκείνο, για την ρύθμιση του οποίου αρκεί η θέσπιση δευτερευόντων κανόνων δικαίου, δεδομένου ότι οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (ΣτΕ 2820/1999, 602/2002). Τεχνικού, τέλος, χαρακτήρα είναι τα θέματα που αφορούν ρυθμίσεις για τις οποίες είναι κατ' αρχήν απαραίτητη η παρέμβαση τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999).

Υπό το φως των ανωτέρω, η προτεινόμενη ρύθμιση δεν συνάδει προς τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις, στο μέτρο που επιτρέπει τον καθορισμό, ιδίως, των κριτηρίων αξιολόγησης των υπηρεσιακών μονάδων του ΝΣΚ και της απόδοσης των λειτουργιών του όπως και των «επιμέρους» καθηκόντων των επιθεωρητών και του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων του Γραφείου Επιθεώρησης, διά υπουργικής απόφασης, και όχι διά προεδρικού διατάγματος, δοθέντος ότι αυτά τα ζητήματα δεν μπορούν να θεωρηθούν ειδικότερα θέματα ούτε θέματα με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα κατά την προεκτεθείσα έννοια, διότι αφορούν ζητήματα που άπτονται του πυρήνα της οργάνωσης και, ιδίως, της λειτουργίας του Γραφείου Επιθεώρησης όπως και της λειτουργίας, εν γένει, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και της υπηρεσιακής κατάστασης των λειτουργών του, τα οποία δεν ρυθμίζονται ούτε καν σε γενικές γραμμές από την ουσιαστική ρύθμιση.

9. Επί του άρθρου 45

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ορίζονται τα εξής:

α. ότι το «ύψος του νόμιμου επιτοκίου και του επιτοκίου υπερημερίας κάθε οφειλής του Δημοσίου ισούται προς το επιτόκιο των πράξεων Κύριας Αναχρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Κεντρική Τράπεζας (ΜΡΟ), που ισχύει κατά την ημερομηνία άσκησης του ένδικου βοηθήματος, πλέον τριών (3,00) εκατοστιαίων μονάδων ετησίως» ·

β. ότι το εν λόγω επιτόκιο «δεν μεταβάλλεται, κατά το μέρος που αφορά το επιτόκιο των πράξεων Κύριας Αναχρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΜΡΟ), πριν από την εκάστοτε σωρευτική μεταβολή αυτού κατά μία (1,00) εκατοστιαία μονάδα, με σχετική βάση υπολογισμού του το επιτόκιο που ισχύει κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος» ·

γ. ότι τα ανωτέρω «δεν ισχύουν για: α) τις απαιτήσεις των φορολογουμένων της παρ. 2 του άρθρου 53 του ν. 4174/2013 (Α' 170), β) τις περιπτώσεις όπου σε σύμβαση, στην οποία συμβάλλεται νόμιμα το Δημόσιο, έχει περιληφθεί ειδική πρόβλεψη σχετικά με το εφαρμοζόμενο επιτόκιο, γ) τις αξιώσεις ιδιωτών που στηρίζονται σε ειδικές και ευθέως εφαρμοζόμενες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, με τις οποίες έχει καθοριστεί, ρητά και ειδικά, ύψος επιτοκίου» ·

δ. ότι «όπου στην κείμενη νομοθεσία γίνεται αναφορά ή παραπομπή στο ύψος του οφειλόμενου από το Δημόσιο νόμιμου επιτοκίου ή και του επιτοκίου υπερημερίας, νοείται το επιτόκιο του παρόντος» ·

ε. ότι «[σ]την ν περίπτωση των ένδικων βοηθημάτων κατά του Δημοσίου, τόκος οφείλεται, σε κάθε περίπτωση, μόνο από την επίδοσή των σχετικών δικογράφων από τον διάδικο», ειδικές, δε, «διατάξεις νόμου, οι οποίες προ-

βλέπουν ρητά διαφορετικό χρόνο έναρξης της τοκοφορίας, εξακολουθούν να ισχύουν» ·

και στ. και ότι τα ως άνω «εφαρμόζονται και σε όλες τις εκκρεμείς υποθέσεις, σε οποιοδήποτε βαθμό και στάδιο, για το μέρος κατά το οποίο οι αξιώσεις για τόκο ανάγονται και υπολογίζονται σε χρόνο μετά την πρώτη του επόμενου μήνα από την έναρξη ισχύος του παρόντος».

Ως προς τα ως άνω παρατηρούνται τα εξής:

A. Συμφώνως προς τα στοιχεία που είναι αναρτημένα στον ιστότοπο της Τράπεζας της Ελλάδος (https://www.bankofgreece.gr/Pages/el/Statistics/rates_markets/ekterpitokia.aspx) (πρβλ. και τον ιστότοπο της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών <https://www.hba.gr/Info/ratesandration>), το τρέχον επιτόκιο προσφοράς για πράξεις κύριας αναχρηματοδότησης (main refinancing operations rate) έχει διαμορφωθεί, από 16.3.2016, σε μηδενικό ποσοστό (0,00%). Συνεπώς, συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, το νόμιμο επιτόκιο και το επιτόκιο υπερημερίας κάθε οφειλής του Δημοσίου ορίζεται σε ποσοστό 3,00% ετησίως, μέχρι νεότερης μεταβολής του επιτοκίου ΜΡΟ, κατά μία, τουλάχιστον, μονάδα.

Το αντίστοιχο επιτόκιο του τόκου υπερημερίας για τους ιδιώτες έχει διαμορφωθεί, από 16.3.2016, σε ποσοστό 7,25% (βλ. τον ιστότοπο της Τράπεζας της Ελλάδος https://www.bankofgreece.gr/Pages/el/Statistics/rates_markets/monetary/exotrapezika.aspx).

B. Το ύψος του επιτοκίου τόσο για τον νόμιμο τόκο όσο και για τον τόκο υπερημερίας των οφειλών του Δημοσίου ρυθμίζεται σήμερα, κατ' αρχήν, διά του άρθρου 21 του β.δ. 26.6./10.7.1944 («Περί κώδικος των νόμων περί δικών του Δημοσίου»), το οποίο κωδικοποιεί διάταξη του ν. ΧΛ' /1877 (που όριζε το επιτόκιο σε 8%), όπως τροποποιήθηκε με τον ν. ΓΤΟΕ' /1909 (που περιόρισε το επιτόκιο σε ποσοστό 6%). Συγκεκριμένως, το άρθρο 21, που διατηρήθηκε σε ισχύ διά του άρθρου 109 εδάφ. δ' του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, και έμεινε αμετάβλητο επί περισσότερα από εκατό έτη, έχει ως εξής: «[ο] νόμιμος και ο της υπερημερίας τόκος πάσης του Δημοσίου οφειλής ορίζεται εις 6% ετησίως, πλην αν άλλως ωρίσθη δια συμβάσεως ή ειδικού νόμου. Ο ειρημένος τόκος άρχεται από της επιδόσεως της αγωγής». Η εν λόγω ρύθμιση επαναλήφθηκε αυτούσια, και ως προς το αντίστοιχο επιτόκιο των οφειλών του συνόλου των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (βλ. άρθρο 7 παρ. 2 του ν.δ. 496 της 17/19.7.1974 («Περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου»).

Οι ως άνω ισχύουσες διατάξεις έχουν εισαγάγει ειδική ρύθμιση, ευνοϊκή υπέρ του Δημοσίου (και των ν.π.δ.δ.), ως οφειλέτη και διαδίκου, έναντι των ιδιωτών αντιδίκων του, και, αντιστοίχως, δυσμενή για όσους έχουν αξιώσεις εναντίον του Δημοσίου.

Το ζήτημα του αν το προνομιακό επιτόκιο υπερημερίας 6% αντίκειται στο Σύνταγμα και σε διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος, έχει από ετών απασχολήσει έντονα την ελληνική νομολογία. Το Συμβούλιο της Επικρατείας παγίως, κατά την τελευταία δωδεκαετία, θεωρούσε ότι η σχετική διάταξη αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. ΣτΕ 3820/2011, 3713/2010, 1087/2010, 3409/2009, 1663/2009, 802/2007, κ.ά.). Το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε κρίνει ότι η ρύθμιση προσβάλλει το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη που προστατεύεται από το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και την αρχή της αναλογικότητας που κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος (ΕλΣυν 2812/2012, 513/2009). Στο ίδιο πλαίσιο κινήθηκαν και αρκετές αποφάσεις των κατώτερων διοικητικών δικαστηρίων (βλ. Π. Τσίρη, Παρατηρήσεις στην ΑΕΔ 25/2012, ΔΔίκη 2013, σελ. 179 επ.). Αντιθέτως, τα πολιτικά δικαστήρια είχαν ανέκαθεν τεθεί υπέρ της συνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων.

Διά της υπ' αριθμ. 25/2012 απόφασής του, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο έταμε το ζήτημα, αποφαινόμενο ότι «η θέσπιση και η διατήρηση σε ισχύ για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα (...) δικαιολογείται από το γεγονός ότι, όπως προκύπτει από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, καθ' όλο το διάστημα αυτό το Ελληνικό Κράτος έχει διέλθει από διαδοχικές σοβαρές δημοσιονομικές κρίσεις, οι οποίες έχουν διαρκέσει για μεγάλα χρονικά διαστήματα, αλλά και των οποίων οι επιπτώσεις επεκτείνονται και σε περιόδους, κατά τις οποίες η οικονομική κατάσταση βελτιώνεται και οι συγκυρίες είναι ευνοϊκές για την ανάπτυξη της χώρας. Ενόψει τούτου, η κρινόμενη διάταξη του άρθρου 21 του Κώδικα των νόμων περί δικών του Δημοσίου εισάγει επιτρεπτή υπέρ του Δημοσίου προνομιακή μεταχείριση, η οποία αποβλέπει στην ορθή άσκηση της δημοσίας εξουσίας μέσω της διαφυλάξεως της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους, με σκοπό την εκπλήρωση των, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, υποχρεώσεών του έναντι των πολιτών, και, ως εκ τούτου, δεν αντίκειται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, εφόσον, υπό τις ανωτέρω περιστάσεις, η συνταγματική αυτή διάταξη δεν έχει πεδίο εφαρμογής, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στην όγδοη σκέψη. Ειδικότερα, η θεσπιζόμενη (...) ρύθμιση, η οποία αποβλέπει στον περιορισμό της αυξήσεως του κρατικού χρέους από τόκους για ληξιπρόθεσμες οφειλές, υπαγορεύεται από την ανάγκη προστασίας της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους, στην δημιουργία της οποίας συμβάλλουν με την καταβολή φόρων οι φορολογούμενοι πολίτες και στην εξυπηρέτηση των οποίων πρέπει, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, να α-

ποβλέπει η διαχείριση της εν λόγω περιουσίας, δεδομένου και ότι σε περιόδους σοβαρών δημοσιονομικών κρίσεων, όπως οι προαναφερόμενες, καθίσταται αναγκαία η εξασφάλιση της δυνατότητας υπολογισμού εκ των προτέρων της επιβαρύνσεως του Δημοσίου από τόκους για τις οφειλές του, ώστε να είναι τούτο σε θέση να προβλέψει, με τη μεγαλύτερη, κατά το δυνατόν, ακρίβεια, τις επιπτώσεις από την καθυστέρηση εξοφλήσεως των οφειλών του και να προνοήσει για την εξασφάλιση των αναγκαίων εσόδων για την εξόφλησή τους κατά την κατ' έτος κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού. Ενόψει δε του σκοπού, στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει η ανωτέρω διάταξη, και λαμβανομένων υπόψη και των συνθηκών που ίσχυσαν καθ' όλη την διάρκεια ισχύος αυτής και εξακολουθούν να ισχύουν, η θέσπιση με αυτήν επιτοκίου 6% για τις οφειλές του Δημοσίου δεν αντίκειται ούτε και προς την κατοχυρωμένη με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας, εφόσον το μέτρο αυτό, που έχει ως σκοπό να περιορίσει τις οφειλές του Δημοσίου από τόκους και, επομένως, να αποτρέψει την αύξηση του κρατικού χρέους, είναι κατάλληλο και δεν υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού. Περαιτέρω, η επίμαχη ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντίκειται ούτε στην διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος, κατά την οποία "οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους". Και τούτο ενόψει του γεγονότος ότι από τα ανωτέρω εκτεθέντα προκύπτει ότι, για την αντιμετώπιση των κατά καιρούς δημοσιονομικών προβλημάτων, έχουν ληφθεί διάφορα μέτρα, που επιβαρύνουν διάφορες και μεγάλες κατηγορίες πολιτών, όπως μειώσεις αποδοχών, σε ορισμένες, μάλιστα, περιπτώσεις ακόμη και αναδρομικές, και συντάξεων, αύξηση υφισταμένων φόρων, επιβολή νέων φόρων και εκτάκτων εισφορών, ο καθορισμός δε του επιμάχου ευνοϊκού για το Δημόσιο ποσοστού τόκου υπερημερίας δεν συνιστά, στο πλαίσιο πάντως των ανωτέρω ρυθμίσεων, παραβίαση της συνταγματικής αυτής διατάξεως» (ΑΕΔ 25/2012. Η απόφαση δέχθηκε έντονη κριτική από τη θεωρία, βλ., ενδεικτικώς, Π. Τσίρη, όπ. π., Ι. Κατρά, Παρατηρήσεις επί της ΑΕΔ 25/2012, ΕΛΔ 2013, σελ. 76 επ. Σπ. Ψυχομάνη, Το επιτόκιο υπερημερίας οφειλών του Δημοσίου - Μία κριτική θεώρηση της ατυχούς αποφάσεως 25/2012 του ΑΕΔ, ΕΛΛΔνη 2013, σελ. 1267 επ., Α. Βεζυρτζή, Η αρχή της ισότητας των όπλων και τα διαδικαστικά προνόμια του Δημοσίου στην πολιτική δίκη, 2017, κ.ά.).

Κατά την άποψη, όμως, της μειοψηφίας, «[μ]ε το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος δεν καθιερώνεται, κατ' αρχήν, ισότητα μεταξύ ιδιωτών και του Δημοσίου, όταν τα όργανα του τελευταίου εκδίδουν πράξεις κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας. Η διάταξη, όμως, αυτή έχει πεδίο εφαρμογής και σε

σχέσεις δημοσίου δικαίου, αν το Δημόσιο εξοπλίζεται αδικαιολόγητα, έναντι των ιδιωτών, με προνόμια δικονομικού περιεχομένου ή αν, με συγκεκριμένη ουσιαστικού περιεχομένου ρύθμιση, που δεν ανάγεται στην άσκηση δημοσίας εξουσίας από τα όργανα του Δημοσίου, θεσπίζεται υπέρ αυτού έναντι των ιδιωτών αδικαιολόγητη προνομιακή μεταχείριση, χωρίς να συντρέχει προς τούτο λόγος δημόσιου συμφέροντος. Τέτοια αδικαιολόγητη προνομιακή μεταχείριση συνιστά η διαφορετική, υπέρ του Δημοσίου, μεταχείριση ομοειδών απαιτήσεων με χρηματικό περιεχόμενο, όπως είναι η θεσπιζόμενη με το άρθρο 21 του Κώδικα των νόμων περί δικών του Δημοσίου διαφοροποίηση μεταξύ του γενικώς ισχύοντος επιτοκίου, νόμιμου και υπερημερίας, και του αντιστοιχού επιτοκίου για τις οφειλές του Δημοσίου προς ιδιώτες, εφόσον δεν συντρέχει λόγος δημόσιου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη διαφοροποίηση αυτή. Τέτοιο δε λόγο δεν συνιστά το ταμειακό απλώς συμφέρον του Δημοσίου ακόμη και αν συνδεθεί με τις δημοσιονομικές ανάγκες της Χώρας. Και τούτο διότι, ανεξαρτήτως αν τέτοια προνομιακή υπέρ του Δημοσίου ρύθμιση είναι συμβατή με την ανάγκη δημιουργίας συνθηκών εμπιστοσύνης για την οικονομική ανάπτυξη της Χώρας, πάντως, η εν λόγω διαφοροποίηση αντίκειται όχι μόνο στην παρ. 1 του άρθρου 4 του Συντάγματος, αλλά και στην ειδικότερη διάταξη της παρ. 5 του ίδιου άρθρου, με την οποία ορίζεται ότι "οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους". Η τελευταία αυτή συνταγματική διάταξη δεν επιτάσσει, μόνο, την αναλογική κατανομή των δημοσίων βαρών στο κοινωνικό σύνολο, αλλά και απαγορεύει στον νομοθέτη να προβαίνει, χωρίς αποχρώντα λόγο, σε ρυθμίσεις που έχουν ως αποτέλεσμα την επίρριψη ιδιαίτερων βαρών σε ορισμένα μέλη αυτού, όταν τα βάρη αυτά προέρχονται από την παράνομη και ζημιογόνο δράση οργάνων του Δημοσίου κατά την άσκηση της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί. Θα παραβίαζε δε την εν λόγω συνταγματική διάταξη η, κατ' επίκληση των εκτάκτων αναγκών διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους, επίρριψη όχι σε βάρος του κοινωνικού συνόλου αλλά σε βάρος συγκεκριμένου προσώπου, προς το οποίο το Κράτος έχει οφειλές, της υποχρέωσης να ανέχεται την εξόφληση των προς αυτό οφειλών του με επιτόκιο μικρότερο από το ισχύον στις λοιπές χρηματικού περιεχομένου συναλλαγές. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, οι έκτακτες δημοσιονομικές ανάγκες μπορούν μεν να θεμελιώσουν την προσφυγή σε έκτακτα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, όχι όμως και να αποτελέσουν συνταγματικό έρεισμα για μια πάγια προνομιακή υπέρ του Δημοσίου ρύθμιση που επιρρίπτει σε συγκεκριμένο ιδιώτη τον κίνδυνο οικονομικής βλάβης από παράνομη δράση των οργάνων του Δημοσίου. Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 21 του Κώδικα των νόμων

περί δικών του Δημοσίου αντίκειται στις διατάξεις των παραγράφων 1 και 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος» (ΑΕΔ 25/2012, σκέψη 12).

Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρείται ότι η απόφαση επί του ζητήματος αν η προτεινόμενη, εν προκειμένω, νέα ρύθμιση, η οποία μειώνει στο ήμισυ το, κατά τα προεκτεθέντα, από ετών εριζόμενο (ως προς τη συμβατότητά του προς το Σύνταγμα και τα διεθνή κείμενα) ύψος του επιτοκίου των οφειλών του Δημοσίου, αυξάνοντας τη διαφορά ποσοστιαίων μονάδων έναντι του αντίστοιχου επιτοκίου των οφειλών των ιδιωτών έναντι του Δημοσίου, υπερβαίνει το κατάλληλο μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της διασφάλισης δημοσιονομικής ισορροπίας διά του περιορισμού των οφειλών του Δημοσίου από τόκους, ανήκει, βεβαίως, στη Δικαιοσύνη.

Γ. Η σχετική, ως άνω, διάταξη, που καθιερώνει προνομιακή μεταχείριση του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών οφειλετών διά του καθορισμού μειωμένου επιτοκίου υπέρ του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στις οφειλές τους προς τους ιδιώτες, απασχόλησε και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής, ΕΔΔΑ) (βλ., ενδεικτικώς, Α. Καϊδατζή, Απονομιμοποίηση του νόμου και δικαστικός έλεγχος. Περί τοκοφορίας και λοιπών «προνομίων» του δημοσίου, με αφορμή την ΑΕΔ 7/2011, σε: Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο, 2013, σελ. 57 επ.).

Στην υπόθεση Μειδάνης κατά Ελλάδας (απόφαση ΕΔΔΑ της 22.5.2008, προσφυγή υπ' αριθ. 33977/06, Δ 2008, σελ. 1095 επ.), το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιδίκαση στον προσφεύγοντα τόκου υπερημερίας με επιτόκιο χαμηλότερο από το κοινώς ισχύον προσέβαλε το δικαίωμα της περιουσίας, καθ' ερμηνεία του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Ειδικότερά, το Δικαστήριο διέλαβε ότι «τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να χαίρουν, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, προνομίων και ασυλιών που τους επιτρέπουν να εκτελούν αποτελεσματικά τις αποστολές τους δημοσίου δικαίου. Εν τούτοις, εκτιμά ότι μόνο η υπαγωγή στη δομή του Δημοσίου δεν επαρκεί από μόνη της για να νομιμοποιήσει, υπό οποιεσδήποτε συνθήκες, την εφαρμογή δημόσιων προνομίων, αλλά θα πρέπει αυτή να καθίσταται αναγκαία για την ορθή άσκηση των δημοσίων καθηκόντων (βλέπε, *mutatis mutandis*, *Beer et Regan* κατά Γερμανίας [CG], αριθ. 28934/95, §§ 53 και 57, 18 Φεβρουαρίου 1999, *Hirschhorn* κατά Ρουμανίας, αριθ. 29294/02, §§ 92-100, 26 Ιουλίου 2007)» (σκέψη 30). Αφού δε διαπίστωσε ότι η επίδικη οφειλή δεν δημιουργήθηκε από σχέση δημοσίου δικαίου και κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, αλλά από την ιδιωτικού δικαίου σχέση εργασίας του προσφεύγοντος ιατρού με το υπόχρεο νοσοκομείο (την οποία εξομοίωσε με μία συνήθη σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο πλαίσιο της οποίας «το νοσοκομείο όφειλε να μπορεί να αναλάβει τα ίδια καθήκοντα έ-

ναντι των υπαλλήλων του με τους λοιπούς εργοδότες του ιδιωτικού τομέα, χωρίς να επικαλείται δημόσια προνόμια προκειμένου να μειώσει τις οφειλές του» (σκέψη 29), κλήθηκε, εν συνεχεία, να αξιολογήσει «κατά πόσον η διαφορά μεταξύ του ποσοστού των τόκων υπερημερίας που εφαρμόζεται στις οφειλές του Δημοσίου και εκείνου που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών προκάλεσε στον προσφεύγοντα μία βλάβη που αντίκειται στις απαιτήσεις του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 (βλέπε, *mutatis mutandis*, Aktas και λοιποί κατά Τουρκίας, αριθ. 19264/92, §§ 32-34, 30 Ιανουαρίου 2001)» (σκέψη 28). Το Δικαστήριο κατέληξε στην κρίση ότι «ο καθορισμός των τόκων υπερημερίας που όφειλε το νοσοκομείο, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, σε ποσοστό σχεδόν τέσσερις φορές κατώτερο από εκείνο που εφαρμόζόταν στους ιδιώτες κατά την ίδια περίοδο, προσέβαλε το δικαίωμα του προσφεύγοντος για σεβασμό της περιουσίας του με την έννοια του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1» (σκέψη 32), δεδομένου και ότι «το απλό ταμειακό συμφέρον του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου δεν μπορεί να εξομοιωθεί με το δημόσιο ή γενικό συμφέρον και δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση του δικαιώματος για σεβασμό της περιουσίας του δανειστή που επιφέρει η επίδικη ρύθμιση» (σκέψη 31).

Υπό το φως της εν λόγω νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εγείρεται, εν προκειμένω, προβληματισμός ως προς τη συμβατότητα της προτεινόμενης ρύθμισης προς το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) (κυρωθείσης διά του ν.δ. 53/1974), και, ειδικότερα, ως προς το αν τηρείται η δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ της προστασίας του δικαιώματος στην περιουσία και των επιταγών του γενικού συμφέροντος, δεδομένου ότι η προτεινόμενη ρύθμιση υποδιπλασιάζει το ύψος του επιτοκίου υπερημερίας του Δημοσίου έναντι εκείνου που εφαρμόζεται για τους ιδιώτες οφειλέτες.

Δ. Η προτεινόμενη ρύθμιση ορίζει ότι «[σ]την περίπτωση των ένδικων βοηθημάτων κατά του Δημοσίου, τόκος οφείλεται, σε κάθε περίπτωση, μόνο από την επίδοση των σχετικών δικογράφων από τον διάδικο». Ως προς τον χρόνο έναρξης της τοκοφορίας, παρατηρούνται, εν προκειμένω, τα εξής:

Η ισχύουσα ρύθμιση ορίζει ότι «[ο] ειρημένος τόκος άρχεται από της επίδοσης της αγωγής» (για τα ζητήματα της συμβατότητας της εν λόγω ρύθμισης προς το άρθρο 21 της ΕΣΔΑ, πρβλ. την απόφαση του ΕΔΔΑ της 4.6.2009, Ζουμπουλίδης κατά Ελλάδας, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 374 επ.). Το ζήτημα του προσώπου (διαδίκου ή οργάνου της δικαστικής αρχής ή άλλου τινός) που οφείλει ή δύναται να προβεί στην επίδοση αγωγής αποτελεί δικονομικής φύσης ζήτημα, το οποίο ορθώς, μέχρι σήμερα, δεν αποτελούσε αντικεί-

μενο ρύθμισης του άρθρου 21 του β.δ. 26.6./10.7.1944, αλλά των σχετικών διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (βλ., ιδίως, άρθρα 48 παρ. 3, 75 παρ. 2 και 128 παρ. 1-2 του ν. 2717/1999).

Είναι, συνεπώς, σκόπιμο, για λόγους συστηματικής ορθότητας της ρύθμισης, η προτεινόμενη διάταξη να μην περιέχει αναφορά στο πρόσωπο που οφείλει να επιδώσει το δικόγραφο ένδικου βοηθήματος προς το Δημόσιο, αλλά να περιορίζεται σε γενική διατύπωση κατά το πρότυπο της υπό κατάργηση ρύθμισης, λ.χ., «τόκος οφείλεται, σε κάθε περίπτωση, μόνο από την επίδοση των σχετικών δικογράφων».

Εξ άλλου, το κρίσιμο, εν προκειμένω, είναι το Δημόσιο να λαμβάνει γνώση των σε βάρος του ενδεχόμενων υποχρεώσεων, το οποίο συμβαίνει ανεξαρτήτως του ποιος διενεργεί την επίδοση. Συνεπώς, η αποστέρηση του ιδιώτη διαδίκου από το σχετικό δικαίωμά του, απλώς και μόνον επειδή η επίδοση του ένδικου βοηθήματος δεν έγινε από τον διάδικο, αλλά, λ.χ., από τη Γραμματεία του Δικαστηρίου, συνιστά δυσανάλογο περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας, ο οποίος δεν φαίνεται να συνάδει προς το άρθρο 17 του Συντάγματος και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣ-ΔΑ.

Ε. Διά της προτεινόμενης ρύθμισης καταργείται σιωπηρώς, κατά τα ως άνω, το άρθρο 21 του β.δ. 26.6./10.7.1944.

Δεδομένων, (α) της μακράς ιστορίας του εν λόγω νομοθετήματος, το οποίο εξακολουθεί να ρυθμίζει κρίσιμα ζητήματα των δικών του Δημοσίου (όπως, λ.χ., ζητήματα αναστολής προθεσμιών κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών, ζητήματα επιδόσεων, κ.λπ.), (β) του ότι δεν υφίσταται σχετική ρητή καταργητική διάταξη στο υπό ψήφιση νομοσχέδιο, και (γ) του ότι η εν λόγω ρύθμιση εντάσσεται νομοτεχνικώς στις «Λοιπές διατάξεις» του νομοσχεδίου, του οποίου το κύριο αντικείμενο είναι διαφορετικό, θα ήταν σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου και συστηματικής ενοποίησης των σχετικών ρυθμίσεων, η προτεινόμενη διάταξη να ενταχθεί στο σώμα του β.δ. 26.6./10.7.1944, κατ' αντικατάσταση του άρθρου 21, άλλως να ενταχθεί σε έτερο νομοθέτημα το περιεχόμενο του οποίου προσιδιάζει προς το περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης.

Στ. Επισημαίνεται, τέλος, ότι, εφ' εξής, το ύψος του νόμιμου επιτοκίου και του επιτοκίου υπερημερίας των οφειλών του Δημοσίου δεν θα ταυτίζεται με εκείνο των οφειλών των ν.π.δ.δ., για τις οποίες εξακολουθεί να ισχύει το άρθρο 7 παρ. 2 του ν.δ. 496 της 17/19.7.1974 («Περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου»).

10. Επί του άρθρου 48

Με την προτεινόμενη διάταξη αντικαθίσταται η παράγραφος 7 του άρθρου 3 του ν. 4223/2013, όπως ισχύει, ώστε, μεταξύ άλλων, να απαλλαγούν από τον ΕΝ.Φ.Ι.Α. και για το έτος 2019 «τα δικαιώματα επί του συνόλου της ακίνητης περιουσίας των θανόντων εξαιτίας των πυρκαγιών» οι οποίες έπληξαν περιοχές της Περιφέρειας Αττικής στις 23 και 24 Ιουλίου 2018. Δεδομένου ότι για το έτος 2019 υποκείμενο του ΕΝ.Φ.Ι.Α. δεν είναι οι θανόντες, αλλά οι κληρονόμοι τους, η ρύθμιση χρήζει αναδιατύπωσης.

11. Επί του άρθρου 60

Διά του άρθρου 60 παρ. 3α και 3β ορίζεται ότι «3. α. Οι υπάλληλοι: i) της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, ii) της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας και iii) της Ειδικής Γραμματείας Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.) δεν εξετάζονται, δεν διώκονται και δεν ενάγονται για αιτιολογημένη γνώμη ή εισήγηση ή πρόταση που διетύπωσαν ή για πράξεις ή παραλείψεις που ενήργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι διατάξεις του πρώτου εδαφίου ισχύουν για τους ανωτέρω υπαλλήλους και όταν ασκούν καθήκοντα ως μέλη Συμβουλίων, Επιτροπών και Ομάδων Εργασίας που συστήνονται και λειτουργούν στις ως άνω υπηρεσίες, καθώς και για το αποσπασμένο προσωπικό στις υπηρεσίες αυτές για πράξεις ή παραλείψεις του κατά τη διάρκειά της. Οι διατάξεις των προηγούμενων εδαφίων δεν εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που οι ανωτέρω υπάλληλοι έπραξαν με δόλο ή με σκοπό να προσπορίσουν στον εαυτό τους ή σε άλλον παράνομο περιουσιακό όφελος ή να βλάψουν το Δημόσιο ή άλλον κατά τα οριζόμενα στις εκάστοτε ισχύουσες ποινικές διατάξεις ή σε περίπτωση παραβίασης του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Για υπαίτια πράξη ή παράλειψη των ανωτέρω υπαλλήλων εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 106 επ. του ν. 3528/2007 (Α΄ 26), όπως ισχύουν. β. Ως προς την αστική ευθύνη των ως άνω υπαλλήλων έχει εφαρμογή το άρθρο 38 του Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών, Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007 (Α΄ 26)».

Από το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 60 προκύπτει ότι τα καθοριζόμενα σε αυτήν δημόσια όργανα (υπάλληλοι) δεν επιτρέπεται ούτε να ενάγονται στο πλαίσιο πολιτικής δίκης ούτε να εξετάζονται ως μάρτυρες ούτε να διώκονται ποινικώς για πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Εξαιρέση εισάγεται, διά του δεύτερου εδαφίου της εν λόγω διάταξης, στην περίπτωση που οι εν λόγω υπάλληλοι «έπραξαν με δόλο ή με σκοπό να προσπορίσουν στον εαυτό τους ή σε άλλον παράνο-

μο περιουσιακό όφελος ή να βλάψουν το Δημόσιο ή άλλον κατά τα οριζόμενα στις εκάστοτε ισχύουσες ποινικές διατάξεις ή σε περίπτωση παραβίασης του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

Επισημαίνεται, ότι η εν λόγω εξαίρεση τελεί σε αντίφαση προς το πρώτο εδάφιο της ρύθμισης, στο μέτρο που, για να διαπιστωθεί από τις δικαστικές ή τις εισαγγελικές αρχές αν υπάλληλος προέβη εκ δόλου στις ως άνω ενέργειες, απαιτείται ενεργοποίηση της οικείας ποινικής ή αστικής διαδικασίας, είτε διά της άσκησης αγωγής, είτε διά της εξέτασης του υπόπτου, είτε διά της άσκησης ποινικής δίωξης. Συνεπώς, η εν λόγω ρύθμιση τυγχάνει αντιφατική και δυσσερμήευτη.

Ειδικώς, δε, ως προς την αστική ευθύνη των εν λόγω υπαλλήλων, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 38 του ν. 3528/2008 («Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»), όπως, εξ άλλου, επαναλαμβάνει η περίπτωση β' της προτεινόμενης ρύθμισης.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι ο Άρειος Πάγος έκρινε (ΑΠ ποιν 1221/2014, ΠοινΔνη 2015, σελ. 325, ΠοινΔνη 2016, σελ. 76) επί αντίστοιχης ρύθμισης (άρθρο 37 παρ. 5 του ν. 3086/2002), συμφώνως προς την οποία δημόσιοι λειτουργοί «δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενήργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου», τα εξής: «τα μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, προς διασφάλιση της απρόσκοπτης ασκήσεως των καθηκόντων τους, ενόψει της ιδιάζουσας θέσεως, που το Σύνταγμα και ο Ν. 3086/2002 προσδίδουν στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, απολαμβάνουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας, ανάλογης με εκείνη, που αναγνωρίζεται στους τακτικούς δικαστές από το άρθρο 87 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος. Το, κατά τα προεκτεθέντα, ακαταδίωκτο, όμως, των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, εφόσον θεμελιώνεται, όπως προαναφέρθηκε, στη θέληση του νομοθέτη να απολαμβάνουν αυτά λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας ανάλογης με εκείνη των δικαστικών λειτουργών, έχει την έννοια, ότι ισχύει κατά την εκφορά γνώμης ή διενέργεια πράξεως τούτων (μελών του Ν.Σ.Κ.) στα πλαίσια της ασκήσεως των καθηκόντων τους, όταν, βέβαια, η γνώμη ή η πράξη αυτών είναι σύμφωνες με την πραγματική κρίση και αληθή πεποίθησή τους, έστω και αν αυτές είναι εσφαλμένες και όχι, όταν αυτές (γνώμη ή πράξη) είναι προϊόν δόλιας αυτών προαιρέσεως, αφού η εν λόγω διάταξη δεν είναι δυνατό να ερμηνευθεί ως θεσπίζουσα ατιμωρησία δόλιων πράξεων και παραλείψεων της συγκεκριμέ-

νης κατηγορίας λειτουργών του Δημοσίου και μάλιστα επί εγκλημάτων σχετικών με την υπηρεσία του Π.Κ. Και τούτο, διότι, αν γίνει δεκτή τέτοια ερμηνεία, που καθιερώνει το ποινικώς ανεύθυνο των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, το οποίο, άλλωστε, δεν προβλέπεται από οποιαδήποτε διάταξη νόμου ούτε για τους δικαστικούς λειτουργούς, καταστρατηγείται η διάταξη του άρθρου 4 του Συντάγματος, κατά την οποία "οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου", καθόσον με το ακαταδίωκτο των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και επί δολίων πράξεων ή παραλείψεων τους επέρχεται αδικαιολόγητη ευνοϊκή μεταχείριση υπέρ αυτών και μη εφαρμογή των ελληνικών ποινικών νόμων υπέρ της συγκεκριμένης κατηγορίας, ως υπαλλήλων εν ευρεία εννοία, έναντι άλλων κατηγοριών υπαλλήλων, δοθέντος ότι η άνω διάταξη του Συντάγματος κατοχυρώνει όχι μόνο την ισότητα των Ελλήνων πολιτών έναντι του νόμου αλλά και την ισότητα του νόμου έναντι αυτών. Είναι γεγονός, ότι ο νομοθέτης μπορεί να προβαίνει σε διαφορετική ρύθμιση, όταν τούτο επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος, για τους οποίους είναι δυνατό να κάμπτεται νομοθετικώς η προεκτεθείσα αρχή της ισότητας των πολιτών έναντι του νόμου (Ολ. Α.Π. 4/2012, 11/2008, 3/2006, 38/2005). Τούτο, όμως, δεν μπορεί να ισχύσει στην περίπτωση τελέσεως εκ δόλου αξιόποινων πράξεων παρά των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, αφού επί τέτοιου είδους πράξεων δεν είναι νοητή ύπαρξη λόγων γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος, που να δικαιολογούν συνταγματικώς τη διαφορετική ρύθμιση με τη θέσπιση ακαταδίωκτου υπέρ των ανωτέρω προσώπων κατά την εκφορά γνώμης ή διενέργεια πράξεως, που ανάγονται στα καθήκοντά τους».

12. Επί του άρθρου 66

Με την προτεινόμενη διάταξη προβλέπεται η καταβολή επιχορήγησης 8.000.000 ευρώ από το Ελληνικό Δημόσιο προς το αλλοδαπό νομικό πρόσωπο με την επωνυμία «Μουσείο Ολοκαυτώματος Ελλάδος» με σκοπό την ανέγερση κτηρίου στη Θεσσαλονίκη για τη λειτουργία Μουσείου Ολοκαυτώματος. Περαιτέρω, ορίζεται ότι η δαπάνη για την επιχορήγηση θα καλυφθεί από το αποθεματικό του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και ότι για την επιχορήγηση δεν εφαρμόζεται η παρ. 3 του άρθρου 41 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013).

Κατά το άρθρο 59 παρ. 2 του ν. 4270/2014, το αποθεματικό του Κρατικού Προϋπολογισμού «χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την κάλυψη σημαντικών, άμεσων, αναπόφευκτων και επείγουσών δαπανών, η πρόβλεψη των οποίων δεν ήταν εφικτή κατά το χρόνο ψήφισης του ετήσιου Κρατικού Προϋ-

πολογισμού ή των συμπληρωματικών προϋπολογισμών». Παρατηρείται, εν προκειμένω, ότι στην αιτιολογική έκθεση της προτεινόμενης ρύθμισης αναφέρεται μεν ότι «ο εν λόγω χώρος θα λειτουργήσει ως βιωματικό κέντρο εκπαίδευσης, κυρίως νέων ανθρώπων, για τις αξίες της ανεκτικότητας, της συνύπαρξης με τη διαφορετικότητα, αλλά και ως χώρος για την υποστήριξη της διαχείρισης συμπεριφορών βίας και ρατσισμού», πλην όμως δεν αιτιολογείται ο άμεσος, αναπόφευκτος και επείγων χαρακτήρας της εν λόγω δαπάνης που να δικαιολογεί την κάλυψή της από το αποθεματικό του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Αθήνα, 12 Απριλίου 2019

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Αλεξάνδρα Καρέτσου
Επιστημονικές Συνεργάτιδες
Γεώργιος Φωτόπουλος
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών