



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τις Διαρκείς Επιτροπές Κοινωνικών Υποθέσεων, Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, και Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία (3) Κεφάλαια και τριάντα δύο (32) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Πρώτου (άρθρα 1 – 5) προτείνονται μέτρα για την κάλυψη βασικών αγαθών (ενέργεια, στέγαση και σίτιση) ατόμων και νοικοκυριών που διαβιούν, λόγω των συνεπειών της πολιτικής λιτότητας και της οικονομικής κρίσης (Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου), υπό συνθήκες ακραίας φτώχειας. Έτσι, στα νοικοκυριά και τα φυσικά πρόσωπα που διαβιούν υπό αυτές τις συνθήκες διασφαλίζεται, ιδίως, η δυνατότητα παροχής, κατά το τρέχον έτος, δωρεάν ηλεκτρικού ρεύματος έως 300 κιλοβατώρες (kwh) μηνιαίως (άρθρο 1), η χορήγηση για το έτος 2015 με δυνατότητα, υπό προϋποθέσεις, ανανέωσης και για το έτος 2016 επιδόματος ενοικίου έως εβδομήντα (70) ευρώ ανά άτομο και διακόσια είκοσι ευρώ (220) ανά πολυμελή οικογένεια σε όσους δεν έχουν δυνατότητα στέγασης σε ιδιόκτητο ακίνητο εντός του δήμου της κύριας κατοικίας τους (άρθρο 2), καθώς και η

2

χορήγηση για το τρέχον έτος, διά εκπρωτικών κουπονιών ή άλλων ηλεκτρονικών τρόπων, επιδότησης για την προμήθεια ειδών σίτισης (άρθρο 3).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δεύτερου (άρθρα 6 – 28), τίθενται ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση της Κυβέρνησης και των κυβερνητικών οργάνων. Στο πλαίσιο αυτό συνιστάται, με τις διατάξεις του Μέρους Α' (άρθρα 6 – 17), Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.), υπαγόμενη στον υπουργό Επικρατείας, με αρμοδιότητες που ασκεί υπό το ισχύον καθεστώς ο Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπως είναι η λήψη των αναγκαίων πρωτοβουλιών και ενεργειών για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς και η συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, και εκτέλεση προγραμμάτων και στρατηγικής, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Επίσης, η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ορίζεται, στη θέση του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ως αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS), συμφώνως με την παρ. 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθμ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11.9.2013 (πρβλ. και ν. 4152/2013, Υποπαράγραφος ΙΓ.2., σημ. 1 και 2, περί αρμοδιοτήτων Εθνικού Συντονιστή). Το θεσπιζόμενο πλαίσιο περιλαμβάνει, επίσης, οργανωτικά θέματα της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. και κατοχυρώνει τη συνεργασία της με τις αρμόδιες αρχές για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, ενώ αναφέρεται και στις σχετικές αρμοδιότητες του Υπουργού Επικρατείας (άρθρα 6 – 15).

Συνιστάται, επίσης, Γενική Γραμματεία για την υποβοήθηση του έργου του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.), όπως και θέση Γενικού Γραμματέα με βαθμό α' της κατηγορίας ειδικών θέσεων που προΐσταται αυτής (άρθρα 16 – 17).

Με τις διατάξεις του Μέρους Β' αυτού του Κεφαλαίου (άρθρα 18 – 28) προτείνονται τροποποιήσεις στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα, μεταξύ των οποίων η ίδρυση θέσεων αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων στα Υπουργεία (άρθρο 22), η μείωση του αριθμού των θέσεων για τη στελέχωση των πολιτικών γραφείων των Υπουργών, Υφυπουργών και Αναπληρωτών Υπουργών και τη διοικητική υποστήριξη των Γενικών Γραμματέων των υπουργείων (άρθρα 23 και 25), και πα-

ρέχεται η δυνατότητα ανάθεσης καθηκόντων ειδικού συμβούλου εφ' ορισμένο χρονικό διάστημα και επί συγκεκριμένων αντικειμένων, καθ' υπέρβαση του οριζόμενου ανώτατου ορίου ειδικών συμβούλων και συνεργατών στα πολιτικά γραφεία του Πρωθυπουργού, των Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης και των Υπουργών, εθελοντικώς, άνευ αποζημίωσης ή μισθού, εκτός των οδοιπορικών τους (άρθρο 24). Επίσης, συγχωνεύεται η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Προβολής με τη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, η οποία μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας (άρθρο 28).

Τέλος, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Τρίτου (άρθρα 29 – 32) ρυθμίζονται επείγοντα θέματα μεταφοράς μαθητών και προτείνεται η παράταση της χορήγησης ασφαλιστικών παροχών σε συγκεκριμένες κατηγορίες ασφαλισμένων.

Β. Στις διατάξεις του άρθρου 21 παρ. 2, 3, 4 και 6 του Συντάγματος θεμελιώνεται κρατική υποχρέωση για την παροχή «ειδικής φροντίδας» και τη λήψη «ειδικών μέτρων» για σειρά ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Από τη συστηματική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, κατ' αναφορά προς τις αρχές της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος) και, ιδίως, της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, συνάγεται ότι στο άρθρο 21 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ενιαίο, γενικό δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια, του οποίου ειδικότερες εκφάνσεις αποτελούν οι ποικίλες μορφές κοινωνικής προστασίας προς τις ενδεικτικώς αναφερόμενες στο Σύνταγμα ομάδες. Ως φορέας του ενιαίου δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια νοείται κάθε πρόσωπο του οποίου η κατάσταση επιτάσσει τη λήψη ειδικών μέτρων και την παροχή κοινωνικής φροντίδας (βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2002 σελ. 539), οι παροχές δε κοινωνικής πρόνοιας εξειδικεύονται σε εναλλακτικές μορφές παρέμβασης, προκειμένου να προσαρμόζονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ειδικές ανάγκες των επιμέρους ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού (βλ., ενδεικτικώς, Κ. Κρεμαλή, *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνικής πρόνοια*, 1991, σελ. 156 επ., Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης*. 2004, σελ. 469 επ.).

Όπως γίνεται δεκτό στη θεωρία (βλ. Κ. Κρεμαλή, *όπ. π.*, σελ. 126 127, Ξ. Κοντιάδη, *όπ. π.*, σελ. 454, Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης*, 2004, σελ. 167 επ.), η κοινωνική πρόνοια αποτελεί τον μηχανισμό του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας

4

που επικεντρώνεται στην κάλυψη των αναγκών κάθε ατόμου, το οποίο δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης ή τελεί υπό καθεστώς κοινωνικού αποκλεισμού και δεν καλύπτεται από το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Στο πλαίσιο της προνοιακής τεχνικής, η παρεχόμενη κοινωνική προστασία δεν συνδέεται με την ύπαρξη ενεργού ασφαλιστικού δεσμού, αλλά με την αδυναμία του ατόμου να καλύψει με δικά του μέσα συγκεκριμένες βιοτικές ανάγκες. Κατ' αντίθεση προς τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης (όπου η αλληλεγγύη είναι εσωτερική και πραγματοποιείται, ως επί τω πλείστον, μεταξύ των ασφαλισμένων διαφορετικών γενεών), η εφαρμογή της κοινωνικής αλληλεγγύης στο πλαίσιο της κοινωνικής πρόνοιας καταλαμβάνει κάθε άτομο που τελεί σε ιδιαίτερη κατάσταση ανάγκης, με λόγο χορήγησης παροχών, την ιδιότητα του πολίτη, και χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο επισημαίνεται, ιδίως, το άρθρο 34 παρ. 3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 389 επ.), κατά το οποίο, «η Ένωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές». Σημειώνεται ότι κατά το άρθρο 6 παρ. 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ), ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 19), «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες». Επομένως, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έχει αναχθεί σε νομικώς δεσμευτικό κείμενο ανώτερης τυπικής ισχύος, αποτελώντας μέρος του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Γ. Συμφώνως προς την Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Βρυξέλλες «Καταπολέμηση της δωροδοκίας στην ΕΕ» [6.6.2011 COM(2011) 308 τελικό] (τίτλος στα αγγλικά «Fighting Corruption in the EU» <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>), «[σ]ε διεθνές επίπεδο, οι κυριότεροι υφιστάμενοι μηχανισμοί επιτήρησης και αξιολόγησης είναι η ομάδα κρατών κατά της δωροδοκίας

του Συμβουλίου της Ευρώπης [Council of Europe Group of States against Corruption] (GRECO), η ομάδα εργασίας του ΟΟΣΑ κατά της δωροδοκίας [OECD Working Group on Bribery], και ο μηχανισμός επανεξέτασης της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς [review mechanism of the UN Convention against Corruption] (UNCAC) [σ.σ. βλ. άρθρο 63 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (Νέα Υόρκη, 31.10.2003), η οποία κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α' 105/2008)]. Οι μηχανισμοί αυτοί ενθαρρύνουν τα κράτη που είναι συμβαλλόμενα μέρη να εφαρμόσουν και να ενισχύσουν τα πρότυπα για την καταπολέμηση της δωροδοκίας [anti-corruption standards]». Ωστόσο, επειδή, κατά την Επιτροπή, «τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κράτους μέλους περιορίζουν την ικανότητά του να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα προβλήματα που συνδέονται με τη δωροδοκία στο επίπεδο της ΕΕ (...), θα πρέπει να θεσπιστεί ένας ειδικός μηχανισμός επιτήρησης και αξιολόγησης της ΕΕ, η έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας [EU Anti-Corruption Report], με σκοπό την ενίσχυση της πολιτικής βούλησης των κρατών μελών και της ενθάρρυνσης της εφαρμογής των υφιστάμενων νομικών και θεσμικών εργαλείων. Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να συνδυαστεί με τη συμμετοχή της ΕΕ στη GRECO. Η έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας [EU Anti-Corruption Report] θα εκδίδεται από την Επιτροπή κάθε δύο χρόνια, από το 2013» (σελ. 7-8).

Εξ άλλου, στον «οδικό χάρτη» για την τεχνική βοήθεια προς την Ελλάδα στον τομέα της αντιμετώπισης της διαφθοράς (Road Map for technical assistance in the field of Anti-Corruption, October 1, 2012), αναφέρεται ότι, κατά τη διάρκεια πρωτοβουλιών συντονισμού της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece-TFGR), στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρμόδιων ελληνικών αρχών, αναγνωρίστηκαν ως προτεραιότητες η καθίδρυση μίας συνολικής στρατηγικής για τη διαφθορά και η ενίσχυση του συντονισμού τους, μέσω ενός εθνικού συντονιστή και/ή ενός ανεξάρτητου σώματος (σελ. 4 http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf).

Όπως σχολιάζεται στην πρώτη έκδοση της έκθεσης EU Anti-Corruption Report, όπου εξετάζονται τα σχετικά ζητήματα και ανά χώρα, «[α]κολουθώντας τις συστάσεις που διατυπώνονται στον οδικό χάρτη [σ.σ. της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece-TFGR)] [βλ. και την Αιτιολογική Έκθεση στον ν. 4152/2013, σελ. 32], τον Μάιο του 2013 η ελληνική κυ-

βέρνηση διόρισε, για θητεία πέντε ετών, εθνικό συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ο οποίος υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και το Κοινοβούλιο». Πράγματι, όπως τονίζεται και στην εν λόγω έκθεση, «τον Απρίλιο του 2013 εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο νόμος (σ.σ. ν. 4152/2013) για τη σύσταση Εθνικής Συντονιστικής Επιτροπής που καλύπτει όλους τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αρχές επιβολής του νόμου, καθώς και τον Συνήγορο του Πολίτη και ένα συμβουλευτικό σώμα (συμπεριλαμβανομένων της κοινωνίας των πολιτών και διεθνών οργανισμών). Βασιζόμενες στις κύριες γραμμές του οδικού χάρτη, οι ελληνικές αρχές κατάρτισαν εθνική στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένου σχεδίου δράσης που συμφωνήθηκε μεταξύ των αρμόδιων ελληνικών οργανισμών και των υπηρεσιών επιβολής του νόμου, τον Ιανουάριο του 2013. Αρμόδιος για τον συντονισμό του σχεδίου δράσης είναι ο εθνικός συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς» (σελ. 7-8, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Παράρτημα Ελλάδα στην Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Βρυξέλλες, 3.2.2014 COM(2014) 38 final ANNEX 8 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_greece_chapter_el.pdf).

Η ανωτέρω έκθεση καταλήγει στο ότι «[έ]χουν γίνει βήματα προς μια σφαιρική στρατηγική προσέγγιση της καταπολέμησης της διαφθοράς, μεταξύ άλλων με τον διορισμό εθνικού συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Έχουν χαραχθεί ή αναπτύσσονται τομεακές στρατηγικές σε ορισμένους ευαίσθητους τομείς. Ωστόσο, το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς παραμένει πολύπλοκο και δεν έχει ακόμη αποδώσει βιώσιμα αποτελέσματα (...). Οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω, ενώ απαιτείται μια πιο σθεναρή απάντηση στις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία στη δημόσια διοίκηση (...). Η αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας να εξαλείψει τη διαφθορά μπορεί να μετρηθεί μόνο μέσω της υλοποίησης και του αντίκτυπου των πολιτικών που θεσπίζονται επί του παρόντος. Απαιτείται περισσότερη προσοχή στα ακόλουθα θέματα: Διασφάλιση επαρκών εξουσιών και στήριξης ώστε ο εθνικός συντονιστής καταπολέμησης της διαφθοράς να μπορέσει να εφαρμόσει πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς. Σαφής καταμερισμός καθηκόντων καταπολέμησης της διαφθοράς εντός του θεσμικού πλαισίου. Διασφάλιση της έγκαιρης υλοποίησης του εθνικού σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθο-

ράς. Εξέταση του ενδεχόμενου διενέργειας ανεξάρτητης λειτουργικής επανεξέτασης του πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς, σύμφωνα με το εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, για τον προσδιορισμό πιθανών αναγκών περαιτέρω απλούστευσης. Εξασφάλιση αποτελεσματικής εφαρμογής τομεακών στρατηγικών όπως οι στρατηγικές υγειονομικής περιθάλψης και φορολογικής διοίκησης» (σελ. 16-17).

Τέλος, συμφώνως προς τις σχετικές υποδείξεις της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα τον Μάιο 2014 (Task Force for Greece-TFGR [βλ. European Commission Task Force For Greece, Seventh Activity Report, July 2014 (Reporting Period: February-May 2014), σελ. 13 <http://ec.europa.eu/greece/pdf/7thtfgactivityreporten.pdf>], ο ν. 4152/2013 τροποποιήθηκε την 24.12.2014 και προβλέφθηκε ρήτρα εγγύησης της ανεξαρτησίας του Εθνικού Συντονιστή [βλ. άρθρο 69 του ν. 4316/2014 (ΦΕΚ Α΄ 270/24.12.2014), κατά το οποίο «Ο Εθνικός Συντονιστής απολαμβάνει [ορθώς, απολαύει] ανεξαρτησίας στην άσκηση των καθηκόντων του»].

Με το παρόν νομοσχέδιο προτείνεται η κατάργηση της θέσης του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, προς τον σκοπό της αντιμετώπισης της διαφθοράς σε κυβερνητικό επίπεδο (βλ. και Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου, σελ. 2).

Δ. Στα τρία πρώτα άρθρα του νομοσχεδίου, το βασικό κριτήριο για τους δικαιούχους ποσότητας ηλεκτρικού ρεύματος, επιδόματος ενοικίου και σίτισης είναι η διαβίωση «σε συνθήκες ακραίας φτώχειας». Δεδομένου ότι για την «ακραία φτώχεια» δεν υπάρχει στην επιστήμη ενιαίος ορισμός, αποτελεί, μάλιστα, πολυδιάστατο φαινόμενο, θα έπρεπε, ενδεχομένως, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να προβλεφθεί ειδικώς στη νομοθετική εξουσιοδότηση του άρθρου 5 του νομοσχεδίου ότι θα καθορισθούν τα κριτήρια και οι συνθήκες που θα επιτρέπουν τον προσδιορισμό των προσώπων τα οποία εμπίπτουν στον ορισμό της «ακραίας φτώχειας».

Επισημαίνεται, σχετικώς, ότι, στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, η αξιολόγηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε προσώπου και η υπαγωγή καταστάσεων σε αόριστες έννοιες δικαίου – που, πράγματι, σε αρκετές περιπτώσεις χρησιμοποιούνται κατά την περιγραφή των προϋποθέσεων παροχής προνοιακών υπηρεσιών – επιτρέπει στην κοινωνική διοίκηση να ασκεί τις αρμοδιότητές της με ευρεία διακριτική ευχέρεια (βλ., σχετικώς, Ξ. Κοντιάδη, όπ. π., σελ. 483).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοσ

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 1

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «[σ]ε νοικοκυριά που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, παρέχεται για το έτος 2015 δωρεάν ποσότητα ηλεκτρικού ρεύματος για την κύρια κατοικία τους έως 300kwh μηνιαίως. Σε περιπτώσεις δικαιούχων των οποίων η παροχή είχε διακοπεί έως και την 31.1.2015 η παροχή επανασυνδέεται ατελώς και χωρίς καμία επιβάρυνση, οι δε ληξιπρόθεσμες οφειλές ρυθμίζονται».

Όπως αναφέρθηκε (βλ. ανωτέρω I. Β), ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρέα περιθώρια κατά την εξειδίκευση του δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια, καθώς λαμβάνει υπ' όψιν τον απρόβλεπτο χαρακτήρα των κοινωνικών αναγκών και τις ειδικές ανάγκες των επί μέρους ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Στο πλαίσιο αυτό, με την προτεινόμενη ρύθμιση διασφαλίζεται η πρόσβαση στο θεμελιώδες αγαθό της ενέργειας στα άτομα που διαβιούν σήμερα σε συνθήκες «ακραίας φτώχειας».

Σημειώνεται, εξ άλλου, ότι, στο πλαίσιο της παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, έχουν εκδοθεί, προσφάτως, αποφάσεις πρωτοβάθμιων δικαστηρίων (βλ., ενδεικτικώς, ΜΠρΑθ 891/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 716, πρβλ. και ΣτΕ 1972/2012, σκ. 25, ΝοΒ 2012, σελ. 1550) συμφώνως προς τις οποίες, η παροχή ηλεκτρικού ρεύματος «συνιστά κοινωνικό αγαθό ζωτικής σημασίας, ουσιώδ[ε]ς για την αξιοπρεπή, υπό τα σύγχρονα δεδομένα, διαβίωση του ανθρώπου» (...), συνδεόμενο ευθέως με το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, που εγγυάται την προστασία της αξίας του ανθρώπου, η οποία «δεν εκφράζει μόνο ένα προστατευόμενο έννομο αγαθό, αλλά προεχόντως ένα οικουμενικό ανθρώπινο δικαίωμα, το οποίο προστατεύεται όχι μόνο αυτοτελώς, δηλαδή ανεξάρτητα από άλλα διακριτά ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά και κατά τρόπο απόλυτο, δηλαδή η προστασία που παρέχει δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε περιορισμό, σε αντίθεση με τα περισσότερα ανθρώπινα δικαιώματα, στα οποία θέτει περιορισμούς η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), υπό τον έλεγχο της οποίας όμως δεν υπόκειται η αξία του ανθρώπου».

Τέλος, ερωτάται εάν ο όρος «νοικοκυριά» καταλαμβάνει οικογένειες που τελούν σε νόμιμο γάμο ή/και σύμφωνο συμβίωσης, εάν καταλαμβάνει περιπτώσεις κύριων κατοικιών όπου, απλώς, συνοικούν περισσότερα άτομα, μη συνδεόμενα μεταξύ τους με δεσμούς συγγένειας, καθώς και άτομα που διαβιούν μόνα. Θα ήταν σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να διευκρινισθεί το ζήτημα.

2. Επί του άρθρου 2

Συμφώνως προς την παρ. 1 της προτεινόμενης ρύθμισης, «[χ]ορηγείται επίδομα ενοικίου σε έως 30.000 νοικοκυριά που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και δεν έχουν δυνατότητα στέγασης σε ιδιόκτητο ακίνητο εντός του δήμου της κύριας κατοικίας τους».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι το κοινωνικό δικαίωμα για στέγαση, φορείς του οποίου είναι φυσικά πρόσωπα, κατοχυρώνεται στο άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος, συμφώνως προς το οποίο, «[η] απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους». Όπως γίνεται δεκτό στη θεωρία (βλ., ενδεικτικώς, Κ. Χρυσόγονο, όπ. π., σελ. 539, Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ 1976, σελ. 177) «απόκτηση κατοικίας» κατά την έννοια της συνταγματικής διάταξης δεν είναι οπωσδήποτε η κτήση εμπράγματος δικαιώματος ιδιοκτησίας, αλλά γενικώς η εξασφάλιση στέγης, ακόμη και με τη μορφή μίσθωσης ή δωρεάν παραχώρησης. Η κατοικία, πάντως, πρέπει να πληροί συνθήκες διαβίωσης, αναλόγως προς τον αριθμό των στεγαζομένων, που να μην προσβάλλουν την αξιοπρέπεια του ανθρώπου και να μη θέτουν σε κίνδυνο την υγεία των δικαιούχων (Π. Παραρά, Το κοινωνικό δικαίωμα για αξιοπρεπή κατοικία, ΔτΑ, 1999, σελ. 643).

Περαιτέρω, σημειώνεται ότι με το άρθρο 29 του ν. 4052/2012 αναγνωρίστηκαν οι άστεγοι ως ευπαθής κοινωνική ομάδα, στην οποία παρέχεται κοινωνική προστασία, και ορίστηκαν ως τέτοιοι «όλα τα άτομα που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, τα οποία στερούνται πρόσβασης ή έχουν επισφαλή πρόσβαση σε επαρκή ιδιόκτητη, ενοικιαζόμενη ή παραχωρημένη κατοικία που πληροί τις αναγκαίες τεχνικές προδιαγραφές και διαθέτει τις βασικές υπηρεσίες ύδρευσης και ηλεκτροδότησης», σε αυτούς περιλαμβάνονται δε ιδίως «αυτοί που διαβιούν στο δρόμο, σε ξενώνες, αυτοί που φιλοξενούνται από ανάγκη προσωρινά σε ιδρύματα ή άλλες κλειστές δομές, καθώς και αυτοί που διαβιούν σε ακατάλληλα καταλύματα».

Τέλος, κατά την παρ. 5 της προτεινόμενης ρύθμισης, μεταξύ άλλων, «[τ]ο ποσό της επιδότησης μπορεί να συμψηφίζεται με βεβαιωμένες και ρυθμισμένες οφειλές προς το Δημόσιο και τους ασφαλιστικούς οργανισμούς». Ερωτάται, συναφώς, αν το ανωτέρω ποσό μπορεί να συμψηφίζεται με βεβαιωμένες και ρυθμισμένες οφειλές τόσο του εκμισθωτή όσο και του μισθωτή. Θα ήταν σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να διευκρινισθεί το ζήτημα. Σε καταφατική, πάντως, περίπτωση, πρέπει να διευκρινισθεί, ως προς τον μισθωτή, αν δύναται να συμψηφισθεί ολόκληρο το ποσό της επιδότη-

σης, γεγονός που θα οδηγούσε, εν τοις πράγμασι, στην κατάργηση της προτεινόμενης προνοιακής παροχής.

3. Επί του άρθρου 3 παρ. 3

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι η «επιδότηση σίτισης παρέχεται με εκπαιδευτικά κουπόνια ή άλλον ηλεκτρονικό τρόπο για την προμήθεια ειδών σίτισης».

Επισημαίνεται, σχετικώς, ότι ως δυνητικό μέσο παροχής υπηρεσιών ή αγαθών στο πλαίσιο προγραμμάτων ή δράσης κοινωνικής προστασίας, ιδίως, των αστέγων έχει θεσπισθεί με το άρθρο πρώτο υποπαρ. Α2 του ν. 4254/2014, η Κοινωνική Επιταγή, που «ενσωματώνει την αξία συγκεκριμένης κοινωνικής παροχής, η οποία είναι ατομική και παρέχεται στο δικαιούχο του προγράμματος που την ενεργοποιεί αποκλειστικά για την απολαβή των συγκεκριμένων αγαθών ή/και υπηρεσιών».

4. Επί του άρθρου 5

Κατά την προτεινόμενη ρύθμιση, «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζονται τα εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια των δικαιούχων, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, ο χρόνος υποβολής τους, οι φορείς, οι υπηρεσίες και οι διαδικασίες ελέγχου και πιστοποίησης των δικαιούχων, οι συμπράξεις με φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή των ρυθμίσεων των άρθρων 1 έως 4».

Συναφώς παρατηρείται ότι, κατά την παρ. 2 εδ. β' του άρθρου 43 του Συντάγματος, επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, να ορίζονται ως φορείς άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα, 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. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011, σελ. 58 επ., και Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, 2009, σελ. 212 επ.. Επίσης, βλ. ΣτΕ 2701/1996, 358/1998, 3364/2004, 3889/2005, 1342/2006). Λεπτομερειακό είναι το ζήτημα που αντιμετωπίζεται με τη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύ-

ριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (ΣΤΕ 2820/1999, 2967/1999). Τεχνικού χαρακτήρα είναι το θέμα για τη ρύθμιση του οποίου απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου (ΣΤΕ 2820/1999, 2967/1999).

Εν προκειμένω, προβληματισμός γεννάται ως προς την παρεχόμενη σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης εξουσιοδότηση προς ρύθμιση θεμάτων που αφορούν, ιδίως, τον καθορισμό των εισοδηματικών και περιουσιακών κριτηρίων των δικαιούχων, τις διαδικασίες ελέγχου και πιστοποίησης αυτών, καθώς και της σύμπραξης με φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, τα οποία δεν ρυθμίζονται, κατά κύριο λόγο, από άλλη διάταξη του προτεινόμενου άρθρου.

5. Επί του άρθρου 7

Σημειώνεται ότι, κατά το ισχύον πλαίσιο (ν. 4152/2013, Παράγραφος ΙΓ, Υποπαράγραφος 1. 1.), «[α]ποστολή του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς είναι: α) η διαμόρφωση Εθνικής Στρατηγικής; αα) για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα του δημόσιου τομέα (πολιτικό, κυβερνητικό, δικαστικό, διοικητικό) και ββ) για την καταπολέμηση της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (...), β) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της εφαρμογής της στρατηγικής αυτής (...)

Κατ' αρχάς, για λόγους πληρότητας της ρύθμισης, στο στοιχ. α της παρ. 1 του άρθρου 7 θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί στον όρο «εθνική στρατηγική» ο προσδιορισμός «για την καταπολέμηση της διαφθοράς», ενδεχομένως, δε «και της απάτης» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 3, και στοιχ. β. και γ, του άρθρου 7).

Περαιτέρω, δεδομένου ότι η ως άνω «εθνική στρατηγική» αναφέρεται μεν στα άρθρα 7 παρ. 1 στοιχ. α και 10, πλην όμως από τις σχετικές διατάξεις του νομοσχεδίου (άρθρα 7, 10, 12 και 13) και από το ΦΕΚ Β' 212/6.2.2015 περί καθορισμού των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Επικρατείας όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη δίωξη του οικονομικού εγκλήματος δεν προκύπτουν με σαφήνεια το αρμόδιο όργανο και η διαδικασία εκπόνησης της εθνικής στρατηγικής, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, να υπάρξει σχετική διασάφηση, εφόσον διατηρείται κατά περιεχόμενο ο σχετικός θεσμός.

6. Επί των άρθρων 10 και 12

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους εφαρμογής των διατάξεων, να διαφοροποιηθούν σαφώς από τα αντίστοιχα του Υπουργείου τα προ-

γράμματα συντονισμένης δράσης που εκπονεί η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

7. Επί του άρθρου 16

Στην προς ψήφιση διάταξη αναφέρεται, προφανώς εκ παραδρομής, το αρκτικόλεξο της επωνυμίας «Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής» ως ΚΥ.Σ.Οι.Π.» αντί του ορθού «ΚΥ.Σ.Οι.Π» (βλ. και άρθρα 14 και 18 του νομοσχεδίου).

Αθήνα, 16.3.2015

Οι εισηγητές
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. 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