



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση ασφάλειας, προστασίας και υπηρεσιών σε ποδοσφαιρικούς αγώνες και λοιπά αθλητικά γεγονότα»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο αποτελείται από τρία (3) άρθρα. Με τις διατάξεις του Άρθρου πρώτου κυρώνεται και αποκτά την ισχύ που προβλέπεται στο άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση ασφάλειας, προστασίας και υπηρεσιών σε ποδοσφαιρικούς αγώνες και λοιπά αθλητικά γεγονότα (CETS 2018), η οποία υπεγράφη στο Σαιν – Ντενί (Saint-Denis) της Γαλλίας την 3η Ιουλίου 2016 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 2017.

Μέχρι σήμερα, η εν λόγω Σύμβαση έχει υπογραφεί από τριάντα οκτώ (38) κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, και έχει κυρωθεί από είκοσι δύο (22) [βλ. επίσημη ιστοσελίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης (www.conventions.coe.int)]. Η Ελλάδα υπέγραψε τη Σύμβαση την 3 Ιουλίου 2016, δεν έχει, όμως, προβεί, έως σήμερα, στην κύρωσή της.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (σελ. 36), «[η] αποτελεσματική καταπολέμηση της προϊούσας αύξησης των φαινομένων βίας και κυρίως η εμπέδωση της πρόληψης και της διαπαιδαγώγησης των φιλάθλων όλων των αθλημάτων, ούτως ώστε να εκλείψουν τελείως τα νοσηρά περιστατικά βίας από τον αθλητισμό, επιτάσσουν

τη συντονισμένη και συστηματική προσέγγιση μεταξύ όλων των αρμοδίων φορέων και οργάνων». Με την κύρωση της παρούσας Σύμβασης επικαιροποιείται η «Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη βία και ανάρμοστη συμπεριφορά των θεατών σε αθλητικές διοργανώσεις και ιδιαίτερα σε ποδοσφαιρικούς αγώνες» (ETS 120), η οποία υπεγράφη στο Στρασβούργο την 19η Αυγούστου 1985 και κυρώθηκε από τη Χώρα μας διά του ν. 1787/1988. «Η επικαιροποίηση της εν λόγω σύμβασης παρέχει μια σημαντική ευκαιρία για τη θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου για την ασφαλή και ομαλή διεξαγωγή των αθλητικών γεγονότων και διοργανώσεων, μέσω της πολυμερούς συνεργασίας μεταξύ των φορέων που ασχολούνται και συμμετέχουν σε αθλητικές διοργανώσεις, με σαφείς και διακριτούς συμπληρωματικούς ρόλους και ευθύνες» (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 39), σύμφωνα με την οποία, πρόκειται για τη θέσπιση και εφαρμογή ενός συνεκτικού κανονιστικού πλαισίου για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των φαινομένων αθλητικής βίας και παραβατικών μορφών συμπεριφοράς, μέσω της λήψης προληπτικών μέτρων και της επιβολής κυρώσεων, και την ασφαλή και ομαλή διεξαγωγή των αθλητικών γεγονότων και διοργανώσεων, μέσω της συνεργασίας των φορέων που ασχολούνται και συμμετέχουν σε αυτές.

Η υπό κύρωση Σύμβαση αποτελείται από είκοσι δύο (22) άρθρα. Το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης καταλαμβάνει τους ποδοσφαιρικούς αγώνες και διοργανώσεις, καθώς και άλλα αθλήματα ή αθλητικά γεγονότα που διεξάγονται στην επικράτεια των συμβαλλόμενων μερών. Τα συμβαλλόμενα μέρη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή των ρυθμίσεων της εντός των ορίων των συνταγματικών τους διατάξεων (άρθρο 1). Σκοπός της Σύμβασης είναι η δημιουργία ασφαλούς, προστατευμένου και φιλόξενου περιβάλλοντος σε ποδοσφαιρικούς αγώνες και λοιπές αθλητικές εκδηλώσεις (άρθρο 2). Μεταξύ άλλων, προβλέπεται υποχρέωση των συμβαλλόμενων μερών να υιοθετήσουν ολοκληρωμένη προσέγγιση για την ασφάλεια, την προστασία και την παροχή υπηρεσιών, να διασφαλίσουν τον συντονισμό και τη συνεργασία όλων των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που ασχολούνται με την οργάνωση και τη διαχείριση ποδοσφαιρικών αγώνων ή άλλων αθλητικών γεγονότων, και όλων των ενδιαφερομένων μερών, στο πλαίσιο μιας συνολικής στρατηγικής ασφάλειας, προστασίας και παροχής υπηρεσιών, καθώς και την άρτια εκπαίδευση και εξοπλισμό του προσωπικού που ασχολείται με την οργάνωση των ως άνω αθλητικών εκδηλώσεων. Τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να παρέχουν ασφαλές και προστατευμένο περιβάλλον για ό-

λους τους συμμετέχοντες στις αθλητικές εκδηλώσεις και τους θεατές, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών, των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία, τόσο εντός των αθλητικών σταδίων όσο και σε δημόσιους χώρους στους οποίους διεξάγονται αθλητικές εκδηλώσεις ή είναι οριοθετημένοι για τη συνάθροιση των φιλάθλων πριν από το αθλητικό γεγονός και μετά από αυτό, καθώς και σε τοποθεσίες στις οποίες αναμένεται να κινούνται οι φιλάθλοι με δική τους πρωτοβουλία. Στο άρθρο 3 περιλαμβάνονται οι αναγκαίοι ορισμοί για την επίτευξη των σκοπών της. Τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται, επίσης, να διασφαλίζουν την ασφαλή μετακίνηση των θεατών, των φιλάθλων και των συμμετεχόντων στις αθλητικές εκδηλώσεις προς και από την πόλη ή/και προς και από το στάδιο όπου διεξάγεται το αθλητικό γεγονός (άρθρα 4, 5 και 6). Περαιτέρω, προβλέπεται υποχρέωση εκπόνησης σχεδίων αντιμετώπισης απρόοπτων καταστάσεων και περιστατικών έκτακτης ανάγκης κατά τη διάρκεια των ποδοσφαιρικών αγώνων και λοιπών αθλητικών γεγονότων (άρθρο 7). Εν συνεχεία, ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τη συνεργασία των αρμόδιων φορέων με τους φιλάθλους και τις τοπικές κοινότητες (άρθρο 8), την ανάπτυξη και αξιολόγηση στρατηγικών αστυνόμευσης και τη συνεργασία της Αστυνομίας με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (άρθρο 9), καθώς και θέματα σχετικά με την αποτροπή και την πρόληψη περιστατικών βίας ή ταραχών και την επιβολή κατάλληλων κυρώσεων σε περιπτώσεις παραβατικής συμπεριφοράς και διάπραξης αδικημάτων (άρθρο 10). Ακολουθώς, ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τη διεθνή συνεργασία και την επικοινωνία μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών. Μεταξύ άλλων, προβλέπεται ο ορισμός, από τα συμβαλλόμενα μέρη, εθνικού γραφείου πληροφοριών ποδοσφαίρου εντός της αστυνομίας [(NFPI) National Football Information Point]), ως σημείου επαφής για την ανταλλαγή πληροφοριών οι οποίες αφορούν ποδοσφαιρικούς αγώνες διεθνούς εμβέλειας, και καθορίζονται οι αρμοδιότητές του (άρθρο 11). Περαιτέρω, προβλέπεται η σύσταση «Επιτροπής για την ασφάλεια και προστασία σε αθλητικά γεγονότα», και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την εκπροσώπηση των συμβαλλόμενων μερών, τη σύνθεση, τα καθήκοντα και τη λειτουργία της (άρθρα 13 και 14). Έκαστο συμβαλλόμενο μέρος αποστέλλει στην εν λόγω Επιτροπή πληροφορίες για τα νομοθετικά και λοιπά μέτρα που έχει λάβει με σκοπό τη συμμόρφωσή του με τους όρους της παρούσας Σύμβασης, είτε αυτά αφορούν το ποδόσφαιρο είτε άλλα αθλήματα (άρθρο 12).

Τέλος, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη διαδικασία τροποποίησης

της Σύμβασης (άρθρο 15), την υπογραφή (άρθρο 16) και την έναρξη ισχύος της (άρθρο 17), τη διαδικασία προσχώρησης σε αυτή κρατών μη μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρθρο 18), τη σχέση της με την «Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη βία και ανάρμοστη συμπεριφορά των θεατών σε αθλητικές διοργανώσεις και ιδιαίτερα σε ποδοσφαιρικούς αγώνες» (ETS 120) (άρθρο 19), τη δυνατότητα κάθε συμβαλλόμενου μέρους να καθορίζει ή να μεταβάλλει με δήλωσή του την εδαφική επικράτεια στην οποία εφαρμόζεται η Σύμβαση, και τη σχετική διαδικασία (άρθρο 20), τη δυνατότητα καταγγελίας της (άρθρο 21), και την κοινοποίηση των ως άνω ενεργειών στα συμβαλλόμενα μέρη (άρθρο 22).

Με τις διατάξεις του Άρθρου δεύτερου παρέχεται εξουσιοδότηση για τον καθορισμό της διαδικασίας δημιουργίας εθνικού γραφείου πληροφοριών ποδοσφαίρου εντός της αστυνομίας (NFPI), του τρόπου συγκρότησης, στελέχωσης και λειτουργίας του, καθώς και κάθε άλλης αναγκαίας λεπτομέρειας για την εφαρμογή του άρθρου 11 της Σύμβασης, με την έκδοση προεδρικού διατάγματος εντός έξι (6) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, μετά από πρόταση του αρμόδιου για τον αθλητισμό Υπουργού και των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Δικαιοσύνης.

Τέλος, στο Άρθρο τρίτο ορίζεται ως χρόνος έναρξης ισχύος του νόμου αυτός της δημοσίευσής του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, και της υπό κύρωση Σύμβασης, αυτός της πλήρωσης των προϋποθέσεων του άρθρου 17, πλην των άρθρων 5, 7 και 11, η έναρξη ισχύος των οποίων ορίζεται στην παρ. 2 του παρόντος άρθρου.

Β. Ως προς την κύρωση των διεθνών συμβάσεων, το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους (κύρωσή τους) με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους εκάστης, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης νόμου, ενώ το άρθρο 36 παρ. 2 απαιτεί ως όρο, για την ισχύ ορισμένων κατηγοριών διεθνών συνθηκών, την κύρωσή τους με τυπικό νόμο. Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει τη διττή λειτουργία του κυρωτικού νόμου, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί υπό το κράτος των προηγούμενων Συνταγμάτων από τη θεωρία, τη νομοθετική πρακτική και τη νομολογία, η οποία συνίσταται στο ότι διά της ψήφισης του κυρωτικού νόμου, αφενός, γίνεται αποδοχή του περιεχομένου της συνθήκης και παρέχεται συγκατάθεση προς επικύρωση στο αρμόδιο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, αφετέρου, εντάσσεται η συνθήκη στο εσωτερικό δίκαιο και επιτάσσεται η εκτέλεσή της από τα όργανα

του κράτους (βλ., ενδεικτικά, Αγγ. Γιόκαρη, Η πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου, 2001, σελ. 83, Εμμ. Ρούκουνα, Σύνταγμα και Διεθνές Δίκαιο, σε Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου, 1976, σελ. 91, Κ. Οικονομίδη, σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Θεωρία των πηγών, παρ. 44. Βλ., όμως, και Κ. Ιωάννου σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου, 1990, σελ. 163 επ. και 168 επ.).

Οι συμβατικοί κανόνες του διεθνούς δικαίου δηλώνονται στο Σύνταγμα με σειρά όρων [«διεθνείς συμβάσεις» (άρθρο 28 παρ. 1), «συνθήκη ή συμφωνία» (άρθρο 28 παρ. 2), «διεθνείς συνθήκες» (άρθρο 36 παρ. 4)]. Η ορολογική αυτή πολυμορφία οφείλεται σε έλλειψη συντακτικού συντονισμού, και όχι σε οποιαδήποτε νομοτεχνική ανάγκη (βλ. Κ. Ιωάννου, όπ. π., σελ. 163).

Η διαδικασία της κύρωσης των διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων ρυθμίζεται από το άρθρο 112 του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ). Η ψήφιση των σχετικών κυρωτικών νομοσχεδίων (ή προτάσεων νόμων) γίνεται με τη διαδικασία του άρθρου 108 του ΚτΒ, χωρίς συζήτηση ή μετά από περιορισμένη συζήτηση, με εξαίρεση τα νομοσχέδια που αφορούν στην κύρωση συμβάσεων σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος. Οι κυρωτικοί νόμοι περιέχουν δύο κατηγοριών διατάξεις: α) τις κυρωτικές, οι οποίες περιλαμβάνουν την κυρωτική ρήτρα και το κείμενο της συνθήκης, καθώς και διατάξεις των οποίων το περιεχόμενο αντιστοιχεί στο περιεχόμενο δηλώσεων που η συνθήκη επιτρέπει ή επιβάλλει να συνοδεύουν την υπογραφή, την επικύρωση ή την έγκρισή της, ή τυχόν επιτρεπόμενων επιφυλάξεων (άρθρο πρώτο του νομοσχεδίου), και β) τις κοινές νομοθετικές, με τις οποίες ρυθμίζονται ζητήματα εφαρμογής των διατάξεων της σύμβασης στην εσωτερική έννομη τάξη ή προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις αυτές (άρθρο δεύτερο του νομοσχεδίου). Κοινές νομοθετικές θεωρούνται και εκείνες που ρυθμίζουν την έναρξη της ουσιαστικής ισχύος του κυρωτικού νόμου (άρθρο τρίτο του νομοσχεδίου).

Η Βουλή κατά την άσκηση της κυρωτικής της αρμοδιότητας, εγκρίνει ή απορρίπτει τα σχετικά νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων, χωρίς να επεμβαίνει ή να επιφέρει μεταβολές στο περιεχόμενο των συνθηκών και των συμβάσεων οι οποίες κυρώνονται. Δύναται να κάνει παρατηρήσεις επί των αμιγώς κυρωτικών διατάξεων, σχετικές με τη φραστική διατύπωσή τους, όχι όμως και να προτείνει την τροποποίηση ή τη συμπλήρωση των διατάξεων

της συνθήκης. Σε περίπτωση δε που η συνθήκη επιτρέπει ή επιβάλλει να συνοδεύεται από δηλώσεις, η Βουλή δύναται να συζητήσει τις διατάξεις του κυρωτικού νόμου που αντιστοιχούν στις δηλώσεις αυτές και να προτείνει την τροποποίηση ή συμπλήρωσή τους, στο πλαίσιο, όμως, που θέτει η ίδια η συνθήκη (Σ. Κουκούλη – Σπηλιωτοπούλου, Οι διεθνείς συμβάσεις στην Ελληνική έννομη τάξη, 1985, σελ. 161).

Αθήνα, 1η Μαρτίου 2022

Ο Εισηγητής
Δημήτριος Βασιλείου
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
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