



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση του Μνημονίου Κατανόησης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) για τη Δημιουργία Κέντρου Διαχείρισης Εφοδιαστικής Αλυσίδας του ΔΟΜ»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία (3) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου.

Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το νομοσχέδιο, σκοπός του παρόντος είναι η εφαρμογή της Συμφωνίας Έδρας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του ΔΟΜ, που υπεγράφη στις 18 Ιουλίου 2024 (ν. 5207/2025, Α' 94), και της απόφασης να δημιουργηθεί στη Θεσσαλονίκη Διεθνές Κέντρο Εφοδιαστικών Υπηρεσιών για ανθρωπιστικές αποστολές.

Με το άρθρο πρώτο κυρώνεται και έχει την ισχύ που ορίζει η παρ. 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος το Μνημόνιο Κατανόησης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του ΔΟΜ για τη Δημιουργία Κέντρου Διαχείρισης Εφοδιαστικής Αλυσίδας του ΔΟΜ που υπεγράφη στην Αθήνα, στις 15 Ιουλίου 2025.

Το υπό κύρωση Μνημόνιο αποτελείται από το Προοίμιο, δεκατέσσερα (14) άρθρα και το Παράρτημα. Με το Προοίμιο ορίζονται ως Συμβαλλόμενα Μέρη του Μνημονίου Κατανόησης: αφενός η Ελληνική Δημοκρατία, ως μέλος του ΔΟΜ, η οποία έχει προσφερθεί να φιλοξενήσει και να διαθέσει, με δικές της δαπάνες, κατάλληλους χώρους για το Κέντρο Διαχείρισης Εφοδιαστικής Α-

λυσίδας (το Κέντρο) του ΔΟΜ, και αφετέρου, ο ΔΟΜ, ως διακυβερνητικός οργανισμός και συμμετέχων στο Σύστημα των Ηνωμένων Εθνών (ΗΕ). Με το άρθρο 1 τίθενται οι ορισμοί του Μνημονίου Κατανόησης και συμφωνείται ότι οι όροι που χρησιμοποιούνται και δεν ορίζονται στο παρόν Μνημόνιο έχουν την έννοια που τους αποδίδεται στη Συμφωνία Έδρας. Με το άρθρο 2 ορίζεται ότι σκοπός του Μνημονίου Κατανόησης είναι η δημιουργία του Κέντρου και ο καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων της λειτουργίας του, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητάς του να εξυπηρετεί και άλλους σκοπούς προς εκπλήρωση της αποστολής του, κατόπιν έγγραφης συγκατάθεσης της Κυβέρνησης. Με το άρθρο 3 συμφωνείται ότι το Κέντρο θα εγκατασταθεί στις εγκαταστάσεις της Διεθνούς Έκθεσης Θεσσαλονίκης (ΔΕΘ) και θα περιλαμβάνει τους χώρους που περιγράφονται στο Παράρτημα 1 του παρόντος Μνημονίου. Με το άρθρο 4 ρυθμίζεται το καθεστώς ιδιοκτησίας και χρήσης των χώρων του Κέντρου. Ειδικότερα, η Ελλάδα δεσμεύεται, από την 1η Οκτωβρίου 2025, να παραχωρήσει στον ΔΟΜ κατάλληλους και ασφαλείς χώρους, χωρίς μίσθωμα, φόρους, δασμούς, εισφορές ή άλλες επιβαρύνσεις, διατηρώντας την κυριότητά τους. Ο ΔΟΜ αποκτά το δικαίωμα ήσυχης και ειρηνικής κατοχής και χρήσης των χώρων, χωρίς ανάρμοστες διακοπές ή οχλήσεις, και δύναται, κατόπιν διαβουλεύσεων και γραπτής άδειας της Κυβέρνησης, να επιτρέπει σε άλλους οργανισμούς των ΗΕ να χρησιμοποιούν τους χώρους για τους σκοπούς τους. Σε περίπτωση που οι χώροι δεν είναι διαθέσιμοι από την 1η Οκτωβρίου 2025, η Ελλάδα αναλαμβάνει την υποχρέωση να διαθέσει προσωρινούς χώρους για χρήση από το Κέντρο, υπό τους ίδιους όρους. Με το άρθρο 5 η Κυβέρνηση δεσμεύεται να προβαίνει, με δικές της δαπάνες, σε επισκευές και αναγκαίες μετατροπές όλων των χώρων και του εξοπλισμού, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και τους κανονισμούς περί πυρασφάλειας και ασφάλειας ζωής. Ο ΔΟΜ αναλαμβάνει τη συντήρηση των χώρων με δικά του έξοδα και υποχρεούται να ενημερώνει την Κυβέρνηση για τυχόν αλλαγές στους χώρους, καθώς και σε περίπτωση πυρκαγιάς ή άλλης ζημίας. Με το άρθρο 6 συμφωνείται ότι ο ΔΟΜ θα λειτουργεί το Κέντρο, στο οποίο θα διεξάγει τις δραστηριότητές του και θα τοποθετεί το προσωπικό του, σύμφωνα με τους κανονισμούς λειτουργίας του. Με το άρθρο 7 ρυθμίζεται η κάλυψη των δαπανών για υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, με τον ΔΟΜ να αναλαμβάνει τα λειτουργικά έξοδα, πλην όσων έχουν τεχνικό χαρακτήρα ή αφορούν την υποδομή των χώρων, τα οποία θα καλύπτονται από την Κυβέρνηση. Με το άρθρο 8 η Κυβέρνηση αναλαμβάνει την υποχρέωση να ασφαλίζει τους χώρους έναντι κινδύνων και να διατηρεί σε ισχύ γενική ασφάλιση αστικής ευθύνης, η οποία θα καλύπτει σωματικές βλάβες και θανάτους, καθώς και ζημιές σε ξένη περιουσία. Με το άρθρο 9 καθορίζεται ο επιμερισμός ευθυνών, και ορίζεται ότι κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος ευθύνεται για τις πράξεις ή παραλείψεις του. Με το άρθρο 10 καθο-

ρίζονται τα προνόμια και οι ασυλίες, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών απαλλαγών, των οποίων απολαύουν το Κέντρο και το προσωπικό του, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της Συμφωνίας Έδρας. Με το άρθρο 11 κατοχυρώνεται η, ελεύθερη και ανεμπόδιστη, πρόσβαση του προσωπικού του ΔΟΜ στους χώρους του Κέντρου, ενώ ορίζεται ότι οι δημόσιες αρχές δύνανται να εισέρχονται στους χώρους αυτούς μόνο με τη συγκατάθεση του ΔΟΜ, εκτός από περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης. Με το άρθρο 12 ορίζεται ρητά η υποχρέωση των Συμβαλλομένων Μερών να τηρούν την αρχή της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών. Ωστόσο, ο ΔΟΜ διατηρεί το δικαίωμα να γνωστοποιεί πληροφορίες σχετικές με το παρόν Μνημόνιο, σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας. Με το άρθρο 13 ορίζεται ότι οποιαδήποτε διαφορά μεταξύ των Συμβαλλομένων Μερών που σχετίζεται με την ερμηνεία ή την εφαρμογή του παρόντος Μνημονίου θα επιλύεται φιλικά, είτε με διαπραγματεύσεις είτε με διαιτησία, όπως ορίζει το Άρθρο 18 της Συμφωνίας Έδρας. Με το άρθρο 14 τίθενται οι τελικές διατάξεις που αφορούν στην έναρξη ισχύος, την τροποποίηση και τη λήξη του παρόντος Μνημονίου. Ειδικότερα, το Μνημόνιο τίθεται σε ισχύ κατά την ημερομηνία παραλαβής της τελευταίας γραπτής ειδοποίησης, με την οποία τα Συμβαλλόμενα Μέρη θα γνωστοποιούν εκατέρωθεν ότι έχουν ολοκληρώσει τις απαιτούμενες εσωτερικές διαδικασίες για τη θέση του σε ισχύ. Το Μνημόνιο δύναται να τροποποιείται οποτεδήποτε με γραπτή συμφωνία μεταξύ των Συμβαλλομένων Μερών, και λύεται κατόπιν έγγραφης ειδοποίησης δώδεκα (12) μηνών εκ μέρους του ενός Μέρους προς το άλλο. Με το Παράρτημα 1 παρέχεται αναλυτική περιγραφή των χώρων του Κέντρου, περιλαμβανομένων των χώρων γραφείων, αιθουσών συνεδριάσεων, αποθηκευτικών χώρων, καθώς και του εξοπλισμού.

Με το άρθρο δεύτερο το Ελληνικό Δημόσιο επιχορηγεί, άπαξ, με το ποσό των επτά εκατομμυρίων ευρώ (7.000.000 €) την «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.» (Ε.Ε.ΣΥ.Π.), προκειμένου να χρηματοδοτήσει τη διαμόρφωση ειδικού χώρου, εντός της ΔΕΘ ή όπου αλλού απαιτηθεί, για την εξυπηρέτηση του σκοπού του παρόντος Μνημονίου. Η επιχορήγηση καλύπτει το κόστος μίσθωσης και κατασκευής για τη στέγαση του Κέντρου, τις αναγκαίες διαχειριστικές και λειτουργικές δαπάνες, καθώς και τις δαπάνες ωρίμανσης της Ε.Ε.ΣΥ.Π. που συνδέονται με την ανωτέρω κατασκευή.

Με το άρθρο τρίτο ορίζεται ότι η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, και του Μνημονίου Κατανόησης που κυρώνεται, από την πλήρωση των προϋποθέσεων της παρ. 1 του άρθρου 14 αυτού.

Β. 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 σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου, 1990, σελ. 163). Ο όρος «μνημόνιο» δεν απαντά στο Σύνταγμα. Είναι ένας όρος, ωστόσο, που χρησιμοποιείται ευρέως στο διεθνές δίκαιο και παραπέμπει, μεταξύ άλλων, σε διμερείς συμφωνίες μεταξύ Κρατών ή Κρατών και διεθνών οργανισμών, λιγότερο επίσημες μεν, εξίσου νομικά δεσμευτικές δε.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 36 του Συντάγματος, για την κύρωση των διεθνών συνθηκών απαιτείται έγκριση της Βουλής με τυπικό νόμο. Ειδικότερα, με την ως άνω ρύθμιση ορίζονται τα εξής: «[ο]ι συνθήκες για εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις, και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να οριστεί χωρίς νόμο, ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο που τις κυρώνει». Ο όρος «επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες» ερμηνεύεται ως αναφορά σε διεθνείς συνθήκες των οποίων η εφαρμογή συνεπάγεται άμεση οικονομική ή θεσμική επιβάρυνση για τους πολίτες, είτε σε ατομικό επίπεδο είτε ως μέλη ορισμένων κοινωνικών ή επαγγελματικών κατηγοριών (βλ. Εμμ. Ρούκουνα όπ. π., σελ. 89). Ο κυρωτικός νόμος πρέπει να έχει τη μορφή τυπικού νόμου, ο οποίος ψηφίζεται, εκδίδεται και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με τις προβλέψεις της παρ. 1 του άρθρου 42 του Συντάγματος.

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 με την ψήφιση του κυρωτικού νόμου, αφενός, γίνεται αποδοχή του περιεχομένου της συνθήκης και παρέχεται συγκατάθεση προς επικύρωσή της στο αρμόδιο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας και, αφετέρου, εντάσσεται η συνθήκη στο εσωτερικό δίκαιο και επιτάσσεται η εκτέλεσή της από τα όργανα του κράτους (βλ., ενδεικτικά, Εμμ. Ρούκουνα, Σύνταγμα και Διεθνές Δίκαιο, σε Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου, 1976, σελ. 91, και του ιδίου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, 2021, σελ. 42-43, Αγγ. Γιόκαρη, Η πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου, 2001, σελ. 83, Κ. Οικονομίδη, σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Θεωρία των πηγών, παρ. 44. Βλ., όμως, και Κ. Ιωάννου, όπ. π., σελ. 163 επ. και 168 επ., κατά τον οποίο ο κυρωτικός νόμος δεν αποτελεί ταυτόχρονα και εξουσιοδότηση ή συγκατάθεση για την επικύρωση).

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 διαδικα-

σία 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 επιτρεπόμενες επιφυλάξεις 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. Κοινές νομοθετικές θεωρούνται και εκείνες που ρυθμίζουν την έναρξη της ουσιαστικής ισχύος του κυρωτικού νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί του άρθρου δεύτερου

Με το άρθρο δεύτερο ορίζονται τα εξής: «Στο πλαίσιο του παρόντος νόμου, το Ελληνικό Δημόσιο επιχορηγεί την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Ανώνυμη Εταιρεία (Ε.Ε.ΣΥ.Π. Α.Ε.) με το ποσό των επτά εκατομμυρίων ευρώ (7.000.000 €) άπαξ, προκειμένου να χρηματοδοτήσει τη διαμόρφωση ειδικού, προς τον σκοπό εξυπηρέτησης του πρώτου άρθρου, χώρου εντός της Διεθνούς Έκθεσης Θεσσαλονίκης ή όπου αλλού απαιτηθεί στο πλαίσιο του παρόντος νόμου, καλύπτοντας: α) το κόστος μίσθωσης και κατασκευής για την κάλυψη των αναγκών στέγασης του Κέντρου Διαχείρισης Εφοδιαστικής Αλυσίδας του ΔΟΜ, και β) τις απαιτούμενες διαχειριστικές και λειτουργικές δαπάνες, καθώς και τις δαπάνες ωρίμανσης της Ε.Ε.ΣΥ.Π. Α.Ε. για τον σκοπό της περ. α)». Παρατηρείται ότι η διατύπωση του άρθρου, σύμφωνα με την οποία η δημιουργία του Κέντρου μπορεί να λάβει χώρα «όπου αλλού απαιτηθεί στο πλαίσιο του παρόντος νόμου», ενδέχεται να δημιουργεί ασάφεια ως προς την τοποθεσία εγκατάστασης. Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο να αναδιατυπωθεί ως εξής: «ή εφόσον απαιτηθεί, σε άλλον κατάλληλο χώρο, στο πλαίσιο του παρόντος νόμου». Επίσης, χάριν σαφήνειας, επισημαίνονται τα ακόλουθα:

- Η φράση «προς τον σκοπό εξυπηρέτησης του πρώτου άρθρου» θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο να αναδιατυπωθεί ως εξής: «προς εξυπηρέτηση του σκοπού του άρθρου πρώτου του παρόντος νόμου».

- Το δεύτερο σκέλος του άρθρου σχετικά με την κάλυψη των δαπανών θα ήταν, ενδεχομένως, συντακτικώς προτιμότερο, αφού τεθεί τελεία στη φράση «του παρόντος νόμου», να διατυπωθεί ως εξής: «Η επιχορήγηση καλύ-

πτει: α) το κόστος μίσθωσης και κατασκευής για τη στέγαση του Κέντρου Διαχείρισης Εφοδιαστικής Αλυσίδας του ΔΟΜ, β) τις αναγκαίες διαχειριστικές και λειτουργικές δαπάνες, και τις δαπάνες ωρίμανσης της Ε.Ε.ΣΥ.Π. Α.Ε. που συνδέονται με την περ. α)».

Τέλος, για λόγους συντακτικής ορθότητας, κρίνεται σκόπιμη η θέση κόμματος πριν από το επίρρημα «άπαξ».

Αθήνα, 2 Σεπτεμβρίου 2025

Η εισηγήτρια
Σοφία Γαλάνη
Επιστημονική Συνεργάτις
Επίκουρη Καθηγήτρια
του Παντείου Πανεπιστημίου

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Ομότιμος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

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

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