



Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ

«Αρμοδιότητες του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης και θέματα τουρισμού»

Με το φερόμενο για ψήφιση νσχ. ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης, τροποποιούνται οι σκοποί και οι αρμοδιότητες του Ε.Ο.Τ., ο οποίος υπάγεται εκ νέου στο Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης, και καθορίζονται ζητήματα τουρισμού.

1. - Στο άρθρο 1 νσχ.

Με το άρθρο 1 νσχ. καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης.

Πρέπει να παρατηρηθεί, ότι οι ρυθμίσεις:

α) των περιόδων δεύτερης και εξής της περιπτώσεως 7 του άρθρου 1 νσχ. («Για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή...Οργανισμό του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης»)

β) των περιόδων δεύτερης και εξής της περιπτώσεως 13 (β) και

γ) των περιπτώσεων 13(γ) και 13 (δ) του άρθρου 1 νσχ.

δεν καθορίζουν ευθέως τέτοιες αρμοδιότητες, αλλά αναφέρονται σε οργανωτικά θέματα (ένταξη των γραφείων εξωτερικού του Ε.Ο.Τ. στο Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης) είτε παρέχουν νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό για την έκδοση κανονιστικών πράξεων και τη ρύθμιση άλλων θεμάτων.

Συνεπώς, από συστηματική και νομοτεχνική άποψη, οι αμέσως παραπάνω ρυθμίσεις δεν θα έπρεπε να ενταχθούν στο άρθρο 1 νσχ., αλλά μάλλον να αποτελέσουν αντικείμενο δύο ξεχωριστών άρθρων.

2. - Στο άρθρο 3 νσχ.

Το άρθρο 3 νσχ. προβλέπει ότι «με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Τουριστικής Ανάπτυξης, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, επιτρέπεται να ανατίθεται στο Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης η διαχείριση δημόσιων εκτάσεων για την ανάπτυξη δημόσιων υποδομών, που προβλέπονται από τις διατάξεις του ν. 2971/2001, με σκοπό την ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας της ευρύτερης περιοχής. Οι εκτάσεις αυτές παραμένουν κοινόχρηστες και εξυπηρετούν κοινωφελείς σκοπούς.»

Η γενική αναφορά της εξεταζόμενης διάταξης σε «διαχείριση» δημόσιων εκτάσεων, η χρήση του όρου «δημόσιες εκτάσεις» και η παραπομπή στο σύνολο των διατάξεων του ν. 2971/2001 και όχι σε κάποιο ή κάποια επιμέρους άρθρα του νόμου αυτού είναι δυνατόν να δημιουργήσουν ερμηνευτικά προβλήματα.

Καταρχάς, ο ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις», δεν χρησιμοποιεί τον όρο «δημόσιες εκτάσεις». Ορίζει (βλ. άρθρο. 2 ν. 2971/2001) ορισμένες εκτάσεις (τον αιγιαλό, την παραλία, την όχθη και την παρόχθια ζώνη) ως «πράγματα κοινόχρηστα» που «ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα εποπτεύει και τα διαχειρίζεται», ενώ για άλλες εκτάσεις (όπως ο παλαιός αιγιαλός και η παλαιά όχθη) προβλέπει ότι «ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και καταγράφονται ως δημόσια κτήματα». Ο όρος, πάντως, «δημόσιες εκτάσεις», απουσιάζει.

Περαιτέρω, το άρθρο 2 παρ. 3 του ν. 2971/2001 προβλέπει, ότι «ο κύριος προορισμός των ζωνών αυτών [δηλ. του αιγιαλού, της παραλίας, της όχθης και της παρόχθιας ζώνης] είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση προς αυτές. Κατ' εξαίρεση, ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη μπορούν να χρησιμεύσουν για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς και για απλή χρήση της παραγράφου 1 του άρθρου 13 [του ν. 2971/2001], καθώς επίσης και για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος». Συνεπώς, η «διαχείριση» των εκτάσεων αυτών από το Δημόσιο οφείλει να κινείται, καταρχήν, εντός του πλαισίου των επιτρεπτών χρήσεων του άρθρου 2 παρ. 3 του ν. 2971/2001. Τίθεται το ερώτημα, αν εισάγεται, με την εξεταζόμενη διάταξη του νομοσχεδίου, νέα επιτρεπτή μορφή «διαχείρισης» των εκτάσεων αυτών, δηλαδή με την «ανάπτυξη δημόσιων υποδομών, με σκοπό την ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας της ευρύτερης περιοχής»; Και ερωτάται, συνακολούθως, τι χαρακτήρα θα μπορούύν, ως εκ τούτου, να έχουν, ενδεχομένως, οι «υποδομές» αυτές;

Μια άλλη – μάλλον λιγότερο πιθανή – ερμηνεία της εξεταζόμενης διάταξης θα μπορούσε να συνίσταται, στο ότι ο νομοθέτης επιθυμεί να παραπέμψει στη διάταξη του άρθρου 14 του ν. 2971/2001. Η τελευταία παρέχει την εξουσία στον Υπουργό Οικονομικών να παραχωρεί, υπό προϋποθέσεις, «δικαίωμα χρήσης» αιγιαλού, παραλίας, συνεχόμενου ή παρακείμενου θαλάσσιου χώρου, ή του πυθμένα, «για την εκτέλεση έργων που εξυπηρετούν εμπορικούς, βιομηχανικούς, συγκοινωνιακούς, λιμενικούς ή άλλου είδους σκοπούς, που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις.» Εντούτοις, η ανάθεση «διαχείρισης» στον Υπουργό Τουριστικής Ανάπτυξης δεν φαίνεται να μπορεί, καταρχήν, να εξικνείται μέχρι την εκχώρηση στον τελευταίο αρμοδιοτήτων παροχής αδειών του Υπουργού Οικονομικών.

3.- Στο άρθρο 4 νσχ.

Με το άρθρο 4 νσχ. ρυθμίζονται διάφορα θέματα του Ε.Ο.Τ.

Ο Ε.Ο.Τ. υπάγεται ήδη στο Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης και όχι πλέον στην εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, όπως προέβλεπε το άρθρο 1 του ν. 2160/1993, το οποίο και ρητά καταργείται δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 7 (δ) του νσχ.

Η συλλήβδην κατάργηση του άρθρου 1 του ν. 2160/1993, το οποίο ρύθμιζε όχι μόνον τους σκοπούς του Ε.Ο.Τ., αλλά και τις εξουσίες του Δ.Σ. του, και η αντικατάστασή του με τις, μάλλον λακωνικές, ρυθμίσεις του εξεταζόμενου άρθρου, είναι δυνατόν να δημιουργήσει ορισμένα ερμηνευτικά προβλήματα. Ειδικότερα:

Το εξεταζόμενο άρθρο αναφέρεται σε «αρμοδιότητες» του Ε.Ο.Τ. Επιπλέον θα ήταν, ενδεχομένως, να γίνεται λόγος για «σκοπούς», μάλλον, δευτερευόντως δε για «αρμοδιότητες» του νομικού προσώπου του Ε.Ο.Τ.

Περαιτέρω, με την παρ. 3 του άρθρου 4 νσχ. ορίζεται ότι το Δ.Σ. του Ε.Ο.Τ. «ενεργεί κάθε αναγκαία πράξη για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ε.Ο.Τ., εκτός από εκείνες που ρητά ανατίθενται στον Πρόεδρο και τον Γενικό Γραμματέα.». Καταρχάς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, συνήθως, τα διοικητικά συμβούλια δεν είναι όργανα εκτελεστικά των νομικών προσώπων, αλλά αποφασιστικά και επιτελικά. Συνεπώς, δεν πραγματώνουν ευθέως τους σκοπούς του νομικού προσώπου – και, υπ' αυτή την έννοια, δεν «ενεργούν πράξεις» – αλλά μάλλον διαθέτουν εξουσίες για την εξειδίκευση και την εποπτεία της πραγμάτωσης των σκοπών του νομικού προσώπου, ενώ η πραγμάτωσή τους γίνεται συνήθως από άλλα όργανα (τον διευθύνον-

ντα σύμβουλο, τον πρόεδρο κλπ.). Εκτός αν ο νομοθέτης επιθυμεί, εν προκειμένω, να δρά συλλογικά το Δ.Σ. του Ε.Ο.Τ. για την πραγμάτωση των σκοπών του.

Περαιτέρω, η εξεταζόμενη διάταξη της παρ. 3 παρίσταται κάπως ελλειπτική. Δεν εξειδικεύει τις εξουσίες του Δ.Σ., αρκούμενη να τις συναρτήσει με τις «αρμοδιότητες» του Ε.Ο.Τ. και παραλείποντας συνήθεις διατάξεις, όπως, π.χ., ότι το Δ.Σ. εγκρίνει τον προϋπολογισμό του Οργανισμού (αν και η συγκεκριμένη εξουσία του Δ.Σ. προκύπτει εμμέσως από τη διατύπωση της παρ. 5 (α) που προβλέπει ότι ο Γενικός Γραμματέας εισηγείται στο Δ.Σ. «προς έγκριση» τον ετήσιο προϋπολογισμό του Οργανισμού). Σημειώνεται, πάντως, ότι δεν προβλέπεται η σύνταξη απολογισμού και ισολογισμού.

Περαιτέρω, η εξεταζόμενη διάταξη επιφυλάσσει αρμοδιότητες στον Πρόεδρο του Δ.Σ. και στον Γενικό Γραμματέα, πλην όμως, κατά μεν τη διάταξη της παρ. 4(β) του εξεταζόμενου άρθρου, ο Πρόεδρος «παρακολουθεί» απλώς «την εφαρμογή των αποφάσεων» του Δ.Σ., κατά δε τη διάταξη της παρ. 5 (β), ο Γενικός Γραμματέας «εισηγείται στο Διοικητικό Συμβούλιο για τα θέματα αρμοδιότητας του Διοικητικού Συμβουλίου». Το όλο πλέγμα των διατάξεων αυτών εμφανίζει μια κυκλικότητα, η οποία δεν διακόπτεται από τον σαφή προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων και εξουσιών οποιουδήποτε οργάνου.

Επίσης, δεν είναι σαφής η έννοια της «άμεσης αρμοδιότητας» του Προέδρου «για τη διεθνή προβολή του ελληνικού τουρισμού» (παρ. 4 (γ) της εξεταζόμενης διάταξης).

Τέλος, δεν είναι παρίσταται λειτουργική η διάταξη της παρ. 5 (δ) της εξεταζόμενης διάταξης, σύμφωνα με την οποία, ο Γενικός Γραμματέας χρειάζεται να λαμβάνει «ρητή εξουσιοδότηση» του Δ.Σ. για την καταβολή και δαπανών του προϋπολογισμού, εφόσον αυτές υπερβαίνουν το ποσό των 50.000 ευρώ. Θα υπέθετε κανείς ότι δαπάνες εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό έχουν ήδη εγκριθεί από το Δ.Σ. Θα μπορούσε στο σημείο αυτό να γίνει σαφέστερη διάκριση μεταξύ τακτικών δαπανών και εκταμιεύσεων, και της συνάψεως ad hoc συμβάσεων προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών που ενέχουν την άσκηση διακριτικής ευχέρειας του Γενικού Γραμματέα.

Στο άρθρο 8 παρ. 3

Επιτυχέστερη θα ήταν, ενδεχομένως, η διατύπωση της διατάξεως ως εξής:

«Αρμοδιότητες του Ε.Ο.Τ. που καταργούνται με τον παρόντα νόμο, ασκούνται εφεξής από το Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης.»

Αθήνα, 17 Σεπτεμβρίου 2004

Ο εισηγητής

Ξενοφών Ιω. Παπαρρηγόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών

Επίκ. Καθηγητής Παν/μίου Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης

Αστέρης Πλιάκος

Αναπλ. Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών