



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Διοίκηση και Διαχείριση των Βακουφίων της Μουσουλμανικής Μειονότητας στη Δυτική Θράκη και των περιουσιών τους»

I. Εισαγωγή

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ επανακαθορίζεται το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο που αφορά τη διοίκηση και τη διαχείριση των βακουφίων της μουσουλμανικής μειονότητας στη Θράκη και των περιουσιών τους, το οποίο έως σήμερα ρυθμίζεται από τον καταργούμενο ν. 1091/1980 (ΦΕΚ Α' 267) «Περί Διοικήσεως και Διαχειρίσεως των Βακουφίων της Μουσουλμανικής Μειονότητος εις την Δυτικήν Θράκην και των περιουσιών αυτών».

Το Νσχ αποτελείται από έξι Μέρη (κεφάλαια). Στο Μέρος Α' καθορίζεται το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τα βακούφια και την περιουσία τους και προσδιορίζεται η έννοια των όρων «βακούφιο» και «βακουφική περιουσία» (άρθρα 1-5 του Νσχ). Στο Μέρος Β' ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαχείριση των βακουφικών περιουσιών, οι οποίες βρίσκονται εκτός των ορίων των Δήμων Κομοτηνής, Ξάνθης και Διδυμοτείχου, από τριμελείς Βακουφικές Επιτροπές (άρθρα 6-9 του Νσχ). Στο Μέρος Γ' ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαχείριση των βακουφικών περιουσιών, οι οποίες βρίσκονται εντός των ορίων των Δήμων Κομοτηνής, Ξάνθης και Διδυμοτείχου, από πενταμελείς Διαχειριστικές Επιτροπές (άρθρα 10-14 του Νσχ). Στο Μέρος Δ' καθορίζονται τα προσόντα εκλογιμότητας, οι λόγοι έκπτωσης, η διάρκεια της θητείας των μελών των Διαχειριστικών και Βακουφικών Επιτροπών καθώς και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των μελών των Διαχειριστικών και των Βακουφικών Επιτροπών (άρθρα 15-18 του Νσχ). Περαιτέρω, στο Μέρος Ε' ρυθμίζονται οι περιπτώσεις των Σχολικών Βακουφίων καθώς και εκείνων που βρίσκονται σε ακατοίκητη περιοχή (άρθρα 19-20 του Νσχ), ενώ στο

2

Μέρος ΣΤ΄ περιλαμβάνονται οι τελικές και οι μεταβατικές διατάξεις του Νοχ (άρθρα 21-24 του Νοχ).

Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις που εισάγονται με τις διατάξεις του υπό ψήφιση Νοχ είναι οι εξής:

- Ορίζεται ότι η διοίκηση και η διαχείριση των βακουφίων της μουσουλμανικής μειονότητας της Θράκης και των περιουσιών τους διέπονται από τη Συνθήκη Ειρήνης της Λωζάνης, η οποία κυρώθηκε με το ν.δ. της 25-8-1923, και από τις διατάξεις του υπό ψήφιση Νοχ (άρθρο 1 του Νοχ).

- Προβλέπεται ότι η διαχείριση της βακουφικής περιουσίας θα διέπεται από τη νομοθεσία περί κληροδοτημάτων και κοινωφελών ιδρυμάτων. Επίσης, καθορίζονται περιοριστικώς οι τομείς για τους οποίους η διαχειριστική επιτροπή δύναται να διαθέτει αυτοβούλως τα έσοδα της βακουφικής περιουσίας, καθώς και οι περιπτώσεις για τις οποίες απαιτείται προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οικείου Μουφτή (άρθρο 3 του Νοχ).

- Ορίζεται ότι τα υπάρχοντα βακούφια που περιλαμβάνουν ακίνητη περιουσία αποτελούν, στο εξής, ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και λογίζονται ως κοινωφελή ιδρύματα που λειτουργούν προς εξυπηρέτηση του σκοπού για τον οποίο συνεστήθησαν (άρθρο 4 του Νοχ), ενώ προβλέπεται ότι τα βακούφια που θα συσταθούν μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος Νοχ και περιλαμβάνουν κινητή ή ακίνητη περιουσία θα διέπονται όσον αφορά τη διοίκησή τους από τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα περί ιδρυμάτων και όσον αφορά τη διαχείρισή τους από το παρόν Νοχ (άρθρο 5 του Νοχ).

- Καθορίζεται ο τρόπος διαχείρισης των βακουφικών περιουσιών, οι οποίες βρίσκονται εκτός των ορίων των Δήμων Κομοτηνής, Ξάνθης και Διδυμοτείχου, ανά τέμενος ή ομάδα από τεμένη, από τριμελείς Βακουφικές Επιτροπές οι οποίες εκλέγονται από τους μουσουλμάνους κατοίκους του οικισμού στον οποίο ανήκει το βακούφιο και καθιερώνεται υποχρέωση λογοδοσίας τους ενώπιον του οικείου Μουφτή κάθε οικονομικό έτος (άρθρα 6, 7 και 9 του Νοχ).

- Προβλέπεται ότι η διοίκηση και η διαχείριση όλων των βακουφίων τα οποία βρίσκονται εντός των ορίων των Δήμων Κομοτηνής, Ξάνθης και Διδυμοτείχου θα ασκείται από πενταμελή Διαχειριστική Επιτροπή ανά δήμο, η οποία θα εκλέγεται με μυστική ψηφοφορία από τους μουσουλμάνους δημότες των αντίστοιχων δήμων. Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα στον οικείο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας να ορίζει με απόφασή του ότι ομάδα βακουφίων, τα οποία βρίσκονται εντός των ορίων των Δήμων Κομοτηνής, Ξάνθης και Διδυμοτείχου, θα αποτελούν αντικείμενο διοίκησης και διαχείρισης από ειδική Διαχειριστική Επιτροπή (άρθρο 10 του Νοχ).

- Θεσπίζεται υποχρέωση των Διαχειριστικών Επιτροπών να δημοσιεύουν ετησίως τον απολογισμό εσόδων και εξόδων τους στον τοπικό τύπο και να καταρτίζουν γενικό ισολογισμό της περιουσίας του εποπτευόμενου βακουφίου (άρθρο 14 του Νσχ).

- Ορίζεται ότι ο έλεγχος και η διαχείριση των Σχολικών Βακουφίων και της περιουσίας τους θα ασκείται εφεξής από την αρμόδια αιρετή Σχολική Εφορία (άρθρο 19 του Νσχ).

- Ρυθμίζεται ο τρόπος διαχείρισης των βακουφίων που βρίσκονται σε ακατοίκητες περιοχές (άρθρο 20 του Νσχ).

- Θεσπίζεται ποσόστωση πέντε τοις χιλίοις (5%) των θέσεων που προκηρύσσονται με πανελλήνιους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ υπέρ των μελών της μουσουλμανικής μειονότητας της Θράκης (άρθρο 23 του Νσχ).

II. Γενικές Παρατηρήσεις

1. Ως προς τον όρο «Δυτική Θράκη», ο οποίος αναφέρεται στον τίτλο και στο άρθρο 1 του φερόμενου προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, επισημαίνεται ότι στην υφιστάμενη διοικητική διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες, όπως αυτή προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις [άρθρο 49 του ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α΄ 90) «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», άρθρο 61 του ν. 1622/1986 (ΦΕΚ Α΄ 92) «Τοπική Αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» και άρθρο μόνον του π.δ. 51/1987 (ΦΕΚ Α΄ 26) «Καθορισμός των περιφερειών της χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης»], χρησιμοποιείται ο όρος «Θράκη» χωρίς τον επιθετικό προσδιορισμό «Δυτική» (περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης).

2. Θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο, εκ του περιεχομένου της διάταξης του άρθρου 23 του προτεινόμενου Νσχ, να προστεθεί στον τίτλο του Νσχ η φράση «και άλλες διατάξεις».

III. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 10

Στην παρ. 2 του παρόντος άρθρου του Νσχ ορίζεται ότι: «Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας μπορεί με απόφασή του, αναλόγως του σκοπού, να ορίσει ότι ομάδα Βακουφίων ανά δήμο, που βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου Ξάνθης ή Κομοτηνής ή Διδυμοτεύχου, διοικείται και αποτελεί αντικείμενο διαχείρισεως από ειδική Διαχειριστική Επιτροπή. Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας λαμβάνει υπόψη του τη βούληση του αφιερωτή ως προς το φιλανθρωπικό ή θρησκευτικό σκοπό αφιερώσεως του κάθε Βακου-

φίου». Για λόγους σαφήνειας θα έπρεπε ενδεχομένως να αναφερθούν οι εφαρμοστέες εν προκειμένω ρυθμίσεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου.

2. Επί του άρθρου 15

Στο εδ. β' της παρ. 2 του παρόντος άρθρου του Νοσχ αναφέρεται η φράση «έγκλημα κατά των ηθών». Ήδη, δια του ν. 1419/1984 (ΦΕΚ Α' 28) το δέκατο ένατο κεφάλαιο του ΠΚ έχει πλέον τίτλο «εγκλήματα κατά της γενετήσιας ελευθερίας και εγκλήματα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής». Συνεπώς, θα ήταν νομοτεχνικώς σύμφωνο με την ορολογία του ΠΚ η φράση «έγκλημα κατά των ηθών» να αντικατασταθεί από τη φράση «έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας και κατά της οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής».

3. Επί του άρθρου 19

Ο θεσμός των Σχολικών Εφοριών των μειονοτικών σχολείων της Θράκης ρυθμίζεται από τις υπ' αριθμ. 62092/2002 (ΦΕΚ Β' 776/2002) «Καθήκοντα και αρμοδιότητες σχολικής εφορίας στα μειονοτικά σχολεία της Θράκης» και 62094/2002 (ΦΕΚ Β' 825/2002) «Διαδικασία της εκλογής Εφοριών των μειονοτικών σχολείων της Θράκης», αποφάσεις του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, οι οποίες εξεδόθησαν κατόπιν εξουσιοδότησης του άρθρου 6 παρ. 5 του ν. 694/1977 (ΦΕΚ Α' 264) «Περί μειονοτικών σχολείων της Μουσουλμανικής Μειονότητας εις Δυτικήν Θράκην».

Συμφώνως προς τις ρυθμίσεις της περ. Α.11. της υπ' αριθμ. 62092/2002 υπουργικής απόφασης σχετικώς με τις αρμοδιότητες των εν λόγω Σχολικών Εφοριών «στην ειδική περίπτωση που ένα Βακούφιο συνίσταται μεν σε σχολείο είναι όμως προικισμένο και δια βακουφικής περιουσίας, η Σχολική Εφορία διατηρεί τις κατά το Νόμο 694/1977 και της υπουργικής αυτής απόφασης αρμοδιότητες και υποχρεώσεις αυτής, αλλά δεν αναμειγνύεται στη διαχείριση της λοιπής βακουφικής περιουσίας για την οποία αρμόδια είναι η οικεία Διαχειριστική Επιτροπή. Στην περίπτωση αυτή η Σχολική Εφορία (...) οφείλει επίσης να λογοδοτεί, κατ' έτος, προς τη Διαχειριστική Επιτροπή του Βακουφίου για τη διαχείριση των χρημάτων που έλαβε από τη Βακουφική περιουσία».

Με την προτεινόμενη ρύθμιση του παρόντος άρθρου του Νοσχ η Σχολική Εφορία, ως αρμόδια για τον έλεγχο και τη διαχείριση του συνόλου της περιουσίας του Σχολικού Βακουφίου, λογοδοτεί ετησίως ενώπιον της συνέλευσης των γονέων και κηδεμόνων. Κατά τα λοιπά ισχύουν οι διατάξεις της ως άνω υπουργικής απόφασης.

4. Επί του άρθρου 22

Στην παρ. 3 του προτεινόμενου άρθρου ορίζεται ότι «οι υφιστάμενες Δια-

χειριστικές Επιτροπές, που έχουν συσταθεί βάσει του ν. 1091/1980, συνεχίζουν τη λειτουργία τους μέχρι την ανάδειξη των νέων Διαχειριστικών Επιτροπών με βάση τον παρόντα νόμο σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο επόμενο άρθρο». Δεδομένου ότι η εν λόγω παράγραφος δεν αναφέρεται στις διατάξεις του επόμενου άρθρου 23, αλλά στα οριζόμενα στο άρθρο 24, η τελευταία φράση της θα πρέπει να αντικατασταθεί ως εξής: «(...) σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο άρθρο 24».

5. Επί του άρθρου 23

Με την προτεινόμενη διάταξη προβλέπεται η θέσπιση του θετικού μέτρου της ποσόστωσης υπέρ των μελών της μουσουλμανικής μειονότητας στους πανελλήνιους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ για την αντιμετώπιση του θέματος της υποεκπροσώπησης της στη δημόσια διοίκηση (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νοσχ, σελ. 3, παρ. 25) Συγκεκριμένως, ποσοστό πέντε τοις χιλίοις (5%) των θέσεων του τακτικού προσωπικού και του προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, κατά κατηγορία ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ και ΥΕ που προκηρύσσονται με πανελλήνιους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ, καλύπτονται από Έλληνες υπηκόους που προέρχονται από τη μουσουλμανική μειονότητα της Θράκης και είναι οι ίδιοι εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια δήμου της Θράκης ή άλλου δήμου της χώρας, στον οποίο έχουν μετεγγραφεί από δήμο της Θράκης.

Η θέσπιση «θετικών μέτρων» υπέρ ορισμένης κατηγορίας προσώπων έχει τη συνταγματική της βάση στο δεύτερο εδάφιο της αναθεωρημένης παραγράφου 2 του άρθρου 116 του Συντάγματος, συμφώνως προς το οποίο: «Το κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών». Η διάταξη αυτή εφαρμόζει την αρχή της αναλογικής ισότητας (άρθρο 4, παρ. 1 του Συντάγματος), η οποία προβλέπει την όμοια αντιμετώπιση όμοιων καταστάσεων και την ανόμοια αντιμετώπιση ανομοίων, και παρέχει τη δυνατότητα να λαμβάνονται μέτρα για την αποκατάσταση ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, όχι μόνον σε βάρος των γυναικών αλλά και σε βάρος άλλων κατηγοριών προσώπων. Σε κάθε περίπτωση, για τη λήψη συγκεκριμένου θετικού μέτρου θα πρέπει να συντρέχει αντικειμενική διάσταση της ανισότητας και το λαμβανόμενο μέτρο να είναι ανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού (βλ. σχετικά, Ευ. Βενιζέλο, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 171-172 και Γ. Γεραπετρίτη, Ισότητα & Θετικά Μέτρα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ. 190-199).

Παράδειγμα λήψης θετικού μέτρου υπέρ κατηγορίας προσώπων η οποία για ιστορικούς, κοινωνικούς κ.λπ. λόγους βρίσκεται γενικώς σε μειονεκτική θέση αποτελεί ο καθορισμός, βάσει του άρθρου 2 παρ. 1 ν. 2341/1995 (ΦΕΚ

Α΄ 208), χωριστού ποσοστού θέσεων, με υπουργική απόφαση, για την εισαγωγή σε ΑΕΙ και ΤΕΙ αποφοίτων λυκείου που προέρχονται από τη μουσουλμανική μειονότητα της Θράκης. Η προβολή σε σχετική ακυρωτική δίκη λόγω αντισυνταγματικότητας των παραπάνω ρυθμίσεων κρίθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι γίνεται χωρίς έννομο συμφέρον, αφού δεν είναι νοητή η επέκταση με τη δικαστική απόφαση των συνεπειών τους σε όλους τους Έλληνες πολίτες (ΣτΕ 3118/1996) (βλ. σχετικώς, Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, β΄ έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 118-119). Εξ άλλου, το ΣτΕ έκρινε σύμφωνη με το Σύνταγμα τη διάταξη του άρθρου 75 του ν. 2910/2001 (ΦΕΚ Α΄ 91) σχετικώς με τη θέσπιση από τον νομοθέτη θετικών μέτρων για την αντιμετώπιση του ζητήματος της υποεκπροσώπησης των γυναικών στον χώρο της πολιτικής δράσης. Συμφώνως προς την εν λόγω διάταξη, ο αριθμός των υποψηφίων συμβούλων των συνδυασμών που συμμετέχουν στις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές από κάθε φύλο πρέπει να ανέρχεται σε ποσοστό ίσο τουλάχιστον με το 1/3 του συνολικού αριθμού των υποψηφίων κάθε συνδυασμού (ΣτΕ 2833/2003, ΣτΕ 3027/2003, ΣτΕ 2388/2004).

Αθήνα, 4 Φεβρουαρίου 2008

Ο Εισηγητής
Δημήτρης Βασιλείου
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Ευρωπαϊκών Μελετών
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Επ. Καθηγητής του
Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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