



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

ΕΚΘΕΣΗ
ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ
«Αντιμετώπιση της βίας στα γήπεδα, του ντόπινγκ,
των προσυνηνομένων αγώνων και λοιπές διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο υπό συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων, αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια και 53 άρθρα. Σκοπός του Νοσχ, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 1), είναι η «αντιμετώπιση παθογενειών στο χώρο του αθλητισμού».

Οι διατάξεις των Κεφαλαίων Α΄, Β΄ και Γ΄ του υπό ψήφιση Νοσχ επιφέρουν τροποποιήσεις στον ν. 2725/1999 «Ερασιτεχνικός και επαγγελματικός αθλητισμός και άλλες διατάξεις», αναδιαμορφώνοντας ένα ευρύ τμήμα του νομοθετήματος αυτού. Επισημαίνεται ότι με τον ν. 2725/1999 είχε λάβει χώρα η ένταξη σε ενιαίο κείμενο διάσπαρτων σε διάφορα νομοθετικά κείμενα διατάξεων για τον ερασιτεχνικό και τον επαγγελματικό αθλητισμό, καθώς και ο εμπλουτισμός της υφιστάμενης, τότε, νομοθεσίας με νέες ρυθμίσεις (βλ. Στ. Κουσουλή, Αν. Μαλάτο, Αθλητική νομοθεσία, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σελ. 15-17).

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 1 έως 10), μεταξύ άλλων, επανακαθορίζονται η συγκρότηση, η διάρκεια θητείας και οι αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Αθλητικού Σχεδιασμού (άρθρο 1) και της Διαρκούς Επιτροπής για την Αντιμετώπιση της Βίας (εφεξής, Δ.Ε.Α.Β.) (άρθρο 2). Περαιτέρω, ιδρύεται απαγόρευση, υπό όρους, της μετατροπής ή αναστολής των στερητικών της ελευθερίας ποινών που επιβλήθηκαν για τις πράξεις του άρθρου 41 ΣΤ του ν. 2725/1999, τιμωρείται με ποινή φυλάκισης μέχρι τριών μηνών η μη υποβολή του δράστη στην εκτέλεση της παρεπόμε-

νης ποινής της απαγόρευσης προσέλευσης και παρακολούθησης αθλητικών εκδηλώσεων (άρθρο 3), και προβλέπεται η ένταξη των εγκλημάτων του ως άνω άρθρου 41 ΣΤ στο άρθρο 187 ΠΚ (εγκληματική οργάνωση) και η εφαρμογή, σε αυτές τις αξιόποινες πράξεις, των άρθρων 253 Α ΚΠΔ (ανακριτικές πράξεις επί εγκληματικών οργάνωσεων) και 9 του ν. 2928/2001 (προστασία μαρτύρων) (άρθρο 4). Θεσπίζεται, επίσης, αρμοδιότητα του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού προς λήψη διοικητικών μέτρων σε εξαιρετικές περιπτώσεις κατά τις οποίες προμηνύεται χρήση βίας επ' αφορμή αθλητικής εκδήλωσης (άρθρο 5), επανακαθορίζονται ζητήματα σχετικά με τη θέσπιση ηλεκτρονικού εισιτηρίου (άρθρο 6), τις προϋποθέσεις οργάνωσης μετακινήσεων προς και από αθλητικές συναντήσεις, με παράλληλη θέσπιση ποινικών και διοικητικών κυρώσεων για την παράβαση των σχετικών υποχρεώσεων (άρθρο 7), την ίδρυση Λεσχών Φίλων αθλητικού σωματείου, τμήματος αμβιβόμενων αθλητών (εφεξής, Τ.Α.Α.) ή ανώνυμης αθλητικής εταιρείας (εφεξής, Α.Α.Ε.) (άρθρο 8), και θεσπίζονται ειδικές υποχρεώσεις των Λεσχών αυτών καθώς και των Τ.Α.Α., των Α.Α.Ε. (άρθρο 9), των διοργανωτριών αρχών των πρωταθλημάτων και των γηπεδούχων ομάδων (άρθρο 10).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 11 έως 13), το Εθνικό Συμβούλιο για την Καταπολέμηση του Ντόπινγκ καταργείται ως συλλογικό όργανο που ανήκει στο νομικό πρόσωπο του κράτους, και ανασυνιστάται ως ν.π.ι.δ. υπό την επωνυμία Εθνικός Οργανισμός Καταπολέμησης του Ντόπινγκ (άρθρο 11). Περαιτέρω, προβλέπεται η ένταξη των εγκλημάτων του άρθρου 128 Θ του ν. 2725/1999 στο άρθρο 187 ΠΚ (εγκληματική οργάνωση) καθώς και η εφαρμογή των άρθρων 253 Α ΚΠΔ (ανακριτικές πράξεις επί εγκληματικών οργάνωσεων) και 9 του ν. 2928/2001 (προστασία μαρτύρων) για αυτές τις αξιόποινες πράξεις (άρθρο 12), και τροποποιείται το άρθρο 132 του ν. 2725/1999, που αφορά την αντιμετώπιση των προσυεννοημένων αγώνων (άρθρο 13).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 14 έως 27) ρυθμίζονται ζητήματα επιχορήγησης αθλητικών σωματείων (άρθρο 14), ορίζεται ότι οι αποφάσεις των πρωτοβάθμιων επιτροπών επίλυσης οικονομικών διαφορών του άρθρου 95 του ν. 2725/1999 είναι προσωρινώς εκτελεστές (άρθρο 15), επιτρέπονται οι συγχωνεύσεις αθλητικών σωματείων και Α.Α.Ε., μόνον εφόσον εδρεύουν εντός της ίδιας Περιφέρειας (άρθρο 16), επανακαθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για την απόκτηση μετοχών και την άσκηση διοίκησης στις Α.Α.Ε. (άρθρα 18, 19 και 20), και διευρύνονται οι αρμοδιότητες των αθλητικών ομοσπονδιών (άρθρα 21 και 22). Επίσης, μειώνονται τα μέλη του Δ.Σ. και ο αριθμός των Συντονιστών Γενικών Διευθυντών του Ολυμπιακού Αθλητικού Κέντρου (άρθρο 23), τροποποιείται το καθεστώς αδειοδότησης για

τη λειτουργία αθλητικών εγκαταστάσεων και την τέλεση αγώνων (άρθρο 24), θεσπίζεται η δυνατότητα μεταβίβασης, εκ χαριστικής αιτίας, σε Δήμους και Περιφέρειες, αθλητικών εγκαταστάσεων που ανήκουν στο Δημόσιο ή ν.π.δ.δ. ή ν.π. εποπτευόμενα από τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, (άρθρο 25), καθώς και η δυνατότητα αδειοδότησης και λειτουργίας γυμναστηρίων σε κτήρια εργασιακών χώρων του Δημοσίου, ΟΤΑ, και άλλων φορέων (άρθρο 26), και παρέχεται αρμοδιότητα στον Γενικό Γραμματέα Αθλητισμού να αναστέλλει την άδεια προπονητή ή άλλου τελούντος αθλητικό επάγγελμα για λόγους προστασίας των ανήλικων αθλητών (άρθρο 27).

Τέλος, με τις διατάξεις Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 28 έως 53), μεταξύ άλλων, παραμένουν στον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού (εφεξής, Ε.Ο.Τ.), ως υπηρεσίες του, τα «Γραφεία Εξωτερικού», με επαναφορά σε ισχύ και αντικατάσταση διατάξεων του «Κανονισμού Υπηρεσιών Εξωτερικού Ε.Ο.Τ.» (Τμήμα τρίτο του π.δ. 343/2001, άρθρα 28 έως 34 Νσχ). Προβλέπεται δυνατότητα του Ε.Ο.Τ. να συμβάλλεται, «στο πλαίσιο επίτευξης του σκοπού του», με «ημεδαπά ή αλλοδαπά νομικά ή φυσικά πρόσωπα» (άρθρο 37), καθώς και η περιέλευση, χωρίς αντάλλαγμα, σε Δήμους και στο Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού, ακινήτων ιδιοκτησίας του Ε.Ο.Τ., «των οποίων τη διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση ασκεί η «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ Α.Ε. (ΕΤΑΔ Α.Ε.)» (άρθρο 38 Νσχ). Παρατείνεται, επί σαράντα (40) έτη, η «διάρκεια των διοικητικών πράξεων ή συμβάσεων με τις οποίες παραχωρήθηκαν ή μισθώθηκαν από το Δημόσιο, τον ΕΟΤ ή την ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (...) ιαματικές πηγές (...) σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ή αναπτυξιακές τους εταιρείες (άρθρο 41).

Β. Ο αθλητισμός έχει αναχθεί σε θεσμό συνταγματικού επιπέδου με το άρθρο 16 παρ. 9 του Συντάγματος, με το οποίο αναγνωρίστηκε η ιδιαίτερη αξία του για την έννομη τάξη, και τέθηκε υπό την προστασία και τον έλεγχο του κράτους. Η προστασία του κράτους συνίσταται, όχι μόνον στην οικονομική ενίσχυση των αθλητικών σωματείων, αλλά, κυρίως, στη θέσπιση νομικού πλαισίου ικανού να οργανώσει, να διασφαλίσει και να αναπτύξει τη λειτουργία του αθλητικού γίνεσθαι. Η εποπτεία του κράτους συνίσταται στον έλεγχο και την εξασφάλιση της νομιμότητας των αθλητικών δραστηριοτήτων (βλ., σχετικώς, Δ. Παναγιωτόπουλο, Αθλητικό δίκαιο, Συστηματική θεμελίωση – εφαρμογή, Αθήνα - Κομοτηνή, 2001, σελ. 170 επ.).

Το δικαίωμα στον αθλητισμό (για τον εννοιολογικό προσδιορισμό του αθλητισμού από τη νομική επιστήμη, βλ. Αν. Μαλάτο, Παραδόσεις αθλητικού δικαίου, β' έκδ., Αθήνα - Κομοτηνή, 2010, σελ. 61 επ.), τόσο των αθλητών όσο και των αθλητικών οργανώσεων, αναγνωρίζεται ρητώς και στον Ολυμπιακό Χάρτη της Διεθνούς Ολυμπιακής Επιτροπής (παρ. 4 και 5 των θεμελιω-

δών αρχών), ενός νομικώς μη δεσμευτικού κειμένου ως προς ζητήματα που κείνται εκτός του πεδίου του Ολυμπιακού Κινήματος, με διεθνή, όμως, αναγνώριση της ορθότητας των αρχών που θέτει.

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφαρμόζεται στις αθλητικές δραστηριότητες, στο μέτρο που περιλαμβάνουν και οικονομική δραστηριότητα (απόφαση ΔΕΚ της 12ης Δεκεμβρίου 1974, υπόθεση 36/74, Walrave and Koch, ΣυλλΝομολ 1974, σελ. 563 επ.), ενώ η διαπίστωση, εάν ρυθμίσεις της έννομης τάξης κάθε κράτους μέλους φέρουν, αποκλειστικώς και μόνον, αθλητικό περιεχόμενο (οπότε και εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου), μπορεί να γίνει μόνο κατόπιν επί τούτω ελέγχου, και όχι με την ένταξή τους σε μια γενική ρήτρα εξαίρεσης. Η θεσμική αναγνώριση του κοινωνικού ρόλου του αθλητισμού πραγματοποιήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και, συγκεκριμένως, με την προσθήκη στο άρθρο 149 της Συνθήκης ΕΚ, διατάξεων, συμφώνως προς τις οποίες, η Ευρωπαϊκή Ένωση «συμβάλλει στην προώθηση των ευρωπαϊκών επιδιώξεων στον χώρο του αθλητισμού, λαμβάνοντας υπόψη παράλληλα τις ιδιαιτερότητές του, τις δομές του που βασίζονται στον εθελοντισμό καθώς και τον κοινωνικό και εκπαιδευτικό του ρόλο» και «έχει ως στόχο: (...) να αναπτύσσει την ευρωπαϊκή διάσταση του αθλητισμού, προάγοντας τη δικαιοσύνη και τον ανοιχτό χαρακτήρα των αθλητικών αναμετρήσεων και τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων για τον αθλητισμό φορέων, καθώς και προστατεύοντας τη σωματική και ηθική ακεραιότητα των αθλητών, ιδίως των νεότερων μεταξύ τους», ενώ, περαιτέρω, «η Ένωση και τα κράτη μέλη ευνοούν τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς σε θέματα παιδείας και αθλητισμού, και ειδικότερα με το Συμβούλιο της Ευρώπης» (άρθρο 165 παρ. 1, 2 και 3 ΣυνθΛΕΕ). Παραλλήλως, η Επιτροπή έθεσε, με τη λεγόμενη Λευκή Βίβλο για τον Αθλητισμό [COM (2007) 391, τελικό, 11.7.2007], τις θέσεις που προσδιορίζουν τη νομική και πολιτική αντιμετώπιση του αθλητισμού από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην ελληνική έννομη τάξη, το πρόβλημα της βίας στον αθλητισμό και, ειδικότερα, τους αθλητικούς χώρους έχει απασχολήσει κατ' επανάληψη τον νομοθέτη (η αποτελεσματικότητα, πάντως, των μέχρι σήμερα νομοθετικών και κανονιστικών παρεμβάσεων δεν μπορεί να κριθεί βάσει νομικών κριτηρίων). Προστατευόμενο έννομο αγαθό, εν προκειμένω, είναι η ομαλή διεξαγωγή των αθλητικών δραστηριοτήτων, ως ειδικότερη μορφή της δημόσιας τάξης.

Η καταπολέμηση του ντόπινγκ (για την έννοια του όρου, βλ. Δ. Παναγιωτόπουλο, όπ. π., σελ. 487-492, Μ.-Δ. Παπαλουκά, Doping, Αθήνα, 1995, σελ. 23-24, για τις δυσκολίες μεταφοράς του ξένου όρου στην ελληνική, βλ. Σ. Α-

θανασέλη, Ειρ. Καμπερίδου, Ι. Λάιο, Σ. Χαρίτου, Ντόπινγκ: Σύγχρονη θεώρηση του προβλήματος, έκδοση του Εθνικού Συμβουλίου Καταπολέμησης του Ντόπινγκ, σελ. 13-14) στον αθλητισμό συνιστά ζητούμενο που απασχολεί το σύνολο της διεθνούς κοινότητας και αποτελεί αντικείμενο διαρκούς διεπιστημονικού διαλόγου (βλ., σχετικώς, Π. Δέδε, Εισηγήσεις αθλητικού δικαίου, Αθήνα, 2008, σελ. 255-260, Αν. Μαλάτο, όπ. π., σελ. 791 επ.). Στην ελληνική έννομη τάξη, το ντόπινγκ τιμωρείται τόσο ως πειθαρχικό όσο και ως ποινικό αδίκημα. Προστατευόμενα αγαθά είναι η γνησιότητα των αποτελεσμάτων των αγώνων και της αθλητικής προσπάθειας («fair play»), και η υγεία των αθλητών. Θεμελιώδες ζητούμενο στη νομοθεσία περί καταπολέμησης του φαινομένου του ντόπινγκ αποτελεί η εναρμόνισή της προς τις γενικές αρχές του ποινικού και του πειθαρχικού δικαίου (βλ. Π. Δέδε, όπ. π.).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

α) Με την παρ. 5 του άρθρου 40 του ν. 2725/1999, όπως προτείνεται να τροποποιηθεί από το άρθρο 1 του Νσχ, καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Αθλητικού Σχεδιασμού. Για λόγους νομοθετικής συνέπειας και συνοχής, οι εν λόγω ρυθμίσεις θα έχρηζαν ενιαίας αντιμετώπισης με τις διατάξεις της ισχύουσας και μη προτεινόμενης να καταργηθεί παρ. 2 του άρθρου 40 του ίδιου νόμου, η οποία καθορίζει ήδη αρμοδιότητες του Συμβουλίου.

β) Η προτεινόμενη διάταξη της περιπτ. δ) της παρ. 5 του άρθρου 40 του ν. 2725/1999 αναφέρεται στη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Αθλητικού Σχεδιασμού για «την επιχορήγηση φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Προφανώς εκ παραδρομής, έχει παραλειφθεί ο προσδιορισμός των εν λόγω φορέων ως «αθλητικών» ή ως «εχόντων αρμοδιότητες επί ζητημάτων που άπτονται του αθλητισμού».

2. Επί των άρθρων 4 παρ. 1 και 12 παρ. 1

α) Με το άρθρο 4 παρ. 1 προβλέπεται η τροποποίηση του άρθρου 187 παρ. 1 ΠΚ (εγκληματική οργάνωση), ώστε να τιμωρείται η συγκρότηση εγκληματικής οργάνωσης που επιδιώκει τη διάπραξη περισσότερων εγκλημάτων από αυτά που προβλέπονται και τιμωρούνται από τη διάταξη του άρθρου 41 ΣΤ του ν. 2725/1999. Σημειωτέον ότι το άρθρο 41 ΣΤ του ν. 2725/1999 προβλέπει μόνο πλημμελήματα. Δεδομένου ότι η συγκρότηση εγκληματικής οργάνωσης που επιδιώκει την τέλεση πλημμελημάτων, δηλαδή η αφηρημένη διακινδύνευση αόριστου αριθμού έννομων αγαθών τα οποία θα προσβληθούν αν επιτευχθούν οι στόχοι της εγκληματικής οργάνωσης (βλ. Ι. Μανωλεδάκη,

Ασφάλεια και ελευθερία, Αθήνα - Θεσ/νίκη, 2002, σελ. 115), προτείνεται να τιμωρείται ως κακούργημα, δηλαδή αυστηρότερα από τα ίδια τα εγκλήματα, που είναι πλημμελήματα και με τα οποία προσβάλλονται τα έννομα αγαθά που αυτά κάθε φορά προστατεύουν, τίθεται, εν προκειμένω, ζήτημα τήρησης της αρχής της αναλογικότητας.

β) Στο μέτρο που η αυτή ρύθμιση προβλέπεται και στο άρθρο 12 παρ. 1 για τα εγκλήματα του άρθρου 128 Θ του ν. 2725/1999, θα ήταν σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας να ενταχθούν στο άρθρο 187 παρ. 1 ΠΚ μόνο τα κακούργηματα του άρθρου 128 Θ του ν. 2725/1999.

γ) Επισημαίνεται ότι, στο άρθρο 12 παρ. 1, η φράση «για τα εγκλήματα του άρθρου αυτού η ιδιότητα του ιατρού, προπονητή ή φυσιοθεραπευτή αποτελεί επιβαρυντική περίπτωση» είναι πιθανό να δημιουργήσει σύγχυση, ιδίως αποτελεί το τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 187 ΠΚ.

3. Επί των άρθρων 4 παρ. 2 και 12 παρ. 2

Με τις προτεινόμενες διατάξεις του υπό ψήφιση Νσχ ορίζεται ότι, για τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 41 ΣΤ και 128 Θ του ν. 2725/1999, καθώς και της παρ. 1 των άρθρων 4 και 12 του υπό ψήφιση Νσχ, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 253 Α ΚΠΔ. Οι αξιόποινες πράξεις της παρ. 1 των άρθρων 4 και 12 αναφέρονται στις πράξεις συγκρότησης και ένταξης, ως μέλους, σε εγκληματική οργάνωση που επιδιώκει την διάπραξη περισσότερων εγκλημάτων από αυτά που προβλέπονται και τιμωρούνται από τις διατάξεις των άρθρων 41 ΣΤ και του 128 Θ του ν. 2725/1999. Δεδομένου ότι στο άρθρο 253 Α ΚΠΔ γίνεται ρητή παραπομπή στις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 187, η αναφορά στην παρ. 1 των άρθρων 4 και 12, ενδεχομένως, παρέλκει. Επιπλέον, αφού το άρθρο 253 Α ΚΠΔ αποτελεί ειδική διάταξη σε σχέση με τις διατάξεις οι οποίες προβλέπουν τις ανακριτικές πράξεις που αναφέρει, θα ήταν, ενδεχομένως, νομοτεχνικώς ορθότερο να περιγραφούν στο υπό ψήφιση Νσχ οι ανακριτικές πράξεις για τα εγκλήματα των άρθρων 41 ΣΤ και 128 Θ του ν. 2725/1999, και να τροποποιηθεί το άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 2225/1994.

4. Επί του άρθρου 5 παρ. 2

α) Με την προτεινόμενη διάταξη προβλέπεται ότι, σε περίπτωση παραβίασης των διοικητικών μέτρων που ορίζει η παρ. 1 του ίδιου άρθρου, καθώς και κάθε άλλου μέτρου που τυχόν έχει ληφθεί στο πλαίσιο του άρθρου 41Δ του ν. 2725/1999, επιβάλλεται πρόστιμο από τον Υπουργό Πολιτισμού και Τουρισμού, μετά από εισήγηση της Δ.Ε.Α.Β..

Η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι «Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοι-

κητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του», και καθιερώνει το δικαίωμα ακρόασης του πολίτη ως ιδιαίτερη μορφή συμμετοχής του στη διοικητική διαδικασία. Εξ άλλου, συμφώνως προς το άρθρο 6 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, «Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα». Με τις διατάξεις αυτές κατοχυρώνεται το ατομικό δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να αναπτύξει γραπτώς ή προφορικά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, πριν από τη λήψη του διοικητικού μέτρου (βλ. ΣτΕ 3609/2009, ΤΝΠ Νόμος), και καθιερώνεται τόσο αντίστοιχη υποχρέωση της διοίκησης για πρόσκληση και ακρόασή του, όσο και, γενικότερα, θεμελιώδης κανόνας της διοικητικής διαδικασίας. Η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας (βλ., ενδεικτικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τομ. 1, 14η έκδ., 2011, σελ. 165-168, Χρ. Διβάνη, Η προηγούμενη ακρόαση στη διοικητική διαδικασία, σε ΘΠΔΔ 8/2008, Αφιέρωμα: Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, σελ. 1018 - 1021).

Υπό το φως των ανωτέρω, και δεδομένου ότι με την προτεινόμενη διάταξη δεν εισάγεται διοικητική διαδικασία ενδικοφανούς προσφυγής, είναι σκόπιμο να καθορισθεί διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας ο φερόμενος ως υπαίτιος των παραβάσεων μπορεί να παράσχει γραπτές ή προφορικές εξηγήσεις.

β) Το πρόστιμο που προβλέπεται με την προτεινόμενη διάταξη εις βάρος «της υπαίτιας διοργανώτριας αρχής, Α.Α.Ε. ή Τ.Α.Α.», κυμαίνεται από 50.000 έως 500.000 ευρώ και, σε περίπτωση υποτροπής, από 100.000 έως 1.000.000 ευρώ. Περαιτέρω, «Για την άσκηση αίτησης αναστολής εκτέλεσης κατά της σχετικής πράξης, απαιτείται, επί ποινή απαραδέκτου, η προηγούμενη καταβολή του εικοσιπέντε τοις εκατό (25%) του προστίμου που έχει επιβληθεί». Δηλαδή, ποσού που κυμαίνεται είτε από 12.500 έως 125.000 ευρώ είτε, σε περίπτωση υποτροπής, από 25.000 έως 250.000 ευρώ.

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι η εν λόγω διάταξη υπερισχύει, ως νεώτερη και ειδικότερη, της αυτοτελούς διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 40 του ν. 4029/2011, συμφώνως προς την οποία, «Προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης (...) αίτησης αναστολής εκτέλεσης κατά της πράξης επιβολής προστίμου είναι η καταβολή του ογδόντα τοις εκατό (80%) του προστίμου που έχει επιβληθεί».

Η αναγωγή της καταβολής ποσού, ως ποσοστού επί επιβληθέντος διοικητικού προστίμου, σε όρο του παραδεκτού της αίτησης αναστολής εκτέλεσης

της σχετικής πράξης εγείρει ερωτήματα σχετικά με πιθανό περιορισμό του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος του αιτούντος για πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία.

Το δικαίωμα για παροχή δικαστικής προστασίας αποτελεί θεμελιώδες συνταγματικό δικαίωμα (άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εφεξής, ΕΣΔΑ), καθώς και αρχή του κράτους δικαίου. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει δύο διακριτά, αλλά συνδεδεμένα μεταξύ τους, επιμέρους δικαιώματα: το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη. Εξ άλλου, για να ικανοποιείται πλήρως η επιταγή των διατάξεων αυτών, η δικαστική προστασία πρέπει να είναι πλήρης, έγκαιρη, δραστική και αποτελεσματική. Αποτελεσματική είναι η δικαστική προστασία, όταν δεν περιορίζεται στην εκδίκαση της ουσίας της υπόθεσης, αλλά αποτρέπει την επέλευση ανεπανόρθωτης βλάβης στον ασκούντα το ένδικο βοήθημα. Επομένως, η κατοχύρωση της προσωρινής δικαστικής προστασίας αποτελεί ειδικότερη μορφή της κατοχύρωσης της οριστικής δικαστικής προστασίας και είναι συνταγματικώς επιβεβλημένη, όπως δε έχει παγίως κριθεί, η προσωρινή δικαστική προστασία με αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης ή με προσωρινή διαταγή αναστολής περιλαμβάνεται στο δικαίωμα για δικαστική προστασία, προκειμένου να αποσοβηθεί η ματαίωση σκοπού για τον οποίο παρέχεται το κύριο ένδικο βοήθημα (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 2599/1998, ΤΝΠ Νόμος, ΣτΕ [ΕΑ] 496/2011, ΔΕΕ 2011, σελ. 974, ΣτΕ [ΕΑ] 718/1993, Αρμ 1993, σελ. 1169 επ.. Επίσης, βλ. Χρ. Δετσαρίδη, Το δικαίωμα παροχής προσωρινής έννομης προστασίας στις φορολογικές διαφορές, ΔΦορΝ 2011, σελ. 1347 επ., Ν. Σοφοκλέους, Η επιχειρούμενη από το νομοθέτη απαγόρευση της δικαστικής αναστολής εκτέλεσης των πράξεων των άρθρων 14 ν. 2523/97 και 153 Τελωνειακού Κώδικα, Δίκη 2006, σελ. 19 επ.).

Περαιτέρω, έχει κριθεί (ενδεικτικώς, βλ. ΑΕΔ 33/1995, ΝοΒ 1995, σελ. 908, ΑΠ 675/2010, ΤΝΠ Νόμος, ΣτΕ 3470/2007, ΔΦορΝ 2008, σελ. 345 επ., ΣτΕ Ολομ 647/2004, ΣτΕ 2531/2005) ότι δεν αποκλείεται στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει δικονομικές προϋποθέσεις και δαπανήματα, όπως και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόοδο της δίκης, αρκεί αυτές να συνάπτονται προς τη λειτουργία των δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της Δικαιοσύνης και, περαιτέρω, να μην υπερβαίνουν τα όρια εκείνα, πέραν των οποίων θα συνεπάγονταν την άμεση ή έμμεση κατάλυση του ατομικού δικαιώματος παροχής έννομης δικαστικής προστασίας, το οποίο προστατεύεται από τις ανωτέρω διατάξεις.

Τίθεται, επομένως, το ερώτημα εάν είναι συμβατή με το δικαίωμα για παροχή δικαστικής προστασίας η προϋπόθεση προηγούμενης καταβολής του

εικοσιπέντε τοις εκατό (25%) του προστίμου που έχει επιβληθεί, για το παραδεκτό της αίτησης αναστολής εκτέλεσης της σχετικής πράξης. Προϋπόθεση που, αν δεν πληρωθεί, οδηγεί, επί της ουσίας, στον αποκλεισμό από το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Το ζήτημα δεν έχει τεθεί μέχρι σήμερα, ως έχει, ενώπιον δικανικής κρίσης. Έχει, όμως, τεθεί σε δικαστική βάση ένα παρόμοιο – αλλά λιγότερο δυσμενές για τον αιτούντα δικαστική προστασία – ζήτημα. Πρόκειται για τη συνταγματικότητα της υποχρέωσης καταβολής (όχι ποσού ύψους, συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, είτε από 12.500 έως 125.000 ευρώ είτε, σε περίπτωση υποτροπής, από 25.000 έως 250.000 ευρώ, αλλά) του παραβόλου του άρθρου 277 παρ. 2α ΚΔΔ, σταθερού ύψους 100 ευρώ, ως όρου του παραδεκτού της άσκησης ορισμένων ένδικων βοηθημάτων, μεταξύ των οποίων και η αίτηση παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Βασικό κριτήριο, προκειμένου να αναχθεί το Δικαστήριο σε κρίση περί της συνταγματικότητας ή μη του εν λόγω μέτρου, αποτελεί το ύψος του καταβλητέου παραβόλου. Συμφώνως προς την κρατούσα νομολογία, η υποχρέωση καταβολής παραβόλου είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα, όταν, κατά την κοινή πείρα, δεν είναι τέτοιου ύψους, ώστε να παρεμποδίζει το δικαίωμα του διοικουμένου να προσφύγει ενώπιον της Δικαιοσύνης (βλ. ΣτΕ Ολομ 601/2012, αδημοσίευτη στον νομικό τύπο. Για το αντίστοιχο ζήτημα που προέκυψε από τη θέσπιση της υποχρέωσης καταβολής παραβόλου ύψους 150 ευρώ για την άσκηση έφεσης, κατ' άρθρο 277 παρ. 2β ΚΔΔ, βλ. ΔΕΦΑΘ 1142/2011, ΤΝΠ Νόμος, συμφώνως προς την οποία «[το παράβολο] δεν είναι τόσο υψηλό, ώστε να παρεμποδίζει και να πλήττει ουσιαστικώς το δικαίωμα του ιδιώτη διαδίκου να ασκήσει έφεση, δοθέντος, μάλιστα, ότι τα έξοδα για τη σύνταξη του δικογράφου της εφέσεως, την παράσταση κατά τη συζήτηση του πληρεξουσίου δικηγόρου κλπ, ανέρχονται, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, σε πολλαπλάσιο αυτού ποσό». Αντιθέτως, με αξιοσημείωτη αιτιολογία, η ΔΠρΑΘ 59/2012, ΤΝΠ Νόμος, συμφώνως προς την οποία, «ύστερα από τις δύο διαδοχικές νομοθετικές επεμβάσεις, (...) το παράβολο που προβλέπεται από την παρ. 2 του άρθρου 277 του Κ.Δ.Δ. (...) υπερεκποσαπλασιάστηκε σε ιδιαίτερα σύντομο χρονικό διάστημα (...). Ενόψει τούτου, η επιβάρυνση που συνεπάγεται πλέον για τον διοικούμενο η υποχρέωση καταβολής του εν λόγω αναπροσαρμοσμένου παραβόλου, το οποίο ισοδυναμεί περίπου με τρία ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη [βλ. την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (Ε.Γ.Σ.Σ.Ε.) των ετών 2010, 2011 και 2012 (Πράξη Κατάθεσης 14/16.7.2010) με την οποία καθορίστηκε η τιμή του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη (Η.Α.Ε.) από 1.7.2011 έως 30.6.2012 σε € 33,57], δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ασήμαντη, τούτο δε πολύ περισ-

σότερο στην παρούσα διεθνή και ελληνική οικονομική συγκυρία»). Περαιτέρω, σχετικώς με το δικαίωμα πρόσβασης στον δεύτερο βαθμό δικαιοδοσίας, έχει κριθεί, επί του ζητήματος της συνταγματικότητας της υποχρέωσης καταβολής αναλογικού (ποσοστό 2% επί του αντικειμένου της διαφοράς) παραβόλου για την άσκηση έφεσης (άρθρο 277 παρ. 3 ΚΔΔ), ότι η θέσπιση τέτοιας υποχρέωσης, «χωρίς να καθορίζεται στο νόμο ανώτατο όριο (οροφή) για το ποσό του καταβλητέου παραβόλου, αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι δύναται, αναλόγως του μεγέθους του αντικειμένου της διαφοράς (...) να οδηγήσει σε ύψος παραβόλου τέτοιο, που να υπερακοντίζει το σκοπό της επιβολής του (...) και να καθιστά υπερμέτρως δυσχερή την άσκηση του ένδικου μέσου» (ΣτΕ 1201/2010, ΤΝΠ Νόμος, βλ. και ΣτΕ 1541/2010, ΤΝΠ Νόμος, ΣτΕ Ολομ 3470/2007, ΔΦορΝ 2008, σελ. 345 επ.). Επισημαίνεται ότι, με το άρθρο 65 παρ. 4 του ν. 3994/2011, ετέθη, εν συνεχεία, ανώτατο όριο ύψους 10.000 ευρώ στο παράβολο του άρθρου 277 παρ. 3 ΚΔΔ.

Υπό το φως της ανωτέρω νομολογίας, και κυρίως, του θεμελιώδους εφαρμοστέου κριτηρίου του ύψους του επί ποινή απαραδέκτου καταβλητέου ποσού (βλ. ΣτΕ 601/2012, όπ. π., ΣτΕ 1266/2011, ΤΝΠ Νόμος, ΣτΕ Ολομ 1583/2010, Λογιστής 2011, σελ. 285 επ., ΣτΕ 2409/2010, ΤΝΠ Νόμος, ΔΕΦΑΘ 1142/2011, ΤΝΠ Νόμος, κ.ά.), το προτεινόμενο ποσό του άρθρου 5 παρ. 2 του Νσχ (είτε των 12.500 έως 125.000 ευρώ είτε, σε περίπτωση υποτροπής, των 25.000 έως 250.000 ευρώ) δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε «ιδιαίτερα μικρό» (βλ. ΣτΕ Ολομ 1583/2010, όπ. π.), ούτε ότι, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, δεν «υπερβαίνει τα έξοδα για τη σύνταξη του δικογράφου της αίτησης αναστολής εκτέλεσης και την παράσταση, κατά τη συζήτηση, του πληρεξουσίου δικηγόρου» (βλ. ΔΕΦΑΘ 1142/2011, όπ. π.), και, ως εκ τούτου, η ποινή απαραδέκτου της άσκησης του ένδικου βοηθήματος που συνεπάγεται η μη καταβολή αυτού συνιστά, ενδεχομένως, δυσανάλογο περιορισμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, πολλώ δε μάλλον που η προκαταβολή του προστίμου γίνεται, χωρίς να εκτιμηθεί προηγουμένως η οικονομική κατάσταση του αποδέκτη της πράξης επιβολής του και χωρίς να εφαρμοσθεί η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας.

Ο ίδιος προβληματισμός διατυπώνεται και για την παρόμοια διάταξη του άρθρου 19 παρ. 2 εδ. τελευταίο του Νσχ.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι, στο κείμενο της Αιτιολογικής Έκθεσης που συνοδεύει το υπό ψήφιση Νσχ, δεν αναφέρεται ο σκοπός θέσπισης της προτεινόμενης δικονομικής προϋπόθεσης (όπως, εξ άλλου, δεν αναφερόταν ούτε στην Αιτιολογική Έκθεση που συνόδευε τον – τότε υπό μορφή Νσχ και εν συνεχεία δημοσιευθέντα – ν. 4029/2011). Στην περίπτωση που η θέσπιση

της καταβολής ποσοστού 25% επί του επιβληθέντος διοικητικού προστίμου, ως όρου του παραδεκτού της αίτησης αναστολής εκτέλεσης της σχετικής πράξης, εξυπηρετεί, αποκλειστικώς και μόνον, τον σκοπό της αύξησης των δημόσιων εσόδων, δημιουργείται προβληματισμός εάν είναι συνταγματικώς ανεκτή η θέσπιση προϋποθέσεων για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, σε απαγορευτικό, σχεδόν, βαθμό για την ικανοποίηση του δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας, όταν, μάλιστα, οι προϋποθέσεις αυτές δεν συνδέονται με την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης (βλ. ΑΕΔ 33/1995, ΝοΒ 1995, σελ. 908, ΑΠ 675/2010, ΤΝΠ Νόμος, ΣΤΕ 3470/2007, ΔΦορΝ 2008, σελ. 345 επ., ΣΤΕ Ολομ 647/2004, ΣΤΕ 2531/2005), αλλά με αμιγώς ταμειακές ανάγκες του κράτους.

γ) Τέλος, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο, για λόγους συστηματικής συνοχής των οικείων διατάξεων, οι ρυθμίσεις του προτεινόμενου άρθρου να ενσωματωθούν στο βασικό νομοθέτημα για τα ζητήματα του αθλητισμού, τον ν. 2725/1999.

5. Επί του άρθρου 7

Με τις διατάξεις του άρθρου 7 εισάγονται ρυθμίσεις για τις οργανωμένες μετακινήσεις οπαδών προς και από αθλητικές συναντήσεις. Συμφώνως προς τις διατάξεις της παρ. 8 στοιχ. γ', που προτείνεται να προστεθεί στο άρθρο 41Δ του ν. 2725/1999, «Ανεξαρτήτως της ποινής της προηγούμενης παραγράφου, στον ιδιοκτήτη του μέσου μεταφοράς επιβάλλεται, με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη, διοικητικό πρόστιμο από 50.000 έως 80.000 ευρώ και αφαίρεση της άδειας κυκλοφορίας για έξι (6) μήνες».

α) Δεδομένου ότι η «προηγούμενη παράγραφος» είναι η υπ' αριθμόν 7, η οποία δεν προτείνεται να τροποποιηθεί εν προκειμένω, θα ήταν σκόπιμο, για λόγους αποφυγής ερμηνευτικών αμφισβητήσεων, η φράση «της προηγούμενης παραγράφου» να αντικατασταθεί από τη φράση «των ανωτέρω υπό στοιχείο β. διατάξεων της παρούσας παραγράφου» ή, κατ' ακριβέστερη διατύπωση, από τη φράση «του εδαφίου α' του στοιχείου β. της παρούσας παραγράφου» (δεδομένου ότι ο ιδιοκτήτης μέσου μεταφοράς μπορεί να καταστεί υποκείμενο μόνον του αδικήματος του εδαφίου α' της εν λόγω διάταξης).

β) Ερωτάται, περαιτέρω, εάν το προβλεπόμενο διοικητικό πρόστιμο, ύψους από 50.000 έως 80.000 ευρώ (του οποίου, μάλιστα, η καταβολή δύναται να ανασταλεί προσωρινώς μόνον μέχρι ποσοστού 20%, συμφώνως προς την παρ. 6 του άρθρου 40 του ν. 4029/2011), εις βάρος ιδιοκτήτη μεταφορικού μέσου, ο οποίος γνώριζε ότι διαθέτει το όχημά του για διενέργεια απαγορευμένης οργανωμένης μετακίνησης οπαδών, είναι σύμφωνη προς την

αρχή της αναλογικότητας, όταν, παράλληλως, δεν θεσπίζεται διοικητική κύρωση εις βάρος των υπόλοιπων συμμετεχόντων σε υπό απαγόρευση οργανωμένη μετακίνηση.

γ) Επίσης, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να διατυπωθεί ρητώς ή κατά άμεση παραπομπή σε ρητή διάταξη, το περιεχόμενο του εν προκειμένω τιθέμενου κυρωτικού κανόνα.

δ) Στην περίπτωση κατά την οποία η διοικητική κύρωση της προτεινόμενης παρ. 8 στοιχ. γ' επιβάλλεται για την ίδια πράξη με εκείνη του στοιχ. β' εδάφ. α', και δεδομένου του ύψους του προβλεπόμενου προστίμου (50.000 έως 80.000 ευρώ), εγείρεται προβληματισμός σχετικώς με τη νομιμότητα επιβολής πολλαπλών κυρώσεων και ποινών για την ίδια αιτία (που μπορεί να οδηγήσει σε έκδοση δικαστικών αποφάσεων από δικαστήρια διαφορετικής δικαιοδοσίας) και την τήρηση, ως εκ τούτου, της θεμελιώδους δικαιοκτικής αρχής «non bis in idem». Το εν λόγω ζήτημα φέρει πραγματικές και ερμηνευτικές διαστάσεις, οι οποίες έχουν απασχολήσει και έχουν διχάσει τόσο τη νομολογία, όσο και τη θεωρία, υπό το φως της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής, ΕΔΔΑ) (για τη θεωρία, βλ., ενδεικτικώς, Ευτ. Κλούδα, Δέσμευση των διοικητικών δικαστηρίων από αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου – αρχή non bis in idem και τεκμήριο αθωότητας κατά το ΕΔΔΑ, σελ. 1965 επ., Ηλ. Αναγνωστόπουλο, Τα πολλαπλά τέλη για την λαθρεμπορία υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, με αφορμή τις ΣτΕ 3182/2010 και 2067/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 2273 επ., Π. Πανταζόπουλο, Η αντιμετώπιση από τα διοικητικά δικαστήρια της διαδικασίας τιμώρησης της λαθρεμπορίας. Με αφορμή τη ΣτΕ 2067/2011, ΘΠΔΔ 2011, σελ. 1100 επ., κ.ά.. Για τη νομολογία, βλ. κατωτέρω).

Με το άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ κατοχυρώνεται το δικονομικό δικαίωμα «non bis in idem» σε διεθνές επίπεδο (βλ., επίσης, και άρθρο 50 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Τα ΕΔΔΑ ερμήνευσε τη διάταξη αυτή με τρόπο ανάλογο εκείνου του άρθρου 6 ΕΣΔΑ, που αναφέρεται σε «κατηγορία ποινικής φύσεως» (βλ., ενδεικτικώς, απόφαση ΕΔΔΑ της 24.9.1997, Γαρυφάλλου ΑΕΒΕ κατά Ελλάδος, απόφαση της 23.11.2006, Jussila κατά Φινλανδίας, κ.ά.). Συγκεκριμένως, προκειμένου να μην διαφεύγουν τα κράτη των υποχρεώσεών τους, μεταμφιέζοντας καταδίκες και διώξεις που, ως εκ της φύσεώς τους, είναι πράγματι ποινικές, σε άλλης μορφής κυρώσεις (λ.χ. διοικητικές), το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η ένταξη μιας κύρωσης στην ύλη του διοικητικού δικαίου κατά την εσωτερική έννομη τάξη δεν αρκεί για να αποκλείσει την υπαγωγή της στις «κατηγορίες ποινικής φύσεως» (κατ' άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ), αλ-

λά πρέπει, περαιτέρω, να εξετασθεί υπό το φως των γνωστών και ως «κριτηρίων Engel» (από την απόφαση ΕΔΔΑ της 8.6.1976, Engel και λοιποί κατά Ολλανδίας, τα οποία αναφέρονται στο αν η σχετική διάταξη ανήκει στην ύλη του εθνικού ποινικού δικαίου, στη φύση της παράβασης ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού της και, τέλος, στη φύση και τον βαθμό σοβαρότητας της κύρωσης που κινδυνεύει να υποστεί ο ενδιαφερόμενος). Επισημαίνεται δε ότι η απαγόρευση του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν καταλαμβάνει την παράλληλη κίνηση των δύο διαδικασιών (ποινικής και διοικητικής), επιβάλλει, όμως, την ακύρωση της μίας εξ αυτών, όταν για την άλλη έχει εκδοθεί αμετάκλητη δικαστική απόφαση (βλ. και ΣτΕ 2067/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 1952 επ., ΣτΕ 1522/2010, ΔΕΕ 2011, σελ. 853 επ.).

Συμφώνως προς τη συλλογιστική που είχε υιοθετηθεί μέχρι προσφάτως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων στο πλαίσιο εναρμόνισης του δικαίου των διοικητικών κυρώσεων προς τα νομολογιακά δεδομένα του ΕΔΔΑ (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 3182/2010, ΔΕΕ 2010, σελ. 1238 επ., ΣτΕ 689/2009, Αρμ 2009, σελ. 1404 επ., ΔΕφΚομ 151/2010, ΔΦορΝ 2010, σελ. 1193 επ.), η εφαρμογή της ως άνω απαγόρευσης στο ρυθμιστικό πεδίο νομοθετικής διάταξης – όπως η προτεινόμενη – θα διερχόταν από το ζήτημα της διερεύνησης της «ποινικής φύσης» της παράβασης, δηλαδή, εν προκειμένω, ερευνητέο θα ήταν εάν η διοικητική κύρωση της προτεινόμενης παρ. 8 στοιχ. γ' μπορεί να θεωρηθεί, βάσει των κριτηρίων Engel, ως κύρωση κατ' ουσίαν ποινικού χαρακτήρα, ώστε να τύχει εφαρμογής η αρχή non bis in idem.

Ανατροπή στη μέχρι τούδε εφαρμογή της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην ελληνική έννομη τάξη προκάλεσε η απόφαση του ΣτΕ επταμ. 2067/2011 (όπ. π.), όπου το Συμβούλιο της Επικρατείας αποκρούει, ως ανεφάρμοστη, την προαναφερθείσα ερμηνευτική προσέγγιση, από το ΕΔΔΑ, του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (συμφώνως προς την οποία, για την αναζήτηση της ταυτότητας των παραβάσεων αρκεί να διαπιστωθεί κατ' ουσίαν ποινικός χαρακτήρας σε κατ' όνομα διοικητική κύρωση).

Συγκεκριμένως, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι: «(...) η αρχή του non bis in idem δεν φαίνεται να [έχει πεδίο εφαρμογής] όταν [ο πολίτης] εξ αρχής γνωρίζει ότι, λόγω του θεσπισμένου δικονομικού συστήματος, ένα μέρος της ευθύνης του θα κριθεί από ένα κλάδο δικαστηρίων, και ένα άλλο από άλλο, όπως επί τόσες δεκαετίες συμβαίνει στην Ελλάδα», και ότι τα ελληνικά δικαστήρια δεσμεύονται μόνον από το γράμμα των διατάξεων της ΕΣΔΑ και, εν προκειμένω, του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, και όχι και από τη διευρυμένη (ή «διορθωτική») ερμηνεία που τους επιφύλαξε η νομολο-

γία του ΕΔΔΑ και ότι, εν πάση περιπτώσει, το άρθρο 4 παρ. 1, όπως έχει ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ, αντιβαίνει προς τα άρθρα 94 παρ. 1 και 96 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι «έτσι εφαρμοζόμενη, καταλήγει κατ' ουσίαν να στερεί το δικαστήριο (...) της υποχρεώσεώς του να κρίνει την διαφορά (...) που του έχει αναθέσει το Σύνταγμα, το οποίο δεν αντιλαμβάνεται τους σχετικούς όρους με τον τρόπο που τους αντιλαμβάνεται το ΕΔΔΑ. (...) και να μην η ΕΣΔΑ και τα Πρωτόκολλά της έχουν (...) την υπερνομοθετική ισχύ του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αυτό όμως ούτε ορίζει, ούτε αφήνει να νοηθεί ότι έχουν και υπερσυνταγματική ισχύ (...)» (ΣΤΕ επταμ. 2067/2011, όπ. π.).

Στη γενικότερη προβληματική της ανωτέρω νομολογίας, η οποία ανάγεται στον επιστημονικό διάλογο σχετικώς με τη θέση του εθνικού δικαστή απέναντι στα νομολογιακά δεδομένα του ΕΔΔΑ, εντάσσεται και το αντικείμενο της προτεινόμενης διάταξης της παρ. 8 στοιχ. γ' (βλ., ενδεικτικώς, Σ. Κτιστάκη, Η εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, 2009, Γ.-Δ. Τσαπραζή, Διάλογος μεταξύ ελληνικών δικαστηρίων και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΔτΑ 2011, σελ. 572 επ., Α. Ράντο, Η επίδραση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας στη νομολογία των Ελληνικών Δικαστηρίων, ΝοΒ 2009, σελ. 1845 επ.).

6. Επί του άρθρου 15 παρ. 1

α) Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι είναι κατ' αρχήν προσωρινώς εκτελεστές (εκτός αν αποφανθεί άλλως η οικεία επιτροπή) οι διαιτητικές αποφάσεις των πρωτοβάθμιων επιτροπών επίλυσης οικονομικών διαφορών (άρθρο 95 του ν. 2725/1999), που επιλύουν τις οικονομικές διαφορές οι οποίες προκύπτουν από τις συμβάσεις μεταξύ αθλητών ή προπονητών και Α.Α.Ε. ή αθλητικών σωματείων που διατηρούν Τ.Α.Α. (με εξαίρεση τις διαφορές που αφορούν το άθλημα του ποδοσφαίρου).

Με το άρθρο 51 του ν. 3057/2002 προβλέφθηκε ότι, εάν δεν ορίζεται διαφορετικώς με ρητό όρο της σύμβασης μεταξύ αθλητή ή προπονητή και συλλόγου, οι επιτροπές αυτές λειτουργούν ως επιτροπές διαιτητικής επίλυσης των σχετικών διαφορών. Αυτονόητο είναι ότι πρέπει να διαφυλάσσεται ο εκούσιος και στηριζόμενος στην ελεύθερη βούληση των διαδίκων και, μόνον υπ' αυτές τις προϋποθέσεις, συνταγματικώς θεμιτός χαρακτήρας της επιβαλλόμενης διαιτητικής διαδικασίας (βλ. έκθεση της 16.9.2002 της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του Νσχ «Τροποποίηση και συμπλήρωση του ν. 2725/1999, ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Πολιτισμού και λοιπές διατάξεις», παρατ. ΙΙ.5., καθώς και Αντ. Ταμπάκη, Εργασιακά σχέσεις αμειβόμενων – ε-

παγγελματικών αθλητών, ΔΕργΝ 2003, σελ. 1281 επ., ιδίου, Αι αθλητικά εργασιακά σχέσεις μετά τον ν. 3057/2002, ΔΕργΝ 2002, σελ. 1681 επ.). Ειδικότερα, στο πλαίσιο της αρχής, ότι κανένας δεν επιτρέπεται να στερηθεί ακουσίως τον νόμιμο (φυσικό) δικαστή του (άρθρο 8 παρ. 1 του Συντάγματος), η συνταγματική έννομη τάξη σέβεται τη θέληση των ενδιαφερόμενων διαδίκων για διαιτητική εκδίκαση ορισμένης διαφοράς ή υπόθεσης τους, εφόσον συντρέχουν σωρευτικώς οι ακόλουθες προϋποθέσεις: (α) η σχετική συμφωνία των διαδίκων να είναι προϊόν ελεύθερης διαπραγμάτευσης μεταξύ τους, (β) η έχουν εξουσία ελεύθερης διάθεσης του αντικειμένου της διαφοράς ή υπόθεσης τους, (γ) ειδικές διατάξεις νόμου ή διεθνούς σύμβασης, επικυρωμένης με νόμο, να ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις και τις έννομες συνέπειες της διαιτητικής συμφωνίας, της διαιτητικής διαδικασίας και της διαιτητικής απόφασης, και (δ) να παραμένει πάντα ανοικτός ο δρόμος προς τα τακτικά δικαστήρια για τον δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας και του κύρους της διαιτητικής συμφωνίας, της διαιτητικής διαδικασίας και της διαιτητικής απόφασης (βλ. και Κ. Μπέη, Μαθήματα πολιτικής δικονομίας - Θεμελιακές έννοιες, Αθήνα, 1984, σελ. 326 επ.).

Περαιτέρω, η εκτελεστότητα της διαιτητικής απόφασης αναπτύσσεται κατ' αρχήν μαζί με το δεδικασμένο της, το οποίο παράγεται με την έκδοση οριστικής και τελεσιδικής απόφασης. Γίνεται δεκτό ότι προσωρινή εκτελεστότητα μπορούν να προσδώσουν τα μέρη, με μεταξύ τους συμφωνία, σε απόφαση που ακόμη δεν παράγει δεδικασμένο, μόνον στην περίπτωση που τα ένδικα μέσα επί της πρωτοβάθμιας απόφασης δεν προβλέπονται από νομοθετική διάταξη, αλλά από συμβατικό όρο (βλ. Στ. Κουσουλή, Διαιτησία, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 108). Δεδομένου ότι, εν προκειμένω, η διαιτητική διαδικασία του άρθρου 95 του ν. 2725/1999 περιλαμβάνει υποχρεωτικώς δύο βαθμούς δικαιοδοσίας (άρθρο 95 παρ. 2), η δε εκτελεστότητα επέρχεται δια της τελεσιδικίας (άρθρο 95 παρ. 6), επισημαίνεται, εν σχέσει προς τη νομοθετική πρόβλεψη προσωρινής εκτελεστότητας των αποφάσεων της πρωτοβάθμιας διαιτητικής επιτροπής, ότι εισάγεται αντίστροφος κανόνας από τον γενικώς ισχύοντα στην τακτική διαδικασία του ΚΠολΔ, συμφώνως προς τον οποίο οι αποφάσεις των πρωτοβάθμιων δικαστηρίων κηρύσσονται προσωρινώς εκτελεστές, μόνον εφόσον γίνει δεκτό σχετικό αίτημα του επιτιθέμενου διαδίκου.

β) Προφανώς εκ παραδρομής, αναφέρεται, εσφαλμένως, ότι η παρ. 6 του άρθρου 95 του ν. 2725/1999 έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 13 του ν. 3262/2004.

7. Επί του άρθρου 34

Συμφώνως προς την προτεινόμενη αντικατάσταση του άρθρου 32 του π.δ. 343/2001, «Τα ελάχιστα απαιτούμενα προσόντα του προσωπικού που [προσλαμβάνεται επιτοπίως προς κάλυψη λειτουργικών αναγκών των γραφείων εξωτερικού του Ε.Ο.Τ.], τα σχετικά κριτήρια επιλογής, η αμοιβή, καθώς και οι όροι προκήρυξης καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού».

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η υπεξουσιοδότηση, δηλαδή η περαιτέρω μεταβίβαση κανονιστικής αρμοδιότητας από το νομοθετικώς εξουσιοδοτούμενο όργανο σε άλλο διοικητικό όργανο, εν προκειμένω Υπουργό, απαγορεύεται καταρχήν (βλ. ΣτΕ 3463/1998, ΤΝΠ Νόμος), εκτός εάν αφορά, ιδίως, τη ρύθμιση θεμάτων «τοπικού ενδιαφέροντος» (βλ. ΣτΕ 4199/1997, ΤΝΠ Νόμος).

8. Επί του άρθρου 37

Με το προτεινόμενο άρθρο προβλέπεται δυνατότητα του Ε.Ο.Τ. να «συμβάλλεται είτε με απευθείας συμφωνίες είτε κατόπιν επιλογής [άλλων ημεδαπών ή αλλοδαπών νομικών ή φυσικών προσώπων, με τα οποία συμπράττει για την επίτευξη του σκοπού του] μετά από σχετική πρόσκληση είτε δια του τύπου είτε μέσω της διαδικτυακής πύλης του, για εκδήλωση ενδιαφέροντος και με βάση τις πλέον συμφέρουσες για τον Οργανισμό προτάσεις, που υποβάλλονται από τους ενδιαφερομένους».

Επισημαίνεται ότι οι ως άνω δημόσιες συμβάσεις διέπονται, ως προς τη διαδικασία κατάρτισής τους, και εφόσον υπερβαίνουν το προβλεπόμενο ελάχιστο όριο προϋπολογιζόμενης δαπάνης, από τις διατάξεις της σχετικής Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως αυτή έχει ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο με το π.δ. 60/2007, ανεξαρτήτως δε ύψους δαπάνης, από το π.δ. 118/2007, «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου» και το β.δ. «Περί Κανονισμού διενέργειας μισθώσεων, εκμισθώσεων, προμηθειών, τουριστικών εκδηλώσεων, διαφημίσεων και αγορών ή ανταλλαγών ακινήτων υπό του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού» (ΦΕΚ Α΄ 199/5.10.1957) [βλ., επίσης, την Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής της 1.8.2006 «σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις “δημόσιες συμβάσεις”» (2006/C 179, σελ. 2-7)].

9. Επί του άρθρου 46 παρ.1

Κατά το προς ψήφιση άρθρο, «β. Μέχρι την [30ή Απριλίου 2012] μπορεί να καταβληθεί η ενίσχυση του ειδικού φόρου στους δικαιούχους του άρθρου 7

του ν. 1597/1986, όπως έχει τροποποιηθεί, για τις ελληνικές ταινίες που προβλήθηκαν στις κινηματογραφικές αίθουσες το 2010».

Δεδομένου ότι το άρθρο 7 του ν. 1597/1986 έχει καταργηθεί από το άρθρο 50 παρ. 2 του ν. 3905/2010 (από 1.10.2011), θα πρέπει η προς ψήφιση διάταξη να αναδιατυπωθεί ως εξής: «β. Μέχρι την [30ή Απριλίου 2012] μπορεί να καταβληθεί η ενίσχυση του ειδικού φόρου στους δικαιούχους του άρθρου 7 του ν. 1597/1986, όπως ίσχυε πριν από την κατάργησή του, για τις ελληνικές ταινίες που προβλήθηκαν στις κινηματογραφικές αίθουσες το 2010».

Αθήνα, 13 Φεβρουαρίου 2012

Οι εισηγητές

Αθανασία Διονυσοπούλου (I.A, II.2,3)

Επιστημονική Συνεργάτις

Ανδρέας Κούνδουρος (I.A, II.7,8,9)

Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών

Μαριάνθη Καλυβιώτου (I.A,B, II.1,4,5,6)

Ειδικό Επιστημονικό Συνεργάτη

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

Αν. 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