



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Εξυγίανση, αναδιάρθρωση και ανάπτυξη των Αστικών Συγκοινωνιών
Περιφέρειας Αττικής και άλλες διατάξεις»**

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διарκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια και 17 άρθρα. Σκοπός του Νοσχ είναι η αναδιάρθρωση των δημόσιων συγκοινωνιών που εκτελούνται εντός των ορίων της Περιφέρειας Αττικής, όπως αυτή ορίζεται στον ν. 3852/2010, εκτός από τις νήσους.

Με το Κεφάλαιο Α' (άρθρα 1 έως 3) ρυθμίζονται ζητήματα αναδιάρθρωσης και εξυγίανσης των αστικών συγκοινωνιών. Ειδικότερα, μεταβιβάζονται αυτοδικαίως, με τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, στην εταιρεία «ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΣΤΙΚΩΝ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΑΘΗΝΩΝ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (εφεξής ΟΑΣΑ) οι μετοχές της εταιρείας «ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (εφεξής ΑΜΕΛ) και της εταιρείας «ΤΡΑΜ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ Α.Ε.» (εφεξής ΤΡΑΜ) που ανήκουν στην εταιρεία «ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε.» κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας, χωρίς την τήρηση άλλης διατύπωσης και χωρίς την καταβολή τιμήματος. Οι ως άνω μεταβιβάσεις απαλλάσσονται από την καταβολή φόρου ή άλλης επιβάρυνσης. Επίσης, με τη δημοσίευση του παρόντος: α) η «ΑΝΩΝΥΜΗ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΑΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΘΕΡΜΙΚΩΝ ΛΕΩΦΟΡΕΙΩΝ» (εφεξής ΕΘΕΛ) τίθεται σε διαδικασία συγχώνευσης με την εταιρεία «ΗΛΕΚΤΡΟΚΙΝΗΤΑ ΛΕΩΦΟΡΕΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΑΘΗΝΩΝ ΠΕΙΡΑΙΩΣ» (εφεξής ΗΛΠΑΠ) με απορρόφηση του τελευταίου από την πρώτη και μετονομασία του νέου φορέα

σε «ΟΔΙΚΕΣ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (εφεξής ΟΣΥ) και β) η ΑΜΕΛ τίθεται σε διαδικασία συγχώνευσης με τον ΗΛΠΑΠ και την ΤΡΑΜ με απορρόφηση των τελευταίων από την πρώτη και μετονομασία του νέου φορέα σε «ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (εφεξής ΣΤΑΣΥ) (άρθρο 1). Περαιτέρω προβλέπεται ότι όλα τα περιουσιακά στοιχεία των εταιρειών που απορροφώνται, μεταβιβάζονται αυτοδικαίως και χωρίς την τήρηση άλλης διατύπωσης στις απορροφώσες εταιρείες, ενώ οι ως άνω μεταβιβάσεις απαλλάσσονται από κάθε τέλος, φόρο, εισφορά ή δικαίωμα υπέρ του Δημοσίου ή τρίτου (άρθρο 2). Ακόμη διαγράφονται από τις οικονομικές τους καταστάσεις και μεταφέρονται στον κρατικό προϋπολογισμό τόσο τα χρέη των εταιρειών που συγχωνεύονται έναντι του Δημοσίου και έναντι του ΟΑΣΑ, όσο και τα χρέη του ΟΑΣΑ έναντι του Δημοσίου, και ρυθμίζονται ζητήματα αυξήσεων μετοχικού κεφαλαίου, επενδυτικών προγραμμάτων και λοιπών ευεργετημένων των ως άνω εταιρειών (άρθρο 3).

Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 4 έως 7) ρυθμίζονται θέματα οργάνωσης και ανάπτυξης των δημόσιων συγκοινωνιών. Ειδικότερα, προσδιορίζεται ο ρόλος του ΟΑΣΑ, ο οποίος αναλαμβάνει τον σχεδιασμό, την οργάνωση, τον συντονισμό και τον έλεγχο του συγκοινωνιακού έργου όλων των επίγειων και υπόγειων μέσων μαζικής μεταφοράς, προβλέπεται ότι η εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου στην περιοχή αρμοδιότητας του ΟΑΣΑ γίνεται από τις Εταιρείες Παροχής Συγκοινωνιακού Έργου (ΕΠΣΕ), που είναι ν.π.ι.δ., λειτουργούν με βάση τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, διέπονται από το δίκαιο περί ανωνύμων εταιρειών και συντονίζονται και ελέγχονται από τον ΟΑΣΑ. Ως ΕΠΣΕ ορίζονται τόσο η ΟΣΥ και η ΣΤΑΣΥ, όσο και όλοι οι πάροχοι δημόσιας συγκοινωνίας – εκτός από τον ΟΣΕ και τους παρόχους σιδηροδρομικού έργου - συμπεριλαμβανομένων των οικείων φορέων των ΟΤΑ και των ΚΤΕΛ (άρθρο 4). Περαιτέρω, καθορίζονται οι αρμοδιότητες του ΟΑΣΑ και των εταιρειών του ομίλου ΟΑΣΑ και προβλέπεται η σύναψη Συμβάσεων Παροχής Συγκοινωνιακού Έργου, βάσει δεικτών έργου, κόστους και ποιότητας (άρθρο 5), ρυθμίζονται ζητήματα κατάρτισης του προϋπολογισμού των εταιρειών του ομίλου ΟΑΣΑ, απόδοσης στον ΟΑΣΑ εισπράξεων από την πώληση των εισιτηρίων, σύναψης συμβάσεων με υπουργεία για την καταβολή προς τον ΟΑΣΑ της διαφοράς από τυχόν μειωμένα εισιτήρια για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, θεσπίζεται «Σύμφωνο Ευθύνης» με το οποίο προβλέπονται υποχρεώσεις των εταιρειών του ομίλου ΟΑΣΑ, ιδίως όσον αφορά την καθιέρωση μηχανισμού επίβλεψης της εφαρμογής του προϋπολογισμού τους και τήρησης του ανώτατου ορίου των κρατικών επιδοτήσεων (άρθρο 6)

και προβλέπεται η υπαγωγή του ΟΑΣΑ και του ομίλου εταιρειών του στις διατάξεις του ν. 3429/2005 για τις ΔΕΚΟ (άρθρο 7).

Με το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 8 έως 13) ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με το προσωπικό των παλαιών (ΕΘΕΛ, ΗΛΠΑΠ, ΑΜΕΛ, ΗΣΑΠ, ΤΡΑΜ) και των νέων (ΟΣΥ, ΣΤΑΣΥ) φορέων δημόσιων συγκοινωνιών και του ΟΑΣΑ. Ειδικότερα, προσδιορίζονται οι έννοιες όρων που περιέχονται στα άρθρα 8 έως 13 του Νσχ, ορίζεται ρητώς η κατίσχυση των διατάξεων του Κεφαλαίου Γ' έναντι κάθε άλλης ρύθμισης (άρθρο 8), και καθορίζονται η διαδικασία μετάταξης του πλεονάζοντος προσωπικού, που είτε δεν κρίνεται αναγκαίο είτε δεν κατέχει οργανική θέση στους παλαιούς φορείς και τον ΟΑΣΑ, σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, ν.π.δ.δ., ΟΤΑ και ν.π.ι.δ. του δημόσιου τομέα, καθορίζονται δε και οι έννομες συνέπειες για όσους εργαζομένους εξακολουθήσουν να απασχολούνται στους παλαιούς φορείς ή τον ΟΑΣΑ (άρθρα 9 και 10). Ορίζονται, επίσης, η υποχρέωση κάθε νέου φορέα και του ΟΑΣΑ να καταρτίσουν οργανόγραμμα και κανονισμό εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας και οι έννομες συνέπειές τους για το προσωπικό, και προβλέπεται διαδικασία περαιτέρω μετατάξεων για εργαζομένους των νέων φορέων και του ΟΑΣΑ, που εντός τριών ετών από τη θέση σε ισχύ του οργανογράμματος δεν κρίνονται αναγκαίοι ή δεν κατέχουν οργανική θέση (άρθρο 11). Εισάγεται, περαιτέρω, εξαιρετική διαδικασία συλλογικής διαπραγμάτευσης μεταξύ κάθε νέου φορέα καθώς και του ΟΑΣΑ, και της πιο αντιπροσωπευτικής συνδικαλιστικής οργάνωσης του προσωπικού, και ορίζεται ότι, από τον χρόνο έναρξης ισχύος της επιχειρησιακής συλλογικής σύμβασης εργασίας ή του νόμου που θα θεσπισθεί σε περίπτωση που αποτύχουν οι διαπραγματεύσεις, αντικαθίστανται αυτοδικαίως οι υφιστάμενες συλλογικές ή άλλες ρυθμίσεις εργασίας που αφορούν τους εργαζομένους των νέων φορέων και του ΟΑΣΑ από τις διατάξεις της συλλογικής επιχειρησιακής σύμβασης ή του νόμου που θα θεσπισθεί σε περίπτωση αποτυχίας των διαπραγματεύσεων (άρθρο 12). Καθορίζονται, τέλος, ζητήματα σχετικά με το ύψος των αποζημιώσεων σε περίπτωση λύσης της εργασιακής σχέσης με παλαιούς ή νέους φορείς ή τον ΟΑΣΑ, και παρέχεται στον Υπουργό Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύου η εξουσιοδότηση να εκδώσει Υ.Α., προκειμένου να ρυθμισθούν τεχνικής φύσεως ζητήματα που προκύπτουν εκ του Κεφαλαίου Γ', ακόμη και κατά τρόπο αντίθετο προς τις ρυθμίσεις του Νσχ.

Το Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 14 έως 17) περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις για τη διοίκηση των συγχωνευόμενων εταιρειών έως τη συγκρότηση των νέων διοικητικών συμβουλίων (άρθρο 14), ρυθμίζονται, δε, ζητήματα τήρησης

του προϋπολογισμού των εταιρειών του ομίλου του ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ (άρθρο 15) και καθορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος (άρθρο 17).

Β. Σε ό,τι αφορά το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για τις αστικές συγκοινωνίες επισημαίνεται ο Κανονισμός (ΕΚ) υπ' αριθμ. 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2007 για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθμ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθμ. 1107/70» (ΕΕ L 315, σ. 1 επ.), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ από 3.12.2009 και ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, και ζητήματα αποζημίωσης για την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των εσωτερικών επιβατικών μεταφορών. Επίσης, η Λευκή Βίβλος για την «Ευρωπαϊκή Πολιτική Μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών» που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 12.9.2001 [COM (2001) 370], η Ανακοίνωση της Επιτροπής για το μέλλον των μεταφορών [COM (2009) 279, σ. 4] και το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 «σχετικά με την κατάρτιση σχεδίου δράσης για την αστική κινητικότητα» (2010/184 Ε/09 σ. 43 επ.).

Γ. Επισημαίνεται ότι η αναδιάρθρωση των αστικών συγκοινωνιών προβλέπεται και στο Επικαιροποιημένο Μνημόνιο («Σύσταση για Απόφαση του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 2010, απευθυνόμενης προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμβάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας, δια της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος» της 6ης Αυγούστου 2010), συμφώνως προς το οποίο «Η Κυβέρνηση υποθετεί σχέδιο αναδιάρθρωσης του Οργανισμού Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών (ΟΑΣΑ). Επιδίωξη του σχεδίου είναι να μειωθεί το λειτουργικό κόστος της εταιρείας και να καταστεί οικονομικά βιώσιμη. Οι κρατικές επιδοτήσεις δεν θα πρέπει να ξεπερνούν το 40% του λειτουργικού κόστους σύμφωνα με τις πρακτικές της Ε.Ε. Το σχέδιο περιλαμβάνει περικοπές στις λειτουργικές δαπάνες της εταιρείας και αυξήσεις εισιτηρίων. Οι προβλεπόμενες ενέργειες θα υλοποιηθούν μέχρι το τέλος Μαρτίου του 2011».

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νσχ

1. Επί των άρθρων 1 παρ. 3 και 4, 2, 3 παρ. 1 και 3 και 6 παρ. 6

Συμφώνως προς το άρθρο 4 παρ. 2 του Νσχ, «Ο προγραμματισμός, η οργάνωση και η εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου στην περιοχή αρμοδιότητας του ΟΑΣΑ με μέσα μαζικής μεταφοράς διενεργείται από τις εταιρείες

παροχής συγκοινωνιακού έργου (ΕΠΣΕ)». Ως ΕΠΣΕ νοούνται οι ΟΣΥ και η ΣΤΑΣΥ, οι οποίες υπάγονται στον ν. 3429/2005 περί ΔΕΚΟ, καθώς και όλοι οι πάροχοι δημόσιας συγκοινωνίας που λειτουργούν στην Περιφέρεια Αττικής, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι φορείς των ΟΤΑ που εκτελούν συγκοινωνιακό έργο και τα Κοινά Ταμεία Είσπραξης Λεωφορείων (ΚΤΕΛ) «ή οποιοσδήποτε άλλος φορέας που θα παρέχει στο μέλλον έργο δημόσιων συγκοινωνιών».

Υπέρ του ΟΑΣΑ και των εταιρειών του ομίλου ΟΑΣΑ θεσπίζονται απαλλαγές από φόρους, εισφορές, τέλη ή άλλες επιβαρύνσεις, διαγράφονται χρέη τους, τα οποία μεταφέρονται στον κρατικό προϋπολογισμό, αναλαμβάνεται από το Ελληνικό Δημόσιο το υπόλοιπο του υφιστάμενου οφειλόμενου τραπεζικού δανεισμού τους και προβλέπεται επιδότηση του ΟΑΣΑ για την κάλυψη του συνολικού ετήσιου λειτουργικού ελλείμματος των εταιρειών του ομίλου. Η επιδότηση λαμβάνεται για όσο διάστημα ο όμιλος ΟΑΣΑ παραμένει συνολικώς ελλειμματικός, και δεν μπορεί να υπερβαίνει ποσοστό 40% του ετήσιου λειτουργικού κόστους (άρθρα 1 παρ. 3 και 4, 2, 3 παρ. 1 και 3, 6 παρ. 6 του Νσχ).

Με τις άνω ρυθμίσεις φαίνεται να χορηγούνται κρατικές ενισχύσεις, δημιουργείται δε προβληματισμός ως προς το εάν αυτές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην άρθρου 87 της ΣΕΚ). Σημειώνεται ότι ανεξαρτήτως της απάντησης στο ερώτημα, υπάρχει υποχρέωση γνωστοποίησής τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συμφώνως προς το άρθρο 108 παρ. 3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην άρθρο 88 της ΣΕΚ) και τον Κανονισμό (ΕΚ) 659/1999.

Κρίσιμο είναι εν προκειμένω το εάν οι εν λόγω κρατικές ενισχύσεις συνιστούν αντιστάθμιση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Σημαντική, καθόσον αφορά τη διερεύνηση αυτή, είναι η απόφαση C-280/00 Altmark, Trans GmbH και Regierungspräsidium Magdeburg κατά Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Συλλογή 2003, I-7747) του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμφώνως προς την οποία οι αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 της Συνθήκης, εφόσον πληρούνται σωρευτικώς τέσσερα κριτήρια: α) η δικαιούχος επιχείρηση πρέπει να είναι πράγματι επιφορτισμένη με την εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας και η υποχρέωση αυτή πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένη, β) οι βασικές παράμετροι βάσει των οποίων υπολογίζεται η αντιστάθμιση πρέπει να έχουν προσδιορισθεί προη-

γούμενως αντικειμενικώς και με διαφάνεια, γ) η αντιστάθμιση δεν μπορεί να υπερβαίνει το μέτρο του αναγκαίου προς κάλυψη του συνόλου ή μέρους του κόστους για την εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων και ενός ευλόγου κέρδους όσον αφορά την εκπλήρωση των υποχρεώσεων αυτών, και δ) η επιλογή της επιχείρησης στην οποία πρόκειται να ανατεθεί η εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας σε συγκεκριμένη περίπτωση δεν πραγματοποιείται στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, παρέχοντας τη δυνατότητα επιλογής του υποψηφίου που είναι σε θέση να παράσχει τις σχετικές υπηρεσίες με το μικρότερο για το κοινωνικό σύνολο κόστος, το δε επίπεδο της απαραίτητης αντιστάθμισης πρέπει να καθορίζεται βάσει ανάλυσης του κόστους για μια μέση επιχείρηση, με χρηστή διαχείριση και καταλλήλως εξοπλισμένη με μεταφορικά μέσα.

Εφόσον πληρούνται τα τέσσερα αυτά κριτήρια, η αντιστάθμιση για παροχή δημόσιας υπηρεσίας δεν συνιστά κρατική ενίσχυση και δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (βλ., αναλυτικώς, Θ. Μπασματζή, Οι κρατικές ενισχύσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας και το άρθρο 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις 2009, 40 επ., Ε. Μουαμελετζή, Η αντιστάθμιση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας αποτελεί κρατική ενίσχυση; (με αφορμή την απόφαση Altmark του ΔΕΚ της 24.7.2003, Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις 2004, 42, 45 επ.).

Αντίστοιχη προσέγγιση έχει υιοθετηθεί στις ειδικές ρυθμίσεις για τον τομέα των οδικών μεταφορών, που είναι οι ακόλουθες:

α) Ο Κανονισμός (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2007 «για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των Κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70» (ΕΕ L 315 της 3.12.2007, σ. 13 επ.), στο προοίμιο του οποίου (σημεία 33 επ.) γίνεται μνεία στην απόφαση Altmark.

β) Το άρθρο 93 (πρώην άρθρο 73 της ΣΕΚ) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμφώνως προς το οποίο «Οι ενισχύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες συντονισμού των μεταφορών ή που αντιστοιχούν στην αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας είναι συμβιβάσιμες με τις Συνθήκες». Η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται και στις οδικές μεταφορές (άρθρο 100 της Συνθήκης).

γ) Η υπ' αριθμ. 2005/842/ΕΚ Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 28ης Νοεμβρίου 2005 «σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου

86 παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος» (ΕΕ L 321, σελ. 67), κατά την οποία «Το άρθρο 73 της Συνθήκης [πλέον 93] συνιστά *lex specialis* [ειδική ρύθμιση] σε σχέση με το άρθρο 86 παράγραφος 2 [πλέον άρθρο 107 παρ. 2] και θεσπίζει τους κανόνες που εφαρμόζονται στις αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των οδικών μεταφορών. Το εν λόγω άρθρο αναλύεται από τον Κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969 «Περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών», ο οποίος καθορίζει τους γενικούς όρους σχετικώς με τις υποχρεώσεις της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των οδικών μεταφορών και προβλέπει μεθόδους υπολογισμού της αντιστάθμισης. Ο Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 προβλέπει απαλλαγή από όλες τις αντισταθμίσεις στον τομέα των οδικών μεταφορών που πληρούν τις προϋποθέσεις κοινοποίησης δυνάμει του άρθρου 108 παρ. 3 της Συνθήκης και επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του στην περίπτωση επιχειρήσεων που πραγματοποιούν αποκλειστικώς αστικές, υπεραστικές ή περιφερειακές μεταφορές. Όταν εφαρμόζεται η εν λόγω παρέκκλιση, κάθε αντιστάθμιση για υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, εφόσον αποτελεί κρατική ενίσχυση, διέπεται από τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70, της 4ης Ιουνίου 1970, περί ενισχύσεων που χορηγούνται στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών. Και καταλήγει με το συμπέρασμα ότι, συμφώνως προς την απόφαση «Altmark», οι αντισταθμίσεις που δεν τηρούν τις διατάξεις του άρθρου 73 [πλέον 93] δεν μπορούν να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με τη Συνθήκη, και αυτό βάσει του άρθρου 86 παρ. 2 [πλέον 106 παρ. 2] ή άλλων διατάξεων της Συνθήκης» (Απόφαση 2005/842/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προοίμιο, σημείο 17).

Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η νεότερη απόφαση C-504/07 *Associação Nacional de Transportadores Rodovios de Pesados de Passageiros* (Antrop) κ.λπ. κατά *Conselho de Ministros* κ.λπ. (αίτηση του *Supremo Tribunal Administrativo* για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως) (εφεξής Antrop, ΕΕ C 153/7 της 4.7.2009) του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία ερμηνεύοντας τις διατάξεις του Κανονισμού 1191/69, απεφάνθη ότι, όταν μέτρα ενίσχυσης εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 1191/69,

περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις οι οποίες είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 1893/91, η συμβατότητά τους με το κοινοτικό δίκαιο δεν πρέπει να εκτιμάται βάσει των σχετικών με τις κρατικές ενισχύσεις διατάξεων της Συνθήκης, αλλά βάσει των διατάξεων του εν λόγω Κανονισμού. Περαιτέρω, έκρινε ότι επιτρέπεται καταρχήν στα κράτη μέλη να χορηγούν σε δημόσια επιχείρηση μεταφοράς επιβατών – όταν αυτή φέρει υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας – συγκεκριμένη αντισταθμιστική παροχή για τις επιβαρύνσεις που απορρέουν από την υποχρέωση αυτή. Επομένως, η υποχρέωση χορήγησης αντισταθμιστικής παροχής συνδέεται κατ' ανάγκη με την εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, και, ως εκ τούτου, οι επιχειρήσεις που θεωρούνται ως παρέχουσες υπηρεσία συγκοινωνιών, χωρίς να τους επιβάλλεται καμία υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας, δεν μπορούν να τύχουν τέτοιων αντισταθμιστικών παροχών (βλ. σκέψεις 20-21, διατακτ. 1). Συμφώνως προς τις σκέψεις 26 και 29 (διατακτ. 2) της εν λόγω απόφασης, απαγορεύεται η χορήγηση αντισταθμιστικών παροχών στην περίπτωση που δεν είναι δυνατό να καθορισθεί το κόστος της δραστηριότητας την οποία ασκούν οι οικείες επιχειρήσεις στο πλαίσιο της εκτέλεσης των υποχρεώσεων τους δημόσιας υπηρεσίας. Αυτό συντρέχει στην περίπτωση επιχείρησης μεταφορών, στην οποία έχει παραχωρηθεί δημόσια υπηρεσία και η οποία απολαύει, εντός ορισμένης αστικής περιμέτρου, καθεστώτος αποκλειστικότητας λόγω των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που υπέχει, ενώ συγχρόνως ασκεί, ανταγωνιστικώς προς ιδιωτικές επιχειρήσεις και εκτός αυτής της περιμέτρου αποκλειστικότητας, άλλο τμήμα της δραστηριότητάς της για το οποίο δεν υπόκειται στις ίδιες υποχρεώσεις, οσάκις δεν είναι δυνατό να αποδειχθεί, βάσει ασφαλών λογιστικών στοιχείων, η διαφορά μεταξύ του κόστους που χρεώνεται στο τμήμα της δραστηριότητας εντός της ζώνης η οποία αποτελεί αντικείμενο της παραχώρησης και των αντίστοιχων εσόδων και, κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατό να υπολογισθεί το επιπλέον κόστος που προκύπτει από την εκτέλεση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας εκ μέρους της οικείας επιχείρησης.

2. Επί του άρθρου 1 παρ. 3

α) Συμφώνως προς το εδ. γ' της παρ. 3 του άρθρου 1 του Νοσχ, «Η μια μετοχή που κατέχει ο Δήμος Αγ. Ιωάννη Ρέντη στην ΕΘΕΛ μεταβιβάζεται από τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως αυτοδικαίως, χωρίς την τήρηση οποιασδήποτε διατύπωσης και με τίμημα ίσο προς την

ονομαστική αξία της μετοχής στον ΟΑΣΑ». Εν προκειμένω, τίθεται, ενδεχομένως, ζήτημα εφαρμογής των άρθρων 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., δεδομένου ότι, όπως έχει παγίως κριθεί, στο ρυθμιστικό τους πεδίο εμπίπτουν όλα τα περιουσιακά στοιχεία, ακίνητα και κινητά, όπως οι μετοχές, καθώς και τα ενοχικά δικαιώματα (βλ. ΟΛΑΠ 31/2007, ΟΛΑΠ 40/1998, ΝοΒ 1999, σ. 752 με σχόλιο Γ. Κασσιμάτη. Επίσης, βλ. ΑΠ 104/2009). Ερευνητέον, συνεπώς, εάν η ονομαστική αξία της απαλλοτριούμενης μετοχής υπολείπεται της πραγματικής ή εσωτερικής της αξίας, η οποία προκύπτει από τη διαίρεση της πραγματικής αξίας της περιουσίας της εταιρείας προς με το συνολικό αριθμό των μετοχών (βλ. ΕφΑθ 4293/2006, ΔΕΕ 2007, σ. 679), προκειμένου να διαπιστωθεί εάν το τίμημα που καταβάλλεται στον ως άνω Δήμο συνιστά πλήρη αποζημίωση κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 17 του Συντάγματος. Το ίδιο ισχύει και για τυχόν δικαιώματα ή επιβαρύνσεις υπέρ τρίτων.

β) Επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α΄ 87), ο Δήμος Αγ. Ιωάννου Ρέντη, μετά τη συνένωσή του με τον Δήμο Νίκαιας, μετονομάστηκε σε Δήμο «Νίκαιας – Αγ. Ιωάννη Ρέντη».

3. Επί του άρθρου 1 παρ. 6

Με την προτεινόμενη διάταξη εισάγονται παρεκκλίσεις από την εφαρμογή, επί της διαδικασίας συγχωνεύσεων των φορέων συγκοινωνιών, των άρθρων 68 επ. του κ.ν. 2190/1920. Αυτονοήτως, οι προτεινόμενες παρεκκλίσεις δεν κατισχύουν των διατάξεων του κ.ν. 2190/1920 (όπως ισχύει), οι οποίες αποτελούν μεταφορά στο εθνικό δίκαιο διατάξεων παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και δη της Τρίτης Οδηγίας ΕΟΚ περί ανωνύμων εταιρειών.

4. Επί του άρθρου 2 παρ. 3

Συμφώνως προς το τελευταίο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 2 του υπό συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, «Τα δικαιώματα και οι αμοιβές των Υποθηκοφυλάκων/Κτηματολογικών Γραφείων για όλες τις (...) συμβάσεις, πράξεις, συμφωνίες» που θα προκύψουν κατά τη μεταβίβαση των περιουσιακών στοιχείων των παλαιών φορέων στις απορροφούσες ΟΣΥ και ΣΤΑΣΥ «ανέρχονται σε ποσοστό 5% αυτών που προβλέπονται από τον νόμο».

Η απαίτηση των υποθηκοφυλάκων περί είσπραξης αμοιβής για τις παρεχόμενες εργασίες τους έχει χαρακτηριστεί – ειδικώς για τους άμισθους υποθηκοφύλακες – ως ανήκουσα στη σφαίρα των δικαιωμάτων δημοσίου δικαίου (βλ. ΟΛΑΠ 17/1978, ΝοΒ 1978, σ. 1223, όπου αναφέρεται ότι «αι απαι-

τήσεις (...) των υποθηκοφυλάκων (...) ανήκουσιν εις την σφαίραν του δημοσίου δικαίου, περιλαμβανόμεναι μεταξύ των ούτω αποκαλουμένων δημοσίων δικαιωμάτων»), και μάλιστα κατοχυρωμένων στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. Μακρίδου Κ. – Διαμαντόπουλο Γ., Αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης περί εισπράξεως εκ μέρους των άμισθων υποθηκοφυλάκων (...) παγίων δικαιωμάτων (...), Γνωμοδότηση, ΕλλΔνη 2010, σ. 646 επ.).

Το συμφέρον, χάριν του οποίου περιορίζονται τα δικαιώματα των υποθηκοφυλάκων, αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το υπό ψήφιση Νοσχ. συμφώνως προς την οποία, μέσω του σχήματος της συγχώνευσης μεταξύ των παλαιών φορέων, «επιδιώκεται η εξυγίανση, αναδιάρθρωση και ανάπτυξη των αστικών συγκοινωνιών», οι δε προτεινόμενες ρυθμίσεις εισάγονται «προκειμένου να εξυπηρετηθεί το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που συνίσταται στην τεχνικοοικονομική εξυγίανση των εταιρειών και την αποδοτικότερη λειτουργία τους προς όφελος του επιβατικού κοινού» (σ. 1 και 2, αντιστοίχως, της αιτιολογικής έκθεσης).

Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργείται, εν προκειμένω, προβληματισμός σχετικώς με το αν η υπό ψήφιση διάταξη, που περιορίζει την αμοιβή των υποθηκοφυλάκων και των προϊσταμένων κτηματολογικών γραφείων στο 5% της προβλεπομένης, υπερβαίνει ή όχι το αναγκαίο μέτρο, ώστε να επιτευχθεί εύλογη ισορροπία μεταξύ των συγκρουόμενων συμφερόντων, και με το εάν, επομένως, συνάδει προς την κατ' άρθρον 25 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας.

Επισημαίνεται συναφώς ότι η πρόσφατη ελληνική νομολογία (σε επίπεδο πρώτου και δευτέρου βαθμού της Δικαιοσύνης) εμφανίζεται διχασμένη στο ζήτημα της συνταγματικότητας μιας νομοθετικής διάταξης με παρεμφερές περιεχόμενο (άρθρο 14 παρ. 2 του ν. 3156/2003, συμφώνως προς το οποίο τα δικαιώματα των υποθηκοφυλάκων επί εγγραφής εμπράγματων δικαιωμάτων προς διασφάλιση ομολογιακού δανείου καθορίζονται, για λόγους εξυπηρέτησης της αναπτυξιακής πολιτικής, σε πάγιο ποσό (συγκεκριμένως, στα εκατό ευρώ) (υπέρ της αντισυνταγματικότητας της διάταξης: ΜονΠρωτΑμαλ 40/2010, ΕλλΔνη 2010, σ. 829, ΜονΠρωτΑμαλ 100/2007, ΜονΠρωτΣπарт 106/2007, ΜονΠρωτΚιρκ 431/2008, ΕιρΔομ 2/2009, αδημοσίευτες στον νομικό τύπο. Εναντίον: ΕφΑθ 6959/2008, ΕλλΔνη 2009, σ. 614, ΕφΑιγ 235/2009, ΕφΘεσσαλ 1149/2009, ΜονΠρωτΚαβ 433/2007, ΜονΠρωτΒερ 150/2007, αδημοσίευτες στον νομικό τύπο). Παρόμοια, τέλος, διάταξη, σχετική με τον περιορισμό της αμοιβής των συμβολαιογράφων για αναπτυξιακούς σκοπούς [άρθρο 84 παρ. 2γ του ν. 1969/1991 (καταργηθέντος ήδη με

τον ν. 3371/2005), με το οποίο προσδιορίζεται η αμοιβή του συμβολαιογράφου στο ποσό των 10.000 δραχμών για τη σύνταξη πωλητήριων συμβολαίων, με τα οποία οι Τράπεζες μεταβιβάζουν περιουσιακά τους στοιχεία στις ιδρυόμενες από αυτές ανώνυμες εταιρείες διαχείρισης και ρευστοποίησης του ενεργητικού ή παθητικού τους] κρίθηκε αντισυνταγματική με την απόφαση 10/2003 της Ολομέλειας του Άρειου Πάγου (ΕλλΔνη 2003, σ. 405, βλ. και όμοιες ΑΠ 1518 και 1519/2003).

4. Επί των άρθρων 5 παρ. 1 περιπτ. ιη' και 7

Επισημαίνεται ότι οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ του ΟΑΣΑ και των εταιρειών του ομίλου ΟΑΣΑ, συμφώνως προς την περίπτ. ιη της παρ. 1 του άρθρου 5 και το άρθρο 7 του Νσχ, στο μέτρο που το Νσχ δεν ορίζει διαφορετικώς, εφαρμόζεται το άρθρο 26 του ν. 3728/2008 (ΦΕΚ Α' 258) και η υπ' αριθμ. 8092/2008 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ Β' 2709) για τους κανόνες τεκμηρίωσης «ενδοομιλικών» συναλλαγών, στο πλαίσιο των οποίων οι όροι των ως άνω συμβάσεων πρέπει να είναι όμοιοι ή ταυτόσημοι και, σε κάθε περίπτωση, να μην αποκλίνουν αναίτιολογήτως από τους όρους οι οποίοι θα εφαρμόζονταν για τις ίδιες ή παρόμοιες συναλλαγές μεταξύ ανεξάρτητων επιχειρήσεων (αρχή των ίσων αποστάσεων).

5. Επί του άρθρου 8 παρ. 1 στοιχ. γ' και ζ'

Η αναφορά σε «Κεφάλαιο Ι» χρήζει αντικατάστασης από τον ορθό τύπο «Κεφάλαιο Α'».

6. Επί του άρθρου 9

Με τις διατάξεις του άρθρου 9 ρυθμίζεται η διαδικασία μετάταξης πλεονάζοντος προσωπικού των παλαιών φορέων δημόσιων συγκοινωνιών και του ΟΑΣΑ σε άλλους φορείς του δημόσιου τομέα.

α) Στην παρ. 4 εδ. β' του υπό ψήφιση άρθρου ορίζεται ότι οι εργαζόμενοι που καταγράφονται, κατά σειρά προτεραιότητας, στον κατάλογο πλεονάζοντος προσωπικού α' φάσης είναι, ανά ειδικότητα ή τομέα λειτουργίας, «οι έχοντες υποβάλει σχετική αίτηση και, εν συνεχεία, οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι της παραγράφου 1 και περαιτέρω οι έχοντες τη μεγαλύτερη πραγματική και αναγνωρισμένη προϋπηρεσία (...)». Δεδομένου ότι το, καταρχήν, ουδέτερο κριτήριο της προϋπηρεσίας ενδέχεται να προκαλέσει μειονεκτική μεταχείριση των εργαζομένων με μεγαλύτερη ηλικία (λαμβάνομένου υπόψη ότι αυτοί είναι που, κατά κανόνα, έχουν τη μεγαλύτερη προϋπηρεσία), με την απομάκρυνσή τους από τη συνήθη απασχόλησή τους, τίθεται, εν προκει-

μένω, το ερώτημα, εάν η εν λόγω ρύθμιση συνάδει προς το άρθρο 2 της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 «για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία» (ΕΕ L 303/16), η οποία απαγορεύει όχι μόνο την άμεση, αλλά και την έμμεση διάκριση λόγω ηλικίας.

β) Στην παρ. 5 του υπό ψήφιση άρθρου ορίζεται ότι «η μετάταξη κάθε εργαζομένου (...) γίνεται (...) κατά σειρά προτεραιότητας: α) σε κενή οργανική θέση προτίμησης ή και σε συνιστώμενη προσωποπαγή θέση σε φορέα υποδοχής ακριτικής περιοχής, η οποία συνιστάται με την απόφαση μετάταξης (...)». Χρήζει, ενδεχομένως, διευκρίνισης το ζήτημα εάν η ακριτική περιοχή ταυτίζεται με την περιοχή προτίμησης του αιτούντος εργαζομένου.

γ) Στην παρ. 6 του υπό ψήφιση άρθρου ορίζεται ότι, στην περίπτωση που περισσότεροι ενδιαφερόμενοι έχουν δηλώσει προτίμηση για την ίδια θέση, προτιμώνται κατά σειρά προτεραιότητας: «(...) δ) Οι έγγαμοι γονείς (κατά αριθμό τέκνων). ε) Οι άγαμοι ή χήροι ή διαζευγμένοι γονείς που έχουν επιμέλεια τέκνων (ανά αριθμό τέκνων)». Δεδομένου ότι, συμφώνως προς τη διατύπωση της προτεινόμενης διάταξης, κριτήριο για την εν προκειμένω θέση σειράς προτεραιότητας αποτελεί ο αριθμός των τέκνων, παρίσταται προβληματικός ο διαχωρισμός μεταξύ γονέων, τελούντων μεν σε διαφορετική οικογενειακή κατάσταση (έγγαμοι, άγαμοι, χήροι, κ.λπ.), αλλά εχόντων ίσο αριθμό τέκνων.

δ) Στην παρ. 9 του υπό ψήφιση άρθρου ορίζεται ότι, όσοι εργαζόμενοι δεν μεταφερθούν σε φορέα υποδοχής, αλλά εξακολουθήσουν να απασχολούνται σε παλιό φορέα ή στον ΟΑΣΑ, τεκμαίρεται ότι αποδέχονται ανεπιφύλακτως κάθε μεταβολή συλλογικών και ατομικών συμβάσεων, όρων και συνθηκών εργασίας. Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι το ανωτέρω τεκμήριο της ανεπιφύλακτης αποδοχής εκ μέρους του εργαζομένου είναι μαχητό και, επομένως, η νομιμότητα της μεταβολής των όρων της εργασιακής σχέσης μπορεί να κριθεί δικαστικώς. Σε αντίθετη περίπτωση, το κατά τα ως άνω τεκμήριο θα δυσχέραινε ανεπιτρέπτως το δικαίωμα πρόσβασης στα αρμόδια δικαστήρια (άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, άρθρο 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α.).

7. Επί του άρθρου 11 παρ. 3 εδ. 6'

Στην παρ. 3 του υπό ψήφιση άρθρου ορίζεται ότι, μετά τη θέση σε ισχύ του οργανογράμματος και του κανονισμού εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας, το διοικητικό συμβούλιο κάθε νέου φορέα ή του ΟΑΣΑ «αποφασίζει μο-

νομερώς την τοποθέτηση κάθε εργαζομένου στις θέσεις που προκύπτουν (...), χωρίς να δεσμεύεται από την ειδικότητα (...)» του εργαζομένου «κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε αντίθετης διατάξεως της κείμενης νομοθεσίας». Εν προκειμένω, δημιουργείται προβληματισμός σχετικώς με τα κριτήρια μιας τέτοιας ρύθμισης και, περαιτέρω, σχετικώς με το κατά πόσον η χωρίς κριτήρια και περιορισμούς μεταβολή του είδους της παρεχόμενης εργασίας και της ειδικότητας των εργαζομένων συνάδει προς τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1, η οποία εξασφαλίζει και την ποιοτική διάσταση της απασχόλησης (Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο, 2009, σ. 44. Κ. Παπαδημητρίου, Το κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία σε «Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του Κράτους Πρόνοιας»-Ομιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, 2006, σ. 93 επ.).

8. Επί του άρθρου 12

Συμφώνως προς τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος, «Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και, αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία». Διαμορφώνεται, έτσι, ο θεσμός της συλλογικής αυτονομίας, συμφώνως προς τον οποίο οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων έχουν τη νομική ικανότητα να καθορίζουν ελεύθερως τα μεταξύ τους δικαιώματα και υποχρεώσεις, υπογράφοντας συλλογικές συμβάσεις (βλ. Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β΄, 1991, σ. 858), ως αναγκαία προέκταση της συνδικαλιστικής ελευθερίας, που καθιερώνεται στο άρθρο 23 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. Κ. Χρυσόγονο, όπ. π., σ. 484). Γίνεται γενικώς δεκτό, ότι το άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος (υπό τη συνδυασμένη μάλιστα ερμηνεία του με το άρθρο 23 παρ. 1), περιορίζει την εξουσία του νομοθέτη υπέρ της συλλογικής αυτονομίας. Η συλλογική διαπραγμάτευση οφείλει να αναγνωρισθεί ως ο κύριος ρυθμιστικός παράγοντας των εργασιακών σχέσεων (βλ. Γ. Λεβέντη, Συλλογική αυτονομία και κρατικός παρεμβατισμός, 1981, σελ. 39), που υποχωρεί υπέρ του νόμου, μόνον εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι, ενώ, εάν υπάρχει συλλογική σύμβαση εργασίας, αυτή δεν μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με τυπικό νόμο (βλ. Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σ. 864 και 871). Τα ανωτέρω ενισχύονται τόσο από τις διατάξεις του άρθρου 8 της υπ' αριθμ. 151/1978 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας (στο εξής, ΔΣΕ), που κυρώθηκε με τον ν. 2405/1996 (ΦΕΚ Α΄ 101), οι οποίες επιτάσσουν τον διακανονισμό των όρων απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση με διαπραγματεύ-

σεις ή διαδικασία περιβαλλόμενη από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, και του άρθρου 5 της ΔΣΕ 154/1981 (κυρώθηκε με τον ν. 2403/1996), το οποίο απαιτεί να λαμβάνονται συμβατά με τις εθνικές συνθήκες μέτρα για την προώθηση της συλλογικής διαπραγματεύσεως, όσο και από τη γενική διάταξη του άρθρου 2 της ΔΣΕ 98/1949 (η οποία κυρώθηκε με τον ν. 4205/1961), όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα εκούσιων συλλογικών διαπραγματεύσεων [βλ., επίσης, τα άρθρα 6 και 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (στο εξής, ΕΚΧ), που κυρώθηκε με τον ν. 1426/1984 (ΦΕΚ Α' 32), τα οποία κατοχυρώνουν τόσο το δικαίωμα εκούσιας διαιτησίας για την επίλυση διαφορών εργασίας όσο και το δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων. Οι ανωτέρω συμβάσεις αποτελούν σημείο αναφοράς για την ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων και την ορθή εφαρμογή τους (βλ. Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο – Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, τ. 1, έκδ. 1997, σ. 29, ομοίως, Κ. Χρυσόγονο, όπ. π., σ. 484-485)]. Συνεπώς, ως καθορισμός των «γενικών όρων εργασίας» πρέπει να νοηθεί η θέσπιση ενός πλαισίου γενικών κανόνων από τον νομοθέτη, των οποίων το ρυθμιστικό πεδίο να είναι τέτοιο, ώστε να αφήνει χώρο για «συμπλήρωση» στις συλλογικές συμβάσεις (βλ. Κ. Χρυσόγονο, όπ. π., σ. 485).

Η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος, η οποία καθορίζει τα όρια ρυθμιστικής εξουσίας μεταξύ συνδικαλιστικών οργανώσεων και κοινού νομοθέτη, αναθέτει στον τελευταίο την αρμοδιότητα να καθορίζει τους όρους εργασίας με τρόπο γενικό και αφηρημένο. Κατά την άποψη η οποία γίνεται δεκτή από τη νομολογία, οι γενικοί όροι εργασίας – που μπορούν να καθορισθούν με νόμο – είναι δυνατόν να αναφέρονται όχι μόνο σε όλους τους εργαζομένους της χώρας, αλλά ακόμη και σε εργαζομένους συγκεκριμένων επιχειρήσεων (βλ. Γ. Λεβέντη, όπ. π., σ. 36-37, Β. Ρώτη, Ο περιορισμός της παντοδυναμίας του νομοθέτη στα πλαίσια των διατάξεων του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος, σε Σύνταγμα και Εργασιακές σχέσεις, 1999, σ. 18 επ., ΣτΕ 80/1977, 632/1978, ΑΠ 2/1996, ΔΕΝ 1996, σ. 1090, Ι. Κουκιάδη, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, 1999, σ. 28 επ., Α. Καρδαρά, Οι κανόνες του δικαίου της εργασίας, 1979, σ. 115). Εκφράζεται, όμως, και αντίθετη άποψη, η οποία δεν γίνεται ευρύτερα δεκτή, συμφώνως προς την οποία, οι γενικοί όροι εργασίας μπορούν να αφορούν μόνο ευρύτερες κατηγορίες εργαζομένων και όχι εργαζομένους συγκεκριμένης επιχείρησης (Λ. Ντάσιου, ΕΕργΔ 1975, σ. 1040 – μειοψηφούσα γνώμη ΑΠ 626/1980, ΕΕργΔ 1980, σ. 567).

Περαιτέρω, το ζήτημα της σχέσης μεταξύ νομοθετικής εξουσίας και συλλογικής αυτονομίας, δηλαδή το ζήτημα σε ποιόν βαθμό είναι δυνατόν ο νομοθέτης να περιορίζει την ελευθερία σύναψης συλλογικών συμβάσεων, έχει απασχολήσει τόσο τη νομολογία, όσο και τη θεωρία (βλ., αναλυτικώς, Γ. Λεβέντη, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, 2006, σ. 35 επ., Ι. Κουκιάδη, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, 1999, σ. 16 επ.). Το άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος περιορίζει τη νομοθετική παντοδυναμία υπέρ της συλλογικής αυτονομίας. Ο νομοθέτης, εφόσον υπάρχει ήδη συλλογική σύμβαση εργασίας, δεν μπορεί να την αναπληρώσει, να την τροποποιήσει ή να την καταργήσει (βλ. Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, σ. 864 και 872). Ειδικώς ως προς τις αποδοχές των εργαζομένων, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχθεί ότι ο καθορισμός των αποδοχών τους δεν μπορεί να γίνει από τον νόμο κατά τρόπο αποκλειστικό, να αφαιρεθεί, επομένως, από την ύλη των συλλογικών συμβάσεων (ΟΛΣΤΕ 632/1978). Το Δικαστήριο δέχεται, όμως, ότι η αποκλειστική ρύθμιση των όρων εργασίας από τον νομοθέτη, ως εξαιρετικό μέτρο, είναι δυνατή, όταν συντρέχουν συγκεκριμένοι και σοβαροί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι δικαιολογούν τη ρύθμιση του νόμου (ΟΛΣΤΕ 2289/1987, ΟΛΣΤΕ 2426/1983, 2190/1991, ομοίως ΑΠ 2/1996, ΔΕΝ 1996, σ. 1090).

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος), και τα νομοθετικά μέτρα να είναι πρόσφορα και αναγκαία, από πλευράς διάρκειας και έκτασης, για την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος (βλ. Γ. Λεβέντη, Συλλογική αυτονομία και κρατικός παρεμβατισμός όπ. π., σ. 92-96 και 222-255). Θα πρέπει, επομένως, να ελέγχεται εάν υπάρχει υπέρβαση των ακραίων ορίων του δημόσιου συμφέροντος (βλ. και ΣΤΕ 2289/1987, όπ. π., σ. 868), και να μην υφίσταται προσβολή του «πυρήνα» του συγκεκριμένου συλλογικού δικαιώματος. Σημειώνεται ότι τα ζητήματα αυτά και, ειδικότερα, το κρίσιμο ζήτημα εάν στην εκάστοτε συγκεκριμένη περίπτωση συντρέχουν σοβαροί λόγοι δημόσιου συμφέροντος, κρίνονται από τα δικαστήρια (βλ. και Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στο Νσχ «Για την ολοκλήρωση της εξυγίανσης και την ανάπτυξη της Ολυμπιακής Αεροπορίας Α.Ε.», της 6.4.1998, και στο Νσχ «Αναδιάρθρωση, εξυγίανση και ανάπτυξη του ομίλου ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ και άλλες διατάξεις για το σιδηροδρομικό τομέα» της 22.10.2010). Όμως, εκφράζονται και αντίθετες θέσεις, οι οποίες δεν έχουν επικρατήσει νομολογιακώς, συμφώνως προς τις οποίες, η νομοθετική ρύθμιση, για να κριθεί συνταγματική, πρέπει να είναι σύμφωνη προς τις δια-

δικασίες συλλογικής διαπραγμάτευσης, κοινωνικού διαλόγου και απεργίας που πηγάζουν από τα άρθρα 5 παρ. 1, 22 παρ. 2 και 23 παρ. 1 του Συντάγματος. Έτσι, νομοθετική ρύθμιση η οποία θα απαγόρευε τη συνομολόγηση αυξήσεων θα ήταν, κατά την άποψη αυτή, συνταγματικώς θεμιτή μόνο αν αποτελούσε την κατάληξη διαδικασίας διαπραγμάτευσης και επικύρωνε συμφωνία αποδεκτή από τα κοινωνικά μέρη (βλ. Α. Μανιτάκη, Η συλλογική αυτονομία ως ατομικό δικαίωμα και συνταγματικός θεσμός. Με αφορμή την ΠΝΠ της 18.10.1985, Σύνταγμα και Εργασιακές Σχέσεις 1987, σ. 208, Δ. Τραυλό Τζανετάτο, Συλλογική αυτονομία, Γενικό συμφέρον και εξυγίανση δημόσιας επιχείρησης, 1998, σ. 52 επ., του ιδίου, Εισοδηματική Πολιτική και Σύνταγμα σε Εργατικό Δίκαιο και Πολιτική, 1986, σ. 684 επ.).

Στην υπό ψήφιση διάταξη προβλέπεται ότι κάθε νέος φορέας και ο ΟΑΣΑ προσκαλούν την πιο αντιπροσωπευτική οργάνωση του προσωπικού τους για διαπραγμάτευση. Αντικείμενο της διαπραγμάτευσης μπορεί να είναι κάθε θέμα που θέτει οποιοδήποτε εκ των μερών, υπό τη μόνη προϋπόθεση ότι δεν ρυθμίζεται ήδη από το οργανόγραμμα ή τον κανονισμό εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας. Η διεξαγωγή συλλογικών διαπραγματεύσεων με την πιο αντιπροσωπευτική οργάνωση του προσωπικού δεν μπορεί να διαρκέσει περισσότερες από 30 ημερολογιακές ημέρες. Εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία εντός της προθεσμίας, τα ζητήματα τα οποία ρυθμιζονταν με συλλογικές συμβάσεις εργασίας θα ρυθμισθούν πλέον με νόμο, και από τον χρόνο έναρξης ισχύος της επιχειρησιακής σύμβασης ή του νόμου, αντικαθίστανται με τις διατάξεις τους όλες οι υφιστάμενες συλλογικές ρυθμίσεις ή άλλες ρυθμίσεις εργασίας. Με τις διατάξεις του άρθρου 8 παρ. 2 ορίζεται ότι οι ρυθμίσεις του Κεφαλαίου Γ΄ του Νσχ εξυπηρετούν λόγους «κατεπείγοντος και επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος».

Η ύπαρξη των συγκεκριμένων λόγων δημόσιου συμφέροντος ενδεχομένως θα κριθεί, όπως προαναφέρθηκε, από τα αρμόδια δικαστήρια, οπότε θα κριθεί και το εάν τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας, εάν δηλαδή ήταν σκόπιμη η κατάργηση του συνόλου των συλλογικών ρυθμίσεων ή αρκούσε η επέμβαση σε μέρος μόνο αυτών.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, χρήζει, ενδεχομένως, εξέτασης εάν ο διατιθέμενος με την προτεινόμενη διάταξη χρόνος των 30 ημερών είναι επαρκής για τη συζήτηση όλων των θεμάτων που καθορίζουν το καθεστώς του προσωπικού των εταιρειών, ενόψει εφαρμογής της παρ. 2 του άρθρου 22 του Συντάγματος.

9. Επί του άρθρου 13

Στην παρ. 2 του υπό ψήφιση άρθρου ορίζεται ότι απαγορεύεται να προβλεφθεί στο μέλλον οποιαδήποτε ρύθμιση η οποία θα προβλέπει αποζημίωση καταγγελίας που υπερβαίνει τα όρια των ν. 3198/1955 και 2112/1920. Εν προκειμένω, τίθεται ζήτημα τήρησης της αρχής της αναλογικότητας στο πλαίσιο του σεβασμού της συνταγματικής αρχής της συλλογικής αυτονομίας, λαμβανομένου υπόψη ότι αυτή η απαγόρευση δεν περιορίζεται χρονικά.

Αθήνα, 11 Φεβρουαρίου 2011

Οι εισηγήτριες
Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Μελετών, Οικονομίας και Περιβάλλοντος
Κώστας Παπαδημητρίου
Αν. καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
(για τις παρατηρήσεις 6 έως 9)

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