



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

**ΕΚΘΕΣΗ  
ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ**

**«Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»**

**I. Γενικές παρατηρήσεις**

Το υπό ψήφιση Νοσχ, το οποίο χαρακτηρίστηκε από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον κατ' άρθρο 76 παράγραφος 4 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από επτά κεφάλαια και 49 άρθρα. Ειδικότερα:

**A.** Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1 έως 9) συνιστάται, ως ανώνυμη εταιρεία του ν. 2190/1920, «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου» (εφεξής: Ταμείο). Σκοπός της εν λόγω δημόσιας, εφόσον αποκλειστικός μέτοχός της είναι το Ελληνικό Δημόσιο (άρθρο 2 παρ. 1 Νοσχ., πρβλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2010, αρ. 371), εταιρείας είναι η «αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων επιχειρήσεων, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ.» (άρθρο 1 παρ. 1).

Το Ταμείο εξαιρείται, καταρχήν, από το πεδίο εφαρμογής του ν. 3429/2005 περί Δ.Ε.Κ.Ο. (άρθρο 1 παρ. 3), η λειτουργία του διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (άρθρο 9 παρ. 5) και τα προς αξιοποίηση περιουσιακά στοιχεία μεταβιβάζονται και περιέρχονται σε αυτό, χωρίς δυνατότητα αναμεταβίβασης στον προηγούμενο κύριο ή δικαιούχο (άρθρο 1 παρ. 7), με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (Δ.Ε.Α.Α.) του ν. 3049/2002.

Εξ άλλου, η μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων στο Ταμείο διενεργείται «με βάση τις προβλέψεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής του άρθρου 6Α του ν. 2362/1995 και σε χρόνο που επιτρέπει την αξιοποίησή τους σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίη-

σης» (άρθρο 1 παρ. 5). Το ως άνω πρόγραμμα περιλαμβάνει ενδεικτικούς τριμηνιαίους στόχους και εγκρίνεται από το Δ.Σ. του Ταμείου, ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων του Ταμείου (άρθρα 2 παρ. 10 και 4 παρ. 1).

Τα περιουσιακά στοιχεία που περιέρχονται στο Ταμείο αποτιμώνται, κατά τα προβλεπόμενα με Κανονισμό που εκδίδει το Δ.Σ. του Ταμείου και εγκρίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών που δημοσιεύεται στην ΕτΚ (άρθρα 6 παρ. 1 και 8 παρ. 4), «τελική» δε αποτίμησή τους (άρθρο 6 παρ. 3), από ανεξάρτητο εκτιμητή, χωρεί «πριν από τη λήψη της απόφασης για τον τρόπο αξιοποίησής» τους (Αιτιολογική έκθεση, σελ. 11).

Τα μέλη του Δ.Σ. του Ταμείου ορίζονται με απόφαση «της γενικής συνέλευσης του μετόχου», δηλαδή του Δημοσίου και, συγκεκριμένως, του Υπουργού Οικονομικών, ο οποίος ασκεί τα δικαιώματα του μοναδικού μετόχου του Ταμείου (άρθρα 3 παρ. 1 και 8), κατόπιν γνώμης της Επιτροπής «Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών, Οργανισμών Κοινής Ωφελείας και Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης» της Βουλής (άρθρα 3 παρ. 1 Νσχ και 49Α ΚτΒ). Στην εν λόγω Επιτροπή της Βουλής κατατίθενται από τον Υπουργό Οικονομικών, αφού ελεγχθούν από ορκωτούς λογιστές, οι εξαμηνιαίες οικονομικές καταστάσεις, καθώς και ο ετήσιος ισολογισμός και απολογισμός του Ταμείου (άρθρο 3 παρ. 10).

Περαιτέρω, οι συμβάσεις αξιοποίησης της περιουσίας του Ταμείου «μπορεί να κυρώνονται με νόμο» (άρθρο 3 παρ. 10) και υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, «εφόσον το τίμημα ή το χρηματικό αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ» (άρθρο 9 παρ. 4).

Επισημαίνεται ότι, κατά τη ρητή διατύπωση της παρ. 3 του προτεινόμενου άρθρου 1, το Ταμείο «λειτουργεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος». Επισημαίνεται ότι, κατά τη ρητή διατύπωση της παρ. 3 του προτεινόμενου άρθρου 1, το Ταμείο «λειτουργεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος». Σχετική είναι η υποχρέωση της Πολιτείας να εξασφαλίζει τη συνέχεια των δημόσιων υπηρεσιών παροχής αγαθών «ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι, ιδίως, η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες» (άρθρα 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 του Σ, ΣτΕ ΠΕ 158/1992, ΤοΣ 1992, σελ. 157 παρ. 3, ΠΕ 385, 608/1995, ΤοΣ, σελ. 285. Βλ., σχετικώς, Θ. Φορτσάκη, Συνταγματικοί και υπερνομοθετικοί περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων, ΔτΑ 2004, σελ. 429 επ.). Συναφείς, εξ άλλου, προς την ως άνω υποχρέωση είναι οι ρυθμιστικές και εποπτικές αρμοδιότητες ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στους τομείς της ενέργειας (Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας του ν. 2773/1999) και των επικοινωνιών (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων του ν. 3431/2006). Τέλος, στην Αιτιολογική Έκθεση επί του υπό ψήφιση Νσχ «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» εξαγγέλλεται η ίδρυση «ρυθμιστικής αρχής

υδάτων» (σελ. 60).

**Β.** Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 10-17) ρυθμίζονται θέματα που αφορούν την αξιοποίηση των δημόσιων ακινήτων. Συγκεκριμένως, μεταξύ άλλων, προσδιορίζεται για την εφαρμογή του παρόντος η έννοια του όρου δημόσια ακίνητα, στην οποία υπάγονται ιδίως τα ακίνητα τα οποία θα μεταβιβασθούν στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (άρθρο 10). Καθορίζονται γενικοί κανόνες χωροθέτησης, γενικές κατηγορίες χρήσεων γης που αφορούν ακίνητα ευρισκόμενα σε περιοχές εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και εκτός ορίων οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων, και γενικοί όροι δόμησης για κάθε μία από τις εν λόγω χρήσεις (άρθρο 11). Προβλέπεται η κατάρτιση Ειδικών Σχεδίων Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΔΧΑ) καθώς και η διαδικασία έγκρισης και μεταβολής της έκτασης, των ορίων και του περιεχομένου τους (άρθρο 12). Περαιτέρω, ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τη χωροθέτηση επενδυτικών σχεδίων αξιοποίησης δημόσιων ακινήτων (άρθρο 13), την παραχώρηση της χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας, και του δικαιώματος εκτέλεσης, χρήσης και εκμετάλλευσης λιμενικών έργων ή επέκτασης ήδη υφιστάμενων λιμενικών εγκαταστάσεων (άρθρο 14), καθώς και τη διαδικασία έκδοσης οικοδομικών αδειών για την κατασκευή των μόνιμων κτηριακών εγκαταστάσεων που περιλαμβάνονται στα ως άνω επενδυτικά σχέδια (άρθρο 15). Επίσης, συνιστάται στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας και καθορίζεται η σύνθεση και οι αρμοδιότητές του (άρθρο 16). Τέλος, το άρθρο 17 περιλαμβάνει διατάξεις οι οποίες αφορούν θέματα τουριστικών δημοσίων κτημάτων.

**Γ.** Με το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 18 – 26) του Νοσχ επανεισάγεται ο θεσμός της επιφανείας επί δημόσιων κτημάτων. Το δικαίωμα επιφανείας είναι το εμπράγματο δικαίωμα φυσικού ή νομικού προσώπου να κατασκευάζει κτίσμα σε έδαφος δημόσιου κτήματος που δεν του ανήκει και να ασκεί στο κτίσμα αυτό τις εξουσίες που παρέχει το δικαίωμα της κυριότητας. Το δικαίωμα επιφανείας γεννάται καταρχήν για περιορισμένο χρονικό διάστημα, μπορεί, ωστόσο, να συμφωνηθεί από τα μέρη η απόκτηση από τον επιφανειούχο κυριότητας και επί του εδάφους.

**Δ.** Το κεφάλαιο Δ' (άρθρα 27-38) περιλαμβάνει φορολογικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Συγκεκριμένως, τροποποιούνται οι κλίμακες υπολογισμού του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων και οι ρυθμίσεις για την έκπτωση δαπανών από το εισόδημα και τον οφειλόμενο φόρο. Αυξάνονται τα ποσά των «αντικειμενικών δαπανών διαβίωσης» και αναστέλλονται έως την 31.12.2013 οι διατάξεις για την τεκμαρτή δαπάνη απόκτησης ακινήτων ή ανέγερσης οικοδομών, ενώ προβλέπεται και η μη υπαγωγή σε φόρο των δωρεών ή γονικών

παροχών χρηματικών ποσών που πραγματοποιούνται για την αγορά ή ανέγερση ακινήτων, για τις οποίες δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για την τεκμαρτή δαπάνη απόκτησης ακινήτων ή ανέγερσης οικοδομών του φόρου εισοδήματος. Επιβάλλεται ειδική εισφορά με συντελεστές από 1% έως 5% επί των εισοδημάτων των φυσικών προσώπων, καθώς και έκτακτη εισφορά με συντελεστή 5% επί των «ποσών της ετήσιας αντικειμενικής δαπάνης» που προκύπτουν από την κυριότητα ή κατοχή επιβατικών αυτοκινήτων ιδιωτικής χρήσης, σκαφών αναψυχής ιδιωτικής χρήσης, αεροσκαφών, ελικοπτέρων και ανεμοπτέρων καθώς και δεξαμενών κολύμβησης. Επιβάλλεται ετήσιο τέλος επιτηδεύματος ύψους 400 ή 500 ευρώ αναλόγως της έδρας του επιτηδεύματι. Ρυθμίζονται ζητήματα φορολογίας εισοδήματος ομολογιακών δανείων και θεσπίζονται υποχρεώσεις για τη διαβίβαση στο Υπουργείο Οικονομικών στοιχείων και πληροφοριών αναγκαίων για τη βεβαίωση και είσπραξη του φόρου εισοδήματος. Μειώνεται το αφορολόγητο όριο του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας από τα 400.000 ευρώ στα 200.000 ευρώ και επιβάλλεται συντελεστής φορολόγησης στο νέο κλιμάκιο 0,2%. Μετατάσσονται από τον μειωμένο στον κανονικό συντελεστή Φόρου Προστιθέμενης Αξίας οι πωλήσεις χυμών, έτοιμων ροφημάτων, αεριούχου νερού και αναψυκτικών, καθώς και οι υπηρεσίες εκμετάλλευσης καφενείων, καφετεριών, ζαχαροπλαστειών, εστιατορίων, ψητοπωλείων, οινομαγειρείων και λοιπών συναφών προς αυτές επιχειρήσεων. Αναπροσαρμόζονται τα ετήσια τέλη κυκλοφορίας που επιβάλλονται στα αυτοκίνητα οχήματα (αυτοκίνητα, μοτοσικλέτες, φορτηγά και λεωφορεία). Αυξάνεται ο ειδικός φόρος κατανάλωσης στο πετρέλαιο εξωτερικής καύσης, στο πετρέλαιο θέρμανσης και στο υγραέριο (LPG), επιβάλλεται ειδικός φόρος κατανάλωσης στο φυσικό αέριο (1,5 € ανά GJ), με εξαίρεση το φυσικό αέριο που χρησιμοποιείται ως καύσιμο κινητήρων, και καταργείται για τα νομικά πρόσωπα η μείωση του ειδικού φόρου κατανάλωσης του πετρελαίου που χρησιμοποιείται ως καύσιμο θέρμανσης. Τέλος, αναπροσαρμόζεται ο ελάχιστος ειδικός φόρος κατανάλωσης στα τσιγάρα από 75% σε 95% επί του συνολικού ειδικού φόρου κατανάλωσης που επιβάλλεται στη σταθμισμένη μέση τιμή λιανικής πώλησής τους.

**Ε.** Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Ε' (άρθρα 37-38) καθορίζονται επιμέρους δημοσιονομικά μέτρα κατ' εφαρμογήν του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Έτσι, προτείνεται, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα του τακτικού προσωπικού του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ. και των Ο.Τ.Α. να ζητήσει, με αίτησή του, τη μείωση των ωρών απασχόλησης, μέχρι 50%, με ανάλογη μείωση αποδοχών και μέχρι 5 έτη, η καθιέρωση ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της ανεργίας επί των τακτικών αποδοχών και πρόσθετων αμοιβών όλων των μισθοδοτούμενων υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. των Ο.Τ.Α. και των υπαλλήλων των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, καθώς και ειδική εισφορά, πέραν των προβλε-

πόμενων υπέρ του Τ.Π.Δ.Υ.

**Στ.** Με το Κεφάλαιο ΣΤ´ (άρθρα 39-46) ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιότητας Υπουργείων Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, επανακαθορίζονται οι προϋποθέσεις επιδότησης και οικονομικής ενίσχυσης των ανέργων, ρυθμίζονται ζητήματα για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, επανακαθορίζεται ο θεσμός της διευθέτησης του χρόνου εργασίας, παρέχεται η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου νέων, ηλικίας 18 έως 25 ετών, διάρκειας μέχρι 24 μηνών και με αποδοχές μικρότερες έως 20% από τις προβλεπόμενες, και ρυθμίζονται λοιπά ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ζητήματα.

**Ζ.** Τέλος, με το Κεφάλαιο Ζ´ (άρθρα 47-49) ρυθμίζονται ζητήματα του Οργανισμού Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος και της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας – Γραμματείας Ενημέρωσης.

α) Οι ρυθμίσεις των άρθρων 2 παρ. 9 και 17 παρ. 7 του Νσχ που επιφέρουν πρόωρη λύση των σχέσεων αυτών, στο πλαίσιο των οποίων εκμισθωτής είναι το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. και η Εταιρεία Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Α.Ε. αντιστοίχως, φορείς, επομένως, οι οποίοι δεν ασκούν εν προκειμένω δημόσια εξουσία, συνιστούν επέμβαση του νομοθέτη σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις, είτε μισθωτικές είτε παραχώρησης της χρήσης πραγμάτων.

Εγείρεται προβληματισμός ως προς το εάν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις για την πρόωρη λύση των υφιστάμενων συμβατικών σχέσεων θίγουν δικαιώματα του μισθωτή ή του παραχωρησιούχου, τα οποία προστατεύονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι, όπως έχει παγίως κριθεί, οι ως άνω διατάξεις διέπουν την ιδιοκτησία και τα περιουσιακά εν γένει δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένων των ενοχικών, όπως επίσης και τα νομίμως κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα (ΟΛΑΠ 40/1998, ΝοΒ 1999, σελ. 752 με σχόλιο Γ. Κασιμάτη. Επίσης, βλ. ΑΠ 104/2009 και απόφαση ΣΤΡΑΝ και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδος της 9ης Δεκεμβρίου 1994 του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Série A, Vol. 301, σκ. 65 επ.).

«Η στέρηση των ενοχικών δικαιωμάτων χωρεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας και προϋποθέτει την καταβολή προηγούμενης αποζημίωσης. Η διάταξη αυτή του Πρωτοκόλλου έχει, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ., άμεση και υπερνομοθετική ισχύ στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης και δεσμεύει το νομοθέτη. Ο νομοθέτης δεν μπορεί λοιπόν να προβεί σε κατάργηση προστατευόμενου περιουσιακού δικαιώματος με διάταξη (τυπικού) νόμου. Τέτοιες διατάξεις νόμων με αναδρομική δύναμη που προβαίνουν σε στέρηση περιουσίας, χωρίς να συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος

και χωρίς προηγούμενη καταβολή αποζημίωσης, είναι αντισυνταγματικές» (ΑΠ 1465/2001).

β) Ο ανωτέρω προβληματισμός ισχύει και ως προς την παρ. 12 του άρθρου 2 του Νσχ, συμφώνως προς την οποία τα ακίνητα που περιέχονται στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. είναι ελεύθερα από κάθε δικαίωμα τρίτου, ενοχικό ή εμπράγματο.

## **2. Επί του άρθρου 3**

Κατά την παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου, πριν από τον ορισμό των μελών του Δ. Σ. του Ταμείου, «η Επιτροπή του άρθρου 49Α του Κανονισμού της Βουλής διατυπώνει, με πλειοψηφία των 2/3 των μελών της, γνώμη για την καταλληλότητα των προτεινομένων προς διορισμό ή την ανανέωση της θητείας τους, στις θέσεις Προέδρου και Διευθύνοντος Συμβούλου του Δ.Σ. του Ταμείου, ύστερα από γνωστοποίηση του Υπουργού Οικονομικών στον Πρόεδρο της Επιτροπής».

Περαιτέρω, κατά την παρ. 10 του προς ψήφιση άρθρου, «Οι τριμηνιαίες οικονομικές καταστάσεις του Ταμείου και ο ετήσιος ισολογισμός και απολογισμός του κατατίθενται, ελεγμένοι από ορκωτούς ελεγκτές, από τον Υπουργό Οικονομικών στη Βουλή και συζητούνται στην Επιτροπή του άρθρου 49Α του Κανονισμού της Βουλής».

Επισημαίνεται ότι, κατ' άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος η Βουλή «ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως», ο δε Κανονισμός «καθορίζει την οργάνωση των υπηρεσιών της Βουλής υπό την εποπτεία του Προέδρου, καθώς και όλα όσα αφορούν στο προσωπικό της» (άρθρο 65 παρ. 6 εδ. α' Συντάγματος).

Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγονται τα στοιχεία που προσδίδουν ιδιαιτερότητα στον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ): το αντικείμενό του, που είναι ο προσδιορισμός της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της εθνικής αντιπροσωπείας, η οργάνωση των υπηρεσιών της υπό την εποπτεία του Προέδρου της καθώς και όλα όσα αφορούν στο προσωπικό της, και ο τρόπος με τον οποίο εντάσσεται στην έννομη τάξη, εφόσον δεν συμπράττει στην έκδοση και δημοσίευσή του ο ΠτΔ. Πράγματι, η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται με την αποκλειστική αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί, να συμπληρώνει και να ερμηνεύει αυθεντικώς τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα εμπεριέχει επιφυλάξεις υπέρ του ΚτΒ, δεν μπορούν να ρυθμισθούν με νόμο, όπως και αντιστρόφως, στα ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα επιφυλάσσεται υπέρ του νόμου, δεν μπορεί να παρέμβει ο ΚτΒ.

Εν προκειμένω, το υπό σύσταση Ταμείο δεν περιλαμβάνεται στην αποκλειστική απαρίθμηση των «Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών, Οργανισμών Κοινής Ωφελείας και Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης», επί των οποίων εφαρμόζεται το άρθρο 49Α του ΚτΒ. Κατά συνέπεια, διεύρυνση της εν λόγω απαρίθμησης, ώστε να συμπεριλάβει και το Ταμείο, προϋποθέτει τροποποίηση του ΚτΒ με απόφαση της Ολομελείας της Βουλής.

### **3. Επί των άρθρων 6 παρ. 3 και 8 παρ. 4**

Κατά την πρώτη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «Πριν από την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου, διενεργείται τελική αποτίμηση του προς αξιοποίηση στοιχείου, από ανεξάρτητο εκτιμητή, όπως ειδικότερα προβλέπεται στον κανονισμό που προβλέπεται στο άρθρο 8».

Σημειώνεται ότι η ως άνω αποτίμηση δεν περιλαμβάνεται στην απαρίθμηση των θεμάτων που θα ρυθμισθούν ειδικότερα με τον κανονισμό που προβλέπεται στη δεύτερη από τις προς ψήφιση διατάξεις.

Εξ άλλου, ο ακριβής χρονικός προσδιορισμός της διενέργειας της «τελικής» αποτίμησης που περιέχεται στην Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 11, ανωτ. υπό Ι), δηλαδή, «πριν από τη λήψη της απόφασης για τον τρόπο αξιοποίησής» του περιουσιακού στοιχείου, θα έπρεπε, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, να περιληφθεί στο κείμενο της σχετικής, υπό ψήφιση, διάταξης.

### **4. Επί του άρθρου 10 παρ. 1**

Δια της προτεινόμενης ρύθμισης (βλ. και τίτλο του Κεφαλαίου Β΄) εισάγεται ο όρος «πολεοδομική ωρίμανση» των, κατά το προτεινόμενο Νσχ, οριζόμενων δημόσιων ακινήτων. Επειδή ο ως άνω όρος δεν προσδιορίζεται ειδικότερα ούτε χρησιμοποιείται σε άλλο σημείο του Νσχ, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους σαφήνειας, να διευκρινισθεί.

### **5. Επί του άρθρου 12**

α. Δια της παρ. 1 εισάγονται οι όροι «χωρικός προορισμός» και «επενδυτική ταυτότητα» των δημόσιων ακινήτων, δια των οποίων νοείται η υπαγωγή των δημόσιων ακινήτων σε μία εκ των, διά του προτεινόμενου Νσχ (άρθρο 11Β), οριζόμενων γενικών κατηγοριών χρήσεων γης. Κατωτέρω, στην παρ. 2 του Νσχ, ορίζεται ότι στη μελέτη η οποία συνοδεύει την αίτηση για την έγκριση ενός Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Ακινήτου (ΕΣΧΑΔΑ) τεκμηριώνεται «ο βέλτιστος χωρικός προορισμός του [ακινήτου] (...) ο οποίος συνιστά και τη βασική επενδυτική του ταυτότητα για κάθε μεταγενέστερη πράξη αξιοποίησης». Επειδή ο όρος «επενδυτική ταυτότητα» δεν απαντά σε άλλο σημείο του Νσχ, το αναφερόμενο χωρίο της παρ. 2 χρήζει διευκρίνισης.

β. Στην παρ. 3 του προτεινόμενου άρθρου θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο, λόγω αρμοδιότητας, η έγκριση των ΕΣΧΑΔΑ να γίνεται με προεδρικά διατάγματα κατόπιν προτάσεως του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Ομοίως και στη, δυνάμει της προτεινόμενης παρ. 6, εκδιδόμενη υπουργική απόφαση που αφορά τη μεταβολή της έκτασης και των ορίων του ΕΣΧΑΔΑ.

γ. Δια της παρ. 4 παρέχεται η δυνατότητα τροποποίησης διά προεδρικού διατάγματος εγκεκριμένων Ρυθμιστικών Σχεδίων, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ και άλλων σχεδίων χρήσεων γης «εφόσον η τροποποίηση καθίσταται αναγκαία για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη και την αποτελεσματική αξιοποίηση των δημόσιων ακινήτων (...)». Εξ άλλου, δυνάμει της παρ. 5, διά των ιδίων προεδρικών διαταγμάτων μπορεί να τροποποιούνται εγκεκριμένα ρυμοτομικά σχέδια και σχέδια πόλεως καθώς και πολεοδομικές μελέτες ή/και να καθορίζονται ειδικές χρήσεις γης και ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης για τα εντός σχεδίου πόλεως δημόσια ακίνητα, ακόμη και κατά παρέκκλιση από τους ισχύοντες στην περιοχή όρους δόμησης καθώς και από διατάξεις του Γενικού οικοδομικού Κανονισμού, «προκειμένου να αποδοθεί ο βέλτιστος πολεοδομικός-επενδυτικός προορισμός στο προς αξιοποίηση ακίνητο».

Σχετικώς σημειώνεται ότι η χωροταξική ανάπτυξη και η πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας γίνεται με ορθολογικό σχεδιασμό, υπαγορευόμενο από κριτήρια, συμφώνως προς τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής, με γνώμονα την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών, και σκοπό την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων. Έτσι, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να τροποποιεί το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού θεσπίζοντας ρυθμίσεις οι οποίες σκοπούν στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων (ΣΤΕ [ΟΛ] 123/2007, ΣΤΕ [ΟΛ] 3144/2004, ΣΤΕ [ΟΛ] 1528/2003, ΣΤΕ [ΟΛ] 3618/1995). Στη δέσμη των κριτηρίων τα οποία θεμιτώς μπορούν να κατευθύνουν τον νομοθέτη κατά τη θέσπιση ρυθμιστικών κανόνων της δόμησης περιλαμβάνεται επίσης και η θεραπεία ζωτικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, που εξυπηρετούν ορισμένα δημόσια ή ειδικά κτήρια (ΣΤΕ [ΟΛ] 150/1990).

Υπό το φως των ανωτέρω οι τροποποιήσεις εγκεκριμένων Ρυθμιστικών Σχεδίων, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ, άλλων σχεδίων χρήσεων γης, εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και σχεδίων πόλεως, πολεοδομικών μελετών κ.λπ. δεν πρέπει καταρχήν να οδηγούν σε επιδείνωση των όρων διαβίωσης και υποβάθμιση του φυσικού ή του προβλεπόμενου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος [βλ. ενδεικτικώς, ΣΤΕ 3180, 3181/2009. Βλ. και, επί παραδείγματι, τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), διά των οποίων επιδιώκεται ο έλεγχος της εκτός πολεοδομικού σχεδιασμού δόμησης ή άλλων εργασιών και δραστηριοτήτων «με σκοπό την



αποτροπή πραγματικών καταστάσεων που θα επέφεραν δυσχέρειες στον ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, τον οποίο αξιώνει το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος» (ΣτΕ 3572/2003)].

δ. Δια της παρ. 4 παρέχεται δυνατότητα τροποποίησης εγκεκριμένων ρυθμιστικών σχεδίων κ.λπ. «(...) ιδίως στις περιπτώσεις που οι υφιστάμενες ρυθμίσεις και κατευθύνσεις (...) απορρέουν από ανεπίκαιρα χωροταξικά ή πολεοδομικά σχέδια. Ως ανεπίκαιρα νοούνται ιδίως τα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια που δεν έχουν υπαχθεί σε διαδικασία αξιολόγησης ή/και τροποποίησης ή αναθεώρησης μετά την πάροδο πέντε και πλέον ετών από την έγκριση ή την τελευταία αναθεώρηση ή τροποποίησή τους».

Σχετικώς σημειώνεται ότι, συμφώνως προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «η πραγματοποίηση έργων ανάπτυξης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων είναι επιτρεπτή μόνον σε περιοχές, οι οποίες εκ των προτέρων και με βάση νόμιμα κριτήρια έχουν καθορισθεί ως περιοχές, προοριζόμενες για την ανάπτυξη των εν λόγω συγκεκριμένων δραστηριοτήτων. Τούτο ισχύει, ιδίως, προκειμένου περί σύνθετων και ειδικών έργων μεγάλης κλίμακας, τα οποία, λόγω της φύσεως των εγκαταστάσεων και του είδους και της εντάσεως της λειτουργίας τους, έχουν σημαντικές και μη αναστρέψιμες επιπτώσεις στο φυσικό, πολιτιστικό και οικιστικό περιβάλλον της αντίστοιχης περιοχής. Ο καθορισμός των ανωτέρω περιοχών πρέπει να γίνεται με την έγκριση των νομίμως προβλεπομένων, κατά περίπτωση, σχεδίων χωρικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως είναι, ιδίως, τα Γ.Π.Σ., τα ΣΧΟΟΑΠ, οι Ζ.Ο.Ε., οι ΠΕ.Ρ.ΠΟ., οι Π.Ο.Α.Π.Δ., οι Π.Ο.Τ.Α., οι Π.Ε.Χ.Π. κ.λπ. Μετά δε την έγκριση των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (Π.Π.Χ.Σ..Α.Α.), τα ανωτέρω σχέδια, με τα οποία προβλέπονται οι επιτρεπόμενες ανά περιοχή χρήσεις γης και οι λοιποί όροι, δια των οποίων καθίσταται κατάλληλη περιοχή για την υποδοχή συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, πρέπει να εκπονούνται εντός του πλαισίου του οικείου Π.Π.Χ.Σ.Α.Α. και να είναι σύμφωνα με τις κατευθύνσεις και προτάσεις αυτού, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται, μέσω της βαθμιαίας εξειδίκευσης των ως άνω προβλεπομένων κριτηρίων στα διαδοχικά στάδια του χωροταξικού σχεδιασμού, η τήρηση των γενικών επιλογών του, αλλά και να επιτυγχάνεται η συνεκτική διαχείριση του χώρου με τη λειτουργική ολοκλήρωση των χωροταξικών πλαισίων, ώστε η ανάπτυξη που επιδιώκεται με την πραγμάτωση παραγωγικής δραστηριότητας να παραμένει στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας» (ΣτΕ 3920/2010).

#### **6. Επί των άρθρων 12 παρ. 2 και 14 παρ. 1 και 2**

Για λόγους σαφήνειας, ο όρος «έλκων εκ του κυρίου της επένδυσης δικαιώματα», ο οποίος χρησιμοποιείται στις ως άνω διατάξεις, χρήζει διευκρίνισης.

### **7. Επί του άρθρου 13 παρ. 3**

Δια της προτεινόμενης ρύθμισης ορίζεται ότι «Η απόφαση έγκρισης της χωροθέτησης για τα επενδυτικά σχέδια της παραγράφου 1 επέχει θέση άδειας επέμβασης και έγκρισης αλλαγής χρήσης κατά την έννοια των διατάξεων του ν. 998/1979, όπως ισχύουν, (...)».

Από την παραπομπή στις διατάξεις του ν. 998/1979 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας» καθίσταται σαφές ότι πρόκειται περί επεμβάσεων και αλλαγής χρήσης δασών και δασικών εκτάσεων.

Σχετικώς σημειώνεται ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, υπάγονται, ως φυσικά αγαθά, και ανεξαρτήτως της ειδικότερης ονομασίας τους ή της θέσης τους εν σχέσει προς οικιστικές περιοχές, σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς, ώστε να διατηρηθεί η χρήση κατά τον προορισμό τους και να διαφυλαχθεί η οικολογική ισορροπία (ΣτΕ 89/1981, [ΟΛ] 2224/1993). Για τα ανωτέρω ευπαθή οικοσυστήματα, ο συντακτικός νομοθέτης, εμφορούμενος από τις νεότερες αντιλήψεις για την ανάγκη διαφύλαξης του δασικού πλούτου, έλαβε ιδιαίτερη μέριμνα, εισάγοντας στο κείμενο του Συντάγματος ειδικές διατάξεις. Έτσι, η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, δημόσιων και ιδιωτικών, καταρχήν απαγορεύεται, εκτός εάν προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευσή τους ή άλλη χρήση, επιβαλλόμενη από το δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. ε' του Συντάγματος).

Συμφώνως προς τη σχετική νομολογία του ΣτΕ (βλ. ενδεικτικώς 1508/2008, 951/1996): α) οι επιτρεπτές επεμβάσεις στα δάση και τις δασικές εκτάσεις πρέπει να προβλέπονται από ειδικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που ορίζουν τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις για την πραγματοποίησή τους, β) απαιτείται να τεκμηριώνεται σε κάθε περίπτωση ο λόγος δημοσίου συμφέροντος που καθιστά θεμιτή κατά το Σύνταγμα τη μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων. Το δημόσιο αυτό συμφέρον πρέπει να είναι σοβαρό, υπέρτερο ή σπουδαίο ή εξαιρετικό και εν πάση περιπτώσει να εξυπηρετεί ζωτική ανάγκη της εθνικής οικονομίας, και γ) πρέπει να αποδεικνύεται ότι η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του σχετικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου (βλ. Γλ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 2003, σελ. 59-63 και Γ. Γιαννακούρου, Η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων και η αναθεώρηση του Συντάγματος, σε «Το δέντρο και το δάσος», Νόμος + Φύση 2008, σελ. 75 επ.).

### **8. Επί του άρθρου 14**

Δια της προτεινόμενης ρύθμισης επιτρέπεται απευθείας παραχώρηση

στον κύριο της επένδυσης ή στον «έλκοντα εξ αυτού δικαιώματα» της χρήσης αιγιαλού και παραλίας και του δικαιώματος εκτέλεσης, χρήσης και εκμετάλλευσης λιμενικών έργων ή επέκτασης ήδη υφιστάμενων στην περιοχή λιμενικών εγκαταστάσεων. Περαιτέρω, ο κύριος της επένδυσης ή ο «έλκων εξ αυτού δικαιώματα», εξαιρουμένων των περιπτώσεων εθνικής ανάγκης, έχει το δικαίωμα της αποκλειστικής και με αντάλλαγμα χρήσης της ζώνης αιγιαλού και παραλίας που του παραχωρείται για την κατασκευή λιμενικών έργων, που εκτελεί μετά από άδεια των αρμόδιων αρχών.

Σχετικώς επισημαίνεται σχετική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, συμφώνως προς την οποία έχει κριθεί, στο πλαίσιο της κρίσης περί της φύσεως των διοικητικών πράξεων διά των οποίων παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επί κοινοχρήστων πραγμάτων, ότι «τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα (...) και το άρθρο 22 του ν. 2971/2001 (...), περιλαμβάνονται οι λιμένες, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους, η διαχείρισή τους δε αντιδιαστέλλεται προς την διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και συνιστά άσκηση δημοσίας εξουσίας. Στα πλαίσια της διαχείρισεως των εν λόγω πραγμάτων από την Διοίκηση είναι δυνατόν, σύμφωνα με τον βασικό, δημοσίου δικαίου κανόνα του άρθρου 970 του Α.Κ. (βλ. και τις διατάξεις των άρθρων 13, 14 και 24 του ν. 2971/2001 για την παραχώρηση λιμένων εν γένει) να παραχωρούνται επ' αυτών ιδιαίτερα δικαιώματα προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εφ' όσον με την παραχώρηση των ιδιαίτερων αυτών δικαιωμάτων, τα οποία έχουν χαρακτήρα δημοσίου και όχι ιδιωτικού δικαίου, εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή, τουλάχιστον, δεν αναιρείται η κοινή χρήση. Εξ άλλου, η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Και δεν αποκλείεται μεν η επιδίωξη και ταμειευτικού σκοπού, μόνον, όμως, δευτερευόντως και εφ' όσον δεν αναιρείται ο κατά τα ανωτέρω προέχων σκοπός» (ΣΤΕ [ΟΛ]1211/2010).

#### **9. Επί του άρθρου 17 παρ. 1**

α) Διά της παρ. 1 παρ. α) ορίζεται ότι «Θεωρούνται νομίμως υφιστάμενες όλες οι τουριστικές εγκαταστάσεις (κτιριακές και λιμενικές) που έχουν ανεγερθεί από τον Ε.Ο.Τ. ή τρίτο για λογαριασμό του μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου 2837/2000 (ΦΕΚ Α' 178), χωρίς την κατά νόμο άδεια».

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις, κατά τη γενικότητά τους, θα μπορούσαν να προκαλέσουν προβληματισμό υπό το φως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσον αφορά την αυτόματη εξαίρεση από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετης κατασκευής, η οποία υφίσταται σε ορισμένη χρονική στιγμή, με μόνη τη δήλωση του ενδιαφερομένου και άνευ προηγούμενης κρίσης της δι-

οίκησης η οποία να διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων. Εξαιρέση από τον κανόνα της κατεδάφισης των οικοδομούμενων κτισμάτων, κατά παράβαση των καθορισθέντων για ορισμένη περιοχή όρων και περιορισμών δόμησης, έχει κριθεί ανεκτή από το Συμβούλιο της Επικρατείας «οσάκις αι αυθαίρετοι κατασκευαί οφείλονται εις ασημάντους από πολεοδομικής απόψεως παραβάσεις, αίτινες, ως εκ του μεγέθους, της μορφής και των επιπτώσεών των, δεν ασκούν σοβαράν επιρροήν επί της λειτουργικότητος των οικισμών, μη παρεμποδίζουσαι την ομαλήν ανάπτυξιν αυτών, ουδ' επιδρώσαι δυσμενώς επί των όρων διαβιώσεως, ώστε να καταστούν συνταγματικώς ανεπίτρεπτοι», αποκλειομένης έτσι της εξαιρέσεως από τον γενικώς ισχύοντα κανόνα της κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών «οσάκις αύται είναι αποτέλεσμα σοβαρών παραβάσεων των ισχυόντων όρων και περιορισμών δομήσεως» (ΣτΕ [ΟΛ] 1876/1980). Ως προς συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου όπως και της συνταγματικής αρχής της ισότητας σχετικώς (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 3500/2009. Βλ., επίσης, Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του ν.2160/1993 «Ρυθμίσεις για τον τουρισμό και άλλες διατάξεις», παρατήρηση υπ' αριθμ. 6 σε συνδ. με παρατήρηση 3, και Δ. Μέλισσα, Οι χρήσεις γης, το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου, 2010, σελ. 368-369). Αντίστοιχος προβληματισμός θα μπορούσε να αναπτυχθεί και ως προς τη δυνατότητα επέκτασης των ανωτέρω εγκαταστάσεων (βλ. τρίτο εδάφιο της προτεινόμενης ρύθμισης), στο μέτρο που τέτοιες επεκτάσεις θα μπορούσαν να έχουν ως συνέπεια την επιδείνωση του φυσικού περιβάλλοντος και του οικιστικού περιβάλλοντος (βλ. την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του ν. 2160/1993, όπ. π.).

β) Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας η περ. β) της προτεινόμενης παραγράφου πρέπει να απαλειφθεί διότι η εν λόγω διάταξη εμπεριέχεται ήδη στο τελευταίο εδάφιο της περ. α).

#### 10. Επί του άρθρου 18

α) Με το Κεφάλαιο Γ' του Νοχ θεσπίζεται δικαίωμα επιφανείας επί δημόσιων κτημάτων. Επισημαίνεται συναφώς ότι ο θεσμός της επιφανείας ίσχυε υπό το βυζαντινορωμαϊκό δίκαιο, μαζί με την εμφύτευση και την αυτοτελή κυριότητα σε φυτεία ή δέντρο ή οικοδομή. Υπό το δίκαιο αυτό η επιφάνεια ήταν επίσης εμπράγματο δικαίωμα, μεταβιβάστο και κληρονομητό, το οποίο παρείχε στον δικαιούχο (επιφανειούχο) την εξουσία να έχει οικοδομή πάνω σε ξένο έδαφος και να επωφελείται από αυτήν ως ιδιοκτήτης. «Είναι τουτέστιν η επιφάνεια οιονεί του κτιρίου ιδιοκτησία, διχοτομούμενου ούτως ειπείν του ακινήτου εις δύο ιδιοκτησίας, εδαφικήν και επιφανειακήν, την μεν το έδαφος αντικείμενον έχουσα, την δε το κτίριον...». (βλ. Β. Οικονομίδη, Στοιχεία του Αστικού Δικαίου, Εμπράγματα Δίκαια, 1925, σελ. 311-312, συμφώ-

νως προς τον οποίο η γένεση του δικαιώματος της επιφανείας συνδέεται είτε με κοινωνικές ανωμαλίες είτε με φυσικές καταστροφές, η αντιμετώπιση των οποίων κατέστησε συχνά αναγκαία και κατεπείγουσα την ανέγερση πολλών συγχρόνως οικοδομών ή τη δημιουργία συνοικισμού σε αλλότριο έδαφος. Βλ., επίσης, Απ. Γεωργιάδη, Εμπράγματο Δίκαιο, 2η έκδ., 2010, σελ. 63-64). Ο επιφανειούχος είχε την υποχρέωση να καταβάλλει στον κύριο του εδάφους το συμφωνημένο ετήσιο τέλεσμα (εδαφονόμιο), καθώς και τα δημόσια τέλη.

Το εμπράγματο δικαίωμα της επιφανείας καταργήθηκε με το άρθρο 59 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, συμφώνως προς το οποίο «Εμπράγματα δικαιώματα επιφανείας ή χωριστής κυριότητας υφιστάμενα κατά την εισαγωγήν του Αστικού Κώδικος επί φυτείας ή δένδρων ή οικοδομής εν αλλοτρίω εδάφει, διατηρούνται και εφεξής, εξακολουθούσι δε διεπόμενα υπό του μέχρι τούδε δικαίου ή των μέχρι τούδε υπάρχουσών ειδικών περί αυτού διατάξεων». Διατηρήθηκαν, δηλαδή, σε ισχύ τα δικαιώματα που είχαν ήδη γεννηθεί, δεν ήταν δε πλέον δυνατή η απόκτηση νέων. Όπως προκύπτει από τα πρακτικά της Συντακτικής Επιτροπής για το Σχέδιο του Αστικού Κώδικα, με εισηγητή τον Π. Θηβαίο, «Κατ' ουσίαν η Επιφάνεια, ως δικαίωμα Εμπράγματον, μεταβιβάσιμον δια κληρονομίας και επομένως αείζωνον, ήτο θεσμός πολύ παλαιότερων εποχών, περιπεσών παρ' ημίν από πολλού εις αχρησίαν, αντικατασταθείς δε διά της πολυετούς μισθώσεως. Τούτο λαβούσα υπ' όψιν η Συντακτική Επιτροπή, έκρινε σκοπιμώτερον να διαγράψη την επιφάνειαν, να ενισχύση δε την πολυετή μίσθωσιν των ακινήτων δι' ειδικής εν τω κεφαλαίω περί μεταγραφών διατάξεως, παραληφθείσης από τον Γαλλικόν Κώδικα και το ημέτερον Νομοσχέδιον του 1874, καθ' ην αναγορεύονται ως δεκτικά μεταγραφής και μισθώσεις ακινήτων πέραν των εννέα ετών». (βλ. Υπουργείον Δικαιοσύνης, Σχέδιον Αστικού Κώδικος εκπονθέν υπό της Συντακτικής Επιτροπής, Εμπράγματον Δίκαιον, 1936, σελ. 18-19. Επίσης, Α.ντ. Φλώρο στην Ερμηνεία του Αστικού Κώδικος, Εισαγωγικός Νόμος, άρθρα 58-59, αρ. 10, ο οποίος επισημαίνει, πέραν του κινδύνου της πολυδιάσπασης και απογύμνωσης του δικαιώματος της κυριότητας, ότι «Όσον αφορά την επιφάνειαν, η κατάργησις της εδικοιολογήθη διά της σκέψεως, ότι μετά την αναγνώρισιν του θεσμού της κατ' ορόφους ιδιοκτησίας..., δεν υπήρχε λόγος παραλλήλου υπάρξεως και του θεσμού της επιφανείας (Σχ. Εμπρ. Σ. 12, 13, 48, 81 επ., 212)»).

Οι διαφορές του ως άνω θεσμού του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου προς το δικαίωμα επιφανείας που εισάγεται με τα άρθρα 18 έως 26 του παρόντος μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα: αα) Πριν από τον Αστικό Κώδικα (εφεξής ΑΚ), το δικαίωμα επιφανείας μπορούσε να συσταθεί επί αλλοτρίου εδάφους εν γένει, ενώ τώρα αφορά μόνο δημόσια κτήματα. ββ) Υπό το βυζαντινορωμαϊκό δίκαιο επρόκειτο για δικαίωμα κατά κανόνα διηνεκές (βλ. Β.

Οικονομίδη, ό. π., σελ. 314, Α. Τούση, Εμπράγματον Δίκαιον, 3η έκδ., 1966, σελ. 562). Υπό τις διατάξεις του παρόντος, το δικαίωμα επιφανείας έχει καταρχήν ορισμένη χρονική διάρκεια (5 έως 50 χρόνια), με δυνατότητα παράτασης, και μάλιστα με μονομερή δήλωση του επιφανειούχου, έως τα 80 ή 100, κατά περίπτωση, χρόνια (άρθρο 19 παρ. 2 του Νσχ). Ωστόσο, παρέχεται η δυνατότητα στον επιφανειούχο να αποκτήσει και την κυριότητα του εδάφους, πράγμα που δεν προβλεπόταν στο προ του ΑΚ δίκαιο (άρθρο 20 παρ. 1 περίπτ. στ' και 26 παρ. 4 του Νσχ). Αν δεν συμβεί αυτό, με την απόσβεση ή λήξη της επιφανείας, το κτίσμα ή τα κτίσματα περιέρχονται στον κύριο του εδάφους, πράγμα που επίσης αποτελεί σημείο διαφοροποίησης από τον αρχικό θεσμό της επιφανείας (άρθρο 22 παρ. 6 του Νσχ). γγ) Προ του ΑΚ, η επιφάνεια μπορούσε να αποκτηθεί και με χρησικτησία (βλ. Α. Τούση, ό. π., σελ. 562), ενώ, εν προκειμένω, χρησικτησία δεν χωρεί (άρθρο 19 παρ. 4). δδ) Εισήχθη πλέον η απαγόρευση σύστασης επιφανείας όταν επί του εδάφους έχει συσταθεί επικαρπία ή προηγούμενο δικαίωμα επιφανείας, ώστε να περιορισθεί η πολυδιάσπαση της κυριότητας.

β) Συμφώνως προς το α' εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 18 του Νσχ «Δημόσια κτήματα είναι τα ακίνητα οποιασδήποτε φύσης που ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε δημόσιους οργανισμούς με τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή και σε εταιρίες που αποκτούν τα ακίνητα των παραπάνω φορέων με σκοπό την εκμετάλλευσή τους». Συναφώς επισημαίνονται τα ακόλουθα: η επιφάνεια συνιστά, βάσει του άρθρου 18 παρ. 1 του υπό ψήφιση Νσχ, εμπράγματο δικαίωμα, το οποίο παρέχει εξ ορισμού στον δικαιούχο εξουσία άμεση και κατά παντός πάνω στο πράγμα (ΑΚ 973) και το οποίο μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να οδηγήσει σε κτήση κυριότητας και επί του εδάφους από τον επιφανειούχο. Προκειμένου, όμως, περί μιας κατηγορίας δημόσιων κτημάτων που εξυπηρετούν συγκεκριμένο δημόσιο σκοπό, ο οποίος συνίσταται ιδίως στην εξυπηρέτηση της κοινής χρήσης τους, είναι αυτονόητο ότι η παραχώρηση ιδιαίτερου δικαιώματος επί της επιφανείας είναι μεν καταρχήν επιτρεπτή, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, πλην, όμως, τελεί υπό τον όρο ότι εξυπηρετείται ή κοινή χρήση ή, έστω, ότι δεν οδηγεί σε αναίρεση της κοινής αυτής χρήσης, συμφώνως προς τον προορισμό του πράγματος (κανόνας του ανεμποδίστου της κοινής χρήσης, άρθρο 970 ΑΚ). Ο ως άνω κανόνας δικαίου βρίσκει, άλλωστε, έρεισμα στο άρθρο 5 του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα του ατόμου στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. Παππά, σε Γεωργιάδη-Σταθόπουλου ΑΚ, άρθρο 970 αρ. 50, 51, 58. Επίσης, ΣτΕ 3346/1999, 2506/2002, 891/2008, 257/2011. Βλ., εξ άλλου, όσον αφορά τον όρο «δημόσια κτήματα», Απ. Γεωργιάδη, ό. π., σελ. 158, συμφώνως προς τον οποίο ο όρος αυτός αναφέρεται κυρίως στην ιδιωτική περιουσία

του Δημοσίου).

γ) Συμφώνως προς το β' εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 18 του Νσχ, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να επεκτείνεται η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος Κεφαλαίου και σε ακίνητα κληροδοτημάτων. Είναι αυτονόητο ότι η επέκταση αυτή τελεί υπό τους όρους του άρθρου 109 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος.

#### **11. Επί του άρθρου 19 παρ. 4**

Εν προκειμένω προβλέπεται ότι «Σύσταση δικαιώματος επιφανείας με χρησικτησία δεν επιτρέπεται». Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας προτείνεται η αναδιατύπωση της ως άνω παραγράφου ως ακολούθως: «Κτήση δικαιώματος επιφανείας με χρησικτησία δεν επιτρέπεται», διότι πρόκειται για παράγωγο και όχι για πρωτότυπο τρόπο κτήσης κυριότητας.

#### **12. Επί του άρθρου 20 παρ. 1 περίπτ. στ'**

Με την ως άνω προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι στο δυνητικό περιεχόμενο του δικαιώματος επιφανείας μπορεί, μεταξύ άλλων, να εμπίπτει η αναγνώριση στον επιφανειούχο δικαιώματος να παρατείνει με μονομερή δήλωσή του τον χρόνο διάρκειας του δικαιώματός του μετά τη λήξη της αρχικής διάρκειας που, πάντως, «δεν μπορεί να υπερβεί συνολικά τα ογδόντα (80) έτη, και προκειμένου περί κατοικιών τα εκατό (100) έτη, ή να αποκτήσει και το έδαφος». Δεδομένου ότι η προϋπόθεση της λήξης της αρχικής διάρκειας της επιφανείας φαίνεται να ισχύει μόνο για την παράταση του δικαιώματος επιφανείας με μονομερή δήλωση και όχι για την απόκτηση του εδάφους, πρέπει ενδεχομένως να προσδιορισθεί σαφέστερα το χρονικό σημείο κατά το οποίο μπορεί να αποκτηθεί η κυριότητα του εδάφους από τον επιφανειούχο και, ειδικότερα, εάν απαιτείται να έχει συμπληρωθεί ο αρχικός χρόνος για τον οποίο συμφωνήθηκε η σύσταση του δικαιώματος επιφανείας, και, μάλιστα, εάν πρέπει ο επιφανειούχος να έχει συμπληρώσει ελάχιστο χρονικό διάστημα υπό την ιδιότητα αυτή.

#### **13. Επί του άρθρου 26**

Με την προτεινόμενη παράγραφο 2 ορίζεται ότι για την εφαρμογή της φορολογικής εν γένει νομοθεσίας το εμπράγματο δικαίωμα της επιφανείας εξομοιώνεται με εκείνο της επικαρπίας. Επισημαίνεται ότι με το άρθρο 21 παρ. 1 περ. ε' του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ΚΦΕ) που κυρώθηκε με τον ν.2238/1994 προβλέπεται ότι, σε περίπτωση μεταβίβασης του δικαιώματος της επικαρπίας για ορισμένο χρόνο σε νομικό πρόσωπο (σύσταση επικαρπίας ορισμένου χρόνου υπέρ νομικού προσώπου), το αντάλλαγμα που αποκτά ο κύριος από τη μεταβίβαση αυτή θεωρείται εισόδημα από οικοδομές.

**14. Επί του άρθρου 27**

Με την προτεινόμενη παράγραφο 4, η οποία τροποποιεί το άρθρο 9 παρ. 3 του ΚΦΕ, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι οι εισφορές που καταβάλλονται από τον φορολογούμενο σε ταμεία υποχρεωτικής ασφάλισης ή, σε περιπτώσεις προαιρετικής ασφάλισης, σε ταμεία που έχουν συσταθεί με νόμο, δεν εκπίπτουν πλέον ως δαπάνη από το εισόδημα του φορολογούμενου, αλλά ότι ποσοστό 20% (και 10% για το μέρος της δαπάνης που αναλογεί σε φορολογητέο εισόδημα άνω των 40.000 ευρώ) του ποσού των εισφορών αυτών μειώνει τον οφειλόμενο φόρο. Επισημαίνεται ότι με τη διάταξη αυτή εισάγεται διαφορετική φορολογική μεταχείριση των ανωτέρω εισφορών σε σχέση με τις υποχρεωτικές ασφαλιστικές εισφορές που καταβάλλονται από μισθωτούς, οι οποίες συνεχίζουν να εκπίπτουν στο σύνολό τους από το εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες (άρθρο 47 παρ. 1 περ. β' του ΚΦΕ), χωρίς να αναφέρεται σχετικώς ιδιαίτερος λόγος στην αιτιολογική έκθεση.

**15. Επί του άρθρου 28**

Με την προτεινόμενη παράγραφο 6, η οποία τροποποιεί το άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 3899/2010, προβλέπεται η αναστολή της εφαρμογής των διατάξεων της περίπτωσης γ' του άρθρου 17 του ΚΦΕ μέχρι την 31.12.2013, ούτως ώστε η απόκτηση (αγορά ή χρονομεριστική ή χρηματοδοτική μίσθωση) ή ανέγερση οικοδομών ή κατασκευή δεξαμενών κολύμβησης να μην αποτελεί τεκμαρτή δαπάνη για τον φορολογούμενο. Επισημαίνεται ότι η αναστολή ισχύος της ανωτέρω διάταξης του άρθρου 17 του ΚΦΕ στερείται θα αντικειμένου, εάν ταυτοχρόνως δεν ανασταλεί και η διάταξη του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 48 παρ. 3 του ΚΦΕ, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 15 παρ. 3 του ν. 3888/2010, συμφώνως προς την οποία, «σε προσαύξηση περιουσίας που προέρχεται από άγνωστη ή μη διαρκή ή μη σταθερή πηγή ή αιτία, ο φορολογούμενος μπορεί να κληθεί να αποδείξει είτε την πραγματική πηγή ή αιτία προέλευσής της είτε ότι φορολογείται από άλλες διατάξεις είτε ότι απαλλάσσεται από το φόρο με ειδική διάταξη, προκειμένου αυτό να μην φορολογηθεί ως εισόδημα από υπηρεσίες ελευθερίων επαγγελματιών της χρήσης κατά την οποία επήλθε η προσαύξηση» (βλ. συναφώς και ΥπΟικ πολ.1095/2011, συμφώνως προς την οποία «οποιαδήποτε προσαύξηση περιουσίας χαρακτηρίζεται και φορολογείται ως εισόδημα από ελευθέρια επαγγέλματα. Η προσαύξηση της περιουσίας μπορεί να αναφέρεται σε κινητή ή ακίνητη περιουσία οποιασδήποτε μορφής, οικόπεδα, σπίτια ... κ.λπ.»).

**16. Επί του άρθρου 29**

Με τις προτεινόμενες διατάξεις επιβάλλεται «ειδική εισφορά αλληλεγγύης στα εισοδήματα άνω των 12.000 ευρώ των φυσικών προσώπων». Πα-



ρατηρείται καταρχάς ότι στο πλαίσιο της αρχής της βεβαιότητας του φόρου το υποκείμενο και αντικείμενο της εισφοράς θα έπρεπε να προσδιορίζεται με ειδικότερη αναφορά στις διατάξεις του ΚΦΕ (βλ. συναφώς και άρθρα 18 του ν.3758/2009 και 5 του ν.3833/2010). Επίσης, από τη διατύπωση της παραγράφου 1 που αναφέρεται αποκλειστικώς σε φυσικά πρόσωπα δεν προκύπτει, παρά τη σχετική αναφορά στην παράγραφο 2, ότι υποκείμενο της εισφοράς είναι και η σχολάζουσα κληρονομία.

Περαιτέρω, ορίζεται ότι για την επιβολή της εισφοράς λαμβάνεται υπόψη και το τεκμαρτό εισόδημα «πριν από τις μειώσεις του άρθρου 19 του ΚΦΕ». Δεδομένου ότι, συμφώνως προς το άρθρο 19 του ΚΦΕ, η τεκμαρτή δαπάνη καλύπτεται, μεταξύ άλλων, και με χρηματικά ποσά που δεν συνιστούν εισόδημα ή με εισοδήματα που έχουν προκύψει και φορολογηθεί σε προηγούμενες χρήσεις, επισημαίνεται το ενδεχόμενο, η προτεινόμενη διάταξη να οδηγήσει σε επιβολή εισφοράς είτε επί χρηματικών ποσών που δεν συνιστούν εισόδημα, κατά παράβαση της αρχής της φορολόγησης με βάση τη φοροδοτική ικανότητα, είτε επί εισοδημάτων που έχουν προκύψει πριν το έτος 2010, κατά παράβαση της αρχής της περιορισμένης αναδρομικότητας του φόρου.

Στην περίπτωση της επιβολής εισφοράς με συντελεστή 5% επί του συνολικού εισοδήματος του Προέδρου της Δημοκρατίας, των βουλευτών, των μελών της Κυβέρνησης, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων Υπουργείων, των Γενικών Γραμματέων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των Περιφερειάρχων και των Δημάρχων απαιτείται, κατ' εφαρμογήν της αρχής της φοροδοτικής ικανότητας, αναφορά του ειδικού λόγου περαιτέρω επιβάρυνσης του εισοδήματος των ανωτέρω προσώπων σε σχέση προς το εισόδημα των λοιπών φορολογουμένων.

#### **17. Επί του άρθρου 30**

Με το προτεινόμενο άρθρο επιβάλλεται έκτακτη εισφορά με συντελεστή 5% επί των «ποσών της ετήσιας αντικειμενικής δαπάνης» που προκύπτουν από την κυριότητα ή κατοχή επιβατικών αυτοκινήτων ιδιωτικής χρήσης, σκαφών αναψυχής ιδιωτικής χρήσης, αεροσκαφών, ελικοπτέρων και ανεμοπτερόνων καθώς και δεξαμενών κολύμβησης. Παρατηρείται, καταρχάς, ότι στο πλαίσιο της αρχής της βεβαιότητας του φόρου θα πρέπει να προσδιορίζεται το υποκείμενο της εισφοράς, εάν δηλαδή αυτή καταλαμβάνει μόνο τα φυσικά ή και τα νομικά πρόσωπα. Επίσης, από τη διατύπωση της διάταξης δεν είναι σαφές εάν αντικείμενο της εισφοράς είναι η περιουσία ή το τεκμαρτό εισόδημα που προκύπτει από την κυριότητα ή την κατοχή των ανωτέρω περιουσιακών στοιχείων. Στην πρώτη περίπτωση, εάν γίνει δεκτό ότι αντικείμενο της εισφοράς είναι η περιουσία, παρατηρείται ότι η αρχή της φορολόγησης

με βάση τη φοροδοτική ικανότητα θα επέβαλε την επιβολή της εισφοράς με βάση την αξία του περιουσιακού στοιχείου και όχι «την αντικειμενική δαπάνη» της χρήσης του. Στη δεύτερη περίπτωση, εάν γίνει δεκτό ότι αντικείμενο της εισφοράς είναι το τεκμαρτό εισόδημα που προκύπτει από την κυριότητα ή την κατοχή των ανωτέρω περιουσιακών στοιχείων, η προτεινόμενη διάταξη μπορεί να οδηγήσει σε επιβολή διπλής φορολογίας, δεδομένου ότι η ίδια τεκμαρτή δαπάνη αποτελεί αντικείμενο τόσο της εισφοράς του άρθρου 29 όσο και της εισφοράς του υπό εξέταση άρθρου.

### **18. Επί του άρθρου 32 παρ. 3**

Με την προτεινόμενη ρύθμιση θεσπίζεται υποχρέωση των αναφερόμενων φορέων, αρχών, οργανισμών, προσώπων και ενώσεων προσώπων να υποβάλλουν ηλεκτρονικώς στο Υπουργείο Οικονομικών κάθε οριζόμενο στη διάταξη στοιχείο και πληροφορία που τους ζητείται.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, η ανωτέρω ρύθμιση υπηρετεί αποκλειστικώς τον σκοπό της διενέργειας ελέγχου και της διασταύρωσης των απαραίτητων στοιχείων οικονομικού και φορολογικού ενδιαφέροντος με τα υποβαλλόμενα προς τις αρμόδιες φορολογικές αρχές στοιχεία των φορολογουμένων, στο πλαίσιο της βεβαίωσης και είσπραξης φόρων. Εφόσον τα δεδομένα είναι συναφή, πρόσφορα και αναγκαία για τον ανωτέρω σκοπό, η προτεινόμενη ρύθμιση συνιστά αναλογικό, συμφώνως προς το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, περιορισμό του δικαιώματος προστασίας από την επεξεργασία και χρήση των προσωπικών δεδομένων που θεσπίζεται με το άρθρο 9Α του Συντάγματος. Περαιτέρω, ορίζεται ότι η ως άνω επεξεργασία δεν προϋποθέτει ενημέρωση ούτε συγκατάθεση του φυσικού προσώπου του οποίου τα δεδομένα διαβιβάζονται ούτε άδεια της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα [και όχι Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, όπως αναφέρεται στο προτεινόμενο άρθρο].

Επισημαίνεται ότι συμφώνως προς το άρθρο 19 παρ. 1 στοιχ. θ) του ν. 2472/1997 η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα «γνωμοδοτεί για κάθε ρύθμιση που αφορά την επεξεργασία και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Η σχετική αρμοδιότητα απορρέει και εκ του άρθρου 28 παρ. 2 της Οδηγίας 95/46/ΕΚ, συμφώνως προς το οποίο «Κάθε κράτος μέλος προβλέπει ότι ζητείται η γνώμη των αρχών ελέγχου κατά την εκπόνηση των διοικητικών ή κανονιστικών μέτρων που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Συμφώνως προς την Αρχή, «Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής δεν περιορίζεται μόνο στους τομείς που ρυθμίζονται από την Οδηγία 95/46/ΕΚ αλλά καταλαμβάνει όλα τα θέματα που αφορούν στην επεξεργασία και προστασία των προσωπικών δεδομένων. Επιπλέον, η εν λόγω διάταξη δεν προϋποθέτει την ύπαρξη συγκε-

κριμένου, εν προκειμένω, σχεδίου νόμου. Αντιθέτως, ενδείκνυται γενικώς η έγκαιρη αναζήτηση της γνώμης της Αρχής ήδη κατά τον προγραμματισμό λήψης ή αναθεώρησης υφιστάμενων κανονιστικών ρυθμίσεων και διοικητικών μέτρων, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού συγκεκριμένων συστημάτων που ενέχουν επεξεργασία προσωπικών δεδομένων. Με τον τρόπο αυτό αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα ο κίνδυνος του δυσανάλογου κόστους προσαρμογής σε προτάσεις της Αρχής που πραγματοποιούνται σε μεταγενέστερο χρόνο και γενικότερα, ο κίνδυνος της εκδήλωσης προσβολών του ατομικού δικαιώματος» (Ετήσια Έκθεση της Αρχής 2009, σελ. 254, Ετήσια Έκθεση της Αρχής 2010, σελ. 256. Βλ. και Απόφαση 1/14.2.2011).

#### **19. Επί του άρθρου 36**

Με την προτεινόμενη παράγραφο 8 ορίζεται ότι «μέχρι 30-9-2013 ο Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης του πετρελαίου εσωτερικής καύσης (DIESEL) καθώς και του φωτιστικού πετρελαίου, που χρησιμοποιούνται ως καύσιμα θέρμανσης, εξισώνεται με το ογδόντα τοις εκατό (80%) του ισχύοντος τότε συντελεστή ειδικού φόρου κατανάλωσης του πετρελαίου εσωτερικής καύσης και φωτιστικού πετρελαίου, αντίστοιχα, που χρησιμοποιούνται ως καύσιμα κινητήρων». Εν προκειμένω παρατηρείται ότι η αρχή της νομιμότητας του φόρου επιβάλλει να προσδιορισθεί με νόμο η ημερομηνία (ή οι ημερομηνίες, σε περίπτωση σταδιακής αναπροσαρμογής) από την οποία θα αρχίσει να ισχύει ο νέος συντελεστής του ειδικού φόρου κατανάλωσης του πετρελαίου θέρμανσης, ο οποίος θα ισούται με το 80% του συντελεστή του πετρελαίου κίνησης.

#### **20. Επί του άρθρου 37 παρ. 7**

Κατά την ανωτέρω διάταξη, «στο εξής πλεονάζον προσωπικό των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Κεφαλαίου Α΄ του ν. 3429/2005 (Α΄ 134) εντάσσεται σε πίνακες κατάταξης που καταρτίζονται χωριστά για κάθε νομικό πρόσωπο από το Α.Σ.Ε.Π. με βάση αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια (όπως τυπικά προσόντα, εμπειρία, οικογενειακή κατάσταση, ηλικία προϋπηρεσία, ειδικές γνώσεις κλπ)». Δημιουργείται προβληματισμός ως προς την έννοια του πλεονάζοντος προσωπικού, δεδομένου ότι δεν τίθενται κριτήρια και διαδικασία χαρακτηρισμού του προσωπικού ως πλεονάζοντος. Συγκεκριμένως, δεν διευκρινίζεται εάν το πλεονάζον προσωπικό προκύπτει από κατάργηση ή συγχώνευση φορέα ή εάν μέρος του προσωπικού φορέα που συνεχίζει να λειτουργεί, χαρακτηρίζεται εφεξής, στο πλαίσιο διαδικασιών εξυγίανσης ή αναδιάρθρωσης, ως πλεονάζον.

**21. Επί του άρθρου 38 παρ. 4**

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι το συνολικό ποσό των προβλεπόμενων στα άρθρα 259 και 260 του ν. 3852/2010 Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) των Δήμων και Περιφερειών που εγγράφεται στον κρατικό προϋπολογισμό δεν μπορεί να υπερβαίνει κατ' έτος το ποσό των πέντε δισεκατομμυρίων διακοσίων εκατομμυρίων (5.200.000.000) ευρώ». Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρεώνει το κράτος να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκτέλεση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

**22. Επί του άρθρου 40**

Από τη διάταξη του άρθρου 669 ΑΚ προκύπτει, ότι σύμβαση ορισμένου χρόνου υπάρχει όταν τα μέρη συμφωνούν ότι αυτή θα διαρκέσει έως ορισμένο χρονικό σημείο, με την πάροδο του οποίου η σύμβαση λήγει αυτόματα, χωρίς να απαιτείται καταγγελία ή προειδοποίηση για την επερχόμενη λήξη ή οποιαδήποτε άλλη ενέργεια από τα μέρη. Στη σύμβαση δε αυτή η συμφωνημένη διάρκεια της αποτελεί την ανώτατη, αλλά συγχρόνως και την ελάχιστη διάρκεια, έως τη συμπλήρωση της οποίας τα μέρη δεσμεύονται να παραμείνουν στη σύμβαση. Πρόωρη απαλλαγή τους από τη συμβατική δεσμευση, δηλαδή καταγγελία, είναι δυνατή μόνο αν συντρέχει σπουδαίος λόγος, συμφώνως προς το άρθρο 672 ΑΚ. Όμως, τα μέρη έχουν τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της ελευθερίας των συμβάσεων (άρθρο 361 ΑΚ), να αμβλύνουν την έντονη δεσμευσή τους, που συνεπάγεται η σύμβαση ορισμένου χρόνου, και να θέσουν ένα χρονικό σημείο έως το οποίο, κατ' ανώτατο όριο, θα διαρκέσει η σύμβαση, συμφωνώντας όμως παραλλήλως, ότι θα έχουν δικαίωμα μονομερούς λύσης και πριν από την πάροδο της ορισμένης διάρκειας. Στην περίπτωση αυτή η ορισμένου χρόνου σύμβαση εργασίας, όσο διαρκεί η λειτουργία της, τελεί υπό διαλυτική αίρεση, η οποία, αν πληρωθεί με την άσκηση από τον εργοδότη του δικαιώματος της καταγγελίας, μεταπίπτει, και μάλιστα εξαρχής, σε σύμβαση αορίστου χρόνου και λύεται δια μόνης της καταγγελίας, με τις διατυπώσεις, όμως, του άρθρου 5 ν.3198/1955 (Βλ. ΑΠ 787/2008, ΕΕργΔ 67, 1187 και αναλυτικά Ι.Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο, 951).

Στην προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου, η οποία περιλαμβάνει όρο για πρόωρη καταγγελία της με εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας ως προς την αποζημίωση απόλυσης για τις συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου, κατά τις διατάξεις του Ν.2112/1920, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 74 παρ. 2 και 3 του Ν.3863/2010, μετατρέπεται αυτοδικαίως σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου κατά την καταγ-

γελία. Εν προκειμένω τίθεται ερώτημα εάν σκοπός του νομοθέτη είναι να καταργηθεί η προϋπόθεση της ύπαρξης σπουδαίου λόγου, όταν προβλέπεται σε σχετικό όρο απλώς η καταβολή της αποζημίωσης απόλυσης για τις συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου ή εάν, αντιθέτως, αυτό συμβαίνει μόνο σε εκείνες τις περιπτώσεις για τις οποίες ήδη προβλέπεται η δυνατότητα ελεύθερης καταγγελίας, δηλαδή καταγγελία χωρίς την προϋπόθεση του σπουδαίου λόγου. Υπό τη δεύτερη εκδοχή, σκόπιμο θα ήταν, ίσως, να ορισθεί ότι η μετατροπή της συμβάσεως εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου επέρχεται όταν η σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου περιλαμβάνει όρο για πρόωρη καταγγελία της με εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας ως προς την καταγγελία για τις συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου, κατά τις διατάξεις του Ν.2112/1920, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 74 παρ. 2 και 3 του Ν.3863/2010, και όχι όρο μόνο ως προς την αποζημίωση.

### **23. Επί του άρθρου 41**

Το ζήτημα των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου έχει ήδη απασχολήσει τόσο τον νομοθέτη, όσο και τη νομολογία της χώρας μας. Η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920 προβλέπει ότι εφαρμόζονται οι διατάξεις για την καταγγελία της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου, εάν ο καθορισμός της διάρκειάς της δεν δικαιολογείται από τη φύση της, αλλά τέθηκε σκοπίμως, προκειμένου να καταστρατηγηθούν οι σχετικές με την καταγγελία διατάξεις. Επίσης, με σκοπό την ενσωμάτωση της Οδηγίας 99/70/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 σχετικά «με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και τον CEEP» (ΕΕ L 175/43), εκδόθηκε το π.δ. 81/2003, στο οποίο επιβεβαιώνεται ο κανόνας ότι η χωρίς περιορισμό ανανέωση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου είναι επιτρεπτή, μόνο εάν δικαιολογείται από αντικειμενικό λόγο.

Με την προτεινόμενη προς τροποποίηση διάταξη του άρθρου 5 του π.δ. 81/2003, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 του π.δ. 180/2004, ορίζεται ότι, σε περίπτωση που η χρονική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου υπερβαίνει συνολικά τα δύο (2) έτη ή εάν στο χρονικό διάστημα των δύο ετών ο αριθμός των ανανεώσεών τους υπερβαίνει τις τρεις (3), τεκμαίρεται ότι με αυτές τις συμβάσεις επιδιώκεται η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης ή εκμετάλλευσής, με συνέπεια αυτές οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου να μετατρέπονται σε συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Δηλαδή εάν η συνολική χρονική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου υπερβαίνει συνολικά τα δύο (2) έτη ή εάν ο αριθμός των ανανεώσεών υπερβαίνει τις τρεις (3), τεκμαίρεται η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης και μετατίθεται στον εργοδότη το βάρος απόδειξης της συνδρομής αντικειμενικών λόγων ανανέω-

σης της σύμβασης.

Με την παρ. 1 της προτεινόμενης διάταξης θεσπίζεται και πάλι τεκμήριο για την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης, με συνέπεια, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου να μετατρέπονται, εάν το τεκμήριο δεν ανατραπεί, σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Μεταβάλλεται, όμως, με την παράγραφο 3 της ανωτέρω διάταξης, η βάση του τεκμηρίου. Κατ' αρχάς, αυξάνεται, με το πρώτο εδάφιο της τρίτης παραγράφου της προτεινόμενης διάταξης, η μέγιστη συνολική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου, από δύο, σε τρία έτη. Στη συνέχεια, όμως, ορίζεται στο ίδιο εδάφιο ότι, σε περίπτωση μη συνδρομής αντικειμενικού λόγου και εφόσον η χρονική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου υπερβαίνει συνολικά τα τρία έτη, τεκμαίρεται η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης.

Εν προκειμένω τίθεται το ερώτημα, εάν και οι δύο ανωτέρω όροι συνιστούν σωρευτικώς τη βάση του τεκμηρίου, εάν, δηλαδή, προκειμένου να δημιουργηθεί τεκμήριο ως προς την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης, απαιτείται όχι μόνο να υπερβαίνει η χρονική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου συνολικώς το αναφερόμενο διάστημα, όπως ισχύει σήμερα, αλλά και να μην συντρέχει αντικειμενικός λόγος για τις διαδοχικές ανανεώσεις συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Υπό την εκδοχή όμως αυτή, συμπίπτει η βάση του τεκμηρίου με το ίδιο το τεκμήριο, δηλαδή απαιτείται η μη συνδρομή αντικειμενικού λόγου, προκειμένου να αχθεί, καταρχήν, κανείς στο συμπέρασμα ότι δεν συντρέχει αντικειμενικός λόγος για τις ανανεώσεις και καλύπτονται πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Εάν, συνεπώς, βούληση του νομοθέτη είναι να διατηρηθεί το ισχύον καθεστώς συναγωγής τεκμηρίου για την περίπτωση υπερβάσεως της συνολικής διάρκειας των διαδοχικών συμβάσεων, σκόπιμο θα ήταν να απαλειφθεί η προϋπόθεση της μη συνδρομής αντικειμενικού λόγου και να ορισθεί μόνο ότι σε περίπτωση που η χρονική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου υπερβαίνει συνολικά τα τρία (3) έτη, τεκμαίρεται ότι με αυτές τις συμβάσεις επιδιώκεται η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης, με συνέπεια, αυτές οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου να μετατρέπονται σε συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας αορίστου χρόνου.

#### **24. Επί του άρθρου 42**

Με το υπό ψήφιση άρθρο τροποποιείται το καθεστώς διευθέτησης χρόνου εργασίας συμφώνως προς το άρθρο 41 του ν. 1892/1990, όπως αυτό έχει αντικατασταθεί. Διευθέτηση του ωραρίου σημαίνει τη δυνατότητα να εργάζεται ο μισθωτός νομίμως με αυξημένο αριθμό ωρών σε ορισμένες περιόδους και, αντιστοίχως, με μειωμένο αριθμό σε άλλες περιόδους. Στην περίπτωση αυτή, δεν καταβάλλεται προσαύξηση για την πέραν του κανονικού ωραρίου

εργασία, αλλά λαμβάνεται υπ' όψιν μόνο ο μέσος όρος εργασίας κατά την περίοδο αναφοράς. Με την ανωτέρω προτεινόμενη προς τροποποίηση διάταξη, όπως έχει αντικατασταθεί από το άρθρο 7 του ν. 3846/2010, προβλέπεται η διευθέτηση του χρόνου εργασίας με επιχειρησιακή συλλογική σύμβαση ή με συμφωνία του εργοδότη και του συμβουλίου των εργαζομένων ή με συμφωνία του εργοδότη και ενώσεων προσώπων.

Με το υπό ψήφιση άρθρο προβλέπονται εκ νέου, όπως ακριβώς και με το προτεινόμενο προς τροποποίηση καθεστώς, δύο συστήματα διευθέτησης του χρόνου εργασίας: το πρώτο, με περίοδο αναφοράς ορισμένων μηνών, και το δεύτερο, με βάση το ημερολογιακό έτος.

Με την παρ. 1 του υπό ψήφιση άρθρου αυξάνεται η διάρκεια του συνολικού χρονικού διαστήματος περιόδων αυξημένης και μειωμένης απασχόλησης, από τέσσερις σε έξι μήνες. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα ο εργαζόμενος μπορεί να απασχολείται, για την περίοδο αυξημένης απασχόλησης που θα ορισθεί, δύο ακόμη ώρες την ημέρα, επιπλέον των οκτώ ωρών. Οι δύο αυτές ώρες αφαιρούνται από τις ώρες εργασίας της χρονικής περιόδου μειωμένης απασχόλησης ή χορηγείται, κατά την ίδια περίοδο, ανάλογη ημερήσια ανάπαυση.

Με την προτεινόμενη προς τροποποίηση διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 7 του ν. 3846/2010 προβλέπεται η εφαρμογή συστήματος διευθέτησης του χρόνου εργασίας μόνο εφόσον η επιχείρηση εμφανίζει σώρευση εργασίας, η οποία οφείλεται είτε στη φύση, το είδος ή το αντικείμενο των εργασιών της είτε σε ασυνήθεις ή απρόβλεπτους λόγους. Με το εδ. α' της παρ. 1 της προτεινόμενης διάταξης, όπως και με το εδ. α' της παρ. 2 αυτής, καταργείται η προϋπόθεση αυτή και δεν προβλέπονται πλέον συγκεκριμένοι λόγοι για να εφαρμοσθεί η διευθέτηση του χρόνου εργασίας. Συνεπώς, το εν λόγω σύστημα μπορεί να εφαρμοσθεί σε οποιαδήποτε περίπτωση.

Με την παρ. 1 της προτεινόμενης διάταξης επιδιώκεται επίσης να μεταβληθεί ο τρόπος και η διαδικασία καθορισμού της διευθέτησης. Στην προτεινόμενη προς τροποποίηση διάταξη προβλέπεται ότι η διευθέτηση του χρόνου εργασίας καθορίζεται, κατά σειρά προτεραιότητας, με επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις εργασίας ή με συμφωνίες του εργοδότη και του επιχειρησιακού σωματείου ή του εργοδότη και του συμβουλίου των εργαζομένων ή του εργοδότη και των ενώσεων προσώπων. Εάν, δηλαδή, υπάρχει συνδικαλιστική οργάνωση στην επιχείρηση, δίδεται ρυθμιστική προτεραιότητα σε αυτή, έτσι ώστε δεν είναι δυνατή η εφαρμογή της διευθέτησης με συμφωνία άλλου οργάνου εκπροσώπησης. Ομοίως, εάν υπάρχει συμβούλιο εργαζομένων, δεν είναι δυνατή η εφαρμογή της διευθέτησης μέσω συμφωνίας με την ένωση προσώπων.

Στην προτεινόμενη διάταξη δεν προβλέπεται τέτοια ιεράρχηση και ο εργοδότης μπορεί να προσφύγει, προκειμένου να εξασφαλίσει την απαραίτητη

συμφωνία διευθέτησης του χρόνου εργασίας, σε οποιοδήποτε όργανο εκπροσώπησης εργαζομένων, ανεξαρτήτως της αντιπροσωπευτικότητάς του. Εν προκειμένω, όμως, τίθεται το ερώτημα εάν η συμφωνία του εργοδότη και της ένωσης προσώπων αφορά όλους τους εργαζομένους της επιχείρησης ή μόνο τους εργαζομένους που αποτελούν την ένωση προσώπων. Ένας τέτοιος περιορισμός προβλέπεται μόνο για τη συμφωνία που συνάπτεται με τη συνδικαλιστική οργάνωση της επιχείρησης, η οποία, όπως ορίζεται, αφορά μόνο στα μέλη της οργάνωσης αυτής, ενώ δεν αναφέρεται στην προτεινόμενη διάταξη ρητώς ο περιορισμός αυτός και για τη συμφωνία με την ένωση προσώπων, η οποία, όμως, έχει, συμφώνως προς τη διάταξη του άρθρου 1 του ν. 1264/1982, ευκαιριακό χαρακτήρα.

Τέλος, καταργείται με την προτεινόμενη διάταξη και η δυνατότητα παρέμβασης διαιτητικού οργάνου σε περίπτωση αποτυχίας των διαπραγματεύσεων.

Για λόγους αρτιότερης νομοτεχνικής διατύπωσης προτείνεται να αντικατασταθεί στο β' εδάφιο της παρ. 6 της υπό ψήφιση διάταξης η φράση «εφόσον ο συνολικός αριθμός των εργαζομένων στην επιχείρηση είναι κατ' ανώτατο αριθμό είκοσι (20) εργαζόμενοι» είτε με τη φράση «εφόσον ο συνολικός αριθμός των εργαζομένων στην επιχείρηση είναι μικρότερος ή ίσος των είκοσι (20) εργαζομένων» είτε με τη φράση «εφόσον ο συνολικός αριθμός των εργαζομένων στην επιχείρηση είναι έως είκοσι (20) εργαζόμενοι», καθώς, εν προκειμένω, δεν πρόκειται περί θέσπισης ανώτατου ορίου.

### **25. Επί του άρθρου 43**

Με την παρ. 6 του ν. 3845/2010 προβλέπεται ότι άνεργοι εγγεγραμμένοι στον ΟΑΕΔ ηλικίας έως 24 ετών μπορούν να εργασθούν συνάπτοντας «σύμβαση απόκτησης εργασιακής εμπειρίας» διάρκειας έως 12 μηνών. Κατά τη διάρκεια της σύμβασης αυτής οι ακαθάριστες αποδοχές τους αντιστοιχούν στο 80% του κατώτατου βασικού μισθού ή βασικού ημερομισθίου, όπως ορίζονται κάθε φορά από την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Προβλέπεται, επίσης, ότι οι σχετικές ασφαλιστικές εισφορές αποδίδονται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ από τον ΟΑΕΔ. Με τη διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 73 του ν. 3863/2010 προβλέπεται, ακόμη, ότι οι εργοδότες είναι δυνατόν να προσλαμβάνουν νεοεισερχομένους στην αγορά εργασίας κάτω των 25 ετών. Κατά τη διάρκεια της σύμβασης αυτής οι αποδοχές τους αντιστοιχούν στο 84% του κατώτατου βασικού μισθού ή βασικού ημερομισθίου, όπως ορίζονται κάθε φορά από την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Προβλέπεται, επίσης, η ένταξη των εν λόγω εργαζομένων σε πρόγραμμα για επιχορήγηση των ασφαλιστικών εισφορών τους.

Με την προτεινόμενη διάταξη ομοίως προβλέπεται ότι οι εργοδότες είναι δυνατόν να προσλαμβάνουν νέους κάτω των 25 ετών για την απόκτηση ερ-



γασιακής εμπειρίας. Κατά τη διάρκεια της σύμβασης αυτής, η οποία μπορεί να είναι διάρκειας μέχρι 24 μηνών, οι αποδοχές τους θα μπορούν να είναι κατώτερες μέχρι και 20% του κατώτατου βασικού μισθού ή βασικού ημερομισθίου, όπως ορίζεται κάθε φορά από τις οικείες συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Επίσης, οι ασφαλιστικές τους εισφορές βαρύνουν τους εργαζομένους και, προφανώς, δεν επιχορηγούνται πλέον από τον ΟΑΕΔ. Με την παρ. 1 της προτεινόμενης διάταξης ορίζεται ότι σκοπός της σύμβασης αυτής είναι η απόκτηση εργασιακής εμπειρίας. Θα ήταν δυνατόν, όμως, να τεθεί το ερώτημα εάν αυτή η απόκτηση εργασιακής εμπειρίας μπορεί να αφορά και εργαζομένους οι οποίοι δεν είναι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, δηλαδή, εάν και μη νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας μπορούν να συνάψουν την εν λόγω σύμβαση.

Περαιτέρω, δεν προβλέπεται υποχρέωση απασχόλησης του εργαζόμενου για κάποιο χρονικό διάστημα, μετά τη λήξη της σύμβασης. Έτσι, εργοδότης θα μπορεί, καταρχήν, μετά τη λήξη της σύμβασης εργασίας «για απόκτηση εργασιακής εμπειρίας», να συνάψει νέα αντίστοιχη σύμβαση, προσλαμβάνοντας άλλον νέο εργαζόμενο και απασχολώντας τον, και πάλι για κάποιο χρονικό διάστημα, με τις αναλογικώς χαμηλότερες αποδοχές. Προβλέπεται, επίσης, στην παρ. 4 του άρθρου 43 του Νσχ ότι οι νέοι εργαζόμενοι προσλαμβάνονται επιπλέον του υφιστάμενου προσωπικού και ότι η επιχείρηση υποχρεούται να μην προβεί σε μείωση του προσωπικού κατά τη διάρκεια ισχύος των εν λόγω συμβάσεων.

Η προς ψήφιση διάταξη εισάγει διάκριση λόγω ηλικίας, πλην όμως, συμφώνως προς τη διάταξη του άρθρου 6 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, «τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν ότι η λόγω ηλικίας διαφορετική μεταχείριση δεν συνιστά διάκριση εφόσον δικαιολογείται στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου αντικειμενικά και λογικά από έναν θεμιτό στόχο, ιδίως δε από θεμιτούς στόχους της πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης, της αγοράς εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισης, και εφόσον τα μέσα επίτευξης του στόχου αυτού είναι πρόσφορα και αναγκαία. Αυτή η διαφορετική μεταχείριση μπορεί, ιδίως, να περιλαμβάνει: α) την καθιέρωση ειδικών συνθηκών (...) για την απασχόληση και την εργασία, συμπεριλαμβανομένων των όρων (...) αμοιβής, για τους νέους (...), προκειμένου να ευνοείται η επαγγελματική τους ένταξη (...)».

Για λόγους αρτιότερης νομοτεχνικής διατύπωσης προτείνεται η αντικατάσταση, στην παρ. 4 του υπό ψήφιση άρθρου, της φράσης «προσλαμβάνονται πλέον του υφιστάμενου προσωπικού» από τη φράση «προσλαμβάνονται επιπλέον του υφιστάμενου προσωπικού».

## 26. Επί του άρθρου 44

Σχετικώς με τις ανωτέρω ρυθμίσεις του άρθρου 44 του Νσχ κατ' εφαρμογή των οποίων, μεταξύ άλλων, αναπροσαρμόζεται το ποσοστό της μηνιαίας παρακράτησης επί των συντάξεων κύριας ασφάλισης των συνταξιούχων του Δημοσίου, του ΝΑΤ και των ΦΚΑ των περιπτώσεων β' έως και η' της παρ. 2 του ν. 3863/2010 για εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων, παρακρατείται από τους συνταξιούχους του Δημοσίου, του ΝΑΤ και των ΦΚΑ που δεν έχουν συμπληρώσει το 60ο έτος της ηλικίας τους επιπλέον μηνιαία εισφορά, θεσπίζεται ειδική εισφορά συνταξιούχων επικουρικής ασφάλισης κλ.π., επισημαίνονται τα εξής (βλ. και εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 4.3.2010 και της 13.11.2010 επί των Νσχ «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης», και «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας»):

Περιορισμός που τείνει σε αποστέρηση προστατευόμενου από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. περιουσιακού αγαθού, είναι ανεκτός μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό τους όρους που προβλέπονται από τον νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι πρέπει να προβάλλονται και να αιτιολογούνται ειδικώς. Απαιτείται, επομένως, ως λόγος θέσπισης τέτοιων περιορισμών, η ύπαρξη ορισμένης δημόσιας ωφέλειας, η οποία είναι αναγκαία να αναφέρεται ρητώς στο κείμενο του νόμου ή την αιτιολογική του έκθεση και να δικαιολογεί ειδικώς την εξαίρεση από τον κανόνα της προστασίας της περιουσίας (ΕΛΣ 1562/05, Ε.Δ.Δ.Δ.Δ. 2005, σελ.822), αφού ληφθούν υπόψη οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες και δικαστικώς εκτιμώμενες αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου (Βλ. ΕΛΣ 510/2009 (Ολομ.), Ε.Δ.Κ.Α. 2009, σελ.429, ΕΛΣ 1939/09 (Ολομ.), Ε.Δ.Κ.Α. 2009, σελ.581.

Σε σχέση με τις κοινωνικές παροχές το Ε.Δ.Δ.Α. δέχεται παγίως (για μια συνοπτική παρουσίαση της εξέλιξης της νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. βλ., αντι πολλών, την πρόσφατη μελέτη του Αγγ. Στεργίου, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων, σε Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, 2009, σελ. 1 επ..) ότι:

- στην έννοια της περιουσίας του άρθρου 1 του Π.Π.Π. περιλαμβάνονται και απαιτήσεις για κοινωνικοασφαλιστικές εν γένει παροχές (Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Αντωνακόπουλου κ.α, Αποφ. 14.12.99, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Γεωργιάδης, Αποφ. 28.3.2000, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Gaygusuz, Αποφ. 16.9.1996, Ε.Δ.Κ.Α. 1997, σελ.11, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Αζίνας, Αποφ.20.6.02, Ε.Δ.Κ.Α. 2002, σελ. 896, ΕΔΔΑ, Υποθ. Αποστολάκης, Αποφ. 22.10.2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ.689),

- το άρθρο 1 Π.Π.Π. δεν εγγυάται στους ασφαλισμένους δικαίωμα σε ορισμένο ποσό σύνταξης (Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Asmundsson, Αποφ. 12.10.2004, ΕΔ-

ΚΑ 2005, σελ.97, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Skorkiewicz, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ Domalewski, Αποφ. 15.6.1999) και ότι

- επί επεμβάσεων στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα πρέπει να διατηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και της ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου (Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Asmundsson, Αποφ. 12.10.2004, Ε.Δ.Κ.Α. 2005, σελ. 97).

Από τη συνολική θεώρηση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (βλ. Αθ. Πετρόγλου, Μνημόνιο, Κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων, Ε.Δ.Κ.Α., 2010, σελ.) προκύπτει ότι, προκειμένου να εξετάσει την τήρηση της ως άνω δίκαιης ισορροπίας, το Ε.Δ.Δ.Α. θέτει κριτήρια τα οποία επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στο βαθμό προσβολής των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων και όχι τόσο στο βαθμό προσβολής του δημόσιου συμφέροντος.

Ο τρόπος και η έκταση της στέρησης της σύνταξης, (πλήρης ή μερική), η ύπαρξη ή όχι άλλων μέσων διαβίωσης, η διατήρηση ή όχι του δικαιώματος στην υγειονομική περίθαλψη, αποτελούν, κατά τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., τα κριτήρια για τη τήρηση ή μη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της προσβολής αγαθού το οποίο προστατεύεται από την Ε.Σ.Δ.Α. και του δημόσιου συμφέροντος.

Επί πλήρους και αυτοδίκαιης στέρησης της σύνταξης το Ε.Δ.Δ.Α. αποφαινεται ότι διαταράσσεται η δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ της προσβολής αγαθού το οποίο προστατεύεται από την ΕΣΔΑ και του δημόσιου συμφέροντος και, ως εκ τούτου, συντρέχει παραβίαση του άρθρου 1 Π.Π.Π. Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Αποστολάκης, Αποφ. 22.10.2009, Ε.Δ.Κ.Α. 2009, σελ. 689, Ε.Δ.Δ.Α., Υποθ. Asmundsson, Αποφ. 12.10.2004, Ε.Δ.Κ.Α. 2005, σελ.97.

Αντιθέτως, επί μερικής στέρησης, το Ε.Δ.Δ.Α. έκρινε ότι δεν είναι από τη φύση της παράλογη μια διάταξη, η οποία προβλέπει μείωση της σύνταξης. Ειδικότερα, η απόφαση μείωσης της σύνταξης, η οποία ελήφθη με προσοχή και συνοδεύθηκε από εκτεταμένες διαδικαστικές εγγυήσεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διαταράσσει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων και του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου (βλ. Ε.Δ.Δ.Α, Υποθ. Banfield, Αποφ. 18.10.2005, σε Κυπριανού Πάνου, Η απώλεια της συντάξεως ως συνέπεια πειθαρχικού ή ποινικού κολασμού και οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις των ελληνικών δικαστηρίων και του ΕΔΔΑ, ΕΔΚΑ 2009, σελ.673 επ).

Επιπλέον, στην Υποθ. Asmundsson, Αποφ. 12.10.2004, το Ε.Δ.Δ.Α. έκρινε ότι η νομοθετική επέμβαση που καταλήγει σε πλήρη έκπτωση από θεμελιωμένο δικαίωμα σε σύνταξη, και δη μετά την επί πολλά συνεχή καταβολή της, παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Τόνισε όμως ότι η κρίση του θα ή-

ταν διαφορετική αν η επίδικη επέμβαση είχε ως αποτέλεσμα απλώς εύλογη και σύμμετρη μείωση του ποσού της σύνταξης και όχι την πλήρη απώλειά της, βλ. Ε.Δ.Δ.Α., Υποθ. Asmundsson, Αποφ. 12.10.2004, σκέψη 45, Ε.Δ.Κ.Α. 2005, σελ. 97.

Υπό το φως της ανωτέρω νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. θα πρέπει να σταθμισθεί αν οι περικοπές των συντάξεων, όπως αυτές θα προκύψουν από την εφαρμογή των διατάξεων του προτεινόμενου Νσχ, διαταράσσουν τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ της προσβολής της σύνταξης ως περιουσιακού αγαθού, το οποίο προστατεύεται από το άρθρο 1 Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α, και του δημόσιου συμφέροντος.

Αθήνα, 28.6.2011

Οι εισηγητές  
Αθηνά Κοντογιάννη  
Επιστημονική Συνεργάτιδα

Ανδρέας Κούνδουρος  
Προϊστάμενος του Τμήματος  
Ευρωπαϊκών Μελετών  
Δημήτρης Κανελλόπουλος  
Προϊστάμενος του Τμήματος  
Διεθνών και Αμυντικών Μελετών  
Δημήτρης Βασιλείου  
Γεωργία Μακροπούλου  
Γεώργιος Φωτόπουλος  
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Τμήματος  
Μελετών Οικονομίας, Περιβάλλοντος και Τεχνολογίας  
Κώστας Παπαδημητρίου  
Αν. Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών  
(Για τις παρατηρήσεις επί των άρθρων 40 έως 43)

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος  
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου  
Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Στέφανος Κουτσουμπίνας  
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Θράκης

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