



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση της από 30.3.2020 Π.Ν.Π. “Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις” (Α’ 75)»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά τη συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Κοινωνικών Υποθέσεων και Οικονομικών Υποθέσεων, περιλαμβάνει τρία (3) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Άρθρου 1 κυρώνεται η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις», η οποία δημοσιεύθηκε στις 30 Μαρτίου 2020 (ΦΕΚ Α’ 75). Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, η υπό κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «εκδόθηκε συνεπεία της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, προκειμένου να αμβλυνθούν οι συνέπειές της στην ελληνική οικονομία και αγορά εργασίας, να διασφαλισθεί η ομαλή λειτουργία της αγοράς για την προμήθεια ειδών πρώτης ανάγκης, να ενισχυθεί το Εθνικό Σύστημα Υγείας και να αντιμετωπισθούν περαιτέρω κατεπείγοντα ζητήματα που ανακύπτουν κατά το χρονικό διάστημα επέλευσης των συνεπειών της ανωτέρω πανδημίας και απαιτούν άμεση αντιμετώπιση, σε εναρ-

μόνιση και προς τη συνταγματική υποχρέωση λήψης θετικών μέτρων για την προστασία των πολιτών». Επίσης, «[μ]ε την ίδια Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου προβλέφθηκε έκτακτη οικονομική ενίσχυση για το έτος 2020 του πάσης φύσεως προσωπικού των νοσοκομείων, κέντρων υγείας και άλλων δομών του Υπουργείου Υγείας, καθώς και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, λαμβανομένων υπόψη των όλως εξαιρετικών εργασιών που παρέχουν για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19» (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 1).

Η ως άνω Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου διαρθρώνεται σε δέκα τέσσερα (14) Μέρη (Α΄ - ΙΔ΄) και εξήντα εννέα (69) άρθρα και περιλαμβάνει διατάξεις αρμοδιότητας των Υπουργείων Οικονομικών (Μέρος Α΄, άρθρα πρώτο - δέκατο τρίτο), Ανάπτυξης και Επενδύσεων (Μέρος Β΄, άρθρα δέκατο τέταρτο - δέκατο έβδομο), Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (Μέρος Γ΄, άρθρα δέκατο όγδοο - εικοστό έβδομο), Υγείας (Μέρος Δ΄, άρθρα εικοστό όγδοο - τριακοστό ένατο), Ψηφιακής Διακυβέρνησης (Μέρος Ε΄, άρθρα τεσσαρακοστό - τεσσαρακοστό δεύτερο), Εσωτερικών, Μετανάστευσης και Ασύλου και Προστασίας του Πολίτη (Μέρος ΣΤ΄, άρθρα τεσσαρακοστό τρίτο - τεσσαρακοστό όγδοο), Εξωτερικών (Μέρος Ζ΄, άρθρο τεσσαρακοστό ένατο), Παιδείας και Θρησκευμάτων (Μέρος Η΄, άρθρα πενήτηκοστό - πενήτηκοστό τρίτο), Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Μέρος Θ΄, άρθρα πενήτηκοστό τέταρτο - πενήτηκοστό πέμπτο), Πολιτισμού και Αθλητισμού (Μέρος Ι΄, άρθρα πενήτηκοστό έκτο - εξηκοστό), Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, (Μέρος ΙΑ΄, άρθρο εξηκοστό πρώτο), Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (Μέρος ΙΒ΄, άρθρα εξηκοστό δεύτερο - εξηκοστό έβδομο), και της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (Μέρος ΙΓ΄, άρθρο εξηκοστό όγδοο), και ορίζεται η έναρξη ισχύος της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (άρθρο εξηκοστό ένατο).

Με τη διάταξη του Άρθρου 2 διευκρινίζεται ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 5 της από 11.03.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (Φ.Ε.Κ. Α΄ 55), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020, άδεια ειδικού σκοπού των δημοσίων υπαλλήλων, χορηγείται, μεταξύ άλλων, και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο γονέας ο οποίος δεν εργάζεται, είναι άτομο με αναπηρία (Α-μεΑ) σε ποσοστό 67% και άνω, συμφώνως με απόφαση της αρμόδιας υγειονομικής επιτροπής η οποία βρίσκεται σε ισχύ, ή λαμβάνει σύνταξη αναπηρίας.

Με το άρθρο 3 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Παρατήρηση επί του τίτλου

Δεδομένου ότι στο υπό ψήφιση νομοσχέδιο ενσωματώθηκε ως άρθρο 2 η τροπολογία υπ' αριθμ. 267/37 14.4.2020, υπό τον τίτλο «Άδεια ειδικού σκοπού», ο τίτλος του νομοσχεδίου πρέπει να συμπληρωθεί ως εξής: «Κύρωση της από 30.3.2020 Π.Ν.Π. “Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις” (Α΄ 75) και λοιπές διατάξεις».

III. Περί των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Το Σύνταγμα, αναγνωρίζοντας το δικαίο της ανάγκης, ορίζει στο άρθρο 44 παρ. 1 ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου σε περιπτώσεις εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Οι Πράξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος ίσης με του νόμου και, συνεπώς, με αυτές δύνανται να τροποποιούνται ή να καταργούνται υφιστάμενες νομοθετικές διατάξεις (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3612/2002, ΣτΕ [ΟΛ] 3636/1989, βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 15η έκδοση, 2017, σελ. 41 επ.). Σημειωτέον ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν εξετάζει τη σκοπιμότητα της Πράξης (άρθρα 30 παρ. 1, 50 και 82 παρ. 1 του Συντάγματος). Η εκτίμηση της συνδρομής των προϋποθέσεων κύρωσης Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου ανήκει στην αρμοδιότητα της Βουλής. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος (δηλαδή η ύπαρξη εκτάκτων περιστάσεων εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης) δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης λήψης αυτού του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν τη νομοθετική εξουσία (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3636/1989, ΣτΕ [ΟΛ] 2289/1987). Συνεπώς, ο δικαστής ελέγχει, αφενός μεν την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων έκδοσης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΣτΕ [ΟΛ] 1250/003), την έγκαιρη, δηλαδή, κατά το Σύνταγμα, υποβολή τους προς κύρωση ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής (άρθρα 44 παρ. 1 και 72 παρ. 1 του Συντάγματος), αφετέρου δε το περιεχόμενο τους από την άποψη της συνταγματικότητας. Ο έλεγχος αυτός λαμβάνει χώρα επ' ευκαιρία της προσβολής με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών (ατομικών ή κανονιστικών) πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 2, όπ. π., σελ. 111, και Γλ.

Σιούτη σε Απ. Γέροντα/Σ. Λύτρα/Π. Παυλόπουλου/Γλ. Σιούτη /Σπ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδοση, 2018, σελ. 210).

Κατά το Σύνταγμα, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση εντός σαράντα ημερών από την έκδοσή τους ή εντός σαράντα ημερών από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο, και πρέπει να κυρωθούν από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, αποβάλλουν την ισχύ τους εφεξής και, συνεπώς, ισχύουν για το χρονικό διάστημα από τη δημοσίευσή τους μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας για την κύρωσή τους ή την απόφαση της Βουλής να μην τις κυρώσει. Επομένως, εάν εγκριθούν από την Ολομέλεια εμπροθέσμως, εξακολουθούν να ισχύουν. Εάν δεν υποβληθούν στη Βουλή ή δεν εγκριθούν από αυτήν εμπροθέσμως, η ισχύς τους λήγει (βλ. ΣτΕ 3636/1989). Πάντως, η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίησή τους είναι δυνατή μόνο με νομοθετική πράξη ή κατά νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 1, όπ. π., σελ. 42). (Για τις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου βλ., ενδεικτικώς, Π. Παραρά, Η εφαρμογή του άρθρ. 44§1 του Συντάγματος, σε ΤοΣ 2 (1976), σελ. 195 επ., του ιδίου, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, 1981, σελ. 110 επ., του ιδίου, Σύνταγμα 1975 – Corpus, τ. Ι, σελ. 526 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., τ. 1 σελ. 41 επ., και τ. 2, όπ. π., σελ. 111, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 5η έκδοση, ανατύπ. 2016, σελ. 252 επ., Αντώνη Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 4η έκδοση εμπλουτισμένη, 2018, σελ. 449 επ., Αθ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2009, τ. Ι/Β, σελ. 867 επ., Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη έκδοση, 2008, σελ. 176 επ., Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2η αναθεωρημένη έκδοση με τη συνδρ. Στυλ.-Ι. Κουτνατζή, 2014, σελ. 585 επ.).

Εξ άλλου, συμφώνως προς το Άρθρο 113 παράγραφος 2 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Α΄), τα νομοσχέδια τα οποία κυρώνουν Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου «περιέχουν απαραίτητως ένα άρθρο που κυρώνει αυτούσια την πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Μπορούν επίσης να προστεθούν και διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την κυρούμενη πράξη».

IV. Επί των υπό κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Η υπό κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις», δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθ. 75 Φ.Ε.Κ., τεύχος Α΄, της 30.03.2020 και, επομένως, εγκαίρως υπεβλήθη στη Βουλή στις 14.04.2020, δύναται δε να

κυρωθεί από την Ολομέλεια της Βουλής εντός τριών μηνών από της υποβολής της.

Αθήνα, 23 Απριλίου 2020

Ο Εισηγητής
Δημήτριος Βασιλείου
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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