



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

**ΕΚΘΕΣΗ
ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ**

«Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση – Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια Διάρκη Επιτροπή, αποτελείται από δύο Μέρη και 43 άρθρα.

Με το Μέρος Πρώτο (άρθρα 1 έως 21) εισάγονται ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και ρυθμίζονται λοιπά ζητήματα αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, θεσπίζεται το Πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση-Κοινωνική Συνοχή-Ισόρροπη Ανάπτυξη (Α.Κ.Σ.Ι.Α.)» (άρθρο 1), προβλέπεται η ίδρυση κοινωνικών παντοπωλείων από τους ΟΤΑ (άρθρο 2), ρυθμίζονται ζητήματα Νησιωτικών Δημοτικών Κοινοτήτων (άρθρο 3), ορεινών Δήμων (άρθρο 4), Οικονομικής Επιτροπής Περιφερειών (άρθρο 5), συστήματος διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών (άρθρο 6), καταστατικής θέσης των αιρετών (άρθρο 7), αρμοδιοτήτων Δήμων και Περιφερειών (άρθρο 8), οικονομικών ζητημάτων Δήμων (άρθρο 9), επιχειρήσεων ΟΤΑ (άρθρο 10), δημοτικών επιχειρήσεων με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού (άρθρο 11), προσωπικού ΟΤΑ (άρθρο 12), Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (άρθρα 13 έως 17), Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (άρθρο 18), λοιπά ζητήματα αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών (Εθνική Επιτροπή Γεωγραφικών Ονομάτων, Επιτροπή Ορίων, ζητήματα Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων και δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, ειδική εκλογική αποζημίωση κ.λπ., άρθρο 19), καθώς και ζητήματα εφαρμογής του Κανονισμού 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 περί πρωτοβουλίας πολιτών.

Με το Μέρος Δεύτερο (άρθρα 22 έως 43) ενσωματώνεται στην εθνική έννομη τάξη η Οδηγία 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 2009 «σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης» (ΕΕ L 155/17) και θεσπίζονται εθνικές ρυθμίσεις σχετικώς προς τα θέματα αυτά (ιδίως καθορισμός όγκου εισερχόμενων πολιτών τρίτων χωρών για απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης και τροποποίηση του π.δ. 106/2007 «Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους» (Α΄ 135)).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 4

Η αναφορά, στην αντικαθιστάμενη διάταξη του άρθρου 209 του ν. 3852/2010, στην Οδηγία 85/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιανουαρίου 1985 για την τροποποίηση της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ περί του κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της Οδηγίας 75/268/ΕΟΚ (Ελλάδα) πρέπει να συμπληρωθεί με αναφορά στη νεότερη Οδηγία 93/66/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Ιουλίου 1993 «για την τροποποίηση της οδηγίας 81/645/ΕΟΚ περί του κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών περιοχών κατά την έννοια της οδηγίας 75/268/ΕΟΚ (Ελλάδα)» (ΕΕ L 184/36).

2. Επί του άρθρου 5 στοιχ. ιδ)

Με το προτεινόμενο άρθρο ορίζεται, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της οικονομικής επιτροπής περιφερειών η «πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου και [η] ανάκληση της πληρεξουσιότητας του, όταν δεν έχει προσληφθεί δικηγόρος με πάγια αντιμισθία ή ο προσληφθείς δεν έχει δικαίωμα παράστασης στο δικαστήριο που είναι διάδικος η περιφέρεια» [άρθρο 176 παρ. 1, περ. ιδ)].

Ως προς το δικαίωμα παράστασης των δικηγόρων σημειώνεται ότι, δυνάμει του άρθρου 5 του ν. 3919/2011, καταργήθηκαν οι γεωγραφικοί περιορισμοί καθόσον αφορά την άσκηση του δικηγορικού λειτουργήματος (βλ. παρ. 1) και, συνεπώς, «Ο Δικηγόρος (...) έχει το δικαίωμα να ασκεί το λειτούργημά του στην περιφέρεια του δικηγορικού συλλόγου του οποίου είναι μέλος, καθώς και σε περιφέρειες άλλων δικηγορικών συλλόγων». Επομένως, η διάταξη αφορά το δικαίωμα παράστασης των δικηγόρων αντιστοίχως προς τον διορισμό ή την προαγωγή τους (βλ. ιδίως άρθρα 54 και 56 του Κώδικα Δικηγόρων (ν.δ. 3026/1954, ΦΕΚ 235 Α΄), όπως τροποποιήθηκαν, ιδίως, από τον ν. 3919/2011, και 55].

3. Επί του άρθρου 6 παρ. 6 και 10

Για λόγους σαφήνειας, σκόπιμο θα ήταν να ορισθεί σε ποια παράγραφο του άρθρου 164 του ν. 3852/2010 εντάσσεται, η παρ. 6, άλλως να αριθμηθεί αυτοτελώς.

4. Επί του άρθρου 8 παρ. 2, 9 και 11

Α) Με την προτεινόμενη διάταξη της παρ. 2 μεταφέρονται αρμοδιότητες των Δήμων (βλ. και άρθρο 75 παρ. Ι του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, υπό στοιχείο η', αρ. 24, το οποίο δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των καταργούμενων διατάξεων του άρθρου 21 του Νοχ) στις Περιφέρειες. Επειδή στο άρθρο 186 του ν. 3852/2010 υφίσταται περ. 44α, θα ήταν σκόπιμο να αναριθμηθεί η προτεινόμενη ως παρ. 44α της παρ. Β, υποπαρ. γ', του άρθρου 186 του ν. 3852/2010.

Β) Στην προτεινόμενη διάταξη της παρ. 9 αναφέρεται η δυνατότητα διαφόρων φορέων να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται «και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στα οποία περιλαμβάνονται και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα».

Τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Τ.Ε.Ι.) ιδρύθηκαν ως σχηματισμοί της προβλεπόμενης από το άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος τριτοβάθμιας, ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης (βλ. άρθρο 1 του ν. 1404/1983, ΦΕΚ Α' 173). Τα ανωτέρω ιδρύματα ανήκαν μεν στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, αλλά διαφοροποιούνταν σε σχέση με τα Α.Ε.Ι. ως προς την αποστολή, την οργανωτική διάρθρωση και τον χρόνο σπουδών τους [βλ. ΣΤΕ [ΟΛ] 1958/2000), συμφώνως προς την οποία, «από το συνδυασμό των (...) διατάξεων του [άρθρου 16] Συντάγματος, προκύπτει ότι τόσο η ανωτάτη εκπαίδευση όσο και η ανωτέρα επαγγελματική εκπαίδευση ανήκουν στην ίδια τρίτη βαθμίδα, πλην διακρίνονται σαφώς μεταξύ τους ως προς την αποστολή και την οργάνωση. Βασική αποστολή των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι η καλλιέργεια της επιστήμης που αναλύεται σε έρευνα και διδασκαλία. Αντιθέτως, η επαγγελματική εκπαίδευση αποσκοπεί στη μετάδοση ειδικών γνώσεων και εμπειριών (...). Διαφορετική είναι και η οργανωτική διάρθρωση, εφόσον η ανωτάτη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικώς σε ιδρύματα, υπό τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, με πλήρη αυτοδιοίκηση, από καθηγητές που απολαύουν προσωπικής ανεξαρτησίας ανάλογης με εκείνη των δικαστικών λειτουργών, ενώ η επαγγελματική εκπαίδευση παρέχεται από "σχολές ανώτερης βαθμίδας" χωρίς συνταγματική κατοχύρωση της κρατικής νομικής μορφής των σχολών και του υπηρεσιακού καθεστώτος του διδακτικού προσωπικού. Παραλλήλως ο συντακτικός νομοθέτης έκρινε σκόπιμο να ενισχύσει τη διαφοροποίηση των δυο οργανωτικών

σχημάτων με τον περιορισμό της διάρκειας των σπουδών της ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης στα τρία έτη (...)].

Με τον ν. 2916/2001 (ΦΕΚ Α' 114), τα Τ.Ε.Ι. υπήχθησαν στην ανώτατη εκπαίδευση, ως τεχνολογικός της τομέας, με έτερο παράλληλο τομέα, σαφώς διακρινόμενο, τον πανεπιστημιακό, ο οποίος συμπεριέλαβε τα υφιστάμενα Α.Ε.Ι.. Με το άρθρο 1 του ν. 4009/2011, εξ άλλου, ορίστηκε ότι «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται από τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Ι.). (...) Τα ιδρύματα των δύο τομέων της ανώτατης εκπαίδευσης λειτουργούν παράλληλα, με διακριτή φυσιογνωμία, σκοπό και αποστολή, που διαφοροποιούνται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν για τα Πανεπιστήμια και τα Τ.Ε.Ι., αντιστοίχως»,

Υπό το φως των ανωτέρω, είναι αυτονόητο ότι τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα περιλαμβάνονται μεταξύ των ιδρυμάτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, και, δη, της ανώτατης, και, επομένως, δεν απαιτείται ειδική σχετική μνεία.

Γ) Στην παρ. 11 προβλέπεται η υπαγωγή στις διατάξεις του ν. 4014/2011 υφισταμένων σχολείων, δημοτικών κτηρίων και δημοτικών υποδομών, που στερούνται άδειας δόμησης, και έχουν κατασκευασθεί μετά από δημόσιο διαγωνισμό, «χωρίς να απαιτείται καμία διαδικασία ή πρόστιμο».

Ως προς την έννοια της φράσης «καμία διαδικασία» παρατηρείται ότι, κατά τις προβλεπόμενες στον ν. 4014/2011, άρθρο 24, διαδικασίες, στην αρμόδια πολεοδομική αρχή υποβάλλεται φάκελος στον οποίο περιλαμβάνεται και «μελέτη στατικής επάρκειας αρμόδιου μηχανικού, η οποία (...) περιλαμβάνει: i) γεωμετρική τεκμηρίωση στοιχείων και διάταξης του φέροντα οργανισμού, ii) αποτίμηση της ποιότητας των υλικών του φέροντα οργανισμού, iii) μελέτη επάρκειας του κτιρίου για δεδομένη στάθμη επιτελεστικότητας (σεισμικός συντελεστής), iv) πρόταση ενισχύσεων του υφισταμένου φορέα, εάν απαιτείται, v) αντισεισμικό έλεγχο με το σεισμικό συντελεστή που ίσχυε στην περίοδο κατασκευής του αυθαιρέτου και τον δηλώνει ο ιδιοκτήτης», εφόσον η αυθαίρετη κατασκευή ή αλλαγή χρήσης έχει εκτελεσθεί ή εγκατασταθεί σε κτήρια κοινωφελούς χρήσης, ή «συμπληρωμένο δελτίο ελέγχου δομικής τρωτότητας του φέροντα οργανισμού, συνοδευόμενο από αναλυτική τεχνική έκθεση αρμόδιου μηχανικού και φωτογραφίες. Η τεχνική έκθεση θα βασίζεται σε μακροσκοπικό οπτικό έλεγχο, που θα περιγράφει το σύστημα του φέροντος οργανισμού, καθώς και τυχόν εμφανείς βλάβες», εφόσον η αυθαίρετη κατασκευή ή αλλαγή χρήσης έχει εκτελεσθεί ή εγκατασταθεί σε κτήρια κατοικίας, τουριστικά καταλύματα ή κτήρια που δεν περιλαμβάνονται στην ανωτέρω περίπτωση.

Η συγκεκριμένη ρύθμιση τέθηκε στο πλαίσιο των τροποποιήσεων κατά τη δεύτερη ανάγνωση του Νσχ, σε αντικατάσταση της αρχικής διάταξης που α-

παιτούσε «δήλωση αρμόδιου μηχανικού περί στατικής επάρκειας, η οποία θα βασίζεται σε ταχύ οπτικό έλεγχο, που στην περίπτωση κτιρίων χωρίς άδεια θα δηλώνει την ύπαρξη ή μη φέροντα οργανισμού, καθώς και τυχόν εμφανείς βλάβες του» (βλ. και συνεδριάσεις της αρμόδιας επιτροπής της 2.8.2011, 3.8.2011 και 25.8.2011).

Υπό το φως των ανωτέρω, και για λόγους προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των στεγαζόμενων μαθητών και διδασκόντων, θα ήταν σκόπιμο να διευκρινισθεί το εν λόγω σημείο και, ειδικότερα, εάν η υπαγωγή στο καθεστώς του ν. 4014/2011 γίνεται εν προκειμένω χωρίς να τηρούνται οι ως άνω ή παραπλήσιες προϋποθέσεις/προδιαγραφές για τη διαφύλαξη της ασφάλειας και της υγείας των στεγαζομένων (ή εκγυμναζομένων, κατά περίπτωση, εάν, επί παραδείγματι, πρόκειται περί αθλητικών εγκαταστάσεων), όπως, ιδίως, έκθεση καταλληλότητας ή μη των εγκαταστάσεων.

5. Επί του άρθρου 9 παρ. 4

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας και ακριβολογίας προτείνεται η αντικατάσταση της φράσης «εφόσον το μίσθωμα δεν είναι ήδη χαμηλό σύμφωνα με τις τιμές αγοράς» από τη φράση «εφόσον το μίσθωμα υπερβαίνει την τρέχουσα μισθωτική αξία του μισθίου».

6. Επί του άρθρου 11 παρ. 3

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι, σε περίπτωση λύσης υφιστάμενων δημοτικών επιχειρήσεων με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, για το προσωπικό τους «εφαρμόζονται οι κείμενες διατάξεις». Η ρύθμιση αυτή χρήζει διευκρίνισης, ώστε να είναι σαφές εάν ως κείμενες διατάξεις νοούνται, π.χ., α) οι διατάξεις των άρθρων 107 επ. του ν. 3852/2010 που προβλέπουν υποχρεωτική μεταφορά του προσωπικού καταργούμενων, συγχωνευόμενων κ.λπ. δημοτικών επιχειρήσεων στις υπηρεσίες του ίδιου του Δήμου ή σε άλλο φορέα του, β) οι διατάξεις των άρθρων 269 επ. του ν. 3463/2006 «Κύρωση του κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Α' 114), σε συνδυασμό με το άρθρο 21 παρ. 14 του ν. 3731/2008 (Α' 26), που θεσπίζουν δυννητική μεταφορά του πλεονάζοντος προσωπικού σε άλλες υπηρεσίες του οικείου ΟΤΑ, γ) οι διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 10 του ν. 3613/2007 (Α' 263), οι οποίες ορίζουν ότι το προσωπικό που υπηρετεί σε αμιγείς δημοτικές επιχειρήσεις ραδιοφωνίας και τηλεόρασης και έχει τριετή τουλάχιστον πραγματική υπηρεσία σε αυτόν, δύναται να μεταφερθεί με την ίδια σχέση εργασίας στις υπηρεσίες του Δήμου, κατόπιν απόφασης του Δημάρχου, δ) οι διατάξεις των άρθρων 34 παρ. 6 και 7 του ν. 4024/2011 (Α' 226) περί εφεδρείας προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου νομικών προσώπων που λύνονται ή συγχωνεύονται, εφαρμοζόμενες αναλόγως ή άλλες διατάξεις.

7. Επί του άρθρου 12 παρ. 5

Κατά την προτεινόμενη ρύθμιση, «Οι ειδικοί σύμβουλοι ή ειδικοί συνεργάτες δημάρχων που έχουν διατηρηθεί στις θέσεις τους μετά την 1.1.2011 από τους δημάρχους που είτε έχουν επανεκλεγεί είτε όχι, εφόσον εντός είκοσι (20) ημερών εκδήλωσαν με πράξη τους τη συγκατάθεσή τους για τη διατήρησή τους στις θέσεις αυτές, εξακολουθούν να παραμένουν στις θέσεις αυτές». Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, «Η διάταξη της παραγράφου 5 είναι αναγκαία για να επιλυθεί το ζήτημα που ανέκυψε με τη μισθοδοσία ειδικών συμβούλων, ειδικών συνεργατών ή επιστημονικών συνεργατών σε αρκετούς Δήμους. Μετά από τις δημοτικές εκλογές του 2010 και την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» σε αρκετούς ΟΤΑ Α΄ βαθμού, εκλεγέντες Δήμαρχοι που επιθυμούσαν τη διατήρηση των μετακλητών ειδικών συμβούλων, συνεργατών κλπ. στις θέσεις τους, εξέδωσαν σχετικές διαπιστωτικές πράξεις διατήρησης. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις οι επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου αρνήθηκαν τη θεώρηση των ενταλμάτων μισθοδοσίας των ανωτέρω, με τον ισχυρισμό ότι αν και πρόκειται για πρόσωπα που ήδη υπηρετούσαν στις θέσεις ειδικών συμβούλων κλπ., έπρεπε να εκδοθεί εκ νέου απόφαση διορισμού τους. Με την προτεινόμενη διάταξη η διατήρηση ειδικών συμβούλων, συνεργατών κλπ. με πράξεις Δημάρχων καθίσταται νόμιμη ώστε να μπορούν να μισθοδοτούνται κανονικά».

Σχετικώς παρατηρούνται τα ακόλουθα: α) Η γραμματική διατύπωση της προτεινόμενης ρύθμισης δίνει την εντύπωση ότι δήμαρχοι που δεν έχουν επανεκλεγεί, μπορούν να διατηρήσουν τους μετακλητούς ειδικούς συμβούλους ή συνεργάτες τους στις θέσεις τους, ενώ προφανώς εννοείται, όπως προκύπτει και από την Αιτιολογική Έκθεση, ότι οι νέοι δήμαρχοι έχουν εκδώσει διαπιστωτικές πράξεις για τη διατήρηση μετακλητών του προηγούμενου και μη εκλεγέντος δημάρχου στις ίδιες θέσεις. β) Η φράση «εξακολουθούν να παραμένουν στις θέσεις αυτές» δημιουργεί σύγχυση ως προς το δικαίωμα του δημάρχου να καταγγείλει ελεύθερα τη σύμβαση με τον μετακλητό επιστημονικό συνεργάτη ή τον ειδικό σύμβουλο, προκαλεί δε την εντύπωση ότι αυτοί παραμένουν για όλη τη διάρκεια της δημοτικής περιόδου. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνεται η αναδιατύπωση της παρ. 5 του άρθρου 12 του Νσχ ως ακολούθως: «Είναι νόμιμη η διατήρηση από τους δημάρχους που ανέλαβαν καθήκοντα, μετά την 1.1.2011, ειδικών συμβούλων ή ειδικών συνεργατών δημάρχων στις θέσεις που κατείχαν κατά την προηγούμενη δημοτική περίοδο, εφόσον οι τελευταίοι δηλώσουν, εντός είκοσι (20) ημερών, από την ανάληψη καθηκόντων του δημάρχου, ότι επιθυμούν τη διατήρησή τους στις ίδιες θέσεις». Η νέα διαδικασία, ως ειδικότερη, κατισχύει του άρθρου 163 παρ. 4 επ. του ν. 3584/2007 «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (υποχρέωση γνωστοποίησης δια του τύπου, σύνα-

ψη νέας σύμβασης κ.λπ.).

8. Επί του άρθρου 13 παρ. 1

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «Σκοπός του περιφερειακού συνδέσμου ΦΟΔΣΑ είναι η ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, σύμφωνα με το Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣ-ΔΑ), και ειδικότερα η εξειδίκευση και η υλοποίηση των στόχων και των δράσεων αυτού για την προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, θαλάσσια μεταφορά ΑΣΑ, επεξεργασία, ανάκτηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων της χωρικής τους αρμοδιότητας, σύμφωνα και με την κ.υ.α. 2527/2009 (Α' 83)».

Στο πλαίσιο του ν. 4042/2012, «(α) Για κάθε Περιφέρεια καταρτίζεται Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (...) [που] αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης του συνόλου των αποβλήτων, τα οποία παράγονται σε μία Περιφέρεια, προσδιορίζει τις γενικές κατευθύνσεις για τη διαχείριση τους (...) και υποδεικνύει τα κατάλληλα μέτρα που προωθούν ιεραρχικά και συνδυασμένα: α) την πρόληψη, β) την επαναχρησιμοποίηση, γ) την ανακύκλωση, δ) άλλου είδους ανάκτηση, όπως ανάκτηση ενέργειας, και ε) την ασφαλή τελική διάθεση σε επίπεδο Περιφέρειας. (β) Το ΠΕΣΔΑ εκπονείται και υλοποιείται από τον οικείο περιφερειακό Φορέα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.) (...)» [άρθρο 35 παρ. 2 περ. (α) και (β)].

Περαιτέρω, στον ανωτέρω νόμο, άρθρο 11, ως διαχείριση αποβλήτων ορίζεται, στην παρ. 9, «η συλλογή, μεταφορά, ανάκτηση και διάθεση αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της εποπτείας των εργασιών αυτών, καθώς και της επίβλεψης των χώρων διάθεσης (disposal sites) και των ενεργειών στις οποίες προβαίνουν οι έμποροι ή οι μεσίτες», ως συλλογή, στην παρ. 10, «η συγκέντρωση αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της προκαταρκτικής διαλογής και της προκαταρκτικής αποθήκευσης αποβλήτων με σκοπό τη μεταφορά τους σε εγκατάσταση επεξεργασίας αποβλήτων, πράξεις διαχείρισης αποβλήτων (συλλογή, μεταφορά, αποθήκευση, διάθεση και αξιοποίηση) και ως επεξεργασία, στην παρ. 14, «οι εργασίες ανάκτησης ή διάθεσης, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η προετοιμασία πριν από την ανάκτηση ή τη διάθεση».

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο οι χρησιμοποιούμενοι στην προτεινόμενη διάταξη όροι να εναρμονισθούν προς τις ρυθμίσεις του ν. 4042/2012, και να γίνει παραπομπή στις διατάξεις του. Στα αναφερόμενα, επίσης, στοιχεία δημοσίευσης της κ.υ.α. 2527/2009, πρέπει να αντικατασταθεί το στοιχείο Α' από το στοιχείο Β'.

9. Επί του άρθρου 15 παρ. 3 αρ. 5)

Στο τέλος της περίπτωσης υπ αριθμ. 5), θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο, για λόγους πληρότητας, να προστεθεί η διευκρίνιση «συμφώνως προς το άρθρο 17 παρ. 9 του παρόντος».

10. Επί του άρθρου 17 παρ. 2, 6, 9, 11 και 12

Α) Στην παρ. 2 περ. β', του άρθρου 9 του ν. 3854/2010 (Α' 94) που αντικαθίσταται από την προτεινόμενη ρύθμιση θα ήταν, ενδεχομένως χρήσιμο, για λόγους πληρότητας, να προστεθούν οι λέξεις «ηλεκτρικής ενέργειας» μετά από τις λέξεις «τον εναλλακτικό προμηθευτή».

Β) Επίσης, με την παρ. 6, με την οποία αντικαθίσταται το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 42 του ν. 3979/2011, παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης με την οποία θα καθορισθεί η διαδικασία αδειοδότησης για τη θαλάσσια μεταφορά αστικών αποβλήτων.

Όπως προαναφέρθηκε, συμφώνως προς το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, «Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα [πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας] όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

«Ως ειδικότερα θέματα νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενο τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλη προσδιορισμό του αντικείμενου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Οι ανωτέρω ουσιαστικές ρυθμίσεις μπορούν να υπάρχουν τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης...» (ΣτΕ [Ολ] 1210/2010). Το κριτήριο περί του χαρακτηρισμού ενός θέματος ως «ειδικότερου» ή μη μπορεί να είναι είτε ποσοτικό, σε σχέση με το κύριο αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης, είτε ποιοτικό, συναρτώμενο προς τη σπουδαιότητα του προς ρύθμιση καταλειπόμενου ζητήματος. Λεπτομερειακό είναι το ζήτημα που αφορά στη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999). Τεχνικού χαρακτήρα είναι το θέμα που αφορά στη θέσπιση ρύθμισης για την οποία απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999) (βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπη-

ρεσίας της Βουλής επί του Νσχ «Νέος Οικοδομικός Κανονισμός, της 28.3.2012).

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να τεθεί το γενικό πλαίσιο, βάσει του οποίου θα ρυθμισθεί η διαδικασία αδειοδότησης.

Γ) Με την παρ. 9 παρέχεται δυνατότητα να προβλέπεται στον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας συνδέσμου ΦΟΣΔΑ λειτουργία υπηρεσιακών μονάδων του συνδέσμου «σε άλλο οικισμό εκτός της έδρας του». Δεδομένου ότι, κατά την παρ. 1 του άρθρου 13, πέμπτο εδάφιο, του Νσχ, ως έδρα του περιφερειακού ΦΟΣΔΑ ορίζεται, καταρχήν, η έδρα της οικείας περιφέρειας, η λέξη «άλλο» ενδεχομένως προκαλεί νοηματική σύγχυση. Περαιτέρω, παρατηρείται ότι, κατά τη διατύπωση της διάταξης, λειτουργία «αποκεντρωμένων» υπηρεσιακών μονάδων συνδέσμου ΦΟΣΔΑ δεν προβλέπεται σε άλλες κατοικημένες περιοχές (πόλεις, κωμοπόλεις, χωριά) της περιφέρειας.

Δ) Στην παρ. 11, προφανώς εκ παραδρομής, δεν αναφέρεται το άρθρο 30 του ν. 3536/2007.

Ε) Τέλος, δεδομένου ότι το πρώτο εδάφιο της παρ. 12, συνιστά επανάληψη του τρίτου εδαφίου της παρ. 4 του άρθρου 15 του Νσχ, θα ήταν σκόπιμο να απαλειφθεί.

11. Επί του άρθρου 18 παρ. 1, 2, 3 και 6

Α) Στην προτεινόμενη ρύθμιση της παρ. 1 αναφέρεται ο λογαριασμός «του άρθρου 49 του ν. 3986/2011 (Α' 152)». Πρόκειται, κατ' ακριβολογία, περί του λογαριασμού της παρ. 4 του άρθρου 283 του ν. 3852/2010, όπως αυτή τροποποιήθηκε από το άρθρο 49 του ν. 3986/2011.

Β) Ομοίως, στην παρ. 2, όπου αναφέρεται το άρθρο 13 παρ. 1 του ν. 3320/2005, πρόκειται περί του άρθρου 2 παρ. 3 του ν. 2503/1997, το οποίο τροποποιήθηκε από το άρθρο 32 παρ. 1 του ν. 3274/2004, ενώ ο αριθμός των θέσεων των ειδικών συμβούλων ειδικών συνεργατών επανακαθορίστηκε δυνάμει του άρθρου 13 παρ. 1 του ν. 3320/2005. Περαιτέρω, από τη διατύπωση της διάταξης του δεύτερου εδαφίου δεν καθίσταται σαφές σε ποιες θέσεις αναφέρεται το θεσπιζόμενο καθεστώς. Στο τέταρτο εδάφιο της παραγράφου, εξ άλλου, ορίζεται ότι «Στο προσωπικό αυτό καταβάλλονται οι αποδοχές Ειδικού Συνεργάτη του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται και σε όσους ασκούν ανάλογα καθήκοντα από 1.9.2011, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις των προηγούμενων εδαφίων». Από τη διατύπωση δεν καθίσταται σαφές εάν η διάταξη ως προς την καταβολή των αποδοχών θα ισχύσει αναδρομικώς από 1.9.2011 ή εφεξής.

Γ) Με την προτεινόμενη ρύθμιση της παρ. 3 του άρθρου 18 του Νσχ ορίζεται ότι, κατά την πρώτη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 239 του ν. 3852/2010 περί στελέχωσης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ με

μετάταξη προσωπικού από άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου, ν.π.δ.δ. και ΟΤΑ, δεν ισχύουν οι περιορισμοί που προβλέπονται στο άρθρο αυτό και αφορούν την καθιέρωση ανώτατου αριθμού μετατασσομένων από κάθε φορέα, ιδίως δε από τους Δήμους και τις Περιφέρειες που εν προκειμένω ελέγχονται από τις ως άνω Αυτοτελείς Υπηρεσίες. Επισημαίνεται συναφώς ότι, δεδομένου ότι πρόκειται για στελέχωση με μετάταξη και όχι με απόσπαση, η θέσπιση εξαίρεσης, κατά την πρώτη εφαρμογή, από τους αριθμητικούς περιορισμούς του άρθρου 239 του ν. 3852/2010 δύναται να επιφέρει, σε μεγάλο βαθμό, οριστικά αποτελέσματα ως προς τη στελέχωση των ως άνω υπηρεσιών.

Δ) Στην παρ. 6, αντί του αναφερόμενου άρθρου 25 παρ. 2 του ν. 1892/1990, πρέπει να αναφερθεί το άρθρο 26 (παρ. 1 β.) του νόμου.

12. Επί του άρθρου 18 παρ. 17

Με την προτεινόμενη διάταξη τροποποιείται η παρ. 8 [παράγραφος II] του άρθρου 280 του ν. 3852/2010, ώστε η ανάθεση, παρακολούθηση και επίβλεψη της εκπόνησης μελετών γενικών πολεοδομικών σχεδίων (Γ.Π.Σ.) και των Σχεδίων Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης, κατά τις διατάξεις των άρθρων 4 και 5 του ν. 2508/1997, να γίνεται από τους δήμους, ενώ η έγκρισή τους, από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Κατά τη νομολογία του ΣτΕ, «(...) η έγκριση ή τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Αντιθέτως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται και η όλως εντετοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί να επιχειρείται, ομοίως, με πράξη διάφορη του διατάγματος, εκτός αν αφορά σε προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, οπότε πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργείται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος (...) Συνεπώς, οι πολεοδομικές μελέτες και οι τροποποιήσεις τους επιβάλλεται να εγκρίνονται με προεδρικό διάταγμα, οι δε (...) διατάξεις του άρθρου 10 του ν. 3044/2002 (Α' 197), με τις οποίες ανατίθενται στον Υπουργό, δηλαδή σε άλλο όργανο της Διοικήσεως, πολεοδομικές αρμοδιότητες που δεν ανάγονται σε εντοπισμένη τροποποίηση σχεδίου ή σε πολεοδομικές εφαρμογές, είναι αντίθετες προς τα άρθρα 43 παρ. 2 και 24 παρ. 2 του Συντάγματος (ΣτΕ 1843/2011, 843/2009).

Όπως, όμως, σημειώνει εκπρόσωπος της θεωρίας, η ανωτέρω ερμηνεία

δεν αφορά τη νομοθετική ρύθμιση έγκρισης του Γ.Π.Σ. – πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού μίας περιοχής, από την κρατική ή την περιφερειακή διοίκηση, ούτε την καθιστά αντιφατική προς τον ανωτέρω κανόνα της θέσπισης πολεοδομικών ρυθμίσεων του δεύτερου σταδίου με προεδρικό διάταγμα, διότι, κατά τις οικείες διατάξεις, όλες οι ρυθμίσεις του Γ.Π.Σ., ακόμη και οι βασικές, δύνανται να ανατραπούν κατά τη διαδικασία έγκρισης Πολεοδομικής Μελέτης διά της άσκησης ενστάσεων (βλ. Δ. Γ. Χριστοφιλόπουλο, «Καλλικράτης» (ν. 3852/2010) και πολεοδομικές αρμοδιότητες, ΝοΒ 2011, σελ. 225 επ.).

13. Επί του άρθρου 19 παρ. 5β

Συμφώνως προς το άρθρο 19 παρ. 5β του Νσχ, η κατανομή των πιστώσεων του άρθρου 113 παρ. 6 περίπτ. β΄ του ν. 1892/1990 γίνεται κατόπιν γνώμης πενταμελούς επιτροπής στην οποία συμμετέχουν, μεταξύ άλλων, δύο εκπρόσωποι της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων (Π.Ε.Δ.) οι οποίοι ορίζονται, με τους αναπληρωτές τους, με απόφαση της διοικούσας επιτροπής της. Επισημαίνεται συναφώς ότι, για την πρώτη εφαρμογή της ρύθμισης, οι Π.Ε.Δ. λειτουργούν με προσωρινή διοίκηση έως ότου συγκροτηθούν τα όργανα που προβλέπονται στο άρθρο 3 του π.δ. 75/2011 (Α΄ 182), μεταξύ των οποίων, το Διοικητικό Συμβούλιο κάθε Π.Ε.Δ. Συνεπώς, δεδομένου ότι η προτεινόμενη ρύθμιση δεν είναι μεταβατική, πρέπει να συμπληρωθεί με αναφορά σε δύο εκπροσώπους της οικείας (Π.Ε.Δ.), οι οποίοι ορίζονται, με τους αναπληρωτές τους, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της.

14. Επί του άρθρου 19 παρ. 10

Η προτεινόμενη ρύθμιση αντικαθιστά το άρθρο 131 παρ. 1 του π.δ. 96/2007 (Α΄ 116) ως προς τη χορήγηση ειδικής εκλογικής αποζημίωσης και, ιδίως, ως προς τους δικαιούχους της. Παρατηρείται σχετικώς ότι, λόγω της έκδοσης νέου, κωδικοποιητικού της εκλογικής νομοθεσίας διατάγματος (π.δ. 26/2012 «Κωδικοποίηση σ΄ ενιαίο κείμενο των διατάξεων της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών» (Α΄ 57)), κατόπιν πρότασης του Υπουργείου Εσωτερικών, η ως άνω αντικατάσταση πρέπει να γίνει στο άρθρο 131 παρ. 1 του νέου διατάγματος. Παρατηρείται, επίσης, ότι η εκλογική νομοθεσία, στο σύνολό, της δεν προβλέπει ανάμειξη της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων και του Ε.Τ.Α.Α. (Ενιαίου Ταμείου Ανεξάρτητα Απασχολουμένων) σε κανένα στάδιο της εκλογικής διαδικασίας, το προσωπικό των οποίων εντάσσεται στους καταρχήν δικαιούχους εκλογικής αποζημίωσης.

15. Επί του άρθρου 20

Α) Με τις προτεινόμενες διατάξεις ρυθμίζονται ζητήματα εφαρμογής του θεσμού της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, ο οποίος θεσπίστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 8B ΣυνΕΕ) και παρέχει το δικαίωμα σε ένα εκατομμύριο πολίτες (1.000.000), από το ένα τέταρτο ($\frac{1}{4}$) τουλάχιστον των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ζητήσουν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει νομοθεσία σε τομείς στους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αρμοδιότητα να νομοθετεί, όπως, επί παραδείγματι, το περιβάλλον, η γεωργία, οι μεταφορές και η δημόσια υγεία.

Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών εκδόθηκε στις 16 Φεβρουαρίου 2011. Ωστόσο, κατόπιν αιτήματος ορισμένων κρατών μελών, τα οποία χρειάστηκαν περισσότερο χρόνο για τη σύσταση των μηχανισμών βεβαίωσης των δηλώσεων υποστήριξης, οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν το σχετικό δικαίωμα από την 1η Απριλίου 2012 και εφεξής.

Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών πρέπει να υποστηρίζεται από τουλάχιστον ένα εκατομμύριο (1.000.000) πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι πρέπει να προέρχονται από τουλάχιστον επτά (7) από τα είκοσι επτά (27) κράτη μέλη. Σε καθένα από τα επτά (7) κράτη μέλη απαιτείται η τήρηση ελάχιστου αριθμού υπογραφόντων. Για την Ελλάδα, ο αριθμός αυτός ανέρχεται σε δεκαέξι χιλιάδες πεντακόσιους (16.500) πολίτες. Πρωτοβουλίες Πολιτών δεν επιτρέπεται να αναλαμβάνονται από οργανώσεις, οι οποίες δύνανται μόνο να προωθούν ή να υποστηρίζουν πρωτοβουλίες, υπό την προϋπόθεση ότι το πράττουν με απόλυτη διαφάνεια.

Προκειμένου να αναληφθεί πρωτοβουλία πολιτών, οι πολίτες πρέπει να συγκροτήσουν Επιτροπή Πολιτών αποτελούμενη από τουλάχιστον επτά (7) πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι κατοικούν σε τουλάχιστον επτά (7) διαφορετικά κράτη μέλη. Τα μέλη της Επιτροπής Πολιτών πρέπει να είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή Πολιτών καταχωρίζει, κατ' αρχάς, την πρωτοβουλία στον σχετικό ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μετά την επιβεβαίωση της καταχώρισης, οι διοργανωτές έχουν ένα έτος για να συγκεντρώσουν τις υπογραφές.

Όταν πρωτοβουλία πολιτών συγκεντρώσει ένα εκατομμύριο (1.000.000) υπογραφές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποχρεούται να εξετάσει προσεκτικά την πρωτοβουλία και, εντός 3 μηνών από την παραλαβή της, οι εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρέπει να συναντηθούν με τους διοργανωτές, προκειμένου οι τελευταίοι να τους εξηγήσουν λεπτομερώς τα θέματα που θίγει η πρωτοβουλία τους. Για την επαλήθευση και πιστοποίηση των υπογραφών, αρμόδιες είναι οι αρχές που έχουν ορίσει τα κράτη μέλη, συμφώ-

νως προς τα άρθρα 8 και 15 του Κανονισμού 211/2011. Παράλληλως, οι διοργανωτές έχουν την ευκαιρία να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία τους σε δημόσια ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τέλος, πρέπει να απαντήσει επίσημα και να αναφέρει τις ενέργειες τις οποίες θα προτείνει ανταποκρινόμενη στην πρωτοβουλία πολιτών, εφόσον προτείνει ενέργειες, καθώς και τους λόγους που την οδήγησαν στην απόφαση αυτή. Η απάντηση αυτή, η οποία έχει μορφή ανακοίνωσης, εκδίδεται επισήμως από το Σώμα των Επιτρόπων και δημοσιεύεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σημειώνεται, τέλος, ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να προτείνει νομοθεσία ως αποτέλεσμα πρωτοβουλίας. Σε περίπτωση κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφασίσει να υποβάλει νομοθετική πρόταση ανταποκρινόμενη σε Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, θα ακολουθηθεί η συνήθης νομοθετική διαδικασία.

Β) Με το άρθρο 20 παρ. 5 προβλέπεται ότι η ισχύς του παρόντος άρθρου αρχίζει την 1η Απριλίου 2012. Το άρθρο 20 στις παρ. 2-4 θεμελιώνει το αξιόποιο των περιγραφόμενων συμπεριφορών. Επειδή βάσει της αρχής *nullum crimen nulla poena sine praevia lege* απαγορεύεται η αναδρομική εφαρμογή νόμου που θεμελιώνει το αξιόποιο (άρθρο 7 παρ. 1 Σ., Ν. Ανδρουλάκης, Γενικό Μέρος Β΄ έκδοση, σελ. 120), θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο η ανωτέρω ρύθμιση να διαγραφεί.

16. Γενική παρατήρηση επί του Μέρους Δεύτερου

Α) Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις του Μέρους Δεύτερου συνιστούν ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 2009 «σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης» (ΕΕ L 155/17) (εφεξής Οδηγία), εντάσσονται δε στην ευρύτερη στρατηγική της Ε.Ε. για την προσέλκυση εργαζομένων από τρίτες χώρες με υψηλή εξειδίκευση, η οποία αποτελεί μέρος τόσο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, όσο και του Προγράμματος της Χάγης που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004. Σκοπός της Οδηγίας είναι να συμβάλει: α) στην προαγωγή της κινητικότητας εργαζομένων με υψηλή ειδίκευση, πολιτών της Ε.Ε. και ι-δίως πολιτών των κρατών μελών που προσχώρησαν το 2004 και το 2007. Κατά την εφαρμογή της Οδηγίας, τα κράτη μέλη δεσμεύονται να τηρήσουν την αρχή της κοινοτικής προτίμησης, όπως ειδικότερα εκφράζεται στις Πράξεις Προσχώρησης 2003 και 2005. β) Στην αντιμετώπιση των ελλείψεων εργατικού δυναμικού, προωθώντας την εισδοχή και την κινητικότητα υπηκόων τρίτων χωρών, με σκοπό την απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης για διαμονή που υπερβαίνει τους τρεις μήνες, ώστε να καταστεί η Ε.Ε. περισσότερο ελ-

κυστική στους εν λόγω εργαζομένους από όλο τον κόσμο και να διαφυλαχθεί η ανταγωνιστικότητα και η οικονομική της ανάπτυξης. Για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, θα πρέπει να διευκολυνθεί η εισδοχή εργαζομένων με υψηλή εξειδίκευση και των οικογενειών τους διά της δημιουργίας ταχείας διαδικασίας εισδοχής και διά της χορήγησης σε αυτούς κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων ίσων με αυτά των πολιτών του κράτους μέλους υποδοχής σε ορισμένους τομείς. Είναι, επίσης, αναγκαίο να ληφθούν υπόψη οι προτεραιότητες, οι ανάγκες της αγοράς εργασίας και οι ικανότητες υποδοχής των κρατών μελών (σκέψεις 6 και 7 του προοιμίου της Οδηγίας).

Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων που συνοδεύει το Νσχ (σελ. 48), «...η σκοπιμότητα της συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας εκ μέρους της Ε.Ε. στηρίζεται στο γεγονός ότι επί του παρόντος η Ε.Ε. δεν φαίνεται να θεωρείται ελκυστική από τους υψηλά εξειδικευμένους επαγγελματίες στο πλαίσιο ενός πολύ μεγάλου διεθνούς διαγωνισμού, αλλά, αντιθέτως, αποτελεί τον κύριο προσορισμό ανειδίκευτων έως μετρίως ειδικευμένων εργαζομένων. Αυτό συμβαίνει διότι οι υψηλά ειδικευμένοι μετανάστες πρέπει να αντιμετωπίσουν 27 διαφορετικά συστήματα εισδοχής που ισχύουν στα κράτη-μέλη, με πολλές φορές χρονοβόρες και δύσκαμπτες διαδικασίες, συστήματα εισδοχής που δεν τους επιτρέπουν να μετακινηθούν εύκολα από τη μια χώρα στην άλλη για εργασία και, ως εκ τούτου, αναγκάζονται να επιλέξουν χώρες εκτός της Ε.Ε. που τους παρέχουν ευνοϊκότερες προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής».

Τέλος, συμφώνως προς τα στοιχεία της ιστοσελίδας της Ε.Ε. (<http://eullex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72009L0050>), από τα 27 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 19 έχουν αποστείλει τις εθνικές διατάξεις ενσωμάτωσης της ως άνω Οδηγίας, ενώ 8 χώρες (Ηνωμένο Βασίλειο, Γερμανία, Δανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Κύπρος και Πολωνία) δεν έχουν ακόμη ενημερώσει σχετικά.

Β) Επισημαίνεται ότι στο Μέρος Δεύτερο υιοθετείται ο όρος «πολίτης τρίτης χώρας», αντί του έως τώρα παγίως χρησιμοποιούμενου τεχνικού όρου «υπήκοος τρίτης χώρας». Συναφώς επισημαίνεται ότι, στη νομική ορολογία, οι όροι «υπήκοος» και «πολίτης» είναι ταυτόσημοι. Μάλιστα, το Σύνταγμα του 1927 περιελάμβανε, στο άρθρο 6, ερμηνευτική δήλωση, συμφώνως προς την οποία, «Η δε λέξις πολίτης και εις το άρθρον τούτο, ως και εις τα άλλα άρθρα, έχει την έννοιαν του έλληνοσ υπηκόου, του έχοντος δηλαδή ελληνικήν ιθαγένειαν, αδιακρίτως φύλου ή ηλικίας». Περαιτέρω, στην επίσημη μετάφραση όλων των ευρωπαϊκών νομικών κειμένων που αφορούν τη μεταναστευτική πολιτική (Συνθηκών, οδηγιών, κανονισμών κλπ.), συμπεριλαμβανομένης της Συνθήκης της Λισαβόνας (π.χ. άρθρο 79), καθώς και της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας, απαντούν αποκλειστικώς οι όροι «υπήκοος τρί-

της χώρας» (κατά την αγγλική ορολογία, third country national). Συνεπώς, ενώ οι όροι «πολίτης τρίτης χώρας» και «υπήκοος τρίτης χώρας» είναι ταυτόσημοι κατά το ελληνικό δίκαιο, η πάγια χρήση του όρου «υπήκοος τρίτης χώρας» στις Συνθήκες της Ε.Ε. φαίνεται ότι επιδιώκει να ρυθμίσει και να υποκαταστήσει το σύνολο των σχετικών όρων, οι οποίοι, μάλιστα, ενδέχεται να μην είναι πάντοτε ισοδύναμοι. Υπ' αυτό το πρίσμα, το προτεινόμενο προς ψήφιση Νοσχ δεν εναρμονίζεται, κατά τη χρήση της ορολογίας «πολίτης τρίτης χώρας», προς την επιδίωξη του νομοθέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. σχετικώς την από 12.9.2011 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νοσχ «Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών».

17. Επί του άρθρου 26 παρ. 1 περίπτ. ζ'

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, η αναφορά στο άρθρο 10 του ν. 3386/2005 (ΦΕΚ 212 Α') πρέπει να αναδιατυπωθεί ως ακολούθως: «σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περίπτωση γ' του άρθρου 10 του ν. 3386/2005 (ΦΕΚ 212 Α')».

18. Επί του άρθρου 27 παρ. 1

Α) Η προτεινόμενη ρύθμιση αναφέρεται σε «απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Εξωτερικών, Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης». Επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 4 του π.δ. 65/2011 (Α' 154), ο ισχύων τίτλος του «Υπουργείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας» είναι «Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας».

Β) Επισημαίνεται περαιτέρω ότι, καθορίζοντας ανώτατο αριθμό θέσεων για εργασία υψηλής εξειδίκευσης, η προτεινόμενη ρύθμιση κάνει χρήση της ευχέρειας που παρέχει το άρθρο 6 της Οδηγίας, συμφώνως προς το οποίο, «Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν όγκους εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στην επικράτειά τους με σκοπό την απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης». Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών της Ρύθμισης, «στόχος είναι η συγκεκριμένη διαδικασία να αποκτήσει χαρακτηριστικά κοινωνικής και πολιτικής διαβούλευσης μέσω των αιρετών Περιφερειαρχών, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και του ΟΑΕΔ ώστε να καθορίζονται με ορθολογικό τρόπο τυχόν ανάγκες της χώρας σε εξειδικευμένο προσωπικό από τρίτες χώρες».

19. Επί του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. πρώτο και 36 παρ. 7 εδ. πρώτο

Συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, «Η Μπλε κάρτα της ΕΕ» εκδίδεται από την αρμόδια υπηρεσία με χρήση του ενιαίου τύπου που θεσπίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αρ. 1030/2002 του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002 “για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους πολίτες τρίτων χωρών”, όπως ισχύει, στην οποία αναγράφονται οι προϋποθέσεις πρόσβασης στην αγορά εργασίας». Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας και πληρότητας, η ρύθμιση πρέπει να αναδιατυπωθεί ως ακολούθως: «“Η Μπλε κάρτα της ΕΕ”, στην οποία αναγράφονται οι προϋποθέσεις πρόσβασης στην αγορά εργασίας, εκδίδεται από την αρμόδια υπηρεσία με χρήση του ενιαίου τύπου που θεσπίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αρ. 1030/2002 του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002 “για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους πολίτες τρίτων χωρών”, όπως τροποποιήθηκε από την περίπτωση α΄ της παρ. 1 του άρθρου 1 του Κανονισμού (ΕΚ) 380/2008 (ΕΕ L 115 της 29ης Απριλίου 2008) και συμφώνως προς το άρθρο 1 του ν. 4018/2011 “Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών” (Α΄215)».

Ανάλογη συμπλήρωση πρέπει να γίνει στο άρθρο 36 παρ. 7 εδ. πρώτο του Νσχ, ως ακολούθως: «...χορηγείται άδεια διαμονής συμφώνως προς το άρθρο 1 παρ. 2 στοιχ. (α) του Κανονισμού (ΕΚ) αρ. 1030/2002 του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002 “για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους πολίτες τρίτων χωρών”, όπως τροποποιήθηκε από την περίπτωση α΄ της παρ. 1 του άρθρου 1 του Κανονισμού (ΕΚ) 380/2008 (ΕΕ L 115 της 29ης Απριλίου 2008) και συμφώνως προς το άρθρο 1 του ν. 4018/2011».

20. Επί του άρθρου 30 παρ. 2 και 3

Οι δύο προτεινόμενες ρυθμίσεις ξεκινούν με τις λέξεις «Μια αίτηση για “Μπλε κάρτα της Ε.Ε.”...». Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, η λέξη «Μια» θα πρέπει απαλειφθεί.

21. Επί του άρθρου 39 παρ. 2 εδ. δεύτερο

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι «Σε περίπτωση που εφαρμόζεται το άρθρο 8 παράγραφος 4 της ανωτέρω Οδηγίας, κοινοποιείται στην Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη δεόντως αιτιολογημένη απόφαση που αναφέρει τις σχετικές χώρες και τομείς». Για λόγους νομικής ακριβολογίας, η

λέξη «δεόντως» θα πρέπει να αντικατασταθεί από τη λέξη «επαρκώς».

Αθήνα, 5.4.2012

Οι εισηγήτριες

Αθηνά Κοντογιάννη
Αθανασία Διονυσοπούλου (για την παρατήρηση 15 Β)
Επιστημονικές Συνεργάτιδες
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτιδα

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