



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Σύσταση Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας, Αναδιάρθρωση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο χαρακτηρίστηκε ως κατεπείγον από την Κυβέρνηση (άρθρο 76 παρ. 4 του Συντάγματος), αποτελείται από τέσσερα (4) Κεφάλαια και ογδόντα (80) άρθρα, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1 έως 25) συνιστάται ανεξάρτητη αρχή, υπό την επωνυμία «Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας» (στο εξής, «Αρχή»), με σκοπό «[τ]η ρύθμιση και [τ]η[ν] εποπτεία των αερομεταφορών, της αεροναυτιλίας και των τελών αερολιμένων και [τ]η[ν] εφαρμογή της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας, καθώς και των διεθνών συμβάσεων, σχετικά με την επιβολή τελών, τη λειτουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού και την ασφάλεια της αεροπλοΐας. Η [Αρχή] αποτελεί τον ρυθμιστή της οικονομικής δραστηριότητας στο χώρο των αερομεταφορών, της αεροναυτιλίας και των αεροδρομίων» (άρθρο 1). Η Αρχή διοικείται και εκπροσωπείται από τον Διοικητή της, ο οποίος επιλέγεται μετά από ανοικτή πρόσκληση ενδιαφέροντος (άρθρο 2), συνιστάται δε και τετραμελές Εκτελεστικό Συμβούλιο, το οποίο έχει τη γενική εποπτεία και τον έλεγχο της λειτουργίας της Αρχής (άρθρο 3). Διά του άρθρου 4 προσδιορίζεται η δομή της Αρχής (Διοικητής, Εκτελεστικό Συμβούλιο και Γενική Διεύθυνση της Αρχής). Με το άρθρο 5 συνιστάται, ιδίως, Σώμα Εποπτών, με αρμοδιότητα τον τακτικό και έκτακτο έλεγχο

της λειτουργίας των αερολιμένων. Με τις διατάξεις των άρθρων 6 έως 10 προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες και ο τρόπος στελέχωσης των αυτοτελών γραφείων (Γραφείο Διοικητικής Υποστήριξης, Γραφείο Ποιοτικού Ελέγχου και Συμμόρφωσης, Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων και Τύπου, Γραφείο Συμβούλων Διοικητή) και της Διεύθυνσης Νομικών Υποθέσεων και Εσωτερικού Ελέγχου, που υπάγονται απευθείας στον Διοικητή. Με τα άρθρα 11 έως 25 προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες και ο τρόπος στελέχωσης και λειτουργίας της Γενικής Διεύθυνσης της Αρχής και των οργανικών μονάδων επιπέδου διεύθυνσης που υπάγονται σε αυτή (Διεύθυνση Διοικητικού, Διεύθυνση Οικονομικής Λειτουργίας, Διεύθυνση Πολιτικής και Σχεδιασμού Εκτάκτου Ανάγκης, Εθνική Εποπτική Αρχή Αεροναυτιλίας, Διεύθυνση Κανονισμών Αεροναυτιλίας, Διεύθυνση Κανονισμών και Εποπτείας Αεροδρομίων, Εποπτική Αρχή Τελών Αερολιμένων, Διεύθυνση Κανονισμών και Εποπτείας Πτητικών Προτύπων, Διεύθυνση Κανονισμών και Εποπτείας Αεροπορικής Εκμετάλλευσης, Διεύθυνση Κανονισμών και Εποπτείας Ασφαλείας από Έκνομες Ενέργειες, Διεύθυνση Κανονισμών και Εποπτείας Προστασίας Περιβάλλοντος, Διεύθυνση Κανονισμών και Εποπτείας Υποδομών, Διεύθυνση Αεροπορικών Αρχών Περιφερειακών Αεροδρομίων και Αεροπορικής Αρχής Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών, και Σχολή Πολιτικής Αεροπορίας), όπως και των επιμέρους τμημάτων και αυτοτελών γραφείων των ανωτέρω διευθύνσεων.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 26 έως 65) ρυθμίζονται ζητήματα αναδιοργάνωσης της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. Συγκεκριμένως, με το άρθρο 26 ορίζεται ότι «αποστολή της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (στο εξής, Υ.Π.Α.) είναι η οργάνωση και η ανάπτυξη των υπηρεσιών αεροναυτιλίας και η διαχείριση και λειτουργία αεροδρομίων και υδατοδρομίων». Η Υ.Π.Α. υπάγεται στον Υπουργό Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων και λειτουργεί ως αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και συγκροτείται από τον Διοικητή Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας και δύο Υποδιοικητές, τον Υποδιοικητή Αεροναυτιλίας και τον Υποδιοικητή Διαχείρισης Αερολιμένων και Υδατοδρομίων, καθώς και από Εκτελεστικό Συμβούλιο. Με το άρθρο 27 ορίζεται ότι ο Διοικητής της Υ.Π.Α. προϊστάται των υπηρεσιών της, εποπτεύει τη λειτουργία της και την εκπροσωπεί, και καθορίζεται η διαδικασία επιλογής του. Διά των άρθρων 28 και 29 ορίζονται οι αρμοδιότητες και ο τρόπος διορισμού των Υποδιοικητών της, και με το άρθρο 30 η συγκρότηση, οι αρμοδιότητες, ο τρόπος λειτουργίας και λοιπά θέματα του Εκτελεστικού Συμβουλίου της Υ.Π.Α. Με τα άρθρα 31 έως 39 προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες και ο τρόπος στελέχωσης των αυτοτελών γραφείων που υπάγονται απευθείας στον Διοικητή ή τους Υποδιοικητές (Γραφείο Διοικητικής Υποστήριξης Διοικητή, Γραφείο Διοικητικής Υ-

ποστήριξης Υποδιοικητή Αεροναυτιλίας, Γραφείο Διοικητικής Υποστήριξης Υποδιοικητή Διαχείρισης Αεροδρομίων και Υδατοδρομίων, Γραφείο Συμβούλων Διοικητή, Γραφείο Νομικών Συμβούλων Υποδιοικητή Αεροναυτιλίας, Γραφείο Νομικών Συμβούλων Υποδιοικητή Διαχείρισης Αερολιμένων και Υδατοδρομίων, Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων και Τύπου, και Γραφείο Ποιοτικού Ελέγχου και Συμμόρφωσης), καθώς και της Διεύθυνσης Νομικών Υποθέσεων και Εσωτερικού Ελέγχου, που υπάγεται απευθείας στον Διοικητή. Με τις διατάξεις των άρθρων 40 έως 44 προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής, Οικονομικής και Τεχνικής Υποστήριξης της Υ.Π.Α. και των διευθύνσεων που υπάγονται σε αυτή (Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης και Συντονισμού, Διεύθυνση Οικονομικής Υποστήριξης και Συντονισμού, Διεύθυνση Τεχνικής Συντήρησης, Διεύθυνση Πολιτικής και Σχεδιασμού Εκτάκτου Ανάγκης), όπως και των επιμέρους τμημάτων και αυτοτελών γραφείων των ανωτέρω διευθύνσεων. Με τα άρθρα 45 έως 57 προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Παροχής Υπηρεσιών Αεροναυτιλίας (και των υπαγόμενων σε αυτή Διευθύνσεων Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικής Οργάνωσης, και Οικονομικής Λειτουργίας και Συμβάσεων), της Διεύθυνσης Κέντρων Ελέγχου Περιοχής Αθηνών Μακεδονίας, της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικών Συστημάτων Κέντρων Ελέγχου Περιοχής Αθηνών Μακεδονίας, της Διεύθυνσης Ελέγχου Εναέριας Κυκλοφορίας Περιφερειακών Αερολιμένων και Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών, της Διεύθυνσης Συστημάτων Αεροναυτιλίας Περιφερειακών Αερολιμένων και Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών, της Διεύθυνσης Διευθέτησης Ροής Εναέριας Κυκλοφορίας και Διαχείρισης Εναέριου Χώρου, της Διεύθυνσης Διαχείρισης Συστημάτων και Υποδομών Αεροναυτιλίας, της Διεύθυνσης Υπηρεσιών Αεροναυτικών Πληροφοριών (A.I.S.), της Διεύθυνσης Μονάδας Πτητικών Μέσων, της Διεύθυνσης Κέντρου Ηλεκτρονικών Εφαρμογών και Μείζονος Συντήρησης, και της Διεύθυνσης Διαχείρισης Ασφάλειας και Προστασίας, όπως και των επιμέρους υποδιευθύνσεων, τμημάτων και αυτοτελών γραφείων των ανωτέρω διευθύνσεων. Με τα άρθρα 58 έως 64 προσδιορίζονται οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Διαχείρισης Αερολιμένων και Υδατοδρομίων της Υ.Π.Α. και των οργανικών μονάδων που υπάγονται σε αυτή (Διεύθυνση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικής Οργάνωσης, Διεύθυνση Οικονομικής Λειτουργίας και Συμβάσεων, Διεύθυνση Ασφάλειας και Ποιότητας, Διευθύνσεις και Τμήματα Λειτουργίας Περιφερειακών Αερολιμένων). Στο άρθρο 65 προβλέπεται ότι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των εσόδων από τα τέλη διαδρομής και τερματικής περιοχής είναι η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας και η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, που θα τα διαθέτουν αποκλειστικώς για τις ανάγκες της λειτουργίας τους, του προσωπικού τους

και τις επενδυτικές τους ανάγκες. Συγκεκριμένως, η Υ.Π.Α. θα είναι ο υπεύθυνος φορέας για τη διαχείριση του υφιστάμενου Ειδικού Λογαριασμού 234378/8, στον οποίον θα πιστώνεται το 80% των συνολικών εσόδων που αποδίδονται μηνιαίως από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια των Πτήσεων (EUROCONTROL), και η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας θα είναι ο υπεύθυνος φορέας για τη διαχείριση νέου ειδικού λογαριασμού, στον οποίο θα πιστώνεται το 20% των προαναφερθέντων εσόδων.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 66 έως 77) θεσπίζονται μεταβατικές, καταργούμενες και λοιπές διατάξεις, που αφορούν την Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας και την Υ.Π.Α. Συγκεκριμένως, με το άρθρο 66 παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση προεδρικού διατάγματος που θα τροποποιεί τα π.δ. 56/1989 και 52/2012, και θα ρυθμίζει ειδικότερα θέματα αρμοδιοτήτων, στελέχωσης, τοποθέτησης, μετάταξης και απόσπασης προσωπικού, χρηματοδότησης και οικονομικής διαχείρισης των ανωτέρω φορέων. Με το άρθρο 67 ρυθμίζονται μισθολογικά ζητήματα του προσωπικού των δύο φορέων και ορίζεται ότι εφαρμόζονται σε αυτό οι μισθολογικές διατάξεις του Κεφαλαίου Β' του ν. 4354/2015 και οι διατάξεις των άρθρων 34 και 34Α του ν. 2682/1999. Προβλέπεται η σύσταση υπηρεσιακού και πειθαρχικού συμβουλίου για το ανωτέρω προσωπικό (άρθρο 68) και ρυθμίζονται ζητήματα αποζημίωσης δαπανών μετακίνησης και απόσπασης του προσωπικού σε περιφερειακούς αερολιμένες (άρθρο 69). Με το άρθρο 70 ορίζεται ότι, κατ' εξαίρεση, η υπηρεσία Παροχής Πληροφοριών Πτήσης Αεροδρομίου (AFIS) μπορεί να παρέχεται και από προσωπικό εκτός του Κλάδου Ελεγκτών Εναέριας Κυκλοφορίας. Με το άρθρο 71 ρυθμίζονται ζητήματα στελέχωσης της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας και της Υ.Π.Α. με μετάταξη/μεταφορά ή απόσπαση υπαλλήλων και εμμίσθων δικηγόρων από το Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ Α' βαθμού, καθώς και από δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005, «κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης», χωρίς να απαιτείται έγκριση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 68 παρ. 1 του ν. 4002/2011. Περαιτέρω, ρυθμίζονται θέματα υπηρεσιακής κατάστασης υπαλλήλων του κλάδου Ελεγκτών Εναέριας Κυκλοφορίας που υποβάλλουν αίτηση απώλειας της ειδικότητας του ελεγκτή (άρθρο 72) και ορίζεται ότι οι εβδομαδιαίες ώρες εργασίας του προσωπικού της Υ.Π.Α. είναι τριάντα τρεις (33) (άρθρο 73). Προβλέπεται η, «κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης», χορήγηση αποζημίωσης για την απασχόληση εκπαιδευτών εκτός ωραρίου εργασίας σε εκπαιδευτικά προγράμματα της Σχολής Πολιτικής Αεροπορίας για τα οποία καταβάλλονται διδάκτρα από τους ενδιαφερόμενους (άρθρο 74), ορίζονται οι καταργούμενες διατάξεις (άρθρο 75), θεσπίζονται μεταβατικές διατάξεις (άρθρο 76) και ρυθμίζονται ζητήματα εκκαθάρισης δαπανών

της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (άρθρο 77).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 78 έως 80) ρυθμίζονται ζητήματα αμοιβής του προσωπικού της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων για τη συμμετοχή του στο σύστημα επιφυλακής (ενεργού και ετοιμότητας) (άρθρο 78), παρατείνονται εκ νέου οι προθεσμίες για την έκδοση αδειών για ήδη εγκατεστημένες κατασκευές κεραιών (άρθρο 79) και, τέλος, καθορίζεται η έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου (άρθρο 80).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

α. Διά του άρθρου 1 παρ. 1 του υπό ψήφιση νομοσχεδίου συνιστάται «ανεξάρτητη διοικητική αρχή» υπό την επωνυμία «Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας».

Επισημαίνεται ότι οι ανεξάρτητες αρχές εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία και αποτελούν διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011, σελ. 291). Δεδομένου, όμως, ότι ο συνταγματικός μας χάρτης υιοθετεί τον όρο «ανεξάρτητη αρχή» (βλ. άρθρα 9Α, 15 παρ. 2, 19 παρ. 2, 56 παρ. 3, 101Α, και 103 παρ. 7 και 9 του Συντάγματος), θα ήταν, εν προκειμένω, σκόπιμο να αντικατασταθεί αντιστοίχως ο όρος «ανεξάρτητη διοικητική αρχή», που χρησιμοποιείται στο άρθρο 1 παρ. 1 του νομοσχεδίου (για τη σχετική προβληματική επί της ορολογίας, βλ. Α. Παραρά, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, ΕφΔΔ 2006, σελ. 123-132 (125), Γ. Παπαδημητρίου, Σχόλιο επί της συνταγματοποίησης των ανεξάρτητων αρχών, σελ. 248-253 (248-249), σε: Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, Πρακτικά Συνεδρίου, 2002).

β. Συμφώνως προς το άρθρο 1 παρ. 3 του νομοσχεδίου, η Αρχή, η οποία «δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη αρχή», «υποβάλλει ετησίως έκθεση πεπραγμένων στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, η οποία κοινοποιείται στον Πρόεδρο της Βουλής».

Σημειώνεται ότι, συμφώνως προς τον Κανονισμό της Βουλής, αρμόδια για την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ανεξάρτητων αρχών, τόσο των συνταγματικώς κατοχυρωμένων όσο και των συσταθεισών διά νόμου, είναι η Βουλή κατά τη διαδικασία και διά των οργάνων και σχηματισμών που ορίζονται στο άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής (βλ. άρθρο 138Α παρ. 1 ΚτΒ: «[κ]άθε ανεξάρτητη αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με νόμο (...)). Η «ανεξαρτησία», εξ άλλου, των ανεξάρτητων αρχών δεν νοείται ως απουσία κάθε ελέγχου ούτε ως έλλειψη απαίτησης για δημόσια λογοδοσία και ενδεχόμενη κύρωση.

Δεδομένου ότι δεν έχει υπάρξει, μέχρι σήμερα, σαφής καθορισμός των κριτηρίων δυνάμει των οποίων μία αρχή μπορεί θεμιτά να φέρει τον χαρακτηρισμό «ανεξάρτητη» και, ως τέτοια, να υπόκειται αποκλειστικώς στον κοινοβουλευτικό έλεγχο του άρθρου 138Α του Κανονισμού της Βουλής, το ερώτημα που τίθεται, εν προκειμένω, είναι αν η προτεινόμενη να συσταθεί Αρχή υπόκειται στο ρυθμιστικό πεδίο του εν λόγω άρθρου του Κανονισμού της Βουλής.

Η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα συνάπτεται προς τα εγγενή χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων αρχών που επιβάλλουν την εφαρμογή του άρθρου 138Α του Κανονισμού της Βουλής. Τα χαρακτηριστικά αυτά συμποσούνται στην αρχή της ανεξαρτησίας των εν λόγω αρχών έναντι της Κυβέρνησης, ως κεφαλής της υπόλοιπης διοικητικής μηχανής, κατά τρόπον ώστε ούτε η Κυβέρνηση ούτε μέλος της να υπέχουν ευθύνη για τις δραστηριότητες της αρχής. Όταν, αντιθέτως, έχει καμφθεί, κατά τη βούληση του νομοθέτη, η ανεξαρτησία ορισμένης αρχής, έστω και κατ' όνομα «ανεξάρτητης» έναντι της Κυβέρνησης, τότε δεν ευρίσκει πλέον νόμιμο έρεισμα ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στις διατάξεις του άρθρου 138Α του Κανονισμού της Βουλής.

Εν προκειμένω, η προτεινόμενη να συσταθεί Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας απολαύει «λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας», «δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή», τα δε μέλη του Εκτελεστικού Συμβουλίου της (βλ. άρθρο 3 παρ. 2 εδ. ζ') απολαύουν «προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους». Συνεπώς, οι πράξεις της Αρχής δεν υπάγονται ούτε σε έλεγχο νομιμότητας ούτε σε έλεγχο σκοπιμότητας από όργανο της εκτελεστικής εξουσίας. Η Αρχή πληροί, επομένως, τα κριτήρια «ανεξαρτησίας» που την εντάσσουν στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 138Α του Κανονισμού της Βουλής.

Υ. Συμφώνως προς την παρ. 3 του ως άνω άρθρου, «[η] Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας (...)». Για λόγους ορθής απόδοσης της σχετικής έννοιας, η ως άνω φράση πρέπει να αντικατασταθεί ως εξής: ««[η] Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας (...)»».

Η ίδια παρατήρηση ισχύει και για το άρθρο 3 παρ. 2 εδ. ζ' («[τ]α μέλη του Εκτελεστικού Συμβουλίου απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (...)»).

2. Επί των άρθρων 1 παρ. 3 εδ. 6', 2 παρ. 3 και 3 παρ. 2 εδ. 6'

Με την πρώτη από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις ορίζεται ότι «[η] Αρχή (...) υποβάλλει ετησίως έκθεση πεπραγμένων στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, η οποία κοινοποιείται στον Πρόεδρο της Βουλής». Με την παρ. 3 του άρθρου 2 ορίζεται ότι «[κ]ατόπιν της διαδικασίας της παραγράφου 2, ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων υποβάλλει σχετική πρόταση στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, για τη διατύπωση της γνώμης της. Κατόπιν διατύπωσης γνώμης από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και απόφασης της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων διορίζει τον Διοικητή (...)». Τέλος, με την παρ. 2 εδ. β' του άρθρου 3 ορίζεται ότι «[τ]α μέλη του Εκτελεστικού Συμβουλίου επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, κατόπιν διατύπωσης γνώμης από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και εισήγησης του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων».

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 της Βουλής «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: 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 τα ζητήματα που αφορούν το προσωπικό της), και ο τρόπος με τον οποίο εντάσσεται στην έννομη τάξη (δεδομένου ότι, κατά την έκδοση και δημοσίευσή του, δεν συμπράττει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας). Πράγματι, η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με την αποκλειστική αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί και να ερμηνεύει αυθεντικώς τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα εμπεριέχει επιφυλάξεις υπέρ του Κανονισμού της Βουλής, 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 Κανονισμός της Βουλής (βλ., ενδεικτικώς, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 5η

έκδ., 2014, σελ. 239-241, Αθ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι, τεύχ. Α', 3η έκδ., 2009, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 185, σελ. 212-215, Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2η έκδ., 2007, σελ. 336, κ.ά.).

Υπό το φως των ανωτέρω, οι ως άνω προτεινόμενες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου πρέπει να νοηθούν υπό τους όρους των σχετικών ρυθμίσεων του Κανονισμού της Βουλής.

Ειδικώς κατ' αναφορά προς τις προτεινόμενες διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 3 και 3 παρ. 2 εδ. β', επισημαίνεται ότι ο Κανονισμός της Βουλής περιέχει, πάντως, διατάξεις που προβλέπουν τη ρύθμιση ορισμένων θεμάτων και από τον κοινό νόμο (βλ. και Στ. Κουτσομπίνα, Η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής του Απριλίου 2010: ένας απρόσμενος «διάλογος» του κοινού νομοθέτη με το νομοθέτη του Κανονισμού, ΑρχΝομ 2011, σελ. 1-2. Βλ., επίσης, ενδεικτικώς, την από 9.12.2014 έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «Ίδρυση παρατηρητηρίου άνοιας, βελτίωση περιγεννητικής φροντίδας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας» - ν. 4316/2014).

Σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής είναι, κατ' αναφορά προς το ζήτημα της προτεινόμενης κατά τα ως άνω αποφασιστικής αρμοδιότητας της Διάσκεψης των Προέδρων για την επιλογή του Διοικητή της Αρχής και των μελών του Εκτελεστικού Συμβουλίου της, το άρθρο 14 περιπτ. η' του Κανονισμού της Βουλής, συμφώνως προς το οποίο «η Διάσκεψη των Προέδρων (...) αποφασίζει, προτείνει ή διατυπώνει γνώμη ή αναθέτει το έργο τούτο σε άλλο όργανο, επιτροπή ή υποεπιτροπή της Βουλής για όσα θέματα προβλέπεται σχετική αρμοδιότητα της Βουλής ή οργάνου της ρητά από το Σύνταγμα, τον Κανονισμό ή νόμο».

Ως προς το ζήτημα της προτεινόμενης κατά τα ως άνω γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής στο πλαίσιο της διαδικασίας επιλογής του Διοικητή της Αρχής και των μελών του Εκτελεστικού Συμβουλίου της, σχετικές είναι, πέραν των ανωτέρω, και οι διατάξεις του άρθρου 43Α παρ. 3 του Κανονισμού της Βουλής, συμφώνως προς το οποίο «[ο]ι ειδικές μόνιμες επιτροπές (...) μπορούν (...) να διατυπώνουν γνώμη, εφόσον αποφασίζεται κάθε φορά να ανατεθεί το έργο τούτο σε αυτές από τη Διάσκεψη των Προέδρων και για όσα θέματα προβλέπεται από το Σύνταγμα, τον Κανονισμό ή νόμο σχετική αρμοδιότητα της Βουλής ή οργάνου της. Στην περίπτωση αυτήν εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι διατάξεις των παρ. 3, 4 και 5 του άρθρου 49Α».

Συνεπώς, για την εφαρμογή του αντίστοιχου ρυθμιστικού περιεχομένου των προτεινόμενων διατάξεων των άρθρων 2 παρ. 3 και 3 παρ. 2 εδ. β΄ του νομοσχεδίου ως προς την ανάθεση γνωμοδοτικής αρμοδιότητας στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, απαιτείται ειδική προς τούτο απόφαση από τη Διάσκεψη των Προέδρων.

Τέλος, σχετικώς με την προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 3 εδ. β΄ του νομοσχεδίου, επισημαίνεται ότι, εν προκειμένω, τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 138Α παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής, συμφώνως προς το οποίο «[κ]άθε ανεξάρτητη αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με νόμο, υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους, έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει την έκθεση στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή συνιστώμενη, κατά περίπτωση, από τη Διάσκεψη των Προέδρων».

3. Επί του άρθρου 2 σε συνδ. προς το άρθρο 3 παρ. 2 εδ. ζ΄

Επισημαίνεται ότι, ενώ διά του άρθρου 3 παρ. 2 εδ. ζ΄ κατοχυρώνεται ρητώς η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του Εκτελεστικού Συμβουλίου, δεν απαντά αντίστοιχη διάταξη και για τον Διοικητή της Αρχής (και Πρόεδρο του Εκτελεστικού Συμβουλίου).

4. Επί του άρθρου 2 παρ. 3 εδ. θ΄

Με την εν λόγω προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «[κ]ατόπιν διατύπωσης γνώμης (...), ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων διορίζει τον Διοικητή με Προεδρικό Διάταγμα».

Δεδομένου ότι η φράση «διορίζει τον Διοικητή με Προεδρικό Διάταγμα» είναι αδόκιμη, χρήζει αναδιατύπωσης.

5. Επί του άρθρου 3 παρ. 3

Στην παρ. 3 του άρθρου 3 ορίζεται ότι «[α]ρμοδιότητες του Εκτελεστικού Συμβουλίου είναι (...) η υιοθέτηση νομοθετικών ρυθμίσεων (...)». Ο καθορισμός τέτοιας αρμοδιότητας του Εκτελεστικού Συμβουλίου είναι, εν προκειμένω, αδόκιμος για τους εξής λόγους:

Η διαδικασία θέσπισης των νόμων ορίζεται στο Σύνταγμα. Κατά το άρθρο 26 παρ. 1 του Συντάγματος, «[η] νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας» και κατά το άρθρο 73 παρ. 1 του Συντάγματος, «[τ]ο δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και την Κυβέρνηση».

Υπό το φως των ανωτέρω, η «υιοθέτηση νομοθετικών ρυθμίσεων» δεν μπορεί να έχει το νόημα της θέσπισης νομοθετικών ρυθμίσεων.

Αν διά του όρου «υιοθέτηση» νοείται, εν προκειμένω, η εφαρμογή νομοθετικών ρυθμίσεων ή η μέριμνα για την πρόταση και προώθηση νομοθετικών ρυθμίσεων, είναι σκόπιμο, αντί του όρου «υιοθέτηση», να τεθούν οι αντίστοιχες φράσεις (λ.χ. η «μέριμνα για την πρόταση νομοθετικών ρυθμίσεων»).

6. Επί του άρθρου 66

Με τις διατάξεις του άρθρου 66 παρέχεται παρέχεται εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση ζητημάτων διά προεδρικού διατάγματος. Συγκεκριμένως, η σχετική εξουσιοδότηση παρέχεται για:

«(...) γ. Τις αρμοδιότητες των Διοικητών και Υποδιοικητών του παρόντος νόμου. δ. Τη στελέχωση, αρμοδιότητες, κατανομή και διάρθρωση του προσωπικού της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας και της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας του παρόντος νόμου. ε. Ζητήματα τοποθέτησης, μετάταξης, απόσπασης προσωπικού της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας και της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας του παρόντος νόμου, των Διευθύνσεων, Τμημάτων και Γραφείων του παρόντος νόμου. στ. Τα θέματα που άπτονται της χρηματοδότησης και οικονομικής διαχείρισης της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας και της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας του παρόντος νόμου. ζ. Τα ζητήματα κατανομής, διαχείρισης και απόδοσης των επιδομάτων και των αποζημιώσεων των άρθρων 34 και 34Α του ν. 2682/1999 (...). θ. Κάθε ζήτημα που ανάγεται στην εφαρμογή του παρόντος νόμου».

Επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς τις διατάξεις των παρ. 2 εδ. α' και 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος, παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η αρμοδιότητα να εξουσιοδοτεί τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προς έκδοση κανόνων δικαίου εντός του πλαισίου της παρεχόμενης εξουσιοδότησης.

Για να είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα, η εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, δηλαδή να προβαίνει σε συγκεκριμένο προσδιορισμό του αντικειμένου της και να καθορίζει τα όριά της σε σχέση προς αυτό. Η εξουσιοδότηση είναι ειδική, όταν περιλαμβάνει συγκεκριμένο αριθμό θεμάτων, τα οποία πρέπει ή μπορεί να ρυθμισθούν με τις κανονιστικές πράξεις που θα εκδοθούν (βλ. ΣτΕ 2309/1992). Η ευρύτητα της εξουσιοδότησης δεν επηρεάζει το κύρος της εξουσιοδοτικής διάταξης, εφόσον τα θέματα είναι επαρκώς καθορισμένα (βλ. ΣτΕ 2116/2009, 941/2008). Η νομοθετική εξουσιοδότηση, εξ άλλου, είναι ορισμένη, όταν υπάρχουν επαρκή κριτήρια, γενικές αρχές, διδάγματα της κοινής πείρας ή κατευθύνσεις που καθορίζουν τα

πλαίσια της ρύθμισης των θεμάτων τα οποία αφορά (βλ., εκτενέστερα, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδ., σελ. 56 επ. Βλ., επίσης, ΣτΕ 478/1999, 3889/2005, 1342/2006). Η εξουσιοδοτική, επομένως, διάταξη πρέπει να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως του αν είναι ευρεία ή στενή, αν περιλαμβάνει δηλαδή μεγάλο ή μικρό αριθμό περιπτώσεων, τις οποίες η διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει κανονιστικώς βάσει της νομοθετικής εξουσιοδότησης (βλ. ΣτΕ 1210/2010 Ολομ., ΑΠ 648/2011, ΣτΕ 3427/2010 Ολομ., ΣτΕ 1101/2002 Ολομ., ΣτΕ 1466/1995 Ολομ.).

Συνεπώς, η εν λόγω προτεινόμενη ρύθμιση χρήζει αναδιατύπωσης.

Αθήνα, 5 Οκτωβρίου 2016

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Επιστημονική Συνεργάτις
Γεώργιος Φωτόπουλος
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