ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενιαίος Φορέας Εξωστρέφειας»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από πέντε (5) άρθρα.

Προς τον σκοπό της «προώθηση[ς] των εξαγωγών και προσέλκυση[ς] άμεσων επενδύσεων από το εξωτερικό» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ) η ανώνυμη εταιρεία υπό την επωνυμία «Επενδύστε στην Ελλάδα Α.Ε.» (παρ. 1 του άρθρου πρώτου του ν. 2372/1996, όπως τροποποιήθηκε, ιδίως, από το άρθρο 4 του ν. 3894/2010 και από την παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 4072/2012), μετονομάζεται (άρθρο 1 παρ. 1 του Νσχ) σε «Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.», με διακριτικό τίτλο στην αγγλική γλώσσα το «Enterprise Greece».

Ειδικότερα, καθορίζονται ιδίως:

α) Η αποστολή και ο σκοπός της «Ελληνικής Εταιρείας Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.» (εφεξής, Εταιρεία) ως «η προσέλκυση, η υποδοχή, η προώθηση, η υποστήριξη και η διατήρηση επενδύσεων στην Ελλάδα, η συμβολή στη διαρκή βελτίωση του θεσμικού πλαισίου τους, η υποστήριξη των διεθνών επενδυτικών συνεργασιών, η προώθηση της χώρας ως επενδυτικού προορισμού, μέσω ανάπτυξης θεσμικών συνεργασιών με διεθνείς φορείς, η προώθηση και ανάπτυξη κάθε είδους εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών, η παροχή ενημέρωσης μέσω της λειτουργίας ενιαίας εθνικής ηλεκτρονικής πύλης για την εξωστρεφή επιχειρηματικότητα και η παροχή πληροφόρησης, συμβουλευτικής βοήθειας και κάθε άλλης υποστηρικτικής υπηρεσίας προς τις ελληνικές επιχειρήσεις με στόχο τη διευκόλυνση επιχειρηματικών

επαφών και τη στήριξη των ελληνικών εξαγωγών και της ελληνικής επιχειρηματικότητας στις διεθνείς αγορές» (άρθρο 1 παρ. 2 περ. 1).

β) Οι επιμέρους αρμοδιότητες της Εταιρείας για την εξυπηρέτηση του σκοπού της (άρθρο 1 παρ. 2 περ. 2 α έως λ).

γ) Η συγκρότηση του επταμελούς Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας, μεταξύ των οποίων ο Πρόεδρος και ο Διευθύνων Σύμβουλος –ιδιότητες, οι οποίες μπορεί να συντρέχουν στο ίδιο πρόσωπο – με πενταετή θητεία (άρθρο 1 παρ. 5).

δ) Η πρόσληψη προσωπικού είτε με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου, είτε με σύμβαση έμμισθης εντολής, είτε με σύμβαση έργου (άρθρο 1 παρ. 11).

ε) Η μετάταξη ή μεταφορά στην εταιρεία «προσωπικού που ήδη υπηρετεί σε φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αυτός ορίζεται στην παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 (Α΄ 28), όπως ισχύει, και το οποίο κατέχει τα τυπικά προσόντα της θέσης για την οποία προορίζεται», η οποία «πραγματοποιείται κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας, με κοινή απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού» (άρθρο 1 παρ. 11).

στ) Η «απόσπαση στην εταιρεία υπαλλήλων από το δημόσιο τομέα, τις τράπεζες και τις θυγατρικές τους εταιρείες και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθώς και ο δανεισμός υπαλλήλων από τον ιδιωτικό τομέα με ειδική συμφωνία» (άρθρο 1 παρ. 11).

Περαιτέρω, με το άρθρο 2 λύεται και τίθεται σε εκκαθάριση, από 31.3.2014, η εταιρεία «Ελληνικός Οργανισμός Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.» που συστήθηκε με τον ν. 528/1977, με το άρθρο 3 προτείνεται, κυρίως, η αυτοδίκαιη μεταφορά του προσωπικού της εταιρείας «Ελληνικός Οργανισμός Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.» στην «Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.», και στο άρθρο 4 ρυθμίζονται επιμέρους ζητήματα αρμοδιότητας Υπουργείων Εξωτερικών και Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

Τέλος, με το άρθρο 5 ορίζεται η έναρξη ισχύος του προτεινόμενου Νσχ.

Β. Συμφώνως προς τη διάκριση που ακολουθείται στη θεωρία (βλ., ενδεικτικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011, σελ. 341 επ.), η «Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.» αποτελεί δημόσιο νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού, το οποίο διέπεται, καταρχήν, από το ιδιωτικό δίκαιο και, συγκεκριμένως, από τις διατάξεις της νομοθεσίας για τις ανώνυμες εταιρείες. Σκοπός των δημόσιων εταιρειών — η Εταιρεία είναι ανώνυμη εταιρεία με μοναδικό μέτοχο το Ελληνικό Δημόσιο, άρθρο 1 παρ. 3 — είναι η «πληρέστερη απαλλαγή του φορέα της επιχειρη-

ματικής δραστηριότητας από την εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού δικαίου και η πληρέστερη εξομοίωση των όρων της οργάνωσης και λειτουργίας του προς την οργάνωση και λειτουργία παρεμφερών ιδιωτικών επιχειρήσεων» (βλ., Επ. Σπηλιωτόπουλο, ό. π., σελ. 368).

Η Εταιρεία μετονομάζεται και ιδρύεται με πράξη του νομοθετικού οργάνου (άρθρο 1 παρ. 1), με αποτέλεσμα να καλύπτεται από τη συνταγματική αρχή της νομιμότητας και να αναπτύσσει τις δραστηριότητες που της επιτρέπουν οι καθοριζόμενοι από το άρθρο 1 παρ. 2 του Νσχ σκοποί (αρχή της ειδικότητας). Έχει διοικητική αυτοτέλεια, η δε οργάνωσή της περιλαμβάνει ένα πολυμελές συλλογικό όργανο, το επταμελές Διοικητικό Συμβούλιο (στο εξής Δ.Σ.) και δύο μονομελή όργανο, τον Διευθύνοντα Σύμβουλο και τον Πρόεδρο (άρθρο 1 παρ. 5), τα οποία ορίζονται και παύονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, ως έκφανση της φύσης και της έκτασης της εποπτείας που ασκεί το κράτος σε αυτή. Εξ άλλου, ο διορισμός των μελών του Δ.Σ. επί πενταετή θητεία αποτελεί εγγύηση ανεξαρτησίας τους. Συναφώς έχει κριθεί ότι ο επί θητεία υπάλληλος εξομοιώνεται πλήρως, κατά τη διάρκεια της θητείας του, με τον μόνιμο δημόσιο υπάλληλο και δεν δύναται να παυθεί πριν από τη λήξη της, χωρίς προηγούμενη, πλήρως αιτιολογημένη, απόφαση του αρμόδιου οργάνου, παρά μόνο για λόγους που ανάγονται στην άσκηση των καθηκόντων του (βλ., σχετικώς, ΣτΕ Ολ 1803/1983, ΤοΣ, 1983, σελ. 458).

Γ. Τέλος, δεδομένης της ευρύτητας των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων που απονέμονται στην Εταιρεία διά του προτεινόμενου Νσχ για την εξυπηρέτηση του σκοπού της, σκόπιμο είναι να επισημανθεί το άρθρο 106 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ) [πρώην άρθρο 86 παρ. 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣυνθΕΚ)], κατά το οποίο, «[τ]α κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες των Συνθηκών, ιδίως προς εκείνους των άρθρων 18 και 101 μέχρι και 109, ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα».

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 2 περ. κ΄ και κδ΄

Κατά την περίπτωση κ΄ της πρώτης από τις προς ψήφιση διατάξεις, η Εταιρεία λειτουργεί «ως υπηρεσία μίας στάσης (one-stop shop) στο πλαίσιο της Διαδικασίας Αδειοδοτικής Προώθησης Επενδύσεων λαμβάνοντας το σύνολο των απαραίτητων στοιχείων από επενδυτές προκειμένου να προβεί σε όλες τις νόμιμες ενέργειες για τη διεκπεραίωση των διαδικασιών έκδοσης

των απαραιτήτων αδειών ή την παροχή άλλων εγκρίσεων που είναι αναγκαίες για την έναρξη πραγματοποίησης των επενδύσεων ύψους άνω των δύο εκατομμυρίων (2.000.000) ευρώ, οι οποίες εμπίπτουν, ως προς τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, στην κατηγορία Α΄ της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 4014/ 2011 (Α΄ 209)[…]».

Εξ άλλου, κατά την περίπτωση κδ΄ του προτεινόμενου άρθρου 1 παρ. 2, η Εταιρεία, μεταξύ άλλων, λειτουργεί και «ως υπηρεσία "Διαμεσολαβητή του Επενδυτή", με αρμοδιότητα την εξέταση, μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου επενδυτή, υποθέσεων καθυστερήσεων, διαφωνιών ή άλλων δυσχερειών, οι οποίες ανέκυψαν κατά τη διαδικασία αδειοδότησης επενδυτικών σχεδίων ύψους άνω των δύο εκατομμυρίων (2.000.000) ευρώ που εμπίπτουν στις υποκατηγορίες Α1 και Α2 περιβαλλοντικής όχλησης, όπως αυτές προσδιορίζονται στο άρθρο 1 του ν. 4014/2011».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, συμφώνως προς το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 4014/2011, τα έργα και οι δραστηριότητες του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, των οποίων η κατασκευή ή η λειτουργία δύνανται να έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον, κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες (Α και Β), αναλόγως προς τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον. Η πρώτη κατηγορία (Α) περιλαμβάνει τα έργα και τις δραστηριότητες που ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και για τις οποίες απαιτείται η διεξαγωγή Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε.), προκειμένου να επιβάλλονται ειδικοί όροι και περιορισμοί για την προστασία του περιβάλλοντος σχετικώς προς το συγκεκριμένο έργο ή δραστηριότητα. Τα έργα και οι δραστηριότητες της κατηγορίας Α κατατάσσονται: α) σε αυτά που ενδέχεται να προκαλέσουν πολύ σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αποτελούν την υποκατηγορία Α1, και β) σε αυτά που ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αποτελούν την υποκατηγορία Α2.

Περαιτέρω, κατά το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 4014/2011, για την πραγματοποίηση νέων έργων ή δραστηριοτήτων κατηγορίας Α απαιτείται διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης διά της διεξαγωγής Μ.Π.Ε. και έκδοσης Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (Α.Ε.Π.Ο.), αρμόδια δε περιβαλλοντική αρχή για την περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων και δραστηριοτήτων, της μεν υποκατηγορίας Α1 είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, της δε υποκατηγορίας Α2 είναι η Αποκεντρωμένη Διοίκηση, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της.

Τέλος, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί εάν δύναται η Εταιρεία να λειτουργεί, ταυτοχρόνως, για τους ίδιους επενδυτές, και ως υπηρεσία διεκπεραίωσης των διαδικασιών έκδοσης των απαραιτήτων αδειών,

κατά την περίπτωση κ΄ της πρώτης από τις προς ψήφιση διατάξεις, και ως υπηρεσία διαμεσολαβητή του επενδυτή συμφώνως προς την περίπτωση κδ΄ του προτεινόμενου άρθρου 1 παρ. 2.

2. Επί του άρθρου 1 παρ. 2 περ. κβ΄

Κατά την προς ψήφιση διάταξη, στο πλαίσιο του ν. 3894/2010, η Εταιρεία, μεταξύ άλλων, δύναται να υποβάλλει ετήσια έκθεση προόδου στη Βουλή των Ελλήνων των στρατηγικών επενδύσεων που έχουν υπαχθεί στη διαδικασία του παρόντος νόμου.

Είναι αυτονόητο ότι η προτεινόμενη ρύθμιση για την ενημέρωση της Βουλής πραγματοποιείται υπό τους όρους λειτουργίας του πολιτεύματος (βλ., ιδίως, τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος και του ΚτΒ περί κοινοβουλευτικού ελέγχου).

3. Επί του άρθρου 1 παρ. 11 περ. 2

Στην προς ψήφιση διάταξη γίνεται αναφορά στον «ευρύτερο» δημόσιο τομέα, «όπως αυτός ορίζεται στην παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 (Α΄ 28)».

Επισημαίνεται συναφώς ότι (βλ. και εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της 14.11.2009 επί του Νσχ «Αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», ν. 3812/2009, καθώς και της 14.1.2012 επί του Νσχ «Οργάνωση και λειτουργία Ιδρύματος Νεολαίας και δια Βίου Μάθησης και Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού και άλλες διατάξεις, ν. 4115/2013), ο όρος «δημόσιος τομέας» εισήχθη στη νομοθεσία με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982, η δε παραλλαγή του «ευρύτερος δημόσιος τομέας» απαντά στα άρθρα 14 παρ. 9 εδ. ε΄ και 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος. Οι όροι αυτοί «έχουν οργανική έννοια» (Σπηλιωτόπουλος, όπ. π., σελ. 15, υποσημ. 2) και περιλαμβάνουν «κρατικούς φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημόσιου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει» (άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982). Όπως παρατηρείται, «με την νομοθετική έννοια του «δημόσιου τομέα» ενισχύεται ο συγκεντρωτισμός της κρατικής εξουσίας ως έκφραση της μιας και μοναδικής Εξουσίας στο σύγχρονο ενιαίο «Διοικητικό Κράτος»» (Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2005, σελ. 361), υπό την επιφύλαξη, πάντως, της δυνατότητας εξόδου φορέα από τον «δημόσιο τομέα» ή επανόδου του σε αυτόν δυνάμει προεδρικού διατάγματος που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 22 παρ. 1 και του ν. 1947/1991). Εν τέλει, «δημόσιος τομέας είναι το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που προκύπτει από επιμέρους νομοθετήματα που αφορούν σε περιορισμούς

προσήκοντες ή συναφείς προς την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και αναγόμενους είτε στην πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της, είτε στην απόκτηση και χρήση πόρων προς επίτευξη του δημόσιου σκοπού τον οποίον επιδιώκουν» (ΣτΕ ΠΕ 158/1992, ΤοΣ 1992, σελ. 157).

4. Επί του άρθρου 1 παρ. 11 περ. 3

Κατά την προς ψήφιση διάταξη, μεταξύ άλλων, επιτρέπεται «ο δανεισμός υπαλλήλων από τον ιδιωτικό τομέα». Νομοτεχνικώς συνεπής προς τη διατύπωση που προτείνεται θα ήταν η προσθήκη της φράσης «συμφώνως προς τα άρθρα 113-133 του ν. 4052/2012».

5. Επί του άρθρου 2 παρ. 2

Με το άρθρο 2 παρ. 2 του Νσχ ορίζεται ότι ο εκκαθαριστής της ανώνυμης εταιρείας «Ελληνικός Οργανισμός Εξωτερικού Εμπορίου» δεν διώκεται ποινικώς για χρέη των υπό εκκαθάριση εταιρειών προς το Δημόσιο ή τους φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, ανεξαρτήτως του χρόνου βεβαίωσής τους και ότι δεν υπόκειται σε προσωπική κράτηση ούτε υπέχει αστική ή άλλη ατομική ευθύνη. Εν προκειμένω προτείνεται η θέσπιση ακαταδιώκτου, επί προσβολή της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, και απαλλαγής από αστικής ευθύνης, η οποία δεν αιτιολογείται ενόψει εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

6. Επί του άρθρου 4 παρ. 7

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι η Εταιρεία μπορεί, «για την ενίσχυση των προγραμμάτων και δράσεών της στο εξωτερικό εντός των ορίων του ετήσιου προϋπολογισμού της, να προσλαμβάνει, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον Εσωτερικό Κανονισμό της, και να διαθέτει επιτοπίως στα Γραφεία Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων μόνιμους κατοίκους του κράτους, όπου εδρεύουν οι ανωτέρω υπηρεσίες, με τον τρόπο και τις προϋποθέσεις της παραγράφου 5 εδάφιο στ΄ του παρόντος άρθρου». Ερωτάται, εν προκειμένω, αν στην έννοια των «μονίμων κατοίκων του κράτους, όπου εδρεύουν οι ανωτέρω υπηρεσίες», περιλαμβάνονται μόνο οι αλλοδαποί υπήκοοι ή και οι ημεδαποί, μόνιμοι κάτοικοι του κράτους-έδρας των ανωτέρω Γραφείων.

Περαιτέρω, δεδομένου ότι στην παρ. 5 εδ. στ΄ αναφέρεται μόνον ότι, «Οι συνολικές αποδοχές των αποσπώμενων υπαλλήλων του Κλάδου Ο.Ε.Υ. στο Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας δεν μπορεί να είναι μικρότερες από αυτές που θα ελάμβαναν εάν υπηρετούσαν στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών, η μισθοδοσία βαρύνει το Υπουργείο Ανά-

πτυξης και Ανταγωνιστικότητας, η δε πληρωμή τους διενεργείται από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας», χωρίς να διευκρινίζεται, περαιτέρω, ο τρόπος και οι προϋποθέσεις πρόσληψης, θα ήταν σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να διευκρινισθεί το ζήτημα.

Αθήνα, 17.2.2014

Οι εισηγητές
Αθανασία Διονυσοπούλου (Για την παρατήρηση 5)
Επιστημονική Συνεργάτις
Λέκτορας της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

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