



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Εκσυγχρονισμός του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις για την κοινωνική ασφάλιση»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο επέρχονται τροποποιήσεις στην οργάνωση και λειτουργία του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.). Παράλληλα, αναμορφώνεται το καθεστώς διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του φορέα, και εισάγονται επιμέρους ρυθμίσεις σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης.

B. Το νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από πέντε (5) Μέρη και τριάντα (30) άρθρα.

Στο Μέρος Α' (άρθρα 1 και 2) ορίζεται ο σκοπός και το αντικείμενο του νομοσχεδίου.

Με το Μέρος Β', το οποίο διαρθρώνεται σε τρία Κεφάλαια (άρθρα 3 έως 6, 7 έως 9 και 10 έως 19, αντιστοίχως), ρυθμίζονται, ιδίως, ζητήματα διοίκησης, λειτουργίας του e-Ε.Φ.Κ.Α, όπως και ζητήματα σχετικά με την εταιρεία αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του. Ειδικότερα, με το άρθρο 3 τροποποιείται η διαδικασία επιλογής προϋσταμένων Γενικών Διευθύνσεων και Διευθύνσεων, ώστε υποψήφιοι να μπορούν να είναι ιδιώτες, δημόσιοι υπάλληλοι ή λειτουργοί και εργαζόμενοι σε φορείς του δημοσίου τομέα, και καθορίζονται τα ελάχιστα απαιτούμενα προσόντα. Με το άρθρο 4 θεσπίζεται η χορήγηση στους υπαλλήλους του e-Ε.Φ.Κ.Α. χρηματικού ποσού, ως επιβράβευση παραγωγικότητας, με κριτήριο την ποιοτική και ποσοτική απόδοση του υ-

παλλήλου. Με το άρθρο 5 αντιμετωπίζονται ζητήματα διοίκησης του φορέα. Κατά το άρθρο 6, η ανάθεση και εκτέλεση των συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών του φορέα γίνεται, κατά παρέκκλιση από την κείμενη νομοθεσία για την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με ειδικό Κανονισμό Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών, που εγκρίνεται από το Διοικητικό Συμβούλιο του φορέα, μετά από σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων.

Με το άρθρο 7 συνιστάται στον e-Ε.Φ.Κ.Α. αυτοτελής Μονάδα Εσωτερικών Ερευνών, με αποστολή τη διερεύνηση υποθέσεων διαφθοράς και τη διενέργεια έκτακτων και προγραμματισμένων ελέγχων, και ορίζεται ο τρόπος στελέχωσής της. Το άρθρο 8 ρυθμίζει τη λειτουργία της μονάδας. Με το άρθρο 9 εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις για την πειθαρχική διαδικασία που κινείται κατά υπαλλήλων του e-Ε.Φ.Κ.Α.

Με το άρθρο 10 συνιστάται ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (e-Ε.Φ.Κ.Α.) ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε.» και τον διακριτικό τίτλο «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ e-Ε.Φ.Κ.Α.». Η εταιρεία έχει μοναδικό μέτοχο τον e-Ε.Φ.Κ.Α., ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του ν. 3429/2005, και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Κατά το άρθρο 11, αποστολή της εταιρείας είναι η διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α., με σκοπό τη διασφάλιση και μεγιστοποίηση της αξίας της, των προσόδων και της οικονομικής απόδοσής της. Κατά το άρθρο 12, η κυριότητα της ακίνητης περιουσίας παραμένει στον e-Ε.Φ.Κ.Α., ενώ η εταιρεία ασκεί τις εξουσίες και τα δικαιώματα του e-Ε.Φ.Κ.Α. ως εντολοδόχος, έναντι αμοιβής, και ως αντιπρόσωπός του. Με το άρθρο 13 ρυθμίζεται η λειτουργία της Γενικής Συνέλευσης και ορίζεται η εφαρμογή συστήματος εταιρικής διακυβέρνησης. Τα άρθρα 14 και 15 αφορούν στον κανονισμό λειτουργίας της εταιρείας και στο Διοικητικό Συμβούλιο, αντιστοίχως, ενώ τα άρθρα 16 και 17 ρυθμίζουν ειδικές επιτροπές της εταιρείας (Επιτροπή Ελέγχου, Επιτροπή Αποδοχών και Υποψηφιοτήτων και Επενδυτική Επιτροπή). Το άρθρο 18 ρυθμίζει τη στελέχωση της εταιρείας και το άρθρο 19 επιτρέπει την απόσπαση ή μεταφορά προσωπικού του e-Ε.Φ.Κ.Α. στην εταιρεία.

Το Μέρος Γ' (άρθρα 20 έως 26) περιέχει διατάξεις αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Με το άρθρο 20 ρυθμίζεται η κάλυψη ασφαλιστικών εισφορών εργαζομένων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις σε περιοχές που επλήγησαν από την κακοκαιρία «ΕΛΠΙΣ» και των οποίων η λειτουργία ανεστάλη. Με το άρθρο 21 επιτρέπεται η χορήγηση αποδεικτικού ασφαλιστικής ενημερότητας παρά την ύπαρξη οφειλών χαμηλού ύψους (έως 100 Ευρώ). Το άρθρο 22 καταργεί την υποχρέωση προεγγραφής ή προσκό-

μισης βεβαίωσης του e-Ε.Φ.Κ.Α. για την έναρξη ή μεταβολή εργασιών στη Φορολογική Διοίκηση, ενώ το άρθρο 23 ρυθμίζει ζητήματα ασφάλισης προσώπων με υποχρεωτική υπαγωγή, λόγω ιδιότητας, σε δύο ή περισσότερους πρώην φορείς για την ίδια απασχόληση. Με το άρθρο 24 προστίθεται η περίπτωση σπάνιου νοσήματος του τέκνου στις περιπτώσεις χορήγησης ειδικής γονικής άδειας. Με το άρθρο 25 παρατείνεται η ισχύς της σύμβασης του πρώην Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. με αντικείμενο την παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών μετάδοσης δεδομένων φωνής και εικόνας μέσω ιδιωτικού ιδεατού δικτύου (IKANET) έως την ένταξη του e-Ε.Φ.Κ.Α. στο σύστημα επικοινωνιών ΣΥΖΕΥΞΙΣ ΙΙ. Με το άρθρο 26 παρατείνεται ο χρόνος διάθεσης ή απόσπασης ειδικών κατηγοριών προσωπικού στον e-Ε.Φ.Κ.Α..

Τέλος, το Μέρος Δ' (άρθρα 27 έως 29) περιέχει εξουσιοδοτικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις, και το Μέρος Ε' (άρθρο 30) ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

ΙΙ. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 3

Α. Με το άρθρο 3 οργανώνεται εκ νέου η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων γενικών διευθύνσεων και διευθύνσεων του e-Ε.Φ.Κ.Α., ώστε υποψήφιοι να μπορούν να είναι ιδιώτες και δημόσιοι υπάλληλοι ή λειτουργοί ή εργαζόμενοι σε εν γένει φορείς του δημοσίου τομέα.

Κατά τούτο, επισημαίνεται ότι οι προϊστάμενοι γενικής διεύθυνσης και διεύθυνσης του εν λόγω φορέα δεν είναι όργανα της διοίκησής του, αλλά υπάλληλοι νομικού προσώπου και ότι, επομένως, υπόκεινται στις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος. Στην περίπτωση κατά την οποία επιλεγούν για τις οικείες θέσεις ιδιώτες ή πρόσωπα που δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι, καθιερύεται έννομη σχέση δημοσίου δικαίου, τα διοριζόμενα δε πρόσωπα αποκτούν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου επί θητεία.

Ως προς τη δυνατότητα στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης με προσωπικό επί θητεία, έχει διαμορφωθεί πάγια νομολογία της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία, από τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος «συνάγεται ότι οι οργανικές θέσεις του προσωπικού των δημοσίων εν γένει υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατ' αρχήν, απαιτείται να πληρούνται με τακτικούς υπαλλήλους, δεν αποκλείεται όμως και η πλήρωση αυτών, εξαιρετικώς, με υπαλλήλους επί θητεία, οι οποίοι κατά τη διάρκεια της θητείας τους απολαύουν όλων των εγγυήσεων της μονιμότητας. Η παρέκκλιση όμως αυτή από τον κανόνα περί πληρώσεως των οργανικών θέσεων με τακτικούς υπαλλήλους είναι ανεκτή συνταγματικώς, αν δικαιολογείται από την ιδιάζουσα φύση, την ειδική απο-

4

στολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων ορισμένης υπηρεσίας ή θέσεως, κατά την κρίση γι' αυτό του νομοθέτη, του κύρους των σχετικών διατάξεων ελεγχόμενου συνταγματικώς υπό την ως άνω έννοια.» (ΟΛΣΤΕ 956/2011, 1849/2008, 1770/1983 κ.ά).

Δικαιολογητική βάση του ανωτέρω κανόνα είναι η διασφάλιση της αδιάταρακτης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας (βλ. Π. Μουζουράκη, Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, 2021, σελ. 253, όπου και περαιτέρω παραπομπές).

Υπό το φως των ανωτέρω, φαίνεται να απαιτείται ειδική αιτιολόγηση της πλήρωσης συλλήβδην όλων των θέσεων προϊσταμένων γενικών διευθύνσεων και διευθύνσεων του e-Ε.Φ.Κ.Α., κατ' αναφοράν προς «την ιδιάζουσα φύση, την ειδική αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων ορισμένης υπηρεσίας ή θέσεως», στοιχείο το οποίο, κατά τα ανωτέρω, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο.

Περαιτέρω, εφόσον κριθεί θεμιτή κατά το Σύνταγμα η πλήρωση των ανωτέρω θέσεων με υπαλλήλους επί θητεία, «ο υπάλληλος επί θητεία απολαύει κατά την διάρκεια της θητείας του, δηλαδή μέχρι την εκπνοή του χρόνου για τον οποίο διορίσθηκε στην κατεχόμενη από αυτόν θέση και εφόσον η θέση αυτή εξακολουθεί να υφίσταται (δεν έχει καταργηθεί με νόμο), της ίδιας όπως και ο μόνιμος υπάλληλος συνταγματικής προστασίας, μη δυνάμενος να απολυθεί χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται κατά τα δύο τρίτα, τουλάχιστον, από μόνιμους υπαλλήλους, υποκείμενη σε προσφυγή ουσίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 4 και 6 του άρθρου 103 του Συντάγματος» (ΟΛΣΤΕ 956/2011. Ως προς τους μετακλητούς υπαλλήλους, βλ. ΟΛΣΤΕ 1770/1983).

Β. Ως προς τη διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων, ορίζεται η συγκρότηση τριμελούς εισηγητικής επιτροπής, η οποία αποτελείται από τον Διοικητή του e-Ε.Φ.Κ.Α., ως Πρόεδρο, ένα μέλος του Α.Σ.Ε.Π. και ένα μέλος Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού Νομικής Σχολής. Η ρύθμιση παραλλάσσει σε σχέση με την γενική ρύθμιση του άρθρου 86 του ν. 3528/2007 (Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.). Ως προς τη συμμετοχή μέλους ΔΕΠ Νομικής Σχολής, οίκοθεν νοείται ότι προϋποτίθεται η συναίνεση του τελευταίου.

2. Επί των άρθρων 6 και 12

Κατά το άρθρο 6, η ανάθεση και εκτέλεση των συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών του e-Ε.Φ.Κ.Α. γίνεται κατά παρέκκλιση από την κείμενη νομοθεσία για την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, με την επιφύλαξη των διατάξεων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με Κανονισμό Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών που εγκρίνεται

από το Διοικητικό Συμβούλιο του φορέα, μετά από σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.). Κατά την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, η εν λόγω εξαιρετική ρύθμιση δικαιολογείται προς το σκοπό απορρόφησης των προτεινόμενων οργανωτικών και λειτουργικών αλλαγών, και ιδίως του ψηφιακού μετασχηματισμού του e-Ε.Φ.Κ.Α., και προς αντιμετώπιση των ιδιαίτερων λειτουργικών αναγκών (μέγεθος, πολυδιάσπαση, οργανωτικά χαρακτηριστικά κ.ά.) που προέκυψαν, μεταξύ άλλων, από τη διοικητική και οργανωτική ενοποίηση όλων των ασφαλιστικών φορέων (σελ. 43 και 34).

Από τη διατύπωση της διάταξης προκύπτει ότι ο Κανονισμός του φορέα θα αποτελεί, για τις οικείες δημόσιες συμβάσεις, το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, το οποίο και θα ενσωματώνει τις απαιτήσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι σε περίπτωση διαμόρφωσης πλήρους συστήματος δημοσίων συμβάσεων ειδικώς για ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, πρέπει να διασφαλίζεται καθεστώς ομοιόμορφης και αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων σχετικά με τη συμμετοχή σε δημόσιους διαγωνισμούς, καθώς το γενικώς ισχύον δίκαιο αποτυπώνει τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης και του Συντάγματος (αρχή της διαφάνειας, του ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης). Ασφαλέστερη θα ήταν, ενδεχομένως, η ρητή αποτύπωση των παρεκκλίσεων και, κατά τα λοιπά, η εφαρμογή των γενικών διατάξεων (βλ., συναφώς, και τη γνώμη Α1/2022 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων).

Περαιτέρω, μπορεί να τεθεί το ερώτημα αν η παρέκκλιση αφορά και στις δικονομικές διατάξεις του ν. 4412/2016, περιλαμβανομένων όσων αφορούν στην αρμοδιότητα της ΑΕΠΠ, καθώς έχουν διαμορφωθεί στον νόμο ως ενιαίο σύνολο. Συναφώς, μπορεί να υπάρξει προβληματισμός αν, τηρουμένου του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. (β) του Συντάγματος, δύναται να δοθεί εξουσιοδότηση, και δη σε όργανα ν.π.δ.δ., για τη διαμόρφωση δικονομικού καθεστώτος, το οποίο ρυθμίζει την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

Αντίστοιχοι προβληματισμοί ισχύουν για τη διάταξη του άρθρου 12 παρ. 7 κατά το μέρος που η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α. από την Εταιρεία Ακινήτων e-Ε.Φ.Κ.Α. εξαιρείται του πεδίου εφαρμογής του ν. 4412/2016 (βλ., συναφώς, την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την προστασία της δημόσιας υγείας και άλλες επείγουσες διατάξεις», ν. 4876/2021).

3. Επί του άρθρου 18

Σύμφωνα με το άρθρο 18, το Α.Σ.Ε.Π. ελέγχει τη νομιμότητα του οριστικού πίνακα προσληπτέων και απορριπτέων για τη στελέχωση της Εταιρείας

6

Ακινήτων e-Ε.Φ.Κ.Α., μέσα σε 20 εργάσιμες ημέρες. Αν παρέλθει άπρακτη η εν λόγω προθεσμία, τεκμαίρεται η έγκριση από το Α.Σ.Ε.Π. του οριστικού πίνακα. Δοθέντος ότι ο συνταγματικά επιβαλλόμενος έλεγχος που διενεργείται από το Α.Σ.Ε.Π. επί των προσλήψεων υπαλλήλων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα πρέπει να είναι αποτελεσματικός (άρθρο 103 παρ. 7 Σ), προβληματισμός μπορεί να γεννηθεί αν το διάστημα των 20 ημερών είναι επαρκές για την άσκηση του οικείου ελέγχου.

Αθήνα, 15 Φεβρουαρίου 2022

Οι Εισηγητές
Νικόλαος Παπασπύρου
Επίκουρος Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Επιστημονικός Συνεργάτης
Νέστορας Πολίτης
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