



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και της λειτουργίας του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων και άλλες διατάξεις »

I. Εισαγωγή

Με το προς ψήφιση Σχέδιο Νόμου προτείνεται σειρά τροποποιήσεων στις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις που αφορούν ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Όπως αναπτύσσεται διεξοδικά στην Αιτιολογική Έκθεση, οι εν λόγω τροποποιήσεις αποβλέπουν στην αναδιάρθρωση και την ορθολογικότερη αντιμετώπιση των εσωτερικών λειτουργιών του Ιδρύματος, την αναβάθμιση των υπηρεσιών του και τη συνακόλουθη αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των αναγκών των πολιτών, τη σύγκληση με τα κοινοτικά πληροφοριακά συστήματα διαχείρισης της κοινωνικής ασφάλισης και τον γενικότερο εκσυγχρονισμό των οργανωτικών και λειτουργικών δομών του Ι.Κ.Α. με βάση τις σημερινές συνθήκες.

Ειδικότερα, με τις προς ψήφιση διατάξεις του νομοσχεδίου καθορίζονται τα θέματα υποβολής εφεξής, από τους εργοδότες που απασχολούν προσωπικό υπαγόμενο στην ασφάλιση του ΙΚΑ, των Αναλυτικών Περιοδικών Δηλώσεων (ΑΠΔ), επανακαθορίζονται τα της καταβολής εισφορών προς το ΙΚΑ, της είσπραξης των οφειλόμενων σ' αυτό εισφορών, της παραγραφής των σχετικών απαιτήσεων, δίδεται σειρά εξουσιοδοτήσεων για τον καθορισμό, είτε με Προεδρικά Διατάγματα είτε με υπουργικές αποφάσεις, των θεμάτων που αναφέρονται στα ανωτέρω ζητήματα (άρθρα 1- 23 ΝΣχ). Ακόμη, προβλέπεται η προσαρμογή και έκφραση σε ευρώ των πάσης φύσεως διατάξεων (νομοθετικών, κανονιστικών, κ.λπ.) που διέπουν το ΙΚΑ και τους λοιπούς φορείς κοινωνικής ασφάλισης που ανήκουν στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (άρθρα 24-39 ΝΣχ). Τέλος, προτείνεται η ρύθμιση διαφόρων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (άρθρα 40 επ. ΝΣχ).

II. Επί του άρθρου 16 ΣχΝ

Με τη ρύθμιση του άρθρου 16 του νομοσχεδίου, χορηγείται γενικό προνόμιο υπέρ του ΙΚΑ κατά τη διαδικασία της κατάταξης για όλες τις πτωχευτικές απαιτήσεις του ως προς τις πτωχεύσεις που κηρύσσονται από την ψήφιση του προτεινόμενου νομοσχεδίου και εφεξής με ημερομηνία αφετηρίας του εν λόγω προνομίου την ημέρα κήρυξης της πτωχεύσεως και όχι του πλειστηριασμού. Σχετικά με τη διάταξη αυτή επισημαίνεται ότι με την υπ' αριθμ. 299/2000 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (Διδικ 2001, 227 επ.) έχει κριθεί ότι οι διατάξεις των άρθρων 73 ν.δ. 356/1974 – ΚΕΔΕ, 665 Ε.Ν. και 62 παρ. 4 ΚΕΔΕ, έχουν εφαρμογή και στην περίπτωση του ΙΚΑ όταν είναι γενικός προνομιούχος ή εγγχειρόγραφος πιστωτής σε περίπτωση πτώχευσης οφειλέτη του. Ειδικότερα, η εν λόγω απόφαση δέχθηκε ότι «...από τη δημοσίευση της απόφασης που κηρύσσει την πτώχευση και εφόσον δεν έχει αρχίσει η αναγκαστική εκτέλεση, οι πτωχευτικοί πιστωτές, στους οποίους περιλαμβάνεται και το εξομοιούμενο με το Δημόσιο από πλευράς διαδικαστικών προνομίων ΙΚΑ, ως γενικοί προνομιούχοι δανειστές δεν έχουν πλέον δικαίωμα σε ατομικές διώξεις όπως η επίσπευση αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του πτωχεύσαντος και της περιουσίας του, εκτός αν τηρηθούν οι οριζόμενες στην παρ. 4 του άρθρου 62 ΚΕΔΕ διατυπώσεις. Αντίθετα, έχουν δικαίωμα έκδοσης ατομικής ειδοποίησης η οποία αποτελεί στάδιο προ της ενάρξεως της εκτελέσεως, κατ' άρθρα 4 και 73 παρ. 1 του ΚΕΔΕ, χαρακτηριζόμενη ως διαδικαστική πράξη της προδικασίας της διοικητικής εκτελέσεως...». Η ως άνω απόφαση ακολουθεί την νομολογία του Αρείου Πάγου επί του ζητήματος της εξομοιώσεως του ΙΚΑ προς το Δημόσιο όσον αφορά τα δικονομικά προνόμια σε περίπτωση πτώχευσης του οφειλέτη. Συγκεκριμένα, με τις υπ' αριθμ. 1096/1986 απόφαση της Ολομελείας του Αρείου Πάγου (ΝοΒ 1987, 1578-1579, μετά την παραπεμπτική ΑΠ 53/1986) και 1251/1994 απόφαση του Α' Τμήματος του Α.Π. (ΕΔΚΑ 1995, 758 επ.) κρίθηκε ότι το Δημόσιο διέπεται από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς για την είσπραξη των απαιτήσεών του με προνομιακές γι' αυτό διατάξεις έναντι των άλλων δανειστών, και τα ίδια ισχύουν «...αναλόγως και για το ΙΚΑ όταν αυτό είναι προνομιούχος δανειστής του πτωχεύσαντος (βλ. άρθρο 975 παρ. 6 ΚπολΔ) αφού και το ΙΚΑ απολαμβάνει σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 5 ν. 3510/1955, 27 παρ. 3 α.ν. 1846/1951 και 21 παρ. 9 ν. 1902/1990, όλων των διαδικαστικών προνομίων του Δημοσίου και η είσπραξη των απαιτήσεων αυτού γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΕΔΕ...»

III. Επί του άρθρου 20 ΣχΝ

Σύμφωνα με τη διάταξη του προτεινόμενου άρθρου «Για τις διοικητικές διαφορές ουσίας που προκύπτουν από την εφαρμογή της νομοθεσίας του ΙΚΑ, η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της δεν ανα-

στέλλουν την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης, εκτός των περιπτώσεων της αναγνώρισης ημερών εργασίας από οποιαδήποτε αιτία και της επιστροφής καταβληθεισών εισφορών».

Με την διάταξη του άρθρου 69 Ν. 2717/1999 (Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, ΦΕΚ 97 Α΄/17.5.1999, εφεξής ΚΔΔ) ορίζεται ότι «Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης. Κατ' εξαίρεση, αν με την πράξη καταλογίζονται χρηματικά ποσά που αναφέρονται σε φορολογικές εν γένει απαιτήσεις του Δημοσίου ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, ή αυτοτελείς χρηματικές κυρώσεις για παράβαση της φορολογικής νομοθεσίας, η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής καθώς και η άσκησή της αναστέλλουν (...). Κατά τα λοιπά σε κάθε περίπτωση έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 200 έως και 205».

Με τις διατάξεις των άρθρων 200 επ. υπό την επικεφαλίδα «Προσωρινή δικαστική προστασία – Κεφάλαιο Α' Αναστολή εκτέλεσης διοικητικών πράξεων» προβλέπεται ότι «Σε κάθε περίπτωση που η προθεσμία ή η άσκηση της προσφυγής δεν συνεπάγεται κατά νόμο την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης εκτελεστής ατομικής διοικητικής πράξης και εφόσον στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν έχει χορηγηθεί αναστολή από την αρμόδια διοικητική αρχή, μπορεί ύστερα από αίτηση εκείνου που άσκησε την προσφυγή να ανασταλεί με αιτιολογημένη απόφαση του δικαστηρίου εν όλω ή εν μέρει η εκτέλεση της πράξης αυτής» (άρθρο 200 ΚΔΔ), καθώς επίσης ότι λόγο αναστολής μπορεί να αποτελέσει η επαπειλούμενη από την άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξεως υλική ή ηθική βλάβη του αιτούντος, εφόσον η επανόρθωσή της θα είναι ιδιαίτερα δυσχερής ή αδύνατη σε περίπτωση ευδοκίμησης της ασκηθείσας προσφυγής. Ακόμη απαριθμούνται περιοριστικά οι περιπτώσεις κατά τις οποίες αποκλείεται η αναστολή, και συγκεκριμένα αν η άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξεως επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αν η προσβαλλόμενη πράξη έχει ήδη εκτελεστεί και, τέλος, αν η ασκηθείσα προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη ή προδήλως αβάσιμη (πρβλ. ως προς τον τελευταίο αυτό λόγο αποκλεισμού της αναστολής εκτελέσεως διοικητικής πράξεως ΔεφΑθ 108/1999, ΕΔΚΑ 41, 794 επ. σύμφωνα με την οποία «...η κρίση για το προδήλως αβάσιμο της προσφυγής συνάπτεται αρρήκτως με την κρίση για το προδήλως βάσιμο της, κατά την αληθή έννοια των διατάξεων του άρθρου 202 ΚΔΔ το προδήλως βάσιμο της προσφυγής συνεπάγεται και την χορήγηση αναστολής εν όλω ή εν μέρει της καταλογιστικής πράξεως. Υπό την αντίθετη εκδοχή, κατά την οποία το προδήλως αβάσιμο της προσφυγής αποτελεί λόγο αποκλεισμού της αναστολής εκτελέσεως ενώ το προδήλως βάσιμο της δεν αποτελεί λόγο χορηγήσεως της αναστολής, θα παραβιαζόταν τόσο η κατά το άρθρο 4 παρ. 1 Συντάγματος αρχή της ισότητας των διαδίκων όσο και η διάταξη του άρθρου 14 παρ. 1 του Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολι-

τικά Δικαιώματα, που κυρώθηκε με τον ν. 2462/1997, απέκτησε ισχύ υπέρτερη από τον τυπικό νόμο, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 Συντάγματος και άρχισε να ισχύει από 5.8.1997, ΦΕΚ 92 Α'/1997, η οποία ορίζει ότι όλοι είναι ίσοι ενώπιον των δικαστηρίων. Η άποψη αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι κατά το άρθρο 52 παρ. 7 του ΠΔ 18/1989, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 35 του ν. 2721/1997, το προδήλως βάσιμο της αιτήσεως ακυρώσεως αποτελεί λόγο χορηγήσεως της αναστολής εκτελέσεως της πράξεως και το προδήλως αβάσιμο αυτής λόγο αποκλεισμού της αναστολής, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή όχι και στις δύο περιπτώσεις ανεπανόρθωτης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης..»).

Ως προς το τιθέμενο με τη διάταξη του άρθρου 20 ζήτημα της μη αναστολής εκτελέσεως της δυσμενούς για τον διοικούμενο εκτελεστής διοικητικής πράξεως – με τις εξαιρέσεις που εισάγονται στην ίδια τη διάταξη - σημειώνονται τα εξής: Η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ, με αφορμή τη διακοπή της λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών που λειτουργούσαν χωρίς άδεια, έκρινε με την 718/1993 απόφασή της ότι «...από το συνδυασμό του άρθρου 20 παρ. 1 Σ, που κατοχυρώνει το δικαίωμα της έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, και του άρθρου 95 Σ., που κατοχυρώνει το ένδικο μέσο της αίτησης ακυρώσεως, συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης υποχρεούται να εξασφαλίζει την αξίωση για παροχή έννομης προστασίας έναντι των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών. Η προστασία δε αυτή, κατά την έννοια των πιο πάνω διατάξεων, δεν είναι μόνο η οριστική επίλυση της ένδικης διαφοράς, δηλαδή η έκδοση οριστικής απόφασης αλλά και η προσωρινή έννομη προστασία, η λήψη δηλαδή του κατάλληλου μέτρου για να αποσοβηθεί η ανεπανόρθωτη βλάβη που κατά περίπτωση συνδέεται με την άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξης, ήτοι να αποσοβηθεί η ματαίωση του σκοπού για τον οποίο παρέχεται το ένδικο μέσο της αίτησης ακυρώσεως ...».

Το Διοικητικό Εφετείο Αθήνας με την υπ' αριθ. 228/1992 απόφασή του, κρίνοντας τη συνταγματικότητα της διάταξης του άρθρου 12 παρ. 8 ν. 1400/1983, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 4 άρθρ. 57 ν. 1943/1991, με την οποία αποκλειόταν η χορήγηση αναστολής εκτέλεσης κατά αποφάσεων περί μεταθέσεως, αποσπάσεως ή μετατάξεως υπαλλήλων η τοποθετήσεως προϊστάμενων αποφάνθηκε ότι «... με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 20 Σ κατοχυρώνεται και διασφαλίζεται το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας, δηλαδή η πλήρης ικανοποίηση των δικαιωμάτων που επικαλούνται οι διάδικοι ενώπιον του δικαστηρίου...». Ο κοινός νομοθέτης «έχει καθήκον να εξασφαλίζει της αξίωση προς παροχή έννομης προστασίας όχι μόνο υπό τη μορφή της αυθεντικής διάγνωσης των έννομων συνεπειών της διαφοράς που άγεται ενώπιον των δικαστηρίων, με την έκδοση οριστικής απόφασης, αλλά και υπό την μορφή προληπτικού ή προσωρινού ελέγχου και λήψη του κατάλληλου μέτρου, εάν και εφόσον κατά το στάδιο που προηγείται της έκδοσης της οριστικής απόφασης υπάρχει κίνδυνος δημιουργίας πραγματικών

καταστάσεων που αναιρούν ή ματαιώνουν το δικαίωμα προς δικαστική προστασία καθιστώντας αναποτελεσματική την κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα αίτηση ακυρώσεως... Η ερμηνευτική αυτή αντίληψη διαφωτίζεται και ενισχύεται και από την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το οποίο έκρινε ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου θίγεται και όταν ο επαναλαμβανόμενος διαφοράς ρυθμιζόμενης από το Κοινοτικό Δίκαιο δικαστής παρεμποδίζεται θεωρητικώς να διατάξει τα ασφαλιστικά μέτρα που διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα της προς έκδοση δικαστικής αποφάσεως περί αναγνώρισεως των δικαιωμάτων, επίκληση των οποίων γίνεται βάσει του κοινοτικού δικαίου...» (βλ. αναλυτικά σχόλια στην απόφαση αυτή, καθώς και παρόμοια απόφαση Διοικητικού Εφετείου Πειραιά υπ' αριθ. 11/1992 πάνω στο ίδιο θέμα σε *Π. Παυλόπουλου*, Εγγυήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σελ. 96-102. Επίσης για το ζήτημα αν το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας περιλαμβάνει και το δικαίωμα λήψεως ασφαλιστικών μέτρων, βλ. εντελώς ενδεικτικά σε *Π.Δ. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά δικαιώματα, Β', 1991 σελ. 1208 επ. με περαιτέρω εκτενείς παραπομπές, *Κ.Κεραμέως*, Αστικό Δικονομικό Δίκαιο, Ι, 1983, σελ. 20 επ., *Ν.Κλαμαρή*, Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το ά. 20 .παρ. 1 του Συντάγματος 1975, 1989, σελ. 159 επ., *Κ.Μπέη*, Εισαγωγή στη δικονομική σκέψη, 3^η έκδοση., 1981, σελ. 46 επ., *Β.Σκουρή*, Η δικαστική αναστολή εκτελέσεως των διοικητικών πράξεων, 2^η έκδ. 1986, σελ. 33 επ., και 155 επ. .Βλ. επίσης Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί των ψηφισθέντων νομοσχεδίων , ΙΙΙ, 1992, σελ. 411-412, ΙV 1993, σελ. 95-96).

Με βάση τα ανωτέρω, και υπό τη συγκεκριμένη γραμματική της διατύπωσης, η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 20 ΣχΝ είναι δυνατό να ερμηνευθεί με δύο τρόπους : Εάν μεν ο νομοθέτης σκοπεύει να αποκλείσει τη δυνατότητα να χορηγείται με απόφαση του δικαστηρίου αναστολή ως προς την εκτέλεση της εκδοθείσας εκτελεστής διοικητικής πράξεως, τότε θα μπορούσε ίσως να κριθεί ότι έχει εφαρμογή η προαναφερθείσα νομολογία επί αναλόγων περιπτώσεων, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν σε κάθε περίπτωση και οι λοιπές ειδικότερες προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν, όπως είναι π. χ. να αποδεικνύεται από τον θιγόμενο η αναπότρεπτη βλάβη την οποία υφίσταται από την εκτέλεση της δυσμενούς διοικητικής πράξεως σε βάρος του, το βάσιμο της ασκηθείσας προσφυγής του, κ.ο.κ. (πρβλ. ΔΕΦΑΘ 352/2000, Διδικ 13 (2001), 230 επ., η οποία έκρινε ότι "...η άσκηση του δικαιώματος του ΙΚΑ προς άμεση είσπραξη της προς αυτό οφειλής με βάση την αρχική καταλογιστική πράξη (Π.Ε.Ε., Π.Ε.Π.Ε.Ε., κ.λπ.) πριν δηλαδή την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας που συντελείται με την άπρακτη παρέλευση της κατά νόμο προθεσμίας προς προσβολή της εν λόγω πράξης με ενδικοφανή προσφυγή ή με την έκδοση της επί μιας τέτοιας προσφυγής οριστικής απόφασης της ΤΔΕ, είναι καταχρηστική, αφού στην ουσία αναιρείται έτσι το κατά το Σύνταγμα ατομικό δικαίωμα του οφειλέτη του ΙΚΑ για πα-

ροχή ένδικης προστασίας, με συνέπεια οι εκδιδόμενες σε μια τέτοια περίπτωση πράξεις της διοικητικής εκτελέσεως να είναι εξ αυτού του λόγου παράνομες και ακυρωτέες...», πρβλ. επίσης ΔΠρωτΑθ 49/2000, ΔΠρωτΑθ 154/2000, ΔΠρωτΑθ 220/2000, κ.ά.). Εάν όμως η προτεινόμενη διάταξη τονίζει απλώς ότι η άσκηση της προσφυγής δεν αναστέλλει αυτοδικαίως την εκτέλεση της διοικητικής πράξεως, τότε θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα ότι σε κάθε περίπτωση είναι δυνατή – στο πλαίσιο της σύμφωνης με τα προαναφερόμενα ερμηνείας της διατάξεως - η χορήγηση της δικαστικής αναστολής εκτέλεσής της μετά από άσκηση του σχετικού ένδικου βοηθήματος.

Αθήνα, 10 Δεκεμβρίου 2001

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις

Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Τμήματος

Στέλιος Ν. Κουσουλής

Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης

Αντώνης Μ. Παντελής

Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο

Καθηγητής Κώστας Μαυριάς