



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και ψηφιακός μετασχηματισμός Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.)»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Κοινωνικών Υποθέσεων και Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από τέσσερα (4) Μέρη και εκατόν τέσσερα (104) άρθρα.

Διά του Μέρους Πρώτου του νομοσχεδίου (άρθρα 1-9), υπό τον τίτλο «Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.)», μεταξύ άλλων, από 1.3.2020 μετονομάζεται το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης» σε «Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης» (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και εντάσσεται, από την ίδια ημερομηνία, στον e-Ε.Φ.Κ.Α. το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.). Το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. καταργείται και ο e-Ε.Φ.Κ.Α. καθίσταται οιονεί καθολικός διάδοχος αυτού (άρθρο 1). Περαιτέρω, προσδιορίζονται οι φορείς, τομείς, κλάδοι και λογαριασμοί επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχών οι οποίοι εντάσσονται στον e-Ε.Φ.Κ.Α. (άρθρο 2), προστίθενται στους πόρους του e-Ε.Φ.Κ.Α. οι πόροι του καταργούμενου Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. (άρθρο 3), συνιστώνται δύο επιπλέον θέσεις Υποδιοικητών στον e-Ε.Φ.Κ.Α. (άρθρο 4) και εισάγεται μεταβατική ρύθμιση ως προς τις αρμοδιότητες της Διοίκησης, του Διοικητικού Συμβουλίου και των Κεντρικών

και Περιφερειακών Υπηρεσιών του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., το οποίο εντάσσεται στον e-Ε.Φ.Κ.Α (άρθρο 5). Ακόμη, ορίζεται ότι στον e-Ε.Φ.Κ.Α. περιέρχεται το σύνολο του ενεργητικού και του παθητικού που προέρχεται από τους εντασσόμενους κλάδους Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. (άρθρο 6), θεσπίζονται μεταβατικές διατάξεις ως προς το προσωπικό (άρθρο 7) και τα ασφαλιστέα πρόσωπα (άρθρο 8) του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. και, τέλος, καθορίζονται οι καταργούμενες διατάξεις (άρθρο 9). Το Μέρος Δεύτερο (άρθρα 10-18), υπό τον τίτλο «Ψηφιακός μετασχηματισμός ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης "e-Ε.Φ.Κ.Α."», περιέχει δύο Κεφάλαια. Διά του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 10-15), μεταξύ άλλων, ρυθμίζεται ο τρόπος ηλεκτρονικής εγγραφής αμέσως ή εμμέσως ασφαλισμένου στο μητρώο ασφαλισμένων του e-Ε.Φ.Κ.Α. (άρθρο 10), ο τρόπος ηλεκτρονικής χορήγησης βεβαιώσεων και πιστοποιητικών (άρθρο 11), η υποχρεωτική ηλεκτρονική υποβολή Αναλυτικής Περιοδικής Δήλωσης (ΑΠΔ) για όλους τους υπόχρεους εργοδότες από 1.7.2020 (άρθρο 12) και η δυνατότητα μεταβολής της προθεσμίας υποβολής ΑΠΔ και καταβολής εισφορών κατόπιν απόφασης του ΔΣ του e-Ε.Φ.Κ.Α. (άρθρο 13). Περαιτέρω, ρυθμίζεται το πλαίσιο χορήγησης ηλεκτρονικών βεβαιώσεων και γνωματεύσεων (άρθρο 14) και η διαδικασία ηλεκτρονικής αίτησης για χορήγηση παροχών σε χρήμα (άρθρο 15). Διά του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 16-18), υπό τον τίτλο «Ψηφιακή διαδικασία απονομής σύνταξης», εισάγεται ρύθμιση ως προς την ψηφιοποίηση του συνόλου των δεδομένων και των ατομικών στοιχείων που αφορούν στη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος (άρθρο 16), καθορίζεται ο τρόπος υποχρεωτικής ηλεκτρονικής υποβολής της αίτησης για απονομή σύνταξης και ηλεκτρονικής έκδοσης της απόφασης χορήγησής της (άρθρο 17) και ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στη διαλειτουργικότητα του e-Ε.Φ.Κ.Α. με εφαρμογές όπως το Μητρώο Πολιτών (άρθρο 18).

Το Μέρος Τρίτο του νομοσχεδίου (άρθρα 19-49), υπό τον τίτλο «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις – Ελεύθερη επιλογή ασφαλιστικής κατηγορίας», περιέχει τρία Κεφάλαια. Διά του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 19-22), υπό τον τίτλο «Εισαγωγικές Διατάξεις», αντικαθίσταται το άρθρο 1 του ν. 4387/2016 και ορίζεται το αντικείμενο και ο σκοπός του νόμου (άρθρο 19), προστίθεται άρθρο 1Α στον νόμο 4387/2016 ως προς την εγγυητική ευθύνη του Κράτους (άρθρο 20), προσδιορίζεται η φύση των κανόνων κοινωνικής ασφάλισης μέσω της προσθήκης άρθρου 1Β στον νόμο 4387/2016 (άρθρο 21) και, τέλος, επικαιροποιούνται οι εννοιολογικοί προσδιορισμοί του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 22). Διά του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 23-27), υπό τον τίτλο «Συντάξεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Στρατιωτικών», καθορίζεται, ιδίως, το ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών στο ύψος των 6.500

ευρώ, με δυνατότητα αναπροσαρμογής από 1.1.2023, ρυθμίζονται ζητήματα ασφάλισης εξωκοινοβουλευτικών μελών της Κυβέρνησης, Υφυπουργών και μετακλητών υπαλλήλων και καθορίζεται η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις διαφορές που αναφέρονται από τις διατάξεις του Κεφαλαίου αυτού (άρθρο 23). Στη συνέχεια, τροποποιείται το άρθρο 8 του ν. 4387/2016 και, ιδίως, αυξάνονται από 1.10.2019 τα ποσοστά αναπλήρωσης για τον υπολογισμό του ποσού της ανταποδοτικής σύνταξης για όσους έχουν έτη ασφάλισης άνω των τριάντα ετών (άρθρο 24), και υπολογίζονται εκ νέου και αναπροσαρμόζονται οι συντάξεις βάσει των νέων ποσοστών αναπλήρωσης (άρθρο 25). Περαιτέρω, τροποποιείται η διαδικασία χορήγησης σύνταξης σε περίπτωση διαδοχικής ασφάλισης (άρθρο 26) και ορίζεται η περικοπή σύνταξης σε όσους συνταξιούχους έχουν ήδη αναλάβει ή αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν ιδιότητα ή δραστηριότητα υποχρεωτικώς υπακτέα στην ασφάλιση του ε-Ε.Φ.Κ.Α. σε ποσοστό 30% (άρθρο 27). Διά του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 28-49), υπό τον τίτλο «Ρυθμίσεις ασφαλισμένων του Ιδιωτικού Τομέα», μεταξύ άλλων, καθορίζεται εκ νέου ο τρόπος υπολογισμού της ανταποδοτικής σύνταξης των αυτοαπασχολουμένων, των ελευθέρων επαγγελματιών και των ασφαλισμένων στον πρώην ΟΓΑ (άρθρο 28), υπολογίζονται εκ νέου οι συντάξεις των ασφαλισμένων του ιδιωτικού τομέα κατόπιν της ανωτέρω τροποποίησης των ποσοστών αναπλήρωσης (άρθρο 29), ρυθμίζονται θέματα σχετικώς με τον χρόνο ασφάλισης (άρθρο 30), σχετικώς με την εφάπαξ παροχή (άρθρο 31) και καθορίζεται εκ νέου το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών σε περιπτώσεις παράλληλης απασχόλησης καθώς και ο τρόπος υπολογισμού σύνταξης σε περίπτωση κατά την οποία υφίσταται χρόνος παράλληλης ασφάλισης (άρθρο 32). Στη συνέχεια, ρυθμίζονται θέματα σχετικώς με την προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης (άρθρο 33) και τροποποιείται το ανώτατο όριο των ασφαλιστέων αποδοχών για τον υπολογισμό ασφαλιστικής εισφοράς μισθωτών και εργοδοτών, οριζόμενο στο ποσό των 6.500 ευρώ (άρθρο 34). Περαιτέρω, αντικαθίσταται το άρθρο 39 του ν. 4387/2016 και ορίζεται ότι για την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών, οι αυτοτελώς απασχολούμενοι και οι ελεύθεροι επαγγελματίες ασφαλισμένοι του ε-Ε.Φ.Κ.Α. κατατάσσονται, με ελεύθερη επιλογή τους, από 1.1.2020, σε μία από τις έξι (6) θεσπιζόμενες ασφαλιστικές κατηγορίες (άρθρο 35) και, αντιστοίχως, τροποποιείται το άρθρο 40 του ν. 4387/2016 και διαμορφώνεται εκ νέου το σύστημα καταβολής εισφορών των ασφαλισμένων του πρώην ΟΓΑ, για τους οποίους προβλέπονται επίσης έξι (6) ασφαλιστικές κατηγορίες, στις οποίες κατατάσσονται με ελεύθερη επιλογή τους (άρθρο 36). Όλοι οι ανωτέρω ασφαλισμένοι κατατάσσονται υποχρεωτικώς για τον κλάδο υγείας στην ίδια ασφαλιστική κλάση με αυτή του κλάδου κύριας σύνταξης. Εν συ-

νεχεία, τροποποιείται το σύστημα καταβολής εισφορών υγειονομικής περιθαλψης (άρθρο 37) και καθορίζεται εκ νέου το καθεστώς ασφάλισης εργατών γης (άρθρο 38). Ακόμη, εξαιρούνται των εισφορών υγειονομικής περιθαλψης οι δικαιούχοι σύνταξης που συγχρόνως λαμβάνουν εξωιδρυματικό επίδομα ή επίδομα απολύτου αναπηρίας ή τυφλότητας (άρθρο 39), τροποποιούνται διατάξεις οι οποίες αφορούν την υπαγωγή στην ασφάλιση του Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων (Μ.Τ.Π.Υ.) και τη λήψη μερίσματος από αυτό (άρθρο 40), δίνεται, ιδίως, η δυνατότητα σε ορισμένες κατηγορίες ασφαλισμένων να υπαχθούν προαιρετικώς στην ασφάλιση του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. (άρθρο 41), ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τον χρόνο ασφάλισης στο Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. (άρθρο 42) και δίνεται, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα στον αρμόδιο Προϊστάμενο Διεύθυνσης του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. να ασκεί προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου κατά αποφάσεων των Διοικητικών Επιτροπών για ορισμένες κατηγορίες υποθέσεων (άρθρο 43). Περαιτέρω, καθορίζεται εκ νέου ο τρόπος υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων και καταργείται η ρύθμιση συμφώνως προς την οποία οι ήδη καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του νόμου 4387/2016 επικουρικές συντάξεις αναπροσαρμόζονται εφόσον το άθροισμα κύριας και επικουρικής σύνταξης του δικαιούχου υπερβαίνει το ποσό των χιλίων τριακοσίων (1300) ευρώ (άρθρο 44). Επίσης, η εισφορά επικουρικής ασφάλισης αποσυνδέεται από τον κατώτατο βασικό μισθό, ρυθμίζεται η δυνατότητα υπαγωγής του ασφαλισμένου ελευθέρως σε μία εκ των τριών προβλεπομένων ασφαλιστικών κατηγοριών (άρθρο 45) και παρέχεται η δυνατότητα συμψηφισμού οφειλών προς το Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. (άρθρο 46). Τέλος, καθορίζονται ζητήματα σχετικώς με τη χρηματοδότηση του κοινωνικού προϋπολογισμού, καταργείται η διάταξη σχετικώς με τη χορήγηση 13ης σύνταξης (άρθρο 47), προβλέπεται μείωση ασφαλιστικών εισφορών εργοδότη-εργαζομένου από 1.6.2020 σε περίπτωση πλήρους απασχόλησης (άρθρο 48) και ρυθμίζεται η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, εντός δύο ετών από την έναρξη ισχύος του νόμου, διά των οποίων καταρτίζεται ενιαίος κανονισμός ανά κλάδο για την κύρια ασφάλιση, την επικουρική και την εφάπαξ παροχή του e-Ε.Φ.Κ.Α. (άρθρο 49).

Διά των ρυθμίσεων του Τέταρτου Μέρους του νομοσχεδίου (άρθρα 50-103), υπό τον τίτλο «Οργανισμός e-Ε.Φ.Κ.Α.», τροποποιείται το π.δ. 8/2019, «προκειμένου να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ανάγκες του ψηφιακού του μετασχηματισμού και να ενσωματώσει τις δομές και το προσωπικό του Κλάδου Επικουρικής Ασφάλισης και του Κλάδου Εφάπαξ Παροχών του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.», για την επίτευξη δε των ανωτέρω στόχων «θεσπίζονται διατάξεις με τις οποίες συνιστώνται στον e-Ε.Φ.Κ.Α. μονάδες επιπέδου Διεύθυνσης αντίστοιχες με εκείνες του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., διατηρούμενης της οικονο-

μικής, περιουσιακής και λογιστικής αυτοτέλειας των Κλάδων Επικούρησης και Εφάπαξ, ώστε να είναι εφικτή η άμεση λειτουργία του e-Ε.Φ.Κ.Α.» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 68-69). Ειδικότερα, διά του άρθρου 50 ο τίτλος του π.δ. 8/2019 μετονομάζεται από «Οργανισμός Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)» σε «Οργανισμό Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης: e-Ε.Φ.Κ.Α.». Με τις διατάξεις των άρθρων 51 έως 98 αναδιαρθρώνεται η οργανωτική δομή του e-Ε.Φ.Κ.Α., μετά την οργανική ένταξη σε αυτόν του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., συνιστώνται νέες οργανικές μονάδες σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Υποδιεύθυνσης και Τμήματος, για ορισμένες εκ των οποίων πρόκειται περί μεταφοράς αντίστοιχων μονάδων του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., και τροποποιούνται επί μέρους διατάξεις περί επιχειρησιακών στόχων, κατανομής αρμοδιοτήτων και διάρθρωσης ήδη υφιστάμενων οργανικών μονάδων. Με τις διατάξεις των άρθρων 99 έως 101 καθορίζονται οι κατηγορίες και οι κλάδοι/ειδικότητες των προϊσταμένων των Διευθύνσεων, Υποδιευθύνσεων και Τμημάτων των Διευθύνσεων της Κεντρικής Υπηρεσίας, των προϊσταμένων των Περιφερειακών Υπηρεσιών Συντονισμού και Υποστήριξης (Π.Υ.Σ.Υ.) και των προϊσταμένων των Τοπικών Διευθύνσεων και των Τμημάτων των Τοπικών Διευθύνσεων του e-Ε.Φ.Κ.Α. Διά του άρθρου 102 ορίζεται ο καθορισμός του χρόνου έναρξης λειτουργίας των Περιφερειακών και Τοπικών Υπηρεσιών του e-Ε.Φ.Κ.Α. με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων μετά από πρόταση του Διοικητή του e-Ε.Φ.Κ.Α., παρέχεται η δυνατότητα συγχώνευσης υπηρεσιακών μονάδων και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπηρεσιακών μονάδων με απόφαση του Διοικητή του e-Ε.Φ.Κ.Α., μετά από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου του e-Ε.Φ.Κ.Α., και ρυθμίζονται μεταβατικώς ζητήματα, όπως η αρμοδιότητα εκκαθάρισης, ενταλματοποίησης και πληρωμής των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του κλάδου υγείας των ενταχθέντων φορέων κοινωνικής ασφάλισης στον e-Ε.Φ.Κ.Α., και η συνέχιση της λειτουργίας των Τμημάτων που αναφέρονται στην υπ' αριθ. οικ. 11317/3547/9.3.2017 (Β' 1643) κοινή απόφαση του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών. Το άρθρο 103 περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις. Ειδικότερα, με την παράγραφο 1 παρατείνεται, από τη λήξη της έως την ημερομηνία υπογραφής νέας, η από 09.04.2012 Προγραμματική Συμφωνία μεταξύ του Ε.Ο.Π.Υ.Υ. και του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. Με την παράγραφο 2 παρέχεται η δυνατότητα διάθεσης προσωπικού στον e-Ε.Φ.Κ.Α., με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του οικείου συλλόγου των επιστημονικών συλλόγων δικηγόρων, ιατρών, φαρμακοποιών, μηχανικών. Με την παράγραφο 3 ρυθμίζεται, μεταβατικώς, μέχρι την επιλογή νέων προϊσταμένων συμφώνως προς τις ισχύουσες διατάξεις, η τοποθέτηση σε θέσεις προϊ-

σταμένων των νέων οργανικών μονάδων, των Περιφερειακών Υπηρεσιών Συντονισμού και Υποστήριξης (Π.Υ.Σ.Υ.) και των μονάδων που τροποποιούνται διά του παρόντος νόμου. Με την παράγραφο 4 προστίθεται ως προϋπόθεση άμεσης εξόφλησης οφειλής προς ιδιώτες παρόχους υπηρεσιών υγείας η μη προηγούμενη εκχώρηση του τιμολογίου σε πιστωτικά ιδρύματα, εταιρείες πρακτόρευσης και δικαιούχους - φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που υποχρεούνται να αποστείλουν στον Ε.Φ.Κ.Α. τα σχετικά στοιχεία έως τις 31.3.2020. Με την παράγραφο 5 παρέχεται στον Διοικητή του Ε.Φ.Κ.Α. η δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων ή εξουσιοδότησης υπογραφής στους Υποδιοικητές ή σε Προϊσταμένους οργανικών μονάδων. Τέλος, διά του άρθρου 104 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Το νομοσχέδιο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, συνοδεύεται από γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 12ης Φεβρουαρίου 2020, στην οποία διατυπώνονται γενικές παρατηρήσεις και ειδικότερες επισημάνσεις στις επιμέρους διατάξεις του Τρίτου Μέρους του νομοσχεδίου. Σημειώνεται ότι στη νομοθεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 1 παρ. 1 στοιχείο κζ' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013), προβλέπεται ότι η γνωμοδότησή του είναι αναγκαία σε νομοσχέδια που αναφέρονται στην τροποποίηση των συνταξιοδοτικών νόμων ή στην απονομή σύνταξης ή στην αναγνώριση υπηρεσίας που παρέχει δικαίωμα σε σύνταξη, εφόσον η σύνταξη βαρύνει το δημόσιο ταμείο ή τον προϋπολογισμό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Σχετικώς με την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΛΣ ΟΛ 69/1989, ΕΕΕΔ 1989, σελ. 612) έχει αποφανθεί ότι «όπως προκύπτει από την γενικότητα και την φραστική ευρύτητα του κειμένου της συνταγματικής διατάξεως (νομοσχέδια αναφερόμενα οπωσδήποτε εις την απονομήν συντάξεως και τας προϋποθέσεις ταύτης), αυτή δεν αναφέρεται μόνο στις περιπτώσεις απονομής συντάξεως σε πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ με την ιδιότητα του τακτικού υπαλλήλου, αλλά καλύπτει και κάθε άλλη περίπτωση συνταξιοδότησεως από τους αυτούς φορείς», εφόσον διέπονται από το ίδιο νομικό καθεστώς, βάσει ιδιαίτερων νομοθετημάτων τα οποία παραπέμπουν στις διατάξεις περί των δημοσίων υπαλλήλων είτε επαναλαμβάνουν κατά βάση τις διατάξεις αυτές. Εξ άλλου, κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ., ενδεικτικώς, ΕΛΣ ΟΛ. 983/1998, 436/2018), «η θεσπιζόμενη γνωμοδοτική αρμοδιότητα αυτού κατά την διαδικασία ψηφίσεως συνταξιοδοτικών νόμων είναι εξαιρετικής φύσεως και ιδιαίτερης σημασίας, γιατί προνοεί για την διαφώτιση της Βουλής κατά την ψηφίση των ειδικών αυτών νόμων και την προφύλαξή της από την θέσπιση δια-

τάξεων που αντιβαίνουν σε βασικούς κανόνες της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας ή που δημιουργούν προνόμια για ορισμένη κατηγορία συνταξιούχων». Για τις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου βλ. Απ. Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2005, σελ. 192 επ.

Περαιτέρω, κατά το άρθρο 73 παρ. 2 εδάφιο τελευταίο του Συντάγματος, τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια επί των οποίων απαιτείται η προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρέπει να είναι ειδικά. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατ' ενάσκηση σχετικής γνωμοδοτικής αρμοδιότητάς του, έκρινε ότι η συνταγματική αυτή επιταγή τυγχάνει εφαρμογής και όταν οι θεσπιζόμενες συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις εμπεριέχονται σε ιδιαίτερο, δηλαδή αυτοτελές, κεφάλαιο του νομοσχεδίου (βλ., σχετικώς, Πρακτ. Ολομ. της 7ης Ιουνίου 2017, 8ης Μαΐου 2017 (1η και 2η ειδική συνεδρία) και 20ης Φεβρουαρίου 2012). Επισημαίνεται, ακόμη, ότι, ως προς την πληρότητα του τίτλου του νομοσχεδίου, θα έπρεπε να αναφέρεται ρητώς σε αυτόν ότι αφορά, μεταξύ άλλων, σε τροποποίηση συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων του ν. 4387/2016 (βλ., συναφώς, και Πρακτ. Ολομ. της 10ης Απριλίου 2019).

Γ. Στο πρώτο μέρος της γνωμοδότησης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 12ης Φεβρουαρίου 2020 διατυπώνεται η γενική παρατήρηση ότι το ασφαλιστικό σύστημα «ως εισήχθη με τον ν. 4387/2016 και ως τροποποιείται με τις υπό επεξεργασία ρυθμίσεις (...) ανακριβώς αποκαλείται, τουλάχιστον κατά το συνταξιοδοτικό του σκέλος, ως σύστημα “κοινωνικής ασφάλισης”», δθέντος ότι «[η] σύνταξη που προβλέπεται υπό το ανωτέρω σύστημα χορηγείται υπό καθεστώς εθνικής διεπαγγελματικής αλληλεγγύης», «ενσωματώνει αλληλενδέτως στοιχεία κοινωνικής και κρατικής ασφάλισης» και «[σ]τη βάση τούτων, η Ολομέλεια θεωρεί ορθότερη τη χρήση του όρου “δημόσια ασφάλιση” αντί του όρου “κοινωνική”».

Περαιτέρω, επισημαίνεται η συνταγματική διάκριση του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και των στρατιωτικών από το ασφαλιστικό καθεστώς των λοιπών εργαζομένων, με παραπομπή στην πάγια νομολογία του δικαστηρίου (ΕλΣυν Ολ. 244/2017, 32, 1277, 1388/2018, 137/2019 και Πρακτικά 1ης Ειδ. Συν. Ολ. ΕλΣ της 20ης Απριλίου 2016), όπου αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι από τις διατάξεις των άρθρων 87 επ., 45, 23 παρ. 2, 29 παρ. 3, 16, 21, 103, 104, 73 παρ. 2 και 3, 80 και 98 παρ. 1 περ. στ) του Συντάγματος συνάγεται ότι «[ο] συνταγματικός νομοθέτης έχει επιφυλάξει διαχρονικά ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς για τους δημοσίους λειτουργούς, τους δημοσίους υπαλλήλους και τους στρατιωτικούς (άμεσα και έμμεσα όργανα του Κράτους) που συνδέονται με ειδική νομική σχέση με το Κράτος». Επίσης συνάγεται ότι «ως “σύνταξη” προεχόντως νοείται η περιοδική παροχή που καταβάλλεται σε δη-

μόσιο λειτουργό ή υπάλληλο ή στρατιωτικό αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή του από την ενεργό υπηρεσία» και η οποία «σαφώς διακρίνεται από τις παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης (...), η οποία συνίσταται στην έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κ[.]λπ.) που μειώνουν ή εξαλείφουν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι), και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του». Σημειώνεται δε ότι «[ο] φορέας παροχής της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών και δη το Δημόσιο ή άλλος φορέας, που αναλαμβάνει την παροχή σύνταξης στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους και στρατιωτικούς δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης (Ελ. Συν. Ολ. 992/2015, 918/2012, 3299/2013, ΣτΕ 1296/2015, 2087/2012, 3037/2007, 1970/2002 κ.ά.)».

Ως προς το ζήτημα της συνταγματικής κατοχύρωσης ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και των στρατιωτικών η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με την 1880/2019 απόφασή της (σκέψη 13) έκρινε ότι στις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 του Συντάγματος, όπως και στις διατάξεις που αφορούν το καθεστώς άλλων υπαλλήλων του Δημοσίου και δημοσίων λειτουργών, «ουδεμία αναφορά γίνεται σε παροχές προς τους δημοσίους υπαλλήλους μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία και, επομένως, συνταγματική προστασία του τότε γνωστού στον συνταγματικό νομοθέτη συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων δεν βρίσκει έρεισμα στις εν λόγω διατάξεις». Εξ άλλου, «ούτε η φύση της δημοσιούπαλληλικής σχέσεως επιβάλλει το εν λόγω συνταξιοδοτικό καθεστώς, το οποίο, άλλωστε, συνυπήρξε με το καθεστώς υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφαλίσεως στο οποίο είχαν υπαχθεί οι δημόσιοι υπάλληλοι». Επισημαίνει, περαιτέρω, πως «[ό]τι επιβάλλει το Σύνταγμα είναι η προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τους κινδύνους αυτούς μετά το πέρας της σχέσεως δημοσίου δικαίου που τους συνδέει με το Δημόσιο, όπως επιβάλλει την προστασία των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα από τους ίδιους κινδύνους, αφήνει δε ελεύθερο τον κοινό νομοθέτη να επιλέξει τον τρόπο της προστασίας», για να καταλήξει, στη σκέψη 17, ότι «η κατ' αρχήν υπαγωγή δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών σε καθεστώς υποχρεωτικής κύριας κοινωνικής ασφαλίσεως, κατάληξη μιας μακράς πορείας συγκλίσεως του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων με την κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 6 ν. 1902/1990, άρθρο 20 παρ. 2 ν. 2084/1992, άρθρο 27 παρ. 2 ν. 3863/2010) προς ουδεμία διάταξη του Συντάγματος αντίκειται».

Δ. Όπως έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής (βλ., ενδεικτικώς, Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 5.7.2010 επί του νομοσχεδίου «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις», της 13.12.2010 επί του νομοσχεδίου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», της 28.6.2011 επί του νομοσχεδίου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», της 17.10.2011 επί του νομοσχεδίου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», της 6.11.2012 επί του νομοσχεδίου «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, της 12.1.2013 επί του νομοσχεδίου Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) (...) και άλλες διατάξεις, της 15.7.2015 επί του νομοσχεδίου «Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.), της 6.5.2016 επί του νομοσχεδίου Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις, και της 16.5.2017 επί του νομοσχεδίου «Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις»), η κρατική μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, θεμελιώνει αντίστοιχο κοινωνικό δικαίωμα (στη θεωρία γίνεται λόγος και για σχετική θεσμική εγγύηση ή συνταγματική εντολή, βλ., λ.χ., Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ, 1976, σελ. 172). Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 22 παρ. 5, το Σύνταγμα επιφυλάσσει στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να ρυθμίζει τα θέματα που αναφέρονται στην οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, στο πλαίσιο των κανόνων που τίθενται από τις εν γένει συνταγματικές διατάξεις, ιδίως περί ισότητας, προστασίας της οικογένειας και της υγείας, εδραίωσης της κοινωνικής ειρήνης και σεβασμού της αξίας του αν-

θρώπου (άρθρα 2, 4 και 21 Συντάγματος. Βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 2747/1981, ΕΔΚΑ 1982, σελ. 271. Πρβλ. Κ. Κρεμαλή, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 1985, σελ. 38, επ., Α. Πετρόγλου, Η συνταγματική προστασία της Κοινωνικής Ασφάλισης, ΕΔΚΑ 1976, σελ. 690 επ.). Επισημαίνεται ότι και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) αναγνωρίζει στα συμβαλλόμενα κράτη ευρύ περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά στη διαμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, λαμβανομένων υπόψη τόσο των οικονομικών δεδομένων όσο και των ιδιομορφιών της εκάστοτε χώρας (ΕΔΔΑ, 8.12.2009, *Muñoz Díaz* κατά Ισπανίας, αριθμ. 49151/07, 8.12.2009, *Wieczorek* κατά Πολωνίας αριθμ. 18176/05).

Βασικό περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλισης «αποτελεί η, έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) οι οποίοι αναιρούν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι), και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του. (...). Εφ' όσον επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, ο ασφαλισμένος παύει να καταβάλλει εισφορές και αποκτά, κατ' αρχήν, αξίωση έναντι του ασφαλιστικού φορέα να του χορηγήσει παροχή, η οποία, χωρίς να απαιτείται να αντιστοιχεί ευθέως σε καταβληθείσες εισφορές του ή να αντισταθμίζει πλήρως την απώλεια του εισοδήματός του, πρέπει να είναι ικανή να του εξασφαλίσει ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Πέραν του ανωτέρω δημοσίου σκοπού, μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, εκδηλώνεται -όπως και μέσω της κοινωνικής πρόνοιας- η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ειδικότερα δε, αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων». Έτσι, εν όψει, «ιδιαιτέρως, του προπεριγραφέντος δημοσίου σκοπού (διασφάλιση στους εργαζομένους ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης εγγύς εκείνου που είχαν κατά τον εργασιακό τους βίο), δικαιολογείται, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, η κατοχύρωση από το νομοθέτη της κοινωνικής ασφάλισης ως υποχρεωτικής (με θέσπιση υποχρεώσεως καταβολής ασφαλιστικών εισφορών) και, εντεύθεν, η παροχή αυτής αποκλειστικώς από το κράτος ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΑΕΔ 87/1997, ΣτΕ 5024/1987 Ολ., 2690, 2692/1993 Ολ., 3096-3101/2001 Ολ., 2287/2015 Ολ., 1880/2019 Ολ.)».

Περαιτέρω, ο νομοθέτης «είναι ελεύθερος (...), επικαλούμενος ανάγκη αναδιαρθρώσεως του ασφαλιστικού συστήματος, να συγχωνεύει ή να εντάσσει πλείονες ασφαλιστικούς φορείς με διαφορετικό επίπεδο οικονομικής ευρωστίας και βιωσιμότητας σε ένα υφιστάμενο ή σε ένα νέο ασφαλιστικό φορέα, χωρίς τούτο να αντίκειται σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις που

προστατεύουν την περιουσία, καθ' όσον η περιουσία οργανισμού κοινωνικής ασφαλίσεως, που αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, δεν έχει αναγνωρισθεί σ' αυτόν με την έννοια της ατομικής ιδιοκτησίας αλλά προς εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού για τον οποίο έχει συσταθεί ο οργανισμός (ΣτΕ 3096-3101/2001 Ολ.), υπό την προϋπόθεση ότι από τις απαιτούμενες επιστημονικές μελέτες προκύπτει τόσο η βιωσιμότητα του συγχωνεύοντος ή του νέου φορέα όσο και η επάρκεια των παροχών του» (ΣτΕ Ολ. 1880/2019).

Ακόμη, «η προοδευτική αποκατάσταση της ισορροπίας του κρατικού προϋπολογισμού (αποδέσμευση πόρων προς πραγματοποίηση και των λοιπών κρατικών σκοπών και δημιουργία αναπτυξιακών προϋποθέσεων προς αντιμετώπιση της κρίσεως)» μέσω του «περιορισμο[ύ] της καταβαλλόμενης από το κράτος συνταξιοδοτικής δαπάνης» και η «δίκαιη κατανομή των πεπερασμένων κρατικών πόρων με σκοπό την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και την εξασφάλιση επαρκούς σύνταξης για τις επισφαλείς κοινωνικά ομάδες», ως δημόσιοι σκοποί, «συνιστούν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και ανάγονται σε ανέλεγκτες δικαστικά πολιτικές εκτιμήσεις και επιλογές, επιτυγχάνονται, κατά την κρίση του νομοθέτη, μέσω των διατάξεων που συνθέτουν τον πυρήνα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, ο οποίος συνίσταται στην εγκατάλειψη του μέχρι σήμερα κρατούντος στην Ελλάδα συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σε περισσότερους του ενός φορείς, για τους οποίους ίσχυαν διαφορετικές προϋποθέσεις υπαγωγής στην ασφάλιση και θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος, και στην υιοθέτηση ενιαίων κανόνων για όλους τους ασφαλισμένους και τους συνταξιούχους. Οι ενιαίοι αυτοί κανόνες που εφαρμόζονται για όλους, παλαιούς και νέους συνταξιούχους, εργαζόμενους στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους, αφορούν σε ζητήματα τόσο οργανωτικά, με κυριότερο τη δημιουργία ενός φορέα κύριας κοινωνικής ασφάλισης για όλους τους ασφαλισμένους (Ε.Φ.Κ.Α.), στον οποίο εντάσσονται όλοι οι υφιστάμενοι αντίστοιχοι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, όσο και ουσιαστικά, με κυριότερο τον ενιαίο τρόπο υπολογισμού των εισφορών και των παροχών, μέσω της θέσπισης του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης» (ΣτΕ Ολ. 1890, 1891/2019).

Τέλος, «[σ]ε περιπτώσεις (...) εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, (...) επιβάλλεται, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, στο πλαίσιο της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως, η επέμβαση του νομοθέτη προκειμένου να εξακολουθήσει να λειτουργεί το ασφαλιστικό σύστημα χάριν τόσο των ήδη συνταξιούχων, όσο και των ασφαλισμένων και μελλοντικών συνταξιούχων. (...) Η επέμβαση αυτή είναι δυνατόν να λάβει και τη

μορφή νέου ασφαλιστικού συστήματος, το οποίο μπορεί να καταλαμβάνει τόσο τους ήδη συνταξιούχους, προβλέποντας, στο πλαίσιο της αρχής της διαγενεακής αλληλεγγύης, τον επανυπολογισμό των καταβαλλόμενων σε αυτούς συντάξεων, όσο και τους μελλοντικούς συνταξιούχους με τη θέσπιση νέου τρόπου υπολογισμού των συντάξεων που πρόκειται να απονεμηθούν σε αυτούς στο μέλλον. (...) Σε κάθε δε περίπτωση, ο νομοθέτης με τη θέσπιση του νέου αυτού συστήματος, (...) δεν μπορεί να παραβιάζει τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση, δηλαδή, στον συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια. (...) Προκειμένου, εξάλλου, να ανταποκριθεί στις ανωτέρω δεσμεύσεις του και να μην υπερβεί τα όρια που χαράσσει το Σύνταγμα, ο νομοθέτης (...) οφείλει, εν όψει και της γενικότερης υποχρεώσεώς του για "προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης" (άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος), πριν από την ψήφιση του σχετικού νόμου, να τεκμηριώσει αφενός μεν τη βιωσιμότητα του φορέα ή των φορέων που θα απονέμουν τις συνταξιοδοτικές παροχές (κύριες και επικουρικές), αφετέρου δε την επάρκεια των απονεμόμενων από το εν λόγω σύστημα παροχών υπό την ανωτέρω έννοια της μη παραβίασεως του συνταγματικού πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος. Προκειμένου, ειδικότερα, ο νομοθέτης να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή του να τεκμηριώσει τη βιωσιμότητα των φορέων που συνιστώνται και λειτουργούν στο πλαίσιο νέου ασφαλιστικού συστήματος και χορηγούν τις συνταξιοδοτικές παροχές (κύριες και επικουρικές) (...) οφείλει, πριν από την ψήφιση του σχετικού νόμου, να έχει προκαλέσει τη σύνταξη αναλογιστικών μελετών προερχόμενων από αρμόδια προς τούτο αρχή» (ΣτΕ Ολ. 1889/2019, σκέψεις 11 και 23).

Ε. Ως προς το ζήτημα της ανταποδοτικότητας εισφορών και παροχών γίνεται δεκτό ότι «δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών» (ΣτΕ 1889-1891/2019 Ολ., 2287, 2288/2015 Ολ., 3487/2008 Ολ.), καθώς και ότι «στο πλαίσιο των εφαρμοζόμενων στο δίκαιο της κοινωνικής ασφαλίσεως αρχών της κοινωνικής αλληλεγγύης, η χορηγούμενη από τον ασφαλιστικό φορέα παροχή δεν απαιτείται να αντιστοιχεί ευθέως σε καταβληθείσες εισφορές του ασφαλισμένου ή να αντισταθμίζει πλήρως την απώλεια του εισοδήματός του, η έλλειψη όμως αυτή αντιστοιχίας δεν πρέπει να υπερβαίνει το ανεκτό κατά το Σύνταγμα όριο, πέραν του οποίου απολήγει σε χορήγηση ασφαλιστικής παροχής το ύψος της οποίας, ενόψει των καταβληθεισών από τον ασφαλισμένο εισφορών βάσει των συνολικών αποδοχών του και του συνολικού χρόνου ασφαλίσεώς του, παραβιάζει τις ανωτέρω συ-

νταγματικές αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, έκφραση της οποίας είναι και η αρχή της ανταποδοτικότητας, οι οποίες επιβάλλουν την ύπαρξη μιας στοιχειώδους αναλογίας μεταξύ των καταβληθεισών από τον ασφαλισμένο εισφορών βάσει των συνολικών αποδοχών του και των καταβαλλομένων σ' αυτόν παροχών» (ΣτΕ 1891/2019 Ολ.).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Διά του άρθρου 1, μεταξύ άλλων, από 1.3.2020 μετονομάζεται το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης» σε «Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης» (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και εντάσσεται, από της ίδιας ημερομηνίας, στον e-Ε.Φ.Κ.Α. το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.). Το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. καταργείται και ο e-Ε.Φ.Κ.Α. καθίσταται οιονεί καθολικός διάδοχος αυτού.

Όπως έχει ήδη παγίως κριθεί, όταν ο νόμος επιβάλλει υποχρεωτική ασφάλιση, εκ του Συντάγματος προκύπτει ότι ο φορέας αυτός είναι αποκλειστικώς το Κράτος ή Ν.Π.Δ.Δ. Αυτό γιατί «[ε]ίτε ως κύρια, είτε ως επικουρική, η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση έχει εξαιρεθεί (...) από το χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, τούτο δε έγινε για λόγους δημόσιου συμφέροντος και ειδικότερα για να προστατευθούν όσοι υποχρεωτικώς ασφαλιζονται ή καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές, από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που συνδέονται με την άσκηση της ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς» (ΣτΕ Ολ. 5024/1987. Βλ. Β. Ανδρουλάκη, Ερμηνεία επί του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, σε Φ. Σπυρόπουλο - Ξ. Κοντιάδη - Χ. Ανθόπουλο - Γ. Γεραπετρίτη, Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 577-578). Η κρίση αυτή επαναλήφθηκε, χωρίς διαφοροποίηση, και σε πρόσφατες αποφάσεις (βλ., ενδεικτικώς ΣτΕ Ολ. 2690/1993, ΣτΕ 660/2016 και ΣτΕ Ολ. 2289/2015. Βλ., όμως, συναφώς, και μεταγενέστερη, εν μέρει διαφορετική επί του θέματος, νομολογία σε Β. Ανδρουλάκη, όπ. π. σελ. 578-579 καθώς και Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Το Δικαίωμα στην Κοινωνική Ασφάλιση, σε Σπ. Βλαχόπουλο Θεμελιώδη Δικαιώματα, 2017, σελ. 535-537).

Η πολυδιάσπαση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης ως χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος αντιμετωπίστηκε νομοθετικώς με συγχωνεύσεις φορέων κοινωνικής ασφάλισης (βλ. Β. Ανδρουλάκη, όπ. π. σελ. 580).

Σχετικώς με τις συγχωνεύσεις φορέων κοινωνικής ασφάλισης, έχει κριθεί (ΣτΕ Ολ 3096-3101/2001, βλ. και Ξ. Κοντιάδη, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συ-

ντάγματος, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 102) ότι «[σ]το πλαίσιο της βιώσιμου κοινωνικής πολιτικής δύναται μεν κατ' αρχήν ο νομοθέτης να προβαίνει σε συγχωνεύσεις ασφαλιστικών οργανισμών και ταμείων, αλλά τούτο υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι εντεύθεν, δηλαδή εκ της ενεργείας ταύτης, δεν καθίσταται χείρων ή επισφαλής η ασφαλιστική σχέση των ασφαλισμένων στα συγχωνευόμενα ταμεία, και δη όχι μόνον αμέσως αλλά και για το μέλλον εξ εμμέσων συνεπειών της συγχωνεύσεως». Περαιτέρω, κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος η κατάργηση υγιούς και αυτοδιοικούμενου ειδικού ασφαλιστικού οργανισμού και η σύσταση νέου οργανισμού που δεν διοικείται από εκπροσώπους των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων, αλλά από εκπροσώπους του κράτους, ούτε η ενιαία αντιμετώπιση ασφαλισμένων και συνταξιούχων που τελούσαν υπό διαφορετικές συνθήκες, μετά την ενοποίηση ταμείων εύρωστων με ταμεία μη βιώσιμα. Ειδικώς ως προς την περιουσία των ενοποιούμενων αυτών ασφαλιστικών φορέων, το ΣτΕ δέχθηκε, διά των ανωτέρω αναφερόμενων αποφάσεων, ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.) η χωρίς αποζημίωση αφαίρεση της περιουσίας των ασφαλιστικών αυτών οργανισμών που έχει σχηματισθεί από εισφορές των ασφαλισμένων. (Βλ., όμως, και αντίθετη άποψη, σε Π. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη, Επικουρικές Συντάξεις, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 19, κατά την οποία η ενίσχυση των υπολειπόμενων σε βιωσιμότητα ενοποιούμενων ασφαλιστικών οργανισμών, δεν επιτρέπεται να πραγματοποιείται σε βάρος της περιουσίας βιώσιμων Ν.Π.Δ.Δ. και των ασφαλισμένων τους, καθότι η μεταβίβαση της περιουσίας τους σε άλλο Ν.Π.Δ.Δ. αντίκειται στο άρθρο 17 του Συντάγματος και στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Ε.Σ.Δ.Α., ιδίως στο μέτρο που χρηματοδοτεί και τους ασφαλισμένους που δεν έχουν συμβάλει στον σχηματισμό της).

Η διαδικασία συγχώνευσης φορέων κοινωνικής ασφάλισης εντάχθηκε τα τελευταία χρόνια. Ειδικότερα, διά του άρθρου 51 του ν. 4387/2016 ιδρύθηκε ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης, στον οποίο εντάχθηκαν οι φορείς κύριας ασφάλισης. Επί του ζητήματος αυτού η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι «[ε]ίναι, επίσης, ελεύθερος ο κοινός νομοθέτης, επικαλούμενος ανάγκη αναδιαρθρώσεως του ασφαλιστικού συστήματος, να συγχωνεύει ή να εντάσσει πλείονες ασφαλιστικούς φορείς με διαφορετικό επίπεδο οικονομικής ευρωστίας και βιωσιμότητας σε ένα υφιστάμενο ή σε ένα νέο ασφαλιστικό φορέα, χωρίς τούτο να αντίκειται σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις που προστατεύουν την περιουσία, καθ' όσον η περιουσία

οργανισμού κοινωνικής ασφαλίσεως, που αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, δεν έχει αναγνωρισθεί σ' αυτόν με την έννοια της ατομικής ιδιοκτησίας αλλά προς εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού για τον οποίο έχει συσταθεί ο οργανισμός (ΣτΕ Ολ. 3096-3101/2001), υπό την προϋπόθεση ότι από τις απαιτούμενες επιστημονικές μελέτες προκύπτει τόσο η βιωσιμότητα του συγχωνεύοντος ή του νέου φορέα όσο και η επάρκεια των παροχών του. Λαμβάνοντας δε υπ' όψη την φύση της ασφαλιστικής εισφοράς όχι μόνο ως δημόσιου βάρους για την κάλυψη της δαπάνης της κοινωνικής ασφαλίσεως αλλά και ως ανταποδοτικής παροχής του ασφαλιζόμενου για την πρόσβαση σε ασφαλιστική κάλυψη κινδύνων, ο κοινός νομοθέτης είναι ελεύθερος να υπολογίζει αυτήν, επί βάσεως η οποία μαρτυρεί εισφοροδοτική ικανότητα (όπως είναι το πραγματοποιούμενο εισόδημα από την ασφαλιζόμενη εργασία και το ασφαλιζόμενο επάγγελμα), να καθορίζει δε το ύψος της σε επίπεδο που να διασφαλίζει μεν την επάρκεια των παροχών χωρίς όμως να πλήττει το κατά την διάρκεια του εργασιακού βίου παραγόμενο - κατ' ενάσκηση του συνταγματικώς αναγνωριζόμενου δικαιώματος συμμετοχής στην οικονομική ζωή της Χώρας - εισόδημα υπερμέτρως σε σχέση προς τον σκοπό της διασφάλισης εισοδήματος μετά το πέρας του εργασιακού βίου» (ΣτΕ Ολ. 1880/2019).

2. Επί του άρθρου 6

Διά του άρθρου 6 προστίθεται άρθρο 70Α στον ν. 4387/2016, το οποίο αφορά στην περιουσία, λογιστική και οικονομική λειτουργία των Κλάδων Επικούρησης και Εφάπαξ παροχών.

Στο εδάφιο 2 της παρ. 1 του άρθρου 70Α ορίζεται ότι «[γ]ια τη μεταβίβαση της κυριότητας των ακινήτων των εντασσόμενων κλάδων Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., στους αντίστοιχους αυτοτελείς κλάδους του ε-Ε.Φ.Κ.Α. εκδίδονται διαπιστωτικές πράξεις από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, οι οποίες μεταγράφονται ατελώς στα βιβλία μεταγραφών των οικείων υποθηκοφυλακείων ή κτηματολογικών γραφείων».

Παρατηρείται, συναφώς, ότι, ειδικώς ως προς την κτηματολογική εγγραφή, δεν γίνεται λόγος για μεταγραφή της σχετικής απόφασης, αλλά για καταχώριση εγγραπτέας πράξης (βλ., σχετικώς, ν. 2308/1995 και 2664/1998) και, ως εκ τούτου, για λόγους νομικής ακριβολογίας, πρέπει να αναδιατυπωθεί το σχετικό εδάφιο.

3. Επί του άρθρου 9

Δια του άρθρου 9 καταργείται η παρ. 11 του άρθρου 70 του ν. 4387/2016. Δεδομένου ότι το εν λόγω άρθρο έχει συνολικώς 14 παραγράφους, προτείνεται η αναρίθμησή τους.

4. Επί του άρθρου 10

Η παρ. 7 του άρθρου 10 περιέχει αναφορά στο άρθρο 39 παρ. 1 του Κανονισμού του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Για λόγους νομοτεχνικής σαφήνειας, πρέπει να προστεθεί ο αριθμός της σχετικής κανονιστικής πράξης, δηλαδή, Απόφαση 55575/1.479/1965 του Υπουργού Εργασίας «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεως Κανονισμών Ι.Κ.Α. περί υπαγωγής εις την ασφάλισιν και εισπράξεως εισφορών ως και κωδικοποιήσεως τούτων» (Β' 816).

5. Επί του άρθρου 13

Διά του άρθρου 13 τροποποιείται το άρθρο 14 του ν. 4075/2012 και γίνεται αναφορά στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Δεδομένης της ένταξής του στον Ε.Φ.Κ.Α διά του νόμου 4387/2016 (ε-ΕΦΚΑ, κατά το νομοσχέδιο) πρέπει να γίνει η αναφορά στο τέως ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

6. Επί του άρθρου 14

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, η αναφορά στην παρ. 1 του άρθρου στον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικών Ασφαλίσεων πρέπει να διορθωθεί στο ορθό «Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης», συμφώνως προς τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του νομοσχεδίου.

7. Επί του άρθρου 15

Διά του άρθρου 15 ρυθμίζεται η διαδικασία υποβολής ηλεκτρονικής αίτησης για χορήγηση παροχών σε χρήμα. Στην παρ. 1 γίνεται αναφορά στο ειδικό επίδομα μητρότητας «του π.δ. 176/1997 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του π.δ. 41/2003». Συναφώς επισημαίνεται ότι το π.δ. 176/1977 τροποποιήθηκε από το π.δ. 41/2003 και δεν αντικαταστάθηκε εν συνόλω. Ορθότερη θα ήταν η αναφορά στο άρθρο 11 του π.δ. 176/1977 σχετικώς προς το επίδομα μητρότητας, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 2 παρ. 4 του π.δ. 41/2003.

8. Επί του άρθρου 21

Στην παρ. 3 του άρθρου 1B του νόμου 4387/2016 το οποίο προστίθεται διά του άρθρου 21 πρέπει να διορθωθεί η λέξη «πρεκδόσει» στο ορθό «εκδώσει»

9. Επί του άρθρου 23

α. Στην παρ. 2 περ. α' του άρθρου 5 του ν. 4387/2016, όπως τροποποιείται διά του άρθρου 23, ορίζεται ότι το «ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών για τον υπολογισμό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς των μισθωτών και των εργοδοτών, ορίζεται στο ποσό των έξι χιλιάδων πεντακοσίων (6.500) ευρώ, αναπροσαρμοζόμενο από την 1η.1.2023 έως 31.12.2024 κατ' έτος με διαπιστωτική πράξη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, κατά το ποσοστό μεταβολής του μέσου ετήσιου γενικού δείκτη τιμών καταναλωτή του προηγούμενου έτους. Σε περίπτωση αρνητικής τιμής του ως άνω ποσοστού το ποσό των ασφαλιστέων αποδοχών παραμένει στα επίπεδα του προηγούμενου έτους». Δεδομένου ότι, όπως ορίζεται στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 2 περ. α' του άρθρου 5 του ν. 4387/2016, σε περίπτωση αρνητικής τιμής, το ως άνω ποσό δεν μειώνεται, αλλά παραμένει στα επίπεδα του προηγούμενου έτους, ορθότερο είναι η μετοχή «αναπροσαρμοζόμενο» να αντικατασταθεί από τη μετοχή «προσαυξανόμενο», καθότι το σχετικό ποσό μπορεί μόνο να αυξηθεί ή να παραμείνει σταθερό, όχι όμως και να μειωθεί. Σημειώνεται σχετικά ότι η παρ. 4 του άρθρου 40 του ν. 4387/2016, όπως τροποποιείται διά του άρθρου 36 του νομοσχεδίου, χρησιμοποιεί τον ρηματικό τύπο «προσαυξάνονται» ως προς τα ποσά των ασφαλιστικών εισφορών, τα οποία υπολογίζονται συμφώνως προς τον ανωτέρω κανόνα (κατά το ποσοστό μεταβολής του μέσου ετήσιου δείκτη τιμών καταναλωτή του προηγούμενου έτους).

β. Περαιτέρω, στο τρίτο εδάφιο του άρθρου 5B του ν. 4387/2016, το οποίο προστίθεται με το παρόν άρθρο, ορίζεται ότι «το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 9 του άρθρου 19 του ν. 4387/2016, όπως ισχύει, καταργείται». Παρατηρείται, συναφώς, ότι το δεύτερο εδάφιο της παρ. 9 του άρθρου 19 του ν. 4387/2016, όπως ισχύει, έχει ως εξής: «Ειδικότερα η επίλυση αμφισβητήσεων που αφορούν συντάξεις υπαλλήλων λειτουργών του Δημοσίου, καθώς και στρατιωτικών εξακολουθεί να υπάγεται στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Όπως, διά του άρθρου 26 του νομοσχεδίου αντικαθίσταται εν συνόλω το άρθρο 19 του ν. 4387/2016, και το σχετικό υπό κατάργηση εδάφιο εντοπίζεται ως εδάφιο δεύτερο της παρ. 8 του άρθρου 19 του ν. 4387/2016.

Υπό το φως των ανωτέρω, πρέπει να απαλειφθεί το σχετικό εδάφιο του άρθρου 5B όπως και, αντιστοίχως, το σχετικό εδάφιο της παρ. 8 του άρθρου 19 του ν. 4387/2016 διά του άρθρου 26 του παρόντος, το οποίο τροποποιεί το άρθρο 19.

10. Επί του άρθρου 24

Διά του άρθρου 24 τροποποιείται το άρθρο 8 του ν. 4387/2016 και ορίζονται νέα ποσοστά αναπλήρωσης για κάθε επιμέρους περίοδο ασφάλισης, τα οποία ισχύουν από 1.10.2019. Συναφώς παρατηρείται ότι, για περισσότερα από 30 έτη ασφάλισης, σημειώνεται αύξηση των ποσοστών αναπλήρωσης. Όμως, για άνω των 40 ετών ασφάλισης, παρατηρείται μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης και, συγκεκριμένως, 0,50% κατ' έτος.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση του νομοσχεδίου, τα ποσοστά αναπλήρωσης του άρθρου 8 του ν. 4387/2016 «τροποποιούνται και αυξάνονται ανάλογα με την κλίμακα των ετών ασφάλισης, έτσι ώστε να ενισχυθεί η αρχή της αναλογικότητας στην ανταποδοτική σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών και τελικά να επιτευχθεί η συνολική αύξηση του ποσού της ανταποδοτικής σύνταξης». Αυτό, και σε συμμόρφωση προς την υπ. αριθ. 1891/2019 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε ότι τα οριζόμενα στον ν. 4387/2016 «ποσοστά αναπληρώσεως παραβιάζουν την αρχή της ανταποδοτικότητας, η οποία αποτελεί έκφανση της αρχής της αναλογικότητας, υπό την έννοια της υπέρβασης του ανεκτού ορίου μέχρι του οποίου είναι επιτρεπτή, κατά το Σύνταγμα, η έλλειψη ανταποδοτικότητας εισφορών – παροχών». Συμφώνως προς την ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, «στο πλαίσιο των εφαρμοζόμενων στο δίκαιο της κοινωνικής ασφαλίσεως αρχών της κοινωνικής αλληλεγγύης, η χορηγούμενη από τον ασφαλιστικό φορέα παροχή δεν απαιτείται να αντιστοιχεί ευθέως σε καταβληθείσες εισφορές του ασφαλισμένου ή να αντισταθμίζει πλήρως την απώλεια του εισοδήματός του, η έλλειψη όμως αυτή αντιστοιχίας δεν πρέπει να υπερβαίνει το ανεκτό κατά το Σύνταγμα όριο, πέραν του οποίου απολήγει σε χορήγηση ασφαλιστικής παροχής το ύψος της οποίας, ενόψει των καταβληθεισών από τον ασφαλισμένο εισφορών βάσει των συνολικών αποδοχών του και του συνολικού χρόνου ασφαλίσεώς του, παραβιάζει τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, έκφανση της οποίας είναι και η αρχή της ανταποδοτικότητας, οι οποίες επιβάλλουν την ύπαρξη μιας στοιχειώδους αναλογίας μεταξύ των καταβληθεισών από τον ασφαλισμένο εισφορών βάσει των συνολικών αποδοχών του και των καταβαλλομένων σ' αυτόν παροχών» (ΣτΕ Ολ. 1891/2019).

Εξ άλλου, όπως επισημαίνεται περαιτέρω στην Αιτιολογική Έκθεση, η «παρούσα ρύθμιση, εκτός από την εξασφάλιση αυξημένης ανταποδοτικότητας μεταξύ των συνταξιοδοτικών παροχών και των εισφορών καθόλη την διάρκεια του ασφαλιστικού βίου, δημιουργεί κίνητρα για την παραμονή στην εργασία πέρα από τα τριάντα έτη ασφάλισης».

Κατόπιν των ανωτέρω, θα έπρεπε να προκύπτει ευκρινώς εκ της Αιτιολογικής Έκθεσης ο λόγος της μείωσης του ποσοστού αναπλήρωσης, κατά δύο και πλέον ποσοστιαίες μονάδες για πάνω από 40 έτη ασφάλισης.

11. Επί του άρθρου 25

Με την παρ. 3 περ. α του άρθρου 14 του ν. 4387/2016, όπως αυτό τροποποιείται από το άρθρο 25 του νομοσχεδίου ορίζεται ότι «[α]πό 1.10.2019 οι συντάξεις που έχουν απονεμηθεί ή εκκρεμεί η απονομή τους μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, υπολογίζονται εκ νέου σύμφωνα με τα ποσοστά αναπλήρωσης του πίνακα 2 της παρ. 5 του άρθρου 8. Από 1.10.2019, καταβάλλονται τυχόν προκύπτουσες αυξήσεις στη σύνταξη». Ερωτάται, συναφώς, αν η εν λόγω καταβολή θα λάβει χώρα εφ' άπαξ ή σταδιακά. Ομοίως, η παρατήρηση ισχύει και για το άρθρο 33 παρ. 3 περ. α του ν. 4387/2016, όπως αυτό τροποποιείται διά του άρθρου 29 του νομοσχεδίου.

12. Επί του άρθρου 27

Διά του άρθρου 27 αντικαθίσταται το άρθρο 20 του ν. 4387/2016, το οποίο ρυθμίζει την απασχόληση των συνταξιούχων. Σχετικώς επισημαίνονται τα εξής:

α. Για λόγους νομοτεχνικής ορθότητας, πρέπει, πριν από το στοιχείο α', να θεθεί ο αριθμός 1, ο οποίος αντιστοιχεί στον αριθμό της παραγράφου.

β. Συμφώνως προς την περ. α' της παρ. 1, η περικοπή γίνεται στο ακαθάριστο ποσό των συντάξεων. Επισημαίνεται, επίσης, ότι, συμφώνως προς την περ. β της παρ. 1, στο «ποσό της ακαθάριστης σύνταξης/συντάξεων δεν συμπεριλαμβάνονται το εξωιδρυματικό επίδομα των διατάξεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 42 του ν. 1140/1981 (Α' 68) όπως ισχύει, και το επίδομα ανικανότητας των διατάξεων του άρθρου 54 του π.δ. 169/2007 (Α' 210)». Όμως, διά της παρ. 4 περ. ε' ορίζεται ότι κατ' εξαίρεση των ανωτέρω ρυθμίσεων δεν μειώνεται το ποσό της σύνταξης «[ό]σων λαμβάνουν το εξωιδρυματικό επίδομα ή το αντίστοιχο επίδομα του άρθρου 54 του π.δ. 169/2007 (Α' 210)». Παρατηρείται, επομένως, αντίφαση μεταξύ των δύο ρυθμίσεων (βλ., συναφώς, και σκέψεις 32 και 33 Πρακτ. Ολομ. Ειδική Συνεδρίαση της Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου της 12ης Φεβρουαρίου 2020) και τίθεται το ερώτημα αν οι συνταξιούχοι οι οποίοι λαμβάνουν τα ανωτέρω επιδόματα εξαιρούνται ή όχι της περικοπής της σύνταξής τους.

13. Επί του άρθρου 28

α. Διά του άρθρου 28 αντικαθίσταται το άρθρο 28 του ν. 4387/2016, υπό τον τίτλο «Ανταποδοτική σύνταξη». Διά της παρ. 2 καθορίζονται οι συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης κύριας ασφάλισης και ορίζεται ότι για τους μισθωτούς λαμβάνεται υπόψη ο

μέσος όρος των μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού βίου του και, αντιστοίχως, για τους αυτοαπασχολούμενους, ελεύθερους επαγγελματίες και ασφαλισμένους του πρώην ΟΓΑ, ο μέσος όρος του μηνιαίου ασφαλιστέου εισοδήματος, το οποίο υπόκειται σε εισφορές καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού βίου τους. Παρατηρείται, συναφώς, ότι διά της παρ. 7 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι «[γ]ια τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης ως συντάξιμες αποδοχές λαμβάνονται υπόψη οι υπολογιζόμενες σύμφωνα με τις ειδικότερες προβλέψεις του παρόντος άρθρου από το έτος 2002 και έως την υποβολή της αίτησης συνταξιοδότησης». Έχει, μάλιστα, απαλειφθεί σχετικό εδάφιο το οποίο περιλαμβάνονταν στον ν. 4387/2016, συμφώνως προς το οποίο, «[ε]φεξής [για αιτήσεις συνταξιοδότησης, οι οποίες κατατίθενται από την 1.1.2017] η περίοδος αυτή αναφοράς αυξάνεται κατά ένα έτος». Παρατηρείται, επομένως, απόκλιση του νοήματος μεταξύ των δύο επιμέρους παραγράφων.

β. Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, πρέπει, στην παρ. 2 περ. β', ο ρηματικός τύπος «υπόκεινται» να αντικατασταθεί από το ορθό «υπόκειται», δεδομένου ότι το υποκείμενο είναι, εν προκειμένω, το μηνιαίο ασφαλιστέο εισόδημα.

γ. Στην υποπερ. iii της περ. β' της παρ. 2 γίνεται αναφορά στις μειώσεις «του άρθρου 98 και του άρθρου 141 παρ. 2 του ν. 3655/2008». Παρατηρείται, εν προκειμένω, ότι ο νομοθέτης δεν φαίνεται να αναφέρεται στο άρθρο 98 του ν. 3655/2008 το οποίο ρυθμίζει τη σύνθεση του Δ.Σ. του Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης και Πρόνοιας Απασχολούμενων στα Σώματα Ασφαλείας και, συνεπώς, προς αποφυγή σύγχυσης, προτείνεται να διορθωθεί η εν λόγω αναφορά και να προσδιορισθεί ο νόμος στον οποίο το άρθρο 98 γίνεται αναφορά.

δ. Πρέπει, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, να συμπληρωθεί ο αριθμός ΦΕΚ στην παρ. 8 κατά την αναφορά στον ν. 2458/1997 καθώς και στην τελευταία καταργούμενη Υπουργική Απόφαση (Φ.29/1455/1977) της παρ. 11.

14. Επί του άρθρου 31

Διά του άρθρου 31 τροποποιείται το άρθρο 35 του ν. 4387/2016 το οποίο αναφέρεται στην εφάπαξ παροχή. Στην παρ. 3 και, συγκεκριμένως, στην περ. δ' της εν λόγω παραγράφου, αναφέρεται ότι δεν επιτρέπεται προκαταβολή της εφάπαξ παροχής και ότι κάθε αντίθετη διάταξη καταργείται. Όμως, στην Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου αναφέρεται ότι «καταργείται η περίπτωση γ' της παραγράφου 3 του άρθρου 35 ν. 4387/2016 ως ισχύει που ορίζει ότι δεν επιτρέπεται προκαταβολή της εφάπαξ παροχής». Συνεπώς, ερωτάται ποια είναι η αληθής βούληση του νομοθέτη εν προκειμένω.

15. Επί του άρθρου 32 σε συνδυασμό με το άρθρο 35

Το άρθρο 32 τροποποιεί το άρθρο 36 του ν. 4387/2016, υπό τον τίτλο «Καταβολή εισφορών επί παράλληλης απασχόλησης και τρόπος υπολογισμού της σύνταξης επί παράλληλης απασχόλησης». Συμφώνως προς την παρ. 1 περ. γ στοιχ. iv του άρθρου 36, «Μισθωτοί που παράλληλα αμείβονται με δελτία παροχής υπηρεσιών από το φυσικό ή νομικό πρόσωπο στο οποίο παρέχουν μισθωτή εργασία ή σε συνδεδεμένα με αυτά πρόσωπα κατά την έννοια της περίπτωσης ζ΄ του άρθρου 2 του ν. 4172/2013 (Α΄ 167), εφαρμόζονται αναλογικά ως προς το ύψος, τον τρόπο υπολογισμού και τον υπόχρεο καταβολής της εισφοράς, οι διατάξεις του άρθρου 38». Παρατηρείται, καταρχάς, ότι το εν λόγω στοιχ. iv περ. γ, θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Ως προς τους μισθωτούς που παράλληλα αμείβονται με δελτία παροχής υπηρεσιών από το φυσικό ή νομικό πρόσωπο στο οποίο παρέχουν μισθωτή εργασία ή σε συνδεδεμένα με αυτά πρόσωπα κατά την έννοια της περίπτωσης ζ΄ του άρθρου 2 του ν. 4172/2013 (Α΄ 167), εφαρμόζονται αναλογικά ως προς το ύψος, τον τρόπο υπολογισμού και τον υπόχρεο καταβολής της εισφοράς, οι διατάξεις του άρθρου 38».

Περαιτέρω, στο άρθρο 39 παρ. 9 του ν. 4387/2016, όπως αυτό τροποποιείται από το άρθρο 35 του νομοσχεδίου, ορίζεται ότι «[σ]τους ασφαλισμένους της παραγράφου 1 που αμείβονται με δελτίο παροχής υπηρεσιών και για τους οποίους προκύπτει ότι το εισόδημά τους προέρχεται από την απασχόλησή τους σε έως δύο φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εφαρμόζονται αναλογικά, ως προς το ύψος, τον τρόπο υπολογισμού και τον υπόχρεο καταβολής της εισφοράς, οι διατάξεις του άρθρου 38. Αν η υπαγωγή του ασφαλισμένου στη ρύθμιση της παρούσας παραγράφου αμφισβητείται, μπορούν να υποβληθούν αντιρρήσεις ενώπιον του Ε.Φ.Κ.Α. από οποιονδήποτε συμβαλλόμενο».

Ερωτάται αν η διάταξη του άρθρου 39 παρ. 9 του ν. 4387/2016 καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις μισθωτών που αμείβονται, παραλλήλως, με δελτία παροχής υπηρεσιών από το φυσικό ή νομικό πρόσωπο στο οποίο παρέχουν τη μισθωτή εργασία - ή σε συνδεδεμένα με αυτά πρόσωπα κατά την έννοια της περίπτωσης ζ΄ του άρθρου 2 του ν. 4172/2013 -, οι οποίοι, ταυτοχρόνως, αποκτούν εισοδήματα με δελτίο παροχής υπηρεσιών από δύο φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Αντιστρόφως, εάν εφαρμόζεται για τα εν λόγω πρόσωπα -όπως και για κάθε μισθωτό που, ταυτοχρόνως, αποκτά εισοδήματα με δελτίο παροχής υπηρεσιών από δύο φυσικά ή νομικά πρόσωπα ως αυτοαπασχολούμενος και ελεύθερος επαγγελματίας - το άρθρο 36 παρ. 1 περ. γ του ν. 4387/2016 περί καταβολής εισφορών επί παράλληλης ασφάλισης.

16. Επί του άρθρου 34

Αναφορικός προς την προσαύξηση του ανώτατου ορίου ασφαλιστέων αποδοχών για τον υπολογισμό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς των μισθωτών και των εργοδοτών, βλ. παρατήρηση επί του άρθρου 23.

17. Επί των άρθρων 35 και 36

Με το άρθρο 35 αντικαθίσταται το άρθρο 39 του ν. 4387/2016 και ορίζεται ότι για την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών, οι αυτοτελώς απασχολούμενοι και οι ελεύθεροι επαγγελματίες ασφαλισμένοι του ε-Ε.Φ.Κ.Α. κατατάσσονται, με ελεύθερη επιλογή τους, από 1.1.2020, σε μία από τις έξι (6) θεσπιζόμενες ασφαλιστικές κατηγορίες, στις οποίες αντιστοιχεί συγκεκριμένο ποσό ασφαλιστικής εισφοράς κύριας σύνταξης.

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου, διά του προτεινόμενου άρθρου «μεταρρυθμίζεται το σύστημα καταβολής εισφορών για αυτοαπασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες κατόπιν των αποφάσεων υπ' αριθ. 1880 και 1888/2019 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις οποίες κρίθηκε ότι το σύστημα καταβολής εισφορών για τους ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενους όπως προβλεπόταν στο άρθρο 39 του ν. 4387/2016 αντίκειται στην αρχή της ισότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος».

Αντιστοίχως, διά του άρθρου 36 τροποποιείται το άρθρο 40 του ν. 4387/2016 και διαμορφώνεται εκ νέου το σύστημα καταβολής εισφορών των ασφαλισμένων του πρώην ΟΓΑ, κατόπιν, ομοίως, των υπ' αριθ. 1880 και 1888/2019 αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι, και οι ασφαλισμένοι του πρώην ΟΓΑ κατατάσσονται, με ελεύθερη επιλογή τους, από 1.1.2020, σε μία από τις έξι (6) θεσπιζόμενες ασφαλιστικές κατηγορίες, στις οποίες αντιστοιχεί συγκεκριμένο ποσό ασφαλιστικής εισφοράς κύριας σύνταξης.

Διά των 1880/2019 (σκέψη 26) και 1888/2019 (σκέψη 15) αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι «[η] υπαγωγή στην ασφάλιση όμως (...), μισθωτών και μη μισθωτών, ήτοι κατηγοριών ασφαλισμένων με ουσιαδώς διαφορετικές συνθήκες απασχολήσεως και παραγωγής εισοδήματος, υπό ενιαίους κανόνες εισφορών και παροχών, τους οποίους ο νομοθέτης θέσπισε για τους αναφερόμενους στην Αιτιολογική έκθεση λόγους, επιβάλλει τον έλεγχο της τηρήσεως από τον νομοθέτη της συνταγματικής αρχής της ισότητας, από της απόψεως της ενιαίας μεταχείρισεως προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες. Πράγματι, κατά το διανεμητικό σύστημα καθορισμένων παροχών, το οποίο επέλεξε ο νομοθέτης για τον νέο φορέα, ασφαλισμένοι οιασδήποτε κατηγορίας από τις υπαγόμενες στον ενιαίο ασφαλιστικό φορέα με τις ίδιες συντάξιμες αποδοχές (για

τις οποίες κατέβαλαν εισφορές) και τον ίδιο χρόνο ασφαλίσεως αποκτούν την ίδια ασφαλιστική παροχή (κύρια σύνταξη). Στην χρηματοδότηση της παροχής αυτής τόσο η ασφαλιζόμενη μισθωτή εργασία όσο και τα ασφαλιζόμενα επαγγέλματα συμβάλλουν με το ίδιο ποσοστό εισφοράς (20%) επί του εισοδήματος που παράγουν. Την παροχή όμως αυτή οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι (αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες) αποκτούν έχοντας καταβάλει το σύνολο της ως άνω εισφοράς επί του εισοδήματος που πραγματοποιούν από το επάγγελμά τους, ενώ οι μισθωτοί ασφαλισμένοι αποκτούν την ίδια παροχή έχοντας καταβάλει εισφορά 6,67% επί των αποδοχών τους από την εργασία τους, καθώς το υπόλοιπο της εισφοράς (13,33%) βαρύνει τους εργοδότες τους. Συνεπώς, οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι, μη έχοντας εργοδότη βαρυνόμενο με τμήμα της δικής τους εισφοράς, καταβάλλουν τριπλάσιο μέρος του εισοδήματός τους ως αντιπαροχή για την πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση και την απόληψη της ίδιας παροχής σε σχέση με τους μισθωτούς ασφαλισμένους και, μάλιστα, χωρίς το ύψος των καταβληθεισών εισφορών τους να συνδιαμορφώνει, όπως στο σύστημα καθορισμένων εισφορών, το ύψος της ασφαλιστικής παροχής. Ίδιας τάξεως δε διαφορά προκύπτει και στις οριζόμενες στον νόμο εισφορές για την υγειονομική περίθαλψη. Υπό τα δεδομένα αυτά, αντίθετα με την διακηρυγμένη πρόθεση του νομοθέτη για εγκαθίδρυση ενός συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως διεπόμενου από την αρχή της ισονομίας, οι ενιαίοι κανόνες ασφαλιστικών εισφορών έχουν ως συνέπεια την εκδήλως δυσμενή διάκριση των αυτοαπασχολούμενων, των ελευθέρων επαγγελματιών και των αγροτών έναντι των μισθωτών κατά την πρόσβασή τους στην κοινωνική ασφάλιση και την υπαγωγή τους στον ενιαίο ασφαλιστικό φορέα, η οποία καθιστά τις ρυθμίσεις των άρθρων 39 και 40 του ν. 4387/2017, καθώς και του άρθρου 41 του ίδιου νόμου, καθ' όσον αφορά τις εισφορές υγειονομικής περιθάλψεως των αυτοαπασχολούμενων, των ελευθέρων επαγγελματιών και των αγροτών, αντίθετες στην συνταγματική αρχή της ισότητας (...). Βλ., σχετικώς, και υπ' αριθ. 7 Παρατήρηση της Έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 6.5.2016 επί του νομοσχεδίου «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις» (ν. 4387/2016)».

18. Επί του άρθρου 38

Το άρθρο 38 τροποποιεί το άρθρο 42 του ν. 4387/2016 το οποίο έχει ως αντικείμενο την αντικατάσταση του άρθρου 22 του ν. 3863/2010. Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι οι απασχολούμενοι ως εργάτες γης υπάγονται στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. (πρώην ΟΓΑ) και ότι οι παρακρατούμενες εισφορές ορίζο-

νται σε ποσοστό 10% επί της αξίας των καταβαλλομένων αμοιβών που καλύπτουν την κύρια σύνταξη, την υγειονομική περίθαλψη και τον Λογαριασμό Αγροτικής Εστίας (ΛΑΕ). Περαιτέρω, εισάγεται ρύθμιση, συμφώνως προς την οποία, «[μ]ε απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων το ανωτέρω ποσοστό μπορεί να αυξομειώνεται».

Συναφώς επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς τις διατάξεις του άρθρου 43 του Συντάγματος, παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η εξουσία να μεταβιβάζει την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία, υπό την επιφύλαξη ότι το αντικείμενο της ρύθμισης δεν έχει – με άλλη συνταγματική διάταξη – εξαιρεθεί της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, που ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα διά της έκδοσης διαταγμάτων, με τα οποία ρυθμίζονται είτε θέματα καθοριζόμενα σε γενικό πλαίσιο, υπό ορισμένους όρους, με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής (νόμους – πλαίσια) (παρ. 4), είτε θέματα που προσδιορίζονται συγκεκριμένως από την εξουσιοδοτική διάταξη (παρ. 2 εδ. πρώτο). Περαιτέρω, με τη διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 43 Συντάγματος προβλέπεται ότι φορείς της εξουσιοδότησης μπορεί να είναι και άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης, εφ' όσον όμως πρόκειται περί «ειδικότερων», «τοπικού ενδιαφέροντος», «λεπτομερειακών» ή «τεχνικών» θεμάτων. Ως «ειδικότερα» θέματα θεωρούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης (βλ. ΣτΕ Ολ. 3220/2010, 1210/2010). Απαιτείται επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, συμφώνως προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα (βλ. ΣτΕ Ολ. 1101/2002, 941/2008, 2116/2009, 2573/2015). Όπως γίνεται δεκτό (βλ. ΣτΕ Ολ. 3051/2014, 2186/2013, 3220/2010, 1210/2010,), η εν λόγω ουσιαστική ρύθμιση «μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως» (ΣτΕ Ολ. 2186/2013). Εξ άλλου, λεπτομερειακό είναι το ζήτημα που αφορά τη θέσπιση δευτερευουσών ρυθμίσεων ή εκείνο, για την ρύθμιση του οποίου αρκεί η θέσπιση δευτερευόντων κανόνων δικαίου, δεδομένου ότι οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (ΣτΕ 2820/1999, 602/2002). Τεχνικού, τέλος, χαρακτήρα είναι τα θέματα που αφορούν ρυθμί-

σεις για τις οποίες είναι κατ' αρχήν απαραίτητη η παρέμβαση τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999).

Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το αν η ανωτέρω νομοθετική εξουσιοδότηση πληροί τα κριτήρια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, δοθέντος ότι δεν ορίζεται οιοδήποτε κριτήριο ή αρχή εντός του πλαισίου των οποίων θα δράσει ο Υπουργός προκειμένου να ρυθμίσει την αύξηση ή τη μείωση της εν λόγω ασφαλιστικής εισφοράς.

19. Επί του άρθρου 43

Με το άρθρο 43 αντικαθίσταται το άρθρο 80 του ν. 4387/2016. Συναφώς αναφέρεται ότι «[σ]την παράγραφο 3 του άρθρου 43 του ν. 4052/2012 προστίθεται δεύτερο εδάφιο». Παρατηρείται, όμως, ότι η προσθήκη νέου εδαφίου αφορά στην παρ. 3 του άρθρου 80 του ν. 4387/2016, και όχι του άρθρου 43 του ν. 4052/2012, και, ως εκ τούτου, πρέπει να διορθωθεί.

20. Επί των άρθρων 74 και 75

Διά των άρθρων 74 και 75 του νομοσχεδίου αντικαθίστανται, αντιστοίχως, τα άρθρα 27 και 28 του π.δ. 8/2019. Μολονότι, συστηματικώς, συνάγεται από τους τίτλους των άρθρων ότι διά των επιμέρους παραγράφων περιγράφονται οι αρμοδιότητες των Αυτοτελών Τμημάτων Νομοθεσίας Παροχών και Δειγματοληπτικών Ελέγχων Παροχών, θα ήταν ορθότερη, νομοτεχνικώς, η διάρθρωσή τους κατά το πρότυπο του άρθρου 56 του νομοσχεδίου, ως εξής: «Οι αρμοδιότητες του Αυτοτελούς Τμήματος Νομοθεσίας Παροχών είναι οι εξής: α) (...), β) (...)» κ.ο.κ. Αντιστοίχως και ως προς το Αυτοτελές Τμήμα Δειγματοληπτικών Ελέγχων Παροχών.

21. Επί του άρθρου 103

α. Διά της παρ. 3 του προτεινόμενου άρθρου ρυθμίζεται, μεταβατικώς, μέχρι την επιλογή νέων προϊσταμένων, η τοποθέτηση, σε θέσεις προϊσταμένων, υπαλλήλων προερχομένων από τον Ε.Φ.Κ.Α. και το Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. στις συνιστώμενες (με το νομοσχέδιο) οργανωτικές μονάδες, στις Περιφερειακές Υπηρεσίες Συντονισμού και Υποστήριξης (Π.Υ.Σ.Υ.) και στις μονάδες του π.δ. 8/2019 «που με τον παρόντα νόμο τροποποιούνται η αρμοδιότητα και το αντικείμενό τους». Θα ήταν προτιμότερη η αναλυτική καταγραφή των μονάδων του π.δ. 8/2019 που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της προτεινόμενης διάταξης, δοθέντος ότι η φράση «μονάδες του π.δ. 8/2019 που με τον παρόντα νόμο τροποποιούνται η αρμοδιότητα και το αντικείμενό τους» δύναται να προκαλέσει, ενδεχομένως, ερμηνευτική ασάφεια, είτε αυτοτελώς ερμηνευόμενη, είτε σε συνδυασμό με τις περιπτώσεις β. και γ. της παραγράφου 6 του προτεινόμενου νέου άρθρου 71Α του ν. 4387/2016 (άρθρο 7

του νομοσχεδίου). Επισημαίνεται, ακόμη, ότι η Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου δεν περιέχει σχετική αναφορά, ενώ γίνεται, εκ παραδρομής, αναφορά στην παράγραφο 3 αντί της παραγράφου 4.

θ. Διά της παρ. 4, μεταξύ άλλων, τάσσεται αποκλειστική προθεσμία, έως την 31.3.2020, σε πιστωτικά ιδρύματα, εταιρείες πρακτόρευσης και δικαιούχους φυσικά ή νομικά πρόσωπα, προκειμένου να αποστείλουν στον Ε.Φ.Κ.Α. τα στοιχεία τιμολογίων που αφορούν τις ρυθμιζόμενες με το άρθρο 12 του ν. 4578/2018 υποχρεώσεις οι οποίες τους έχουν εκχωρηθεί. Σε περίπτωση παράλειψης αποστολής των στοιχείων, ο Ε.Φ.Κ.Α. απαλλάσσεται της «με οιονδήποτε τρόπο» ευθύνης του, «ακόμη και αν σε οποιονδήποτε χρόνο είχε προηγηθεί επίδοση εκχώρησης». Κατά την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 72) η διάταξη αυτή κρίνεται αναγκαία «λόγω της παρόδου μεγάλου χρονικού διαστήματος από την τιμολόγηση των απαιτήσεων (...) για την αποφυγή σφαλμάτων κατά την πληρωμή των ληξιπρόθεσμων να επικαιροποιηθεί η πληροφορία για τυχόν εκχωρήσεις των τιμολογίων».

Συμφώνως προς τις διατάξεις των άρθρων 455 επ. Α.Κ., ο δανειστής μπορεί με σύμβαση να μεταβιβάσει σε άλλον την απαίτησή του, χωρίς τη συναίνεση του οφειλέτη, αλλά ο εκδοχέας δεν αποκτά δικαίωμα έναντι του οφειλέτη, πριν ο ίδιος ή ο εκχωρητής αναγγείλει την εκχώρηση στον οφειλέτη. Εξ άλλου, στο άρθρο 53 του ν.δ. 496/1974 «Περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», ορίζεται ότι «1. Δια πάσαν κατάσχεσιν χρηματικής απαιτήσεως εις χείρας του ν.π. ως τρίτου, το κατασχετήριο ως και η αναγγελία επί εκχώρησεως χρηματικής απαιτήσεως κατά του ν.π. κοινοποιούνται εις την αρμοδίαν δια την πληρωμήν υπηρεσίαν του ν.π. και εις το αρμόδιον δια την αναγνώρισιν της δαπάνης όργανον αυτού. (...) 2. Πάσα κατάσχεσις ή εκχώρησις, δια την οποίαν δεν ετηρήθησαν αι ως άνω διατυπώσεις, είναι άκυρος» (βλ. και ΔΕφ Αθ 5169/2017). Επίσης, στα άρθρα 140 επ. του ν. 4270/2014 ρυθμίζεται ο θεσμός της παραγραφής των απαιτήσεων κατά του Δημοσίου.

Δεδομένων των ανωτέρω, η προτεινόμενη διάταξη, εισάγουσα παρέκκλιση από το ανωτέρω πλαίσιο, μη επαρκώς αιτιολογημένη από την Αιτιολογική Έκθεση, δημιουργεί προβληματισμό, καθότι αποτελεί μονομερή (νομοθετική) επέμβαση του Δημοσίου σε ιδιοκτησιακά-περιουσιακά δικαιώματα τρίτων.

γ. Διά της παρ. 5 παρέχεται στον Διοικητή του Ε.Φ.Κ.Α. η δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και δικαιώματος υπογραφής «με εντολή Διοικητή». Επίσης, παρέχεται στους Υποδιοικητές του Ε.Φ.Κ.Α. η δυνατότητα περαιτέρω μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, σε περίπτωση μεταβίβασης σε αυτούς αρμοδιοτήτων του Διοικητή. Αυτονοήτως, η διάταξη αυτή εμπίπτει στο κανονιστικό πλαίσιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), όπου ορίζεται, στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 9, ότι «[τ]ο αρμόδιο διοικητι-

κό όργανο, αν τούτο προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις, μπορεί, με κανονιστική πράξη του, να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά του (...) [και] να εξουσιοδοτεί ιεραρχικά υφιστάμενό του όργανο να υπογράφει, με εντολή του, πράξεις ή άλλα έγγραφα της αρμοδιότητάς του». Επισημαίνεται, εξ άλλου, ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμηνεύοντας τις ανωτέρω διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, έκρινε (ΣτΕ 4060/2012) ότι «(...) η πράξη με την οποία (...) μεταβιβάζει σε ιεραρχικά υφιστάμενό του όργανο την εξουσία υπογραφής πράξεων της αρμοδιότητάς του αποκτά, ως κανονιστική, νόμιμη υπόσταση με την δημοσίευσή της (...). Σε περίπτωση δε μη δημοσίευσής της κατά τον ως άνω τρόπον, η εν λόγω νομαρχιακή πράξη είναι ανυπόστατη και δεν δύναται να προσδώσει αρμοδιότητα υπογραφής στο ως άνω ιεραρχικώς υφιστάμενο όργανο (βλ. ΣτΕ Ολ. 1581-2/2010, 716/2001, ΣτΕ 1440/2011)».

Αθήνα, 24 Φεβρουαρίου 2020

Οι εισηγητές
 Δάφνη Ακουμιανάκη
 Επιστημονική Συνεργάτις
 Δημήτρης Κανελλόπουλος
 Προϊστάμενος του Τμήματος Νομικής Υποστήριξης
 Νέστωρ Πολίτης
 Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

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