



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.)»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων τη 14.7.2015 και χαρακτηρίστηκε από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον, όπως διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Οικονομικών Υποθέσεων, Κοινωνικών Υποθέσεων και Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από δύο άρθρα. Με το άρθρο πρώτο προτείνονται επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ.), και με το άρθρο δεύτερο ορίζεται η έναρξη ισχύος του.

Ειδικότερα, τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 21 και αντικαθίσταται το Παράρτημα ΙΙΙ (αγαθά και υπηρεσίες που υπάγονται σε μειωμένο συντελεστή) του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (που κυρώθηκε με τον ν. 2859/2000), με σκοπό τη μετάταξη προϊόντων από τον συντελεστή 13% στον συντελεστή 23%, την καθιέρωση νέου συντελεστή 6% για τα αγαθά και τις υπηρεσίες για τα οποία υπάρχει ειδική πρόβλεψη στο Παράρτημα ΙΙΙ του Κώδικα, αντί του έως σήμερα ισχύοντος 6,5%, και τη σταδιακή κατάργηση των προβλεπόμενων στις παραγράφους 4, 5 και 6 του άρθρου 21 του ν. 2859/2000 μειώσεων συντελεστών. Επίσης, τροποποιείται το άρθρο 22 του Κώδικα ΦΠΑ και επιβάλλεται ΦΠΑ στις υπηρεσίες εκπαίδευσης που παρέχονται από φροντιστήρια όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης και κέντρα ξένων γλωσσών και ηλεκτρονικών υπολογιστών (παράγραφος 1).

Προστίθεται παράγραφος 7 στο άρθρο 20 του ν. 3842/2010 και ορίζεται ότι το ποσό του ΦΠΑ που αναλογεί στις συναλλαγές, οι οποίες εμπίπτουν στις ρυθμίσεις των παραγράφων 2 και 3 του εν λόγω άρθρου και διενεργούνται με οποιονδήποτε τρόπο πληρωμής (ιδίως μέσω χρήσης πιστωτικής ή χρεωστικής κάρτας, ηλεκτρονικής τραπεζικής, τραπεζικής κατάθεσης σε εξόφληση τιμολογίου ή τραπεζικής επιταγής), δεσμεύεται από την τράπεζα και αποδίδεται απευθείας στο Δημόσιο εντός πέντε (5) ημερών από τη διενέργεια της πληρωμής (παράγραφος 2).

Αντικαθίσταται η παράγραφος 2 του άρθρου 29 του ν. 3492/2006 και αυξάνεται ο συντελεστής του φόρου ασφαλίσεων από 20% σε 25% επί των ασφαλίσεων κλάδου πυρός και, 10%, επί των ασφαλίσεων των λοιπών κλάδων, με εξαίρεση τα ασφάλιστρα των αυτοκινήτων (συμπεριλαμβανομένης της αστικής ευθύνης), για τα οποία ο συντελεστής φόρου ορίζεται σε 15% (παράγραφος 3).

Τροποποιείται το άρθρο 58 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013) και αυξάνεται από 26% σε 29% ο συντελεστής φορολόγησης των κερδών από επιχειρηματική δραστηριότητα τα οποία αποκτούν τα νομικά πρόσωπα και οι νομικές οντότητες που τηρούν διπλογραφικά βιβλία, καθώς και τα νομικά πρόσωπα της περίπτωσης γ' του άρθρου 45 του ν. 4172/2013 για κέρδη που προκύπτουν από επιχειρηματική δραστηριότητα (παράγραφος 4).

Τροποποιείται το άρθρο 71 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος και αυξάνεται από ποσοστό 80% σε ποσοστό 100%, και από ποσοστό 55% σε ποσοστό 75%, η προκαταβολή φόρου εισοδήματος των νομικών προσώπων και νομικών οντοτήτων, αναλόγως προς τη νομική μορφή τους (παράγραφος 5).

Προστίθεται νέο άρθρο 55Α στον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013), με το οποίο δίδεται νέος ορισμός του αδικήματος της φοροδιαφυγής, και τροποποιείται η διαδικασία υποβολής μηνυτήριας αναφοράς (παράγραφος 6).

Τροποποιείται το άρθρο 44 του ν. 4111/2013 και επιβάλλεται φόρος πολυτελούς διαβίωσης και επί των ποσών της αντικειμενικής δαπάνης που προκύπτουν από την κυριότητα ή κατοχή σκαφών αναψυχής ιδιωτικής χρήσης άνω των πέντε (5) μέτρων, και ο προβλεπόμενος από την εν λόγω διάταξη συντελεστής 10% αυξάνεται σε 13% (παράγραφος 7).

Αντικαθίσταται η παράγραφος 3 του άρθρου 29 του ν. 3986/2011 και μεταβάλλονται οι συντελεστές υπολογισμού της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης (παράγραφος 8).

Τροποποιούνται διατάξεις του ν. 3832/2010 και ρυθμίζονται θέματα της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), και ειδικότερα: ρυθμίζονται θέμα-

τα συγκρότησης και λειτουργίας της Συμβουλευτικής Επιτροπής του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος, προστίθεται στις αρμοδιότητες της ΕΛ.ΣΤΑΤ. η παροχή γνώμης επί κάθε διάταξης που αφορά την ίδια ή τις επίσημες στατιστικές της χώρας πριν από την κατάθεσή της στη Βουλή, τροποποιείται η διαδικασία επιλογής του Προέδρου της ΕΛ.ΣΤΑΤ, προστίθενται διατάξεις που αφορούν στον προσδιορισμό των καθηκόντων και τη διαδικασία πρόσληψης του Νομικού Συμβούλου της ΕΛ.ΣΤΑΤ., καθώς και την εξαίρεσή του από τη διαδικασία πρόσληψης δικηγόρων βάσει του Κώδικα Δικηγόρων (ν. 4194/2013), στις οποίες προσδίδεται αναδρομική ισχύς από 11.4.2012. Επίσης, νομιμοποιούνται δαπάνες οι οποίες πραγματοποιήθηκαν για συμβουλευτικές υπηρεσίες στο πλαίσιο διενέργειας της απογραφής πληθυσμού-κατοικιών του έτους 2011, καθώς και για αμοιβή του Νομικού Συμβούλου της ΕΛ.ΣΤΑΤ., από το χρονικό διάστημα από 14.2.2014 έως τη δημοσίευση του υπό ψήφιση νόμου, οι οποίες εκκαθαρίζονται και καταβάλλονται υποχρεωτικά από τον προϋπολογισμό της ΕΛ.ΣΤΑΤ. (παράγραφοι 9 έως 25).

Ορίζεται ότι το Δημοσιονομικό Συμβούλιο εισηγείται στον Υπουργό Οικονομικών ημιαυτόματα μέτρα περικοπής δαπανών, σε περίπτωση απόκλισης από τους στόχους πρωτογενών πλεονασμάτων, και θεσπίζεται ο τρόπος και η διαδικασία εφαρμογής τους (παράγραφοι 27 και 28).

Τέλος, ρυθμίζονται επιμέρους ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης (παράγραφοι 28 -33).

Β. Επισημαίνεται ότι με τα δύο πρώτα άρθρα του ν. 4063/2012 κυρώθηκαν και απέκτησαν αυξημένη, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, τυπική ισχύ:

α) η παρ. 3 του άρθρου 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως προστέθηκε με την 2011/199/ΕΕ απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ως εξής: «3. Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους» και

β) η «Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας» (εφεξής: Συνθήκη ΕΜΣ) που συνήφθη μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, τη 2-2-2012, στις Βρυξέλλες.

Κατά την κυρωθείσα Συνθήκη, σκοπός του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας είναι «η κινητοποίηση της χρηματοδότησης και η παροχή στήριξης σταθερότητας, υπό αυστηρούς όρους, κατάλληλους για το επιλεγμένο μέσο χρηματοδοτικής συνδρομής, προς όφελος των μελών του ΕΜΣ που α-

ντιμετωπίζουν ή απειλούνται από σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης, εφόσον είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της και των κρατών μελών της. Προς τον σκοπό αυτό, ο ΕΜΣ έχει το δικαίωμα να αντλεί κεφάλαια με την έκδοση χρηματοπιστωτικών τίτλων ή με τη σύναψη χρηματοοικονομικών ή λοιπών συμφωνιών ή ρυθμίσεων με μέλη του ΕΜΣ, χρηματοοικονομικά ιδρύματα ή άλλα τρίτα μέρη» (άρθρο 3 Συνθήκης ΕΜΣ).

Εξ άλλου, η διεξαγωγή συνόδων κορυφής για το ευρώ, στις οποίες συμμετέχουν οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των χωρών της ζώνης του ευρώ, ο Πρόεδρος της Συνόδου Κορυφής για το Ευρώ και ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προβλέπεται από το άρθρο 12 της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, Τίτλος V Διακυβέρνηση της Ζώνης του Ευρώ (στο εξής, Συνθήκη). Η εν λόγω Συνθήκη κυρώθηκε και αυτή με το άρθρο τρίτο του ν. 4063/2012, αποκτώντας αυξημένη, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, τυπική ισχύ.

Οι σύνοδοι κορυφής για το ευρώ διεξάγονται όταν αυτό απαιτείται, και τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο, με στόχο να συζητούνται από τα συμβαλλόμενα στην ως άνω συνθήκη μέρη, με νόμισμα το ευρώ, «θέματα που αφορούν τις από κοινού ιδιαίτερες ευθύνες τους όσον αφορά το ενιαίο νόμισμα, άλλα θέματα τα οποία αφορούν τη διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ και τους σχετικούς κανόνες και στρατηγικοί προσανατολισμοί για την άσκηση των οικονομικών πολιτικών για την αύξηση της σύγκλισης στη ζώνη του ευρώ» (άρθρο 12 παρ. 2 της Συνθήκης).

Κατά το άρθρο 6 των Κανόνων για την οργάνωση των εργασιών των Συνόδων Κορυφής για το Ευρώ (Rules for the organisation of the proceedings of the Euro Summits), παρέχεται δυνατότητα στη Σύνοδο Κορυφής για το Ευρώ να εκδίδει δηλώσεις (statements) στις οποίες συνοψίζονται οι κοινές θέσεις και οι κοινοί άξονες δράσεως, οι οποίοι και δημοσιοποιούνται. Οι δηλώσεις γίνονται αποδεκτές με ομοφωνία των μελών της συνόδου κορυφής για το ευρώ (βλ., σχετικώς, <http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/eurosummit/>).

Η δήλωση της 12.7.2015 παρουσιάζει τη θέση της Συνόδου Κορυφής για το Ευρώ όσον αφορά την έναρξη των διαπραγματεύσεων με τους αρχηγούς των κρατών μελών της ευρωζώνης για πρόγραμμα οικονομικής συνδρομής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας προς την Ελλάδα

(<http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2015/07/12/>).

II. Παρατηρήσεις επί του άρθρων του νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 1

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, μεταξύ άλλων, τροποποιείται η περίπτωση ιβ' της παραγράφου 1 του άρθρου 22 του ν. 2959/2000 και θεσπίζεται εξαίρεση εκ της απαλλαγής από ΦΠΑ των υπηρεσιών εκπαίδευσης που παρέχονται «από τα φροντιστήρια όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης και τα κέντρα ξένων γλωσσών και ηλεκτρονικών υπολογιστών».

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι, προς αποφυγή σύγχυσης με παρεμφερείς παρόχους υπηρεσιών εκπαίδευσης, σκόπιμο είναι να δοθεί νομοθετικός ορισμός ή να γίνει παραπομπή σε άλλες διατάξεις που προσδιορίζουν την έννοια «φροντιστήριο» και «κέντρου ξένων γλωσσών και ηλεκτρονικών υπολογιστών».

2. Επί του άρθρου 1 παρ. 2

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι το ποσό του ΦΠΑ που αναλογεί στις συναλλαγές οι οποίες εμπίπτουν στις ρυθμίσεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 20 του ν. 3842/2010, δηλαδή συναλλαγές άνω των 3.000 ευρώ μεταξύ επιτηδευματιών και συναλλαγές άνω των 1.500 ευρώ μεταξύ επιτηδευματιών και ιδιωτών, δεσμεύεται από την τράπεζα και αποδίδεται απευθείας στο δημόσιο εντός πέντε ημερών από τη διενέργεια της πληρωμής. Σε περίπτωση φορολογουμένων που υποβάλλουν δήλωση ΦΠΑ, η τράπεζα χορηγεί βεβαίωση για το εισπραχθέν ποσό ΦΠΑ, ώστε να υπολογίζεται στη δήλωση του φορολογουμένου.

Εν προκειμένω, επιβάλλεται υποχρέωση άμεσης απόδοσης του οφειλόμενου ΦΠΑ, διά του διαχωρισμού της αξίας της συναλλαγής από τον αναλογούντα ΦΠΑ και της δέσμευσης του ποσού του φόρου μέχρι την απόδοσή του στο Δημόσιο (σύστημα «split payment»). Κατά την προτεινόμενη ρύθμιση, ο λήπτης του τιμολογίου ή της απόδειξης λιανικής συναλλαγής οφείλει να τα εξοφλήσει με τραπεζικό μέσο πληρωμής, διαχωρίζοντας τη φορολογητέα αξία από τον αναλογούντα ΦΠΑ, ώστε το πιστωτικό ίδρυμα να μπορεί να μεταφέρει τον ΦΠΑ αυτομάτως σε δεσμευμένο λογαριασμό. Παρατηρείται, καταρχάς, ότι πρέπει να προβλεφθεί ρητώς ότι οι επιχειρήσεις θα μπορούν να χρησιμοποιούν το ποσό του ΦΠΑ που θα καταθέτουν οι πελάτες τους, το οποίο θα μεταφέρεται στον ως άνω δεσμευμένο λογαριασμό, για την καταβολή του ΦΠΑ των τιμολογίων των προμηθευτών τους, όπως και να θεσπισθεί διαδικασία επιστροφής από το πιστωτικό ίδρυμα του τυχόν πιστωτικού υπολοίπου.

Επισημαίνεται, περαιτέρω, ότι το προτεινόμενο σύστημα δυσχερώς μπορεί να εφαρμοσθεί στις πωλήσεις αγαθών και παροχές υπηρεσιών προς ιδιώτες, δεδομένου ότι στα φορολογικά στοιχεία που εκδίδονται για λιανικές συναλλαγές δεν διαχωρίζεται η αξία της συναλλαγής από τον αναλογούντα ΦΠΑ. Επίσης, δεν προβλέπεται τι θα ισχύει στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η συναλλαγή δεν θα εξοφλείται εφάπαξ, αλλά τμηματικώς, ή σε περίπτωση που δίδεται προκαταβολή έναντι μελλοντικών συναλλαγών.

Επιπροσθέτως παρατηρείται ότι πρέπει να αναμορφωθεί το σύστημα επιβολής διοικητικών και ποινικών κυρώσεων για μη απόδοση ή ανακριβή απόδοση ΦΠΑ, δεδομένου ότι με την προτεινόμενη ρύθμιση το σχετικό βάρος μεταφέρεται στον αντισυμβαλλόμενο, αγοραστή των αγαθών ή λήπτη των υπηρεσιών, όπως, επίσης, και στο διαμεσολαβούν πιστωτικό ίδρυμα.

Εν συμπεράσματι, επισημαίνεται ότι είναι αμφίβολο το αν η ρύθμιση είναι συμβατή με τις ρυθμίσεις του άρθρου 206 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ («Κάθε υποκείμενος στον ΦΠΑ υποχρεούται να καταβάλει το καθαρό ποσό του ΦΠΑ κατά το χρόνο υποβολής της δήλωσης ΦΠΑ που προβλέπεται στο άρθρο 250. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν διαφορετική καταληκτική ημερομηνία καταβολής του ποσού ή να ζητούν την πληρωμή προκαταβολών»), λόγω και της γενικότητας της εφαρμογής της, ενώ δεν προκύπτει ότι έχει τηρηθεί η διαδικασία έγκρισης παρέκκλισης «για λόγους απλούστευσης των διαδικασιών επιβολής του φόρου ή πρόληψης ορισμένων τύπων φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής», όπως προβλέπεται στο άρθρο 395 της ανωτέρω Οδηγίας. Ανεξαρτήτως αυτού, είναι αμφίβολο αν η προτεινόμενη ρύθμιση εναρμονίζεται με την αρχή της αναλογικότητας, κατά το σκέλος που άγει σε δέσμευση, για χρονικό διάστημα έως ένα ή έως τρεις μήνες (αναλόγως της περιοδικότητας υποβολής δηλώσεων ΦΠΑ), χρηματικών ποσών των φορολογουμένων που, τελικώς, μπορεί να μην οφείλονται καν στο Δημόσιο (λόγω έκπτωσης του ΦΠΑ που βαρύνει τις αγορές και δαπάνες τους).

3. Επί του άρθρου 1 παρ. 6

Στο άρθρο 1 παρ. 6 προστίθεται άρθρο 55 Α στον ν. 4174/2013, το οποίο ορίζει το αδίκημα της φοροδιαφυγής.

α) Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, μολονότι γίνεται μνεία σε «αδίκημα φοροδιαφυγής», δεν ορίζεται ποινή για τα αναφερόμενα είδη συμπεριφοράς. Συνεπώς, προκειμένου να υφίσταται ποινικός κανόνας είναι απαραίτητο να οριστούν πλαίσια ποινών.

Εν συνεχεία, η προτεινόμενη διάταξη συμπληρώνεται με γενική παραπομπή στις διατάξεις της φορολογικής νομοθεσίας. Θα ήταν σύμφωνο προς

την αρχή της νομιμότητας να γίνει παραπομπή σε συγκεκριμένες διατάξεις, όπως, λ.χ., στο άρθρο 55 του ν. 4174/2013.

Περαιτέρω, η φράση «παραπλανεί [ορθώς: παραπλανά] τα όργανα της φορολογικής διοίκησης» θα ήταν ορθότερο να συμπληρωθεί με τη φράση: «με την παράσταση ψευδών γεγονότων ως αληθινών ή με αθέμιτη παρασιώπηση ή απόκρυψη αληθινών γεγονότων».

Εξ άλλου, ενόψει του ότι τα εγκλήματα φοροδιαφυγής πλήττουν το έννομο αγαθό της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου και, ειδικότερα, τις διάφορες κατηγορίες φορολογικών αξιώσεων αυτού (Παπακυριάκου Θ. Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, Αθήνα – Θεσ/νίκη 2005, σελ. 197 επ.), είναι ενδεχομένως άνευ αντικειμένου η αναφορά σε περιουσιακό όφελος του φορολογούμενου και, αντιστοίχως, σε ζημία του δημοσίου.

Επιπλέον, η λέξη «απόλαυση» θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο να αντικατασταθεί από τη λέξη «πορισμό».

Τέλος, οι οικονομικές ρυθμίσεις που εισάγονται στις παρ. 2 και 3 του προτεινόμενου άρθρου 55 Α του ν. 4174/2013 αποκλίνουν ουσιωδώς από τις ισχύουσες στο άρθρο 21 του ν. 2523/1997, οπότε θα ήταν σκόπιμο να θεσπιστούν μεταβατικές διατάξεις, που θα ισχύουν από τον χρόνο ισχύος των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

β) Για λόγους συστηματικής ενότητας, θα ήταν ορθότερο είτε να τροποποιηθούν οι αντίστοιχες διατάξεις του ν. 2523/1997, είτε, από την έναρξη ισχύος του παρόντος, να προβλεφθεί η κατάργηση των άρθρων 17, 18, 19, 21 του ν. 2523/1997.

γ) Για νομοτεχνικούς λόγους, θα ήταν ορθότερο, η προτεινόμενη παρ. 6 να αποτελείται από δυο τμήματα: υπό στοιχείο α) το άρθρο 55 Α με τρεις παραγράφους, και υπό στοιχείο β) αυτοτελώς το κείμενο της παρ. 4, έτσι ώστε η έναρξη ισχύος των νέων ρυθμίσεων να μην ενσωματώνεται στο άρθρο 55 Α.

4. Επί του άρθρου 1 παρ. 10

Διά της προτεινόμενης διάταξης καταργείται το Συμβούλιο του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος (ΣΥ.ΕΛ.Σ.Σ.). Στη θέση του προβλέπεται να λειτουργεί Συμβουλευτική Επιτροπή του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος (ΣΥ.ΕΠ.ΕΛ.Σ.Σ.). Η εν λόγω Επιτροπή ορίζεται δεκαεπταμελής, και ένα από τα μέλη της με τον αναπληρωτή του υποδεικνύονται από τη Βουλή των Ελλήνων.

Σημειώνεται ότι όσον αφορά το μέλος της Επιτροπής και τον αναπληρωτή του οι οποίοι υποδεικνύονται από τη Βουλή, η εν λόγω υπόδειξη θα γίνει βάσει της διατάξεως της περ. η) του άρθρου 14 του Κανονισμού της Βουλής,

συμφώνως προς την οποία η Διάσκεψη των Προέδρων «αποφασίζει, προτείνει ή διατυπώνει γνώμη ή αναθέτει το έργο τούτο σε άλλο όργανο, επιτροπή ή υποεπιτροπή της Βουλής για όσα θέματα προβλέπεται σχετική αρμοδιότητα της Βουλής ή οργάνου της ρητά από το Σύνταγμα, τον Κανονισμό ή νόμο».

5. Επί του άρθρου 1 παρ. 16

Συμφώνως προς το πρώτο εδάφιο της προστιθέμενης παρ. 7, στο άρθρο 11 του ν. 3832/2010 (Α' 38) «Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. παρέχει τη γνώμη της, πριν από την κατάθεσή της στη Βουλή, για κάθε διάταξη, η οποία αφορά την ΕΛ.ΣΤΑΤ., ή τις επίσημες στατιστικές της χώρας, ή με την οποία ο παρών νόμος τροποποιείται ρητώς ή σιωπηρώς (...)».

Εν προκειμένω, για λόγους σαφήνειας, θα ήταν χρήσιμο να αναφερθεί στο κείμενο της διάταξης το όργανο προς το οποίο απευθύνεται η ως άνω γνώμη.

6. Επί του άρθρου 1 παρ. 17

Για λόγους συντακτικής αρτιότητας, θα ήταν ορθότερη η διατύπωση της προτεινόμενης διάταξης, ως εξής: «Ο Κανονισμός μπορεί να προβλέπει ότι η εξειδίκευση διατάξεων του μπορεί να γίνεται με αποφάσεις του Προέδρου της ΕΛ.ΣΤΑΤ. ή με συμφωνίες συνεργασίας με τους φορείς του ΕΛ.Σ.Σ., καθώς και τη δημοσίευση [ανάρτηση] των εν λόγω αποφάσεων στον διαδικτυακό τόπο της ΕΛ.ΣΤΑΤ. χωρίς να απαιτείται άλλη δημοσίευσή τους».

7. Επί του άρθρου 1 παρ. 18

Με την προτεινόμενη διάταξη ρυθμίζεται εκ νέου ο τρόπος επιλογής του Προέδρου της ΕΛ.ΣΤΑΤ., καθώς και θέματα που αφορούν τη θητεία του.

Ο Πρόεδρος της ΕΛ.ΣΤΑΤ. θα επιλέγεται μετά από διεθνή πρόσκληση ενδιαφέροντος, η οποία θα δημοσιεύεται από τον Υπουργό Οικονομικών τέσσερις μήνες πριν από τη λήξη της θητείας του απερχόμενου Προέδρου. Για την αξιολόγηση των υποψηφίων και την επιλογή του Προέδρου της ΕΛ.ΣΤΑΤ. προβλέπεται η σύσταση πενταμελούς επιτροπής εμπειρογνομόνων, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, η οποία θα εκδίδεται πριν από την πρόσκληση ενδιαφέροντος, και ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τη συγκρότηση της επιτροπής και τη λειτουργία της.

Υπό το ισχύον καθεστώς, ο Πρόεδρος της ΕΛ.ΣΤΑΤ. επιλέγεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, συμφώνως προς το άρθρο 14 του Κανονισμού της.

Ειδικότερα, κατά το ως άνω άρθρο 14 περ. ε) του Κανονισμού της Βουλής,

η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής «επιλέγει, κατόπιν της διαδικασίας του άρθρου 12 παρ. 1 (αα) του ν. 3832/2010, ομοφώνως, άλλως με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, τον πρόεδρο, τον αντιπρόεδρο και δύο μέλη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και μπορεί κατά το νόμο να αποφασίζει την αντικατάσταση ενός ή όλων των ανωτέρω μελών της αρχής ή να αποφασίζει την έκπτωσή τους συνεπεία τελεσίδικης καταδίκης για τις αναφερόμενες στο άρθρο 3 παρ. 4 του ν. 3051/2002 πράξεις».

Προφανώς, η ανωτέρω διάταξη του Κανονισμού της Βουλής καθίσταται εφεξής ανενεργός.

Επίσης, σε ότι αφορά την επιλογή ενός μέλους της επιτροπής εμπειρογνομόνων από τη Βουλή των Ελλήνων ισχύουν τα ως άνω αναγραφόμενα στην παρατήρηση υπ' αριθ. 6 επί του άρθρου 2 παρ. 11 του παρόντος.

8. Επί του άρθρου 1 παρ. 22

Πρέπει να διορθωθεί το ΦΕΚ δημοσίευσης του ν. 4270/2014 ως Α' 143, αντί του αναφερόμενου Α' 86.

9. Επί του άρθρου 1 παρ. 24

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ορίζεται η αληθής έννοια της παρ. 4 του άρθρου 20 του ν. 3832/2010 ως προς το εύρος παροχής υπηρεσιών του νομικού συμβούλου της ΕΛ.ΣΤΑΤ., όπως και της παρ. 1 του άρθρου 166 του ν. 4194/2013 (Κώδικας Δικηγόρων) εν σχέσει προς την ως άνω παρ. 4 του άρθρου 20 του ν. 3832/2010. Οι διατάξεις προτείνονται, επομένως, ως ερμηνευτικές.

Σχετικώς σημειώνεται ότι σε περίπτωση αυθεντικής ερμηνείας νόμου, που, κατ' άρθρο 77 του Συντάγματος, γίνεται από τη Βουλή, το ζητούμενο είναι εάν και κατά πόσον η ερμηνευόμενη διάταξη έχει ασαφή και αμφίβολη έννοια, η ασάφεια, δε, είναι τέτοια, ώστε να μην δύναται να συναχθεί, ε τις γνωστές ερμηνευτικές μεθόδους, το σαφές περιεχόμενο της διάταξης (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ [Ολ] 5123/1996), όπως το αν περιέχει κενό ή αντινομία, στοιχεία τα οποία δημιουργούν αβεβαιότητα και, ως εκ τούτου, καθιστούν αναγκαία την ερμηνεία της κατά τρόπο που να της προσδίδει συγκεκριμένη πλέον έννοια (βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975-Corpus, II, Κοινοβουλευτικό Δίκαιο, άρθρο 77, 1985, αρ. 3, σελ. 471 επ., Φ. Σπυρόπουλο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, σελ. 100).

Εφόσον, κατά τα ανωτέρω στοιχεία, τα οποία υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, η διάταξη είναι πράγματι ερμηνευτική κατά την έννοια του άρθρου 77 παρ. 2 του Συντάγματος, έχει αναδρομική ισχύ και ανατρέχει στον χρόνο ψήφισης της ερμηνευομένης. Αν όχι, συνιστά νέα ρύθμιση και ισχύει από την έναρξη ισχύος του παρόντος.

10. Επί του άρθρου 1 παρ. 23 και 25

Με την παρ. 23 του προτεινόμενου άρθρου τροποποιείται η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 20 του ν. 3832/2010 ως προς τον τρόπο επιλογής του νομικού συμβούλου της ΕΛ.ΣΤΑΤ. και ορίζεται ως έναρξη ισχύος της νέας διάταξης η ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρ. 17 του άρθρου 323 του ν. 4072/2013. Περαιτέρω, στην παρ. 25 στοιχ. του άρθρου (β) ορίζεται ότι δαπάνες για την αμοιβή του νομικού συμβούλου της ΕΛ.ΣΤΑΤ., που διορίσθηκε κατόπιν της προκήρυξης ΓΠ-841/20.11.2013, από το χρονικό διάστημα από 14.2.2014 έως τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, θεωρούνται νόμιμες και εκκαθαρίζονται και καταβάλλονται υποχρεωτικώς από τον προϋπολογισμό της ΕΛ.ΣΤΑΤ. αμέσως μετά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (βλ. και ανωτέρω παρατήρηση υπ' αριθ. 9).

Σχετικώς σημειώνεται ότι ο νομοθέτης δεν κωλύεται, κατ' αρχήν, να προσδώσει στον νόμο αναδρομική ισχύ, οπωσδήποτε, όμως, υπό προϋποθέσεις (βλ., σχετικώς, ΟΛΑΠ 4/1990, 7/1990 και 1067/1979 εν σχέσει προς συνταγματικές διατάξεις, όπως, π.χ., τα άρθρα 4 παρ. 1, 17 και 20 παρ. 1, καθώς και διατάξεις της ΕΣΔΑ, όπως τα άρθρα 6 παρ. 1 της Σύμβασης και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της (ΑΠ 1277/2008, ΑΠ 928/2006, ΑΠ 1823/2005). Ειδικότερα, έχει κριθεί ότι «ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται μεν, κατ' αρχήν, να μεταβάλει, ακόμη και αναδρομικά, τις κείμενες ουσιαστικές ρυθμίσεις του νόμου, αρκεί η επέμβασή του αυτή να μην αποτελεί ευθεία κύρωση της διοικητικής πράξης της οποίας η νομιμότητα είναι εκκρεμής ενώπιον των δικαστηρίων, να μην προσβάλει το δεδικασμένο ή την αρχή της αναδρομικότητας των διατάξεων που επιβάλλουν κυρώσεις, να αιτιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και να μην προσβάλλει την αρχή της αναλογικότητας (ΣτΕ 542/1999 Ολ., 1839/1999, 6/2010, πρβλ. ΣτΕ 604/2002 Ολ., 1847/2008 Ολ.). (...)» Εξ άλλου, από τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ συνάγεται ότι «δεν απαγορεύεται γενικώς η θέσπιση αναδρομικών κανόνων δικαίου, όμως, είναι αντίθετες προς αυτήν νομοθετικές ρυθμίσεις μη υπαγορευόμενες από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες θεσπίζονται ε αναδρομική ισχύ, ρυθμίζουν θέμα για το οποίο υφίσταται εκκρεμής δίκη ε διάδικο το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και με τη θέσπισή τους η έκβαση της δίκης αποβαίνει υπέρ του Δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου» (βλ. ΣτΕ 338/2011, όπου και παραπέμπεται σχετική νομολογία). Η επιλογή, εξ άλλου, του χρόνου αναδρομής εναπόκειται, κατ' αρχήν, στον νομοθέτη, η ρύθμιση όμως πρέπει να είναι γενική και αντικειμενική (ενδεικτικώς, βλ. ΣτΕ 3449/2007).

11. Επί του άρθρου 1 παρ. 26

Συμφώνως προ το πρώτο εδάφιο της προτεινόμενης διάταξης, «Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο εισηγείται στον Υπουργό Οικονομικών ημιαυτόματα μέτρα περικοπής δαπανών σε περίπτωση απόκλισης από τους στόχους πρωτογενών πλεονασμάτων (...)».

Για λόγους σαφήνειας και εφαρμογής της διάταξης, θα ήταν σκόπιμο να διευκρινισθεί ο όρος «ημιαυτόματα μέτρα».

12. Επί του άρθρου 1 παρ. 27

Με την προτεινόμενη διάταξη παρέχεται εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση θεμάτων σχετικών «με την εφαρμογή των διατάξεων των προηγούμενων άρθρων» με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών.

Καταρχάς, θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί ότι η εξουσιοδοτική διάταξη προς τον υπουργό δεν αναφέρεται στην εφαρμογή των προηγούμενων άρθρων, αλλά των προηγούμενων παραγράφων του άρθρου 1.

Περαιτέρω, όπως έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επισημοτικής Υπηρεσίας της Βουλής (βλ., ενδεικτικώς, την από 24.4.2015 Έκθεση επί του ν. 4324/2015, παρατ. 6), με τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα να εξουσιοδοτεί την εκτελεστική εξουσία προς θέσπιση κανόνων δικαίου. Ως φορείς της κατ' εξουσιοδότηση ασκούμενης νομοθετικής αρμοδιότητας ορίζονται, πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα της Διοίκησης, εφόσον πρόκειται περί ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Όπως δε γίνεται παγίως δεκτό (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 235/2012, 1210/2010, 2815/2004 κ.ά.), «ως "ειδικότερα θέματα", για τη ρύθμιση των οποίων επιτρέπεται η παροχή νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, νοούνται 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 ρυθμίσεως. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Η ανωτέρω δε 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 εξουσιοδοτήσε-

ως» (ΣτΕ [ΟΛ] 2186/2013). Λεπτομερειακό δε είναι το ζήτημα που αφορά τη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, δεδομένου ότι οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999, 602/2002), ενώ τεχνικού χαρακτήρα είναι το θέμα που αφορά στη θέσπιση ρύθμισης για την οποία απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999).

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν σκόπιμο, η εξουσιοδοτική διάταξη να περιγράφει λεπτομερέστερα τα προς ρύθμιση θέματα τα οποία περιλαμβάνουν φορολογικές διατάξεις, καθώς και ρυθμίσεις σχετικώς με τη συγκρότηση και τη λειτουργία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) και του Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

13. Επί του άρθρου 1 παρ. 28

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «στους συνταξιοδοτούμενους όλων των ασφαλιστικών ταμείων μετά τις 30.06.2015, χορηγείται σύνταξη που αναλογεί στις καταβαλλόμενες εισφορές και μετά την συμπλήρωση του 67ου έτους, χορηγείται το πλήρες ποσό της κατώτατης εγγυημένης σύνταξης (κατώτατο όριο)».

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 Νσχ «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις»), της 13.12.2010 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», της 28.6.2011 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», της 17.10.2011 επί του Νσχ «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», της 6.11.2012 επί του Νσχ «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 2016 Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 2016 και της 12.1.2013 επί του Νσχ 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], 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 ε-

ντολή, 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, καθώς και προστασίας της οικογένειας και της υγείας (άρθρα 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.).

Ειδικότερα, οι σχέσεις της κοινωνικής ασφάλισης ρυθμίζονται από τον νομοθέτη ελευθέρως, με γνώμονα αφενός την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων (ΣτΕ Ολ 2973/1991, ΕΔΚΑ, 1992, σελ. 186), αφετέρου την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου (ΣτΕ 2983/1989, ΕΔΚΑ 1992, σελ. 93), ώστε να μην τίθενται σε κίνδυνο οι μελλοντικές ασφαλιστικές παροχές. Ως προς δε τη μορφή του ασφαλιστικού φορέα, «(η) μόνη δέσμευση που επιβάλλει το Σύνταγμα (...), εκεί όπου ο νόμος καθιερώνει την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση και θεσπίζει την υποχρεωτική καταβολή ασφαλιστικής εισφοράς, είναι η παροχή της κοινωνικής ασφάλισης είτε από μόνο το Κράτος, είτε από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου» (ΣτΕ Ολ 3100/2001, ΝοΒ 2002, σελ. 235, 2692/1993, ΤοΣ 1994, σελ. 895).

Εν συνεχεία, ο ασφαλιστικός δεσμός αποτελεί μεν τη βάση θεμελίωσης του σχετικού δικαιώματος και η σχέση κρατήσεων-παροχών πρέπει να γίνεται γενικώς σεβαστή (ΣτΕ 3152/1992, Ε.Δ.Κ.Α. 1994, σελ. 145), η αρχή της ανταποδοτικότητας, όμως, ως αρχή της αναλογίας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών, «δεν αποτελεί συνταγματικώς κατοχυρωμένο κανόνα», υπό την έννοια της απόλυτης αναλογίας εισφορών και παροχών (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 724-725/2010, ΣτΕ 157/2009 ΔιΔικ 2010, σελ. 354, ΣτΕ 2535/2008, ΔιΔικ 2009, σελ. 1234, ΣτΕ 1022/2005, ΕΔΚΑ 2005 σελ. 654). Δύναται, κατά συνέπεια, δύναται να κάμπτεται νομοθετικώς, είτε όταν για την κάλυψη του κεφαλαίου συνεισφέρουν, εκτός από τις ασφαλιστικές κρατήσεις, και κοινωνικοί πόροι ή το Δημόσιο (ΣτΕ 136/1989, ΤοΣ 1989, σελ. 681), είτε, κατ' εφαρμογή της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, για να ενισχυθούν, περαιτέρω, υστερούντες εισοδηματικώς ασφαλισμένοι (βλ. ΣτΕ 3096/2001, ΤοΣ 2001, σελ. 128).

Εξ άλλου, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να προβαίνει σε ρυθμίσεις του ύψους των συντάξεων κατόπιν στάθμισης των υφιστάμενων συνθηκών (ΣτΕ 1166/1989, ΕλλΔνη 1991, σελ. 397, ΣτΕ 2535/2008, ΔιΔικ 2009, σελ.

1234), μπορεί δε να μειώνει τις συντάξιμες αποδοχές, χωρίς να προσβάλλει κεκτημένο δικαίωμα του συνταξιούχου (ΕλΣ 236/1991, ΔιΔικ 1991, σελ. 702), προκειμένου «να επιτύχει την εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος της Χώρας, εξυπηρετώντας με τον τρόπο αυτό το δημόσιο συμφέρον (ΣτΕ 2522/2008 και 1613/2007)». Δεν κωλύεται, τέλος, να μεταβάλλει για το μέλλον το σύστημα συνταξιοδότησης κατηγοριών ασφαλισμένων, ιδίως δε το ύψος των ασφαλιστικών παροχών, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος, ενόψει των εκάστοτε βιοτικών αναγκών που επικρατούν και των οικονομικών δυνατοτήτων των ασφαλιστικών οργανισμών (Πρβλ. ΣτΕ Ολ 542/1999, 615/1991, 3552/1990, 3984/1987 κ.ά.).

Βασικό, πάντως, 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 διαβιώσεώς 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 διαβιώσεως, όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου». (...) Έτσι, εν όψει, «ιδιαιτέρως, του προπεριγραφέντος δημοσίου σκοπού (διασφάλιση στους εργαζομένους ικανοποιητικού επιπέδου διαβιώσεως 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 ασφαλίσεως 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.)». Βλ., σχετικώς, πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας [ΣτΕ(Ολ) 2287/2015, σκέψη 7, ΔΕΝ 2015, σελ. 753 επ. Παρόμοιες οι ΣτΕ(Ολ) 2288-2290/2015].

14. Επί του άρθρου 1 παρ. 29 και 30

Κατά την πρώτη από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, «από 01.01.2015 εντάσσονται υποχρεωτικά στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ) όλα τα ταμεία και οι τομείς επικουρικής ασφάλισης που δεν έχουν ενταχθεί μέχρι την δημοσίευση του παρόντος. Κάθε αντίθετη με το περιεχόμενο της ρύθμισης αυτής διάταξη καταργείται».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι το ν.π.δ.δ. υπό την επωνυμία «Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης» (Ε.Τ.Ε.Α.) συνεστήθη με τον ν. 4052/2012, τελεί δε υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης προς τον σκοπό, συμφώνως προς την παρ. 2 του άρθρου 35 του ν. 4052/2012, της παροχής «μηνιαίας επικουρικής σύνταξης λόγω γήρατος, αναπηρίας και θανάτου στους εργαζομένους στον ιδιωτικό, τον δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, τις τράπεζες και τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους». Στο Ε.Τ.Ε.Α. εντάχθηκαν, από την έναρξη λειτουργίας του, το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών (ΕΤΕΑΜ), οι τομείς του Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης Ιδιωτικού Τομέα (ΤΕΑΙΤ), το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημόσιων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ) και οι τομείς αυτού «ΤΕΑΠΟΚΑ» και «ΤΑΔΚΥ», το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (ΕΤΑΤ) ως προς την επικουρική ασφάλιση, οι τομείς του Κλάδου Επικουρικής Ασφάλισης του Ταμείου Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΤΑΥΤΕΚΩ), καθώς και ο Κλάδος Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ του ΤΑΥΤΕΚΩ ως προς τους κατ' επικουρική ασφάλιση ασφαλισμένους του.

Τα Ε.Τ.Ε.Α. συνεστήθη, επομένως, ως φορέας «υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως και, εν όψει τούτου, ως ν.π.δ.δ., (...) συμβάλλ[ει] –διά της χορηγίας παροχών συμπληρωματικών («επί πλέον» [...]) εν σχέσει προς τις χορηγούμενες από τα Ταμεία υποχρεωτικής κύριας ασφαλίσεως– στην επίτευξη του προεκτεθέντος, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, δημοσίου σκοπού, στην διασφάλιση δηλαδή υπέρ των συνταξιούχων ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης, κατά το δυνατόν εγγύς εκείνου το οποίο είχαν αυτοί κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου». Βλ., σχετικώς, την προαναφερόμενη πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας [ΣτΕ(Ολ) 2287 -2290/2015].

Εξ άλλου, συμφώνως προς την παράγραφο 30, «από την ανωτέρω ημερομηνία πόροι όλων των εντασσόμενων ταμείων επικουρικής ασφάλισης στο ΕΤΕΑ είναι οι προβλεπόμενοι στο άρθρο 38 του Ν. 4052/2012». Πόροι, επομένως, του ΕΤΕΑ αποτελούν, κατά το άρθρο 38 του ν. 4052/2012, και μάλιστα αναδρομικώς από 1.1.2015, μόνον «τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων και εργοδοτών», καθώς και «τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των ταμείων - τομέων και κλάδων που εντάσσονται στο ΕΤΕΑ, οι πρόσοδοι περιουσίας, καθώς και η απόδοση των κεφαλαίων και αποθεματικών αυτών και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται στην οικεία νομοθεσία ή άλλες γενικές διατάξεις νόμων», χωρίς να προβλέπεται επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Σημειώνεται, συναφώς, ότι, συμφώνως προς πρόσφατη νομολογία του

Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ., σχετικώς, τις προαναφερόμενες [ΣτΕ(Ολ) 2287 -2290/2015], «η κρατική μέριμνα για την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση (κύρια και επικουρική) δεν εξαντλείται στην ίδρυση από το κράτος των οικείων δημοσίων φορέων, στον ορισμό των διοικούντων αυτούς οργάνων, στην άσκηση εποπτείας της δραστηριότητάς τους και της διαχείρισεως της περιουσίας τους και στη θέσπιση των σχετικών κανόνων, αλλά περιλαμβάνει και τη μέριμνα για την προστασία του ασφαλιστικού τους κεφαλαίου, δηλαδή για τη βιωσιμότητά τους χάριν και των επομένων γενεών, μέριμνα η οποία εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με τη θέσπιση ρυθμίσεων για την προστασία και την αξιοποίηση της περιουσίας τους και την επωφελή διαχείριση των αποθεματικών τους, με τον καθορισμό εκάστοτε των οικείων συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων, με την πρόβλεψη κοινωνικών πόρων, και, κυρίως, με την απ' ευθείας συμμετοχή στην χρηματοδότηση των εν λόγω φορέων μέσω του κρατικού προϋπολογισμού. Και τούτο διότι, εφ' όσον καθιερώνει υποχρέωση των εργαζομένων και των εργοδοτών τους να καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές, το κράτος, ως εγγυητής, οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των παροχών και τη βιωσιμότητα των οικείων ασφαλιστικών οργανισμών (η οποία, κατά τα ανωτέρω, δεν συναρτάται, αποκλειστικώς ή προεχόντως, με το ύψος των εισφορών), φέρει δε την κύρια ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους (βλ. γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου 24.6.2010). (...) Το ύψος της κρατικής συμμετοχής στη χρηματοδότηση των φορέων της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως –συμμετοχής η οποία πρέπει να είναι επαρκής για την εξυπηρέτηση των προεκτεθέντων συνταγματικώς επιβεβλημένων σκοπών (επάρκεια παροχών προς διασφάλιση ικανοποιητικού κατά τα ανωτέρω επιπέδου διαβιώσεως και διασφάλιση της βιωσιμότητας του οικείου ασφαλιστικού φορέα)– προσδιορίζεται εκάστοτε από τον κρατικό προϋπολογισμό, λαμβανομένων υπ' όψιν και των διατάξεων του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού. (...) Διότι ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της επικουρικής κοινωνικής ασφαλίσεως, η οποία παρέχεται από το Ε.Τ.Ε.Α. και άλλους φορείς και η, συνεπεία τούτου, λειτουργία αυτών υπό μορφήν νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΑΕΔ 87/1997, ΣτΕ 5024/1987 Ολ., κ.ά.) δικαιολογούνται από τον δημόσιο σκοπό, τον οποίο οι φορείς αυτοί υπηρετούν κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, συμβάλλοντας – δια της χορηγήσεως παροχών συμπληρωματικών εν σχέσει προς τις χορηγούμενες από τους φορείς υποχρεωτικής κύριας ασφαλίσεως– στη διασφάλιση υπέρ των συνταξιούχων ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβιώσεως, κατά το δυνατόν εγγύς εκείνου το οποίο είχαν αυτοί κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου. Εν όψει δε του εν λόγω δημοσίου σκοπού, το κράτος, ανεξαρτήτως αν μέχρι σήμερα δεν έχει προβλεφθεί τακτική κρατική χρηματοδότηση των φορέων της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφαλίσε-

ως, υποχρεούται, πάντως, κατά την ανωτέρω συνταγματική διάταξη, να συμμετέχει στη χρηματοδότηση και των φορέων τούτων, προς κάλυψη των ελλειμμάτων τους».

15. Επί του άρθρου 1 παρ. 31

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «από 01.01.2016 έως 31.12.2021 οι εγγυημένες σε μηνιαία βάση συνταξιοδοτικές εισφορές (κρατική επιχορήγηση) προς τα ασφαλιστικά ταμεία κύριας ασφάλισης διατηρούνται σε ονομαστικούς όρους στο ύψος που προβλέπεται για την 31.7.2015». Από τη γραμματική διατύπωση του προτεινόμενου άρθρου συνάγεται ότι η υποχρεωτική, κατά το Σύνταγμα, κρατική χρηματοδότηση της κύριας κοινωνικής ασφάλισης διατηρείται, μέχρι το 2021, σε ονομαστικές τιμές στα επίπεδα του μηνός Ιουλίου του τρέχοντος έτους.

Ως προς την προβληματική σχετικώς με τη χρηματοδότηση, εν γένει, της κοινωνικής ασφάλισης (κύριας και επικουρικής), βλ. ανωτέρω, Παρατηρήσεις επί των παρ. 29 και 30 του άρθρου 1, καθώς και τις σε αυτές αναφερόμενες παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, επισημαίνεται ότι το Κράτος υποχρεούται να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, διαθέτοντας για τον σκοπό αυτό ένα μέρος των γενικών εσόδων του προϋπολογισμού [βλ. ΣτΕ (Ολ) 5024/1987, ΕΔΚΑ 1988, σελ. 233] και ότι η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί «να αναπληρώνεται με παροχές προνοιακού χαρακτήρα», η δε διασφάλιση της βιωσιμότητας των εν λόγω οργανισμών δεν δύναται να «απόκειται στους ίδιους τους ασφαλισμένους, συναρτώμενη, προεχόντως ή και αποκλειστικώς, με την μαθηματική σχέση μεταξύ καταβαλλόμενων εισφορών και χορηγούμενων παροχών» [ΣτΕ (Ολ) 2287-2290/2015].

Αθήνα, 15 Ιουλίου 2015

Οι εισηγητές

Αθανασία Διονυσοπούλου

Λέκτορας της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Επιστημονική Συνεργάτις

Δημήτριος Κανελλόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών

Δημήτριος Βασιλείου

Γεωργία Μακροπούλου

Γεώργιος Φωτόπουλος

Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

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