



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις»

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 δύο Μέρη και 115 άρθρα.

Με τις διατάξεις του Μέρους Α' που περιλαμβάνει 11 Κεφάλαια και 112 άρθρα, επιχειρείται «η πλήρης αναμόρφωση του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης», με στόχο «την αντιμετώπιση όλων των δομικών (...) παθογενειών του συστήματος, σε συνθήκες γενικευμένης κρίσης και πρόσθετων μνημονιακών υποχρεώσεων» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νοσχ, σελ. 1 και 3).

Ειδικότερα, κατά την Αιτιολογική Έκθεση, επιδιώκεται:

- Η διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, με τη δημιουργία Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, στον οποίο εντάσσονται οι υφιστάμενοι οργανισμοί κύριας ασφάλισης.

- Η ισονομία, με τη θέσπιση ενιαίων κανόνων για όλους τους ασφαλισμένους και με τον ανακαθορισμό των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων.

- Η εξασφάλιση επαρκούς αναπλήρωσης εισοδήματος «για τους μακροχρόνια ανέργους, όσους εργάζονται με [άτυπες] μορφές εργασίας ή αμείβονται με χαμηλούς μισθούς», με τη θέσπιση «εθνικής σύνταξης».

- Η διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος, της διαγενεακής ισότητας και της δίκαιης κατανομής των θυσιών.

- Η εξασφάλιση στους συνταξιούχους αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης που δεν απέχει ουσιωδώς από αυτό που είχαν κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου.

Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται, ιδίως, ότι από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νόμου, η κύρια σύνταξη υπολογίζεται ως το άθροισμα της «εθνικής σύνταξης» και της «ανταποδοτικής σύνταξης». Η εθνική σύνταξη δεν χρηματοδοτείται από ασφαλιστικές εισφορές, αλλά απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό, το δε ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης υπολογίζεται βάσει των αποδοχών επί των οποίων καταβλήθηκαν εισφορές και συγκεκριμένου ποσοστού αναπλήρωσης εισοδήματος (άρθρο 2).

Η εθνική σύνταξη καταβάλλεται από τον συνιστώμενο Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (εφεξής, Ε.Φ.Κ.Α.) «σε όλους, όσοι θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης», κατά τις οικείες διατάξεις, σε περίπτωση δε σώρευσης συντάξεων, χορηγείται μία εθνική σύνταξη. Για την πρώτη εφαρμογή του προτεινόμενων διατάξεων, η εθνική σύνταξη ορίζεται σε τριακόσια ογδόντα τέσσερα (384) ευρώ μηνιαίως και καταβάλλεται ακέραια, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης. Το ποσό της εθνικής σύνταξης βαίνει μειούμενο κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης (άρθρο 7).

Εν συνεχεία, ορίζεται ότι οι ασφαλισμένοι που θεμελιώνουν δικαίωμα κύριας σύνταξης, δικαιούνται ανταποδοτικό μέρος σύνταξης, που υπολογίζεται βάσει των συντάξιμων αποδοχών τους, του χρόνου ασφάλισής τους και των κατ' έτος ποσοστών αναπλήρωσης εισοδήματος από συντάξιμες αποδοχές, δηλαδή από τον μέσο όρο των μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού βίου του (άρθρα 8 και 28). Ειδικά για τους αυτοαπασχολούμενους, λαμβάνονται υπόψη οι ασφαλιστικές κατηγορίες βάσει των οποίων καταβλήθηκαν εισφορές καθ' όλον τον χρόνο ασφάλισης του εργαζομένου, έως το 2016, και, από το 2017 και μετά, το εισόδημα που θα υπόκειται σε εισφορές, καθ' όλη την υπόλοιπη διάρκεια του εργασιακού βίου τους (άρθρο 27).

Περαιτέρω, προστατεύονται οι ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις (άρθρο 14) και ρυθμίζονται: η παράλληλη ασφάλιση, με καταβολή των εισφορών που προβλέπονται «για κάθε αναληφθείσα επαγγελματική δραστηριότητα» (άρθρα 17 και 36), η ανάληψη, από συνταξιούχο, εργασίας ή δραστηριότητας ή η απόκτηση, εκ μέρους του, ιδιότητας που υπάγεται στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. (άρθρο 20), η εφάπαξ παροχή (άρθρο 35), οι εν γένει ασφαλιστικές εισφορές (άρθρα 38 έως 46) και το μηνιαίο μέρισμα που χορηγείται από το Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων (Μ.Τ.Π.Υ., άρθρο 48), καθώς και η οργάνωση και λειτουργία του Ε.Φ.Κ.Α. (Κεφάλαιο Ε', άρθρα 51 έως 73).

Εξ άλλου, συνιστάται, στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (Ε.Τ.Ε.Α.), που μετονομάζεται σε Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.), κλάδος εφάπαξ παροχών, στον οποίο εντάσσονται επιμέρους Ταμεία, Κλάδοι και Λογαριασμοί πρόνοιας, ρυθμίζονται ζητήματα υπαγωγής στην εν λόγω ασφάλιση, καθώς και οργάνωσης και λειτουργίας του νέου φορέα (άρθρα 74 έως 85), και ιδρύεται ν.π.ι.δ. υπό την επωνυμία Ταμείο Μηχανικών Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (Τ.Μ.Ε.Δ.Ε.), στο οποίο μεταφέρονται οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Δ΄ Εγγυοδοσίας και Πιστοδοσίας του Τομέα Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε. του πρώην Ενιαίου Ταμείου Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (Ε.Τ.Α.Α., άρθρα 86 έως 89).

Τέλος, ανακαθορίζονται τα εισοδηματικά κριτήρια χορήγησης του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (Ε.Κ.Α.Σ.) που καταργείται την 1-1-2020 (άρθρο 92), θεσπίζεται Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλικών και καθορίζονται τα κριτήρια χορήγησής του (άρθρο 93), και προβλέπεται, για τους ελεύθερους επαγγελματίες, μειωμένες, εν σχέσει προς τα θεσπιζόμενα, μηνιαίες ασφαλιστικές εισφορές, κατά την περίοδο από 1.1.2017 έως 31.12.2020 (άρθρο 98).

Το Μέρος Β΄ περιλαμβάνει ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (άρθρο 113) και φορολογίας κερδών από τυχερά παίγνια (άρθρο 114), ενώ με το άρθρο 115 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νομοσχεδίου.

Β. Το νομοσχέδιο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, συνοδεύεται από γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 20ης Απριλίου 2016, στην οποία διατυπώνονται επισημάνσεις στις επιμέρους διατάξεις του Α΄ και Β΄ Μέρους του νομοσχεδίου. Σημειώνεται ότι στη νομοθεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 16 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013) προβλέπεται ότι η γνωμοδότησή του είναι αναγκαία για κάθε είδους θέματα απονομής συντάξεων που βαρύνουν τον προϋπολογισμό του Δημοσίου, για την περίπτωση απονομής τους από τους ΟΤΑ ή άλλα ΝΠΔΔ. 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 συντάξεως (νομοσχέδια αναφερόμενα οπωσδήποτε εις την απονομή 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 διατά-

Ξεις περί των δημοσίων υπαλλήλων είτε επαναλαμβάνουν κατά βάση τις διατάξεις αυτές. Κατά πάγια δε νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ενδεικτικώς, ΕΛΣ Ολ 983/1998), «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 ψήφιση των ειδικών αυτών νόμων και την προφύλαξή της από την θέσπιση διατάξεων 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., ενδεικτικώς, Απ. Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2005, σελ. 192 επ.).

Γ. 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 μισθολογιοβαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», της 6.11.2012 επί του Νσχ «Εγκριση 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 «Εγκριση 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 Νσχ «Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.)], 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 του Συντάγματος, επιφυλάσσεται στον κοινό νομοθέτη η ευχέρεια να ρυθμίζει τα θέματα που αναφέρονται στην οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, στο πλαίσιο των κανόνων που τί-

θενται από τις εν γένει συνταγματικές διατάξεις, ιδίως περί ισότητας, προστασίας της οικογένειας και της υγείας, εδραίωσης της κοινωνικής ειρήνης και σεβασμού της αξίας του ανθρώπου (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.).

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, να καμφθεί 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, υπό το φως 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 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 διαβιώσεως, 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 ασφαλίσεως, 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. Στο πλαίσιο αυτό, δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών (ΣτΕ 3487/2008 Ολ. κ.ά.), επιτρέπονται δε η θέσπιση ανώτατου ορίου παροχών, η απονομή συντάξεως επί εργατικού ατυχήματος ανεξαρτήτως καταβολής εισφορών ή η μη χορήγηση συντάξεως, παρά την καταβολή εισφορών, σε περίπτωση μη θεμελιώσεως του ασφαλιστικού δικαιώματος». 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.)».

Σε κάθε περίπτωση, «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 διαχειρίσεως 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 ασφάλισης –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 (...). Βλ., σχετικώς, πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας [ΣτΕ(Ολ) 2287/2015, σκ. 7 και επ., ΔΕΝ 2015, σελ. 753 επ. Παρόμοιες οι ΣτΕ(Ολ) 2288-2290/2015].

Εξ άλλου, όταν ο νομοθέτης επιχειρεί μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που κατατείνει στον εκ νέου υπολογισμό των συντάξεων, τόσο των ήδη συνταξιούχων όσο και των μελλοντικών δικαιούχων, οφείλει να προβαίνει προηγουμένως «σε εμπεριστατωμένη μελέτη, προκειμένου να διαπιστώσει και να αναδείξει τεκμηριωμένα ότι η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων [είναι] συμβατή με τις σχετικές συνταγματικές δεσμεύσεις, τις απορρέουσες, μεταξύ άλλων, από το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, [οφείλει], κατ' αρχάς, ο νομοθέτης να προβεί σε συνολική εκτίμηση των παραγόντων που προκάλεσαν το πρόβλημα το οποίο επικαλείται ως προς τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών (και, μάλιστα, ενός εκάστου εξ αυτών, εν όψει της διοικητικής και οικονομικής του αυτοτέλειας), και, εν όψει των παραγόντων αυτών –όπως είναι η μείωση της αξίας, μέσω του PSI (ν. 4050/2012), των διαθεσίμων κεφαλαίων των εν λόγω οργανισμών, (...) κυρίως δε, η παρατεινόμενη ύφεση και η συνακόλουθη αύξηση της ανεργίας, στις οποίες ουσιωδώς συμβάλλει η πτώση του βιοτικού επιπέδου μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού συνεπεία μέτρων αντίστοιχων με τα επίδικα (μειώσεις συντάξεων και μισθών) ή φορολογικών επιβαρύνσεων– να κρίνει για την προσφορότητα των επίδικων αυτών μέτρων. Τούτο δε εν όψει και της διαπιστώσεώς του ότι τα αντίστοιχα μέτρα που είχε λάβει μέχρι [τώρα] (μειώσεις συντάξεων και μισθών) δεν [έχουν] αποδώσει τα αναμενόμενα και ότι η οικονομική ύφεση είχε ενταθεί με ρυθμούς που είχαν ανατρέψει τις αρχικές προβλέψεις. Ακόμη δε (...), ο νομοθέτης [πρέπει] περαιτέρω να μελετήσει και να αποφανθεί αιτιολογημένα για την αναγκαιότητά τους, εξετάζοντας

την ύπαρξη τυχόν εναλλακτικών επιλογών και συγκρίνοντας τα οφέλη και τα μειονεκτήματα της καθεμιάς για τους επιδιωκόμενους δημόσιους σκοπούς (δημοσιονομική προσαρμογή, βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών, διασφάλιση ικανοποιητικού, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 Συντ., επιπέδου ζωής των ασφαλισμένων). Τέλος, εφ' όσον, πάντως, κατόπιν των ανωτέρω, ο νομοθέτης [επιλέξει], να προβεί σε συγκεκριμένες περικοπές συντάξεων (επιλογή, κατ' αρχήν, δικαστικώς ανέλεγκτη), [οφείλει] προηγουμένως να εξετάσει με τρόπο επιστημονικό και δικαστικά ελέγξιμο, αν οι επιπτώσεις των περικοπών τούτων στο βιοτικό επίπεδο των θιγομένων, αθροιζόμενες με τις επιπτώσεις από τα ήδη ληφθέντα γενικά μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης (όπως οι αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις) και συνδυαζόμενες με τις ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες της διανυόμενης έκτακτης περιόδου (κόστος αγαθών και υπηρεσιών, περικοπές παροχών υγείας, ανεργία και επίδρασή της στο οικογενειακό εισόδημα, έκταση και περιεχόμενο δανειοληπτικών υποχρεώσεων), οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων κάτω του ορίου εκείνου που συνιστά, κατά τα προεκτεθέντα, τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού τους δικαιώματος». [ΣτΕ(Ολ) 2287/2015, όπ. π., σκ. 24].

Δ. Επισημαίνεται, περαιτέρω, ότι και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Δ.Δ.Α.) αναγνωρίζει στα συμβαλλόμενα κράτη ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά στη διαμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, λαμβανομένων υπόψη τόσο των οικονομικών δεδομένων όσο και των ιδιαιτεροτήτων της εκάστοτε χώρας (Ε.Δ.Δ.Α., 8.12.2009, *Muñoz Díaz κατά Ισπανίας*, αριθμ. 49151/07, 8.12.2009, *Wieczorek κατά Πολωνίας* αριθμ. 18176/05).

Ε. Εξ άλλου, περιορισμός που τείνει σε αποστέρηση προστατευόμενου από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. περιουσιακού αγαθού, είναι ανεκτός μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό τους όρους που προβλέπονται από τον νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι πρέπει να προβάλλονται με ειδική αιτιολογία. Απαιτείται, επομένως, ως λόγος θέσπισης τέτοιων περιορισμών, η ύπαρξη ορισμένης δημόσιας ωφέλειας, η οποία είναι αναγκαίο να αναφέρεται ρητώς στο κείμενο του νόμου ή την αιτιολογική του έκθεση και να δικαιολογεί ειδικώς την εξαίρεση από τον κανόνα της προστασίας της περιουσίας (ΕΛΣ 1562/2005, ΕΔΔΔΔ 2005, σελ. 822), λαμβανομένων υπόψη των συνταγματικώς κατοχυρωμένων και δικαστικώς εκτιμώμενων αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου (Βλ. ΕΛΣ Ολ 510, 1939/2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 429, 581, ΣτΕ [Ολ] 668/2012, σκ. 35, όπ.π.). Η εκτίμηση δε του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δη-

μοσίου συμφέροντος επιβάλλοντος τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημόσιου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσεις James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, No 8793/79, Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου, της 20.11.1995, Saarinen κατά Φινλανδίας, της 28.1.2003, Κλιάφας και λοιποί κατά Ελλάδος, της 8.7.2004, σκέψη 25, Andrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009).

Ως προς τις κοινωνικές παροχές, το Ε.Δ.Δ.Α. δέχεται παγίως (βλ. Αγγ. Στεργίου, «Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων», σε: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, 2009, σελ. 1 επ., καθώς και Στ. Κτιστάκη, «Οι κοινωνικές παροχές υπό το πρίσμα της Ε.Σ.Δ.Α.», ΘΠΔΔ, 2009, σελ. 657 επ., καθώς και ανωτέρω ΣτΕ [ΟΛ] 668/2012, σκ. 34, όπ.π.), ότι:

- στην έννοια της περιουσίας του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου περιλαμβάνονται και απαιτήσεις για κοινωνικοασφαλιστικές εν γένει παροχές (Ε.Δ.Δ.Α. υποθ. Vesna Hasaní κατά Κροατίας, αποφ. της 30.9.2010, Ε.Δ.Δ.Α., υποθ. Αντωνακοπούλου κ.α., απόφ. 14.12.99, υποθ. Γεωργιάδης, απόφ. 28.3.2000, υποθ. Gaygusuz, απόφ. 16.9.1996, ΕΔΚΑ 1997, σελ.11, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Αζίνας, απόφ. 20.6.02, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 896, υποθ. Αποστολάκης, απόφ. 22.10.2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 689), καθώς και η αξίωση για καταβολή προβλεπόμενων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους μέλους αποδοχών, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες για την καταβολή τους προϋποθέσεις (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. Kechko κατά Ουκρανίας, απόφ. της 8.2.2006, Vilho Eskelinen και λοιποί κατά Φινλανδίας, απόφ. της 19.4.2007).

- το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν εγγυάται στους ασφαλισμένους δικαίωμα σε ορισμένο ποσό σύνταξης ή μισθού (Ε.Δ.Δ.Α., υποθ. Andrejeva κατά Λετονίας, απόφ. της 18.2.2009, Ε.Δ.Δ.Α., υποθ. Λαδάς, απόφ. 21.2.2008, υποθ. Asmundsson, απόφ. 12.10.2004, ΕΔΚΑ 2005, σελ. 97, υποθ. Domalewski, απόφ. 15.6.1999).

- επί επεμβάσεων στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα πρέπει να διατηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και της ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου (Ε.Δ.Δ.Α. υποθ. Asmundsson, όπ. π.), και ότι

- δίκαιη ισορροπία εξασφαλίζεται όταν οι περικοπές αποδοχών, συντάξεων κ.λπ. είναι «εύλογες», δηλαδή δεν καταργούν πλήρως το δικαίωμα και, μάλιστα, δεν οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειας των δικαιούχων, κατά παράβαση του άρθρου 3 της Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α., υποθ. Moskal, απόφ. 15.9.2009, υποθ. Budina, απόφ.

18.6.2009, υπόθ. Asmundsson, απόφ. 30.3.2005 και υπόθ. Larioshina, απόφ. 23.4.2002).

Από τη συνολική, επομένως, θεώρηση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ., σχετικώς, και Αθ. Πετρόγλου, «Μνημόνιο, Κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων», ΕΔΚΑ, 2010, σελ. 1) προκύπτει ότι, προκειμένου να εξετάσει την τήρηση της ως άνω δίκαιης ισορροπίας, το Ε.Δ.Δ.Α. θέτει κριτήρια τα οποία επικεντρώνονται, ευλόγως, κατά κύριο λόγο στον βαθμό προσβολής των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων και όχι τόσο στον βαθμό προσβολής του δημόσιου συμφέροντος.

Ο τρόπος και η έκταση της στέρησης της σύνταξης (πλήρης ή μερική), η ύπαρξη ή όχι άλλων μέσων διαβίωσης, η διατήρηση ή όχι του δικαιώματος στην υγειονομική περίθαλψη αποτελούν, κατά τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., τα κριτήρια για την τήρηση ή μη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της προσβολής αγαθού που προστατεύεται από την Ε.Σ.Δ.Α. και του δημόσιου συμφέροντος.

Έτσι, επί πλήρους και αυτοδίκαιης στέρησης της σύνταξης, το Ε.Δ.Δ.Α. αποφαίνεται ότι διαταράσσεται η ως άνω δίκαιη ισορροπία και, ως εκ τούτου, συντρέχει παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Αποστολάκης, όπ. π., σελ. 689 και υπόθ. Asmundsson, όπ. π., σελ. 97).

Αντιθέτως, επί μερικής στέρησης, το Ε.Δ.Δ.Α. έκρινε ότι δεν είναι αντίθετη προς την Ε.Σ.Δ.Α. διάταξη που προβλέπει μείωση της σύνταξης. Ειδικότερα, η απόφαση μείωσης της σύνταξης, η οποία ελήφθη με προσοχή και συνοδεύθηκε από εκτεταμένες διαδικαστικές εγγυήσεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διαταράσσει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων και του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Banfield, απόφ. 18.10.2005, σε: Κυπριανού Πάνου, «Η απώλεια της συντάξεως ως συνέπεια πειθαρχικού ή ποινικού κολασμού και οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις των ελληνικών δικαστηρίων και του Ε.Δ.Δ.Α.», ΕΔΚΑ 2009, σελ. 673 επ.).

ΣΤ. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, ειδικώς ως προς συγκεκριμένες κατηγορίες ασφαλισμένων (αυτοαπασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες), η επιβολή εισφοράς κύριας σύνταξης, επικουρικής ασφάλισης, υγειονομικής περίθαλψης και εφάπαξ παροχής, με συντελεστή άνω του 35% επί του εισοδήματός τους, σε συνδυασμό με τις θεσπιζόμενες, διά του άρθρου 113 του παρόντος, νέες κλίμακες συντελεστών φόρου εισοδήματος και εισφοράς αλληλεγγύης, άγει, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε υπέρμετρη μείωση του εισοδήματός τους και θίγει το, κατά το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγ-

ματος, δικαίωμα συμμετοχής τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, έστω και αν, προσωρινώς, για τη μεταβατική περίοδο από 1.1.2017 έως 31.12.2020, προβλέπονται, ειδικώς για τους ελεύθερους επαγγελματίες, μειωμένες ασφαλιστικές εισφορές, οι οποίες, κατά το ποσό της έκπτωσης, θα καταβληθούν σε μεταγενέστερο χρόνο.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 4

Κατά το προς ψήφιση άρθρο, «1α. Από 1.1.2017 οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι της Βουλής, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμίδας, οι ιερείς και οι υπάλληλοι των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος, από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου υπάγονται για κύρια σύνταξη στο ασφαλιστικό – συνταξιοδοτικό καθεστώς του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) που συστήνεται με τις διατάξεις του άρθρου 51 και οι συντάξεις τους κανονίζονται και καταβάλλονται με βάση τις ρυθμίσεις του παρόντος και τις λοιπές μεταβατικές διατάξεις».

Σημειώνεται, κατ' αρχάς, ότι στη φράση «τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι της Βουλής», πρέπει να προστεθούν οι λέξεις «και λειτουργοί» πριν από τις λέξεις «της Βουλής».

Επισημαίνεται, περαιτέρω, ότι το ιδιαίτερο υπηρεσιακό καθεστώς των ως άνω δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, όπως αυτό ρυθμίζεται, ιδίως, με τα άρθρα 103 και 87 του Συντάγματος, δεν αποκλείει την υπαγωγή τους σε, κοινό με τους λοιπούς εργαζόμενους, φορέα, υποχρεωτικής κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, Κοινωνικής Ασφάλισης, ενόψει και της καθολικότητας του σχετικού κοινωνικού δικαιώματος (βλ. αντίθετη άποψη πλειοψηφίας της γνωμοδοτικής Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Πρακτικά 1ης Ειδ.Συνεδ./20.4.2016).

Ειδικότερα, δεν προκύπτει από τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις υπαγωγή των εν λόγω εργαζομένων σε ιδιαίτερο «ασφαλιστικό καθεστώς – το οποίο τελεί σε συνάρτηση της θέσης που κατέχουν και ως εκ τούτου αποτελεί σύστημα επαγγελματικής ασφάλισης– [διακρινόμενο] από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που κατοχυρώνεται ως κοινωνικό δικαίωμα στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος» (βλ. ανωτέρω γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου).

Εξ άλλου, η προτεινόμενη υπαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών στον Ε.Φ.Κ.Α. ουδόλως θίγει την, κατ' άρθρο 98 του Συντάγματος,

δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κριτήριο της οποίας είναι η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου και όχι ο φορέας ασφάλισής του.

2. Επί του άρθρου 6

Με τις προτεινόμενες διατάξεις προβλέπονται μεταβατικές διατάξεις για τους ασφαλισμένους του Δημοσίου στο νέο συνταξιοδοτικό καθεστώς.

Έτσι, κατά την προτεινόμενη διάταξη, οι συντάξεις όσων αποχωρούν από την υπηρεσία, υποβάλλοντας ταυτόχρονα και αίτηση συνταξιοδότησης, μέχρι την ημερομηνία έναρξης ισχύος του υπό ψήφιση νόμου, υπολογίζονται συμφώνως προς τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου που ίσχυαν κατά την 31.12.2014 –με τον περιορισμό ως προς το ανώτατο όριο σύνταξης– με εξαίρεση όσους δεν πληρούν, κατά την ίδια ημερομηνία, τις προϋποθέσεις άμεσης καταβολής της σύνταξής τους, οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις του υπό ψήφιση νόμου.

Περαιτέρω, οι συντάξεις όσων αποχωρούν, από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του υπό ψήφιση νόμου, προσδιορίζονται κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του. Σε όσα από τα ανωτέρω πρόσωπα αποχωρούν από την έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νόμου και εντός του έτους 2016, σε περίπτωση κατά την οποία το ακαθάριστο ποσό της προσδιοριζόμενης σύνταξης υπολείπεται κατά ποσοστό άνω του 20%, του ποσού της σύνταξης που θα ελάμβαναν με βάση τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου όπως αυτές ίσχυαν κατά την 31.12.2014, το ήμισυ της διαφοράς αυτής καταβάλλεται ως προσωπική διαφορά, ενώ για όσους αποχωρήσουν εντός του έτους 2017 ή εντός του έτους 2018, η, κατά τα ανωτέρω, προσωπική διαφορά, ανέρχεται στο ένα τρίτο (1/3) της διαφοράς και στο ένα τέταρτο (1/4) αυτής, αντιστοίχως.

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι νομοθετική ρύθμιση για σταδιακή μετάβαση σε νέο συνταξιοδοτικό καθεστώς είναι συμβατή προς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου, έκφραση της οποίας αποτελεί, στο πεδίο του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης, η αρχή της προστασίας του κεκτημένου ασφαλιστικού δικαιώματος (βλ. Στ. Κτιστάκη, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, Ε.Δ.Κ.Α., 2012, σελ. 481, ιδίως σελ. 494. Για την έννοια της «ώριμης προσδοκίας» στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης βλ., ενδεικτικώς, Ολ. Αγγελουπούλου, Τα νέα όρια ηλικίας του ν. 3863/2010. Η προστασία «θεμελιωμένων δικαιωμάτων» και ώριμων προσδοκιών από το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σελ. 908.).

Συναφώς προς την διαφορετική μεταχείριση ασφαλισμένων βάσει του χρόνου έκδοσης του σχετικού νόμου, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει

κρίνει ότι ούτε ο κοινός νομοθέτης, ούτε η κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση εμποδίζονται από τα άρθρα 4 παρ. 1 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος να μεταβάλλουν για το μέλλον το σύστημα συνταξιοδότησης σε κατηγορίες ασφαλισμένων, θεσπίζοντας αυστηρότερες σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς προϋποθέσεις για απονομή σύνταξης, «καθώς από τις διατάξεις αυτές δεν θεσπίζεται υποχρέωση του κοινού νομοθέτη και της Διοικήσεως να προβλέψουν, (...), μεταβατικές διατάξεις, οι οποίες θα κατελάμβαναν τους ασφαλισμένους εκείνους που θεμελίωσαν δικαίωμα για ασφαλιστική παροχή, συνέχισαν όμως να εργάζονται, ή που θα θεμελίωσαν στο άμεσο μέλλον το δικαίωμα τούτο. Συνεπώς, ο χρόνος αποχωρήσεως από την υπηρεσία αποτελεί παράγοντα αρκούντως αντικειμενικό που δικαιολογεί τη διαφορετική μεταχείριση» (ΣτΕ [ΟΛ] 3487/2008, Ε.Δ.Κ.Α. 2009, σελ. 34, ΣτΕ 1689/2009). Βλ., αντίθετη άποψη, στον σχετικό προβληματισμό της γνωμοδοτικής Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπ. παρ.

3. Επί του άρθρου 12 παρ. 4

Με την προτεινόμενη ρύθμιση καθορίζεται το ποσοστό σύνταξης που δικαιούται ο επιζών σύζυγος ή τα τέκνα του θανόντος συνταξιούχου ή ασφαλισμένου (50% και 25% αντιστοίχως ή 25% και 50% για ορφανό τέκνο και από τους δύο γονείς, αναλόγως ως προς το αν δικαιούται σύνταξης από τον ένα ή και τους δύο γονείς).

Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι η υπέρμετρη μείωση στη σύνταξη των προσώπων αυτών που επιφέρει ο προτεινόμενος επανακαθορισμός των ποσοστών εν σχέσει προς το ποσό που δικαιούνται κατ' εφαρμογή των ισχυουσών διατάξεων του άρθρου 18 του π.δ. 169/2007, εγείρει προβληματισμό ως προς τη συμβατότητα της προτεινόμενης ρύθμισης σχετικά με την κατοχυρωμένη στο άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος προστασία της οικογένειας, αλλά και το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, στο οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου. Βλ., σχετικώς, Πρακτικά Ολ. Ελ. Συν. 1ης Ειδ. Συν. της 20.4.2016.

4. Επί του άρθρου 13

Με την διάταξη του προτεινόμενου άρθρου καθορίζονται τα ανώτατα ποσά συντάξεων που θα καταβάλλονται μέχρι την ολοκλήρωση του προγράμματος προσαρμογής. Έτσι, στην παράγραφο 1 ορίζεται ότι μέχρι 31.12.2018 αναστέλλεται η καταβολή κάθε ατομικής μηνιαίας σύνταξης των προσώπων που είχαν ήδη καταστεί συνταξιούχοι μέχρι την έναρξη ισχύος του νομοσχεδίου, κατά το μέρος που υπερβαίνει τις δύο χιλιάδες (2.000) ευρώ, ενώ συμφώνως προς την παράγραφο 2 «κατά την ίδια περίοδο, το άθροισμα του

καθαρού ποσού των συντάξεων των παραπάνω προσώπων, που δικαιούται κάθε συνταξιούχος από οποιαδήποτε αιτία από το Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ. ή οποιονδήποτε ασφαλιστικό φορέα κύριας ή επικουρικής ασφάλισης δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τρεις χιλιάδες (3.000) ευρώ».

Όπως προαναφέρθηκε, το ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών δεν αποτελεί σταθερό ποσό, αλλά δύναται να μεταβάλλεται είτε επί τα βελτίω είτε επί τα χείρω, αναλόγως προς τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες και συμφώνως προς τα αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία εξειδικεύει ο νομοθέτης, εντός των ορίων της ευρείας εξουσίας που αυτός διαθέτει (πρβλ. ΣΤΕ Ολ. 2288/2015 σκ. 10). Εξ άλλου, συμφώνως προς πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «ο κοινός νομοθέτης και η κατ' εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν εμποδίζονται να μεταβάλλουν το σύστημα συνταξιοδότησεως κατηγοριών ασφαλισμένων, ιδίως δε το ύψος των ασφαλιστικών παροχών και με μείωση αυτών για τον εφεξής χρόνο, μείωση που μπορεί να πραγματοποιηθεί και κατά προοδευτική κλίμακα σε βάρος των υψηλότερων παροχών ή με τη θέσπιση ανώτατου ορίου των παροχών που ήδη χορηγούνται, κατά τρόπον ώστε να προκύπτει μεγαλύτερη, σε αναλογία με τη σύνταξη που θα χορηγηθεί, οικονομική επιβάρυνση εκείνων από τους ασφαλισμένους οι οποίοι έχουν καταβάλει περισσότερες εισφορές» (ΣΤΕ 2499/2004 και 892/2009).

Άλλωστε, και βάσει της νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α., δεν κατοχυρώνεται ρητώς δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη συγκεκριμένου ύψους, υπό τις προϋποθέσεις, βεβαίως, που θέτει το Δικαστήριο, και οι οποίες αναφέρθηκαν ανωτέρω (βλ. υπό 1.Ε. τις εκεί ενδεικτικώς αναφερόμενες αποφάσεις του Ε.Δ.Δ.Α.), με αποτέλεσμα να μην αποκλείεται, κατ' αρχάς, διαφοροποίηση του ύψους συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως προς τις εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες.

Υπό το φως, επομένως, τόσο της πρόσφατης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και της ανωτέρω νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α., πρέπει να σταθμισθεί αν οι προτεινόμενες ειδικότερες ρυθμίσεις, οι οποίες θέτουν ανώτατα όρια στο ποσό καταβολής μίας ή περισσότερων συντάξεων, διαταράσσουν τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ αφενός της προσβολής της σύνταξης ως περιουσιακού αγαθού, το οποίο προστατεύεται από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., και αφετέρου του δημόσιου συμφέροντος, καθώς και αν αυτές οι περικοπές οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων και μισθωτών τέτοια, που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειάς τους.

5. Επί του άρθρου 20 παρ. 1 και 2

Κατά την παρ. 1 της προς ψήφιση διάταξης, «Στους εξ ιδίου δικαιώματος συνταξιούχους του Δημοσίου, καθώς και όλων των φορέων, ταμείων, κλάδων ή λογαριασμών που εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α., οι οποίοι αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν ιδιότητα ή δραστηριότητα υποχρεωτικώς υπακτέα στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α., οι ακαθάριστες συντάξεις κύριες και επικουρικές καταβάλλονται μειωμένες σε ποσοστό 60% για όσο χρόνο απασχολούνται ή διατηρούν την ιδιότητα ή την δραστηριότητα. Για το διάστημα αυτό καταβάλλονται οι ασφαλιστικές εισφορές για τον απασχολούμενο συνταξιούχο, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στις οικείες διατάξεις του παρόντος νόμου». Εξ άλλου, κατά την παρ. 2 «[ε]ιδικά στην περίπτωση που οι συνταξιούχοι της παραγράφου 1 αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν δραστηριότητα σε φορείς της γενικής Κυβέρνησης, η καταβολή της σύνταξης ή των συντάξεών τους, κύριων και επικουρικών αναστέλλεται για όσο χρόνο διαρκεί η παροχή της εργασίας τους ή των υπηρεσιών τους ή η δραστηριότητά τους».

Επισημαίνεται ότι η δυσμενέστερη, και μάλιστα κατά πλήρη στέρηση συνταξιοδοτικής παροχής, μεταχείριση συνταξιούχων που αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν δραστηριότητα σε φορείς της γενικής Κυβέρνησης, εν σχέσει προς τους συνταξιούχους που αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν ιδιότητα ή δραστηριότητα, υπακτέα στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α., υποχρεωτικώς εκτός φορέων γενικής Κυβέρνησης, παρίσταται ανεπαρκώς αιτιολογημένη και προσκρούει τόσο στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας όσο και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. (βλ., ανωτέρω Γενικές Παρατηρήσεις, Ι.Δ).

6. Επί του άρθρου 23 παρ. 6

Κατά την προτεινόμενη ρύθμιση, «[α]ν για οποιονδήποτε λόγο παρακρατήθηκαν ασφαλιστικά, μειωμένες ασφαλιστικές εισφορές για κύρια σύνταξη υπέρ Δημοσίου, το επιπλέον οφειλόμενο ποσό καταβάλλεται με παρακράτηση από τις καταβαλλόμενες τακτικές αποδοχές, σε μηνιαίες ισόποσες δόσεις η κάθε μία από τις οποίες ανέρχεται στο 1/6 των αποδοχών αυτών. Αν ο υπάλληλος ή ο στρατιωτικός αποχωρεί λόγω συνταξιοδότησης, τυχόν εναπομείναν οφειλόμενο ποσό παρακρατείται, σύμφωνα με τα ανωτέρω, από τη σύνταξή του μετά από σχετική ενημέρωση της αρμόδιας Διεύθυνσης Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ.)».

Επισημαίνεται ότι ως προς το συναφές ζήτημα της ανάκλησης παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων βάσει της αρχής της νομιμότητας, η εν λόγω ανάκληση επιτρέπεται ελευθέρως, ανεξαρτήτως από το εάν έχουν απορ-

ρεύσει από αυτές δικαιώματα των διοικουμένων, εντός, όμως, εύλογου χρόνου από της έκδοσής τους (ΣτΕ 1334/2009, ΣτΕ 2904/2008), ήτοι, εντός, καταρχήν, πενταετίας από την έκδοσή τους (άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968). Πάντως, τυχόν υπέρβαση του εύλογου χρόνου ανάκλησης διοικητικής πράξης κρίνεται από το αρμόδιο δικαστήριο κατά περίπτωση (βλ. ΣτΕ 1051/2008, ΣτΕ 227/2006, καθώς και Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011, σελ. 186).

Μετά την παρέλευση του εύλογου χρόνου, δεν επιτρέπεται η ανάκληση των παράνομων επωφελών ατομικών πράξεων, των πράξεων, δηλαδή, από τις οποίες οι καλόπιστοι διοικούμενοι απέκτησαν δικαιώματα, εκτός αν: α) το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της πράξης από απατηλή ενέργεια του διοικουμένου που ωφελείται από την πράξη (ΣτΕ 3866/1988, 312/1994, β) υπάρχουν υπέρτεροι λόγοι δημοσίου συμφέροντος (ΣτΕ 2403/1997, 3904/2008, και γ) η ανάκληση γίνεται για λόγους συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο απόφασης του ΣτΕ ή διοικητικού δικαστηρίου (βλ., σχετικώς, ΣτΕ 759/1987, καθώς και Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., σελ. 187). Συναφώς, μάλιστα, έχει κριθεί (βλ., ΣτΕ 1358/2011, ΣτΕ 1334/2009) ότι δεν είναι επιτρεπτή η, μετά πάροδο εύλογου χρόνου από την έκδοσή τους, ανάκληση ευνοϊκών για τους ασφαλισμένους πράξεων των ασφαλιστικών οργανισμών, έστω και παρανόμων, από τις οποίες αυτοί απέκτησαν καλοπίστως δικαιώματα, υπό τη βασική προϋπόθεση ότι οι ευνοϊκές αυτές πράξεις εκδόθηκαν, χωρίς να υπάρχει κακόπιστη συμπεριφορά, ενέργεια ή παράλειψη του ασφαλισμένου έναντι του ασφαλιστικού οργανισμού.

Υπό το φως των ανωτέρω, και συμφώνως προς νομολογία επί συναφών ζητημάτων, μετά την πάροδο εύλογου χρόνου, δεν είναι επιτρεπτή η αναζήτηση ασφαλιστικών εισφορών, έστω και αν κατά το χρόνο παρακράτησής τους δεν συνέτρεχαν οι προβλεπόμενες κατά περίπτωση προϋποθέσεις –ή δεν τηρήθηκε η νόμιμη διαδικασία–, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι η εν λόγω παρακράτηση μειωμένων ασφαλιστικών εισφορών έλαβε χώρα, χωρίς να υπάρχει κακόπιστη συμπεριφορά, ενέργεια ή παράλειψη, του υπαλλήλου.

7. Επί του άρθρου 39 (σε συνδυασμό με το άρθρο 38 παρ. 1 έως 3)

Με τις παραγράφους 1 έως 3 του άρθρου 38 ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «το συνολικό ποσοστό εισφοράς κύριας σύνταξης ασφαλισμένου μισθωτού και εργοδότη ορίζεται σε 20% επί των πάσης φύσεως αποδοχών των εργαζομένων (...) και κατανέμεται κατά 6,67% σε βάρος των ασφαλισμένων και κατά 13,33% σε βάρος των εργοδοτών...», ότι «το ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών για τον υπολογισμό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς των μισθωτών και των εργοδοτών, συνίσταται στο δεκαπλάσιο του ποσού

που αντιστοιχεί στον εκάστοτε προβλεπόμενο κατώτατο βασικό μισθό άγαμου μισθωτού άνω των 25 ετών», καθώς και ότι «υπόχρεος για την καταβολή της εργοδοτικής εισφοράς είναι οποιοδήποτε πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, για λογαριασμό του οποίου οι ασφαλισμένοι του παρόντος άρθρου παρέχουν τις υπηρεσίες τους περιοδικά έναντι παροχής».

Με τις διατάξεις των παραγράφων 1 έως 3 του προτεινόμενου άρθρου 39, που αφορά στις εισφορές αυτοαπασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών, ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «από 1.1.2017, το ποσοστό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς για τον κλάδο κύριας σύνταξης, που καταβάλλουν τα πρόσωπα (...), τα οποία υπάγονται ή θα υπάγονταν σύμφωνα με τις γενικές ή ειδικές ή καταστατικές διατάξεις, όπως ίσχυαν ως την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, στην ασφάλιση του Ο.Α.Ε.Ε, ανέρχεται μηνιαίως σε ποσοστό 20%», ότι «τα ως άνω ποσοστά υπολογίζονται επί του μηνιαίου εισοδήματος, όπως αυτό καθορίζεται με βάση το καθαρό φορολογητέο αποτέλεσμα, από την άσκηση [της] δραστηριότητά[ς] τους κατά το προηγούμενο φορολογικό έτος», ότι «η μηνιαία ελάχιστη βάση υπολογισμού επί της οποίας υπολογίζεται το εκάστοτε προβλεπόμενο ποσοστό εισφοράς καθορίζεται με βάση το ποσό που αντιστοιχεί στον κατώτατο βασικό μισθό άγαμου μισθωτού άνω των 25 ετών», καθώς και ότι «ως προς το ανώτατο όριο ασφαλιστέου μηνιαίου εισοδήματος εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 38». Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση επί του εν λόγω άρθρου, «κατ' αυτόν τον τρόπο, εξασφαλίζονται ενιαίοι (...) κανόνες για όλες τις κατηγορίες των ασφαλισμένων του Ε.Φ.Κ.Α. και τα βάρη κατανέμονται κατά δίκαιο τρόπο ανάλογα με τις δυνάμεις του εκάστοτε ασφαλισμένου».

Παρατηρείται, εν προκειμένω, ότι για τους μισθωτούς εργαζομένους, η ασφαλιστική εισφορά (20%) που αναλογεί στις αποδοχές τους βαρύνει αυτούς μόνο κατά το 1/3, και συγκεκριμένως σε ποσοστό 6,67%, δεδομένου ότι η, σε ποσοστό 13,33% επί των καταβαλλόμενων αποδοχών, εισφορά του εργοδότη δεν αποτελεί μέρος των αποδοχών/εισοδημάτων του εργαζομένου, δεν βαρύνει τον εργαζόμενο, και μόνος υπόχρεος για την καταβολή της είναι ο εργοδότης, δηλαδή πρόσωπο διαφορετικό από τον ασφαλισμένο. Αντιθέτως, για τους αυτοαπασχολούμενους και τους ελεύθερους επαγγελματίες δεν έχει περιληφθεί αντίστοιχη ρύθμιση, η οποία θα προέβλεπε, αναλόγως, ότι τα 2/3 των ασφαλιστικών εισφορών τους βαρύνουν κατά νόμο τους πελάτες/αντισυμβαλλομένους τους. Κατά συνέπεια, η επιβολή εισφοράς κύριας σύνταξης με συντελεστή 20% επί του εισοδήματος της ανωτέρω κατηγορίας ασφαλισμένων εισάγει, κατά παράβαση της συνταγματικής κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας [αλλά, κατ' αποτέλεσμα, και της

αρχής ανταποδοτικότητας των εισφορών], δυσμενή διάκριση σε βάρος τους, εν σχέσει προς την εισφορά που καταβάλλουν οι μισθωτοί εργαζόμενοι η οποία, κατά τα προαναφερθέντα, ανέρχεται σε ποσοστό 6,67% επί του εισοδήματος (αποδοχών) τους, καθότι άγει σε τριπλάσια επιβάρυνση του εισοδήματος των αυτοαπασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών για την καταβολή της ίδιας συνταξιοδοτικής παροχής.

Περαιτέρω, ενόψει της διατύπωσης της παραγράφου 2, η οποία αναφέρει ότι η ασφαλιστική εισφορά «καθορίζεται με βάση το καθαρό φορολογητέο αποτέλεσμα, από την άσκηση [της] δραστηριότητά[ς] τους κατά το προηγούμενο φορολογικό έτος», επισημαίνεται ότι δεν είναι σαφές αν η ασφαλιστική εισφορά θα εκπίπτει από το ακαθάριστο εισόδημα των αυτοαπασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών κατά τον προσδιορισμό του αναλογούντος φόρου εισοδήματος.

8. Επί των άρθρων 51 έως 53

Με τις προτεινόμενες διατάξεις συνιστάται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) υπό την επωνυμία «Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης», το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λειτουργεί, από 1.1.2017, ως φορέας κύριας κοινωνικής ασφάλισης, στον οποίο εντάσσονται αυτοδικαίως οι υφιστάμενοι, σήμερα, φορείς κοινωνικής ασφάλισης.

Όπως προαναφέρθηκε, 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).

Σχετικώς με τις συγχωνεύσεις φορέων κοινωνικής ασφάλισης, έχει κριθεί συναφώς (ΣτΕ Ολ 3096-3101/2001, βλ. και Ξ. Κοντιάδη, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 102) 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 διοικεί-

ται 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 δε ως προς την περιουσία των ενοποιούμενων αυτών ασφαλιστικών φορέων, το ΣΤΕ δέχθηκε, με τις προαναφερόμενες αποφάσεις, 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. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη, Επικουρικές Συντάξεις, Ε.Δ.Κ.Α. 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.

9. Επί των άρθρων 74 έως 85

Με τις προτεινόμενες διατάξεις τροποποιούνται σχετικές με το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (Ε.Τ.Ε.Α.) διατάξεις του ν. 4052/2012. Το Ε.Τ.Ε.Α. μετονομάζεται, εφεξής σε «Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών» (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.), και τροποποιούνται, αντιστοίχως, ο σκοπός, η διάρθρωση, η διοίκηση και η εν γένει λειτουργία του. Προς τον σκοπό αυτό, συνιστώνται δύο (2) κλάδοι, οι οποίοι λειτουργούν με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια, και, συγκεκριμένως: α) ο κλάδος επικουρικής ασφάλισης και β) ο κλάδος εφάπαξ παροχών, στους οποίους παρακολουθούνται αυτοτελώς οι εισφορές και οι παροχές ανά κλάδο. Μεταξύ των σκοπών του περιλαμβάνεται πλέον και η καταβολή εφάπαξ παροχών στους δικαιούχους ασφαλισμένους.

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, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης προς τον σκοπό, συμφώνως προς την παρ. 2 του άρθρου 35 του ν. 4052/2012, κατ' αρχάς, 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».

Το Ε.Τ.Ε.Α. συνεστήθη, επομένως, ως φορέας «υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως και, εν όψει τούτου, ως ν.π.δ.δ., τουλάχιστον ως προς τον κλάδο, εφεξής, της επικουρικής ασφάλισης, (...) συμβάλλ[ει]—διά της χορηγήσεως 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 διαβιώσεως, κατά το δυνατόν εγγύς εκείνου το οποίο είχαν αυτοί κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου». Βλ., σχετικώς, την ανωτέρω αναφερόμενη πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας [ΣτΕ(Ολ) 2287 -2290/2015].

10. Επί του άρθρου 104

Με την προτεινόμενη ρύθμιση αντικαθίσταται η παράγραφος 7 του άρθρου 27 του α.ν. 1846/1951 και ορίζεται ότι η επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών θα γίνεται ατόκως. Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η ρύθμιση του άρθρου 38 παρ. 2 του ν. 1473/1984, η οποία ορίζει ότι το έντοκο της επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων φόρων και δασμών αρχίζει μετά την πάροδο εξαμήνου από την κοινοποίηση στην φορολογική αρχή της δικαστικής απόφασης που διατάζει την επιστροφή, έχει «ως συνέπεια την μη προσήκουσα αποκατάσταση της περιουσιακής ζημίας του αχρεωστήτως καταβαλόντος τον φόρο, η οποία προκλήθηκε από την διαγνωσθείσα ως εξαρχής αχρεώστητη καταβολή του φόρου. Τούτο δε διότι η υποχρέωση καταβολής τόκων, που εξ ορισμού έχουν ως σκοπό την αποκατάσταση της ζημίας από στέρηση περιουσιακών στοιχείων, περιορίζεται στο χρονικό διάστημα μετά την πάροδο εξαμήνου από την πρώτη του μήνα του επομένου της κοινοποιήσεως στην φορολογική αρχή της αποφάσεως του αρμοδίου δικαστηρίου. Η ρύθμιση αυτή, που αφήνει ακάλυπτο μακρό χρονικό διάστημα κατά το οποίο ο φορολογούμενος υφίσταται μη νομίμως περιουσιακή ζημία και του οποίου χρονικού διαστήματος η διάρκεια εξαρτάται από γεγονότα που ευρίσκονται εκτός του πεδίου επιρροής του, όπως είναι κυρίως ο χρόνος συζητήσεως της υποθέσεως και της δημοσιεύσεως και κοινοποιήσεως της αποφάσεως, είναι ασύμβατη τόσο με το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος περί ισότητας των πολιτών ενώπιον των δημοσίων βαρών, όσο και με τα άρθρα 17 παρ.1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. περί προστασίας της ιδιοκτησίας και, κατ' ακολουθίαν, ανίσχυρη» (ΣτΕ 2191/2014 (Ολομ.).

Περαιτέρω, καθ' ο μέρος η ρύθμιση καταλαμβάνει εκκρεμείς στα δικαστήρια υποθέσεις, δεν βρίσκεται σε αρμονία ούτε προς το άρθρο 26 του Συντάγματος.

11. Επί του άρθρου 113 παρ. 1, 2, 5 και 6

Συμφώνως προς το άρθρο 7 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013), το καταρχήν φορολογητέο εισόδημα διακρίνεται σε τέσσερις κατηγορίες: (α) εισόδημα από μισθωτή εργασία και συντάξεις, (β) εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα, (γ) εισόδημα από κεφάλαιο, και (δ) εισόδημα από υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου. Με τις προτεινόμενες παραγράφους 1, 2, 5 και 6 θεσπίζεται ενιαία κλίμακα φορολογικών συντελεστών, από 22% έως 45%, για τα εισοδήματα από μισθωτή εργασία και συντάξεις, καθώς και από επιχειρηματική δραστηριότητα. Ειδικώς ως προς το εισόδημα από αγροτική επιχειρηματική δραστηριότητα, το οποίο συνιστά υποκατηγορία του εισοδήματος από επιχειρηματική δραστηριότητα, προβλέπεται ότι φορολογείται με την ανωτέρω κλίμακα, αλλά αυτοτελώς εν σχέσει προς τυχόν άλλα εισοδήματα από άλλη επιχειρηματική δραστηριότητα ή από μισθωτή εργασία και συντάξεις. Περαιτέρω, για εισοδήματα από μισθωτή εργασία και συντάξεις, και αγροτική επιχειρηματική δραστηριότητα μέχρι του ποσού των 220.000 ευρώ (αθροιστικώς), αντί της θέσπισης αφορολόγητου ποσού εισοδήματος, προβλέπεται μείωση του αναλογούντος φόρου μέχρι 2.000 ευρώ, η οποία είναι αντιστρόφως ανάλογη του ύψους των εισοδημάτων αυτών εφόσον υπερβαίνουν τα 20.000 ευρώ.

Εν προκειμένω, παρά την καταρχήν υπαγωγή του συνόλου των ανωτέρω εισοδημάτων στην ίδια κλίμακα φορολογικών συντελεστών, ανακύπτει ζήτημα ως προς το αν η μη εφαρμογή της ανωτέρω μείωσης φόρου σε όλες τις κατηγορίες εισοδημάτων που φορολογούνται με την ίδια κλίμακα φορολογικών συντελεστών και, κυρίως, η εφαρμογή της ανωτέρω μείωσης φόρου σε μία μόνο υποκατηγορία εισοδήματος από επιχειρηματική δραστηριότητα και, συγκεκριμένως, στο εισόδημα από αγροτική επιχειρηματική δραστηριότητα, συνάδει προς τις αρχές της καθολικότητας του φόρου και της φορολόγησης βάσει της φοροδοτικής ικανότητας, υπό την έννοια ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις άγουν, τελικώς, σε διαφορετική φορολογική επιβάρυνση εισοδημάτων του ίδιου ύψους και της ίδιας κατηγορίας (εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα).

Εξ άλλου, ο ίδιος ανωτέρω προβληματισμός ισχύει και ως προς τη ρύθμιση για αυτοτελή φορολόγηση του εισοδήματος από γεωργική επιχειρηματική δραστηριότητα, εν αντιθέσει προς τη φορολόγηση του εισοδήματος από λοιπές επιχειρηματικές δραστηριότητες, το οποίο συναθροίζεται, για τον υπολογισμό του αναλογούντος φόρου, με το τυχόν εισόδημα από μισθωτή εργασία και συντάξεις.

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρεία ευχέρεια να διαμορφώνει το

κατάλληλο, κατά την εκτίμησή του, φορολογικό σύστημα, χωρίς να αποκλείεται η διαφορετική φορολογική μεταχείριση κατηγοριών φορολογουμένων, πλην όμως η μεταχείριση αυτή δεν πρέπει να είναι αυθαίρετη, αλλά να στηρίζεται σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, ανταποκρινόμενα στις ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες τελεί κάθε κατηγορία, υπό το φως και των εκάστοτε κοινωνικοοικονομικών συνθηκών [βλ. ΣΤΕ 2563/2015 (Ολομ.), 1254/2014, 1685/2013 (Ολομ.), 3931/2013, 2018/2012, 693/2011, 3485/2007, 2974/2001, 497/2000, 444/1995, 1135/1991].

12. Επί του άρθρου 113 παρ. 9

Με την προτεινόμενη παράγραφο 9 ενσωματώνονται στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, ως άρθρο 43Α, οι ρυθμίσεις του άρθρου 29 του ν. 3986/2011 περί ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, η οποία αποκτά έτσι μόνιμο χαρακτήρα.

Με το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του νέου άρθρου 43Α ορίζεται ότι «Για την επιβολή της εισφοράς λαμβάνεται υπόψη το σύνολο του εισοδήματος, όπως αυτό προκύπτει από την άθροιση των εισοδημάτων από μισθωτή εργασία και συντάξεις, από επιχειρηματική δραστηριότητα, από κεφάλαιο, από υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου, φορολογούμενο ή απαλλασσόμενο, πραγματικό ή τεκμαρτό». Παρατηρείται ότι θα ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερο να διατυπωθεί ως εξής η ανωτέρω ρύθμιση: «Η εισφορά επιβάλλεται επί του συνολικού, φορολογούμενου ή απαλλασσόμενου, εισοδήματος, κατά την έννοια του άρθρου 30 παρ. 3, καθώς και επί της τυχόν διαφοράς μεταξύ του εισοδήματος αυτού και του τεκμαρτώς προσδιοριζόμενου, σύμφωνα με τα άρθρα 31 έως και 34».

Επί της παραγράφου 2 παρατηρείται ότι η φράση «η αποζημίωση για τη λύση ή καταγγελία της εργασιακής σχέσης της περίπτωσης ε' της παρ. 3 του άρθρου 12 και της περίπτωσης στ' της παρ. 1 του άρθρου 14» πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «η αποζημίωση για τη λύση ή καταγγελία της εργασιακής σχέσης της περίπτωσης ε' της παρ. 3 του άρθρου 12 και η εφάπαξ καταβαλλόμενη παροχή της περίπτωσης στ' της παρ. 1 του άρθρου 14». Επισημαίνεται, επίσης, ότι, συμφώνως προς την περίπτωση 7β της υποπαραγράφου Β.2. του τρίτου άρθρου του ν. 4254/2014, από την ισχύουσα σήμερα ειδική εισφορά αλληλεγγύης απαλλάσσονται το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων της υποπαραγράφου ΙΑ.2. του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, καθώς και το ειδικό επίδομα τριτέκνων και πολυτέκνων του άρθρου 40 του ν. 4141/2013.

Επί της παραγράφου 3, η αναφορά στο «συνολικό καθαρό εισόδημα της προηγούμενης παραγράφου» πρέπει να τροποποιηθεί σε «συνολικό καθαρό εισόδημα της παραγράφου 1».

Παρατηρείται, επίσης, ότι οι ρυθμίσεις της περίπτωσης β΄ της παραγράφου 4 καθώς και της παραγράφου 8 παρίστανται περιττές, ενόψει της ένταξης της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013) δυνάμει της παραγράφου 12 του προτεινόμενου άρθρου 113 του νομοσχεδίου. Ανεξαρτήτως αυτού, η νομοθετική εξουσιοδότηση της παραγράφου 8 είναι συστηματικώς ορθότερο να δοθεί στον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, αντί του Υπουργού Οικονομικών στον οποίο δίδεται.

Σημειώνεται, περαιτέρω, ότι θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο να ενταχθούν στο άρθρο 60 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος οι ρυθμίσεις της παραγράφου 6.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι η χρήση του όρου «βεβαίωση» στις παραγράφους 2, 4, 5 και 8 είναι αδόκιμη υπό το καθεστώς του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.

Αθήνα, 6 Μαΐου 2016

Οι εισηγητές
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών
Γεώργιος Φωτόπουλος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρας Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών