



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/50/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014, σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών-μελών με τη βελτίωση της απόκτησης και της διατήρησης δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης (L128/1 της 30.4.2014)»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από εννέα (9) άρθρα.

Ειδικότερα, στο άρθρο 1 του νομοσχεδίου προσδιορίζεται ο σκοπός του, ο οποίος έγκειται στην προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/50/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών-μελών με τη βελτίωση της απόκτησης και της διατήρησης δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης. Εν συνεχεία, στο άρθρο 2 ορίζεται το πεδίο εφαρμογής του νομοσχεδίου και, ακολούθως, στο άρθρο 3 παρατίθενται οι ορισμοί των εννοιών που περιέχονται στις υπό ψήφιση διατάξεις. Στο άρθρο 4 καθορίζονται οι όροι απόκτησης δικαιωμάτων σε συνταξιοδοτική παροχή, και με το άρθρο 5 θεσπίζεται η διατήρηση των αδρανοποιημένων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων καθώς και η μεταχείρισή τους όσον αφορά τους αποχωρούντες εργαζομένους και τους επιζώντες δικαιούχους. Με το άρθρο 6 εισάγεται,

2

μεταξύ άλλων, η υποχρέωση ενημέρωσης των ενεργών μελών και των εν αναμονή δικαιούχων από τα συστήματα συμπληρωματικής ασφάλισης. Στο άρθρο 7 προσδιορίζονται οι εφαρμοστέες διατάξεις, σε περίπτωση που εργαζόμενος-ασφαλισμένος αλλάξει επαγγελματική δραστηριότητα και μεταφέρει τα δικαιώματά του σε άλλο ταμείο επαγγελματικής ασφάλισης. Διά του άρθρου 8 παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικονομικών ως προς τη ρύθμιση κάθε αναγκαίου ζητήματος για την εφαρμογή του υπό ψήφιση νομοσχεδίου και, τέλος, διά του άρθρου 9 καθορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου, από την 21η Μαΐου 2018.

Β. Συμφώνως προς πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), κάθε κράτος μέλος διατηρεί την αρμοδιότητα οργάνωσης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (βλ., ενδεικτικώς, ΔΕΕ, της 21.2.2013, υπόθ. C-282/11, σκέψη 35, ΔΕΕ της 21.7.2011, υπόθ. C-503/09, σκέψη 75, Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) της 1.4.2008, υπόθ. C-212/06, σκέψη 43, ΔΕΚ της 26.3.1996, υπόθ. C-238/94, σκέψη 15, ΔΕΚ της 7.2.1984, υπόθεση C-238/82, σκέψη 16).

Εξ άλλου, το άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) καθώς και τα άρθρα 3-6 και 8 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) αποτυπώνουν τους στόχους που αναπτύσσει η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), προκειμένου να επιτυγχάνεται κοινωνική συνοχή, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνική προστασία (βλ., συναφώς, Π. Παπαρηγόπουλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 2η έκδοση, 2016, σελ. 104-15). Ακολούθως, το άρθρο 151 παρ. 1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι «[η] Ένωση και τα κράτη μέλη, (...) έχουν ως στόχο την προώθηση της απασχόλησης, τη βελτίωση των διαβίωσης και εργασίας, ώστε να καταστήσουν δυνατή την εναρμόνισή τους με παράλληλη διατήρηση της προόδου, την κατάλληλη κοινωνική προστασία, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του αποκλεισμού». Το άρθρο 34 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται ειδικώς στον σεβασμό του δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης, συμφώνως προς το δικαίο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Κατά τα ανωτέρω, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδιώκει την προστασία και την προώθηση κοινής αντίληψης περί κοινωνικής ασφάλισης (βλ. Α. Πλιάκο, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: θεσμικό & ουσιαστικό δίκαιο, 2η έκδοση, 2018, σελ. 475 επ.), ιδίως εν όψει της οικονομικής ανάπτυξης των κρατών μελών αλλά και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της ΕΕ (βλ., συναφώς, Μ. Μπάκαβου, Μεταφορά ασφαλιστικών δικαιωμάτων στα συμπληρωματικά επαγγελματικά συστήματα, ΘΠΔΔ 12/2016, σελ. 1107

επ.). Προς τον σκοπό αυτό, οι κανόνες του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στοχεύουν στον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να επιτρέπεται στους ευρωπαίους πολίτες να μετακινούνται εντός της ΕΕ, χωρίς να κινδυνεύουν να απολέσουν τα κεκτημένα στην κοινωνική ασφάλιση δικαιώματά τους (βλ. Α. Στεργίου, Δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, 3η έκδοση, 2017, σελ. 245).

Ειδικώς, τα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων αναφορικώς προς την κύρια σύνταξη διασφαλίζονται με τον Κανονισμό 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει (βλ., συναφώς, και τον Κανονισμό 987/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 2009 για καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας). Περαιτέρω, η Ένωση αναλαμβάνει πρωτοβουλίες ως προς την προάσπιση επαγγελματικών συνταξιοδοτικών συστημάτων. Ρητή αναφορά σε επαγγελματική ασφάλιση γίνεται στην Οδηγία 98/49/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 σχετικώς με την προστασία των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης των μισθωτών και των μη μισθωτών που μετακινούνται εντός της Κοινότητας, η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία διά του Προεδρικού Διατάγματος 227/2004. Σκοπός της συγκεκριμένης Οδηγίας είναι η «προστασία των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων σε συστήματα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης, οι οποίοι διακινούνται από ένα κράτος μέλος σε άλλο, συμβάλλοντας έτσι στην εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία μισθωτών και μη μισθωτών εντός της Κοινότητας. Η προστασία αυτή αφορά τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα στο πλαίσιο συστημάτων τόσο προαιρετικής όσο και υποχρεωτικής συμπληρωματικής συνταξιοδότησης, με εξαίρεση τα συστήματα που καλύπτονται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71». Εν συνεχεία, εκδόθηκε η Οδηγία 2003/41 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 3ης Ιουνίου 2003 για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων που προσφέρουν υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών, οι κατευθύνσεις της οποίας καθορίζονται αναλυτικώς στα άρθρα 7 και 8 του ν. 3029/2002 (βλ., συγκεντρωτικώς, τα μέτρα ενσωμάτωσης της ανωτέρω Οδηγίας στον ιστότοπο https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/NIM/?uri=uriserv:OJ.L_.2003.235.01.0010.01.ENG).

Η Οδηγία 2014/50/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου εντάσσεται στο πλαίσιο διασφάλισης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και συμβάλλει στην αντιμετώπιση της υφιστάμενης ελλειπούς προστασίας των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων οι οποίοι συμμετέχουν σε συμπληρωματικό σύστημα συνταξιοδότησης (βλ. Μ. Μπάκαβου, όπ. π. σελ. 1134).

Γ. Όπως έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας [βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 19.11.2013 επί του Νομοσχεδίου «Προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2011/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2011 περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης (L 88/45/4.4.2011)», ν. 4213/2013], οι Οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών [βλ. άρθρο 288 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 249 της ΣυνθΕΚ) ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 171-2]. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν εθνικά μέτρα μεταφοράς, διατηρώντας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την ελευθερία να επιλέξουν τον τρόπο μεταφοράς. Ωστόσο, η επιλογή των σχετικών μέσων είναι συνάρτηση του αποτελέσματος που επιδιώκει η Οδηγία (βλ. Β. Σκουρή (επιμ.), Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα., σελ. 1507 επ.). Συμφώνως προς πάγια νομολογία του ΔΕΕ, «οι διατάξεις μιας οδηγίας πρέπει να εφαρμόζονται μέσω κανόνων αναμφισβήτητης δεσμευτικότητας, με την απαιτούμενη εξειδίκευση, ακρίβεια και σαφήνεια, ώστε να πληρούται η απαίτηση της ασφάλειας δικαίου η οποία επιβάλλει, στην περίπτωση κατά την οποία μια οδηγία αποβλέπει στη γένεση δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, να μπορούν οι δικαιούχοι να έχουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους» [ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 55, με εκεί παραπεμπόμενη νομολογία ή, με άλλη διατύπωση, ΔΕΚ της 23.3.1995 C-365/93 (Επιτροπή/Ελλάδα), σκέψη 9, συμφώνως προς την οποία, είναι «(...) απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δικαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων». Περαιτέρω, «(...) η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτεί, κατ' ανάγκη, τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ρητή και ειδική νομοθετική ή κανονιστική διάταξη, μπορεί δε να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο τρόπο ...» (ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 54, με παραπεμπόμενη σχετική νομολογία).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 7

Με την εν λόγω διάταξη καθορίζεται το νομοθετικό πλαίσιο το οποίο ε-

φαρμόζεται σε περίπτωση αλλαγής επαγγελματικής δραστηριότητας καθώς και μεταφοράς δικαιωμάτων του εργαζομένου/ασφαλισμένου σε άλλο Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης.

Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς την αιτιολογική σκέψη 24 της Οδηγίας 2014/50, «[η] παρούσα οδηγία δεν προβλέπει τη μεταφορά θεμελιωμένων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Ωστόσο, προκειμένου να διευκολυνθεί η κινητικότητα των εργαζομένων μεταξύ κρατών μελών, τα κράτη μέλη πρέπει να επιδιώκουν, στο μέτρο του δυνατού και ιδίως σε περίπτωση σύστασης νέων συστημάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης, τη βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς θεμελιωμένων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων».

2. Επί του άρθρου 8

Στο άρθρο 8 του υπό ψήφιση νομοσχεδίου ορίζεται ότι «[μ]ε κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο θέμα για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος».

Σχετικώς παρατηρείται ότι, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, επιτρέπεται να ορισθούν ως φορείς άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα, εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Ως ειδικότερα θέματα θεωρούνται «εκείνα, τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος, που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρυθμίσεως» (βλ. ΣτΕ 35 [Ολ] 1776/2007), απαιτείται επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, συμφώνως προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα (βλ. ΣτΕ [Ολ] 1101/2002, 941/2008, 2116/2009). Ως λεπτομερειακά θεωρούνται τα ζητήματα που αφορούν «στη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη» (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999), τεχνικού, δε, χαρακτήρα είναι τα θέματα που αφορούν ρυθμίσεις για τις οποίες είναι κατ' αρχήν απαραίτητη η παρέμβαση τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999). Υπό το φως των ανωτέρω, απαιτείται σαφής προσδιορισμός των προς ρύθμιση θεμάτων από τους φορείς της νομοθετικής εξουσιοδότησης.

3. Επί του άρθρου 9

Στο άρθρο καθορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου, αναδρομικώς, από 21ης Μαΐου 2018. Συναφώς παρατηρείται ότι, συμφώνως προς σχετικά πρακτικά επεξεργασίας κανονιστικών διαταγμάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας, «επί μη εμπρόθεσμης μεταφοράς διατάξεων Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, (...) η συμμόρφωση πρέπει να ανατρέχει στον χρόνο κατά τον οποίο οι διατάξεις της Οδηγίας έπρεπε να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο» (βλ. ΣτΕ ΠΕ 210/1998, 479/1998, 404/1999, 415/2001, 1/2002, 429/2002, 379/2003, 180/2004).

Επομένως, νομίμως προσδίδεται αναδρομική ισχύς στις ρυθμίσεις του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, εφόσον αυτό έχει ως αντικείμενο την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/50/ΕΕ στην ελληνική νομοθεσία.

Αθήνα, 7 Νοεμβρίου 2018

Η εισηγήτρια
Δάφνη Ακουμιανάκη
Επιστημονική Συνεργάτις

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

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

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