



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ρύθμιση οφειλών προς τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, τη Φορολογική Διοίκηση και τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις Δημοσίου και λοιπές ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές διατάξεις, Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο χαρακτηρίστηκε ως επείγον από την Κυβέρνηση, του εν λόγω χαρακτηρισμού γενομένου, κατά πλειοψηφίαν, αποδεκτού από τις αρμόδιες Διαρκείς Επιτροπές Κοινωνικών Υποθέσεων, Οικονομικών Υποθέσεων, και Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, (άρθρο 76 παρ. 5 του Συντάγματος και άρθρο 110 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής, αντιστοίχως), όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από τις ως άνω διαρκείς Επιτροπές, αποτελείται από τρία (3) Μέρη και εκατόν δεκαοκτώ (118) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά την έναρξη ισχύος του νόμου.

Το Μέρος Α' του νομοσχεδίου, υπό τον τίτλο «Διατάξεις Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης», διαρθρώνεται σε δέκα Κεφάλαια (Α'-Ι') και ενενήντα επτά (97) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-18), υπό τον τίτλο «Ρύθμιση Οφειλών προς Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης», καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής αναφορικής προς τη δυνατότητα υπαγωγής σε ρύθμιση των οφειλών προς Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, και εισάγονται ειδικότεροι κανόνες για τη ρύθμιση οφειλών (στο εξής, ρύθμιση) μη μισθωτών ασφαλισμένων, οφειλών ασφαλισμένων στον πρώην ΟΓΑ καθώς και οφειλών εργοδοτών (άρθρα

1-4). Περαιτέρω, προβλέπεται η δυνατότητα υπαγωγής σε ρύθμιση, οφειλών που προκύπτουν από αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές (άρθρο 5), ρυθμίζεται ο τρόπος καταβολής δόσεων σε περίπτωση υποβληθεισών σε ρύθμιση, οφειλών από περισσότερες αιτίες (άρθρο 6), και ορίζεται ότι, στην περίπτωση κατά την οποία οφειλή που έχει ήδη υπαχθεί σε ρύθμιση τμηματικής καταβολής η οποία παραμένει σε ισχύ, υπάγεται εκ νέου σε ρύθμιση, υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο προς ψήφιση νομοσχέδιο, αυτό συνεπάγεται απώλεια των διευκολύνσεων της προγενέστερης ρύθμισης (άρθρο 7). Εν συνεχεία, καθορίζεται η δυνατότητα υπαγωγής σε ρύθμιση αμφισβητούμενων οφειλών και οφειλών που τελούν σε αναστολή είσπραξης (άρθρο 8), και προσδιορίζονται οι ειδικότεροι όροι απονομής σύνταξης σε ασφαλισμένους οι οποίοι υπάγονται σε ρύθμιση οφειλών (άρθρο 9). Επίσης, ρυθμίζονται επιμέρους στοιχεία της ρύθμισης, όπως, ιδίως, η κεφαλαιοποίηση της βασικής οφειλής, η διαδικασία για την υπαγωγή σε ρύθμιση και τα σχετικά δικαιολογητικά, και ορίζεται η 30.09.2019 ως καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής στη ρύθμιση (άρθρα 10-13). Με το άρθρο 14 εισάγεται ρύθμιση ως προς τη χορήγηση αποδεικτικού ασφαλιστικής ενημερότητας κατά τη διάρκεια της ρύθμισης οφειλών προς τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, και με τα άρθρα 15 και 16 ρυθμίζονται η αναστολή τόσο της ποινικής δίωξης σε βάρος των οφειλετών που θα υπαχθούν στη ρύθμιση, όσο και των μέτρων εκτέλεσης επί της περιουσίας τους, καθώς και η αναστολή της παραγραφής των οφειλών. Τέλος, καθορίζονται οι περιπτώσεις κατάργησης της ισχύος της ρύθμισης καθώς και οι σχετικές συνέπειες, και εισάγεται εξουσιοδοτική διάταξη δυνάμει της οποίας ο Υπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης δύναται, με απόφασή του, να καθορίζει εκ νέου, ιδίως, τη διαδικασία, τα αρμόδια όργανα και τα δικαιολογητικά, και να παρατείνει την προθεσμία υπαγωγής οφειλών σε ρύθμιση (άρθρα 17 και 18).

Διά του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 19 και 20), υπό τον τίτλο «Συνταξιοδοτικές Ρυθμίσεις Δημοσίου», επέρχονται τροποποιήσεις στη σύνταξη λόγω θανάτου, όπως αυτή καθορίζεται στο άρθρο 12 του ν. 4387/2016, και εισάγεται ρύθμιση, συμφώνως προς την οποία παρέχεται η δυνατότητα αναγνώρισης ως πλασματικού χρόνου ασφάλισης, του χρόνου πραγματοποίησης διδακτορικών σπουδών των μελών Διδακτικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (ΔΕΠ) των Πανεπιστημίων, των ΤΕΙ και της Ανώτατης Σχολής Παιδαγωγικής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΑΣΠΑΙΤΕ), μέχρι πέντε έτη.

Το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 21-41), υπό τον τίτλο «Λοιπές ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις», περιέχει ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, για τη χορήγηση ασφαλιστικής ικανότητας και υγειονομικής περίθαλψης τέκνων θανόντος ασφαλισμένου ή συνταξιούχου και μετά το 24ο έτος της ηλικίας τους, και όχι αργότερα από τη συμπλήρωση του 35ου (άρθρο 21), και καθορίζει ζη-

τήματα ως προς την αναστολή καταβολής εισφορών κοινωνικής ασφάλισης επιχειρήσεων, εργοδοτών και ασφαλισμένων που έχουν επαγγελματική εγκατάσταση ή δραστηριότητα σε περιοχές οι οποίες επλήγησαν από τις πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018 (άρθρο 22). Διά των άρθρων 23 και 24 ρυθμίζονται οι πράξεις και οι συναλλαγές για τις οποίες απαιτείται η προσκόμιση αποδεικτικού ασφαλιστικής ενημερότητας καθώς και οι προϋποθέσεις χορήγησής του. Περαιτέρω, καθορίζονται οι προϋποθέσεις χορήγησης αποδεικτικού ασφαλιστικής ενημερότητας από τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) και το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (ΕΤΕΑΕΠ) στην περίπτωση μεταβίβασης ακινήτου εξ επαχθούς αιτίας ή για τη σύσταση εμπράγματος δικαιώματος, για τη μεταβίβαση αυτοκινήτου δημόσιας χρήσης (Δ.Χ.), καθώς και σε περίπτωση σύναψης και ανανέωσης συμβάσεων δανείων, πιστώσεων και χρηματοδοτήσεων από τράπεζες και λοιπά πιστωτικά ιδρύματα για ποσό άνω των έξι χιλιάδων (6.000) ευρώ (άρθρα 25-27). Επίσης, ορίζεται η διάρκεια ισχύος του αποδεικτικού ασφαλιστικής ενημερότητας (άρθρο 28) και παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης να ρυθμίσει, με απόφασή του, μεταξύ άλλων, τη διαδικασία χορήγησης του αποδεικτικού ενημερότητας και της βεβαίωσης οφειλής. Ορίζεται, εξ άλλου, ότι η ισχύς των άρθρων 23 έως 28 αρχίζει από τη δημοσίευση της εν λόγω απόφασης (άρθρο 29). Εν συνεχεία, καθορίζεται εκ νέου το νομοθετικό καθεστώς χορήγησης εξόδων κηδείας και αποτέφρωσης σε περίπτωση ασφαλισμένου ή συνταξιούχου του ΕΦΚΑ και των μελών της οικογένειάς του (άρθρο 30), και ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση ασφαλιστικής ικανότητας για παροχές υγειονομικής περίθαλψης σε είδος σε αμέσως ασφαλισμένους και μέλη της οικογένειάς τους για το χρονικό διάστημα από 1.3.2019 έως 29.2.2020 (άρθρο 31). Διά του άρθρου 32 αναγνωρίζεται ως χρόνος ασφάλισης ο χρόνος καταβολής του βοηθήματος των μη μισθωτών της παρ. 2 του άρθρου 44 του ν. 3986/2011, και με το άρθρο 33 εισάγονται ρυθμίσεις αναφορικές προς τα όρια ηλικίας για την απόκτηση δικαιώματος σύνταξης ασφαλισμένων μέχρι 31.12.1992 στο πρώην ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, οι οποίοι έχουν πραγματοποιήσει ορισμένο χρόνο ασφάλισης σε βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα. Προσδιορίζεται, επίσης, η ημερομηνία καταβολής μηνιαίων κύριων συντάξεων του ΕΦΚΑ (άρθρο 34) και καθορίζονται ζητήματα σχετικά με την έναρξη και τη λήξη υπαγωγής στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ ιδιοκτητών, χρηστών και εκμεταλλευτών αυτοκινήτων δημόσιας χρήσης, καθώς και η προαιρετική συνέχιση της ασφάλισής τους (άρθρο 35). Τέλος, μεταξύ άλλων, διευρύνονται οι υπαγόμενες κατηγορίες ασφαλισμένων στο ΤΜΕΔΕ (άρθρο 38), προσδιορίζεται εκ νέου ο τρόπος συμψηφισμού ή

παρακράτησης από τα ποσά των συντάξεων, οφειλών πρώην ασφαλισμένων και νυν συνταξιούχων (άρθρο 40).

Διά του Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 42-47), υπό τον τίτλο «Οργανωτικές διατάξεις Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης», εισάγονται τροποποιήσεις ως προς τη συγκρότηση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΕΤΕΑΕΠ (άρθρο 42) καθώς και το οργανόγραμμα του ΕΦΚΑ (άρθρο 43). Περαιτέρω, μεταξύ άλλων, ενισχύεται η προστασία των υπαλλήλων του ΕΦΚΑ που διενεργούν ή επικουρούν τη διενέργεια ελέγχων, διά της εξομοίωσής τους με τους ελεγκτές των Περιφερειακών Ελεγκτικών Κέντρων Ασφάλισης (ΠΕΚΑ) του ΕΦΚΑ, ο οποίοι, μεταξύ άλλων, εφόσον εξετάζονται, δίδονται ή ενάγονται για πράξεις ή παραλείψεις κατά την εκτέλεση ή με αφορμή την εκτέλεση των καθηκόντων τους, παρίστανται και εκπροσωπούνται από δικηγόρο της Νομικής Υπηρεσίας του ΕΦΚΑ (άρθρο 45), και παρατείνεται η προθεσμία για τη μετάταξη ή απόσπαση υπαλλήλων του ΕΦΚΑ και του ΕΤΕΑΕΠ κατόπιν προηγούμενης σύμφωνης γνώμης του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (άρθρο 46).

Με το Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 48-59), υπό τον τίτλο «Εργασιακές διατάξεις», καθορίζονται οι προϋποθέσεις έγκυρης καταγγελίας της εργασιακής σχέσης (άρθρο 48), τροποποιείται το καθεστώς που διέπει την ευθύνη των εργαζομένων κατά την εκτέλεση της εργασίας τους (άρθρο 49), και εισάγεται ρύθμιση συμφώνως προς την οποία τεκμαίρεται η πλήρης απασχόληση του μισθωτού σε περίπτωση κατά την οποία η συμφωνία για μερική ή για εκ περιτροπής απασχόληση (ή η απόφαση του εργοδότη στην περίπτωση της εκ περιτροπής εργασίας) δεν καταρτισθεί ή δεν γνωστοποιηθεί εντός οκτώ (8) ημερών στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας (άρθρο 50). Εν συνεχεία, ορίζεται ότι οι αποζημιώσεις απόλυσης των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα και ο αντίστοιχος φόρος στον οποίο υπόκεινται, καθώς και η αποζημίωση και οι ασφαλιστικές εισφορές των πρακτικώς ασκουμένων και των μαθητευομένων καταβάλλονται μέσω παρόχου υπηρεσιών πληρωμών (άρθρα 51 και 52). Περαιτέρω, τροποποιείται το νομοθετικό πλαίσιο ως προς την καταχώριση της ετήσιας κανονικής άδειας στο πληροφοριακό σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» (άρθρο 53) καθώς και την πρόσβαση των εργαζομένων στο εν λόγω πληροφοριακό σύστημα για την ανάκτηση των δεδομένων που αφορούν την εργασιακή σχέση τους (άρθρο 54). Με το άρθρο 55 θεσπίζεται η υποχρέωση αναγγελίας, από τους εργοδότες, του αριθμού κυκλοφορίας μοτοποδηλάτου ή μοτοσυκλέτας που χρησιμοποιούν οι εργαζόμενοί τους κατά την εκτέλεση της εργασίας τους, για τη μεταφορά ή διανομή προϊόντων και αντικειμένων. Με το άρθρο 56 εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν στην υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων οι οποίοι χρησιμοποιούν μοτοποδήλατο ή μοτοσυκλέτα ιδιοκτησίας, νομής ή κατοχής του εργοδότη, για τη μεταφορά ή

διανομή προϊόντων και αντικειμένων, και με το άρθρο 57 θεσπίζεται η υποχρέωση κατάρτισης σύμβασης δανεισμού μεταξύ του οδηγού ΚΤΕΛ, του εργοδότη του και του ΚΤΕΛ ή του τρίτου μετόχου για ορισμένο χρονικό διάστημα. Τέλος, διά του άρθρου 58 εισάγεται ρύθμιση για την αναστολή των αποσβεστικών προθεσμιών κατά τη συμφιλιωτική διαδικασία και τη διαδικασία επίλυσης εργατικών διαφορών, και διά του άρθρου 59 καθορίζεται η υποχρέωση αναγγελίας, εκ μέρους του εργοδότη, του απασχολούμενου προσωπικού επί εκτέλεσης οικοδομικής εργασίας ή τεχνικού έργου στο πληροφοριακό σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ», και ορίζονται οι διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Το Κεφάλαιο ΣΤ' (άρθρα 60-62), υπό τον τίτλο «Οργανωτικές Διατάξεις ΣΕΠΕ», περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την κατηγοριοποίηση των παραβιάσεων της εργατικής νομοθεσίας (άρθρο 60), εισάγεται εξαίρεση των υπαλλήλων του ΣΕΠΕ και του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης από την αυτόφωρη διαδικασία (άρθρο 61), και καθορίζονται οι κυρώσεις σε περίπτωση παρεμπόδισης της διενέργειας ελέγχου που διεξάγεται από υπάλληλο του ΣΕΠΕ ή του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (άρθρο 62).

Διά του Κεφαλαίου Ζ' (άρθρα 63-77), υπό τον τίτλο «Οργανωτικές Διατάξεις ΟΑΕΔ», εισάγονται ρυθμίσεις ως προς το δικαίωμα λήψης άδειας φροντίδας τέκνου από αναπληρωτές εκπαιδευτικούς των εκπαιδευτικών δομών του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) και τη δυνατότητα του ΟΑΕΔ για την πρόσληψη προσωρινών αναπληρωτών εκπαιδευτικών (άρθρα 63 και 64). Περαιτέρω, μεταξύ άλλων, καθορίζεται η αποζημίωση όσων διενεργούν ή συμμετέχουν στη διενέργεια ελέγχων του ΟΑΕΔ (άρθρο 66), τροποποιείται ο πίνακας ειδικοτήτων του εκπαιδευτικού προσωπικού του ΟΑΕΔ των κλάδων ΠΕ και ΤΕ, ρυθμίζεται η δυνατότητα πρόσληψης, διά απόφασης του Διοικητή του ΟΑΕΔ, ωρομίσθιου εκπαιδευτικού προσωπικού, εκτός του οριζόμενου στον πίνακα ειδικοτήτων, για την κάλυψη εκτάκτων αναγκών (άρθρο 67), και καθορίζεται εκ νέου ο τρόπος αποτίμησης των κριτηρίων για την επιλογή διευθυντικών στελεχών στις μονάδες εκπαίδευσης και κατάρτισης του ΟΑΕΔ (άρθρο 71). Τέλος, τροποποιείται τόσο το καθεστώς απασχόλησης προσώπων ειδικών κατηγοριών σε φορείς του ιδιωτικού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (άρθρο 73) όσο και η διαδικασία για τον διορισμό ή την πρόσληψη τέτοιων προσώπων σε δημόσιες υπηρεσίες, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και ΝΠΙΔ (άρθρο 74), και ρυθμίζονται ζητήματα αναφορικά προς την μοριοδότησή τους (άρθρο 75).

Με το Κεφάλαιο Η' (άρθρα 78-82), υπό τον τίτλο «Διατάξεις Κοινωνικής Αλληλεγγύης», εισάγονται, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις για το επίδομα στέγα-

σης (άρθρα 78 και 79), την οικονομική ενίσχυση οικογενειών των θανόντων από φυσικά φαινόμενα (άρθρο 80) και τις προνοιακές παροχές σε χρήμα σε πρόσωπα με αναπηρία (άρθρο 81). Τέλος, ρυθμίζεται η συνέχιση καταβολής επιδομάτων αναπηρίας και η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη για όσους ασφαλισμένους εκκρεμεί, χωρίς υπαιτιότητά τους, στις αρμόδιες υγειονομικές επιτροπές ΚΕΠΑ ιατρική κρίση (άρθρο 82).

Με το Κεφάλαιο Θ' (άρθρα 83-92), υπό τον τίτλο «Οργανωτικές Διατάξεις εποπτευόμενων Φορέων», ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τον εκ νέου καθορισμό των αρμοδιοτήτων τμημάτων του Οργανισμού Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) (άρθρο 83), τη συγκρότηση της Διαχειριστικής Επιτροπής του Λογαριασμού Αγροτικής Εστίας (άρθρο 84), τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (άρθρο 85), και τη σύσταση πενήντα δύο (52) θέσεων μόνιμου προσωπικού σε δημόσιους φορείς κοινωνικής πρόνοιας (άρθρο 86). Ορίζεται, επίσης, ότι οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού στα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας του άρθρου 9 του ν. 4109/2013, στο Θεραπευτήριο Χρονίων Παθήσεων Ευρυτανίας, στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), στο Κέντρο Εκπαίδευσης και Αποκατάστασης Τυφλών (ΚΕΑΤ), στο Εθνικό Ίδρυμα Κωφών (ΕΙΚ), και στα παραρτήματά τους, εξαιρούνται της, κατ' άρθρο 28 του ν. 2190/1994, απαγόρευσης πρόσληψης προσωπικού στον δημόσιο τομέα κατά το χρονικό διάστημα από την προκήρυξη των βουλευτικών εκλογών έως την ορκωμοσία της Κυβέρνησης, και (κατ' ανάλογη εφαρμογή της εν λόγω διάταξης δυνάμει του άρθρου 17 του ν. 3870/2010) για το χρονικό διάστημα του ενός μήνα που προηγείται της ημερομηνίας διεξαγωγής των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών και μέχρι την εγκατάσταση των αιρετών οργάνων (άρθρο 87). Καθορίζεται, περαιτέρω, εκ νέου η διαδικασία πρόσληψης «επικουρικού προσωπικού» για την «κάλυψη επιτακτικών αναγκών των Κέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας του άρθρου 9 του ν. 4109/2013, του Κέντρου Παιδικής Μέριμνας Αρρένων Παπάφειο Θεσσαλονίκης και του Θεραπευτηρίου Χρονίων Παθήσεων Ευρυτανίας καθώς και των παραρτημάτων τους, του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), του Κέντρου Εκπαίδευσης και Αποκατάστασης Τυφλών (ΚΕΑΤ), και του Εθνικού Ίδρυματος Κωφών (ΕΙΚ)» (άρθρο 88). Ρυθμίζονται, περαιτέρω, ειδικά ζητήματα, όπως οι παρατάσεις συμβάσεων εργασίας προσωπικού που απασχολείται σε φορείς του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης και η νομιμοποίηση των δαπανών που καταβλήθηκαν για τις εν λόγω συμβάσεις (άρθρο 89), η δημοσίευση, με αναδρομική ισχύ, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως αποφάσεων διορισμού υπαλλήλων στο Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (άρθρο 90), η προσωρινή,

έως την ανάδειξη των οργάνων διοίκησής του, εκπροσώπηση του Ν.Π.Δ.Δ. υπό την επωνυμία «Σύνδεσμος Κοινωνικών Λειτουργών Ελλάδος» (ΣΚΛΕ) από την Προσωρινή Διοικούσα Επιτροπή (άρθρο 91), και τον εκ νέου καθορισμό του δημόσιου φορέα ή επαγγελματία που δύναται να διεξάγει κοινωνική έρευνα επί των ειδικώς καθοριζόμενων ζητημάτων (άρθρο 92).

Το Κεφάλαιο Ι' (άρθρα 93-97) εισάγει, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις ως προς την χωρίς αντάλλαγμα παραχώρηση δύο ακινήτων ανηκόντων κατά κυριότητα στον ΟΑΕΔ, προς το Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας για ενενήντα εννέα (99) έτη χρήσης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης (άρθρο 93), το πρόγραμμα ενίσχυσης Φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (άρθρο 94), και την ευθύνη προσωρινών διοικήσεων του Γηροκομείου Αθηνών (άρθρο 97).

Διά του Μέρους Β' (άρθρα 98-109), υπό τον τίτλο «Ρύθμιση Οφειλών προς τη φορολογική διοίκηση», ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών. Συγκεκριμένως, ορίζεται, ιδίως, ότι βεβαιωμένες οφειλές στις Δ.Ο.Υ., τα Ελεγκτικά Κέντρα και τα Τελωνεία, δύναται να υπαχθούν σε ρύθμιση κατόπιν αίτησης του οφειλέτη, και προσδιορίζεται το πλήθος δόσεων ανά περίπτωση καθώς και η δυνατότητα μείωσης των προσαυξήσεων και τον τόκων εκπρόθεσμης καταβολής (άρθρο 98). Περαιτέρω, καθορίζεται ο τόκος εκπρόθεσμης καταβολής των βασικών οφειλών που υπάγονται στο πρόγραμμα ρύθμισης του υπό ψήφιση νομοσχεδίου (άρθρο 99), και προβλέπεται η δυνατότητα υπαγωγής σε ρύθμιση όσων οφειλών τελούν σε αναστολή πληρωμής από οποιαδήποτε αιτία ή έχουν υπαχθεί σε ρύθμιση που παραμένει σε ισχύ (άρθρο 100). Εν συνεχεία, ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η ρύθμιση χορηγείται ανά οφειλέτη, με αίτηση που υποβάλλεται μέχρι την 28.6.2019, και αφορά τις οφειλές για τις οποίες φέρει ευθύνη καταβολής. Η εν λόγω προθεσμία δύναται να παρατείνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (άρθρο 101). Με το άρθρο 102 καθορίζονται ειδικότερα ζητήματα ως προς την καταβολή της πρώτης δόσης, και με το άρθρο 103 ορίζονται οι περιπτώσεις, οι οποίες επιφέρουν απώλεια της ισχύος της ρύθμισης. Εν συνεχεία, εισάγονται ευεργετήματα ως εκ της υπαγωγής στη ρύθμιση, όπως η χορήγηση αποδεικτικού ενημερότητας (άρθρο 104), και αποσαφηνίζονται τα δικαιώματα που διατηρεί το Δημόσιο και μετά τη συμμόρφωση του οφειλέτη στη ρύθμιση τμηματικής καταβολής (άρθρο 105). Με το άρθρο 106 παρέχεται η δυνατότητα, κατά τη διάρκεια της ρύθμισης, τα ποσά που εισπράττονται από την παρακράτηση ποσοστού απαίτησης του οφειλέτη λόγω της χορήγησης αποδεικτικού ενημερότητας και βεβαίωσης οφειλής, να καλύπτουν δόση ή δόσεις της χορηγηθείσας ρύθμισης, εφόσον δεν πιστώνονται διαφορετικώς. Ομοίως, τα αποδιδόμενα ποσά από πράξεις εκτέλεσης, λαμβάνονται υπόψη για την κάλυψη δόσης ή δόσεων της χορηγηθείσας ρύθμισης.

Με το άρθρο 107 ρυθμίζεται η αναστολή, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της ρύθμισης, της παραγραφής των οφειλών για τις οποίες υποβάλλεται αίτηση υπαγωγής σε ρύθμιση. Η παραγραφή δεν συμπληρώνεται πριν παρέλθει ένα (1) έτος από τη λήξη της ρύθμισης. Επίσης, προσδιορίζονται περιπτώσεις οφειλών και περιπτώσεις οφειλετών οι οποίες δεν δύνανται να υπαχθούν σε ρύθμιση (άρθρο 108). Τέλος, παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Οικονομικών και τον Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, προκειμένου, με απόφασή τους, να ρυθμίζουν τις λεπτομέρειες εφαρμογής της ρύθμισης οφειλών (άρθρο 109).

Διά του Μέρους Γ' (άρθρα 110-118), υπό τον τίτλο «Ρύθμιση οφειλών προς ΟΤΑ Α' βαθμού», καθορίζεται το νομοθετικό πλαίσιο ως προς τη δυνατότητα υπαγωγής σε ρύθμιση των οφειλών προς τους δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα, και, ιδίως, τη δυνατότητα, υπό ειδικότερες προϋποθέσεις, απαλλαγής, κατά ποσοστό, από τις προσαυξήσεις και τους τόκους εκπρόθεσμης καταβολής, καθώς και από ορισμένα πρόστιμα (άρθρο 110). Καθορίζεται, επίσης, η προθεσμία για την υποβολή της αίτησης υπαγωγής σε ρύθμιση (άρθρο 111). Με το άρθρο 112 ορίζονται τα αρμόδια όργανα τα οποία αποφασίζουν επί της υπαγωγής οφειλών σε ρύθμιση και προσδιορίζεται ο τρόπος εξόφλησης της οφειλής. Καθορίζονται ειδικότερες προϋποθέσεις άρσης της δέσμευσης χορήγησης αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας (άρθρο 113), και εισάγεται ρύθμιση ως προς την αναστολή λήψης αναγκαστικών μέτρων και τη συνέχιση της διαδικασίας της αναγκαστικής εκτέλεσης επί κινητών και ακινήτων υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις που ορίζονται (άρθρο 114). Διά του άρθρου 115 ρυθμίζεται η αναστολή, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της ρύθμισης, της παραγραφής των οφειλών για τις οποίες υποβάλλεται αίτηση υπαγωγής σε ρύθμιση. Η παραγραφή δεν συμπληρώνεται πριν παρέλθει ένα (1) έτος από τη λήξη της ρύθμισης. Με το άρθρο 116 ορίζεται ότι πρόσωπα που ευθύνονται μαζί με τον οφειλέτη, για την καταβολή μέρους της οφειλής μπορούν να υπαχθούν σε ρύθμιση μόνο για το μέρος αυτό και με το άρθρο 117 προσδιορίζονται οι περιπτώσεις οι οποίες συνεπάγονται την κατάργηση ισχύος της ρύθμισης οφειλών. Τέλος, το άρθρο 118 ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 2

Διά του άρθρου 2 ορίζεται ότι το «σύνολο των οφειλών των μη μισθωτών ασφαλισμένων, που δημιουργήθηκαν έως και 31.12.2018, με τις πάσης φύσεως προσαυξήσεις, πρόσθετα τέλη και τόκους λόγω μη εμπρόθεσμης κα-

ταβολής, δύναται να υπαχθεί στη ρύθμιση του παρόντος». Ιδίως, αναφορικά προς τις οφειλές που δημιουργήθηκαν από την 1.1.2002 έως και την 31.12.2016, ήτοι υπό το προϊσχύσαν καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης, και πάντως προ της έναρξης λειτουργίας του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) και την θέσπιση ενιαίων κανόνων επιβολής εισφορών, παρέχεται η δυνατότητα στον οφειλέτη να ζητήσει εκ νέου υπολογισμό των ασφαλιστικών εισφορών «ανάλογα προς τον κλάδο ασφάλισης στον οποίο αφορά, σύμφωνα με ποσοστά υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών του τέταρτου εδαφίου της περίπτωσης β΄ της παρ. 2 του άρθρου 35, του πρώτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 39, της παρ. 2 του άρθρου 41 και της περίπτωσης α΄ της παρ. 2 του άρθρου 97 του ν. 4387/2016». Διευκρινίζεται, εξ άλλου, ότι ως «βάση υπολογισμού ορίζεται το ποσό που αντιστοιχεί στον κατώτατο βασικό μισθό άγαμου μισθωτού άνω των 25 ετών, όπως ίσχυε κατά την 31.12.2018» καθώς και ότι οι «πάσης φύσεως προσαυξήσεις, πρόσθετα τέλη και τόκοι λόγω μη εμπρόθεσμης καταβολής κύριας οφειλής που δημιουργήθηκε από 1.1.2002 έως και 31.12.2016, επανυπολογίζονται επί του ποσού της κύριας οφειλής που προκύπτει σύμφωνα με τα προηγούμενα εδάφια».

Κατά την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, «[γ]ια πρώτη φορά τα χρέη υπολογίζονται με ενιαίους κανόνες που ανταποκρίνονται στην πραγματική κατάσταση των ασφαλισμένων. Η χρονική προς τα πίσω επέκταση του ν. 4387/2016 θα επιφέρει ισονομία ως προς την ασφαλιστική ιστορία των ασφαλισμένων, ενώ ταυτόχρονα ο κανόνας της ανταποδοτικότητας του ν. 4387/2016, με τον καθορισμό της σύνταξης ανάλογα με το ύψος των εισφορών, διασφαλίζει την αρχή της δικαιοσύνης μεταξύ των ασφαλισμένων. Δεν πρόκειται, λοιπόν, για μια οριζόντια ρύθμιση, όπως συνέβαινε με όλες τις ρυθμίσεις που έχουν γίνει κατά το παρελθόν, αλλά για μια ρύθμιση που ταιριάζει στη δομή και τους κανόνες της ανταποδοτικότητας του ασφαλιστικού συστήματος του ν. 4387/2016. Η εξατομίκευση της ασφαλιστικής ιστορίας και η διαφοροποίηση της σύνταξης ανάλογα με το ύψος της εισφοράς αποτελούν δομικά στοιχεία της κοινωνικής ασφάλισης και τη διαφοροποιούν από τα υπόλοιπα σχήματα που έχουν θεσμοθετηθεί κατά το παρελθόν».

Κατά τα ανωτέρω, διά του προτεινόμενου άρθρου, δίδεται η δυνατότητα στον ασφαλισμένο οφειλέτη να επιτύχει, μέσω του εκ νέου υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών του και δεδομένης της βάσης υπολογισμού, μείωση του ποσού κύριας οφειλής ασφαλιστικών εισφορών και, συνακολούθως, μείωση των πάσης φύσεως πρόσθετων τελών και τόκων. Η εν λόγω μείωση δεν απαιτείται να θεμελιώνεται σε απόδειξη αδυναμίας πληρωμής του οφειλέτη ούτε σε άλλον λόγο, δικαιολογητικό της μείωσης.

Επισημαίνεται, καταρχάς, ότι κύριο άξονα γύρω από τον οποίο στρέφεται η δημόσια κοινωνική ασφάλιση αποτελεί η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η αλληλεγγύη επιβάλλει, μεταξύ άλλων, τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της ασφάλισης (βλ. Β. Ανδρουλάκη, Ερμηνεία επί του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, σε Φ. Σπυρόπουλο - Ξ. Κοντιάδη - Χ. Ανθόπουλο - Γ. Γεραπετρίτη, Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. σελ. 587-588).

Εξ άλλου, από την γενική αρχή της ισότητας, που καθιερώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, προκύπτουν τρία προτάγματα: α) η αξίωση για ισονομία, δηλαδή η ίση εφαρμογή των νόμων σε όλους, β) η αξίωση για ρύθμιση γενική και αφηρημένη και γ) η αξίωση για ίση μεταχείριση όλων των όμοιων περιπτώσεων από τον νομοθέτη (βλ. Σ. Κοφίνη, Ερμηνεία επί του άρθρου 4 του Συντάγματος, σε Φ. Σπυρόπουλο - Ξ. Κοντιάδη - Χ. Ανθόπουλο - Γ. Γεραπετρίτη, όπ. π., σελ. 54). Συνεπώς, η αρχή της ισότητας δεσμεύει και τον ίδιο τον νομοθέτη, και τα θεσπιζόμενα μέτρα αξιολογούνται, κατά περίπτωση, κατά τον δικαστικό έλεγχο, ιδίως ως προς την παραβίαση των ορίων που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας. Εξ άλλου, η νομολογία παγίως δέχεται ότι για να μπορεί ο νομοθέτης να αποκλίνει από τη γενική αρχή της ισότητας, πρέπει να υφίστανται λόγοι ευνοϊκότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος.

Ειδικώς, ως προς τη μείωση ασφαλιστικών εισφορών, αυτή, όπου προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία, στοχεύει, ιδίως, είτε στην ενίσχυση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας (βλ., συναφώς, το άρθρο 18 του ν. 3833/2010), είτε επιβάλλεται για κοινωνικούς σκοπούς, όπως η προστασία της μητρότητας (βλ., συναφώς, το άρθρο 141 παρ. 2 του ν. 3655/2008, καθώς και Α. Στεργίου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 2014, σελ. 452).

Επομένως, και δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος «δεσμεύει και τον κοινό νομοθέτη και τον υποχρεώνει όταν πρόκειται να ρυθμίσει ουσιωδώς όμοια πράγματα, σχέσεις ή καταστάσεις και κατηγορίες προσώπων να μη μεταχειρίζεται κατά τρόπο ανόμοιο τις περιπτώσεις αυτές εισάγοντας εξαιρέσεις και κάνοντας διακρίσεις, εκτός αν αυτό επιβάλλουν λόγοι κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων υπόκειται στον έλεγχο των δικαστηρίων» (βλ., ενδεικτικώς, ΑΠ 337/1997, ΝοΒ 1998, σελ. 1244, ΑΠ 60/2002, ΤοΣ 2002, σελ. 751), κριτήριο για τη συνταγματική ορθότητα της σχετικής ρύθμισης συνιστά η ύπαρξη ευκρινούς λόγου ο οποίος επιτάσσει μία τέτοια εν δυνάμει ευνοϊκή ρύθμιση για τους οφειλέτες ασφαλιστικών εισφορών.

2. Επί του άρθρου 19

Με το άρθρο 19 εισάγονται τροποποιήσεις στο άρθρο 12 του ν. 4387/2016 ως προς τη σύνταξη λόγω θανάτου. Συγκεκριμένως, καταργούνται οι ηλικιακοί περιορισμοί για τους επιζώντες συζύγους, τροποποιείται το όριο ηλικίας των δικαιούχων σύνταξης λόγω θανάτου τέκνων, μειώνεται η ελάχιστη απαιτούμενη διάρκεια γάμου μεταξύ του θανόντος ασφαλισμένου/συνταξιούχου και του επιζώντος συζύγου από τα πέντε (5) στα τρία (3) έτη, αυξάνεται το ποσοστό της σύνταξης που δικαιούται ο επιζών σύζυγος από 50% σε 70%, αποσαφηνίζεται ότι, μετά την πάροδο της τριετίας, αν ο επιζών σύζυγος εργάζεται ή αυτοαπασχολείται ή λαμβάνει σύνταξη από οποιαδήποτε πηγή, καταβάλλεται, αναλόγως προς τη χρονική διάρκεια της εργασίας ή της αυτοαπασχόλησης, το 50% της σύνταξης, η οποία δεν μπορεί να υπολείπεται των κατώτατων ορίων όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 12 του ν. 4387. Τέλος, εισάγεται ρύθμιση για τον τρόπο αναπροσαρμογής των καταβαλλομένων κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 συντάξεων λόγω θανάτου.

Διά της παραγράφου 7 ορίζεται ότι «[ο]ι διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται, από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, και σε όσες αποφάσεις συνταξιοδότησης έχουν ήδη εκδοθεί κατ' εφαρμογή του ν. 4387/2016».

Εν προκειμένω, χρήζει διευκρίνισης η περίπτωση κατά την οποία, ο θάνατος δυνάμει του οποίου θεμελιώνεται δικαίωμα για σύνταξη λόγω θανάτου, έχει συμβεί προ της έναρξης ισχύος της προτεινόμενης διάταξης, αλλά δεν έχει εκδοθεί ακόμα απόφαση συνταξιοδότησης κατ' εφαρμογή του ν. 4387/2016. Επομένως, για λόγους ασφάλειας δικαίου, σκόπιμο είναι να αποσαφηνισθεί αν το νέο νομοθετικό καθεστώς καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς αιτήσεις συνταξιοδότησης.

Τέλος, όπως επισημαίνεται σχετικώς και στο πρακτικό της συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 10ης Απριλίου 2019, από τη διατύπωση της διάταξης της παραγράφου 7 δεν διαφαίνεται να παράγονται αναδρομικά οικονομικά αποτελέσματα. Περαιτέρω, δεδομένου ότι η προτεινόμενη ρύθμιση καταλαμβάνει «όσες αποφάσεις συνταξιοδότησης έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογή του ν. 4387/2016», το Ελεγκτικό Συνέδριο επισημαίνει ότι χρήζει διευκρίνισης το αν η διοίκηση προβαίνει οίκοθεν στις απαιτούμενες για την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων ενέργειες ή αν απαιτείται σχετική αίτηση του δικαιούχου.

3. Επί του άρθρου 20

Διά του άρθρου 20 ορίζεται ότι ο «χρόνος πραγματοποίησης των διδακτορικών σπουδών των μελών Διδακτικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (ΔΕΠ)

των Πανεπιστημίων, των ΤΕΙ και της Ανώτατης Σχολής Παιδαγωγικής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΑΣΠΑΙΤΕ), και μέχρι πέντε (5) έτη, αναγνωρίζεται ως πλασματικός χρόνος ασφάλισης με αίτηση του ενδιαφερομένου και εξαγοράζεται (...). Σε περίπτωση μη εξαγοράς του, ο χρόνος πραγματοποίησης των διδακτορικών σπουδών των μελών ΔΕΠ συνυπολογίζεται μόνο για τη θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και όχι για τον προσδιορισμό του δικαιούμενου ποσού σύνταξης».

Παρατηρείται ότι, εν προκειμένω, εισάγεται ευνοϊκή ρύθμιση για ορισμένους ασφαλισμένους. Όπως επισημαίνεται και στο πρακτικό της συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 10ης Απριλίου 2019, η εν λόγω ρύθμιση χρήζει ειδικής αιτιολόγησης, προκειμένου να μην προσκρούει στην αρχή της ισότητας (βλ. τη γνώμη του Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, σελ. 6-7, και συναφώς, εκ της μειοψηφίας, τη γνώμη των συμβούλων Γεωργίου Βοΐλη, Σταματίου Πουλή και Δέσποινας Καβαδαία – Κωνσταντάρα).

4. Επί του άρθρου 22

Με το άρθρο 22 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την αναστολή της καταβολής εισφορών κοινωνικής ασφάλισης για τους πληγέντες από τις πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018. Διά της παραγράφου 2 ορίζεται ότι «[ο]ι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 4 του ν. 2556/1997 (Α' 270) εξακολουθούν να ισχύουν».

Συναφώς παρατηρείται ότι η παρ. 2 του άρθρου 4 του ν. 2556/1997 τροποποιεί την παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 2256/1994 (Α' 196). Επομένως, νομοτεχνικώς ορθή είναι η αναφορά στην διάταξη του ν. 2256/1994.

5. Επί του άρθρου 23

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, προτείνεται η διόρθωση της αναφοράς στον ν. «4530/2018 (Α' 40)» στο ορθό «4530/2018 (Α' 59)».

6. Επί του άρθρου 29

Διά της παρ. 2 του άρθρου 29 ορίζεται ότι η «ισχύς των άρθρων 23 έως 28 αρχίζει από τη δημοσίευση της απόφασης της παραγράφου 1. Μετά την έναρξη ισχύος των άρθρων 23 έως 28, σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, καταργείται κάθε άλλη σχετική διάταξη».

Εν προκειμένω προτείνεται, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να γίνει ρητή αναφορά των καταργούμενων διατάξεων.

7. Επί του άρθρου 34

Διά του άρθρου 34 ορίζεται ότι ως «ημερομηνία καταβολής των μηνιαίων κύριων συντάξεων του ΕΦΚΑ ορίζεται (...)β) Για τους μη μισθωτούς, η τέταρτη τελευταία εργάσιμη ημέρα του προηγούμενου μήνα».

Εν προκειμένω, σκόπιμη κρίνεται η αναδιατύπωση της συγκεκριμένης διάταξης προκειμένου να καθίσταται σαφές ότι η ημερομηνία καταβολής μηνιαίας σύνταξης είναι η τέταρτη εργάσιμη μέρα πριν από το τέλος του προηγούμενου μήνα.

8. Επί του άρθρου 45

Οι παράγραφοι 1 και 2 του εν λόγω άρθρου ορίζουν, αντιστοίχως, ότι: «(...) προστίθενται (...) και οι υπάλληλοι του ΕΦΚΑ που διενεργούν ή συνδράμουν στη διενέργεια ελέγχων (...)», και «(...) εφαρμόζονται αναλογικά και για τους ελεγκτές (...) που διενεργούν ή συνδράμουν στη διενέργεια ελέγχων (...)».

Για λόγους γραμματικής ορθότητας, το ρήμα «συνδράμουν» πρέπει να αντικατασταθεί από τον ορθό τύπο «συντρέχουν».

9. Επί του άρθρου 48

Διά του άρθρου 48, το πρώτο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 5 του ν. 3198/1955 (Α΄ 98) αντικαθίσταται ως εξής: «3. Η καταγγελία της εργασιακής σχέσης θεωρείται έγκυρη, μόνο αν οφείλεται σε βάσιμο λόγο, κατά την έννοια του άρθρου 24 του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4359/2016 (Α΄ 5), έχει γίνει εγγράφως, έχει καταβληθεί η οφειλόμενη αποζημίωση και έχει καταχωρηθεί η απασχόληση του απολυόμενου στα τηρούμενα για τον ΕΦΚΑ (τ. ΙΚΑ) μισθολόγια ή έχει ασφαλιστεί ο απολυόμενος. Σε περίπτωση αμφισβήτησης, το βάρος επίκλησης και απόδειξης της συνδρομής των προϋποθέσεων έγκυρης καταγγελίας φέρει ο εργοδότης».

Συναφώς επισημαίνεται ότι, προϋποθέσεις του κύρους της καταγγελίας σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου, εκ μέρους του εργοδότη, είναι να τηρηθεί ο έγγραφος τύπος ως προς την καταγγελία, να καταβληθεί η οφειλόμενη αποζημίωση και να έχει καταχωρισθεί η απασχόληση του απολυομένου στα τηρούμενα για το ΙΚΑ (ήδη ΕΦΚΑ) μισθολόγια ή να έχει ασφαλιστεί ο απολυόμενος (άρθρο 5 παρ. 3 του ν. 3198/1955). Σε περίπτωση κατά την οποία δεν έχουν τηρηθεί οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η καταγγελία είναι άκυρη, και ο ακύρως απολυθείς εργαζόμενος μπορεί να ζητήσει την εκ νέου πρόσληψή του και την καταβολή μισθών υπερημερίας μέχρι την εν νέου πρόσληψή του ή τη λύση της σύμβασης εργασίας με άλλον νόμιμο τρόπο.

Η καταγγελία της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου, υπό το ισχύον δίκαιο, είναι, συνεπώς, ανατιώδης δικαιοπραξία. Δηλαδή, το κύρος της δεν εξαρτάται από την ύπαρξη ή την ελαττωματικότητα της αιτίας. Έτσι, ο εργοδότης δεν είναι, κατ' αρχήν, υποχρεωμένος να επικαλείται συγκεκριμένη αιτία προκειμένου να προβεί στην καταγγελία σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου (λ.χ., παράβαση των συμβατικών υποχρεώσεων του μισθωτού, οργανωτικούς λόγους κ.λπ.).

Το ανατιώδες, όμως, της καταγγελίας δεν σημαίνει ότι ο μισθωτός στερείται δικαστικής προστασίας. Είναι, έτσι, δυνατόν ο απολυθείς εργαζόμενος να επικαλεσθεί το ότι η καταγγελία είναι καταχρηστική και, συνεπώς, άκυρη (281 ΑΚ). Στην περίπτωση αυτή πρέπει να προτείνει και να αποδείξει περιστατικά από τα οποία να προκύπτει ότι η συγκεκριμένη καταγγελία, υπό τις συνθήκες υπό τις οποίες έλαβε χώρα, υπερβαίνει προφανώς τα όρια που θέτουν, αφενός, η καλή πίστη, αφετέρου, τα χρηστά ήθη ή και, κατά τρίτον, ο κοινωνικός ή οικονομικός σκοπός του δικαιώματος.

Τα δικαστήρια εξετάζουν, έτσι, τους λόγους για τους οποίους έλαβε χώρα η καταγγελία, και ο εργαζόμενος φέρει το βάρος της επίκλησης και απόδειξης των περιστατικών από τα οποία προκύπτει ότι η καταγγελία αυτή είναι καταχρηστική.

Ο δικαστής δεν αναζητεί, στο πλαίσιο αυτής της κρίσεως, τη βασιμότητα των αιτίων που οδήγησαν στην καταγγελία της σύμβασης εργασίας, αλλά την προφανή υπέρβαση των αντικειμενικών ορίων που θέτει η καλή πίστη, τα χρηστά ήθη ή ο κοινωνικός ή ο οικονομικός σκοπός του δικαιώματος καταγγελίας. Όπως αναφέρεται στη νομολογία (ενδεικτικώς, ΑΠ 1591/2010, ΔΕΝ 2011, σελ. 409), «η καταγγελία της συμβάσεως εργασίας αορίστου χρόνου είναι μονομερής ανατιώδης δικαιοπραξία και, συνεπώς, το κύρος της δεν εξαρτάται από την ύπαρξη ή την ελαττωματικότητα της αιτίας (...) Η άσκηση όμως του δικαιώματος αυτού, όπως και κάθε δικαιώματος, υπόκειται στον περιορισμό του άρθρου 281 ΑΚ (...) Η καταγγελία της συμβάσεως εργασίας από τον εργοδότη είναι άκυρη ως καταχρηστική, όταν υπαγορεύεται από ταπεινά ελατήρια που δεν εξυπηρετούν τον σκοπό του δικαιώματος, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις που η καταγγελία οφείλεται σε εμπάθεια, μίσος ή έχθρα ή σε λόγους εκδικήσεως, συνεπεία προηγηθείσης νόμιμης, αλλά μη αρεστής στον εργοδότη, συμπεριφοράς του εργαζομένου».

Στο πλαίσιο αναζήτησης του καταχρηστικού χαρακτήρα της καταγγελίας έχει αναπτυχθεί πλούσια νομολογία, η οποία δεν αφορά μόνο την περίπτωση των επιλήψιμων κινήτρων, αλλά και άλλες περιπτώσεις, όπως, λ.χ., όταν προκύπτει ότι η καταγγελία δεν αποτέλεσε το έσχατο μέσο, δηλαδή όταν ο εργοδότης δεν κατέφυγε σε ηπιότερα και εξ ίσου κατάλληλα μέσα για να α-

ντιμετωπίσει τις ανάγκες της επιχείρησης ή όταν, σε περίπτωση απόλυσης για οικονομικοτεχνικούς λόγους, δεν προέβη σε ορθή επιλογή των απολυτέων εργαζομένων (Γ. Λεβέντη - Κ. Παπαδημητρίου, Ατομικό Εργατικό Δίκαιο, 2011, σελ. 913 επ., Δ. Ζερδελή Ατομικές εργασιακές σχέσεις, 2019, σελ. 1249 επ.).

Το ζήτημα του αιτιώδους ή αναιτιώδους της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου επανετέθη με τη κύρωση του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (ν. 3459/2016), στο άρθρο 24 του οποίου προβλέπεται: «α. το δικαίωμα όλων των εργαζομένων να μη λύεται η εργασιακή τους σχέση χωρίς βάσιμο λόγο που να συνδέεται με την ικανότητα ή τη συμπεριφορά τους ή να βασίζεται στις λειτουργικές απαιτήσεις της επιχείρησης, της εγκατάστασης ή της υπηρεσίας β. το δικαίωμα των εργαζομένων, των οποίων η εργασιακή σχέση λύεται χωρίς βάσιμο λόγο, σε επαρκή αποζημίωση ή άλλη κατάλληλη επανόρθωση».

Μέρος της θεωρίας υποστήριξε ότι με την κύρωση αυτή εισήχθη στην έννομη τάξη μας το αιτιολογημένο της καταγγελίας (Ν. Γαβαλά, Τι αλλάζει στο εργατικό δίκαιο μετά την κύρωση του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη;, ΕΕργΔ 2016, σελ. 129, Δ. Βασιλείου, Το άρθρο 24 του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη και η επίδρασή του στο ελληνικό δίκαιο της καταγγελίας, ΕΕργΔ 2017, σελ. 891 επ.), ενώ, άλλο μέρος της, υποστήριξε ότι δεν προκύπτει τέτοια υποχρέωση, δοθέντος ότι η νομοθεσία προβλέπει την υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης (Ι. Πίκουλα, Σκέψεις όσον αφορά τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον Αναθεωρημένο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (ν. 4359/2016) εν σχέσει με τον αναιτιώδη χαρακτήρα της καταγγελίας της συμβάσεως εργασίας αορίστου χρόνου, ΔΕΝ 2016, σελ. 1210).

Ο Άρειος Πάγος δέχεται, με την υπ' αριθμ. 1512/2018 απόφασή του, ότι «πράγματι, είναι αληθές ότι με το άρθρο 24 στοιχείο α' του ΑναθΕΚΧ αναγνωρίζεται "το δικαίωμα όλων των εργαζομένων να μη λύεται η εργασιακή τους σχέση χωρίς βάσιμο λόγο που να συνδέεται με την ικανότητα ή τη συμπεριφορά τους ή να βασίζεται στις λειτουργικές απαιτήσεις της επιχείρησης, της εγκατάστασης ή της υπηρεσίας". Περαιτέρω, όμως, με το άρθρο 24 στοιχείο β' του ΑναθΕΚΧ, ως συνέπεια της παραβίασης του ως άνω δικαιώματος προβλέπεται μόνο "το δικαίωμα των εργαζομένων, των οποίων η εργασιακή σχέση λύεται χωρίς βάσιμο λόγο, σε επαρκή αποζημίωση ή άλλη κατάλληλη επανόρθωση". Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι ακόμη κι αν δεν υπάρχει βάσιμος λόγος για την καταγγελία της συμβάσεως ή σχέσεως εργασίας αορίστου χρόνου εκ μέρους του εργοδότη, το κύρος της καταγγελίας δεν θίγεται. Η δε υποχρέωση του εργοδότη να αποζημιώσει τον εργα-

ζόμενο αναγνωρίζεται από παλιά στο εσωτερικό δίκαιο (ν. 2112/1920, ν. 3198/1955, β.δ. 16/18-7-1920, σε συνδυασμό με ν. 3899/2010 και ν. 4093/2012) για κάθε περίπτωση καταγγελίας (με εξαίρεση εκείνη που γίνεται λόγω υποβολής μηνύσεως) και δεν αίρεται ακόμη και όταν ο εργοδότης θα μπορούσε να αποδείξει βάσιμο λόγο για τη λύση του ενοχικού δεσμού. Ως εκ τούτου, η θετική ή αποφατική αναφορά σε βάσιμο λόγο καταγγελίας αποβαίνει αλυσιτελής. Γι' αυτό και το κύρος της ήδη γενομένης καταγγελίας εξακολουθεί να ελέγχεται εξατομικευμένα μόνο με την εφαρμογή της ΑΚ 281, όπως και προηγουμένως, ύστερα από αγωγή του εργαζόμενου στο αρμόδιο δικαστήριο».

Με την υπό ψήφιση διάταξη προτείνεται η καταγγελία της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου να πρέπει πλέον να συνδέεται με «βάσιμο λόγο», ο οποίος θα προτείνεται και θα αποδεικνύεται από τον εργοδότη. Σε περίπτωση κατά την οποία ο εργοδότης δεν επιτυγχάνει να δημιουργήσει πλήρη δικανική πεποίθηση στον δικαστή ότι υφίσταται βάσιμος λόγος για ένδικη καταγγελία της σύμβασης εργασίας, η μεν σύμβαση θα χαρακτηρίζεται ως άκυρη ο δε εργοδότης θα υποχρεώνεται να καταβάλλει μισθούς υπερημερίας μέχρι την εκ νέου πρόσληψη του εργαζομένου. Η υπό ψήφιση διάταξη παραπέμπει ως προς την έννοια του βάσιμου λόγου στο άρθρο 24 του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη. Για λόγους μεγαλύτερης σαφήνειας και αρτιότερης νομοτεχνικής διατύπωσης της προτεινόμενης διατάξεως είναι σκόπιμο, αντί της παραπομπής στην ανωτέρω διάταξη του Χάρτη, να τεθεί στο ίδιο το κείμενο του νόμου η επεξήγηση της έννοιας του βάσιμου λόγου, η οποία ήδη αναφέρεται στο Χάρτη, ως του λόγου δηλαδή που «συνδέεται με την ικανότητα ή τη συμπεριφορά τους [των εργαζομένων] ή βασίζεται στις λειτουργικές απαιτήσεις της επιχείρησης, της εγκατάστασης ή της υπηρεσίας».

Υπό το φως των ανωτέρω, προτείνεται η αντικατάσταση της φράσης «κατά την έννοια του άρθρου 24 του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη» από τη φράση «ο οποίος συνδέεται με την ικανότητα ή τη συμπεριφορά του εργαζομένου ή βασίζεται στις λειτουργικές απαιτήσεις της επιχείρησης, της εγκατάστασης ή της υπηρεσίας».

10. Επί του άρθρου 49

Συμφώνως προς τη νομολογία επί του άρθρου 652 του Αστικού Κώδικα, η ευθύνη του μισθωτού περιλαμβάνει και την ελαφρά αμέλεια. Αυτό έχει επικριθεί ως προς το ότι η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας λειτουργεί επί τη βάση του διευθυντικού δικαιώματος του εργοδότη. Υπ' αυτό το πρίσμα, υποστηρίζεται, αφενός, ότι, ειδικώς για την ελαφρά αμέλεια, επιβάλλεται να

φέρει ο εργοδότης τον κίνδυνο της ζημίας, δεδομένου ότι εκείνος οργανώνει την επιχείρηση και δύναται να μετριάξει τις συνέπειες από τους κινδύνους που απορρέουν από τη δραστηριότητα των εργαζομένων, διά της σύναψης λ.χ. συμβάσεων ασφάλισης, εν επιγνώσει του ότι η εργασιακή δραστηριότητα περικλείει αναγκαστικώς κινδύνους, είναι δε εκείνος ο οποίος ωφελείται κυρίως από την κερδοφορία της. Υποστηρίζεται, αφετέρου, ότι ο περιορισμός της ευθύνης του μισθωτού επιβάλλεται για κοινωνικούς λόγους, καθόσον όλες οι εργασιακές δραστηριότητες, και όχι μόνο οι επιρρεπείς σε ζημία, ενέχουν τον κίνδυνο πρόκλησης βλάβης από ελαφρά αμέλεια, ο δε μισθωτός αδυνατεί συχνά να αποκαταστήσει τη ζημία που προκάλεσε τόσο λόγω του ότι ο μισθός του είναι αναλογικώς μικρός όσο και λόγω του ότι η ζημία είναι ενδεχομένως μεγάλη, και, κατά τρίτον, λόγω του ότι όλοι οι άνθρωποι ενδέχεται να σφάλουν κατά την παροχή της εργασίας τους (Δ. Τραυλό-Τζανετάτο, σε Γεωργιάδη-Σταθόπουλου, άρθρο 652 Α.Κ. αρ. 78., Ευδ. Παπαμιχαήλ, Ευθύνη του εργαζόμενου (μισθωτού) για ζημία που προκαλεί στον εργοδότη, Αρμ 1997, σελ. 876-877 και 887 επ.).

Στην ίδια διάταξη (652 ΑΚ) ορίζεται ότι «ο βαθμός της επιμέλειας για την οποία ευθύνεται ο εργαζόμενος κρίνεται με βάση τη σύμβαση, ενόψει της μόρφωσης ή των ειδικών γνώσεων που απαιτούνται για την εργασία, καθώς και των ικανοτήτων και ιδιοτήτων του εργαζόμενου που ο εργοδότης γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει». Συνεκτιμώνται, επί πλέον, το προβλέψιμο της ζημίας, το είδος της εργασίας, η προσωπικότητα του μισθωτού, οι ειδικές γνώσεις που έχει ο μέσος τυπικός εκπρόσωπος του συγκεκριμένου επαγγελματικού κλάδου (ΕφΘεσ 1219/95, ΕΕργΔ 1996, σελ. 405 και 567, ΜονΠρωτΒερ 319/1995, Αρμ 1997, σελ. 267), η επιμόρφωσή του εκ μέρους της επιχείρησης με σκοπό την προσαρμογή του στις ενδεχόμενες τεχνολογικές εξελίξεις της εργασίας του και η πείρα του. Η λήψη υπόψη των ανωτέρω ιδιοτήτων του μισθωτού μπορεί να οδηγήσει τόσο (κυρίως) στη μείωση της ευθύνης του μισθωτού, όσο και στην επίτασή της (ΕφΘεσ 1219/95, ΕΕργΔ 1996, σελ. 405 και 567). Η αποζημίωση αυτή είναι δυνατόν να εκλείπει ή να περιορίζεται, αναλόγως προς τον βαθμό της συνυπαιτιότητας του εργοδότη (άρθρο 300 ΑΚ), όσον αφορά την έρευνα και τη γνώση των ικανοτήτων και ιδιοτήτων του εργαζόμενου που έχουν σχέση με την παροχή της εργασίας του, την αρχική ή επιγενόμενη έλλειψη των οποίων γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει ο εργοδότης, ο οποίος, εν τούτοις, ανέθεσε στον εργαζόμενο τη σχετική εργασία (ΠολΠρωτΚατερ 63/2003, ΔΕΝ 2003, σελ. 1452).

Ειδική μνεία πρέπει να γίνει στις λεγόμενες επιρρεπείς σε ζημία εργασίες εξαιτίας της ιδιαίτερης επικινδυνότητας των υλικών που χρησιμοποιούνται (λ.χ., εύθραυστα υλικά) ή λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών εργασίας που επι-

κρατούν (λ.χ., μονοτονία εργασίας, δυσκολία χειρισμού μηχανημάτων). Στις περιπτώσεις αυτών των εργασιών, η αυξημένη πιθανότητα επέλευσης ζημίας οδηγεί στη θεώρηση, αφενός, ότι ο εργοδότης βαρύνεται με τον επιχειρηματικό κίνδυνο της συγκεκριμένης εργασίας και, αντιστοίχως και, αφετέρου, σε περίπτωση αμελείας, στην ιδιαίτερη μείωση της ευθύνης του μισθωτού ή ακόμη και στην απαλλαγή του (βλ. Δ. Τραυλό-Τζανετάτο, Επιρρεπείς σε ζημία εργασίες και ευθύνη του μισθωτού, Αθήνα 1978. Βλ., επίσης, ΠολΠρωτΚατερ 63/2003, όπ. π.).

Με την υπό ψήφιση διάταξη προτείνεται, σε περίπτωση αμελείας, να έχει το αρμόδιο δικαστήριο τη δυνατότητα είτε να απαλλάξει τον εργαζόμενο από την ευθύνη είτε να κατανειμί τη ζημία μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου. Με τον τρόπο αυτό, θα είναι δυνατόν, κατά την προτεινόμενη διάταξη, «να καταλογίζεται στο εργοδότη η ζημία που αναλογεί στον επιχειρηματικό του κίνδυνο ή που παρίσταται δυσανάλογη σε σχέση με την ωφέλεια του εργαζομένου από τη σύμβαση».

Εν προκειμένω, γεννάται, εν τούτοις, προβληματισμός, στο πλαίσιο της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ως προς τα κριτήρια βάσει των οποίων το αρμόδιο δικαστήριο θα μπορεί να υπολογίζει τη ζημία που αναλογεί στον επιχειρηματικό κίνδυνο, περιορίζοντας την ευθύνη του μισθωτού, ή να συγκεκριμενοποιεί τη δυσαναλογία μεταξύ ωφελείας του εργαζομένου από τη σύμβαση και της αποζημίωσης που καλείται να καταβάλει ο εργοδότης. Επίσης, προκύπτει προβληματισμός ως προς το εάν το δικαστήριο οφείλει, και σε ποιο μέτρο, στο πλαίσιο της απαλλαγής ή του, κατά τα ανωτέρω, επιμερισμού της ευθύνης, να λαμβάνει υπόψη του και τον βαθμό υπαιτιότητας του μισθωτού, δεδομένου μάλιστα ότι απαλλαγή από την ευθύνη, κατά την προτεινόμενη διάταξη, δεν αποκλείεται να αποφασίζεται ακόμη και σε περίπτωση βαρείας αμελείας του εργαζομένου, δοθέντος ότι η αναφορά στην περίπτωση της ελαφράς αμέλειας έχει, κατά την προτεινόμενη διάταξη, μόνο ενδεικτικό χαρακτήρα.

11. Επί του άρθρου 68

Διά του άρθρου 68 ορίζεται ότι στο «άρθρο 8 του ν. 1545/1985 (Α' 91) προστίθεται παρ. 4 ως εξής: "4. Οι εργαζόμενοι σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις που εντάσσονται στο πρόγραμμα επιχορήγησης της παρ. 2, εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της παρ. 1 του άρθρου 39 του ν. 3986/2011 (Α' 152), για όσο χρόνο απασχολούνται στο πλαίσιο υλοποίησης του προγράμματος επιχορήγησης."».

Συναφώς, επισημαίνεται ότι διά της παρ. 1 του άρθρου 39 του ν.

3986/2011 τροποποιείται η παρ. 8 του άρθρου 6 του ν. 1545/1985. Επομένως, νομοτεχνικώς ορθότερη θα ήταν η αναφορά στο άρθρου 6 παρ. 8 του ν. 1545/1985.

12. Επί του άρθρου 69

Για λόγους νομοτεχνικούς, προτείνεται η διόρθωση της αναφοράς στον ν. «1256/1982 (Α' 46)» στο ορθό «1256/1982 (Α' 65)».

13. Επί του άρθρου 87

Με τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου ορίζεται ότι οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού στα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας του άρθρου 9 του ν. 4109/2013, στο Θεραπευτήριο Χρονίων Παθήσεων Ευρυτανίας, στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, στο Κέντρο Εκπαίδευσης και Αποκατάστασης Τυφλών, στο Εθνικό Ίδρυμα Κωφών, και στα παραρτήματά τους, εξαιρούνται της, κατ' άρθρο 28 του ν. 2190/1994, απαγόρευσης πρόσληψης προσωπικού στον δημόσιο τομέα κατά το χρονικό διάστημα από την προκήρυξη των βουλευτικών εκλογών έως την ορκωμοσία της Κυβέρνησης, και (κατ' ανάλογη εφαρμογή της εν λόγω διάταξης δυνάμει του άρθρου 17 του ν. 3870/2010) για το χρονικό διάστημα του ενός μηνός που προηγείται της ημερομηνίας διεξαγωγής των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών, και μέχρι την εγκατάσταση των αιρετών οργάνων.

Η εν λόγω ρύθμιση εισάγεται προς ψήφιση εντός σχεδόν δύο μηνών μετά την ψήφιση του άρθρου 82 του ν. 4604/2019, συμφώνως προς το οποίο εισάγονται εξαιρέσεις από τον κανόνα αναστολής των προσλήψεων, αφενός, πριν από τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές, στις περιπτώσεις, ιδίως, κατά τις οποίες οι προκηρύξεις για την πλήρωση των σχετικών θέσεων έχουν δημοσιευθεί από το ΑΣΕΠ πριν από την προκήρυξη των εκλογών, αφετέρου, πριν τόσο από τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές όσο και πριν από τις βουλευτικές εκλογές, στις περιπτώσεις, ιδίως, πρόσληψης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου από τους ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπά τους, σε ειδικώς καθοριζόμενες ειδικότητες (καθαριότητας, πυρασφάλειας κ.λπ. Πρβλ. και άρθρο 78 του ν. 4257/2014).

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, η άρση της απαγόρευσης εντοπίζεται, κατά τα ως άνω, στις προσλήψεις τακτικού προσωπικού στα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας του άρθρου 9 του ν. 4109/2013, στο Θεραπευτήριο Χρονίων Παθήσεων Ευρυτανίας, στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, στο Κέντρο Εκπαίδευσης και Αποκατάστασης Τυφλών, στο Εθνικό Ίδρυμα Κωφών, και στα παραρτήματά τους.

Ως προς την ως άνω διαδοχική εισαγωγή εξαιρέσεων από το σύστημα της, κατά τους ειδικότερους ορισμούς του άρθρου 28 του ν. 2190/1994, απαγόρευσης «έκδοση[ς] πράξεων που αφορούν το διορισμό ή πρόσληψη και οποιαδήποτε μεταβολή αναφερόμενη στην υπηρεσιακή κατάσταση κάθε κατηγορίας προσωπικού των υπηρεσιών και νομικών προσώπων του» ευρύτερου δημόσιου τομέα «από την προκήρυξη βουλευτικών εκλογών έως την ορκωμοσία της Κυβέρνησης που προκύπτει κατά το άρθρο 37 του Συντάγματος» (άρθρο 28 παρ. 1 του ν. 2190/1994), παρατηρούνται τα εξής:

Όπως έχει κριθεί νομολογιακώς, οι διατάξεις του άρθρου 28 του ν. 2190/1994 συνιστούν ρύθμιση με την οποία «επιδιώχθηκε η αποκατάσταση της αξιοκρατίας και της ευρυθμίας στη Δημόσια Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα» (ΣΤΕ 235/2016, ΣΤΕ επταμ. 3045-3046/1997), και η οποία θεσπίσθηκε «για λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος, το οποίο επιβάλλει την προς εξυγίανση και του πολιτικού βίου απαγόρευση διορισμών ή προσλήψεων καθώς και μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων κατά τις προεκλογικές περιόδους, δεδομένου ότι κατά το διάστημα αυτό εγείρονται πράγματι υπόνοιες για μεροληπτικές κρίσεις οι οποίες προσβάλλουν το παράλληλο δικαίωμα άλλων υπαλλήλων και τα χρηστά υπηρεσιακά ήθη (σχετ. ΟΛΑΠ 2-5/1998)» (ΑΠ 1213/1999, ΕλλΔ 2001, σελ. 411 επ.), καθώς και «για τη διασφάλιση του αδιαβλήτου των υπηρεσιακών αυτών μεταβολών, δηλαδή για την προστασία των δικαιωμάτων των άλλων και ειδικότερα εκείνων που δικαιούνται να μετάσχουν στη διαδικασία προσλήψεως σε θέσεις των αναφερόμενων στο ν. 2190/1994 υπηρεσιών και νομικών προσώπων ή να επιτύχουν ευνοϊκή γι' αυτούς υπηρεσιακή μεταβολή (προαγωγή, μετάταξη κ.λπ.)» (ΑΠ 547/2001, ΕλλΔ 2002, σελ. 1061 επ. Για την ανάγκη που είχε επιβάλει την ψήφιση της εν λόγω ρύθμισης, βλ. και Κ. Παπαδημητρίου, Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την εικοσαετία 1980-2000, ΕπιθΔιοικΕπιστ 2011, σελ. 297-329 (307-308)).

Όπως ορίζει το άρθρο 52 εδάφιο α' του Συντάγματος, «[η] ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργών της Πολιτείας, που έχουν την υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση». Η συνταγματική ρύθμιση αποσκοπεί, όπως γίνεται δεκτό, «στην κατοχύρωση τόσο της ελεύθερης διαμόρφωσης της πολιτικής βουλήσεως του εκλογικού σώματος, όσο και της ελεύθερης εκδήλωσής της κατά τις εκλογές» (βλ., κατά παραπομπή από τον Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2η έκδ., 2014, σελ. 418, ΑΕΔ 32, 33, 34, 35/1990, αδημοσίευτη, σκέψ. 6). Δεδομένου, δε, ότι η εν λόγω συνταγματική διάταξη εφαρμόζεται, όχι μόνον κατά την ψηφοφορία και

την εξαγωγή του αποτελέσματος αλλά και κατά την προεκλογική περίοδο, πρέπει να θεωρηθεί όχι μόνο επιτρεπτή αλλά και επιβεβλημένη η κατ' άρθρο 28 του ν. 2190/1994 απαγόρευση προσλήψεων και γενικά υπηρεσιακών μεταβολών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα κατά τη σύντομη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου (βλ. Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, όπ. π., σελ. 418-419. Βλ., όμως, και την εκεί παραπεμπόμενη νομολογία, συμφώνως προς την οποία η εν λόγω νομοθετική απαγόρευση έχει κριθεί ως συνταγματικώς επιτρεπτή, αλλά όχι επιβεβλημένη, ΑΠ 147/2000, ΕλλΔ 2000, σελ. 1017 και ΑΠ Ολομ. 12/1996, ΕλλΔ 1996, σελ. 1058).

14. Επί του άρθρου 89

Διά του άρθρου 89 ορίζεται, μεταξύ άλλων ότι «[δ]απάνες που αφορούν τις συμβάσεις εργασίας του προηγούμενου εδαφίου και διενεργήθηκαν από 1.12.2018 έως τη δημοσίευση των πράξεων παράτασης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, θεωρούνται σύννομες, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης».

Όπως έχει επισημανθεί και σε προηγούμενες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας (βλ. την παρατήρηση επί του άρθρου 108 στην από 28.1.2019 έκθεση επί του νομοσχεδίου ««Εκσυγχρονισμός και Αναμόρφωση Θεσμικού Πλαισίου Ιδιωτικών Κλινικών, Σύσταση Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας, Σύσταση Εθνικού Ινστιτούτου Νεοπλασιών και λοιπές διατάξεις» - ν. 4600/2019), συμφώνως προς τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συναφών περιπτώσεων, «[σ]τη ρυθμιστική (...) εξουσία του κοινού νομοθέτη εμπίπτει και η θέσπιση διατάξεων για τη "νομιμοποίηση" δαπανών, εφόσον όμως οι σχετικές ρυθμίσεις δεν είναι τέτοιου είδους και τέτοιας έκτασης ώστε να καταλύεται ουσιαστικώς η (...) ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να αναιρείται, συνακόλουθα, η δυνατότητα αναζήτησης, μέσω αντίστοιχου καταλογισμού, των χρηματικών ποσών που δαπανήθηκαν παρανόμως (Ολ. Ε.Σ. 981/2016). Ο έλεγχος της συμβατότητας τυχόν "νομιμοποιητικής" δαπανών διάταξης προς την προαναφερόμενη συνταγματική διάταξη δεν μπορεί πάντως να είναι γενικός και αφηρημένος, καθώς συνεχεται με το είδος και το ύψος των συγκεκριμένων κάθε φορά δαπανών που επιδιώκεται να «νομιμοποιηθούν», τη σχέση (αναλογία) των δαπανών αυτών με το σύνολο της οικείας διαχείρισης ή τέλος με τη βαρύτητα της πλημμέλειας (εύρος δημοσιολογιστικής απόκλισης)» (ΕλΣυν Τμ. IV 706/2018).

Από την επισκόπηση, εξ άλλου, της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί υποθέσεων καταλογισμού σε βάρος δημόσιων υπολόγων, υπολόγων ΟΤΑ και υπολόγων ν.π.δ.δ., προκύπτει ότι το είδος, το ύψος, το εύρος και η βαρύτητα της πλημμέλειας διενέργειας των εκάστοτε «νομιμοποιηθεισών»

δαπανών, όπως και η συνάφειά τους προς τις λειτουργικές ανάγκες της υπηρεσίας συνιστούν κρίσιμους παράγοντες για την κρίση επί της συμβατότητας «νομιμοποιητικών» διατάξεων προς το Σύνταγμα. Μεταξύ άλλων, από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προκύπτουν τα εξής:

- έχουν κριθεί σύμφωνες προς το Σύνταγμα νομοθετικές διατάξεις (άρθρο 26 του ν. 3274/2004 και άρθρο 29 παρ. 8 του ν. 3448/2006) διά των οποίων «νομιμοποιούνται εκείνες μόνο οι δαπάνες των Ο.Τ.Α. των οποίων οι πλημμέλειες στη διαδικασία ανάληψης και πραγματοποίησης τους δεν είναι ουσιώδεις» (ΕλΣυν Ολομ. 506/2011), ως τέτοια έχει κριθεί δε και η περίπτωση καταβολής επιδόματος θέσης Προϊσταμένου Διεύθυνσης Ο.Τ.Α. σε υπάλληλο Ο.Τ.Α. «που ασκεί καθήκοντα προϊσταμένου οργανικής μονάδος χωρίς να έχει τοποθετηθεί στη θέση αυτή νομίμως, με απόφαση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου» (ΕλΣυν Ολομ. 1758/2010)·

- έχει κριθεί, εξ άλλου, ότι «[ο]ι ανωτέρω διατάξεις [άρθρο 26 του ν. 3274/2004 και άρθρο 29 παρ. 8 του ν. 3448/2006] περί αναδρομικής νομιμοποίησης των δαπανών είναι συνταγματικώς ανεκτές (σχ. Ολ. Ε.Σ. 2400/2007, 2079/2010, 2145/2010 κ.ά.) (...). Η αληθής, δηλαδή, βούληση του νομοθέτη είναι η κάλυψη είτε τυπικών παραλείψεων της διαδικασίας ανάληψης και πραγματοποίησης των δαπανών των Ο.Τ.Α. είτε τυπικών ελλειμμάτων της διαχείρισης, που οφείλονται σε πλημμέλειες σχετικώς με την κανονική τήρηση των οικείων δικαιολογητικών, όπως η μη ύπαρξη πλήρων και νομοτύπως συντεταγμένων δικαιολογητικών, η διενέργεια δαπανών χωρίς ειδική πίστωση κ.ά.. Σε κάθε δε περίπτωση δεν έχουν την έννοια της νομιμοποίησης δαπανών, οι οποίες είτε προκάλεσαν ζημία στην οικεία διαχείριση, δηλονότι πραγματικό (ουσιαστικό) έλλειμμα που αντιστοιχεί στην επί ελάττον αδικαιολόγητη διαφορά μεταξύ του ποσού που έπρεπε να υπάρχει στη διαχείριση και αυτού που διαπιστώνεται ότι υπάρχει, είτε διενεργήθηκαν επέκεινα των διατάξεων του λογιστικού των Ο.Τ.Α. και χωρίς την τήρηση των στοιχειωδών κανόνων αυτού (βλ. Ολ. Ε.Σ. 506 και 2293/2011)» (ΕλΣυν Ολομ. 3406/2014).

15. Επί του άρθρου 90

Διά του άρθρου 90 ορίζεται ότι «[α]ποφάσεις διορισμού υπαλλήλων του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ιονίων Νήσων, που αφορούν σε διορισμούς που έλαβαν χώρα μεταξύ των ετών 2000-2006, ύστερα από την έκδοση οριστικών πινάκων του ΑΣΕΠ, και οι οποίες δεν δημοσιεύτηκαν, εκ παραδρομής, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δημοσιεύονται αναδρομικά από την ημερομηνία ανάληψης υπηρεσίας των υπαλλήλων στο ως άνω

νομικό πρόσωπο. Ως ημερομηνία διορισμού των υπαλλήλων λογίζεται η ημερομηνία ανάληψης υπηρεσίας».

Συναφώς παρατηρείται ότι η δημοσίευση μίας ατομικής διοικητικής πράξης, όταν επιβάλλεται κατά νόμον, αποτελεί αναγκαίο τύπο της δήλωσης της βούλησης του διοικητικού οργάνου και στοιχείο της υπόστασης της πράξης (βλ., σχετικώς, ΣτΕ 29/2010, 3378/1995, 4082/1987 και Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 15η έκδοση, 2017, σελ. 156, Β. Γκέρτσο, Δ. Πυργάκη, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, 2015, σελ. 307).

Περαιτέρω, προβληματισμός γεννάται ως προς τη δυνατότητα αναδρομικής δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως των αποφάσεων διορισμών που έλαβαν χώρα μεταξύ των ετών 2000-2006. Ορθότερη θα ήταν, ενδεχομένως, η τρέχουσα δημοσίευση με αναδρομική ισχύ, η οποία θα ανατρέχει στον χρόνο ανάληψης υπηρεσίας των εν λόγω υπαλλήλων.

16. Επί του άρθρου 97

Στο άρθρο 97 παρ. 2 ορίζεται ότι τα πρόσωπα που αναφέρονται στην παρ. 1, δηλαδή, τα μέλη της Προσωρινής Διοικητικής και Διαχειριστικής Επιτροπής του ειδικά αναγνωρισμένου φιλανθρωπικού σωματείου με την επωνυμία «Ελεήμων Εταιρεία Αθηνών - Γηροκομείο – Πτωχοκομείο», που διορίστηκαν με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων καθώς εκείνα που ορίστηκαν με αποφάσεις του Πρωτοδικείου Αθηνών, «δεν διώκονται ποινικά για αδικήματα, των οποίων η αντικειμενική υπόσταση συνίσταται στη μη καταβολή από το ανωτέρω σωματείο των ασφαλιστικών εισφορών υπέρ των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, ανεξαρτήτως του χρόνου που αυτές κατέστησαν απαιτητές, καθώς και στη μη καταβολή των πάσης φύσεως χρεών, φόρων, τελών, εισφορών, δασμών, προσαυξήσεων και προστίμων προς το Δημόσιο ή Ν.Π.Δ.Δ., ανεξαρτήτως του χρόνου βεβαίωσής τους». Επίσης, προβλέπεται ότι το αξιόποινο των ανωτέρω αδικημάτων που τέλεσαν τα πρόσωπα της παρ. 1 εξαλείφεται και παύει η ποινική δίωξή τους.

Εν προκειμένω, διατυπώνεται προβληματισμός ως προς το εάν η θέσπιση ειδικού λόγου εξάλειψης του αξιοποιίνου των ήδη τελεσθέντων αδικημάτων της μη καταβολής ασφαλιστικών εισφορών και χρεών προς το δημόσιο μόνο των ανωτέρω προσώπων για τα οποία έχει ήδη ασκηθεί ποινική δίωξη συνιστά αμνηστία, η οποία, όμως, παρέχεται μόνο υπό τους όρους των παρ. 3 και 4 του άρθρου 47 του Συντάγματος (πρβλ. και την παρατήρηση 8 στην από 5.9.2011 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής «Θεσμικό πλαίσιο για τους αγροτικούς συνεταιρισμούς, τις συλλογικές οργανώσεις και την επιχειρηματικότητα του αγροτικού κόσμου – Οργάνωση της εποπτείας του Κράτους» - νόμος 4015/2011).

17. Επί του άρθρου 108

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, προτείνεται η διόρθωση της αναφοράς στην παρ. 2 του άρθρου 22 του ν. 4002/2011 στο ορθό «στην παρ. 1 περίπτωση β' του άρθρου 22 του ν. 4002/2011».

Αθήνα, 10 Μαΐου 2019

Οι εισηγητές
Δάφνη Ακουμιανάκη
Αθανασία Διονυσοπούλου (για την παρατήρηση επί του άρθρου 97)
Επίκουρη Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Επιστημονικές Συνεργάτιδες
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Τμήματος Μελετών Οικονομίας,
Περιβάλλοντος και Τεχνολογίας
Κώστας Παπαδημητρίου
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών
(για τις παρατηρήσεις επί των άρθρων 48 και 49)

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