



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη θελίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία (3) Κεφάλαια και δεκαέξι (16) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1 έως 5) θεσπίζεται ο θεσμός της προκαταβολής σύνταξης και καθορίζονται ο τρόπος και η διαδικασία υπολογισμού και χορήγησής της (άρθρο 1). Περαιτέρω, καταργείται η Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων Κανονισμού Συντάξεων (εφεξής, Ε.Ε.Π.Κ.Σ. - άρθρο 66 παρ. 1 του π.δ. 169/2007, Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, εφεξής Κ.Π.Σ.Σ.), και η Επιτροπή της παρ. 4 του άρθρου 14 του Κ.Π.Σ.Σ. (άρθρο 2 Νσχ), ρυθμίζονται επιμέρους συνταξιοδοτικά ζητήματα (άρθρα 3 και 4) και επανακαθορίζονται οι αρμοδιότητες υφιστάμενων Διευθύνσεων και Τμημάτων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρθρο 5).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 6 έως 10) αναθεωρείται το νομικό πλαίσιο (ν.δ. 1195/1942) που διέπει τη χρήση των κεφαλαίων από αδρανείς καταθέσεις για την κάλυψη αναγκών του Δημοσίου.

Τέλος, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 11 έως 16) ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα των δημοσιονομικών ελεγκτών και, ιδίως, συνιστάται Διεύθυνση Έκτακτων Δημοσιονομικών Ελέγχων στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Β. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, το Νσχ συνοδεύεται από γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην οποία διατυπώνονται επισημάνσεις στις επιμέρους διατάξεις του.

Σημειώνεται ότι στη νομοθεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 1 παρ. 1 περ. κζ΄ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ν. 4129/2013) προβλέπεται ότι η γνωμοδότησή του είναι αναγκαία για τα νομοσχέδια που αναφέρονται στην τροποποίηση των συνταξιοδοτικών νόμων ή στην απονομή σύνταξης ή στην αναγνώριση υπηρεσίας που παρέχει δικαίωμα σε σύνταξη, εφόσον η σύνταξη βαρύνει το δημόσιο ταμείο ή τον προϋπολογισμό Ν.Π.Δ.Δ.. Σχετικώς με την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ., ενδεικτικώς, Ε.Σ. Ολ 69/1989, Ε.Ε.Ε.Δ. 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 απονομήν συντάξεως και τας προϋποθέσεις ταύτης), αυτή δεν αναφέρεται μόνο στις περιπτώσεις απονομής συντάξεως σε πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο Δημόσιο και τα Ν.Π.Δ.Δ. 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 ιδιαιτέρων νομοθετημάτων τα οποία παραπέμπουν στις διατάξεις περί των δημοσίων υπαλλήλων ή επαναλαμβάνουν, κατά βάση, τις διατάξεις αυτές. Κατά πάγια, εξ άλλου, νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ., λ.χ., Ε.Σ. 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.).

Σημειώνεται ότι, συμφώνως προς τη διάταξη της παρ. 2 εδ. β΄ του άρθρου 73 του Συντάγματος, «Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά: δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων». Γίνεται, όμως, δεκτό, ότι δεν αποκλείεται να τίθενται στο τέλος του συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου και διατάξεις που αφορούν σε άλλα θέματα (βλ. Π. Παρά, Σύνταγμα 1975 – Corpus, II, 1985, σελ. 385).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 1 εδ. α΄

Κατά το προτεινόμενο άρθρο 57Α του π.δ. 169/2007, «1.α. Ο μόνιμος ή ισόβιος υπάλληλος, καθώς και ο στρατιωτικός που αποχωρεί από την Υπηρεσία λόγω συνταξιοδότησης (...)».

Συναφώς επισημαίνεται ότι η «ισοβιότητα» αποτελεί βασική, κατ' άρθρο 88 παρ. 1 του Συντάγματος, εγγύηση προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών (βλ. και Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2005, σελ. 755-757), ως δημοσίων λειτουργών. Δημόσιοι λειτουργοί, εξ άλλου, χωρίς, όμως, την εγγύηση της «ισοβιότητας», είναι, κατά το Σύνταγμα, και οι Καθηγητές και το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό των Α.Ε.Ι. (άρθρο 16 παρ. 6), καθώς και το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (άρθρο 100 Α περ. γ'). (Για τη διάκριση μεταξύ δημοσίων λειτουργών και δημοσίων υπαλλήλων, βλ. και Α. Τάχου-Ι. Συμεωνίδη, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, τ. Ι, 2007, σελ. 14 επ.).

Κατά συνέπεια, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν η προτεινόμενη ρύθμιση αφορά όλους, ανεξαιρέτως, τους δημοσίους λειτουργούς ή μόνον τους ισόβιους. Προφανώς, δεν μπορούν να εννοούνται μόνον οι ισόβιοι δημόσιοι λειτουργοί, δηλαδή μόνον οι δικαστικοί λειτουργοί. Επομένως, η προς ψήφιση διάταξη πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «1.α. Ο μόνιμος υπάλληλος ή ο δημόσιος λειτουργός, ισόβιος ή μη, καθώς και ο στρατιωτικός που αποχωρεί από την Υπηρεσία λόγω συνταξιοδότησης (...)».

2. Επί του άρθρου 1 παρ. 1 εδ. ε'

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι προκαταβολή σύνταξης δεν καταβάλλεται, μεταξύ άλλων, «σε περίπτωση απόλυσης για πειθαρχικό παράπτωμα ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια των μονίμων ή ισόβιων υπαλλήλων».

Σχετικώς με την ανωτέρω διάταξη, ισχύουν, αναλογικώς, οι επισημάνσεις της παρατήρησης επί του άρθρου 1 παρ. 1 εδ. α'. Επομένως, η προς ψήφιση διάταξη πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «σε περίπτωση απόλυσης για πειθαρχικό παράπτωμα ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια των μονίμων υπαλλήλων ή των δημοσίων λειτουργών, ισόβιων ή μη».

Περαιτέρω, σημειώνεται συναφώς, ότι κατά τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., η απώλεια του δικαιώματος της σύνταξης λόγω αμετάκλητης καταδίκης για τα αναφερόμενα στο άρθρο 62 περ. β' του Κ.Π.Σ.Σ. αδικήματα, «δεν βρίσκεται σε αιτιώδη συνάφεια με το δικαίωμα στη σύνταξη, το οποίο απέκτησε [ο δικαιούχος] υπό την ιδιότητα του ως ασφαλισμένου» και, ως εκ τούτου, η εν λόγω απώλεια συνιστά «υπερβολικό και δυσανάλογο βάρος, το οποίο ακόμη και αν λάβουμε υπόψη το ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, το οποίο θα πρέπει να αναγνωρισθεί στα Κράτη στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας, δεν είναι δυνατό να δικαιολογηθεί από την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοικήσεως, ούτε από την αξιοπιστία και την ακεραιότητα των δημοσίων υπηρεσιών» (βλ., Ε.Δ.Δ.Α. υποθ. Αποστολάκης κατά Ελλάδος, απόφ. της 22.10.2009, Ε.Δ.Κ.Α., 2009, σελ. 689). Επομένως, διάταξη κατά την ο-

ποία, αμετάκλητη καταδίκη του δικαιούχου για ορισμένα αδικήματα συνεπάγεται απώλεια του δικαιώματος σύνταξης, προσκρούει στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., εφόσον θίγει το σχετικό περυσιακό δικαίωμα.

3. Επί του άρθρου 1 παρ. 5

Κατά την προς ψήφιση διάταξη, «Παραβίαση των προθεσμιών των παραγράφων 3 (περ. α΄) και 5 καθώς και αυτών των περιπτώσεων β΄ και γ΄ της παραγράφου 1 του Άρθρου 57 Α΄ του π.δ. 169/2007 συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 106 του ν. 3528/2007 (Α΄ 26) για τους, κατά περίπτωση, εμπλεκόμενους της αρμόδιας Διεύθυνσης και τιμωρείται με μία από τις ποινές που προβλέπονται στις περιπτώσεις β), γ) και δ) της παρ. 1 του άρθρου 109 του ίδιου νόμου, όπως ισχύει. Τα ανωτέρω έχουν ανάλογη εφαρμογή και στην περίπτωση παραβίασης των διατάξεων της περίπτωσης β΄ της ανωτέρω παραγράφου 3, καθώς και στην περίπτωση της παραγράφου 4. Οι αναφερόμενες στο πρώτο εδάφιο προθεσμίες αρχίζουν από 1-5-2013 και αφορούν αιτήσεις συνταξιοδότησης που περιέρονται στην Υπηρεσία Συντάξεων από την ημερομηνία αυτή και μετά».

Η, κατά το πρώτο εδάφιο της προτεινόμενης διάταξης, παράγραφος 5 αφορά στη ρύθμιση αυτή καθαυτή και δεν προβλέπει, αυτοτελώς, προθεσμίες. Θα ήταν, επομένως, νομοτεχνικώς αρτιότερο να αναδιατυπωθεί ως εξής το πρώτο εδάφιο: «Παραβίαση των προθεσμιών της παραγράφου 3 (περ. α΄) του παρόντος καθώς και των προθεσμιών των περιπτώσεων β΄ και γ΄ της παραγράφου 1 του Άρθρου 57 Α΄ του π.δ. 169/2007 συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 106 του ν. 3528/2007 (Α΄ 26), για τους, κατά περίπτωση, εμπλεκόμενους της αρμόδιας Διεύθυνσης, και τιμωρείται με μία από τις ποινές που προβλέπονται στις περιπτώσεις β), γ) και δ) της παρ. 1 του άρθρου 109 του ίδιου νόμου, όπως ισχύει».

4. Επί του άρθρου 2 παρ. 1 εδ. ε΄

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, η «πράξη κανονισμού σύνταξης υπόκειται σε έφεση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου: α) από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, εντός εξήντα ημερών από την κοινοποίηση της πράξης και β) χωρίς περιορισμό από προθεσμία, από τον Διευθυντή της αρμόδιας Διεύθυνσης Διενέργειας Μεταβολών και Δειγματοληπτικών Ελέγχων i) αν κατά το διενεργούμενο έλεγχο, διαπιστωθεί εσφαλμένη εφαρμογή συνταξιοδοτικών διατάξεων ή ii) αν η πράξη που προσβάλλεται στηρίζεται σε ψευδείς καταθέσεις μαρτύρων ή σε ψευδή έκθεση ή κατάθεση

πραγματογνώμονα ή σε πλαστά ή νοθευμένα έγγραφα, εφόσον τα περιστατικά αυτά προκύπτουν από αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή βούλευμα ή iii) αν επιλοχώρησε πλάνη για τα πράγματα ή iv) αν με την πράξη που προσβάλλεται κανονίστηκε σύνταξη χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις ή μεγαλύτερη από αυτή που καθορίζει ο νόμος».

Επισημαίνεται σχετικώς ότι, κατά τη νομολογία του ΣτΕ (Ολ 1663/2009, Ε.Δ.Δ.Δ.Δ. 2009, σελ. 389, Ολ 2807/2002, Ε.Δ.Κ.Α. 2002, σελ. 898), η αρχή της ισότητας των διαδίκων, ως ειδική εκδήλωση της αρχής της ισότητας (άρθρα 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος), επιβάλλει ίση μεταχείρισή τους από τους δικονομικούς νόμους που καθορίζουν τους όρους άσκησης του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας. Έτσι, διατάξεις δικονομικών νόμων με τις οποίες αναγνωρίζεται, χωρίς να συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος, υπέρ ενός διαδίκου ευνοϊκή μεταχείριση, με αποτέλεσμα να τίθεται αυτός σε πλεονεκτικότερη θέση από τον άλλο διάδικο, δεν δύναται να τύχουν εφαρμογής.

Συνεπώς, κατά το μέρος που με την προτεινόμενη ρύθμιση διαφοροποιείται, εις βάρος του ιδιώτη διαδίκου, η προθεσμία άσκησης του ενδίκου βοηθήματος της έφεσης ενώπιον του αρμόδιου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δημιουργείται, αδικαιολογήτως, δικονομικό προνόμιο υπέρ του Διευθυντή Διενέργειας Μεταβολών και Δειγματοληπτικών Ελέγχων, θίγεται η αρχή της ισότητας των διαδίκων, όπως αυτή απορρέει από τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος.

5. Επί του άρθρου 2 παρ. 3

Με την ανωτέρω διάταξη ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι το όργανο που έχει εκδώσει την πράξη κανονισμού σύνταξης «μπορεί να ανακαλέσει αυτεπάγγελτα την πράξη που εξέδωσε, χωρίς περιορισμό από προθεσμία, αν με την πράξη αυτή κανονίστηκε σύνταξη χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, καθώς και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις των περιπτώσεων ii και i-ii της προηγούμενης παραγράφου. Η ανάκληση γίνεται με την έκδοση ανακλητικής πράξης».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι «προϋποθέσεις των περιπτώσεων ii και iii της προηγούμενης παραγράφου» αποτελούν η έκδοση της πράξης βάσει ψευδών καταθέσεων μαρτύρων ή ψευδούς έκθεσης ή κατάθεσης πραγματογνώμονα ή πλαστών ή νοθευμένων εγγράφων, εφόσον αυτό προκύπτει από αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή βούλευμα, καθώς και η έκδοση της πράξης κατά πλάνη περί τα πράγματα.

Συμφώνως, εξ άλλου, προς την αρχή της νομιμότητας, επιτρέπεται ελευθέρως η ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, ανεξαρ-

τήτως από το εάν έχουν απορреύσει από αυτές δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον, όμως, η ανάκλησή τους γίνει εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοσή τους (ΣτΕ 1334/2009, ΣτΕ 2904/2008), ήτοι εντός, καταρχήν, πενταετίας από την έκδοσή της (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 εάν: 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 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 (ΣτΕ 759/1987, βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., σελ. 187). Κατά γενική, μάλιστα, αρχή του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης (βλ., σχετικώς, ΣτΕ 1358/2011, ΣτΕ 1334/2009), 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 την βασική προϋπόθεση ότι οι ευνοϊκές αυτές πράξεις εκδόθηκαν χωρίς να υπάρχει κακόπιστη συμπεριφορά, ενέργεια ή παράλειψη του ασφαλισμένου έναντι του ασφαλιστικού οργανισμού.

Είναι αυτονόητο, επομένως, ότι, μετά την πάροδο εύλογου χρόνου, δεν είναι επιτρεπτή η ανάκληση ευνοϊκής για συνταξιούχους του Δημοσίου πράξης κανονισμού σύνταξης, έστω κι αν με την πράξη αυτή κανονίσθηκε σύνταξη, χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις ή εμφίλοχώρησε, κατά την έκδοση της πράξης, πλάνη περί τα πράγματα, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι αυτή εκδόθηκε χωρίς να υπάρχει κακόπιστη συμπεριφορά, ενέργεια ή παράλειψη του δικαιούχου.

6. Επί του άρθρου 3 παρ. 12 εδ. α' και παρ. 13 εδ. θ'

Με την πρώτη από τις προς ψήφιση διατάξεις ορίζεται ότι οι συντάξεις των προσώπων που «υπάγονται στα ειδικά μισθολόγια των παραγράφων 13 έως και 36 της υποπαραγράφου Γ1 της παραγράφου Γ του ν. 4093/2012 αναπροσαρμόζονται από 1.8.2012 οίκοθεν από τις αρμόδιες Διευθύνσεις Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις αυτές σε συνδυασμό και με τις διατάξεις του π.δ. 169/2007».

Περαιτέρω, κατά τη δεύτερη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «Συντάξεις που έχουν χορηγηθεί μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου αυτού ή θα χορηγηθούν μετά την ημερομηνία αυτή, σε λογοτέχνες - καλλιτέχνες, των οποίων οι αιτήσεις υποβλήθηκαν στο Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού μέχρι την 31.12.2012, αναπροσαρμόζονται από 1.1.2013, οίκοθεν από την Υπηρεσία Συντάξεων (...)»

α) Ως προς τις αναδρομικές, οίκοθεν, αναπροσαρμογές των συντάξεων όσων υπάγονται στα ειδικά μισθολόγια, καθώς και των συντάξεων των καλλιτεχνών - λογοτεχνών, από 1.8.2012 και 1.1.2013, αντιστοίχως, και μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος (βλ., σχετικώς, και γνωμοδότηση της 2ης ειδικής συνεδρίασης της 27.2.2013 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 36-38), παρατηρούνται τα εξής:

Περιορισμός που τείνει σε αποστέρηση προστατευόμενου από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. περιουσιακού αγαθού είναι ανεκτός μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας, οι οποίοι πρέπει να προβάλλονται ειδικώς. Απαιτείται, επομένως, ως λόγος θέσπισης τέτοιων περιορισμών, η ύπαρξη ορισμένης δημόσιας ωφέλειας, η οποία είναι αναγκαίο να αναφέρεται ρητώς στο κείμενο του νόμου ή στην οικεία αιτιολογική έκθεση και να δικαιολογεί ειδικώς την εξαίρεση από τον κανόνα της προστασίας της περιουσίας (ΕΛΣ 1562/2005, Ε.Δ.Δ.Δ. 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, Ε.Δ.Κ.Α. 2009, σελ. 429, 581, ΣΤΕ [Ολ] 668/2012, σκ. 35, Ε.Δ.Κ.Α., 2012, σελ. 516 επ.).

Περαιτέρω, η εκτίμηση του νομοθέτη, ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος, καθώς και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου 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, Adrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009).

β) 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 ΕΣΔΑ», 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 Π.Π.Π. περιλαμβάνονται και απαιτήσεις για κοινωνικοασφαλιστικές, εν γένει, παροχές (Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Vesna Hasanli κατά Κροατίας, απόφ. Της 30.9.2010, Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Αντωνακοπούλου κ.α., απόφ. 14.12.99, υπόθ. Γεωργιάδης, απόφ. 28.3.2000, υπόθ. Gaygusuz, απόφ. 16.9.1996, ΕΔΚΑ 1997, σελ.11, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Αζίνας, απόφ. 20.6.02, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 896, υπόθ. Αποστολάκης, απόφ. 22.10.2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 689).

- το άρθρο 1 Π.Π.Π. δεν εγγυάται στους ασφαλισμένους δικαίωμα σε ορισμένο ποσό σύνταξης ή μισθού (Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Andrejeva κατά Λετονίας, απόφ. της 18.2.2009, Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Λαδάς, απόφ. 21.2.2008, υπόθ. Asmundsson, απόφ. 12.10.2004, ΕΔΚΑ 2005, σελ. 97, υπόθ. Domalewski, απόφ. 15.6.1999), γεγονός, όμως, αξιώσεις αποτελούν στοιχείο της περιουσίας, το οποίο δεν επιτρέπεται να καταργηθεί ή περιορισθεί με αναδρομική ουσιαστική νομοθετική ρύθμιση, αν δεν συντρέχουν πράγματι λόγοι δημοσίου συμφέροντος (ΕΛΣ 864/2002, Ε.Δ.Κ.Α. 2002, σελ. 845).

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

Υπό το φως, επομένως, της ανωτέρω νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. (βλ., σχετικώς, και Αθ. Πετρόγλου, «Μνημόνιο, Κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων», ΕΔΚΑ, 2010, σελ. 1), και δεδομένου ότι δεν προκύπτουν ευκρινώς από την αιτιολογική έκθεση επί του Νσχ οι συγκεκριμένοι λόγοι δημόσιας ωφέλειας που τις επιβάλλουν, οι προτεινόμενες αναδρομικές περικοπές συντάξεων φαίνεται να διαταράσσουν τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ της αναζήτησης σύνταξης που έχει ήδη καταβληθεί ως περιουσιακού αγαθού που προστατεύεται από το άρθρο 1 Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. και του δημόσιου συμφέροντος.

7. Επί του άρθρου 6

Η προτεινόμενη διάταξη αναφέρεται στον σκοπό των διατάξεων του Κεφαλαίου Β', στερείται, επομένως, κανονιστικού περιεχομένου. Θα ήταν, ενδεχομένως, νομοτεχνικώς ορθότερο να περιληφθεί η εν λόγω διάταξη στην Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ.

8. Επί του άρθρου 12 παρ. 36

Με την προς ψήφιση διάταξη προστίθεται στο τέλος της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 3492/2006, μετά τις λέξεις «ελεγκτικές εταιρίες», εδάφιο ως εξής: «Η ανάθεση σε ελεγκτικές εταιρίες γίνεται σε εξαιρετικές περιπτώ-

σεις και μόνο κατόπιν αιτιολογημένης και διαπιστωμένης αδυναμίας της αρμόδιας Διεύθυνσης του άρθρου 6 του ν. 3492/2006 να ανταποκριθεί λόγω εξειδικευμένου αντικειμένου στις απαιτήσεις ελέγχου πράξεων του άρθρου 13 του ν. 3492/2006, η ΕΣΕΛ, μετά από εισήγηση του προϊσταμένου της αρμόδιας για τη διενέργεια του συγκεκριμένου ελέγχου Διεύθυνσης, εισηγείται σχετικά στον Υπουργό Οικονομικών».

Παρατηρείται ότι θα ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερο να τεθεί, μετά τη φράση «του άρθρου 13 του ν. 3492/2006», τελεία αντί κόμματος.

Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι στα εν γένει ελεγκτικά όργανα παρέχονται, με την παράγραφο 5 του άρθρου 14 του ν. 3492/2006, ευρύτατες εξουσίες, όπως άμεση πρόσβαση σε κάθε πληροφορία ή στοιχείο, άρση φορολογικού, υπηρεσιακού, χρηματιστηριακού και επιχειρηματικού απορρήτου, υποχρεωτική συνδρομή αστυνομικών και άλλων αρχών, κ.λπ..

Παρατηρείται, εξ άλλου, ότι ως δημόσια εξουσία νοείται η αρμοδιότητα των δημοσίων οργάνων «να θεσπίζουν κατά τρόπο μονομερή κανόνες δικαίου που υποχρεώνουν τα πρόσωπα προς τα οποία απευθύνονται χωρίς τη βούλησή τους ή και εναντίον της βούλησής τους (...), καθώς και αρμοδιότητα που συνδέεται αμέσως με την αρμοδιότητα αυτή», όπως είναι, λ.χ., «η διενέργεια προπαρασκευαστικών πράξεων» (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος Ι, 2010, αρ. 6, σελ. 5). Άσκηση δε δημόσιας εξουσίας διά της έκδοσης νομικών (ή υλικών) πράξεων επιτρέπεται μόνο από διοικητικά όργανα (ΣτΕ ΟΛ 1934/1998, ΟΛ 895/2008) και, σε ευρύτερη έννοια, από τα άλλα πολιτειακά όργανα, το νομοθετικό και τα δικαστήρια» (Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., αρ. 86, σελ. 101). Εν προκειμένω, οι αρμοδιότητες των ελεγκτικών εταιρειών, οι οποίες έχουν σχέση με την άμεση πρόσβαση σε κάθε πληροφορία ή στοιχείο και την άρση οποιουδήποτε φορολογικού, υπηρεσιακού, χρηματιστηριακού και επιχειρηματικού απορρήτου, παρίστανται «αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ως έκφραση κυριαρχίας» (ΣτΕ 1511/2002, άρθρα 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος). Πράγματι, αφενός ο τρόπος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, η ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών της και η στελέχωσή της αποτελεί δικαίωμα και φυσικό προνόμιο κατεξοχήν του κράτους, αφετέρου τα ανωτέρω ζητήματα άπτονται των συνταγματικώς κατοχυρωμένων βιοτικών συμφερόντων των ίδιων των διοικουμένων, τα οποία, συμφώνως προς το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος, τελούν υπό την εγγύηση του κράτους.

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί ότι οι ανωτέρω εξουσίες των εν λόγω εταιρειών ασκούνται παρουσία Δημοσιονομικού Ελεγκτή ή, τουλάχιστον, υπαλλήλου των Υπηρεσιών Δημο-

σιονομικού Ελέγχου και ότι, σε κάθε περίπτωση, δεν δύναται να ασκηθούν χωρίς τη σύμπραξη δημόσιας αρχής.

Αθήνα, 22.4.2013

Ο Εισηγητής
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών
και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

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