



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ****ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ**

«Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Οικονομικών Υποθέσεων, Κοινωνικών Υποθέσεων, Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από οκτώ Μέρη και εκατόν εξήντα πέντε άρθρα.

Με τις διατάξεις του Μέρους Α΄ που περιλαμβάνει δύο Κεφάλαια και δεκαπέντε άρθρα αντικαθίστανται και συμπληρώνονται, κατ' αρχάς, συνταξιοδοτικές διατάξεις του ν. 4387/2016 (άρθρα 1 και 2). Ειδικότερα, από 1.1.2019 περικόπτονται: α) η οικογενειακή παροχή στις συντάξεις του Δημοσίου και το επίδομα συζύγου στις συντάξεις του ιδιωτικού τομέα, σε όσους συνταξιοδοτήθηκαν βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από τον ν. 4387/2016, β) η προσωπική διαφορά στις κύριες συντάξεις που καταβάλλονταν κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, μέχρι ποσοστού 18% της σύνταξης κατά τον ως άνω χρόνο και κατά συμψηφισμό του υπολοίπου της προσωπικής διαφοράς με την ετήσια αναπροσαρμογή των συντάξεων, γ) η προσωπική διαφορά στις επικουρικές συντάξεις που καταβάλλονταν κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, μέχρι ποσοστού 18% της σύνταξης κατά τον ως άνω χρόνο, δ) οι προσωπικές διαφορές που προβλέπονται στην παρ. 2 του

2

άρθρου 94 του ν. 4387/2016 για τους συνταξιούχους που κατέθεσαν ή καταθέτουν αιτήσεις συνταξιοδότησης εντός των ετών 2016, 2017 και 2018. Μετατίθεται, εξ άλλου, από 1.1.2022, η αναπροσαρμογή των συντάξεων με κ.υ.α., βάσει οριζόμενων συντελεστών (ΑΕΠ και Δείκτη Τιμών Καταναλωτή).

Περαιτέρω, τίθενται σε ισχύ, από 1.1.2019 και υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 15 του νομοσχεδίου, ιδίως, α) μέτρα ενίσχυσης ευπαθών κοινωνικών ομάδων, όπως, επίδομα στέγασης για περίπου εξακόσιες χιλιάδες (600.000) νοικοκυριά που διαμένουν σε μισθωμένη κατοικία ή επιβαρύνονται με το κόστος εξυπηρέτησης στεγαστικού δανείου πρώτης κατοικίας (άρθρο 3), β) πρόγραμμα με τίτλο «Βρεφονηπιακή Φροντίδα» και αντικείμενο την επιδότηση της ίδρυσης, της εξεύρεσης και διαμόρφωσης εγκαταστάσεων και της προμήθειας εξοπλισμού νέων μονάδων βρεφικών, παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών ή της επέκτασης και εκσυγχρονισμού των υφιστάμενων μονάδων (άρθρο 4), γ) επέκταση στην υποχρεωτική Δημόσια Εκπαίδευση του προγράμματος «Σχολικά Γεύματα» (άρθρο 5), δ) μείωση συμμετοχής στη φαρμακευτική δαπάνη (άρθρο 9), καθώς και ε) μέτρα φορολογικής ελάφρυνσης φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων (άρθρα 11 έως 14). Τέλος, αναπροσαρμόζεται η προβλεπόμενη μείωση του φόρου επί του φορολογητέου εισοδήματος από μισθωτή εργασία και συντάξεις, α) σε χίλια διακόσια πενήντα (1.250) ευρώ, έναντι χιλίων εννιακοσίων (1.900) ευρώ σήμερα, για τον φορολογούμενο χωρίς εξαρτώμενα τέκνα, όταν το φορολογητέο εισόδημα δεν υπερβαίνει το ποσό των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ, β) σε χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ, έναντι χιλίων εννιακοσίων πενήντα ευρώ (1.950) σήμερα, για τον φορολογούμενο με ένα (1) εξαρτώμενο τέκνο, γ) σε χίλια τριακόσια πενήντα (1.350) ευρώ, έναντι δύο χιλιάδων (2.000) ευρώ σήμερα, για δύο (2) εξαρτώμενα τέκνα και δ) σε χίλια τετρακόσια πενήντα (1.450) ευρώ, έναντι δύο χιλιάδων εκατό (2.100) ευρώ σήμερα, για τρία (3) και άνω εξαρτώμενα τέκνα (άρθρο 10).

Με τις διατάξεις του Μέρους Β΄ (άρθρα 16 έως 20) ρυθμίζονται ζητήματα, ιδίως, σχετικά με τον έλεγχο των ομαδικών απολύσεων (άρθρο 17) και τις συνδικαλιστικές άδειες (άρθρο 19).

Με τις διατάξεις του Μέρους Γ΄ (άρθρα 21 έως 34), συνιστάται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.), με την επωνυμία «ΕΘΝΙΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ (Ε.Κ.Α.Π.Υ.)» και έδρα την Αθήνα, εποπτευόμενο από τον Υπουργό Υγείας (άρθρο 21). Στις αρμοδιότητες της Ε.Κ.Α.Π.Υ. (άρθρο 22) ανήκουν, ιδίως, η δημιουργία, τήρηση και συνεχής επικαιροποίηση της Ηλεκτρονικής Πλατφόρμας Προμηθειών Υγείας, στην οποία περιλαμβάνονται: α) Μητρώο Προϊόντων Υπηρεσιών και Προμηθευτών, β) Μητρώο Κεντρικών Προμηθειών, γ) Μητρώο Κόστους και Αναλώσεων και

δ) Μητρώο Τεχνικών Προδιαγραφών (άρθρο 25). Η Ε.Κ.Α.Π.Υ. είναι, επίσης, αρμόδια για τη διενέργεια των διαγωνισμών και τη σύναψη συμβάσεων για την κεντρική προμήθεια προϊόντων και υπηρεσιών, στο πλαίσιο σχετικού στρατηγικού σχεδίου (άρθρο 27).

Συναφώς επισημαίνεται ότι το ν.π.δ.δ. αποτελεί δημόσιο νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού, που συνιστάται με νόμο και υπάγεται σε καθεστώς δημοσίου δικαίου. Τα ζητήματα, δηλαδή, που αφορούν την οργάνωση, την κατάσταση των μελών του συλλογικού οργάνου που το διοικεί, το προσωπικό και τις σχέσεις με τους πολίτες, διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου και οι αποφάσεις του οργάνου που το διοικεί έχουν τον χαρακτήρα διοικητικών πράξεων (βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νσχ, «Ίδρυση νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «ΜΟΥΣΕΙΟ ΑΚΡΟΠΟΛΗΣ» - ν. 3711/2008). Εν προκειμένω, δεν προτείνεται διάταξη για την περιουσία και των πόρους του ιδρυόμενου ν.π.δ.δ., με εξαίρεση αναφορά σε συμβάσεις χρηματοδότησης (άρθρο 32Α παρ. 2.1) και στην αρμοδιότητα διαχείρισης της περιουσίας της Ε.Κ.Α.Π.Υ. (άρθρο 29 παρ. 1.1).

Με τις διατάξεις του Μέρους Δ' (άρθρα 36 έως 45) τροποποιούνται επιμέρους διατάξεις του ν. 3023/2002 «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών», προς τον σκοπό της «τη[ς] θωράκιση[ς] της διαφάνειας και του ελέγχου της ιδιωτικής χρηματοδότησης, λαμβάνοντας υπ' όψη και τις νεότερες παρατηρήσεις της GRECO, όπως αυτές διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της 68ης Ολομέλειας αυτής (Στρασβούργο, 15-19 Ιουνίου 2015)» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ). Έτσι, μεταξύ άλλων, επεκτείνεται ο έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων και στα έσοδά τους, επιμηκύνεται η περίοδος ελέγχου προεκλογικών δαπανών και εσόδων, σε χρονικό διάστημα δύο (2) μηνών μετά τη διενέργεια των εκλογών, μειώνεται, από 40% σε 10%, το ανεπίδεκτο κατάσχεσης ποσοστό της συνολικής κρατικής χρηματοδότησης κομμάτων ή συνασπισμού κομμάτων έναντι απαιτήσεων που απορρέουν από τραπεζικές συμβάσεις πίστωσης και έχουν χρόνο γέννησης έως την έναρξη ισχύος του παρούσας διάταξης (άρθρο 36), παρέχεται, κατ' εξαίρεση, η δυνατότητα στα πολιτικά κόμματα, στους συνασπισμούς κομμάτων, καθώς και στους υποψηφίους και εκλεγμένους βουλευτές και ευρωβουλευτές να διενεργούν πληρωμές σε τρίτους, προς κάλυψη των δαπανών τους, χωρίς τη χρήση τραπεζικών λογαριασμών, με όριο πληρωμών τα είκοσι χιλιάδες ευρώ ετησίως, για κάθε κόμμα ή συνασπισμό κομμάτων, και τα πεντακόσια ευρώ, για κάθε υποψήφιο και για όλη τη διάρκεια της περιόδου ελέγχου προεκλο-

4

γικών δαπανών και εσόδων (άρθρα 37 και 38), επανακαθορίζεται το πλαίσιο τραπεζικής χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και των συνασπισμών κομμάτων και απαγορεύεται η αποπληρωμή νέων και υφιστάμενων δανειακών υποχρεώσεων των δικαιούχων κρατικής χρηματοδότησης με εγγύηση την εκχώρηση ποσοστού ανώτερου του 50% της ετήσιας κρατικής χρηματοδότησης του τρέχοντος οικονομικού έτους. Περαιτέρω, επιβάλλονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις στα κόμματα, ως προς τη δανειοδότησή τους, με ποινή τη μη χορήγηση, μερικώς ή ολικώς, της αναλογούσας κρατικής χρηματοδότησης, και επανακαθορίζονται οι προϋποθέσεις για την ιδιωτική χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων και συνασπισμών με την έκδοση κουπονιών (άρθρο 39 - για το συνταγματικό δικαίωμα των κομμάτων να ενισχύονται οικονομικά από το Κράτος, ως προς τις εκλογικές και λειτουργικές δαπάνες τους, και την εν γένει προβληματική της χρηματοδότησής τους, βλ., ενδεικτικώς, την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 13.10.2014, επί του Νσχ «Έλεγχος των οικονομικών και πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις»).

Με τις διατάξεις του Μέρους Ε' (άρθρα 46 έως 122) που περιλαμβάνει ένδεκα Κεφάλαια, ρυθμίζονται επιμέρους ζητήματα αρμοδιότητας διάφορων Υπουργείων. Ειδικότερα, τροποποιούνται διατάξεις του ν. 4354/2015 και, ιδίως, ορίζεται ότι εμπορικές εταιρείες μπορούν να διαχειρίζονται και ακίνητα «που αποτελούσαν ασφάλεια για τα δάνεια ή τις πιστώσεις που αυτές διαχειρίζονταν και έχουν μεταβιβασθεί στον δικαιούχο της απαίτησης» (άρθρο 48), διατάξεις του ν. 4412/2016, για τις δημόσιες συμβάσεις (άρθρα 47, 48 και 61), που αφορούν, ιδίως, τη δημοσιότητα των διακηρύξεων και προκηρύξεων, ως αφετηριών προθεσμιών, καθώς και του Πτωχευτικού Κώδικα, ως προς την απλοποιημένη διαδικασία πτωχεύσεων μικρών επιχειρήσεων (άρθρο 62). Περαιτέρω, προτείνονται ρυθμίσεις σχετικές με τις αρμοδιότητες του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος και με την ευθύνη των εκπροσώπων του Δημοσίου και των πιστωτικών ιδρυμάτων από πράξεις αναδιάρθρωσης δανείων ή άλλων οφειλών (άρθρο 65), και εισάγεται ο θεσμός του πλειστηριασμού με ηλεκτρονικά μέσα, κατά σχετική τροποποίηση του Όγδου Βιβλίου του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, περί αναγκαστικής εκτέλεσης (άρθρα 59-60). Επίσης, τροποποιούνται ρυθμίσεις που αφορούν στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο, ο Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας, με σκοπό την κατάργηση του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης στην ισοπροπυλική αλκοόλη, καθώς και ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013), με σκοπό την κατάργηση της μείωσης φόρου λόγω ιατρικών δαπανών και της μείωσης, ύψους 1,5%, στο ποσό του παρακρατούμενου φόρου στο εισόδημα από μι-

σθωτή εργασία και συντάξεις. Εξ άλλου, μειώνεται ο συντελεστής ΦΠΑ στα αγροτικά εφόδια από 24% σε 13%, καταργούνται διατάξεις του Ζ' /1975 Ψηφίσματος που αφορούν στη φορολόγηση της βουλευτικής αποζημίωσης, τροποποιούνται τα ποσά του φόρου διαμονής που θα επιβληθεί, από 1.1.2018, στα ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια-διαμερίσματα, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν ηλεκτρονικές πληρωμές, τροποποιούνται διατάξεις που αφορούν στις αρμοδιότητες του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, καθώς και στην επιλογή φορολογικών υποθέσεων για έλεγχο, τροποποιούνται διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ν.δ. 356/1974), με σκοπό την εναρμόνιση του δικαίου της διοικητικής εκτέλεσης με το δίκαιο της αναγκαστικής εκτέλεσης, ως προς τον τρόπο της εκτίμησης της αξίας του κατασχεθέντος ακινήτου, η οποία πλέον θα είναι η εμπορική και όχι η «αντικειμενική» αξία του, τροποποιούνται οι διατάξεις περί επιβολής προστίμων ΦΠΑ για πλαστά, εικονικά ή νοθευμένα φορολογικά στοιχεία, με σκοπό την εφαρμογή των νεότερων και ευνοϊκότερων διατάξεων, ρυθμίζονται θέματα λειτουργίας της «Εταιρείας Δημόσιων Συμμετοχών Α.Ε.», προβλέπεται η καταβολή προμήθειας από τα πιστωτικά ιδρύματα προς το Δημόσιο, για την υπερβάλλουσα αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση που προκύπτει λόγω αύξησης του συντελεστή φόρου εισοδήματος, και ρυθμίζονται ζητήματα βραχυχρόνιας μίσθωσης ακινήτων στο πλαίσιο της οικονομίας διαμοιρασμού (άρθρα 66-84).

Περαιτέρω, ρυθμίζονται, μεταξύ άλλων, ζητήματα αδειοδότησης, ελέγχου της λειτουργίας ιδιωτικών φορέων «Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (Π.Φ.Υ.)», επιβολής σχετικών κυρώσεων, καθώς και τιμολόγησης «Μη Συνταγογραφούμενων Φαρμάκων (ΜΗ.ΣΥ.ΦΑ.)», εξορθολογισμού της φαρμακευτικής δαπάνης του Ε.Ο.Π.Υ.Υ., γενοσήμων φαρμάκων, ελέγχου της συνταγογράφησης από τον Ε.Ο.Π.Υ.Υ. (άρθρα 85-97), καθορισμού των αρμοδιοτήτων του «Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.)» του ν. 4369/2016 (άρθρο 99) και ομαλής μετάβασης στο «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (Ε.Σ.Κ.)» του ν. 4440/2016 (άρθρο 100).

Εξ άλλου (άρθρα 101-103), τροποποιούνται διατάξεις του ν. 4389/2016 για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, όσον αφορά, ιδίως, τον καθορισμό των ετήσιων ποσοστών απομείωσης του μεριδίου της ΔΕΗ Α.Ε. στη λιανική αγορά του διασυνδεδεμένου συστήματος, μέχρι και το έτος 2019, και τη δυνατότητα αναθεώρησης της σχετικής κ.υ.α., ως προς τη μεθοδολογία και τις παραμέτρους για τον καθορισμό της τιμής εκκίνησης (μεθοδολογία προσδιορισμού κατώτατης τιμής προσφοράς των δημοπρατούμενων προθεσμιακών προϊόντων ηλεκτρικής ενέργειας) προβλέπεται ώστε ο καθορισμός της τιμής προσφοράς των δημοπρατούμενων προθεσμιακών προϊόντων ηλε-

6

κτρικής ενέργειας να γίνεται λαμβανομένων υπόψη των δημοσιευμένων οικονομικών καταστάσεων της ΔΕΗ Α.Ε. της προηγούμενης χρήσης και, συνεπώς, να βασίζεται στα πιο πρόσφατα μεταβλητά κόστη των λιγνιτικών και υδροηλεκτρικών μονάδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας της ΔΕΗ Α.Ε. (βλ., σχετικώς, Αιτιολογική Έκθεση). Επίσης, προτείνονται, μεταξύ άλλων, διατάξεις που αφορούν την περαιτέρω απελευθέρωση του κλάδου των εμπορευματικών μεταφορών, συνιστάται Ηλεκτρονικό μητρώο συντελεστών παραγωγής δημόσιων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε.) (άρθρα 104-119), τροποποιείται το άρθρο 35 του ν. 4036/2012, όσον αφορά την παροχή γενικών πληροφοριών ως προς τη χρήση γεωργικών φαρμάκων κ.λπ. από υπάλληλο-πωλητή γεωργικών φαρμάκων (άρθρο 121), και αναμορφώνεται η διαδικασία έγκρισης από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ) και καταχώρισης των εγκαταστάσεων τροφίμων ζωικής προέλευσης με τροποποίηση του π.δ/τος 79/2007 και την κατάργηση του π.δ/τος 8/2012 (άρθρο 122).

Με τις διατάξεις του Μέρους ΣΤ' (άρθρα 123 έως 162) που περιλαμβάνει εννέα Κεφάλαια, εισάγεται νέο σύστημα μισθολογικής εξέλιξης και αποδοχών ειδικών κατηγοριών λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, καθώς και των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής. Σχετικώς, υιοθετήθηκαν δύο κατευθύνσεις, «αφενός η ανάγκη περιορισμού του σημερινού αριθμού τους (από 20 περίπου που είναι σήμερα σε 7) και αφετέρου η προσπάθεια εξορθολογισμού των αποδοχών του προσωπικού που αμείβεται με αυτά, είτε με τη συγχώνευση ορισμένων επιδομάτων από αυτά που καταβάλλονται σήμερα είτε με την κατάργηση ορισμένων άλλων που στερούνται στην πραγματικότητα δικαιολογητικού λόγου χορήγησης» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ.).

Τέλος, με τις διατάξεις του Μέρους Ζ' (άρθρο 163) εγκρίνεται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018–2021, το οποίο επισυνάπτεται, ως Παράρτημα, στο νομοσχέδιο και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του, ενώ με το Μέρος Η' (άρθρο 162) ορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος.

Β. Το νομοσχέδιο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, συνοδεύεται από γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 8ης Μαΐου 2017, στην οποία διατυπώνονται επισημάνσεις στις επιμέρους διατάξεις του άρθρου 1 του νομοσχεδίου. Σημειώνεται ότι στη νομοθεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 16 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013) προβλέπε-

ται ότι η γνωμοδότησή του είναι αναγκαία για κάθε είδους θέματα απονομής συντάξεων που βαρύνουν τον προϋπολογισμό του Δημοσίου, για την περίπτωση απονομής τους από τους ΟΤΑ ή άλλα ΝΠΔΔ. Σχετικώς με την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΛΣ Ολ 69/1989, ΕΕΕΔ 1989, σελ. 612) έχει αποφανθεί ότι «όπως προκύπτει από την γενικότητα και την φραστική ευρύτητα του κειμένου της συνταγματικής συντάξεως (νομοσχέδια αναφερόμενα οπωσδήποτε εις την 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 ΝΠΔΔ με την ιδιότητα του τακτικού υπαλλήλου, αλλά καλύπτει και κάθε άλλη περίπτωση συνταξιοδότησεως από τους αυτούς φορείς», εφόσον διέπονται από το ίδιο νομικό καθεστώς, βάσει ιδιαίτερων νομοθετημάτων τα οποία παραπέμπουν στις διατάξεις περί των δημοσίων υπαλλήλων είτε επαναλαμβάνουν κατά βάση τις διατάξεις αυτές. Κατά πάγια δε νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ενδεικτικώς, ΕΛΣ Ολ 983/1998), «η θεσπιζόμενη γνωμοδοτική αρμοδιότητα αυτού κατά την διαδικασία ψηφίσεως συνταξιοδοτικών νόμων είναι εξαιρετικής φύσεως και ιδιαίτερης σημασίας, γιατί προνοεί για την διαφώτιση της Βουλής κατά την ψήφιση των ειδικών αυτών νόμων και την προφύλαξή της από την θέσπιση διατάξεων που αντιβαίνουν σε βασικούς κανόνες της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας ή που δημιουργούν προνόμια για ορισμένη κατηγορία συνταξιούχων». (Για τις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου βλ., ενδεικτικώς, Απ. Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2005, σελ. 192 επ.).

Γ. Όπως έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής [βλ., ενδεικτικώς, Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 5.7.2010 επί του Νσχ «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις», της 13.12.2010 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», της 28.6.2011 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», της 17.10.2011 επί του Νσχ «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολογιοβαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», της 6.11.2012 επί του Νσχ «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016, και της 12.1.2013 επί του Νσχ Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση

8

των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) (...) και άλλες διατάξεις, της 15.7.2015 επί του Νοχ «Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.), της 6.5.2016 επί του Νοχ Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις], η κρατική μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, θεμελιώνει αντίστοιχο κοινωνικό δικαίωμα (στη θεωρία γίνεται λόγος και για σχετική θεσμική εγγύηση ή συνταγματική εντολή, βλ., λ.χ., Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ, 1976, σελ. 172). Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, επιφυλάσσεται στον κοινό νομοθέτη η ευχέρεια να ρυθμίζει τα θέματα που αναφέρονται στην οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, στο πλαίσιο των κανόνων που τίθενται από τις εν γένει συνταγματικές διατάξεις, ιδίως περί ισότητας, προστασίας της οικογένειας και της υγείας, εδραίωσης της κοινωνικής ειρήνης και σεβασμού της αξίας του ανθρώπου (άρθρα 2, 4 και 21 Συντάγματος. Βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 2747/1981, ΕΔΚΑ 1982, σελ. 271. Πρβλ. Κ. Κρεμαλή, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 1985, σελ. 38, επ., Α. Πετρόγλου, Η συνταγματική προστασία της Κοινωνικής Ασφάλισης, ΕΔΚΑ 1976, σελ. 690 επ.).

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

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

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

Βασικό, πάντως, περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλισης «αποτελεί η, έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) οι οποίοι αναιρούν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι), και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του. (...) Εφ' όσον επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, ο ασφαλισμένος παύει να καταβάλλει εισφορές και αποκτά, κατ' αρχήν, αξίωση έναντι του ασφαλιστικού φορέα να του χορηγήσει παροχή, η οποία, χωρίς να απαιτείται να αντιστοιχεί ευθέως σε καταβληθείσες εισφορές του ή να αντισταθμίζει πλήρως την απώλεια του εισοδήματός του, πρέπει να είναι ικανή να του εξασφαλίσει ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Πέραν του ανωτέρω δημοσίου σκοπού, μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, εκδηλώνεται –όπως και μέσω της κοινωνικής πρόνοιας– η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ειδικότερα δε, αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών (ΣτΕ 3487/2008 Ολ. κ.ά.), επιτρέπονται δε η θέσπιση ανώτατου ορίου παροχών, η απονομή συντάξεως επί εργατικού ατυχήματος ανεξαρτήτως καταβολής εισφορών ή η μη χορήγηση συντάξεως, παρά την καταβολή εισφορών, σε περίπτωση μη θεμελιώσεως του ασφαλιστικού δικαιώματος». Έτσι, εν όψει, «ιδιαιτέρως, του προπεριγραφέντος δημοσίου σκοπού (διασφάλιση στους εργαζομένους ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης εγγύς εκείνου που είχαν κατά τον εργασιακό τους βίο), δικαιολογείται, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, η κατοχύρωση από το νομοθέτη της κοινωνικής ασφάλισης ως υποχρεωτικής (με θέσπιση υποχρέωσης καταβολής ασφαλιστικών εισφορών) και, εντεύθεν, η παροχή αυτής αποκλειστικώς από το κράτος ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΑΕΔ 87/1997, ΣτΕ 5024/1987 Ολ., 2690,

2692/1993 Ολ., 3096-3101/2001 Ολ.)».

Σε κάθε περίπτωση, όταν ο νομοθέτης επιχειρεί μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που κατατείνει στον εκ νέου υπολογισμό των συντάξεων, τόσο των ήδη συνταξιούχων όσο και των μελλοντικών δικαιούχων, οφείλει να προβαίνει προηγουμένως «σε εμπειριστατωμένη μελέτη, προκειμένου να διαπιστώσει και να αναδείξει τεκμηριωμένα ότι η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων [είναι] συμβατή με τις σχετικές συνταγματικές δεσμεύσεις, τις απορρέουσες, μεταξύ άλλων, από το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, [οφείλει], κατ' αρχάς, ο νομοθέτης να προβεί σε συνολική εκτίμηση των παραγόντων που προκάλεσαν το πρόβλημα το οποίο επικαλείται ως προς τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών (και, μάλιστα, ενός εκάστου εξ αυτών, εν όψει της διοικητικής και οικονομικής του αυτοτέλειας), (...) κυρίως δε, η παρατεινόμενη ύφεση και η συνακόλουθη αύξηση της ανεργίας, στις οποίες ουσιαδώς συμβάλλει η πτώση του βιοτικού επιπέδου μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού συνεπεία μέτρων αντίστοιχων με τα επίδικα (μειώσεις συντάξεων και μισθών) ή φορολογικών επιβαρύνσεων– να κρίνει για την προσφορότητα των επίδικων αυτών μέτρων. Τούτο δε εν όψει και της διαπιστώσεώς του ότι τα αντίστοιχα μέτρα που είχε λάβει μέχρι [τώρα] (μειώσεις συντάξεων και μισθών) δεν [έχουν] αποδώσει τα αναμενόμενα και ότι η οικονομική ύφεση είχε ενταθεί με ρυθμούς που είχαν ανατρέψει τις αρχικές προβλέψεις. Ακόμη δε (...), ο νομοθέτης [πρέπει] περαιτέρω να μελετήσει και να αποφανθεί αιτιολογημένα για την αναγκαιότητά τους, εξετάζοντας την ύπαρξη τυχόν εναλλακτικών επιλογών και συγκρίνοντας τα οφέλη και τα μειονεκτήματα της καθεμιάς για τους επιδιωκόμενους δημόσιους σκοπούς (δημοσιονομική προσαρμογή, βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών, διασφάλιση ικανοποιητικού, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 Συντ., επιπέδου ζωής των ασφαλισμένων). Τέλος, εφ' όσον, πάντως, κατόπιν των ανωτέρω, ο νομοθέτης [επιλέξει], να προβεί σε συγκεκριμένες περικοπές συντάξεων (επιλογή, κατ' αρχήν, δικαστικώς ανέλεγκτη), [οφείλει] προηγουμένως να εξετάσει με τρόπο επιστημονικό και δικαστικά ελέγξιμο, αν οι επιπτώσεις των περικοπών τούτων στο βιοτικό επίπεδο των θιγομένων, αθροιζόμενες με τις επιπτώσεις από τα ήδη ληφθέντα γενικά μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης (όπως οι αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις) και συνδυαζόμενες με τις ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες της διανύομενης έκτακτης περιόδου (κόστος αγαθών και υπηρεσιών, περικοπές παροχών υγείας, ανεργία και επίδρασή της στο οικογενειακό εισόδημα, έκταση και περιεχόμενο δανειοληπτικών υποχρεώσεων), οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέ-

δου ζωής των συνταξιούχων κάτω του ορίου εκείνου που συνιστά, κατά τα προεκτεθέντα, τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού τους δικαιώματος». [ΣτΕ(Ολ) 2287/2015, όπ. π., σκ. 24].

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

Ε. Εξ άλλου, περιορισμός που τείνει σε αποστέρηση προστατευόμενου από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. περιουσιακού αγαθού, είναι ανεκτός μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό τους όρους που προβλέπονται από τον νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι πρέπει να προβάλλονται με ειδική αιτιολογία. Απαιτείται, επομένως, ως λόγος θέσπισης τέτοιων περιορισμών, η ύπαρξη ορισμένης δημόσιας ωφέλειας, η οποία είναι αναγκαίο να αναφέρεται ρητώς στο κείμενο του νόμου ή την αιτιολογική του έκθεση και να δικαιολογεί ειδικώς την εξαίρεση από τον κανόνα της προστασίας της περιουσίας (ΕλΣ 1562/2005, ΕΔΔΔΔ 2005, σελ. 822), λαμβανομένων υπόψη των συνταγματικώς κατοχυρωμένων και δικαστικώς εκτιμώμενων αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου (Βλ. ΕλΣ Ολ 510, 1939/2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 429, 581, ΣτΕ [Ολ] 668/2012, σκ. 35, όπ.π.). Σημειώνεται ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημόσιου συμφέροντος επιβάλλοντος τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημόσιου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσεις *James* και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, No 8793/79, *Pressos Compania Naviera S.A.* και λοιποί κατά Βελγίου, της 20.11.1995, *Saarienen* κατά Φινλανδίας, της 28.1.2003, *Κλιάφας* και λοιποί κατά Ελλάδος, της 8.7.2004, σκέψη 25, *Adrejeva* κατά Λετονίας, της 18.2.2009).

Ως προς τις κοινωνικές παροχές, το Ε.Δ.Δ.Α. δέχεται παγίως (βλ. Αγγ. Στεργίου, «Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων», σε: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, 2009, σελ. 1 επ., καθώς και Στ. Κτιστάκη, «Οι κοινωνικές παροχές υπό το πρίσμα της 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

12

και απαιτήσεις για κοινωνικοασφαλιστικές εν γένει παροχές (Ε.Δ.Δ.Α. υποθ. Vesna Hasani κατά Κροατίας, αποφ. της 30.9.2010, Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Αντωνοκοπούλου 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, υποθ. Αποστολάκης, απόφ. 22.10.2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 689), καθώς και η αξίωση για καταβολή προβλεπόμενων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους μέλους αποδοχών, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες για την καταβολή τους προϋποθέσεις (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. Kechko κατά Ουκρανίας, απόφ. της 8.2.2006, Vilho Eskelinen και λοιποί κατά Φινλανδίας, απόφ. της 19.4.2007).

- το άρθρο 1 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).

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

- δίκαιη ισορροπία εξασφαλίζεται όταν οι περικοπές αποδοχών, συντάξεων κ.λπ. είναι «εύλογες», δηλαδή δεν καταργούν πλήρως το δικαίωμα και, μάλιστα, δεν οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειας των δικαιούχων, κατά παράβαση του άρθρου 3 της Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Moskal, απόφ. 15.9.2009, υπόθ. Budina, απόφ. 18.6.2009, υπόθ. Asmundsson, απόφ. 30.3.2005 και υπόθ. Larioskina, απόφ. 23.4.2002).

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

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

ντος.

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

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

ΣΤ. Περαιτέρω, στις διατάξεις του άρθρου 21 παρ. 2, 3, 4 και 6 του Συντάγματος θεμελιώνεται κρατική υποχρέωση για την παροχή «ειδικής φροντίδας» και τη λήψη «ειδικών μέτρων» για σειρά ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Από τη συστηματική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, κατ' αναφορά προς τις αρχές της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος) και, ιδίως, της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, συνάγεται ότι στο άρθρο 21 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ενιαίο, γενικό δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια, του οποίου ειδικότερες εκφάνσεις αποτελούν οι ποικίλες μορφές κοινωνικής προστασίας προς τις ενδεικτικές αναφερόμενες στο Σύνταγμα ομάδες. Ως φορέας του ενιαίου δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια νοείται κάθε πρόσωπο του οποίου η κατάσταση επιτάσσει τη λήψη ειδικών μέτρων και την παροχή κοινωνικής φροντίδας (χωρίς διάκριση εθνικότητας, βλ. Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002 σελ. 539), οι παροχές δε κοινωνικής πρόνοιας εξειδικεύονται σε εναλλακτικές μορφές παρέμβασης, προκειμένου να προσαρμόζονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ειδικές ανάγκες των επιμέρους ευάλωτων πληθυσμών (βλ., ενδεικτικώς, Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνικής πρόνοια, 1991, σελ. 156 επ., Ξ. Κοντιάδη, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης, 2004, σελ. 469 επ.).

Όπως γίνεται δεκτό στη θεωρία (βλ. Κ. Κρεμαλή, όπ. π., σελ. 126 127, Ξ. Κοντιάδη, όπ., π., σελ. 454, Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, 2004, σελ. 167 επ.), η κοινωνική

14

πρόνοια αποτελεί τον μηχανισμό του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας που επικεντρώνεται στην κάλυψη των αναγκών κάθε ατόμου, το οποίο δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης ή τελεί υπό καθεστώς κοινωνικού αποκλεισμού και δεν καλύπτεται από το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Στο πλαίσιο της προνοιακής τεχνικής, η παρεχόμενη κοινωνική προστασία δεν συνδέεται με την ύπαρξη ενεργού ασφαλιστικού δεσμού, αλλά με την αδυναμία του ατόμου να καλύψει με δικά του μέσα συγκεκριμένες βιοτικές ανάγκες. Κατ' αντίθεση προς τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης (όπου η αλληλεγγύη είναι εσωτερική και πραγματοποιείται, ως επί τω πλείστον, μεταξύ των ασφαλισμένων διαφορετικών γενεών), η εφαρμογή της κοινωνικής αλληλεγγύης στο πλαίσιο της κοινωνικής πρόνοιας καταλαμβάνει κάθε άτομο που τελεί σε ιδιαίτερη κατάσταση ανάγκης, με αρχή χορήγησης παροχών, την ιδιότητα του πολίτη, και χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό. Επισημαίνεται, πάντως, ότι, στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, η αξιολόγηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε προσώπου και η υπαγωγή καταστάσεων αρκετά ρευστών σε αόριστες έννοιες δικαίου – που, πράγματι, σε αρκετές περιπτώσεις χρησιμοποιούνται κατά την περιγραφή των προϋποθέσεων παροχής προνοιακών υπηρεσιών – επιτρέπει στην κοινωνική διοίκηση να ασκεί τις αρμοδιότητές της με ευρεία διακριτική ευχέρεια (βλ., σχετικώς, Ξ. Κοντιάδη, όπ. π., σελ. 483).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί των άρθρων 1 και 2

Με τις προτεινόμενες διατάξεις περικόπτονται, από 1.1.2019, α) η οικογενειακή παροχή των συντάξεων του Δημοσίου και το επίδομα συζύγου των συντάξεων του ιδιωτικού τομέα, σε όσους λαμβάνουν σύνταξη με βάση τις προϊσχύουσες του ν. 4387/2016 διατάξεις, β) η προσωπική διαφορά που προβλεπόταν για τις καταβαλλόμενες, κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, κύριες συντάξεις, μέχρι ποσοστού 18% της καταβαλλόμενης, κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, σύνταξης, κατά δε το μέρος που υπερβαίνει το εν λόγω ποσοστό, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, γ) η προσωπική διαφορά που προβλεπόταν για τις καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 επικουρικές συντάξεις, μέχρι ποσοστού 18% της καταβαλλόμενης, κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, σύνταξης, δ) οι προσωπικές διαφορές που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 94 του ν. 4387/2016 για τους συνταξιούχους των οποίων οι αιτήσεις συνταξιοδότησης κατατέθηκαν ή κατατίθενται εντός των ετών

2016, 2017 και 2018, μετατίθεται δε για την 1.1.2022 η έναρξη αναπροσαρμογής των συντάξεων με κ.υ.α., βάσει των οριζόμενων συντελεστών (ΑΕΠ και Δείκτη Τιμών Καταναλωτή).

Όπως προαναφέρθηκε, το ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών δεν αποτελεί σταθερό ποσό, αλλά δύναται να μεταβάλλεται είτε επί τα βελτίω είτε επί τα χείρω, αναλόγως προς τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες και συμφώνως προς τα αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία εξειδικεύει ο νομοθέτης, εντός των ορίων της ευρείας εξουσίας που διαθέτει (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2288/2015 σκ. 10).

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

Υπό το φως, επομένως, τόσο της πρόσφατης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και της ανωτέρω νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α., (βλ., εκτενώς, ανωτέρω, Γενικές Παρατηρήσεις, Ι. Γ και Δ) πρέπει να σταθμισθεί, εν προκειμένω, αν οι προτεινόμενες μειώσεις, διαταράσσουν τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ αφενός της προσβολής της σύνταξης ως περιουσιακού αγαθού, το οποίο προστατεύεται από το άρθρο 1 Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α, και αφετέρου του δημόσιου συμφέροντος, καθώς και αν οι προτεινόμενες περικοπές οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου κατηγοριών συνταξιούχων τέτοια, που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειάς τους, λαμβανομένων υπόψιν τόσο της έκτασής τους (περικοπή 18% της καταβαλλόμενης σύνταξης σε κατηγορίες συνταξιούχων), όσο και του σωρευτικού αποτελέσματός τους. Στο εν λόγω αποτέλεσμα θα πρέπει να συνυπολογισθεί η προηγούμενη, πλήρης, κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδειας και οι λοιπές μειώσεις των συντάξεων, καθώς και οι αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις που έχουν επέλθει με διαδοχικές νομοθετικές παρεμβάσεις- (βλ., σχετικώς, ΣτΕ 2192/2014, ΘΠΔΔ, 2014, σελ. 600), και, επομένως, θα πρέπει να σταθμιστεί εάν υπερβαίνουν τα όρια που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη. Βλ., συναφώς και Πρακτικά Ολ. Ελ. Συν. 2ης Ειδ. Συν. της 8.5.2017, όπου τίθεται, ιδίως, το ζήτημα προσβολής της προστατευόμενης, από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α., περιουσίας, στο μέτρο που τίγονται ήδη θεμελιωμένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα όσων έχουν αποχωρήσει από την υπηρεσία, πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 και, ως εκ τούτου έχουν γεγεννημένη αξίωση για την καταβολή της σύνταξής τους, δεδομένου, μάλι-

16

στα, ότι δεν «προκύπτει με σαφήνεια ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί, ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχος κατ' αρχήν του θεμιτού ή μη χαρακτήρα του επιδιωκόμενου σκοπού και ακολούθως της τήρησης μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του σκοπού αυτού και των δικαιωμάτων των συταξιούχων».

2. Επί του άρθρου 14

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, η οποία θα ισχύσει από την 1.1.2019, μειώνεται, από 29% σε 26%, ο συντελεστής φορολογίας εισοδήματος των κερδών από επιχειρηματική δραστηριότητα που αποκτώνται από νομικά πρόσωπα, με εξαίρεση τα πιστωτικά ιδρύματα, για τα οποία ο συντελεστής φορολογίας παραμένει 29%.

Επισημαίνεται ότι από τη διατύπωση της προτεινόμενης ρύθμισης (περίπτωση β' της παραγράφου 1) δεν είναι απολύτως σαφές εάν η εξαίρεση των πιστωτικών ιδρυμάτων, τα οποία ορίζονται κατ' αναφορά προς την περίπτωση 1 της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του ν. 4261/2014, καταλαμβάνει και τα υποκαταστήματα αλλοδαπών πιστωτικών ιδρυμάτων (περίπτωση 16 της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του ν. 4261/2014).

3. Επί του άρθρου 15

Με την προτεινόμενη ρύθμιση της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι οι φορολογικοί περιεχομένου ρυθμίσεις των άρθρων 11 έως 13 του νομοσχεδίου τίθενται σε εφαρμογή από 1.1.2020 (και του άρθρου 14, από 1.1.2019), «υπό την προϋπόθεση και στο βαθμό που, σύμφωνα με εκτίμηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και τις ελληνικές αρχές, στο πλαίσιο της τελικής αξιολόγησης του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, δεν προκαλείται απόκλιση από τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, όπως αυτοί καθορίζονται στο ως άνω Πρόγραμμα. Ο Υπουργός Οικονομικών δημοσιεύει στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ανακοίνωση, στην οποία περιέχονται τα συμπεράσματα της ανωτέρω εκτίμησης». Περαιτέρω, με την περίπτωση γ' της παραγράφου 1 ορίζεται ότι οι ανωτέρω φορολογικές διατάξεις (των άρθρων 11 έως 14 του νομοσχεδίου) «εφαρμόζονται αναπροσαρμοζόμενες στον επιτρεπόμενο βαθμό, σύμφωνα με την περ. α' . Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών διαπιστώνεται η ακριβής αντιστοιχία προς το δημοσιονομικό στόχο και ρυθμίζονται οι αναγκαίες λεπτομέρειες για την εφαρμογή των άρθρων 11-14».

Συμφώνως προς το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος, «[τ]ο αντικείμενο

της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης».

Λαμβανομένου υπόψη ότι με τα άρθρα 11 έως 14 τροποποιούνται διατάξεις της φορολογίας εισοδήματος (ν. 4172/2013) και του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ν.4223/2013) ως προς ζητήματα φορολογικών συντελεστών και μειώσεων του φόρου, τα οποία, κατά την ανωτέρω διάταξη, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης, προβληματισμός δημιουργείται ως προς το αν η προτεινόμενη ρύθμιση, κατ' ουσίαν, συνιστά νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Οικονομικών για τον προσδιορισμό τόσο του αντικειμένου της φορολογίας [έννοια στην οποία περιλαμβάνεται και η χρονική ισχύς του φόρου, πρβλ. ΣτΕ 675/2017, 3174/2014 (Ολομ.), ΣτΕ 303/2001, 3596-7/1991 (Ολομ.)], όσο και των φορολογικών συντελεστών.

Ως προς το ζήτημα της έναρξης ισχύος των φορολογικών ρυθμίσεων των άρθρων 11 έως 14 του νομοσχεδίου, υπό τις τιθέμενες από την προτεινόμενη διάταξη προϋποθέσεις, θα μπορούσε, ενδεχομένως, να γίνει δεκτό ότι διά της αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών δεν ορίζεται η έναρξη ισχύος των μέτρων, διότι η απόφαση αυτή απλώς διαπιστώνει τη συνδρομή προϋποθέσεων που έχουν τεθεί με τυπικό νόμο, όπως, εξ άλλου, συνάγεται και από τη χρήση του ρήματος «διαπιστώνεται», οπότε δεν τίθεται ζήτημα νομοθετικής εξουσιοδότησης μη επιτρεπόμενης από το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος.

Ως προς το ζήτημα, όμως, της «αναπροσαρμογής στον επιτρεπόμενο βαθμό» των φορολογικών ρυθμίσεων των άρθρων 11 έως 14 του νομοσχεδίου, η απόφαση του Υπουργού Οικονομικών δεν έχει μόνο διαπιστωτικό, αλλά και διαπλαστικό χαρακτήρα, καθ' όσον με αυτή μπορεί να τροποποιούνται οι φορολογικοί συντελεστές και οι μειώσεις φόρου που θεσπίζονται με τα εν λόγω άρθρα. Κατά την αιτιολογική έκθεση, «τα άρθρα 11-14 εφαρμόζονται αναπροσαρμοζόμενα, σύμφωνα με την περ. α' της παρ. 1, πράγμα που διασφαλίζει τη συμβατότητα της προτεινόμενης ρύθμισης με το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος, καθώς προκύπτει άνευ ετέρου από το γράμμα της διάταξης η έκταση εφαρμογής των άρθρων 11-14». Πλην όμως, η περίπτωση α' της προτεινόμενης παραγράφου 1 περιγράφει απλώς τη διαδικασία διαπίστωσης της «απόκλισης από τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους», χωρίς να ρυθμίζει το μέτρο της αναπροσαρμογής, όπως και το πώς αυτή θα κατανεμηθεί μεταξύ των επί μέρους θεσπιζόμενων φορολογικών ρυθμίσεων (μείωση φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων έως 1.250 ευρώ, μείωση ΕΝΦΙΑ κατά 30% όταν δεν υπερβαίνει τα 700 ευρώ, μείωση φο-

18

ρολογικού συντελεστή του πρώτου κλιμακίου φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων, μείωση φορολογικών συντελεστών ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, μείωση συντελεστών φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων). Συνεπώς, ως προς το σκέλος της «αναπροσαρμογής στον επιτρεπόμενο βαθμό» των φορολογικών ρυθμίσεων των άρθρων 11 έως 14 του νομοσχεδίου διά αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών, η προτεινόμενη ρύθμιση δεν παρίσταται σύμφωνη προς το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος. Για τον λόγο αυτό, σκόπιμο είναι, σε περίπτωση διαπίστωσης απόκλισης από τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, η αναγκαία αναπροσαρμογή των φορολογικών ρυθμίσεων των άρθρων 11 έως 14 του νομοσχεδίου να γίνει με νομοθετική ρύθμιση, εντός του οριζόμενου από το άρθρο 78 παρ. 2 του Συντάγματος χρονικού πλαισίου.

4. Επί του άρθρου 16

Α) Συρροή υπάρχει, όταν η εργασιακή σχέση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής περισσότερων συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Το άρθρο 10 του νόμου 1876/1990 επιλύει το ζήτημα της συρροής, ορίζοντας ότι εάν η εργασιακή σχέση ρυθμίζεται από περισσότερες ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις, εφαρμόζεται η πιο ευνοϊκή για τον εργαζόμενο. Συνεπώς, η επιλογή της εφαρμοστέας συλλογικής σύμβασης (πλην της περίπτωσης συρροής ομοιοεπαγγελματικής σ.σ.ε. με επιχειρησιακή ή κλαδική), διέπεται, κατ' αρχήν, από τον κανόνα της ευνοϊκότερης ρύθμισης.

Με τη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 37 του ν. 4024/2011 προστέθηκε στο άρθρο 10 του ν. 1876/1990 εδάφιο συμφώνως προς το οποίο: «Όσο διαρκεί η εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, η επιχειρησιακή συλλογική σύμβαση εργασίας υπερισχύει σε περίπτωση συρροής με κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας και πάντως δεν επιτρέπεται να περιέχει όρους εργασίας δυσμενέστερους για τους εργαζόμενους από τους όρους εργασίας εθνικών συλλογικών συμβάσεων, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 3 του νόμου αυτού.» Συνεπώς προκύπτει ότι η επιχειρησιακή συλλογική σύμβαση υπερισχύει, κατά το παραπάνω χρονικό διάστημα, σε περίπτωση συρροής με κλαδική συλλογική σύμβαση. Διατηρείται επίσης η υπεροχή της επιχειρησιακής έναντι της ομοιοεπαγγελματικής, όχι όμως και έναντι της εθνικής γενικής συλλογικής σύμβασης εργασίας, η οποία συνεχίζει να υπερέχει, ως προς τους ευνοϊκότερους για τον εργαζόμενο όρους της, έναντι της επιχειρησιακής. Μετατοπίστηκε έτσι με την παραπάνω ρύθμιση το κέντρο βάρους της συλλογικής διαπραγμάτευσης προς το επίπεδο της επιχείρησης και μάλιστα προς οποιαδήποτε κατεύθυνση, δηλαδή τόσο της ευμενέστερης, όσο και της δυσμενέστε-

ρης ρύθμισης.

Με την υπό ψήφιση διάταξη παρατείνεται η ισχύς της ανωτέρω ρύθμισης, η οποία προβλέπει την υπεροχή της επιχειρησιακής συμβάσης έναντι της κλαδικής, μέχρι το τέλος του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής.

Β) Κατά το άρθρο 8 παρ. 2 του ν. 1876/1990, οι κλαδικές και οι ομοιοεπαγγελματικές συλλογικές συμβάσεις δεσμεύουν μόνο τα μέλη των συμβαλλομένων εργοδοτικών και εργατικών συνδικαλιστικών οργανώσεων. Προβλέπεται, όμως, υπό προϋποθέσεις, η σημαντικότερη των οποίων είναι να δεσμεύεται ήδη το 50 % των εργαζομένων του αντίστοιχου κλάδου ή επαγγέλματος, η επέκταση των αποτελεσμάτων των συλλογικών συμβάσεων με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Στην περίπτωση αυτή, η συλλογική σύμβαση εφαρμόζεται σε όλους τους εργαζομένους και εργοδότες που ανήκουν στον αντίστοιχο κλάδο ή επάγγελμα. Η ρύθμιση αυτή, δηλαδή η κήρυξη συλλογικής συμβάσης ως υποχρεωτικής, εφόσον συντρέχουν ορισμένοι όροι, υπαγορεύεται, κατά τη νομολογία (ΣΤΕ Ολ 4555/1996, ΔΕΝ 53, 441), από το δημόσιο συμφέρον, ήτοι την εφαρμογή ομοιομόρφων όρων εργασίας σε συγκεκριμένο επαγγελματικό τομέα και την προστασία της συλλογικής ρύθμισης από ανεπιθύμητο ανταγωνισμό εκ μέρους μη δεσμευομένων αμέσως από τη σύμβαση εργοδοτών και μισθωτών (βλ., σχετικώς, Ι. Κουκιάδη, Συλλογικές Εργασιακές Σχέσεις, τ. 2, 2011, σελ. 309 και Γ. Λεβέντη, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, 2007, σελ. 467, κατά τον οποίο, ο ανταγωνισμός των μη συνδικαλισμένων απειλεί την αποτελεσματικότητα της συλλογικής σύμβασης και τα συμφέροντα των συνδικαλισμένων).

Με τη διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 37 του ν. 4024/2011 ανεστάλη η εφαρμογή των διατάξεων του ν. 1876/1990 περί κήρυξης σ.σ.ε. ως γενικώς υποχρεωτικής, επί όσο διάστημα ισχύει το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Ορίσθηκε επίσης στη διάταξη αυτή ότι η επέκταση συλλογικής σύμβασης θα ισχύει από την ημερομηνία της δημοσίευσης της απόφασης του Υπουργού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, αντί της ημερομηνίας υποβολής της σχετικής αίτησης από συνδικαλιστική οργανωση εργοδοτών ή εργαζομένων, όπως προβλέπεται υπό το ισχύον νομικό καθεστώς.

Με την υπό ψήφιση διάταξη ορίζεται ότι η παραπάνω αναστολή θα ισχύει και μέχρι το τέλος του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής.

5. Επί του άρθρου 17

Οι ομαδικές απολύσεις αφορούν συνήθως ένα μεγάλο αριθμό εργαζομένων και έχουν σημαντικές κοινωνικές επιπτώσεις, επιπτώσεις στην αγορά

20

εργασίας, αλλά και στην οικονομία γενικότερα. Επειδή η πραγματοποίηση ομαδικών απολύσεων δεν ενδιαφέρει μόνο τους συγκεκριμένους εργαζομένους που απολύονται, αλλά αφορά και το γενικότερο συμφέρον, για τον λόγο αυτό το ελληνικό δίκαιο είχε προ πολλού λάβει μέτρα προστασίας κατά των ομαδικών απολύσεων (Βλ. Γ. Λεβέντη – Κ. Παπαδημητρίου, Ατομικό Εργατικό Δίκαιο, 953 επ.).

Ομαδικές είναι οι απολύσεις των οποίων ο αριθμός υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο αριθμό απολύσεων σε ένα συγκεκριμένο μήνα, ο οποίος ορίζεται στο νόμο ανάλογα με τον αριθμό των εργαζομένων στην επιχείρηση.

Σήμερα οι ομαδικές απολύσεις ρυθμίζονται από το ν. 1387/1983 «Ελεγχος των ομαδικών απολύσεων και άλλες διατάξεις», όπως ισχύει, που εκδόθηκε για να προσαρμοσθεί το ελληνικό δίκαιο προς τη σχετική ευρωπαϊκή Οδηγία.

Η διαδικασία των ομαδικών απολύσεων, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, περιλαμβάνει δύο επί μέρους φάσεις: α) τη φάση των διαβουλεύσεων με τους εκπροσώπους των εργαζομένων και της πληροφόρησής τους και β) σε περίπτωση αποτυχίας τους, τη φάση της παρεμβάσεως της διοικήσεως (άρθρα 3-5 του ν. 1387/1983).

Συμφώνως προς το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 1387/1983 «ομαδικές απολύσεις που γίνονται κατά παράβαση των διατάξεων του νόμου αυτού, είναι άκυρες». Ο ν. 1387/1983 δεν διακρίνει μεταξύ των διατάξεων που παραβιάζονται, αλλά προβλέπει ως έννομη συνέπεια την ακυρότητα για τις ομαδικές απολύσεις που πραγματοποιούνται κατά παράβαση όλων των διατάξεων του αδιακρίτως. Όπως ήδη προαναφέρθηκε, οι διατάξεις του ν. 1387/1983 είναι: α) διατάξεις διαδικασίας, που αναφέρονται στην πληροφόρηση των εκπροσώπων των εργαζομένων, την ενημέρωση της δημόσιας Αρχής και τις διαβουλεύσεις, β) διατάξεις που αφορούν τη συμφωνία μεταξύ εργοδότη και εκπροσώπων των εργαζομένων και γ) διατάξεις που αφορούν την παρέμβαση της δημόσιας Αρχής.

Προκειμένου να είναι νόμιμες οι ομαδικές απολύσεις πρέπει να τηρούνται και όλες οι υπόλοιπες προϋποθέσεις νομιμότητας που προβλέπει η κείμενη νομοθεσία, δηλαδή, πρωτίστως πρέπει η καταγγελία να είναι έγγραφη και να καταβάλλεται η νόμιμη ή η πέραν της νόμιμης οφειλόμενη πρόσθετη αποζημίωση.

Συμφώνως προς την Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016 του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Υποθ. C-201/2015), η Οδηγία 98/59/ΕΚ, δεν αντιτίθεται, καταρχήν, σε εθνική νομοθετική ρύθμιση, όπως αυτή της ελληνικής νομοθεσίας, «δυνάμει της οποίας, ελλείψει συμφωνίας με τους εκπροσώπους των εργαζομένων επί σχεδίου ομαδικών απολύσεων, ο εργοδότης

δεν μπορεί να προβεί στις απολύσεις αυτές, εφόσον η αρμόδια δημόσια αρχή στην οποία το σχέδιο πρέπει να κοινοποιηθεί, δεν εγκρίνει, με αιτιολογημένη απόφασή της εντός της προβλεπόμενης από την ως άνω ρύθμιση προθεσμίας και κατόπιν εξετάσεως του φακέλου και αξιολογήσεως των συνθηκών της αγοράς εργασίας, της καταστάσεως της επιχειρήσεως και του συμφέροντος της εθνικής οικονομίας, την εν όλω ή εν μέρει υλοποίηση των σχεδιαζόμενων απολύσεων». Το Δικαστήριο έκρινε επίσης στην ίδια απόφαση ότι εάν διαπιστωθεί ότι, λόγω των ανωτέρω «τριών κριτηρίων αξιολογήσεως στα οποία παραπέμπει η ρύθμιση αυτή και της κατά περίπτωση εφαρμογής της από την ως άνω δημόσια αρχή υπό τον έλεγχο των αρμοδίων δικαστηρίων, η επίμαχη ρύθμιση έχει ως συνέπεια να καθίστανται οι διατάξεις της οδηγίας άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας», αυτή η ρύθμιση αντιτίθεται προς την Οδηγία 98/59/ΕΚ. Τονίζει επίσης ότι «τέτοια κριτήρια, τα οποία είναι ασαφή και δεν στηρίζονται σε αντικειμενικές και δυνάμενες να ελεγχθούν προϋποθέσεις, υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών μέτρο και, ως εκ τούτου, δεν ικανοποιούν τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας» (σκέψη 100).

Με την υπό ψήφιση διάταξη μεταβάλλεται η διαδικασία των ομαδικών απολύσεων και η φυσιογνωμία της παρέμβασης της Διοίκησης κατόπιν και της ανωτέρω απόφασης του Δ.Ε.Ε.

Αντίγραφα των εγγράφων, συμφώνως προς την παράγραφο 2 της υπό ψήφιση διάταξης, δεν θα υποβάλλονται πλέον στο Νομάρχη και τον Επιθεωρητή Εργασίας, αλλά στο Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας. Επίσης, συμφώνως προς την παράγραφο 3 της υπό ψήφιση διάταξης, καταργείται η αρμοδιότητα, κατά περίπτωση, του Νομάρχη ή του Υπουργού Εργασίας να μην εγκρίνουν τις ομαδικές απολύσεις, σε περίπτωση που δεν υπάρξει συμφωνία κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Σε περίπτωση πλέον που θα προκύπτει τέτοια διαφωνία των διαπραγματευομένων στην επιχείρηση μερών, το Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας θα διαπιστώνει μόνο αν τηρήθηκαν οι υποχρεώσεις του εργοδότη προς ενημέρωση και διαβούλευση με τους εκπροσώπους των εργαζομένων, καθώς και η υποχρέωση κοινοποίησης των σχετικών εγγράφων. Δεν θα μπορεί, δηλαδή, όπως σήμερα ισχύει, το Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας ή κάποιο άλλο κρατικό όργανο να μην εγκρίνει τις καταγγελίες των συμβάσεων εργασίας συνεκτιμώντας «τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, την κατάσταση της επιχείρησης καθώς και το συμφέρον της εθνικής οικονομίας» (άρθρο 5 παρ. 3 του ν. 1387/1983).

Επίσης, με την παράγραφο 1 της υπό ψήφιση διάταξης προβλέπεται ρητώς για πρώτη φορά η δυνατότητα του εργοδότη να θέσει υπ' όψιν των εργαζομένων, στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων για τις ομαδικές απολύσεις,

22

«κοινωνικό πλάνο» για τους υπό απόλυση εργαζομένους, δηλαδή μέτρα για την άμβλυνση των επιπτώσεων της απόλυσης. Μία τέτοια όμως δυνατότητα δεν προβλέπεται ως υποχρέωση του εργοδότη, και δεν ορίζονται κυρώσεις σε περίπτωση που δεν υποβάλλεται τελικώς ένα τέτοιο «κοινωνικό πλάνο» (ως προς την ανάγκη αναζήτησης προστασίας των εργαζομένων που απολύονται ομαδικώς μέσω βελτίωσης της κινητικότητας με σκοπό την περαιτέρω επαγγελματική τους εξέλιξη βλ. Ι. Κουκιάδη, Ατομικές εργασιακές σχέσεις, 2014, 1011).

Τέλος, στην παράγραφο 3 της υπό ψήφιση διάταξης στο σημείο στο οποίο αντικαθίσταται η παράγραφος 3 του άρθρου 5 του ν. 1387/1983 ορίζεται ότι «εάν το Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας κρίνει πως οι ανωτέρω υποχρεώσεις του εργοδότη τηρήθηκαν, οι απολύσεις ισχύουν είκοσι {20} ημέρες από την έκδοση της απόφασης. Σε αντίθετη περίπτωση, το Α.Σ.Ε. παρατείνει τις διαβουλεύσεις των μερών ή τάσσει προθεσμία στον εργοδότη, ώστε εκείνος να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες προς εκπλήρωση των ανωτέρω υποχρεώσεων. Αν το Α.Σ.Ε., με νέα απόφαση, διαπιστώσει πως τηρήθηκαν οι υποχρεώσεις του εργοδότη, οι απολύσεις ισχύουν είκοσι (20) ημέρες από την έκδοση της απόφασης. Σε κάθε περίπτωση, οι απολύσεις ισχύουν εξήντα (60) ημέρες από την κοινοποίηση του πρακτικού διαβούλευσης της παρ. 1.».

Στην προτεινόμενη όμως διάταξη δεν τίθεται όριο στη χρονική παράταση από το Α.Σ.Ε. των διαβουλεύσεων των μερών. Θα μπορούσε συνεπώς να δημιουργηθεί προβληματισμός ως προς τη συμβατότητά της με την διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 4 της Οδηγίας 98/59/ΕΚ, καθώς δεν προσδιορίζεται συγκεκριμένα η χρονική διάρκεια της εν λόγω παρατάσεως, όπως και δεν υφίσταται πρόβλεψη για την υποχρέωση πληροφόρησης του εργοδότη για την παράταση και τους λόγους της παρατάσεως αυτής. Ειδικότερα, η εν λόγω διάταξη της Οδηγίας προβλέπει ότι «Αν η αρχική προθεσμία που προβλέπεται στην παράγραφο 1, είναι μικρότερη από 60 ημέρες, τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν στην αρμόδια δημόσια αρχή την ευχέρεια παρατάσεως της αρχικής προθεσμίας μέχρι 60 ημέρες από της κοινοποίησεως, εάν υπάρχει κίνδυνος να μην εξευρεθεί λύση στα προβλήματα που δημιουργούνται από τις σχεδιαζόμενες ομαδικές απολύσεις, εντός της αρχικής προθεσμίας. Τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν στην αρμόδια δημόσια αρχή ευχέρειες μεγαλύτερης παρατάσεως. Ο εργοδότης πρέπει να πληροφορείται την παράταση και τους λόγους της παρατάσεως προ της λήξεως της αρχικής προθεσμίας που προβλέπεται στην παράγραφο 1».

6. Επί του άρθρου 18

Όπως προκύπτει από συγκριτική προσέγγιση, η δυσμενής διάκριση εργα-

ζομένων λόγω της συνδικαλιστικής τους δράσης, κατά κανόνα, απαγορεύεται (βλ. αντιστοίχως για την ελληνική έννομη τάξη άρθρο 14 παρ. 3 και 4 ν. 1264/1982).

Πέραν όμως από αυτή τη γενικότερου χαρακτήρα αρχή, προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για τα συνδικαλιστικά στελέχη, ακριβώς γιατί αυτοί οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν σαφώς εντονότερο το ενδεχόμενο δυσμενούς διάκρισης, μέσω μετάθεσης ή, κυρίως, καταγγελίας. Η ελληνική νομοθεσία, πέραν της γενικότερης απαγόρευσης της δυσμενούς διάκρισης εργαζομένων λόγω της συνδικαλιστικής τους δράσης προβλέπει ειδικό προστατευτικό πλαίσιο της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας των συνδικαλιστικών στελεχών.

Έτσι, κατά το άρθρο 14 παρ. 5 του Ν. 1264/1982, είναι άκυρη η καταγγελία της σχέσης εργασίας των εκεί αναφερομένων συνδικαλιστικών στελεχών. Η απαγόρευση αυτή ισχύει κατά τη διάρκεια της θητείας τους και ένα χρόνο μετά τη λήξη της, εκτός αν συντρέχει ένας από τους λόγους που αναφέρονται στο νόμο και διαπιστωθεί κατά τη διαδικασία του άρθρου 15 του ν. 1264/1982, δηλαδή δοθεί η σχετική άδεια από την Επιτροπή Προστασίας Συνδικαλιστικών Στελεχών που αποτελείται από εκπροσώπους των εργοδοτών και εργαζομένων και προεδρεύεται από Δικαστή.

Οι λόγοι για τους οποίους, συμφώνως προς τον νόμο, επιτρέπεται η καταγγελία, αναφέρονται στην παρ. 10 του άρθρου 14 του ν. 1264/1982.

Η διεύρυνση των λόγων απόλυσης, για τους οποίους είναι, κατά το άρθρο 14 παρ. 10 του ν. 1264/1982, επιτρεπτή η καταγγελία της εργασιακής σχέσης, απαγορεύεται, αφού η απαρίθμηση των λόγων καταγγελίας στο νόμο θεωρείται ως περιοριστική (ενδεικτικά ΑΠ 1368/1988, ΕΕργΔ 1989,670, ΑΠ 84/2010, ΔΕΝ 2010, 996). Συνεπώς, δεν μπορούν να προστεθούν και άλλοι λόγοι, αν και σοβαροί, από την Επιτροπή του άρθρου 12 του ν. 1264/1982 ή το Δικαστήριο.

Η ανωτέρω νομολογιακή θέση αμβλύνεται, όμως, σε περίπτωση κατά την οποία η συμπεριφορά του συνδικαλιστικού στελέχους μισθωτού εξέρχεται από τα όρια της γνήσιας συνδικαλιστικής δράσης και φθάνει μέχρι του σημείου παράβασης θεμελιωδών υποχρεώσεων του προστατευόμενου συνδικαλιστή. Τότε η επίκληση προστασίας του, λόγω ακυρότητας της καταγγελίας της εργασιακής σύμβασης ως συνδικαλιστικού στελέχους, για απόληψη αποδοχών υπερημερίας και για επαναπρόσληψή του, μπορεί να αποκρουσθεί από τον εργοδότη ως καταχρηστική κατά τη διάταξη του άρθρου 281 ΑΚ (ΑΠ 84/2010, ΔΕΝ 2010, 996 ΑΠ 364/2007, ΔΕΝ 2007, 751).

Με την προτεινόμενη διάταξη διατηρείται η δυνατότητα καταγγελίας της σύμβασης εργασίας συνδικαλιστικού στελέχους, όταν αυτός ο εργαζόμενος

24

δεν προσέρχεται αδικαιολογήτως στην εργασία του για διάστημα μεγαλύτερο από 7 ημέρες, και καταργείται, κατ' αρχήν, η δυνατότητα καταγγελίας, όταν το στέλεχος «εξακολουθεί να συμμετέχει σε απεργία που κρίθηκε με δικαστική απόφαση μη νόμιμη ή καταχρηστική». Πάντως και σε μια τέτοια περίπτωση, δηλαδή εάν εργαζόμενος εξακολουθεί να συμμετέχει σε μια τέτοια απεργία, η συνέχιση συμμετοχής στην παράνομη απεργία είναι δυνατόν να χαρακτηριστεί από το αρμόδιο δικαστήριο ως αδικαιολόγητη απουσία (Πρβλ. ΑΠ Ολομ. 27/2004, ΔΕΝ 2004, 1106).

Σε αυτούς τους λόγους προστίθεται επίσης με την προτεινόμενη διάταξη ως λόγος καταγγελίας και η περίπτωση κατά την οποία «ο εργαζόμενος τέλεσε κλοπή ή υπεξαίρεση σε βάρος του εργοδότη ή του εκπροσώπου του».

7. Επί του άρθρου 19

Ως προς την ανταπεργία η Ελλάδα ανήκει σε εκείνες τις χώρες που την απαγορεύουν ρητώς (άρθρο 22 παρ. 2 του ν. 1264/1982). Όμως, η νομολογία του Αρείου Πάγου (ενδεικτικώς ΑΠ 1303/2004 ΕΛΔικ 2005, 1437) αναγνωρίζει, με βάση το άρθρο 656 του Αστικού Κώδικα, τη δυνατότητα του εργοδότη να μην καταβάλλει μισθούς σε μη απεργούς, όταν βρίσκεται σε αδυναμία αποδοχής των υπηρεσιών τους. Με τον τρόπο αυτό η ρύθμιση του ελληνικού δικαίου που απαγορεύει την ανταπεργία, αμβλύνεται σημαντικώς (βλ. Κ. Παπαδημητρίου, Οι προϋποθέσεις κήρυξης απεργίας και ανταπεργίας στη Ευρωπαϊκή Ένωση στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, ΔΕΝ 2015, 465 επ.).

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι η ταχεία διαδικασία επίλυσης των διαφορών, οι οποίες αφορούν τη νομιμότητα της απεργίας, η οποία προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 4 του ν. 1264/1982, θα εφαρμόζεται και στις διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή του άρθρου 656 ΑΚ εάν κηρύσσεται απεργία στην επιχείρηση. Δηλαδή θα κρίνεται πλέον σε σύντομο χρονικό διάστημα εάν υφίσταται δυνατότητα του εργοδότη να μην καταβάλλει μισθούς και στους μη απεργούς, γιατί βρίσκεται σε αδυναμία αποδοχής των υπηρεσιών τους, ή εάν, αντιθέτως, οι εργαζόμενοι δικαιούνται τις αποδοχές αυτές καθώς ο εργοδότης θα βρίσκεται σε υπερημερία ως προς την αποδοχή της εργασίας τους.

8. Επί του άρθρου 22

Στην παράγραφο 2.4, αντί της αναφοράς σε «Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Παρακολούθησης Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ.)», ορθή είναι η αναφορά στο Κεντρικού Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων («ΚΗΜ-ΔΗΣ»), το οποίο συστάθηκε με το άρθρο 11 του ν. 4013/2011 στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και

Προστασίας Καταναλωτή).

Στην παράγραφο 2.6, μεταξύ των αρμοδιοτήτων του ιδρυόμενου νπδδ αναφέρεται η «δημιουργία μηχανισμού εσωτερικής διακίνησης προϊόντων μεταξύ των φορέων του άρθρου 23, για την υποστήριξη εξαιρετικών και επειγουσών αναγκών που προκύπτουν από έκτακτα και μη προβλέψιμα γεγονότα, και ο τρόπος και η διαδικασία της εσωτερικής αυτής διακίνησης». Λόγω της ειδικότητας των σκοπών του νπδδ, σκόπιμο είναι να επεξηγηθεί το σχετικό σημείο.

9. Επί του άρθρου 23

Για λόγους συντακτικής ορθότητας, πρέπει να τεθεί ρήμα στην παράγραφο 1.

Στην παράγραφο 2 παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στους αναφερόμενους υπουργούς να εντάσσουν με κοινή απόφασή τους και άλλους φορείς στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος, ως και να απεντάσσουν ήδη υφιστάμενους. Δεδομένου ότι δεν αναφέρεται τίποτε ειδικότερο ως προς τα κριτήρια επιλογής των φορέων προκειμένου να εντάσσονται ή να απεντάσσονται, η διάταξη χρήζει διευκρίνισης.

10. Επί του άρθρου 24

Για λόγους πληρότητας, στην παράγραφο 2, που αντικαθιστά τη φράση «Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (Ε.Π.Υ)» με τη φράση «Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.)» στην περίπτωση γ) της παραγράφου 1 του άρθρου 41 του ν. 4412/2016, μπορεί να προστεθεί αμέσως μετά την προτεινόμενη αντικατάσταση και η φράση «που εποπτεύεται από το Υπουργείο Υγείας» στη θέση της υφιστάμενης «του Υπουργείου Υγείας».

11. Επί του άρθρου 25

Με τις διατάξεις του παρόντος, η Ε.Κ.Α.Π.Υ. «δημιουργεί, συντηρεί και επικαιροποιεί την Ηλεκτρονική Πλατφόρμα Προμηθειών Υγείας που αποτελείται από τέσσερα (4) Μητρώα, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστα μέρη αυτής και λειτουργούν σε αλληλεπίδραση και διασυνδεσιμότητα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα που ακολουθούν».

Μεταξύ των ως άνω μητρώων, αναφέρονται το Μητρώο Τεχνικών Προδιαγραφών και το Μητρώο Προϊόντων, Υπηρεσιών και Προμηθευτών, στο οποίο περιλαμβάνονται τρία επί μέρους αρχεία, το «Αρχείο Κωδικοποίησης Προϊόντων, Υπηρεσιών και Προμηθευτών», το «Αρχείο Εύρους Αποδεκτών τιμών, στο οποίο καταχωρούνται τα περιθώρια των τιμών, προϊόντων και υπηρεσιών, που γίνονται αποδεκτά από την έρευνα αγοράς και την συνακόλουθη

26

επεξεργασία των αποτελεσμάτων της», και το «Αρχείο Παρατηρητηρίου Ανώτατων Αποδεκτών Τιμών, που αντικαθιστά το υφιστάμενο Παρατηρητήριο Τιμών, στο οποίο αναρτώνται οι χαμηλότερες τιμές που επιτυγχάνονται με οποιαδήποτε διαγωνιστική διαδικασία για όλα τα προϊόντα και υπηρεσίες του άρθρου 24, με εξαίρεση την τιμολόγηση των φαρμάκων, εντός των ορίων όσων ορίζονται στα επόμενα εδάφια και οι οποίες δεσμεύουν όλα τα είδη διαγωνιστικής διαδικασίας καθώς και την διαδικασία των απευθείας αναθέσεων από τους φορείς του άρθρου 23». «Για την λειτουργία και τον έλεγχο του ως άνω Αρχείου [Παρατηρητηρίου Ανώτατων Αποδεκτών Τιμών] συγκροτείται στην Ε.Κ.Α.Π.Υ. πενταμελής Επιτροπή Παρατηρητηρίου, η οποία εξετάζει την ανάρτηση των τιμών στο Αρχείο εφαρμόζοντας συγκεκριμένα κριτήρια, ώστε οι επιτευχθείσες χαμηλότερες τιμές να ορίζονται ως οι αποδεκτές (...) Με απόφαση του Υπουργού Υγείας καθορίζεται ο κανονισμός λειτουργίας του Αρχείου Παρατηρητηρίου Ανώτατων Αποδεκτών Τιμών και τα κριτήρια ανάρτησης των τιμών στο Αρχείο».

Παρατηρείται ότι σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις δεν εξειδικεύονται τα κριτήρια ως προς την επιλογή των τεχνικών προδιαγραφών ούτε τα κριτήρια που θα εφαρμόσει η πενταμελής Επιτροπή Παρατηρητηρίου ως προς την ανάρτηση των τιμών στο Αρχείο Παρατηρητηρίου Ανώτατων Αποδεκτών, ενώ ζήτημα γεννάται ως προς το αν η εξουσιοδότηση προς τον υπουργό υγείας βασίζεται σε ουσιαστική ρύθμιση, ώστε να διαγράφεται, έστω το γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, συμφώνως προς το οποίο θα ενεργήσει.

12. Επί του άρθρου 26

Για λόγους εφαρμογής της διάταξης της παρ. 1, θα ήταν σκόπιμο η ανανέωση της Στρατηγικής Κεντρικών Προμηθειών να γίνεται υπό κριτήρια και προϋποθέσεις, έστω ενδεικτικώς, που να δικαιολογούν την κρίση της Ε.Κ.Α.Π.Υ. περί σκοπιμότητας ανανέωσης αυτής.

Επίσης, στο παρόν, όπως και σε άλλα σημεία του νσχ, χρησιμοποιείται ο όρος «κεντροποίηση», προκειμένου να αποδοθεί νοηματικώς η προμήθεια, σε κεντρικό επίπεδο, προϊόντων και υπηρεσιών προς τον σκοπό της κάλυψης των αναγκών των οριζόμενων φορέων (παρ. 1 και 2). Δεδομένου ότι ο όρος αυτός δεν υπάρχει στο ελληνικό λεξιλόγιο, είναι, ευνοήτως, αναγκαία η απόδοση του νοήματός του, πλην όμως, με δόκιμο τρόπο.

Στην παράγραφο 5 θα μπορούσε, για λόγους σαφήνειας, να γίνει ρητή παραπομπή στις διαδικασίες που αφορούν τους φορείς του άρθρου 23.

Στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 6, μετά τη λέξη «κοινοποίηση», σκόπιμο θα ήταν να προστεθεί, για λόγους κατανόησης και αρτιότητας της δια-

τύπωσης, η φράση «της ανωτέρω παραγράφου 5.», όπως επίσης να διευκρινισθεί σε ποιό μητρώο αναρτούν οι φορείς του άρθρου 23 τις ανάγκες τους. Παρατηρείται, επίσης, ότι η ανάρτηση από τους ως άνω φορείς γίνεται εντός 30 ημερών [από την κοινοποίηση] στη βάση δωδεκάμηνης χρήσης. Λόγω των αναγκών των φορέων του άρθρου 23 που διαμορφώνονται, πέραν του τακτικού προγραμματισμού τους, και επί τη βάση εκτάκτων και απρόβλεπτων αναγκών, προβληματισμός θα μπορούσε να δημιουργηθεί ως προς το εύλογο του χρονικού διαστήματος εντός του οποίου καλούνται να αναρτήσουν τις ανάγκες τους και ως προς τη δυνατότητα παρέκκλισης σε περίπτωση εμφάνισης έκτακτων περιστάσεων. Εξ άλλου, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Ε.Κ.Α.Π.Υ., περιλαμβάνεται η δημιουργία μηχανισμού εσωτερικής διακίνησης προϊόντων μεταξύ των φορέων του άρθρου 23, για την υποστήριξη εξαιρετικών και επείγουσών αναγκών που προκύπτουν από έκτακτα και μη προβλέψιμα γεγονότα, και ο τρόπος και η διαδικασία της εσωτερικής αυτής διακίνησης.

Στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 6 ορίζεται ότι «[ε]ιδικά για τους φορείς του άρθρου 23 που εποπτεύονται από Υ.ΠΕ. ανατίθεται στις τελευταίες μέσω προστατευμένης πρόσβασης στην Ηλεκτρονική Πλατφόρμα, ο έλεγχος, η αξιολόγηση, η επεξεργασία, η οριστικοποίηση των αναγκών, η ομογενοποίηση ανά μοναδικό κωδικό των ζητούμενων ειδών και υπηρεσιών και η καταχώρηση αυτών στο Μητρώο Κεντρικοποίησης Προμηθειών». Παρατηρείται ότι δεν διευκρινίζεται ο τρόπος πρόσβασης, και δη προστατευμένης.

Στην παράγραφο 7, πρέπει να τεθεί αντί της αντωνυμίας «[σε] αυτήν» το ουσιαστικό που αντικαθίσταται, για λόγους κατανόησης της διάταξης, όπως επίσης να συμπληρωθεί η φράση «για τα οποία θα τους ζητηθεί». Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 7, για λόγους εφαρμογής της διάταξης, σκόπιμο είναι να προσδιορισθούν, έστω ενδεικτικώς, βάσει κριτηρίων, οι «αναγκαίες ανταλλαγές».

Στην παράγραφο 8 ορίζεται ότι η «Ε.Κ.Α.Π.Υ. μετά την παρέλευση 45 ημερών από την κοινοποίηση του Ε.Σ.Κ.Π προς τους φορείς του άρθρου 23, το αναρτά ολοκληρωμένο στο Μητρώο Κεντρικοποίησης Προμηθειών». Δεδομένου ότι δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο, στην πράξη, φορέας να μην απαιτήσει εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, ερωτάται τι σημαίνει ο όρος «ολοκληρωμένο». Επίσης, προβλέπεται ότι εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός μήνα από την ημερομηνία ανάρτησης του ως άνω σχεδίου «οι φορείς του άρθρου 23 του παρόντος υποβάλλουν τυχόν αιτήματα για τροποποίησή του επί τη βάση των αναγκών τους, εντός του πλαισίου του εγκεκριμένου προϋπολογισμού τους», χωρίς να προσδιορίζεται περαιτέρω η σχετική διαδικασία.

28

Στην παράγραφο 9 ορίζεται ότι η «Ε.Κ.Α.Π.Υ. μέσω του «Αρχείου Αδρανών Αποθεμάτων» πραγματοποιεί εντός 15 ημερών τις διαθέσιμες χρεοπιστώσεις σε προϊόντα, παράγει τις αναμορφωμένες κεντροκοιμημένες ανάγκες και κοστολογεί αυτές για κάθε Υ.ΠΕ. και για κάθε φορέα του άρθρου 23, επί τη βάσει του Μητρώου Κόστους και Αναλώσεων». Σκόπιμο θα ήταν να ορισθεί το σημείο έναρξης της ανωτέρω προθεσμίας.

13. Επί του άρθρου 27

Στην παράγραφο 1 αναφέρεται το πλαίσιο σχεδίου στρατηγικής για την κάλυψη των αναγκών των φορέων του άρθρου 23 του παρόντος στα συγκεκριμένα προϊόντα και υπηρεσίες. Για λόγους σαφήνειας, θα μπορούσε να διευκρινισθεί ότι πρόκειται περί της Στρατηγικής Κεντρικών Προμηθειών (ΣΚΠ) του άρθρου 26 παρ. 1.

14. Επί του άρθρου 28

Στην παράγραφο 3 ρυθμίζονται τα σχετικά με τη σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου. Ειδικώς ως προς τα μέλη, προβλέπεται ότι «ένα (1) μέλος ορίζεται από το Κεντρικό Συμβούλιο Υγειονομικών Περιφερειών (ΚΕ.Σ.Υ.ΠΕ.) και είναι Διοικητής μιας εκ των Υγειονομικών Περιφερειών. Παρατηρείται ότι τα ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «Διοίκηση Υγειονομικής Περιφέρειας Υ.Π.Ε.» της χώρας αποτελούν φορείς του άρθρου 23 και ότι, επομένως, δημιουργείται προβληματισμός ως προς τη συμμετοχή του οργάνου αυτού στο Διοικητικό Συμβούλιο της Ε.Κ.Α.Π.Υ.

Ως προς τα προσόντα του Προέδρου και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, παρατηρείται ότι θα ήταν σκόπιμο, για λόγους ορθής εφαρμογής της διάταξης, να προσδιορισθεί ο όρος «καλή γνώση μ[ί]ας (με τόνο, ως αριθμητικό) ξένης γλώσσας», και επίσης να διευκρινισθεί αν ο δικηγόρος που μπορεί να ορισθεί ως μέλος πρέπει να είναι εν ενεργεία.

Παρατηρείται, περαιτέρω, ότι θεσπίζεται κώλυμα διορισμού στη θέση του Προέδρου ή μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου της Ε.Κ.Α.Π.Υ προκειμένου περί διοικητών, διευθυντών, διαχειριστών, μελών διοικητικού συμβουλίου ή ασκούντων διευθυντικά καθήκοντα σε επιχείρηση «οι δραστηριότητες της οποίας συνδέονται με τις δραστηριότητες της Επιτροπής». Η φράση χρήζει εξειδίκευσης, ενόψει, ιδίως, των συνεπειών της συνδρομής τέτοιου κωλύματος στο πρόσωπό τους (έκπτωση, κατά την παράγραφο 4).

Στην παράγραφο 4 ορίζεται το χρονικό όριο της θητείας των εννέα μελών και τα σχετικά με την έκπτωση από τη θέση τους, εφόσον αποκτήσουν μία εκ των ιδιοτήτων οι οποίες «συνιστούν κώλυμα διορισμού ή προβαίνουν σε πράξεις ή αποκτούν ιδιότητα που δεν συμβιβάζεται με τα καθήκοντα του μέ-

λους καθώς και για σπουδαίο λόγο, βάσει του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.».

Δεδομένου ότι στην αμέσως επόμενη παράγραφο, 5, θεσπίζεται απαγόρευση και ως προς συγγενικά τους πρόσωπα (σύζυγοι και συγγενείς εξ αίματος αυτών μέχρι α΄ βαθμού), θα ήταν σκόπιμο να διευκρινισθεί αν η συνδρομή των οριζόμενων κωλυμάτων στα πρόσωπα αυτά συνεπάγεται επίσης την έκπτωση από την ιδιότητα του μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου.

15. Επί του άρθρου 30

Εκ παραδρομής αναφέρεται στην παράγραφο 6 του στοιχείου Α το άρθρο 3, ενώ πρόκειται περί του 23.

16. Επί του άρθρου 31

Για λόγους πληρότητας, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί στο δεύτερο εδάφιο του στοιχ. 1.1 της παραγράφου 1 η φράση «την εγκρίνει και» μεταξύ των λέξεων «με την σειρά του» και «την κοινοποιεί».

Στην παράγραφο 3, ο όρος Επιχειρησιακό Σχέδιο Κεντροποίησης Προμηθειών θα ήταν σκόπιμο να τίθεται στον πληθυντικό λόγω του ότι, κατά τις διατάξεις του παρόντος (βλ., επί παραδείγματι, άρθρα 1 παρ. 1.10 και 31 παρ. 1.2), αυτά είναι περισσότερα. Επίσης, μολονότι αυτονόητο, θα ήταν σκόπιμο, για λόγους πληρότητας να προστεθεί η φράση «από τον υπουργό» μετά από τις λέξεις «για το οποίο εκδίδεται σχετική απόφαση».

17. Επί του άρθρου 32

Για λόγους σαφήνειας, θα μπορούσε να διευκρινισθεί η αρμοδιότητα του υπό Α.1.1 Τμήματος Ενστάσεων, δεδομένου ότι δεν αναφέρεται τέτοια διαδικασία στο παρόν.

18. Επί του άρθρου 34

Με το προτεινόμενο άρθρο ορίζονται καταργούμενες διατάξεις, και ειδικότερα, στην παράγραφο 1 προβλέπεται η κατάργηση «κάθε αντίθετη[ς] στο παρόν διάταξη[ς] του ν.3580/2007, του ν. 3918/2011 και του ν. 2955/2001, ως και κάθε άλλη διάταξη ισχύουσας νομοθεσίας που έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του παρόντος, με την επιφύλαξη των προβλεπομένων στις επόμενες παραγράφους».

Θα μπορούσαν, για λόγους αποφυγής σύγχυσης και ορθής εφαρμογής των διατάξεων από τα αρμόδια όργανα, να αναγραφούν συγκεκριμένως οι διατάξεις που έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις του παρόντος.

19. Επί των άρθρων 39 παρ. 4 και 40

Με τις προτεινόμενες διατάξεις αντικαθίστανται, αντιστοίχως, η παρ. 6 του άρθρου 7 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014 και η παρ. 4 του άρθρου 7B του ν. 3023/2002, όπως προστέθηκε με το άρθρο 6 του ν. 4304/2014, και ορίζεται ότι απαγορεύονται η χρηματοδότηση και κάθε είδους παροχές προς τα κόμματα ή τους συνασπισμούς κομμάτων, καθώς και προς τους υποψηφίους ή/και αιρετούς από: «α. Φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια. β. Νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. γ. Οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κάθε βαθμού. δ. Φυσικά πρόσωπα, τα οποία είναι ιδιοκτήτες ή εκδότες ημερήσιων ή περιοδικών εντύπων πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας ή είναι ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών, εν γένει, σταθμών καθώς και από συζύγους και κατιόντες αυτών».

Παρατηρείται, κατ' αρχάς, σε σχέση προς την ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 7 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014, ότι διά της προτεινόμενης ρύθμισης επαναφέρεται η απαγόρευση που έθετε η προισχύουσα παρ. 1β του άρθρου 7 ν. 3023/2002 στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου να χρηματοδοτούν κόμματα και συνασπισμούς κομμάτων, καθώς και υποψηφίους ή/και αιρετούς. Περαιτέρω, ως προς την απαγόρευση χρηματοδότησης κομμάτων ή συνασπισμών από «φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια» δημιουργείται προβληματισμός αν δύναται να καταλαμβάνει τα φυσικά πρόσωπα που διαθέτουν την ιθαγένεια κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία, δυνάμει του άρθρου 20 παρ. 1 της ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρο 17 της ΣυνθΕΚ), κατέχουν, ταυτοχρόνως και την ιθαγένεια της Ένωσης [βλ., επίσης, και άρθρο 18 της ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρο 17 της ΣυνθΕΚ) περί απαγόρευσης διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, από το οποίο προκύπτει, σε συνδυασμό με το άρθρο 20, γενική αξίωση ίσης μεταχείρισης των πολιτών της Ε.Ε. (πρβλ. και ΔΕΚ C – 184/99, Grzelczyk, Συλλ. 2001, I-6193)]. Το ζήτημα χρήζει διευκρίνησης και εκ του ότι δεν προκύπτει εμφανώς από την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο ο επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε, ενδεχομένως, την εξαίρεση από την εφαρμογή των ελευθεριών που θεσπίζει η ΣυνθΛΕΕ. Εξ άλλου, ως προς την απαγόρευση χρηματοδότησης, επιβαλλόμενη σε ορισμένη μόνον επαγγελματική κατηγορία, δηλαδή τους ιδιοκτήτες ή εκδότες ημερήσιων ή περιοδικών εντύπων πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας ή ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών, εν γένει, σταθμών, επισημαίνεται ότι δεν είναι εμφανής και σαφώς διαγνώσιμη η αναγκαιότητα επιβολής μόνο στα εν λόγω πρόσωπα της προτεινόμενης απαγόρευσης (βλ. άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος περί δικαιώματος συμμε-

τοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας), ιδίως, μάλιστα, εφόσον, με το άρθρο 7 του ν. 3023/2002, όπως ισχύει, τίθενται όρια χρηματοδότησης (δυσμενής διακριτική μεταχείριση). Τέλος, δεδομένου ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού – Δήμοι και Περιφέρειες – αποτελούν εκ του νόμου νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (βλ. άρθρο 1 παρ. 1 και 3 παρ. 1 του ν. 3852/2010), θα ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερο να απαλειφθεί η ειδική αναφορά στις περ. γ΄.

20. Επί των άρθρων 49 και 50

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, τροποποιείται ο ν. 4177/2013 «Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» και τίθεται μεταβατική διάταξη όσον αφορά αποφάσεις Αντιπεριφερειάρχων, οι οποίες έχουν εκδοθεί πριν από τη δημοσίευση του παρόντος και ρυθμίζουν τη λειτουργία καταστημάτων κατά τις Κυριακές.

Ειδικότερα, μετά την παρ. 1 του άρθρου 16 του ν. 4177/2013 προστίθεται νέα παρ. 1Α, κατά την οποία, επιτρέπεται η προαιρετική λειτουργία εμπορικών καταστημάτων τις Κυριακές την περίοδο από τον μήνα Μάιο έως και τον μήνα Οκτώβριο, εκτός από τη δεύτερη Κυριακή του μήνα Αυγούστου, α) στον Δήμο Αθηναίων, και β) σε περιοχές του Δήμου Πειραιά, της Περιφερειακής Ενότητας Νοτίου Τομέα Αθηνών, του ιστορικού κέντρου Θεσσαλονίκης, όπως ορίζεται στην Υπουργική Απόφαση 3046/51009/1994 (Β΄ 833), και στην περιοχή γύρω από τον Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών. Τα συγκεκριμένα όρια των περιοχών της περίπτωσης β΄ θα καθορισθούν με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, λαμβανομένης υπόψη της εμπορικής δραστηριότητας της κάθε περιοχής. Επίσης, «[μ]ε αιτιολογημένη απόφαση του κατά τόπον αρμόδιου Αντιπεριφερειάρχη η οποία εκδίδεται μετά από διαβούλευση με τοπικούς και συλλογικούς φορείς και ισχύει από το επόμενο έτος από τη δημοσίευσή της, ορίζονται με σαφή τρόπο οι περιοχές, στις οποίες επιτρέπεται προαιρετικά η λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων και άλλες Κυριακές, πλην των αναφερομένων στις παρ. 1 και 1Α, λαμβανομένων υπόψη των τοπικών ιδιαιτεροτήτων που σχετίζονται με την οικονομική δραστηριότητα της περιοχής».

Ως προς τις προτεινόμενες διατάξεις σημειώνεται ότι με την υποπαρ. 1α της παρ. ΣΤ5 του πρώτου άρθρου του ν. 4254/2014 προστέθηκε στο άρθρο 16 του ν. 4177/2013 παράγραφος 5 κατά την οποία «[μ]ε απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας που εκδίδεται μετά από διαβούλευση με τοπικούς και συλλογικούς φορείς ορίζονται τρεις (3) τουριστικές περιοχές, όπου επιτρέπεται πιλοτικά για ένα (1) έτος η προαιρετική λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων και τις υπόλοιπες Κυριακές, πέραν

των αναφερομένων στην παράγραφο 1 του παρόντος χωρίς τη συνδρομή των προϋποθέσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του παρόντος και χωρίς να απαιτείται απόφαση του Αντιπεριφερειάρχη. Με όμοια απόφαση μπορεί να ορίζεται ο φορέας παρακολούθησης της δράσης για την εξαγωγή συγκριτικών συμπερασμάτων και κάθε άλλη λεπτομέρεια».

Κατ' επίκληση της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 5 του άρθρου 16 του ν. 4177/2013 εκδόθηκε η υπ' αριθμ. Κ1-1119/7.7.2014 απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας με τίτλο «Ορισμός τριών τουριστικών περιοχών της Ελλάδας, όπου επιτρέπεται πιλοτικά για ένα (1) έτος ή προαιρετική λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων και τις υπόλοιπες Κυριακές, πέραν των αναφερομένων στην παρ. 1 του άρθρου 16 του Ν. 4177/2013» (ΦΕΚ Β' 1859/8.7.2014),

Κατά την απόφαση υπ' αρ. 100/2017 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, από τις διατάξεις των άρθρων 2, 4, 5, 21, 22, 25 και 106 του Συντάγματος, «εν συνδυασμῶ ερμηνευόμενες, προκύπτουν τα ακόλουθα: το Σύνταγμα αναγνωρίζει τον άνθρωπο ως υπέρτατη αξία, χάριν της οποίας υφίσταται και οργανώνεται η έννομη τάξη, θεσπίζει δε τα επί μέρους ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα για τη διασφάλιση της επί ίσοις όροις ελεύθερης αναπτύξεως της προσωπικότητας εκάστου και την απόλαυση των εννόμων αγαθών που αντιστοιχούν στο περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών (ΣΤΕ 867/1988 Ολομέλεια). Στο πλαίσιο του χαρακτήρα αυτού του Συντάγματος κατοχυρώνεται για τους πάσης φύσεως εργαζομένους και απασχολούμενους (εξηρητημένα ή ανεξάρτητα εργαζόμενους, ελεύθερους επαγγελματίες κ.λπ.) το δικαίωμα του ελεύθερου χρόνου και της απολαύσεώς του, ατομικά και από κοινού με την οικογένειά τους, ως τακτικό διάλειμμα της εβδομαδιαίας εργασίας. Το διάλειμμα αυτό υπηρετεί την υγεία και την ομαλή ανάπτυξη της προσωπικότητας, με την φυσική και ψυχική ανανέωση που προσφέρει η τακτική αργία στον εργαζόμενο άνθρωπο εντός της κάθε εβδομάδας (άρθρα 5 παράγραφος 1, 21 παράγραφος 3 του Συντάγματος). Συναφώς δε, προσφέρει και την δυνατότητα οργάνωσης της κοινωνικής και οικογενειακής ζωής του, θέματα για τα οποία επίσης μεριμνά το Σύνταγμα (άρθρο 21 παράγραφος 3). Περαιτέρω, το αναφερθέν δικαίωμα προσλαμβάνει πρακτική αξία για τους εργαζομένους όταν αυτοί δύνανται, μόνοι ή από κοινού με την οικογένειά τους, να μετέχουν στην συλλογική ανάπαυλα μιας κοινής αργίας ανά εβδομάδα, ως τέτοια ημέρα δε έχει επιλεγεί, κατά μακρά διαμορφωμένη παράδοση, τόσο στην Ελλάδα όσο και στα λοιπά κράτη της Ευρώπης, η Κυριακή, σχετιζόμενη με την χριστιανική θρησκεία (...). Ειδικότερα, με τον νόμο ΓΥΝΕ' (3455/1909, Α' 286/7.12.1909) καθιερώθηκε το πρώτον η Κυριακή ως γενική αργία, από τον κανόνα δε αυτόν προβλέφθηκαν, τόσο α-

πό τον νόμο αυτό όσο και από επόμενους, εξαιρέσεις για εργασίες και δραστηριότητες με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, οι οποίες επιτρέπεται να ασκούνται και κατά τις Κυριακές και λοιπές αργίες. Κατά τη θεσμοθέτηση των εξαιρέσεων, όμως, ο κοινός νομοθέτης δεν είναι ελεύθερος στις επιλογές του, αλλά οφείλει να λαμβάνει υπ' όψιν συγκεκριμένα κριτήρια και προϋποθέσεις, ούτως ώστε αφενός να μην ανατρέπεται ο κανόνας και αφετέρου οι εξαιρέσεις να επιβάλλονται από το δημόσιο συμφέρον, το οποίο συνίσταται όχι στην απλή επαύξηση του κέρδους ορισμένων επιχειρήσεων ή δραστηριοτήτων ούτε στην εξυπηρέτηση αναγκών που δύνανται να ικανοποιούνται ομαλά κατά τις εργάσιμες ημέρες αλλά στην εξυπηρέτηση βασικών αναγκών των πολιτών, των οποίων η ικανοποίηση δεν δύναται να ανασταλεί κατά τις Κυριακές και τις αργίες. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται α) ιδιωτικές εργασίες, οι οποίες υπηρετούν την απόλαυση ορισμένων βασικών αναγκών αναψυχής των πολιτών κατά τις αργίες (εστιατόρια και λοιπά καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, λειτουργίες πολιτισμού) και β) η ανάγκη ορισμένων ιδιωτικών επιχειρήσεων να λειτουργούν συνεχώς (π.χ. εργοστάσιων), για λόγους τεχνικούς, εν συνδυασμό και με λόγους αφορώντες την οικονομική τους επιβίωση. Το ίδιο ισχύει για λειτουργίες, ασκούμενες από το Δημόσιο ή από τον ιδιωτικό τομέα, οι οποίες υπηρετούν ευθέως το δημόσιο συμφέρον, όπως την ασφάλεια των πολιτών, την υγεία (νοσοκομεία), την συγκοινωνία και επικοινωνία, την ύδρευση. Στο προαναφερθέν πλαίσιο πρέπει να ενταχθούν και λελογισμένες εξαιρέσεις επιβαλλόμενες για ορισμένους τόπους και ορισμένες περιόδους του έτους ως προς τον οικονομικό κλάδο του τουρισμού, και δη υπό την προϋπόθεση ότι οι εξαιρέσεις αυτές υπηρετούν τον βιώσιμο τουρισμό και δεν υπερβαίνουν τα όρια της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παράγραφος 1 του Συντάγματος). Ειδικότερα, όσον αφορά τον τουρισμό, η απομάκρυνση από τον κανόνα της αργίας κατά τις Κυριακές επιχειρείται υπό την προϋπόθεση ότι α. η εξαίρεση αφορά σαφώς προσδιοριζόμενες περιοχές στις οποίες η οικονομικοκοινωνική ζωή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον κλάδο του τουρισμού, β. οι εξαιρέσεις προσδιορίζονται με ακρίβεια κατά χρόνο και κατά το δυνατόν σε διάσπαρτες ημέρες ανά έτος, αναλόγως του χαρακτήρα της κάθε περιοχής και της τουριστικής περιόδου (θερινός, χειμερινός τουρισμός), ώστε να μην αναιρείται ο πυρήνας του προαναφερθέντος συνταγματικού δικαιώματος και γ. η κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη εργασία είναι πράγματι πρόσφορη για την εξυπηρέτηση του σκοπού της βιώσιμης τουριστικής αναπτύξεως. Οίκοθεν νοείται ότι η συνδρομή των εκτεθεισών προϋποθέσεων πρέπει να τυγχάνει πλήρους τεκμηριώσεως κατά την νομοθέτηση των εξαιρέσεων, ώστε, πλην των άλλων, να καθίσταται εφικτός και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότη-

34

τάς τους (...) Επειδή εν προκειμένω, με την εξουσιοδότηση του ν. 4254/2014, και ανεξαρτήτως λόγων αναφερομένων στο δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας των χριστιανών το θρήσκευμα πολιτών, προσβάλλονται, εξ επόψεως μεν ουσίας, οι εκτεθείσες στην 10η σκέψη συνταγματικές αρχές, όπως ειδικότερα αυτές ερμηνεύθηκαν και εν σχέσει με τον κλάδο του τουρισμού, εξ επόψεως δε τύπου, διότι η εξουσιοδότηση αυτή αντιτίθεται στην παράγραφο 2 άρθρου 43 του Συντάγματος, καθόσον η αναφορά της σε «τρεις τουριστικές περιοχές», χωρίς ειδικότερο και συγκεκριμένο προσδιορισμό είναι αόριστη».

Η εκτέλεση της υπ' αριθμ. Κ1-1119/7.7.2014 απόφασης του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας είχε ανασταλεί δυνάμει της υπ' αρ. 307/2014 απόφασης της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία είχε κρίνει «[τ]η μεν ηθική βλάβη των αιτούντων [τ]η[ν] αναφερόμενη στο δικαίωμα του ελεύθερου χρόνου και της απολαύσεως του από κοινού με την οικογένειά τους κατά την κοινή αργία της Κυριακής καθώς και στο δικαίωμα στην άσκηση της θρησκευτικής λατρείας» (...) «αυτονοήτως δυσεπανόρθωτη», [τ]η δε οικονομική βλάβη (...) «επίσης ως ανεπανόρθωτη, ή πάντως δυσχερώς επανορθώσιμη (...)» (βλ. παρατηρήσεις Ακρίτα Καϊδατζή στην ΣτΕ ΕπΑν 307/2014, για τις Κυριακές ως χρόνο θεσμοποιημένης αναστολής της συνήθους οικονομικής δραστηριότητας με χαρακτήρα πολιτισμικού κεκτημένου και κοινωνικού αγαθού, ΑΡΜ 2014, σελ. 1759).

Υπό το φως των ανωτέρω, θα έπρεπε να ορισθούν σαφέστερα τα κριτήρια εμπορικής δραστηριότητας όπως και οι τοπικές ιδιαιτερότητες που σχετίζονται με την οικονομική δραστηριότητα κάθε περιοχής, η συνδρομή των οποίων δικαιολογεί την προαιρετική λειτουργία εμπορικών καταστημάτων τις Κυριακές την περίοδο από τον μήνα Μάιο έως και τον μήνα Οκτώβριο, όπως και πέραν αυτού του χρονικού διαστήματος. Επίσης, κατά τη διατύπωση της παρ. 2, φαίνεται απεριοριστος ο αριθμός των Κυριακών που μπορεί να λειτουργούν τα καταστήματα, ρύθμιση που, αν και κατά την ΕπΑν ΣτΕ 307/2014 δύναται να καλύψει την «ανάγκη εξυπηρέτησης του αυξημένου αριθμού των τουριστών της χώρας και τις Κυριακές», μπορεί να ερμηνευθεί υπό το φως του σκεπτικού της ανωτέρω νομολογίας της Ολομέλειας περί του κανόνα ως προς την αργία της Κυριακής.

21. Επί του άρθρου 51

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι στο άρθρο 31 του ν. 4369/2016 προστίθεται παρ. 7 ως εξής: «7. Οι Ειδικές Υπηρεσίες του ν. 4314/2014 (Α' 265), του άρθρου 76 του ν. 4375/2016 (Α' 51) και η ΜΟΔ ΑΕ εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4369/2016. Η παρούσα διάταξη ισχύει από

27/02/2016.»

Για λόγους εφαρμογής της διάταξης, θα ήταν σκόπιμο να γίνεται παραπομπή στα συγκεκριμένα άρθρα που αφορούν τις Ειδικές Υπηρεσίες του ν. 4314/2014. Περαιτέρω, λόγω της αναδρομικής εφαρμογής της θεσπιζόμενης ρύθμισης, απαιτείται επαρκέστερη θεμελίωση στο σχετικό σημείο της Αιτιολογικής Έκθεσης που συνοδεύει το νομοσχέδιο.

22. Επί του άρθρου 53

Με την παράγραφο 2 προστίθεται παράγραφος 14 στο άρθρο 58 του ν. 4314/2014, κατά την οποία «[μ]ε απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης συνιστάται για τις δράσεις του ΕΠ «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ» ειδικό μητρώο δομών στήριξης επιχειρηματικότητας, το οποίο τηρείται από την Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ και καθορίζεται κάθε ειδικό θέμα για τη συγκρότηση και λειτουργία του. Με την ως άνω απόφαση δύναται να προβλέπεται η ανάπτυξη και η λειτουργία ειδικού πληροφοριακού συστήματος. Στο μητρώο δύναται να εγγράφονται υφιστάμενες δομές παροχής υπηρεσιών στήριξης και φιλοξενίας στις υπό σύσταση και σε υφιστάμενες επιχειρήσεις». Επίσης, με την παράγραφο 4 αντικαθίσταται η παρ. 4 του άρθρου 69 του ν. 4314/2014, και ορίζεται ότι «[μ]ε απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων μπορεί να καθορίζεται η σύσταση, συγκρότηση και η λειτουργία μητρώου αξιολογητών, καθώς και μητρώου παρακολούθησης, πιστοποίησης/επαλήθευσης πράξεων για το ΠΑΑ και το ΕΠΑΛΘ».

Σχετικώς παρατηρείται ότι «με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος παρέχεται στον κοινό νομοθέτη το δικαίωμα να μεταβιβάζει την αρμοδιότητα προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία. Τίθεται δε ο κανόνας (εδάφιο πρώτο) ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, ο οποίος ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Περαιτέρω, συμφώνως προς το εδ. β΄ της παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος, επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, 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». «Τέτοια δε ειδικότερα θέματα είναι 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

[ΟΛ] 1776/2007). «Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλη προσδιορισμό του αντικείμενου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Οι ανωτέρω ουσιαστικές ρυθμίσεις μπορούν να υπάρχουν τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης...» (ΣτΕ [ΟΛ] 1210/2010). Το κριτήριο περί του χαρακτηρισμού ενός θέματος ως «ειδικότερου» ή μη μπορεί να είναι είτε ποσοτικό, σε σχέση με το κύριο αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης, είτε ποιοτικό, συναρτώμενο προς τη σπουδαιότητα του προς ρύθμιση καταλειπόμενου ζητήματος. Λεπτομερειακό είναι το ζήτημα που αφορά 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 χαρακτήρα είναι το θέμα που αφορά στη θέσπιση ρύθμισης για την οποία απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999).

Υπό το φως των ανωτέρω, σκόπιμο θα ήταν να περιγράψει σαφέστερα στην υπό ψήφιση διάταξη το περιεχόμενο του ειδικού μητρώου δομών στήριξης επιχειρηματικότητας, του μητρώου αξιολογητών, και του μητρώου παρακολούθησης, πιστοποίησης / επαλήθευσης πράξεων, και να διατυπωθούν τα βασικά στοιχεία όσον αφορά τη συγκρότηση και τη λειτουργία τους, πέραν των αμιγώς τεχνικού χαρακτήρα θεμάτων.

23. Επί του άρθρου 55 παρ. 3 και 4

Με τις προτεινόμενες διατάξεις της παραγράφου 3, από την έναρξη ισχύος του παρόντος, καταργούνται οι παρ. 1, 15, 16, 17 και 18 του άρθρου 3 του ν. 2328/1995.

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 53), η κατάργηση των εν λόγω διατάξεων «κρίνεται αναγκαία, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο έχει καταστεί άνευ αντικείμενου, εφόσον τα ζητήματα που ρυθμίζονται με αυτό ήδη καλύπτ[ονται] από το ισχύον Π.Δ. 109/2010, με το οποίο εναρμονίστηκε η ελληνική ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου».

Παρατηρείται ότι η παρ. 18 του άρθρου 3 του ν. 2328/1995, κατά το οποίο «[η] Ε.Ρ.Τ. Α.Ε., οι ιδιωτικοί τηλεοπτικοί σταθμοί και οι τοπικοί ραδιοφωνικοί σταθμοί έχουν την υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα (πρόσληψη ειδικών επιστημόνων, διορθωτών κειμένων και διοργάνωση σεμιναρίων) για την ορθή χρήση της ελληνικής γλώσσας από τους δημοσιογράφους».

φους και τους συντελεστές των ενημερωτικών ή επιμορφωτικών εκπομπών, κατά τη διατύπωση των κειμένων που εκφωνούνται κατά την παρουσίαση των ψυχαγωγικών εκπομπών και κατά τη μεταγλώττιση ή τον υποτιτλισμό των ξενόγλωσσων εκπομπών» (βλ. και Οδηγία Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης υπ' αρ. 2/26.2.2008) δεν περιλαμβάνεται στις ρυθμίσεις του π.δ/τος 109/2010. Επομένως, το ζήτημα διέπεται από το πδ 77/2003 «Κώδικας δεοντολογίας ειδησεογραφικών και άλλων δημοσιογραφικών και πολιτικών εκπομπών», εκδοθέν κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 παρ. 15 του ν. 2328/1995 (βλ. ιδίως, άρθρο 2 παρ. 4), στο μέτρο που η απλή κατάργηση της εξουσιοδοτικής διάταξης δεν συνεπάγεται αυτοδικαίως και την κατάργηση των κανονιστικών πράξεων που εκδόθηκαν βάσει αυτής, εάν δεν προκύπτει σαφής περί τούτου βούληση του νεότερου νομοθέτη (ΣτΕ 2361/2011, 1965/2010).

Εξ άλλου, με την παράγραφο 4 καταργείται η περίπτωση ιη' της παρ. 1 του άρθρου 80 του ν. 4070/2012, η οποία αναφέρεται στην αφαίρεση της εκμετάλλευσης πολυπλέκτη, από τον πάροχο δικτύου που έχει τα σχετικά δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής, εφόσον το περιεχόμενό του μπορεί να μεταδοθεί από τους υπόλοιπους πολυπλέκτες που ο πάροχος διαθέτει, με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, κατόπιν αιτιολογημένης γνώμης της Ε.Ε.Τ.Τ.

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 53), «Με την προτεινόμενη διάταξη εναρμονίζεται η ρύθμιση των δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων με το Ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο που αφορά στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες». Για λόγους ορθής εναρμόνισης προς το αναφερόμενο κανονιστικό πλαίσιο, πρέπει αυτό να αναφερθεί με ρητή παραπομπή.

24. Επί του άρθρου 56

Με την παράγραφο 3 αντικαθίσταται η περίπτ. δδ' της παρ. 2 του άρθρου 4 του ν. 682/1977, και ορίζεται ότι «[γ]ια τα ιδιωτικά Νηπιαγωγεία η έγκριση παρέκκλισης χορηγείται μόνο μετά το πέρας του υποχρεωτικού ωραρίου που ισχύει για τα δημόσια νηπιαγωγεία, με διαδικασία αντίστοιχη αυτής που προβλέπεται για τα ιδιωτικά δημοτικά σχολεία, και οι διδάσκοντες θα πρέπει να διαθέτουν τα τυπικά προσόντα που απαιτούνται για τους αντίστοιχους κλάδους/ειδικότητες της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.»

Για λόγους ορθής εφαρμογής της διάταξης, σκόπιμο θα ήταν να προσδιοριστούν ειδικότερα στο παρόν ή με κατ' εξουσιοδότηση του παρόντος εκδιδόμενη πράξη, τα τυπικά προσόντα που πρέπει να διαθέτουν ανά κλάδο/ειδικότητα οι διδάσκοντες στα ιδιωτικά νηπιαγωγεία.

Περαιτέρω, στην παράγραφο 4 ορίζεται ότι «[μ]ετά την παρ. 2 του άρθρου

38

4 του ν. 682/1977, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ.2 του άρθρου 28 του ν.4415/2016, προστίθεται παρ. 2Α ως εξής: «2Α. Δεν επιτρέπεται η συστέγαση των ιδιωτικών σχολείων με φροντιστήρια και με κέντρα ξένων γλωσσών.»

Δεδομένου ότι ταυτόσημη διάταξη περιλαμβάνεται στο στοιχ. δδ) της παρ. 2 του άρθρου 4 του ν. 682/1977 (βλ. και Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 55), πρέπει να προβλεφθεί διαγραφή του τελευταίου εδαφίου της περ. δδ) της παρ. 2 του άρθρου 4 του ν. 682/1977.

Εξ άλλου, «στο άρθρο 16 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει ως σκοπό την ηθική, πνευματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων και τη διάπλασή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες, ενώ στην παρ. 8 του ίδιου άρθρου ότι: «Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης αδειας για την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων, που δεν ανήκουν στο Κράτος, τα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται πάνω σ' αυτά, καθώς και την υπηρεσιακή κατάσταση του διδακτικού προσωπικού τους. Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται».

Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι, ενόψει της αναγωγής της παιδείας σε βασική αποστολή του Κράτους, θεσπίζεται η εποπτεία του τελευταίου επί των ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων με συνέπεια την, κατά τα προεκτεθέντα, έντονη ρυθμιστική επέμβαση του νομοθέτη στην οργάνωση και λειτουργία τους καθώς και στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού τους» (ΣΤΕ 622/2010).

Συνεπώς, περιορισμοί στην ελευθερία λειτουργίας εκπαιδευτηρίων νοούνται στο πλαίσιο των σκοπών που θέτει το άρθρο 16 παρ. 2 του Συντάγματος, οι δε περιορισμοί αυτοί πρέπει να είναι αναγκαίοι και πρόσφοροι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, που αφορά, προφανώς, στη διασφάλιση της παροχής των, κατά περίπτωση, υψηλότερου δυνατού επιπέδου εκπαιδευτικών υπηρεσιών, και να μην είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς αυτόν (βλ. και παρατήρηση υπ' αρ. 6 στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νσχ «Ρυθμίσεις για την ελληνόγλωσση εκπαίδευση, τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» (ν. 4415/2016), και Ν. Αλιβιζάτο, Πόσο θεμιτοί είναι οι περιορισμοί στη συστέγαση εκπαιδευτικών μονάδων, ΔΕΕ 2008, σελ. 276 επ.).

Επιπλέον, στην παράγραφο 7 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την ανάθεση σε εκπαιδευτικούς, άλλων σχολικών δραστηριοτήτων, συμφώνως προς τις πραγματικές ανάγκες της σχολικής μονάδας, σε περίπτωση κατάργησης τάξεων ή τμημάτων, καθώς και σε περίπτωση που οι ώρες διδασκαλίας ενός μαθήματος δεν επαρκούν, προκειμένου οι ανωτέρω εκπαιδευτικοί να καλύ-

ψουν το ωράριο του διοριστηρίου τους. Στις παραγράφους 8, 9 και 10 ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη θεμελίωση της διδακτικής και παιδαγωγικής ανεπάρκειας ή επαγγελματικής ασυνέπειας ως λόγου απόλυσης, τη λύση της σύμβασης εργασίας μεταξύ του ιδιοκτήτη ιδιωτικού σχολείου και του ιδιωτικού εκπαιδευτικού, την εξέταση της νομιμότητας της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας από ανεξάρτητη Επιτροπή, την αποζημίωση των ιδιωτικών εκπαιδευτικών με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου, των οποίων η σύμβαση καταγγέλλεται, καθώς και των αποχωρούντων ιδιωτικών εκπαιδευτικών λόγω συμπλήρωσής του συντάξιμου χρόνου ή του 70ού έτους της ηλικίας τους.

Όπως προαναφέρθηκε, με την ως άνω διάταξη του α' εδαφίου της παρ. 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος «κατοχυρώνεται μεν το δικαίωμα του ιδιοκτήτη ιδιωτικού σχολείου να επιλέγει το διδακτικό προσωπικό αυτού, ο νομοθέτης όμως, κινούμενος μέσα στα όρια της εν λόγω διάταξης, που καθιερώνει (...) την εποπτεία του Κράτους στην λειτουργία των ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων και στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού τους, μπορεί να θεσπίζει προϋποθέσεις και όρους ως προς την σύναψη και την λύση της εργασιακής συμβάσεως που συνδέει τον ιδιοκτήτη του σχολείου με το εκπαιδευτικό προσωπικό και να αναθέτει τον έλεγχο της τήρησης των προϋποθέσεων και των όρων αυτών σε όργανα του Υπουργείου Παιδείας, ο οποίος ασκείται με την έκδοση αντίστοιχων διοικητικών πράξεων, αρκεί οι προϋποθέσεις και οι όροι αυτοί να υπαγορεύονται από λόγους δημοσίου συμφέροντος αναγόμενους στη διασφάλιση και βελτίωση της παρεχόμενης από τα ιδιωτικά σχολεία εκπαίδευσής και να μην αναιρούν ούτε να περιορίζουν υπέρμετρα την συνταγματικώς προστατευόμενη ελευθερία ιδρύσεως ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων και την συνακόλουθη ελευθερία του ιδιοκτήτη του εκπαιδευτηρίου να επιλέγει το διδακτικό προσωπικό του σχολείου του (πρβλ. ΣτΕ 2283/2002, 2901/2000, 1357/1999 επταμ., 2374, 2376/1988 Ολομ.)» (ΣτΕ 622/2010).

Σημειώνεται ότι με τον ν. 4254/2014, Άρθρο πρώτο, Παράγραφος Ζ, τα άρθρα 30 και 33 του ν. 682/1977 «Περί Ιδιωτικών σχολείων Γενικής Εκπαίδευσής και Σχολικών Οικοτροφείων» είχαν καταργηθεί (βλ. και ΣτΕ 2633/2014, κατά την οποία, «[ε]πειδή, οι ανωτέρω διατάξεις των μνημονίων, έχουν την έννοια ότι με αυτές καταργούνται οι όροι εργασίας, με τους οποίους παρέχονται σε κατηγορίες εργαζομένων με σύμβαση ή σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου διαδικαστικές και ουσιαστικές εγγυήσεις έναντι των απολύσεων αυξημένες σε σχέση με αυτές που παρέχονται από την κοινή εργατική νομοθεσία (...) Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες (...) δεν αποσκοπούν στη δημοσιονομική προσαρμογή, αλλά στην επίτευξη ευελιξίας

στην αγορά εργασίας, με στόχο την τόνωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, καταλαμβάνουν τους εργαζόμενους τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας και, συνεπώς, καταλαμβάνουν, εφόσον δεν γίνεται σχετική διάκριση, και το διδακτικό προσωπικό των ιδιωτικών σχολείων γενικής εκπαίδευσης που υπηρετεί με σύμβαση ή σχέση εργασίας αορίστου χρόνου (...). Βλ. και Νίκη Γεωργιάδου, Το νέο καθεστώς των ιδιωτικών εκπαιδευτικών (μετά τον Ν. 4215/14), ΔΕΝ, 2016, σελ. 294). Με το άρθρο 28 του ν. 4415/2016 επαναθεσπίσθηκε άρθρο 30, μετά το άρθρο 29, στον ν. 682/1977, το οποίο διέπει εκ νέου τη σχέση εργασίας, τη διάρκεια της σύμβασης και τη λύση της σχέσης εργασίας για τους ιδιωτικούς εκπαιδευτικούς.

Εξ άλλου, στην παράγραφο 9 του παρόντος προβλέπεται η συγκρότηση ανεξάρτητης Επιτροπής για την εξέταση της νομιμότητας της καταγγελίας των συμβάσεων εργασίας των ιδιωτικών εκπαιδευτικών, με απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, η οποία αποτελείται, μεταξύ άλλων, από έναν Πρωτοδίκη, ως Πρόεδρο, με τον αναπληρωτή του, υπηρετούντες στο Τμήμα Εργατικών Διαφορών του Πρωτοδικείου Αθηνών, οι οποίοι υποδεικνύονται από το Τριμελές Συμβούλιο Διεύθυνσης του Πρωτοδικείου, και δύο Πρωτοδικές υπηρετούντες στο Τμήμα Εργατικών Διαφορών του Πρωτοδικείου Αθηνών με τους αναπληρωτές τους, οι οποίοι υποδεικνύονται από το Τριμελές Συμβούλιο Διεύθυνσης του Πρωτοδικείου.

Η Επιτροπή της παρ. 9 του άρθρου 30 του ν. 682/1977, κατά την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 55), είναι «δικαιοδοτικού χαρακτήρα» «καθόσον τα μέλη της καλούνται να εξετάσουν τη νομιμότητα των καταγγελιών των συμβάσεων εργασίας των ιδιωτικών εκπαιδευτικών και συγκεκριμένα να ελέγξουν αν η απόλυση ήταν ή όχι καταχρηστική».

Ως προς τη νομιμότητα της συμμετοχής των αναφερόμενων δικαστικών λειτουργών στην Επιτροπή, παρατηρείται ότι «[ε]πειδή, από το συνδυασμό [των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 89 του Συντάγματος] συνάγεται ότι ο αναθεωρητικός συνταγματικός νομοθέτης απαγορεύει πλέον από 1.1.2002 την ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς με σκοπό την ενίσχυση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους. Εξαιρέση από τη γενική αυτή απαγόρευση, η οποία, όμως, είναι, για το λόγο αυτό, στενά ερμηνευτέα, προβλέπεται από την παράγραφο 2 του άρθρου 89, προκειμένου για τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργών, μεταξύ άλλων, σε συμβούλια ή επιτροπές πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα (ΣτΕ 3503/2009 Ολομ.)». Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε μη νόμιμη ως αντίθετη στις συνταγματικές διατάξεις η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού στις Επιτροπές του άρθρου 10 του νόμου 998/1979 (Επιτροπές Επίλυσης

Δασικών Αμφισβητήσεων), «[ε]πειδή, οι επιτροπές του άρθρου 10 παρ. 3 του ν. 998/1979, δεν συνιστούν συμβούλια ή επιτροπές ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου 89 παρ. 2 του Συντάγματος, δεδομένου ότι η αρμοδιότητά τους, όπως ορίζεται στη διάταξη αυτή του ν. 998/1979 και στο άρθρο 14 του ίδιου νόμου, δεν έχει ως αντικείμενο την άσκηση οικονομικού ή δημοσιονομικού ελέγχου ούτε συνάπτεται με θέματα οικονομικού ή δημοσιονομικού χαρακτήρα. Εξάλλου, οι επιτροπές αυτές δεν έχουν δικαιοδοτικό χαρακτήρα, διότι αποφαινόνται επί ενδικοφανών προσφυγών κατά διοικητικών πράξεων με βάση τη διαγραφόμενη στο νόμο διοικητική διαδικασία που δεν έχει στοιχεία, τα οποία προσιδιάζουν σε εκτέλεση δικαιοδοτικού έργου και σε άσκηση αρμοδιότητας δικαιοδοτικού οργάνου, όπως η δημοσιότητα των συνεδριάσεων και η υποχρέωση εξασφάλισης της κατ' αντιμωλία συζήτησης. (ΣΤΕ 3503/2009 Ολομ.)» (ΣΤΕ 3036/2015).

Υπό το φως των ανωτέρω, ο δικαιοδοτικός ή μη χαρακτήρας της Επιτροπής συναρτάται προς τη συνδρομή των ανωτέρω στοιχείων.

25. Επί του άρθρου 59 παρ. 6

Με την προτεινόμενη ρύθμιση προστίθεται νέο άρθρο 959Α στον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, διά του οποίου θεσπίζεται διαδικασία πλειστηριασμού με ηλεκτρονικά μέσα (στο εξής, ηλεκτρονικός πλειστηριασμός).

α. Συμφώνως προς τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός είναι πλειστηριασμός ανοικτού πλειοδοτικού τύπου κατά τον οποίο υποβάλλονται διαδοχικές προσφορές (για συγκριτική επισκόπηση των συστημάτων ηλεκτρονικής διεξαγωγής δημοπρασιών και αναγκαστικών πλειστηριασμών σε ξένες έννομες τάξεις, βλ. Γ. Διαμαντόπουλο, Ηλεκτρονική διεξαγωγή αναγκαστικού πλειστηριασμού "requiem" των συνηθέστερων ακυροτήτων αναγκαστικού πλειστηριασμού, ΔΕΕ 2011, σελ. 748 επ.).

Κύρια γνωρίσματα του προτεινόμενου θεσμού είναι τα εξής:

Ο πλειστηριασμός διενεργείται από συμβολαιογράφο πιστοποιημένο, προς τούτο, μέσω του ηλεκτρονικού συστήματος πλειστηριασμού, οι δε υποψήφιοι πλειοδότες έχουν, επίσης, προηγουμένως πιστοποιηθεί ηλεκτρονικώς. Κάθε υποψήφιος πλειοδότης δηλώνει τη συμμετοχή του σε συγκεκριμένο πλειστηριασμό, δύο (2) εργάσιμες ημέρες πριν την ορισθείσα ημέρα του πλειστηριασμού. Οι συμμετέχοντες δύνανται να υποβάλλουν συνεχώς προσφορά μεγαλύτερη από την εκάστοτε μέγιστη έως τον χρόνο λήξης της υποβολής προσφορών. Στα ηλεκτρονικά συστήματα καταγράφονται όλες οι υποβληθείσες προσφορές. Σε περίπτωση υποβολής προσφοράς κατά το τελευταίο λεπτό του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού, δίδεται αυτόματη παράταση πέντε (5) λεπτών, οι δε παρατάσεις διαρκούν συνολικώς έως και δύο

42

(2) ώρες. Μετά τη λήξη της διαδικασίας υποβολής των πλειοδοτικών προσφορών ανακοινώνεται το αποτέλεσμα του πλειστηριασμού μέσω των ηλεκτρονικών συστημάτων, και όσοι έχουν λάβει μέρος στον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό ενημερώνονται αμελλητί για το αποτέλεσμα του.

Ορίζεται, εξ άλλου, ότι η διενέργεια ηλεκτρονικών πλειστηριασμών αναστέλλεται κατά τον μήνα Αύγουστο κάθε έτους, όπως και κατά την προηγούμενη και την επομένη εβδομάδα της ημέρας των βουλευτικών εκλογών, των ευρωεκλογών και των αυτοδιοικητικών εκλογών καθώς και των αντίστοιχων επαναληπτικών εκλογών (στην τελευταία αυτή περίπτωση, δεν ισχύει η αναστολή, αν πρόκειται για πλοία, αεροσκάφη και για πράγματα που μπορούν να υποστούν φθορά).

β. Συμφώνως προς την παράγραφο 2 του νέου άρθρου 959Α ΚΠολΔ, «[η] κυριότητα, διοίκηση και διαχείριση των ηλεκτρονικών συστημάτων πλειστηριασμού ανήκει, με τη σύμφωνη γνώμη της Συντονιστικής Επιτροπής των Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδος, στους κατά τόπους αρμοδίους Συμβολαιογραφικούς Συλλόγους».

Η φράση «με τη σύμφωνη γνώμη της Συντονιστικής Επιτροπής των Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδος» χρήζει, εν προκειμένω, διευκρίνισης. Συγκεκριμένως, δεν προκύπτει σαφώς αν εισάγεται διαδικασία κατά την οποία η Συντονιστική Επιτροπή των Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδος καλείται κάθε φορά να γνωμοδοτήσει επί του ζητήματος της «κυριότητα[ς], διοίκηση[ς] και διαχείριση[ς] των ηλεκτρονικών συστημάτων πλειστηριασμού» κατ' αναφορά προς κάθε κατά τόπο αρμόδιο Συμβολαιογραφικό Σύλλογο.

Αν η ως άνω φράση δεν καθορίζει μέρος της διαδικασίας, αλλά απλώς αποτυπώνει το ότι η Συντονιστική Επιτροπή των Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδος έχει δηλώσει τη συμφωνία της με το περιεχόμενο της εν λόγω προτεινόμενης ρύθμισης, η φράση αυτή πρέπει να διαγραφεί, ως στερούμενη κανονιστικού περιεχομένου.

Αν, αντιθέτως, η ως άνω φράση εισάγει σχετικό διαδικαστικό κανόνα, τότε πρέπει να καθορισθεί σε ποιον ανήκει η κυριότητα, η διοίκηση και η διαχείριση των ηλεκτρονικών συστημάτων πλειστηριασμού στην περίπτωση που δεν δοθεί η σύμφωνη γνώμη της εν λόγω Συντονιστικής Επιτροπής κατ' αναφορά προς ορισμένο κατά τόπο αρμόδιο Συμβολαιογραφικό Σύλλογο.

26. Επί του άρθρου 69

Με την προτεινόμενη διάταξη της παραγράφου 2 καταργείται η παράγραφος 3 του άρθρου 60 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013), και με την παράγραφο 3 του προτεινόμενου άρθρου ορίζεται ότι οι επόμενες

παράγραφοι 4, 5, 6, 7 του άρθρου 60 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος καταργούνται.

Παρατηρείται ότι, προς αποφυγή παρερμηνειών σε περίπτωση διατάξεων που αναφέρονται ή παραπέμπουν στις αναριθμούμενες παραγράφους, σκόπιμο είναι, επί απόλειψης άρθρων ή παραγράφων, να αποφεύγεται η αναρίθμηση.

27. Επί του άρθρου 71

Με την προτεινόμενη ρύθμιση καταργούνται τα δύο τελευταία εδάφια της παρ. 1 του άρθρου 5 του Ζ΄ Ψηφίσματος του έτους 1975 (Α΄ 23) της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής, τα οποία ορίζουν ότι «κατά την εκκαθάριση του φόρου εισοδήματος από την αρμόδια δημόσια οικονομική υπηρεσία,» από το υποκείμενο σε φόρο εισοδήματος ποσό της βουλευτικής αποζημίωσης «αφαιρείται ποσό ίσο με το είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) του ακαθάριστου ποσού της βουλευτικής αποζημίωσης ως τεκμαρτό ποσό για την κάλυψη των δαπανών μίσθωσης πολιτικών γραφείων και λοιπών δαπανών άσκησης του λειτουργήματος».

Συναφώς, επισημαίνεται ότι με την 89/2013 απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ.2 του Συντάγματος έχουν κριθεί τα εξής: «11. Επειδή, η διάταξη του προτελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 5 του Ζ΄/1975 Ψηφίσματος, η οποία, προστεθείσα με το άρθρο 36 παρ. 2 του ν. 3016/2002, παρέμεινε σε ισχύ με το άρθρο 5 παρ. 12 του ν. 3842/2010, ερμηνευόμενη ενόψει των οριζομένων στο άρθρο 26 του Συντάγματος και των αρχών που προκύπτουν από το άρθρο αυτό, δηλαδή των αρχών της διακρίσεως των λειτουργιών, της ισοδυναμίας και της ισοτιμίας αυτών και της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, και εξειδικεύονται περαιτέρω, ως προς την δικαστική λειτουργία, στα άρθρα 87 παρ. 1 και 88 παρ. 2 του Συντάγματος, είναι εφαρμοστέα και επί των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών, προς διαφύλαξη των ανωτέρω συνταγματικών αρχών. Και τούτο διότι με την ανωτέρω διάταξη αυξήθηκε πράγματι το καθαρό ποσό της βουλευτικής αποζημίωσης με την απαλλαγή από το φόρο εισοδήματος ποσοστού 25% αυτής, δοθέντος ότι ναι μεν η απαλλαγή αυτή αποβλέπει, κατά το γράμμα της, στην κάλυψη δαπανών μίσθωσης πολιτικών γραφείων και λοιπών δαπανών άσκησης του λειτουργήματος του βουλευτού, οι δαπάνες, όμως, αυτές, όπως συνάγεται από τα εκτεθέντα στις προηγούμενες δύο σκέψεις, καλύπτονται πράγματι όχι μόνον με τις παροχές που χορηγούνται στους βουλευτές κατ' εφαρμογήν των άρθρων 2 (το οποίο προβλέπει, στην παρ. 4, και επίδομα προς μερική αντιμετώπιση των δαπανών οργάνωσης και λειτουργίας γραφείου) και 3 του ανωτέρω Ψηφίσματος, αλλά και με την

44

παραχώρηση σε αυτούς πλήρως εξοπλισμένου γραφείου και την παροχή σ' αυτούς, ως τμήματος των αποδοχών τους, λόγω της εξισώσεως αυτών με τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών, του προβλεπομένου για τους τελευταίους αντισταθμιστικού επιδόματος για την δημιουργία και την ενημέρωση βιβλιοθήκης και την οργάνωση γραφείου».

Συνεπώς, η προτεινόμενη διάταξη δεν συνεπάγεται την κατάργηση της ως άνω ρύθμισης του Ζ' /1975 Ψηφίσματος μόνο ως προς τη βουλευτική αποζημίωση, αλλά και ως προς τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών.

28. Επί του άρθρου 82

Με την προτεινόμενη ρύθμιση προστίθεται νέα παράγραφος 12 στο άρθρο 27Α του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος και ορίζεται ότι τα πιστωτικά ιδρύματα καταβάλλουν στο Ελληνικό Δημόσιο ετήσια προμήθεια με συντελεστή 1,5% επί της ωφέλειας που προκύπτει, λόγω της αύξησης του συντελεστή φόρου εισοδήματος των ανωτέρω επιχειρήσεων από 26% σε 29%, από την αντίστοιχη αύξηση του ποσού της εγγυημένης από το Δημόσιο αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης.

Παρατηρείται ότι, επειδή η προτεινόμενη ρύθμιση δεν αφορά θέματα φορολογίας εισοδήματος, η νομοτεχνική της ένταξη στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος δεν είναι δόκιμη.

29. Επί του άρθρου 83

Με την προτεινόμενη διάταξη ρυθμίζεται η φορολογική μεταχείριση του εισοδήματος από βραχυχρόνια μίσθωση ακινήτων στο πλαίσιο της οικονομίας διαμοιρασμού, διά της προσθήκης νέου άρθρου 39Α στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος. Ειδικότερα, με την παράγραφο 1 του νέου άρθρου ορίζεται ότι το εισόδημα φυσικών προσώπων από τη βραχυχρόνια μίσθωση ακινήτου της οικονομίας διαμοιρασμού, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 111 του ν. 4446/2016, θεωρείται εισόδημα από ακίνητη περιουσία, εφόσον το ακίνητο εκμισθώνεται επιπλωμένο χωρίς την παροχή οποιασδήποτε υπηρεσίας πλην της παροχής κλινοσκεπασμάτων, ενώ, σε περίπτωση που παρέχονται οποιεσδήποτε άλλες υπηρεσίες, το εισόδημα αυτό λογίζεται ως εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα. Εν προκειμένω, παρατηρείται ότι η χρήση των ρημάτων «θεωρείται» και «λογίζεται δεν είναι δόκιμη, δεδομένου ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν φαίνεται να εισάγουν τεκμήριο ή πλάσμα δικαίου.

Περαιτέρω, με την παράγραφο 2 του νέου άρθρου 39Α του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος ορίζεται ότι το «εισόδημα που αποκτάται από νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, από τη βραχυχρόνια μίσθωση ακινήτου της

οικονομίας διαμοιρασμού, όπως ορίζεται στην προηγούμενη παράγραφο, θεωρείται εισόδημα από ακίνητη περιουσία». Επισημαίνεται, καταρχάς, ότι η προτεινόμενη ρύθμιση δεν βρίσκεται σε αρμονία προς τον γενικό κανόνα του άρθρου 47 παρ. 2 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, συμφώνως προς τον οποίο «όλα τα έσοδα που αποκτούν τα νομικά πρόσωπα και οι νομικές οντότητες που αναφέρονται στις περιπτώσεις του άρθρου 45 θεωρούνται έσοδα από επιχειρηματική δραστηριότητα». Πέραν αυτού, υφίσταται και ασάφεια ως προς το εάν το ως άνω εισόδημα των νομικών προσώπων θα θεωρείται εισόδημα από ακίνητη περιουσία ακόμη και σε περιπτώσεις που παρέχονται και άλλες υπηρεσίες, πέραν της παροχής κλινοσκεπασμάτων, περίπτωση κατά την οποία το σχετικό εισόδημα των φυσικών προσώπων χαρακτηρίζεται ως εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα.

30. Επί του άρθρου 84

Με την προτεινόμενη διάταξη αντικαθίσταται το άρθρο 111 του ν. 4446/2016 που περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τη βραχυχρόνια μίσθωση ακινήτων στο πλαίσιο της οικονομίας του διαμοιρασμού.

Με την προτεινόμενη παράγραφο 3 ορίζεται ότι «το εισόδημα που αποκτάται στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 39Α του ν.4172/2013 (Α 167) απαλλάσσεται του ΦΠΑ». Επισημαίνεται ότι η ανωτέρω ρύθμιση δεν φαίνεται να βρίσκεται σε αρμονία προς το άρθρο 135 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικώς με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, τουλάχιστον κατά το σκέλος αυτής που προβλέπει την απαλλαγή από ΦΠΑ βραχυχρόνιων μισθώσεων ακινήτων όταν παράλληλα παρέχονται και άλλες υπηρεσίες, πέραν της παροχής κλινοσκεπασμάτων.

Με την προτεινόμενη παράγραφο 4 ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «ο κύριος του ακινήτου ή ο νομέας ή ο επικαρπωτής ή ο υπεκμισθωτής εφόσον αναθέτει σε τρίτο την διαχείριση του ακινήτου του με σκοπό τη βραχυχρόνια μίσθωση, έχει υποχρέωση υποβολής Δήλωσης Πληροφοριακών Στοιχείων Μίσθωσης Ακίνητης Περιουσίας στην οποία θα καταχωρήσει τα στοιχεία του διαχειριστή του ακινήτου». Εν προκειμένω, σε περίπτωση που η ως άνω ανάθεση διαχείρισης σε τρίτο πρόσωπο δεν γίνει λόγω μίσθωσης ή υπομίσθωσης, αλλά δυνάμει άλλης έννομης σχέσης, δεν είναι σαφές υπό ποια ιδιότητα θα γίνεται η καταχώριση του ανωτέρω προσώπου στη Δήλωση Πληροφοριακών Στοιχείων Μίσθωσης Ακίνητης Περιουσίας.

Με την προτεινόμενη παράγραφο 7 ορίζεται ότι η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων «μπορεί να ζητεί από κάθε ψηφιακή πλατφόρμα, η οποία δραστηριοποιείται στην οικονομία του διαμοιρασμού, κάθε πληροφορία η οποία είναι απαραίτητη για την ταυτοποίηση των διαχειριστών ακινήτων, καθώς και

46

των ακινήτων που αναρτώνται σε αυτές». Δεδομένου ότι τα προβλεπόμενα από την προτεινόμενη παράγραφο 5 πρόστιμα αφορούν παραβάσεις των παραγράφων 2, 3 και 8 και δεν καταλαμβάνουν παραβάσεις της παραγράφου 7, δηλαδή παραβάσεις μη ανταπόκρισης σε αίτημα της Φορολογικής Διοίκησης για παροχή πληροφοριών ή στοιχείων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στις περιπτώσεις αυτές θα επιβάλλεται για κάθε παράβαση το πρόστιμο του άρθρου 54 παρ. 2 περ. γ´ ή δ´ του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.

31. Επί του άρθρου 87

Με την προτεινόμενη διάταξη επανακαθορίζεται, ιδίως, ο τρόπος υπολογισμού του ποσού επιστροφής (rebate) των Κατόχων Αδειών Κυκλοφορίας (Κ.Α.Κ.) των φαρμακευτικών προϊόντων προς τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης και τον Ε.Ο.Π.Υ.Υ.

Το ζήτημα των υποχρεωτικών εκπτώσεων στις τιμές των φαρμάκων είναι από τα πλέον επίμαχα ζητήματα στο πεδίο της φαρμακευτικής πολιτικής. Επειδή αφορά τα φαρμακευτικά προϊόντα, τα οποία δεν αποτελούν μόνο καταναλωτικά, αλλά και κοινωνικά αγαθά (και Χ. Γκόλνα, Ξ. Κοντιάδη, Κ. Σουλιώτη, Φαρμακευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 2005, σελ. 244 επ.), η επιβολή υποχρεωτικών εκπτώσεων θεωρείται, υπό δύο προϋποθέσεις, συνταγματικώς ανεκτή: αφενός, να μην παραβιάζεται ο πυρήνας της επιχειρηματικής ελευθερίας, αφετέρου, ο περιορισμός να είναι αναγκαίος, κατάλληλος και επαρκής, εν στενή εννοία ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό [βλ. ΣτΕ 3665/2005, ΣτΕ (Ολ) 4175/1998, ΣτΕ 2522/2000, 393/1993, 2445/1992, 547/1991, 2112/1984 κ. ά.].

Σημειώνεται ότι με διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 4052/2012 αντικαταστάθηκε το άρθρο 35 παρ. 1 του ν. 3918/2011 και επιβλήθηκε στις φαρμακευτικές επιχειρήσεις, κατόχους των αδειών κυκλοφορίας (Κ.Α.Κ.) των φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων, προκειμένου περί κάθε συνταγογραφούμενου από ιατρό φαρμακευτικού ιδιοσκευάσματος, το τίμημα του οποίου καλύπτεται από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης (Φ.Κ.Α.), τον Ε.Ο.Π.Υ.Υ. και τον Οίκο Ναύτου, η υποχρέωση αφ' ενός «επιστροφής» στους εν λόγω φορείς ποσού ανερχομένου σε ποσοστό (9%) επί της τιμής παραγωγού ή εισαγωγέως και αφ' ετέρου «πρόσθετης επιστροφής», ήτοι ποσού κλιμακούμενου αναλόγως του όγκου πωλήσεων εκάστου φαρμάκου σε ορισμένη χρονική περίοδο. Η ανωτέρω ρύθμιση (rebate), με την οποία επιδιώχθηκε η μείωση της δημόσιας φαρμακευτικής δαπάνης, συνίσταται σε περιορισμό χρηματικών απαιτήσεων που απορρέουν από εξωνοσοκομειακές πωλήσεις φαρμάκων προς χρήση των ασφαλισμένων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (Φ.Κ.Α.) με (ολική ή μερική, κατά περίπτωση) κάλυψη της δαπάνης από τους

Φ.Κ.Α. και όχι σε επιβολή φόρου ή κοινωνικής εισφοράς ως πόρου των Φ.Κ.Α

Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας [βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ (Δ΄ Τμήμα) 3447-8/2015] ότι «[ε]ν πάση περιπτώσει, για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, ιδίως δε για την αντιμετώπιση οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, ο περιορισμός της δημόσιας δαπάνης, με αντίστοιχο περιορισμό χρηματικών απαιτήσεων που απορρέουν από τις εξωνοσοκομειακές πωλήσεις φαρμάκων με κάλυψη της δαπάνης (ολική ή μερική) από τους Φ.Κ.Α., είναι επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα, εάν κατά την κρίση του νομοθέτη, που υπόκειται στον οριακό έλεγχο συνταγματικότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποτελεί πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο, μη απαιτούμενης και προηγούμενης ειδικής μελέτης για την θέσπισή του. Εξ άλλου, πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν, ότι τα επίμαχα μέτρα «επιστροφής» και «πρόσθετης κλιμακούμενης επιστροφής» συμβάλλουν στην βελτίωση των οικονομικών των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και εντεύθεν στην διατήρηση του αντίστοιχου - σημαντικού - κύκλου εργασιών των δραστηριοποιημένων στον χώρο αυτόν επιχειρήσεων, χωρίς να επιβαρύνουν τις λοιπές επιχειρηματικές δραστηριότητές τους στην αγορά του φαρμάκου, ενώ, κατά τα ρητώς προβλεπόμενα στο ως άνω άρθρο 22 του ν. 4052/2012, το ποσό της «επιστροφής» εκπίπτει, ως παραγωγική δαπάνη, από τα ακαθάριστα έσοδα των υποχρέων, σύμφωνα με τις διατάξεις της φορολογικής νομοθεσίας (άρθρο 31 παρ. 1 περ. ε΄ ν. 2238/1994, Α΄ 151). Η συνταγματικότητα δε των επίδικων μέτρων δεν συναρτάται προς την εφαρμογή του συναφούς μέτρου του «μηχανισμού αυτόματης επιστροφής» (claw back), το οποίο θεσπίσθηκε με το άρθρο 11 του ιδίου ν. 4052/2012, όπως ήδη ισχύει, και αποβλέπει στην συγκράτηση της ετήσιας φαρμακευτικής δαπάνης εντός των ορίων του εκάστοτε προϋπολογισμού των Φ.Κ.Α. Και τούτο διότι η πάγια και η πρόσθετη κλιμακούμενη «επιστροφή» (rebate) εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση επί των χρηματικών απαιτήσεων των Κ.Α.Κ. από την διάθεση φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων, το κόστος των οποίων βαρύνει εν τέλει τους Φ.Κ.Α., και, μόνον αν τα προκύπτοντα από τις εν λόγω επιβαρύνσεις χρηματικά ποσά δεν επαρκούν για να περιορισθεί η συγκεκριμένη οφειλή των Φ.Κ.Α. έναντι των Κ.Α.Κ. στο ύψος της αντίστοιχης πιστώσεως των προϋπολογισμών αυτών, εφαρμόζεται ακολούθως, συμπληρωματικά, και ο «μηχανισμός αυτόματης επιστροφής» (claw back), ούτως ώστε να διασφαλισθεί ότι η φαρμακευτική δαπάνη των Φ.Κ.Α. καλύπτεται από τις οικείες πιστώσεις των προϋπολογισμών τους. Η πρόβλεψη, τέλος, στο άρθρο 22 του ν. 4052/2012 των συγκεκριμένων ποσοστών πάγιας και κλιμακούμενης «επιστροφής» συναρτάται προφανώς προς τον διαρκώς μειούμενο, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, προϋπολογισμό της εξωνοσοκομειακής φαρμακευτικής δαπάνης των Φ.Κ.Α.

48

και δεν παρίσταται, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ως προδήλως απρόσφορη ή μη αναγκαία, ούτε υπερβαίνει προδήλως το απαραίτητο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο».

32. Επί του άρθρου 88

Με την προτεινόμενη διάταξη καθιερώνεται υποχρεωτική έκπτωση από τις φαρμακευτικές εταιρείες προς τα φαρμακεία, σε περίπτωση που αυτά υπερβαίνουν το 25% μηνιαίως κατ' όγκο πωλήσεών τους, στη χορήγηση γενόσημων φαρμάκων συνταγογραφούμενων και αποζημιούμενων από τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υγειονομικών Υπηρεσιών (Ε.Ο.Π.Υ.Υ.) ή τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης (Φ.Κ.Α.), προς τον σκοπό της «αύξηση[ς] του ποσοστού διείσδυσης των γενόσημων φαρμάκων στην ελληνική αγορά» (αιτιολογική έκθεση επί του νομοσχεδίου.

Ως προς την παραγωγή και χρήση, εν γένει, των γενόσημων φαρμάκων-αντιγράφων έχει κριθεί [ΣτΕ (Ολ) 3802/2014, Αρμ., 2015, σελ. 305, ΣτΕ (Ολ) 3803/2014, ΘΠΔΔ 2015/133] ότι «προκειμένου να κυκλοφορήσει στην ελληνική αγορά οποιοδήποτε φάρμακο, είτε πρόκειται για φάρμακο αναφοράς είτε για γενόσημο, απαιτείται άδεια κυκλοφορίας, η οποία σε εθνικό επίπεδο, χορηγείται από τον Ε.Ο.Φ. Για την χορήγηση της άδειας κυκλοφορίας φαρμάκου απαιτείται η υποβολή σειράς δικαιολογητικών, τα οποία επιτρέπουν την διακρίβωση ιδίως της ποιότητας και της ασφαλούς χορήγησής του στους ασθενείς, καθώς και της παραγωγής τόσο του ίδιου όσο και των πρώτων υλών του, ιδίως δε της δραστικής ουσίας του, με βάση συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές και κανόνες καλής παραγωγής», για τη δε «κυκλοφορία ενός φαρμάκου «αναφοράς» απαιτείται η υποβολή πλήρους φακέλου τεκμηρίωσης της ασφάλειας, ποιότητας και αποτελεσματικότητάς του, με όλα τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά», και, επομένως, η παραγωγή και η κυκλοφορία των γενόσημων φαρμάκων υπόκειται σε εγγυήσεις ασφάλειας αντίστοιχες με εκείνες που ισχύουν για τα φάρμακα αναφοράς.

Εξ άλλου, «η συνταγογράφηση με βάση τη δραστική ουσία και η υποκατάσταση από το φαρμακοποιό του φαρμάκου που έχει συνταγογραφηθεί με άλλο φθηνότερο αποτελούν μερικά από τα μέσα που χρησιμοποιούνται εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ορθολογική χρήση των φαρμάκων και για τον έλεγχο της φαρμακευτικής δαπάνης. (...) Η συνταγογράφηση με βάση τη δραστική ουσία είναι υποχρεωτική στην Εσθονία, στη Λιθουανία, στην Πορτογαλία, στη Ρουμανία και στην Ιταλία, ήδη δε και στην Ισπανία, ενώ είναι δυνατή στα περισσότερα από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Εξ άλλου, η υποκατάσταση από τον φαρμακοποιό του επωνύμου φαρμάκου με γενόσημο είναι υποχρεωτική στη Γερμανία, στη Δανία, στην Ισπανία, στη Φιλανδία,

στην Πορτογαλία, στη Ρουμανία, στη Σουηδία και στη Σλοβακία, δυνητική στα περισσότερα από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, ενώ απαγορεύεται στην Αυστρία, στη Βουλγαρία, στην Ιρλανδία, στο Λουξεμβούργο και στο Ηνωμένο Βασίλειο» (βλ., ανωτέρω, ΣΤΕ 3802-3/2014, ό.π.).

33. Επί του άρθρου 97 παρ. 1 στοιχ. 6.

Παρατηρείται ότι οι καταργούμενες διά του παρόντος διατάξεις— τρίτο και τέταρτο εδάφιο της παραγράφου 4 και οι παράγραφοι 2 και 5 του άρθρου 35 του ν. 4025/2011— ορίζουν τις αρμόδιες αρχές α) για τη χορήγηση, αναστολή, ανάκληση και ακύρωση άδειας λειτουργίας ιατρού, πολυϊατρού, οδοντίατρού και πολυοδοντίατρού («ο κατά τόπους ιατρικός και οδοντιατρικός σύλλογος»), και β) για τη χορήγηση, αναστολή, ανάκληση και ακύρωση βεβαίωσης λειτουργίας διαγνωστικού εργαστηρίου και εργαστηρίου φυσικής ιατρικής και αποκατάστασης («ο κατά τόπον ιατρικός σύλλογος»). Επίσης, εξουσιοδοτούν τον αρμόδιο υπουργό να καθορίσει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, τη διαδικασία και τους λοιπούς όρους και προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας των παραπάνω ιατρούων, όπως και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, τη διαδικασία και τους λοιπούς όρους και προϋποθέσεις για τη χορήγηση βεβαίωσης λειτουργίας των αναφερόμενων ιδιωτικών φορέων Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας.

Στο πλαίσιο της κατάργησης των περιορισμών όσον αφορά την πρόσβαση και την άσκηση επαγγεμάτων, όπως ρητώς αναφέρεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 2 και στην παράγραφο 1 εδάφιο πρώτο του άρθρου 3 του ν. 3919/2011, αυτοί οι περιορισμοί και η προηγούμενη διοικητική άδεια ως προϋπόθεση άσκησης ως επαγγέλματος καταργούνται αυτοδικαίως μετά από το οριζόμενο χρονικό διάστημα (βλ. ΣΤΕ [ΟΛ] 3747/2013). Ειδικότερα, «στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 1 του ν. 3919/2011 (Α' 32/2.3.2011) ορίζονται τα εξής: «1. Για την πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους ισχύει η αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος). 2. Οι διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας που αφορούν στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγεμάτων επιβάλλεται να ερμηνεύονται σε αρμονία προς την αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας και της προστασίας του ανταγωνισμού. β. (...) Διατάξεις νόμων, κανονιστικές πράξεις και ερμηνευτικές εγκύκλιοι που αντιβαίνουν στα προβλεπόμενα στα άρθρα 2 και 3 του νόμου αυτού καταργούνται». Ακολούθως, στην παρ. 1 του άρθρου 3 του νόμου αυτού ορίζονται τα εξής: «1. Η απαίτηση προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση επαγγέλματος, ... όταν η χορήγηση της άδειας αυτής συναρτάται προς την αντικειμενικώς διαπιστούμενη κατά δεσμία αρμοδιότητα, συνδρομή νόμιμων προϋποθέσεων, παύει να ισχύει μετά πάροδο

τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος. Από το χρονικό εκείνο σημείο και με την επιφύλαξη των οριζομένων στο επόμενο εδάφιο, το επάγγελμα ασκείται ελευθέρως μετά πάροδο τριμήνου από την αναγγελία ενάρξεως ασκήσεώς του, συνοδευόμενη από τα νόμιμα δικαιολογητικά για την πιστοποίηση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων, στην κατά τις ισχύουσες στο χρονικό εκείνο σημείο διατάξεις αρμόδια προς αδειοδότηση διοικητική αρχή. Η αρχή αυτή δύναται, εντός τριών (3) μηνών από τη λήψη της αναγγελίας, να απαγορεύσει την άσκηση του επαγγέλματος, στην περίπτωση που δεν συγκεντρώνονται οι νόμιμες προϋποθέσεις προς τούτο ή δεν προκύπτει η συνδρομή τους από τα υποβληθέντα στοιχεία. Έννομες συνέπειες που προβλέπονται στο νόμο επερχόμενες ή επιβαλλόμενες με διοικητική πράξη ή δικαστική απόφαση, στην περίπτωση ασκήσεως επαγγέλματος χωρίς τη λήψη της απαιτούμενης προς τούτο διοικητικής άδειας, νοούνται μετά πάροδο τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, συναπτόμενες προς την έναρξη ασκήσεως επαγγέλματος χωρίς προηγούμενη αναγγελία περί τούτου στην αρμόδια διοικητική αρχή και επακόλουθη αναμονή επί τρίμηνο, καθώς και προς την άσκηση του επαγγέλματος παρά τη διατύπωση προς τούτο απαγορεύσεως από την αρμόδια διοικητική αρχή» (...)

Ακολούθησε η έκδοση του ν. 4025/2011 (Α' 228/2.11.2011). Στο άρθρο 35 του νόμου αυτού ορίζονται τα εξής: «1. Αρμόδια αρχή για τη χορήγηση, αναστολή, ανάκληση και ακύρωση άδειας άσκησης επαγγέλματος ιατρών, καθώς και τίτλου ιατρικής ειδικότητας ορίζεται ο Πανελλήνιος Ιατρικός Σύλλογος. ... 2. Αρμόδια αρχή για τη χορήγηση, αναστολή, ανάκληση και ακύρωση άδειας λειτουργίας ιατρού, πολυϊατρού, ... ορίζεται ο κατά τόπους ιατρικός ... σύλλογος. Με απόφαση του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζονται τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η διαδικασία και οι λοιποί όροι και προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας των παραπάνω ιατρικών (...). Βάσει δε των διατάξεων των άρθρων 2 και 3 του ν. 3919/2011 και του 35 του ν. 4025/2011 εκδόθηκε η Υ3β/Γ.Π./οικ.24948/13-3-2012 απόφαση του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με τίτλο «Καθορισμός των δικαιολογητικών, διαδικασίας, όρων και προϋποθέσεων για τη χορήγηση της βεβαίωσης λειτουργίας των ιατρικών και πολυϊατρικών, οδοντιατρικών και πολυοδοντιατρικών» (Β' 713/13-3-2012)» (ΕπΑν ΣτΕ 142/2015). Περαιτέρω, εκδόθηκε και η Υ3β/Γ.Π./οικ.55762 απόφαση του Υπουργού Υγείας με τίτλο «Καθορισμός δικαιολογητικών, διαδικασίας, όρων και προϋποθέσεων για τη χορήγηση βεβαίωσης λειτουργίας των διαγνωστικών εργαστηρίων και των εργαστηρίων φυσικής ιατρικής και αποκατάστασης» (ΦΕΚ Β' 1802/02/07/2014)».

Δεδομένου ότι δεν αναφέρεται τίποτε ειδικότερο στην Αιτιολογική Έκθε-

ση, οι ανωτέρω υπουργικές αποφάσεις, στο μέτρο που δεν αντιβαίνουν στα προβλεπόμενα στα άρθρα 2 και 3 του ν. 3919/2011, παραμένουν σε ισχύ (βλ. ανωτ. παρατήρηση επί του άρθρου 55 παρ. 3).

34. Επί του άρθρου 104

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις των παρ. 1 έως 6 τροποποιείται το ρυθμιστικό πλαίσιο των οδικών εμπορευματικών μεταφορών «προς το σκοπό της περαιτέρω απελευθέρωσης του τομέα και της αύξησης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών μεταφορικών επιχειρήσεων» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 105). Μεταξύ άλλων ορίζεται και το ύψος της οικονομικής επιφάνειας για την έκδοση της άδειας άσκησης επαγγέλματος οδικού μεταφορέα εμπορευμάτων για κάθε μεταφορέα, ανεξαρτήτως της ημερομηνίας εισόδου του στο επάγγελμα και του τύπου της μεταφορικής επιχείρησης, στο ποσό των εννέα χιλιάδων (9.000) ευρώ όταν χρησιμοποιείται μόνο ένα όχημα και των πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ για κάθε επιπλέον χρησιμοποιούμενο όχημα. Το ύψος της οικονομικής επιφάνειας αποδεικνύεται με τους αναφερόμενους στις προτεινόμενες διατάξεις τρόπους, ενώ τα ανωτέρω ποσά δύνανται να αναπροσαρμόζονται με απόφαση του αρμόδιου υπουργού.

Όπως έχει κριθεί, «[ε]πειδή, με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η προσωπική και οικονομική ελευθερία ως ατομικό δικαίωμα. Ειδικότερη εκδήλωση αυτής της ελευθερίας αποτελεί η επαγγελματική ελευθερία, δηλαδή η ελευθερία επιλογής και ασκήσεως ορισμένου επαγγέλματος. Στην επαγγελματική ελευθερία μπορεί ο νόμος να επιβάλλει περιορισμούς μόνον για λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος, οι οποίοι σε κάθε περίπτωση πρέπει να τελούν σε συνάφεια προς το αντικείμενο και τον χαρακτήρα της ρυθμιζόμενης επαγγελματικής δραστηριότητας (βλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3665/2005, 2204-2224/2010). Τέτοιο λόγο δεν συνιστά, πάντως, η προστασία του οικονομικού συμφέροντος των ήδη δραστηριοποιημένων σε συγκεκριμένο επαγγελματικό κλάδο (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 474, 475/1989, 3665/2005) με την αποτροπή της εισόδου στον κλάδο αυτό νέων επαγγελματιών και της εκ του λόγου τούτου μείωσης των προσόδων από την άσκηση της επαγγελματικής αυτής δραστηριότητας. Ενόψει των ανωτέρω, δεν μπορεί να εξαρτηθεί η χορήγηση διοικητικής αδειάς για την άσκηση επαγγέλματος από την προηγούμενη εκτίμηση της Διοικήσεως ότι συντρέχει πραγματική ανάγκη για την άσκησή του, ως εκ του ότι οι ήδη ασκούντες το επάγγελμα αυτό δεν επαρκούν για να καλύψουν τις σχετικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Εξάλλου, προκειμένου ο δικαστής να είναι σε θέση να ελέγξει αν οι επιβαλλόμενοι στην οικονομική ελευθερία περιορισμοί αποβλέπουν στην ικανοποίηση συνταγματικώς θεμιτού σκοπού, πρέπει να προ-

52

κύπτει ή να συνάγεται από την ίδια την ρύθμιση, ερμηνευομένη σύμφωνα με τους κανόνες της λογικής και τα διδάγματα της κοινής πείρας και σε συνδυασμό με την διέπουσα την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος λοιπή νομοθεσία, ή από τις προπαρασκευαστικές εργασίες για την ψήφιση του σχετικού νόμου ή από στοιχεία, στα οποία οι εργασίες αυτές αναφέρονται, ο σκοπός που επιδιώκεται με τους περιορισμούς αυτούς (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 2204-2224/2010)» (ΣτΕ [Ολ] 1664/2011).

Συνεπώς, τυχόν περιορισμοί οι οποίοι έχουν ως συνέπεια την αδυναμία πρόσβασης στον επιχειρηματικό αυτό κλάδο νέων ενδιαφερομένων ή την αδυναμία αυτών που ήδη δραστηριοποιούνται στον εν λόγω κλάδο να αναπτύξουν περαιτέρω την επιχειρηματική τους δραστηριότητα πρέπει να δικαιολογούνται από λόγο δημοσίου συμφέροντος.

35. Επί του άρθρου 118

Με το προτεινόμενο άρθρο συνιστάται στη Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών ηλεκτρονικό μητρώο συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών και έργων παραχώρησης του ν. 4413/2016 (ΜΗ.Τ.Ε.), που περιλαμβάνει: α) το Μητρώο Φυσικών Προσώπων Παραγωγής Τεχνικών Έργων (ΜΗ.ΦΥ.Π.ΤΕ) και β) το Μητρώο Επιχειρήσεων Παραγωγής Τεχνικών Έργων (ΜΗ.Ε.Τ.Ε), και θεσπίζονται οι σχετικές ρυθμίσεις.

Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 109), «σκοπός θεσπίσεως της συγκεκριμένης ρύθμισης είναι αφενός μεν η πλήρης και ριζική αναμόρφωση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία των μητρώων φυσικών και νομικών προσώπων Μελετητών και Κατασκευαστών δημοσίων έργων (άρθρα 80 – 110 του Ν.3669/2008 και 39 – 40 του Ν.3316/2005) και αφετέρου η δημιουργία ενός αξιόπιστου συστήματος καταγραφής, παρακολούθησης και ελέγχου, μέσω σύγχρονων ηλεκτρονικών συστημάτων, της δραστηριότητας όλων των συντελεστών παραγωγής τεχνικών έργων, ακόμη και των ιδιωτικών, καθώς επίσης και των επαγγελματικών δραστηριοτήτων για τις οποίες μέχρι σήμερα δεν προβλεπόταν η τήρηση μητρώων, όπως δημοσίων υπαλλήλων, συμβούλων διοίκησης και διαχείρισης έργων κ.α.» (βλ. παρ. 25 του άρθρου, που προβλέπει την κατάργηση του πρώτου εδαφίου της περίπτ. (31) της παρ. 1 του άρθρου 377 του ν. 4412/2016, δυνάμει του οποίου διατηρούνται σε ισχύ οι διατάξεις των άρθρων 80 έως 110 του ν. 3669/2008 περί εργοληπτικών επιχειρήσεων και μητρώου εργοληπτικών επιχειρήσεων, και την κατάργηση των άρθρων 39 και 40 του ν. 3316/2005 περί οργάνωσης μητρώων και πειθαρχικού ελέγχου επί

των μελετητών και των εταιρειών μελετών, που διατηρούνται σε ισχύ με την περίπτ. (40) της παρ. 1 του άρθρου 377 του ν. 4412/2016).

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις «αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά και το σύνθηρες πλέον φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας και της ανάμειξης στην διαδικασία παραγωγής τεχνικών έργων προσώπων μη ειδικευμένων και ακατάλληλων» και «εξαλείφονται [i] άσκοπες και χρονοβόρες διαδικασίες λειτουργίας των έως σήμερα γραφειοκρατικών μητρώων, αντιμετωπίζοντας αποτελεσματικά το φαινόμενο των ψευδών στελεχώσεων των τεχνικών εταιριών από μηχανικούς, διευκολύνοντας τη διακρίβωση της πραγματικής απασχόλησης κάθε μηχανικού σε κάθε έργο από την οποία προκύπτει και το ανεκτέλεστο έργων που τον βαρύνει και συνακόλουθα η αντικειμενική αδυναμία του για την ανάληψη νέων έργων, με αποτέλεσμα να διασφαλίζεται η δίκαιη κατανομή αντικειμένου μεταξύ των μηχανικών και κυριότερα το ποιοτικό και εμπρόθεσμο της κατασκευής για την αποφυγή αδικαιολόγητων υπερκοστολογήσεων» (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 109).

Στο ανωτέρω πλαίσιο, θεσπίζονται διατάξεις όπως της παρ. 11β), κατά την οποία, «[η] στελέχωση της εργοληπτικής επιχείρησης, με στελέχη που είναι εγγεγραμμένα στα μητρώα α και β και γ της παρ. 5 του παρόντος παρακολουθείται από την υπηρεσία τήρησης του ΜΗΕΤΕ, ώστε τα στελέχη αυτά να συμμετέχουν ενεργά στο έργο της επιχείρησης των περιπτώσεων Α1, Β1, Γ και Δ», και να διαπιστώνεται αν η συμμετοχή είναι εικονική ή ανεπαρκής, σε καταφατική δε περίπτωση, να παραπέμπονται τα στελέχη από την υπηρεσία τήρησης του Μ.Η.Ε.Τ.Ε. στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο.

Σημειώνεται ότι, κατά την παράγραφο 5 του άρθρου, επιτρέπεται η παράλληλη εγγραφή φυσικών προσώπων στα επιμέρους μητρώα, ήτοι Μητρώο Εμπειρίας Μελετητών (Μ.Ε.Μ.), Μητρώο Εμπειρίας Κατασκευαστών (Μ.Ε.Κ.) και Μητρώο Εμπειρίας τεχνιτών και λοιπών τεχνικών επαγγελματικών δραστηριοτήτων (Μ.Ε.Τ.) συμφώνως προς τις διατάξεις του π.δ/τος της παρ. 20 του άρθρου, όπως επίσης, η παράλληλη εγγραφή επιχείρησης εγγεγραμμένης στο Μητρώο Μελετητικών Επιχειρήσεων Ιδιωτικών Έργων στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Ιδιωτικών Έργων και αντιστρόφως, και επιχείρησης εγγεγραμμένης στο Μητρώο Μελετητικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων, και αντιστρόφως, κατά την παρ. 12 του άρθρου, υπό ορισμένες σωρευτικές συντρέχουσες προϋποθέσεις, που αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στο διακριτό της στελέχωσης των πτυχίων επιχείρησης και την απαγόρευση συμμετοχής καθ' οιονδήποτε τρόπο στην κατασκευή έργου, επιχείρησης η οποία έχει συμμετάσχει στην εκπόνηση μελέτης είτε η ίδια είτε συνδεδεμένη με αυτήν εταιρεία, μεμονωμένως ή ως μέλος ένωσης.

54

Περαιτέρω, κατά την παρ. 8 «[τ]α πρόσωπα της παρ. 7 [διπλωματούχοι μηχανικοί κ.λπ. μόνιμοι υπάλληλοι ή αορίστου χρόνου υπηρετούντες στο δημόσιο τομέα της παρ. 1 α και β του άρθρου 14 του ν. 4270/2014, οι οποίοι απασχολούνται στις τεχνικές υπηρεσίες των φορέων τους ή αναλαμβάνουν εκπόνηση μελετών και επίβλεψη], απαγορεύεται πριν την παρέλευση τριετίας από τη συνταξιοδότησή τους ή για οποιοδήποτε άλλο λόγο αποχώρησής τους από την υπηρεσία (παραίτηση, απόλυση για πειθαρχικό παράπτωμα κ.λπ.), πλην της κατάργησης της οργανικής τους θέσης, να στελεχώνουν μελετητικές και εργοληπτικές επιχειρήσεις των περιπτ. Α1, Β1 και Επιχειρήσεις Συμβούλων Διοίκησης - Διαχείρισης της περίπτωσης Γ της παραγράφου 11 του παρόντος ή να έχουν οποιαδήποτε σχέση εργασίας ή μίσθωσης έργου με αυτές».

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 109 – 110), «[μ]ε γνώμονα την αποφυγή διαπλοκών στη διαδικασία παραγωγής τεχνικών έργων προβλέπεται η απαγόρευση στελέχωσης μελετητικών και εργοληπτικών επιχειρήσεων και εταιριών τεχνικών συμβούλων που αναλαμβάνουν δημόσια έργα και μελέτες, από πρόσωπα που υπηρέτησαν στο Δημόσιο, ΝΠΔΔ και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και τα οποία ενεπλάκησαν λόγω υπηρεσιακού αντικειμένου στη διαδικασία παραγωγής τεχνικών έργων, για το χρονικό διάστημα τριετίας από τη συνταξιοδότησή τους (...) καθώς και σύναψης οποιασδήποτε σχέσης εργασίας ή μίσθωσης έργου των προσώπων αυτών με τις επιχειρήσεις για το χρονικό διάστημα των τριών πρώτων ετών από τη συνταξιοδότησή τους ή τη λύση της υπαλληλικής τους σχέσης».

Δεδομένου του περιορισμού που επέρχεται στην οικονομική ελευθερία και την ελευθερία της εργασίας των ανωτέρω, και προκειμένου να θεμελιώνεται ο αναγκαίος, πρόσφορος και αναλογικός χαρακτήρας του μέτρο ενόψει του συνόλου των εγγυήσεων που ισχύουν για τη διασφάλιση διαφάνειας στον τομέα των δημόσιων έργων, σκόπιμο θα ήταν να περιγραφεί αναλυτικότερα ο υπηρετούμενος σκοπός εν προκειμένω.

Εξ άλλου, ένα σημαντικό τμήμα των αναγκαίων ρυθμίσεων, που περιγράφεται λεπτομερώς, προβλέπεται να θεσπισθεί με προεδρικό διάταγμα (βλ. παραγράφους 6, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 23, και ιδίως 20).

Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, «η νομοθετική εξουσιοδότηση, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, ήτοι να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως, δηλαδή, αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει, με βάση τη συγκεκριμένη νομοθετική εξουσιοδότηση, κανονιστικώς. Η ευρύ-

τητα της εξουσιοδότησης, εφόσον το περιεχόμενό της είναι ορισμένο, δεν επηρεάζει το κύρος της από συνταγματική άποψη. Επιπλέον, για το συνταγματικό κύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης δεν απαιτείται οπωσδήποτε να διαγράφει η ίδια ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου βασικές αρχές στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση κατά την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών (βλ. ΣτΕ 941/2008 Ολομ., 720/2008, 1466/1995 Ολομ. κ.ά.)» (ΣτΕ [Ολ] 3404/2014). Η θεσπιζόμενη εξουσιοδότηση τίθεται υπό το ανωτέρω πλαίσιο.

Από νομοτεχνικής άποψης, παρατηρείται ότι στην παράγραφο 1 του παρόντος, στους ορισμούς των στοιχ. α) και γ), χρήσιμο θα ήταν να αναγράφονται τα συγκεκριμένα άρθρα του ν. 4412/2016 πέραν της παραπομπής στα «Βιβλία Ι και ΙΙ» αυτού, ήτοι τα άρθρα 3-221 και 222-338, αντιστοίχως. Επίσης, στην ίδια παράγραφο, στα στοιχ. β) και δ), για λόγους κατανόησης, σκόπιμο θα ήταν να προστεθούν οι λέξεις «του παρόντος» μετά από την αναφορά στις περιπτώσεις α' και γ', αντιστοίχως, και στο στοιχ. δ) να συμπληρωθεί το άρθρο («2») του ν. 4412/2016.

Στην παράγραφο 2 παρατηρείται ότι, δεδομένου ότι στην παρ. 1 του παρόντος υπό το αρκτικόλεξο «ΜΗ.Τ.Ε.» εννοείται το συνιστώμενο διά του παρόντος αρχείο, το οποίο περιλαμβάνει το Μητρώο Φυσικών Προσώπων Παραγωγής Τεχνικών Έργων (ΜΗ.ΦΥ.Π.ΤΕ) και το Μητρώο Επιχειρήσεων Παραγωγής Τεχνικών Έργων (ΜΗ.Ε.Τ.Ε), η παράλληλη χρήση του σε πληθυντικό αριθμό προκειμένου να αποδώσει τα επιμέρους αρχεία δεν είναι ακριβής (βλ. πρώτο εδάφιο της παρ. 2 και στοιχ. γ) της παρ. 2). Επίσης, στην ίδια παράγραφο στοιχ. γ), θα ήταν σκόπιμο, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, να συμπληρωθεί η αναφορά στους οικονομικούς φορείς με παραπομπή είτε στην παράγραφο 13 του παρόντος είτε στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. 11 του ν. 4412/2016.

Περαιτέρω, το πρώτο εδάφιο των παραγράφων 5 και 9 έχει όμοιο περιεχόμενο. Επομένως, προς αποφυγή επαναλήψεων, θα ήταν σκόπιμο να αναδιατυπωθεί η παρ. 5.

Τέλος, στην παρ. 20 στοιχ. ζ., αντί του όρου «όροι και προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς διαδικασίας», πρέπει να γίνεται λόγος για «όρους και προϋποθέσεις ή διαδικασία άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής».

36. Επί του άρθρου 119 παρ. 1

Με το προτεινόμενο άρθρο τροποποιούνται διατάξεις άρθρων του ν. 4412/2016.

Παρατηρείται ότι η ανωτέρω διάταξη θα ισχύει μέχρι την έκδοση του π.δ/τος της παρ. 20 του άρθρου 118 (βλ. άρθρο 118 παρ. 25 του νσχ).

56

37. Επί του τίτλου του άρθρου 120

Να προστεθεί η λέξη «αρμοδιότητας» μετά από τη λέξη «διατάξεων».

38. Επί των άρθρων 123-162 (Μέρος ΣΤ')

Με τις διατάξεις του Μέρους ΣΤ' (άρθρα 123-162) αναπροσαρμόζονται τα ειδικά μισθολόγια των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντίστοιχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και του Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής, των μελών του Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π.) των Πανεπιστημίων, των μελών του Εκπαιδευτικού Προσωπικού (Ε.Π.) των Ανώτατων Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α.Τ.Ε.Ι.), των μελών του Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π.) των Ανώτατων Στρατιωτικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α.Σ.Ε.Ι.), του εκπαιδευτικού και ειδικού εκπαιδευτικού προσωπικού της Ανώτατης Σχολής Παιδαγωγικής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Α.Σ.ΠΑΙ.Τ.Ε.), του Διδακτικού Προσωπικού των Ανώτατων Εκκλησιαστικών Ακαδημιών (Α.Ε.Α.) και Ακαδημιών Εμπορικού Ναυτικού (Α.Ε.Ν.), των Καθηγητών και του λοιπού διδακτικού προσωπικού της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Υγείας (Ε.Σ.Δ.Υ.), του προσωπικού του πρώην Παιδαγωγικού Ινστιτούτου (Π.Ι.), των μελών του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής (Ι.Ε.Π.), του Ειδικού Εργαστηριακού και Διδακτικού Προσωπικού (Ε.Ε.Δι.Π.) των Α.Σ.Ε.Ι., καθώς και των μελών του Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού (Ε.Ε.Π.) και του Εργαστηριακού Διδακτικού Προσωπικού (Ε.Δι.Π.) των Πανεπιστημίων και των Α.Τ.Ε.Ι., των Ερευνητών και των Ειδικών Λειτουργικών Επιστημόνων που υπηρετούν σε Εθνικά Ερευνητικά Κέντρα και ανεξάρτητα Ερευνητικά Ινστιτούτα που υπάγονται στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των κέντρων έρευνας της Ακαδημίας Αθηνών και του Κ.Ε.Π.Ε., των Ιατρών και Οδοντιάτρων του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.), των Ιατρών και Οδοντιάτρων Δημόσιας Υγείας Ε.Σ.Υ., των έμμισθων ειδικευόμενων ιατρών, των Επικουρικών Ιατρών, των μόνιμων αγροτικών ιατρών και των ιατρών υπηρεσίας υπαίθρου, καθώς και των Ιατρών Γενικής Ιατρικής και Βιοπαθολογίας που υπηρετούν στη Διεύθυνση Κ.Ε.Δ.Υ. του Υπουργείου Υγείας ή στις Διευθύνσεις Υγείας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Περιφερειών, των Ιατροδικαστών του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, των υπαλλήλων του Διπλωματικού κλάδου, του επιστημονικού προσωπικού της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας, των υπαλλήλων του κλάδου Εμπειρογνομόνων, καθώς και των υπαλλήλων του κλάδου Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, των Αρχιερέων, καθώς και των μουσικών, μόνιμων και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, της Κρατικής Ορχήστρας Αθηνών (Κ.Ο.Α.), της Κρατικής Ορχήστρας Θεσσαλονί-

κης (Κ.Ο.Θ.) και της Ορχήστρας της Λυρικής Σκηνής (Ο.Λ.Σ.).

Κατά την παρ. 1 του άρθρου 155, «αν από τις ρυθμίσεις των διατάξεων του νόμου αυτού προκύπτουν τακτικές μηνιαίες αποδοχές χαμηλότερες από αυτές που δικαιούνταν ο λειτουργός ή υπάλληλος στις 31.12.2016, η διαφορά διατηρείται ως προσωπική», έτσι ώστε, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση επί του νομοσχεδίου, εάν από «την εφαρμογή του νέου συστήματος αμοιβών προκύψει μείωση αποδοχών, η διαφορά θα διατηρείται ως προσωπική, προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε μείωση στις αποδοχές των λειτουργών ή υπαλλήλων και η οποία θα μειώνεται από οποιαδήποτε μελλοντική αύξηση των αποδοχών του υπαλλήλου», στην περίπτωση δε μάλιστα που από την εφαρμογή του νέου συστήματος αμοιβών προκύψει αύξηση των αποδοχών των λειτουργών ή υπαλλήλων, αυτή χορηγείται σε χρονικό διάστημα τεσσάρων ετών, προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν μεγάλη δημοσιονομική επιβάρυνση, όπως ακριβώς συνέβη με τις διατάξεις του ν.4354/2015».

Ως προς τον επαναπροσδιορισμό των μισθολογικών κλιμακίων και, εν γένει, του συστήματος μισθολογικής κατάταξης των εντασσόμενων στα ειδικά μισθολόγια υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου, επισημαίνεται, κατ' αρχάς, πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία το Σύνταγμα «δεν προστατεύει την απλή προσδοκία διατηρήσεως σε ισχύ μιας συγκεκριμένης ρυθμίσεως ούτε κωλύει το νομοθέτη να μεταβάλλει τη ρύθμιση αυτή για το μέλλον, όπως ρυθμίσεις σχετικές με τις προϋποθέσεις της υπηρεσιακής εξελίξεως των υπαλλήλων στα πλαίσια αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών και γενικότερα της Διοικήσεως (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 1715/1983, 2934/1993, 5116/1996, 3045/1997, 12/1999, 1092, 1530/2002, 2102/2004)».

Επισημαίνεται όμως, ότι, ως προς συγκεκριμένες κατηγορίες υπαλλήλων και λειτουργών, αμειβομένων με «ειδικά μισθολόγια», έχει προσφάτως νομολογηθεί ότι η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείρισή τους από τον νομοθέτη υπαγορεύθηκε, κατ' επιταγή συνταγματικών διατάξεων, εν όψει των ειδικών συνθηκών άσκησης του λειτουργήματός τους αλλά και ως εγγύηση για την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής τους. Συγκεκριμένως, για τους ιατρούς του Ε.Σ.Υ., κρίθηκε ότι η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείρισή τους υπαγορεύθηκε «ενόψει του μεγαλύτερου χρόνου γενικής εκπαίδευσής τους σε σχέση με άλλους επιστήμονες, της πολύχρονης μεταπανεπιστημιακής μετεκπαίδευσής τους για ειδικευση, αλλά και της ανάγκης για διαρκή εκπαίδευση στην επιστήμη τους, των ειδικότερων συνθηκών άσκησης του ιατρικού έργου και του περισσότερου χρόνου εργασίας τους σε σχέση με τους εργαζόμενους σε άλλους τομείς της δημόσιας διοίκησης» [ΕλΣυν (ΟΛ)

7412/2015, ΕΔΚΑ 2016, σελ. 152], για τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ, ότι «ο νομοθέτης επεφύλαξε διαχρονικώς ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση, με αποδοχές προβλεπόμενες ειδικώς στο νόμο, κατ' εκτίμηση των ειδικών συνθηκών άσκησης του λειτουργήματός τους, και ύψους ανάλογου προς την σπουδαιότητα του εν λόγω λειτουργήματος(...)», ειδικά δε για τους πανεπιστημιακούς λειτουργούς, ότι «η ιδιαίτερη μισθολογική τους μεταχείριση απορρέει εμμέσως εκ της, υπό του Συντάγματος (άρθρο 16), αναγνωρίσεώς τους ως δημοσίων λειτουργών με ιδιαίτερας σημασίας αποστολή, οι οποίοι είναι αναγκαίο να έχουν και ιδιαιτέρως αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα» [ΣτΕ (Ολ) 4741/2014, Αρμ 2015, σελ. 467], όπως, αντιστοίχως, και για τους καθηγητές των ΤΕΙ [ΣτΕ (Στ) 1198/2017], για τους δε στρατιωτικούς των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, κρίθηκε ότι «από τις ίδιες διατάξεις συνάγεται περαιτέρω ότι αντιστάθμισμα των ανωτέρω απαγορεύσεων και περιορισμών και των ειδικών συνθηκών εργασίας των στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, οι οποίες συνεπάγονται αυξημένους κινδύνους για τη ζωή και τη σωματική τους ακεραιότητα, αλλά και αναγνώριση της σημασίας της αποστολής που επιτελούν, αποτελεί η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση τους, την οποία διαχρονικώς τους επιφύλαξε ο κοινός νομοθέτης. Η ευνοϊκή αυτή μεταχείριση (...) όσον αφορά τους στρατιωτικούς και τους υπαλλήλους των σωμάτων ασφαλείας (...) απορρέει εμμέσως εκ της ιδιαίτερης σημασίας της εκ του Συντάγματος αποστολής τους που δικαιολογεί, εξάλλου, και τις συνταγματικές απαγορεύσεις και τους ειδικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων τους, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί στην προηγούμενη σκέψη. Ειδικότερα, η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως των στρατιωτικών εγγυάται την διαμόρφωση του ύψους των αποδοχών τους με κριτήρια όχι μόνον τον κλάδο, τον βαθμό ή τα καθήκοντα του υπαλλήλου αλλά την λήψη υπόψη και κριτηρίων, όπως οι ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως και η επικινδυνότητα του επαγγέλματός τους, ώστε οι αποδοχές τους να είναι επαρκείς για αξιοπρεπή διαβίωση και ανάλογες της σημασίας της αποστολής τους για το Κράτος, προκειμένου, συγχρόνως, να αποτρέπονται η εξωυπηρεσιακή απασχόλησή τους, και δη σε τομείς που ιδιαιτέρως εξυπηρετούνται από την στρατιωτική ή αστυνομική τους ιδιότητα (φύλαξη προσώπων, επιχειρήσεων κ.λ.π.), καθώς και οι συνδεόμενοι με την άσκηση των καθηκόντων τους ηυξημένοι κίνδυνοι διαφθοράς. Το δε ύψος των αποδοχών της ηγεσίας των σωμάτων αυτών και των υπηρετούντων στους ανώτατους βαθμούς πρέπει να διαμορφώνεται αναλόγως και του κύρους του βαθμού τους και των ευθυνών των καθηκόντων τους τόσο σε καιρό ειρήνης όσο και πολέμου, λόγω, εξάλλου, και της αυστηρής ιεραρχικής δομής των στρατιωτικών σωμάτων. Συνεπώς, η υ-

ποχρέωση τηρήσεως από τον κοινό νομοθέτη της απορρέουσας εμμέσως από τις διατάξεις των άρθρων 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος, αρχής της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως των στρατιωτικών αποτελεί μία πρόσθετη θεσμική εγγύηση που εξασφαλίζει την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας μέσω της ενισχύσεως του ηθικού των στελεχών τους, αλλά και δικαίωμα των στρατιωτικών, λόγω των συνταγματικών απαγορεύσεων και περιορισμών, στους οποίους υπόκεινται και της επικινδυνότητας των καθηκόντων τους» [ΣτΕ 2192/2014, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 324, ΘΠΔΔ 2014, σελ. 600].

Στο πλαίσιο αυτό, με τις ανωτέρω αποφάσεις κρίθηκε, με παραπλήσιο, μεταξύ τους, σκεπτικό, ότι ο νομοθέτης, θεσπίζοντας διά του ν. 4093/2012 μειώσεις στις αποδοχές των ανωτέρω, «αντιμετώπισε όλα αυτά τα μισθολόγια συλλήβδην ως ένα ενιαίο οικονομικό μέγεθος, το οποίο έπρεπε, ως σύνολο λαμβανόμενο, να μειωθεί κατά ποσοστό 10% στο πλαίσιο της προσπάθειας μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους (...), χωρίς να λάβει υπόψη του τους λόγους, για τους οποίους είχε θεσπισθεί ιδιαίτερο μισθολόγιο για καθεμία από τις κατηγορίες λειτουργών ή υπαλλήλων, στους οποίους αφορούσαν τα ανωτέρω “ειδικά μισθολόγια” και, επομένως, οι εν λόγω περικοπές, «υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της εκτάσεώς τους, το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, (...) ανεξαρτήτως του ότι το δημόσιο συμφέρον, για την εξυπηρέτηση του οποίου επεβλήθησαν οι νέες μειώσεις, δεν ήταν τόσο έντονο όσο εκείνο που δικαιολογούσε την υιοθέτηση των αρχικών μέτρων των ν. 3833/2010 και 3845/2010 που ελήφθησαν, κατά τις διαπιστώσεις του νομοθέτη, προ του κινδύνου άμεσης χρεωκοπίας και εξόδου της χώρας από την ευρωζώνη, οι επίμαχες περικοπές συνιστούν μέτρα που λαμβάνονται μεν για την αντιμετώπιση της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, επιβαρύνουν, όμως, και πάλι, κατά παράβαση της κατ’ άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος υποχρεώσεως όλων των πολιτών για εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, την ίδια κατηγορία πολιτών. Περαιτέρω, οι περικοπές αυτές δεν μπορούν να δικαιολογηθούν ούτε εκ του λόγου ότι αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που περιέχει δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας και την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, προϋπόθεση, η οποία αποτελεί αναγκαίο όχι όμως και επαρκή όρο για την συνταγματικότητα των εν λόγω περικοπών. Εξάλλου, ανεπιτυχώς επιχειρείται η στήριξη της συνταγματικότητας των μέτρων αφενός μεν στην μεγαλύτερη της αναμενόμενης ύφεση της ελληνικής οικονομίας, η οποία κατέστησε μεν επιβεβλημένη την λήψη νέων μέτρων, όχι ό-

μωσ και αναγκαίωσ την εκ νέου περιτολή του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου, αφετέρου δε στην αυξημένη αποτελεσματικότητα των εν λόγω μέτρων, η οποία, ωστόσο, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την κατ' επανάληψη επιβάρυνση των ίδιων προσώπων Τέλοσ, η υπ' αριθ. 2012/211/ΕΕ απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσeweσ της 13.3.2012, με την οποία προβλέφθηκε «μείωση κατά 12% κατά μέσο όρο των ειδικών μισθών του δημόσιου τομέα για τουσ οποίουσ δεν ισχύει το νέο μισθολόγιο», εν πάση περιπτώσει δεν έχει την έννοια ότι απαλλάσσει τον εθνικό νομοθέτη, κατά την άσκηση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής στο πλαίσιο εκπληρώσeweσ των διεθνών υποχρεώσeweσ της Χώρασ, από την τήρηση των προαναφερομένων συνταγματικών διατάξεων και αρχών», βλ., σχετικώσ, τις ανωτέρω αναφερόμενεσ αποφάσεισ [ΣτΕ (Ολ) 4741/2014, ΣτΕ (Στ) 1198/2017, ΕλΣυν (Ολ) 7412/2015, ΣτΕ (Ολ) 2192/2014].

Υπό το φωσ των ανωτέρω, δημιουργείται προβληματισμός, ωσ προς το εάν με την προτεινόμενη αναμόρφωση των «ειδικών μισθολογίων» σε συνδυασμό με την εκτίμηση, κατά την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτουσ (άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματου), για ετήσια αύξηση - δαπάνη, που «εκτιμάται στο ποσό των 36,2 εκατ. ευρώ, 83,5 εκατ. ευρώ, 77,5 εκατ. ευρώ, 78,5 εκατ. ευρώ και 76,1 εκατ. ευρώ, για τα έτη 2017, 2018, 2019, 2020 και 2021 αντίστοιχα», αλλά και του ότι, διά του άρθρου 155 του νομοσχεδίου, εξασφαλιζόνται, κατ' ελάχιστον, οι αποδοχέσ των λειτουργών ή υπαλλήλων που δικαιούνταν την 31.12.2016, επιτυγχάνεται πλήρησ και επαρκήσ προσαρμογή προς τις ανωτέρω δικαστικέσ αποφάσεισ, την οποία επιτάσσει η συνταγματική αρχή του κράτουσ δικαίου.

39. Επί του άρθρου 163

Με το άρθρο 163 προτείνεται η έγκριση του «Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικήσ» (Μ.Π.Δ.Σ.) για τα έτη 2018-2021, «το οποίο επισυνάπτεται ωσ Παράρτημα στον παρόντα νόμο, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του νόμου αυτού και στο οποίο περιλαμβάνονται για το τρέχον έτοσ και τα τέσσερα επόμενα έτη, κατά κύριο λόγο, τα εξήσ: α) Οι ετήσιοι στόχοι για τη Γενική Κυβέρνηση και τουσ επί μέρουσ υποτομείσ της. β) Η περιγραφή και αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών εξελίξεων και προβλέψεων για τα δύο προηγούμενα έτη, το τρέχον έτοσ, και τα επόμενα τέσσερα έτη. γ) Οι παραδοχέσ των οικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων (μισθολογικήσ και συνταξιοδοτικέσ εξελίξεισ, παροχέσ, δαπάνεσ αγαθών και υπηρεσιών, δαπάνεσ επενδύσeweσ και δαπάνεσ τόκων). δ) Οι κύριεσ πηγέσ κινδύνου για τις δημοσιονομικήσ προβλέψεισ. ε) Οι δαπάνεσ και τα έσοδα της Γενικήσ Κυβέρνησησ σε ενοποιημένη βάση, καθώσ και των επι-

μέρους υποτομέων για τα αντίστοιχα έτη. στ) Τα ανώτατα όρια δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης ανά Υπουργείο για την υπό εξέταση περίοδο».

Συμφώνως προς το άρθρο 46 του ν. 4270/2014, το «Μ.Π.Δ.Σ. και η επεξηγηματική του έκθεση καταρτίζονται από το ΓΛΚ και υποβάλλονται στο Υπουργικό Συμβούλιο προς έγκριση το αργότερο μέχρι την 25η Απριλίου κάθε έτους. Μετά την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου και το αργότερο μέχρι τις 30 Απριλίου κάθε έτους, ο Υπουργός Οικονομικών δημοσιοποιεί, με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών, το σχέδιο του Μ.Π.Δ.Σ. και της επεξηγηματικής έκθεσης. Το Μ.Π.Δ.Σ. υποβάλλεται από τον Υπουργό Οικονομικών στη Βουλή προς ψήφιση μέχρι το τέλος Μαΐου κάθε έτους».

Το Μ.Π.Δ.Σ. για τα έτη 2018-2021 αποτελείται από τρία Κεφάλαια.

Το Κεφάλαιο Α' αναφέρεται, ιδίως, στις μακροοικονομικές εξελίξεις και τις παραδοχές-εκτιμήσεις σχετικώς προς το προσωπικό που υπηρετεί στο Δημόσιο (ενότητα I), καθώς και στην εξέλιξη των εσόδων-εξόδων και του χρέους της γενικής κυβέρνησης, χωρίς τις προτεινόμενες παρεμβάσεις (ενότητα II). Περιλαμβάνει, περαιτέρω, αξιολόγηση των δημοσιονομικών μεγεθών και αποτελεσμάτων των ετών 2015-2016 και του τρέχοντος έτους 2017, καθώς και σύγκριση προϋπολογισμού και εκτιμήσεων για το τρέχον έτος (ενότητα III).

Στο Κεφάλαιο Β' εκτίθενται αναλυτικώς αφ' ενός οι προτεινόμενες διαρθρωτικές και εξισορροπητικές παρεμβάσεις (ενότητα I) και αποκρατικοποιήσεις (ενότητα II), αφ' ετέρου η εξέλιξη των εσόδων-εξόδων και του χρέους της γενικής κυβέρνησης μετά από τις προτεινόμενες παρεμβάσεις (ενότητα III) και η εξέλιξη των εσόδων και εξόδων των υποτομέων της γενικής κυβέρνησης, μετά από τις προτεινόμενες παρεμβάσεις (ενότητα IV).

Τέλος, το Κεφάλαιο Γ' περιλαμβάνει διαβεβαίωση ότι η λογιστική απεικόνιση των δημοσιονομικών δεικτών, στόχων και προβλέψεων του Μ.Π.Δ.Σ. και της Επεξηγηματικής του Έκθεσης είναι σύμφωνη με τους δημοσιονομικούς κανόνες και τις γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου που περιγράφονται στον ν. 4270/2014, όπως ισχύει, καθώς και αναφορά ότι οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, πάνω στις οποίες βασίζεται το Μ.Π.Δ.Σ., έχουν υιοθετηθεί από το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.

Οι προς ψήφιση διατάξεις περιέχουν κανόνες δικαίου, οι οποίοι έχουν τη μορφή πινάκων και σχετικών σημειώσεων, και δεν είναι, ως εκ τούτου, δεκτικοί νομοτεχνικής επεξεργασίας (βλ., σχετικώς, Ι. Αραβαντινό, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, 1983, σελ. 127 επ., και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της 15.2.2013 επί του νομοσχεδίου «Έγκριση της επικαιρο-

62

ποίησης του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», ν. 4127/2013. Πρβλ. και Γνμδ ΝΣΚ 193/2012).

Όπως επισημαίνεται, άλλωστε, στο σχετικό κεφάλαιο της «Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων» του προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχεδίου, «οι επιμέρους ρυθμίσεις για την υλοποίηση των παρεμβάσεων που περιλαμβάνονται στο Μ.Π.Δ.Σ. θα γίνουν σε συνεργασία με όλα τα Υπουργεία, κατά το λόγο αρμοδιότητας του καθενός».

Αθήνα, 16 Μαΐου 2017

Οι εισηγητές
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Γεωργία Μακροπούλου
Γεώργιος Φωτόπουλος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Μελετών Οικονομίας, Περιβάλλοντος και Τεχνολογίας
Κώστας Παπαδημητρίου
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών
(Για τις παρατηρήσεις επί των άρθρων 16, 17, 18 και 19)

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