

## ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.

**ΕΠΙ ΤΟΥ Ν/Σ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΜΕ ΘΕΜΑ: «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, Επιτροπεία Ανηλίκων και άλλες διατάξεις».**

### ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Στις 20/6/2018, η Υπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κα Έφη Αχτσιόγλου ζήτησε από την Ο.Κ.Ε. τη Γνώμη της επί του ν/σ του Υπουργείου με θέμα: **«Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, Επιτροπεία Ανηλίκων και άλλες διατάξεις».**

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε., αποφάσισε να γνωμοδοτήσει επί του παραπάνω θέματος και όρισε Επιτροπή Εργασίας, αποτελούμενη από τους κ.κ. **Γεώργιο Καρανίκα, Γεώργιο Τσατήρη, Φώτη Κολεβέντη, Ιωάννη Πούπκο, κα Έφη Μπέκου και κα Σοφία Κατσίνα.** Πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο κ. **Γεώργιος Καρανίκας.** Στην Επιτροπή συμμετείχαν επίσης ως εμπειρογνώμονες η **κα Όλγα Αγγελοπούλου, η κα Μαρία Ντότσικα και ο κ. Χρήστος Ιωάννου.** Τον επιστημονικό συντονισμό του έργου της Επιτροπής είχε η **Δρ Αφροδίτη Μακρυγιάνη** επιστημονική συνεργάτης της Ο.Κ.Ε.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., αφού ολοκλήρωσε τη συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της 11ης Οκτωβρίου 2018, διατύπωσε την υπ' αριθμ. 321 Γνώμη της.

## 1.1. Εισαγωγικά

Το Σχέδιο Νόμου περιλαμβάνει τέσσερα (4) μέρη με ρυθμίσεις:

α) **Μέρος Α** Ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ζητήματα (άρθρα 1 έως 4)

β) **Μέρος Β** Εργασιακές Διατάξεις (άρθρα 5 έως 12) σε δύο κεφάλαια **Κεφάλαιο Α** Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας ( άρθρα 5 έως 8 ) και **Κεφάλαιο Β** Ενίσχυση της προστασίας των εργαζόμενων (άρθρα 9 έως 12),

γ) **Μέρος Γ** Ρυθμιστικό πλαίσιο για την επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων ( άρθρα 13 έως 32 ) σε δύο κεφάλαια **Κεφάλαιο Α** Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων ( άρθρα 13 έως 23 και **Κεφάλαιο Β** Οργανωτικές διάταξης για το σύστημα ασυνόδευτων ανηλίκων (άρθρα 24 έως 32 )

δ ) **Μέρος Δ** Λοιπές διατάξεις ( άρθρα 33 έως 51 ) με σειρά διοικητικών , οργανωτικών και διαχειριστικών ρυθμιστικών για διάφορα θέματα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

**Στο Α' Μέρος** του Σχ/Ν επιχειρούνται εστιασμένες παρεμβάσεις με τις οποίες επιδιώκεται

(α) η εναρμόνιση ρυθμίσεων μεταξύ των διαφορετικών καθεστώτων του ΕΦΚΑ στο ζήτημα της έναρξης και της λήξης του δικαιώματος σύνταξης από αυτόν, (β) η αντιμετώπιση της καθυστέρησης στη διαδικασία εγγραφής ασφαλισμένων στα μητρώα του τέως ΟΓΑ, λόγω της πολυπλοκότητας και της μεταβλητότητας των προϋποθέσεων υπαγωγής σε αυτόν, με τις συνέπειες της καθυστερημένης κάλυψης των ασφαλισμένων και της αναδρομικής βεβαιώσεως οφειλών από εισφορές και (γ) η επίλυση, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, του χρόνιου προβλήματος της συχνά αιφνίδιας και αναδρομικής προκλήσεως οφειλών λόγω της (ορθής ή μη) θεωρήσεως ορισμένων ασφαλισμένων ως υπαγόμενων στην παράλληλη ασφάλιση δύο ή περισσότερων ασφαλιστικών καθεστώτων.

Στο Β' Μέρος του Σχ/Ν περιέχονται ρυθμίσεις για τις Εργασιακές Διατάξεις που αφορούν

(α) την αναμόρφωση του πλαισίου κανόνων για τις διοικητικές κυρώσεις για την αδήλωτη εργασία ( για την όποια προβλέπεται πρόστιμο των 10.500€), με κυρία μεταβολή την δυνατότητα μείωσης του προστίμου (έκπτωσης) σε περίπτωση προσλήψεως του εργαζόμενου με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας πλήρους απασχόλησης, (β) την νομοθέτηση της εις ολόκληρων ευθύνης κάθε προσώπου που αναθέτει έργο στο πλαίσιο της επιχειρηματικής του δραστηριότητας (αναθέτων) σε εργολάβο για τις αξιώσεις

εργαζομένου (αποδοχές, αποζημιώσεις απόλυσης) και για τις ασφαλιστικές εισφορές και γ) λοιπά διαδικαστικά ζητήματα για την πρακτική άσκηση και μαθητεία, την διαπίστωση μη τήρησης του ωραρίου καθώς και εξουσιοδότηση στον υπουργό Εργασίας για την πρόληψη και αντιμετώπιση της θερμικής καταπόνησης των εργαζομένων.

Στο **Μέρος Γ** που οργανώνεται σε δύο κεφάλαια : Κεφάλαιο Α' Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων (άρθρα 13 έως 23 ) και Κεφάλαιο Β' Οργανωτικές διατάξεις για το σύστημα επαγγελματικής επιτροπείας ασυνόδευτων ανηλίκων ( άρθρο 24 έως 32) και ρυθμίζει οργανωτικά ζητήματα δημόσιας επιτροπείας ανηλίκων μέσω πιστοποιημένων επαγγελματιών επίτροπων, και υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Στο **Μέρος Δ** που αναπτύσσεται στα άρθρα 33 έως 51 περιέχονται ποικίλες διατάξεις σχετικά με επιδόματα – οικονομικές ενισχύσεις που χορηγεί ο ΟΑΕΔ , ζητήματα ακίνητης [περιούσιας του ΟΑΕΔ, του τέως ΟΕΚ και του Υπουργείου Εργασίας, λοιπά θέματα οργανωτικά των υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας και της άσκησης των αρμοδιοτήτων τους.

## **1.2. Γενική Αξιολόγηση**

### **1.2.1. Επί των ασφαλιστικών & συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων.**

Οι διατάξεις για τη ρύθμιση της έναρξης και της λήξης του δικαιώματος σύνταξης στον ΕΦΚΑ **είναι επί της αρχής θετικές** και σηματοδοτούν ένα πρώτο βήμα εναρμόνισης κανόνων των διαφορετικών ασφαλιστικών καθεστώτων εντός του ίδιου πλέον ασφαλιστικού φορέα: του ΕΦΚΑ.

Η ένταξη πλήθους διαφορετικών ασφαλιστικών φορέων, κλάδων και λογαριασμών εντός του ενιαίου νπδδ ΕΦΚΑ (κάθε ένας μάλιστα από τους οποίους λειτουργούσε ήδη κατά το χρόνο της ένταξής του στον ΕΦΚΑ περισσότερα ασφαλιστικά καθεστώτα, όπως λ.χ. το τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), δημιουργεί την **ανάγκη εναρμόνισης κανόνων σε ζητήματα διαδικαστικής φύσεως**, ήτοι σε ζητήματα που άπτονται της εξέλιξης της έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλισης (έναρξη, λήξη, αναστολή, παραγραφή κλπ.) και των διαδικασιών κρίσεως των σχετικών δικαιωμάτων είτε στο αρχικό στάδιο (μετά την υποβολή αιτήσεως) είτε στο στάδιο μετά από την υποβολή ορισμένης ενδικοφανούς προσφυγής (ένστασης) κατά

απόφασης των αρμόδιων οργάνων. Πράγματι, δεν νοείται το δικαίωμα από τον ίδιο ασφαλιστικό φορέα τον ΕΦΚΑ να ξεκινά σε άλλο χρόνο, όταν προέρχεται από τους κανόνες του ασφαλιστικού καθεστώτος του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και σε άλλο χρόνο, όταν προέρχεται από τους κανόνες του ασφαλιστικού καθεστώτος του τ. ΟΑΕΕ.

Το «ουσιαστικό» δίκαιο της έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλισης, η έκταση δηλαδή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των ασφαλισμένων και του ΕΦΚΑ, έχει ήδη προσδιοριστεί με τρόπο εναρμονισμένο από τις διατάξεις του Ν. 4387/2016, σε ό,τι αφορά τα κεντρικά ζητήματα του προσδιορισμού των εισφορών και του υπολογισμού των παροχών, υπάρχουν όμως θέματα που πρέπει να ρυθμιστούν επαρκώς προκειμένου για την έγκαιρη ικανοποίηση των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων. Ως προς το ζήτημα της εναρμόνισης του δικαίου των φορέων, κλάδων και λογαριασμών που εντάχθηκαν στον ΕΦΚΑ, θα πρέπει πάντως να διευκρινιστεί, ότι **η ανάγκη εναρμονίσεως αφορά τα ως άνω περισσότερο διαδικαστικής φύσεως ζητήματα και δεν αφορά κατ' ανάγκην και άνευ άλλου τα θέματα ουσιαστικού δικαίου κοινωνικής ασφάλισης**, ως προς τα οποία η πλήρης εξίσωση και εναρμόνιση ενδέχεται όχι μόνο να μην εξυπηρετεί, αλλά μπορεί ακόμα και να παραβιάζει το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ. (δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης) και το άρθρο 4 παρ. 1 Συντ. (αρχή της ισότητας), αφού οι διαφορετικές ρυθμίσεις ενδέχεται να επιβάλλονται από τις εντελώς διαφορετικές συνθήκες παροχής εργασίας ή άλλων γεγονότων στην οικεία περίπτωση.

Άλλο ζήτημα είναι δε η τυχόν σύμφωνη ή όχι με το Σύνταγμα ένταξη συγκεκριμένων ασφαλιστικών φορέων που καλύπτουν μεγάλες ομάδες εργαζομένων ή ελεύθερων επαγγελματιών σε έναν ασφαλιστικό φορέα και δη «ενιαίων κανόνων», το οποίο εκκρεμεί ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και αναμένεται η έκδοση σχετικής απόφασης.

Εν κατακλείδι: αφ' ής στιγμής ο νομοθέτης αποφασίζει, κατά τρόπο σύμφωνο με το Σύνταγμα, ότι πληθώρα ασφαλιστικών οργανισμών θα ενταχθεί σε έναν ενιαίο φορέα, τότε είναι σε κάθε περίπτωση επιβεβλημένη, για λόγους αποτελεσματικής λειτουργίας του ενιαίου φορέα με αξιοποίηση και των νέων τεχνολογιών που ήδη έχουν εισαχθεί στις εργασίες του για την έγκαιρη εξυπηρέτησης των πολιτών, να υπάρχει εναρμόνιση κανόνων στα προαναφερθέντα διαδικαστικά ζητήματα.

**Θετική είναι και η πρόβλεψη του άρθρου 1 του ΣχΝ περί του ότι η απονομή της σύνταξης δεν προϋποθέτει τη διακοπή της απασχόλησης**, διότι επιτρέπει πλέον και στους

ελεύθερους επαγγελματίες και στους ανεξάρτητα απασχολούμενους (οι μισθωτοί ασφαλισμένοι στο καθεστώς του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ είχαν την δυνατότητα αυτή και με βάση το σήμερα ισχύον δίκαιο) να υποβάλουν αίτηση για σύνταξη χωρίς να παύσουν την απασχόλησή τους. Η νέα ρύθμιση πάντως επιβάλλει την εξέταση τυχόν συνεπειών στο επαγγελματικό καθεστώς κάθε ομάδας ασφαλισμένων (π.χ. δικηγόροι, δημόσιοι υπάλληλοι).

Ειδικά για τους δημοσίους υπαλλήλους, πολιτικούς και στρατιωτικούς, η δυνατότητά τους να συνταξιοδοτούνται και να παραμένουν στην υπηρεσία τους, θα πρέπει να οδηγήσει και στην κατάργηση των σήμερα ισχυουσών διατάξεων, οι οποίες προβλέπουν ότι υπηρεσία στο Δημόσιο και εν γένει στο δημόσιο τομέα από συνταξιούχο του Τομέα αυτού δεν είναι συντάξιμη<sup>1</sup>, διότι τότε παρά τη δυνατότητά τους συνταξιοδοτήσεως στερούνται της δυνατότητας αξιοποίησεως του χρόνου υπηρεσίας τους μετά τη λήψη σύνταξης την οποία όλοι οι λοιποί συνταξιούχοι απολαμβάνουν δυνάμει του άρθρου 20 παρ. 4 Ν. 4387/2016.

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται ως γενική παρατήρηση επί της ρυθμίσεως του άρθρου 1 του ΣχΝ είναι **οι επιπτώσεις της ειδικά στη διαδικασία απονομής συντάξεων των δημοσίων πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων**, η οποία ήταν πάντοτε ιδιαίτερα σύντομη και κατοχύρωνε πλήρως τα δικαιώματα των υπαλλήλων αυτών, καθώς η όλη διαδικασία συνταξιοδοτήσεως διεξαγόταν μεταξύ της υπηρεσίας του υπαλλήλου και του φορέα συνταξιοδοτήσεώς του (δηλαδή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους), μέσω του λεγόμενου ΔΑΥΚ (Δελτίο Ατομικής και Υπηρεσιακής Κατάστασης του υπαλλήλου), το οποίο συντασσόταν μέσω της Υπηρεσίας του, περιείχε όλα τα κρίσιμα για την συνταξιοδότηση στοιχεία και μεταφερόταν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ήδη ηλεκτρονικά. Η διαδικασία αυτή – που δεν συμβαδίζει με τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του ΣχΝ περί υποβολής αιτήσεως με επισύναψη όλων των αναγκαίων δικαιολογητικών εντός 6 μηνών - έχει λειτουργήσει, αποτελεσματικά στο συνολικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα μας, γεγονός που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη από τον νομοθέτη, προς την κατεύθυνση της διατηρήσεώς της, ακόμα και εντός του ενιαίου Φορέα.

---

<sup>1</sup>Το ίδιο ισχύει και για τους εργαζόμενους με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στο στενό ή ευρύ δημόσιο τομέα, από την οποία θεμελιώσαν συνταξιοδοτικό δικαίωμα, αφού εργασία των συνταξιούχων αυτών στον ίδιο τομέα δεν είναι συντάξιμη. Κατά τη γνώμη μας ήδη οι σχετικές διατάξεις δεν ισχύουν δυνάμει του άρθρου 20 παρ. 7 Ν. 4387/2016, πλην όμως οι ασφαλιστικοί φορείς συνεχίζουν να τις εφαρμόζουν.

**Αντίθετα, η ρύθμιση του άρθρου 2 για την έναρξη της ασφάλισης στον ΟΓΑ θα προκαλέσει μεγαλύτερα προβλήματα από αυτά που – εύλογα και ορθά – επιχειρεί ο νομοθέτης να επιλύσει.** Και τούτο διότι ενώ το γεγονός της έναρξης άσκησης εργασιών στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. ή της ημέρας υποβολής του απογραφικού δελτίου ορίζεται ως καθοριστικό για την «έναρξη της ασφάλισης» (τίτλος άρθρου), ωστόσο – όπως προκύπτει από το σύνολο των διατάξεων του άρθρου αυτού – η έναρξη εργασιών στη Δ.Ο.Υ. ή η ημερομηνία υποβολής του Α.Δ. δεν αποτελούν το θεμελιωτικό της ασφάλισης στο καθεστώς του τ. ΟΓΑ γεγονός, αλλά εξακολουθεί να ισχύει ό,τι ίσχυε έως σήμερα, δηλαδή στο καθεστώς αυτό θα υπάγεται όποιος ασκεί κατά κύριο βιοποριστικό επάγγελμα απασχόληση προσωπικά ή με αυτεπιστασία στην αγροτική οικονομία (άρθρο 2 παρ. 1 Ν. 4169/1961 σε συνδυασμό με το άρθρο 6 Ν. 3050/2002 που περιέχει λεπτομερειακές ρυθμίσεις για τον προσδιορισμό της έννοιας του κύριου επαγγέλματος στην αγροτική οικονομία).

Οι ισχύουσες προϋποθέσεις υπαγωγής στο καθεστώς του τ. ΟΓΑ πέραν του γεγονότος ότι διαπιστώνονται με μεγαλύτερη δυσκολία από ότι για άλλα καθεστώτα και επαγγέλματα (πολυπλοκότητα και γραφειοκρατία) είναι και εξαιρετικά μεταβλητές στο χρόνο, αφού το ύψος του εισοδήματος από την αγροτική οικονομία και γεγονότα όπως η παράλληλη απασχόληση σε άλλο επάγγελμα ή η απομάκρυνση από τον τόπο της αγροτικής εργασίας, συνεπάγονται την άρση της ασφάλισης, με συνέπεια τη διάψευση της προσδοκίας του ασφαλισμένου – που συνεχίζει να καταβάλλει τις εισφορές του – ότι θα λάβει σύνταξη.

Το πρόβλημα αυτό και τα υφιστάμενα προβλήματα που περιγράφει τη Αιτιολογική Έκθεση, θα πρέπει να επιλυθούν μέσω της αναμορφώσεως των προϋποθέσεων υπαγωγής στο ασφαλιστικό αυτό καθεστώς, και όχι μέσω της εισαγωγής μίας διαδικασίας που θα εντάσσει προσωρινά τον ασφαλισμένο στο καθεστώς αυτό, αλλά θα τον «απεντάσσει» από αυτό (δυνάμει του εδαφίου ε' της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 2 ΣχΝ), όταν μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα τα αρμόδια όργανα θα διαπιστώνουν ότι τελικά δεν είναι υπακτέος στο καθεστώς αυτό, με συνέπεια να πρέπει να αναζητηθούν και δη αναδρομικά τυχόν καταβληθείσες παροχές, ενώ θα τεθούν και ζητήματα επιστροφής ή αποδόσεως μεγαλύτερων εισφορών στον ΕΦΚΑ, αφού οι εισφορές αγροτών και άλλων επαγγελματιών είναι διαφορετικές. Ενδέχεται δε η εφαρμογή του άρθρου αυτού να λειτουργήσει μεν κατευναστικά για όσους ασφαλισμένους επιδιώκουν την ένταξή τους στην ασφάλιση και

διαμαρτύρονται – και εύλογα – για τη σχετική καθυστέρηση, είναι όμως πολύ πιθανό να συντελέσει σε ακόμα μεγαλύτερες καθυστερήσεις στην κρίση περί νόμιμης ή μη υπαγωγής με τη λογική ότι υπάρχει η κάλυψη και άρα δεν επείγει η ουσιαστική οριστική κρίση της Διοίκησης.

Κατά τη γνώμη μας, η εμπιστοσύνη στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, που έχει ήδη πληγεί από τις επί 8 έτη συντελούμενες περικοπές συντάξεων και άλλων παροχών, πλήττεται ακόμα σοβαρότερα όταν ο νόμος ή η διοικητική πρακτική επιτρέπουν την μετά την πάροδο μακρού χρόνου ανατροπή των δεδομένων της ασφαλιστικής σχέσης επιρρίπτοντας μάλιστα τις συνέπειες εξ ολοκλήρου στους ασφαλισμένους.

**Σε ορθή κατεύθυνση κινούνται οι ρυθμίσεις του άρθρου 3 του Σχ/Ν**, με τις οποίες ορθά επιχειρεί ο νομοθέτης να επιλύσει προβλήματα που έχουν προκληθεί από την εύλογη αμφιβολία ως προς την υποχρέωση υπαγωγής ή μη στην παράλληλη ασφάλιση δύο ή περισσότερων φορέων ή του Δημοσίου έως την έναρξη λειτουργίας του ΕΦΚΑ.

#### **1.2.2. επί των Εργασιακών Διατάξεων.**

Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις που αφορούν στη νέα αρχιτεκτονική του προστίμου για την αδήλωτη εργασία με σκοπό την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας (άρθρα 5,6,7,8) και περιλαμβάνονται στο Κεφάλαιο Α του Σχ/Ν αποτελούν υλοποίηση του Οδικού Χάρτη για την Αδήλωτη Εργασία 2017-2020, ο οποίος έχει καταρτισθεί με την τεχνική βοήθεια της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO) και έχει επικυρωθεί σε τριμερές επίπεδο μεταξύ Κυβέρνησης και εθνικών κοινωνικών εταίρων (ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ, ΕΣΕΕ, ΣΕΤΕ) τον Οκτώβριο του 2016.

Στο Κεφάλαιο Β περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων και η ρύθμιση του άρθρου 9 που αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε εργολάβο και υπεργολάβο. Ουσιαστικά με την συγκεκριμένη ρύθμιση διευρύνεται η ευθύνη τήρησης της εργατικής νομοθεσίας στον αναθέτοντα την εκτέλεση του έργου από κοινού με τον εργοδότη του εργαζόμενου εργολάβο και τον υπεργολάβο.

Στο σημείο αυτό και πριν περάσουμε σε ειδικότερες παρατηρήσεις η ΟΚΕ επισημαίνει για άλλη μία ακόμη φορά της θέσεις της σχετικά με την αδήλωτη εργασία και την προστασία των εργαζομένων:

α) Η βελτίωση και εξειδίκευση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του ΣΕΠΕ προϋποθέτει σαφήνεια της νομοθεσίας, που ορίζει τα δικαιώματα των εργαζομένων και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις των εργοδοτών και ενδυνάμωση της υπευθυνότητας των συντελεστών της αγοράς εργασίας για την τήρηση της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό τα πορίσματα της διαβούλευσης του Ανώτατου Συμβουλίου Εργασίας, λοιπές διαβουλεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και Γνώμες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής<sup>2</sup>(1) και η τεχνική βοήθεια του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας<sup>3</sup>(2), στο πλαίσιο της οποίας πραγματοποιήθηκε για όλες τις δράσεις τριμερής κοινωνικός διάλογος (Κράτος, εργοδότες, εργαζόμενοι), είναι κρίσιμα σημεία αναφοράς για την ορθή νομοθέτηση.

β) Στο μέτρο που η νομοθεσία είτε εισάγει πολύπλοκο διοικητικό έλεγχο με ασαφείς ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες, ειδικά όταν οι κυρώσεις είναι επαχθείς, είτε είναι κατακερματισμένη, ελλειμματική και αόριστη η προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων παραμένει έωλη και το ελεγκτικό έργο του ΣΕΠΕ, αλλά και των λοιπών συναρμόδιων ελεγκτικών μηχανισμών (πχ του ΕΦΚΑ) περιλαμβανομένης της κοινωνικοπολιτικής αξίας των διοικητικών κυρώσεων δεν επιτελεί το σκοπό της.

γ) Η διαμόρφωση ενός νέου συστήματος προστίμου για την αδήλωτη εργασία πρέπει να συνάδει με την αναγνώριση τόσο της προστασίας των εργαζομένων ως ζητήματος δημόσιου συμφέροντος όσο και του αποτρεπτικού και αναλογικού χαρακτήρα του προστίμου με το μέσο όρο του χρόνου αδήλωτης απασχόλησης που προσδιορίζεται στους 18 μήνες (απόφαση ΣτΕ 2151/2017).

δ) Σκοπός των ρυθμίσεων για το πρόστιμο της αδήλωτης εργασίας οφείλει να είναι αποκλειστικά η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, τόσο σε επίπεδο πρόληψης όσο και σε επίπεδο κυρώσεων με γνώμονα την αποκατάσταση και την περαιτέρω διασφάλιση των δικαιωμάτων των αδήλωτων εργαζομένων.

---

<sup>2</sup>(1)*Η αδήλωτη Εργασία προστασία και αντιμετώπιση*. Γνώμη Πρωτοβουλίας ΟΚΕ 307, Ιούνιος 2015

<sup>3</sup>(2)*Undeclared work in Greece, Nature, Drivers and Way forward*, I.L.O. Policies Brief Series No 1, October 2017



ε) Οι υπό αξιολόγηση ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο παρόν Σχ/Ν θα πρέπει να ανταποκρίνονται στην αξιολόγηση αφενός του υφιστάμενου πλαισίου για τις διοικητικές και ποινικές κυρώσεις στην περίπτωση αδήλωτης απασχόλησης εργαζομένου (το οποίο σήμερα αποτυπώνεται σε σειρά διατάξεων διάσπαρτων στη νομοθεσία) και αφετέρου στην αποτύπωση της πραγματικής κατάστασης που επικρατεί στην αγορά εργασίας (πολλαπλές μορφές της αδήλωτης εργασίας), σε συνδυασμό και με την εμπειρία των ελεγκτικών μηχανισμών στο πλαίσιο του ελεγκτικού τους ρόλου και έργου.

ζ) Η ΟΚΕ έχει κατ' επανάληψη επισημάνει ότι το ύψος των προστίμων και η έκταση γενικότερα των κυρώσεων για την παραβατικότητα στην αγορά εργασίας και την αδήλωτη εργασία, δεν θα πρέπει να αποτελούν αποσπασματικά μέτρα, αλλά θα πρέπει να σχετίζονται με το σύνολο των διατάξεων και των πρωτοβουλιών που υιοθετούνται για τον περιορισμό της αδήλωτης εργασίας και κυρίως να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος μίας συνολικότερης στρατηγικής για την ομαλή λειτουργία της αγοράς εργασίας.

στ) Σε πολλές μέχρι σήμερα περιπτώσεις παραβιάσεων είτε όρων εργασίας είτε όρων υγείας και ασφάλειας δεν επιβάλλονταν κυρώσεις, λόγω της «μη διαπίστωσής» τους κατά τη διάρκεια επιτόπιου ελέγχου. Για το λόγο αυτό κρίνεται ότι θα πρέπει να επισημανθεί ρητά στη σχετική διάταξη ότι κυρώσεις επιβάλλονται εφόσον διαπιστωθεί «με κάθε τρόπο» αδήλωτη εργασία.

η) Η ταύτιση της έννοιας της “αδήλωτης εργασίας” μόνο με τη «μη αναγραφή (του εργαζόμενου) σε ισχύοντα πίνακα προσωπικού» ανακυκλώνει το σοβαρό έλλειμμα οριοθέτησης της έννοιας της αδήλωτης εργασίας στη νομοθεσία, παραγνωρίζοντας τις μορφές και την έκταση του φαινομένου. Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί στη σχετική ρύθμιση ότι η επιβολή της κύρωσης λαμβάνει χώρα όταν «διαπιστώνεται, ότι κάποιος απασχολείται με οποιαδήποτε μορφή απασχόλησης σε εργοδότη, χωρίς ο τελευταίος να τον έχει δηλώσει νομίμως στις αρμόδιες αρχές»

θ) Δεδομένου του σταθερά αυξανόμενου αριθμού των απασχολούμενων αλλοδαπών (υπηκόων τρίτων χωρών ή αιτούντων άσυλο ή προσφύγων), η ΟΚΕ επισημαίνει ότι θα πρέπει να τεθούν με σαφήνεια τα ειδικά μέτρα που απαιτείται να ληφθούν ως ελάχιστη μέριμνα διασφάλισης της νόμιμης διαμονής και εργασίας τους στη χώρα.

**Περνώντας στις επί μέρους ρυθμίσεις σημειώνεται ότι:**

α) Με το άρθρο 5 προβλέπεται ρητά η δυνατότητα επιβολής του προστίμου των 10.500€ από τους ελεγκτές του ΣΕΠΕ και των ΠΕΚΑ (διάδοχοι της τέως ΕΥΠΕΑ), γεγονός που διασφαλίζει τη νομιμότητα των πράξεων επιβολής που πρόκειται να εκδοθούν, καθώς έως σήμερα το πρόστιμο αυτό επιβάλλονταν δυνάμει υπουργικών αποφάσεων για τις οποίες είχαν προβληθεί ενώπιον των αρμόδιων Δικαστηρίων αιτιάσεις περί του ότι εκδόθηκαν χωρίς νόμιμη νομοθετική εξουσιοδότηση. (Με την ΣτΕ 2151/2017, κρίθηκε ως σύμφωνη με το Σύνταγμα η υπουργική απόφαση δυνάμει της οποίας επιβάλλεται το πρόστιμο από τα όργανα του ΣΕΠΕ, όχι όμως και η υπουργική απόφαση δυνάμει της οποίας επιβάλλεται το ίδιο πρόστιμο από τα όργανα της τ. ΕΥΠΕΑ και νυν ΠΕΚΑ).

β) Οι ρυθμίσεις του άρθρου 6 εξυπηρετούν το στόχο της μετάβασης της αδήλωτης σε επίσημη απασχόληση. Αν και σε κάθε περίπτωση η εφαρμογή της προτεινόμενης διάταξης στην πράξη θα επιτρέψει την καλύτερη εκτίμηση των επιπτώσεών της, **η ρύθμιση κινείται επί της αρχής σε θετική κατεύθυνση**, πρωτίστως διότι απομακρύνεται από τη μονοσήμαντη έννοια της κύρωσης, λαμβάνοντας υπόψη και την αδυναμία είσπραξης των προστίμων, και αποκτά προσανατολισμό στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων του εργαζόμενου, με ταυτόχρονη παροχή κινήτρων στον εργοδότη, εφόσον αυτά στην πράξη λειτουργήσουν ως τέτοια και δεν οδηγήσουν σε νέες μορφές παραβατικότητας.

γ) Με τη διάταξη του άρθρου 9 για την “Ευθύνη αναθέτοντος εργολάβου και υπεργολάβου έναντι των εργαζομένων”, το Υπουργείο Εργασίας έχει ως στόχο να θέσει ένα φράγμα στο καθεστώς κατάχρησης των εργολαβιών, καθώς αφενός επιδιώκεται η κατοχύρωση εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων, αφετέρου δημιουργείται ένα ισχυρό αντικίνητρο για τις εργολαβίες, γιατί πλέον η επιχείρηση που καταφεύγει στη λύση της εργολαβίας θα έχει ακριβώς την ίδια ευθύνη με τον εργολάβο ή τον υπεργολάβο, δημιουργώντας ένα νέο θεσμικό πλαίσιο.

Στο **άρθρο 9** επιχειρείται η βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων, που απασχολούνται από εργολάβους και υπεργολάβους και προς τούτο ο αναθέτων το έργο σε εργολάβο καθίσταται αλληλεγγύως και εις ολόκληρο συνυπεύθυνος με τον εργοδότη του εργαζόμενου, εργολάβο, υπεργολάβο ή αλληλουχία υπεργολάβων για καταβολή μισθών, ασφαλιστικών εισφορών και αποζημίωσης απόλυσης.

Δεδομένων των διαφορετικών απόψεων και προσεγγίσεων μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η συγκεκριμένη διάταξη θα πρέπει να αποτελέσει εκ νέου

αντικείμενο συστηματικού κοινωνικού διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στο πλαίσιο της ΟΚΕ, ώστε να επιτυγχάνει τον στόχο της χωρίς να παραμένει ανεφάρμοστη και να δημιουργεί και στους εργοδότες και στους εργαζομένους περισσότερα προβλήματα από όσα υποτίθεται ότι επιθυμεί να λύσει.

Επίσης η ΟΚΕ θεωρεί ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση, ενδέχεται, στο πλαίσιο πάντα της ελληνικής πραγματικότητας, να αποτελέσει ένα ακόμη αντικίνητρο για την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και εντέλει την ανάπτυξη της οικονομίας.

Εν κατακλείδι, και για την αποτελεσματικότητα της ρύθμισης, προτείνεται να μελετηθούν σε βάθος τα προβλήματα των εργασιακών σχέσεων των εργαζομένων σε επιχειρήσεις υπεργολάβων και να ληφθούν υπόψη: α) τα ευρήματα ελέγχων του ΣΕΠΕ αναφορικά με τον εντοπισμό προβλημάτων σε συνάρτηση με την οικονομική κατάσταση των ελεγχόμενων επιχειρήσεων και των κενών ρύθμισης σε σχέση με την ισχύουσα νομοθεσία, β) οι απόψεις των κοινωνικών εταίρων για τα προβλήματα εργασιακών σχέσεων στις κάθε είδους επιχειρήσεις που συμβάλλονται ως υπεργολάβοι για την εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, και γ) οι καλές πρακτικές για την αντιμετώπιση ανάλογων προβλημάτων εργαζομένων σε υπεργολάβους σε χώρες μέλη της Ε.Ε

### **1.2.3. επί των διατάξεων για την Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων.**

Η ΟΚΕ θεωρεί ότι οι εισαγόμενες ρυθμίσεις στην Επιτροπεία ασυνόδευτων είναι "αμφίβολης" αποτελεσματικότητας. Στην πράξη δεν μειώνεται ο χρόνος, δεδομένου ότι απλά επαναλαμβάνονται υπάρχουσες διατάξεις ενώ δεν ορίζεται στο άρθρο 16 αποκλειστική προθεσμία αλλά απλά γίνεται μία γενική διατύπωση ότι οφείλουν οι αρχές να κάνουν σύντομα τη διαδικασία.

Επιπρόσθετα αυξάνεται η σύνθεση του Δ.Σ. του αρμόδιου φορέα Κοινωνικής αλληλεγγύης ΕΚΚΑ και συστήνεται νέα Υπηρεσία. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να επανεξετασθούν οι συγκεκριμένες διατάξεις ώστε να αποφευχθούν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών που συστήνονται με άλλες υπηρεσίες του δημοσίου, ιδίως αυτών της Υπηρεσίας Ασύλου, της Αρχής Προσφυγών, της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και του Ε.Κ.Κ.Α.

## **2) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΤ'ΑΡΘΡΟ**

### **ΜΕΡΟΣ Α'**

#### **ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ**

##### **Άρθρο 1**

###### **Έναρξη και λήξη δικαιώματος σύνταξης από τον ΕΦΚΑ**

Η εφαρμογή ενιαίων κανόνων για το σύνολο των ασφαλισμένων και συνταξιούχων όλων των φορέων που εντάχθηκαν στον ΕΦΚΑ, με την καθιέρωση ενιαίας ρύθμισης έναρξης του δικαιώματος σύνταξης, από την πρώτη του επόμενου της υποβολής της αίτησης συνταξιοδότησης μήνα, υπό την προϋπόθεση ότι κατά την ημερομηνία αυτή πληρούνται όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, σε αντίθετη δε περίπτωση, από την πρώτη ημέρα του μήνα που έπεται εκείνου κατά τον οποίο πληρούνται όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις, είναι θετική.

Θετική είναι και η πρόνοια που πλέον δεν απαιτεί την διακοπή της επαγγελματικής δραστηριότητας, προκειμένου να αρχίσει η συνταξιοδότηση. Έτσι, σε όσες περιπτώσεις ο ασφαλισμένος επιθυμεί να συνεχίσει τη μισθωτή δραστηριότητά του ή το ελεύθερο επάγγελμά του, αρκεί να το δηλώσει στην αίτηση συνταξιοδότησής του, χωρίς πλέον να απαιτείται διακοπή δραστηριότητας από την οικεία ΔΟΥ προκειμένου για ελεύθερους επαγγελματίες ή αυτοαπασχολούμενους.

Θα πρέπει να περιληφθεί ρύθμιση για την έναρξη του δικαιώματος στη σύνταξη αναπηρίας, στην περίπτωση της οποίας η αναπηρία συχνά έχει επέλθει νωρίτερα από την υποβολή της αίτησης συνταξιοδότησης και το γεγονός αυτό είναι εφικτό να διαγνωσθεί και διαγιγνώσκεται από το ΚΕΠΑ.

Επίσης δεν ορίζεται ο χρόνος λήξης της ορφανικής σύνταξης στην περίπτωση παύσης των σπουδών του τέκνου πριν τη συμπλήρωση του 24<sup>ου</sup> έτους της ηλικίας του.

##### **Άρθρο 2**

###### **Έναρξη ασφάλισης στον τ. ΟΓΑ**

Η απλοποίηση στην διαδικασία εγγραφής στα μητρώα Ασφαλισμένων του ΕΦΚΑ όσων υπάγονται στον τώως κλάδο κύριας ασφάλισης αγροτών του τ. ΟΓΑ είναι θετική.

### **Άρθρο 3**

#### **Εύλογη αμφιβολία περί την υπαγωγή σε δύο ή περισσότερους φορείς έως 31.12.2016**

Είναι θετική η περαιτέρω αντιμετώπιση της πολυνομίας και της πολυπλοκότητας του νομοθετικού πλαισίου Κοινωνικής Ασφάλισης για τις βεβαιωμένες ή μη οφειλές προς πρώην φορείς κοινωνικής ασφάλισης ή το Δημόσιο, οι οποίες δημιουργήθηκαν λόγω εύλογης αμφιβολίας ως προς την υποχρέωση υπαγωγής ή μη στην παράλληλη ασφάλιση δύο ή περισσότερων πρώην φορέων ασφάλισης ή του Δημοσίου για το χρονικό διάστημα έως τις 31-12-2016, οι οποίες μπορούν να διαγραφούν ή να απαλλαχθούν τυχόν επιβληθέντων πρόσθετων τελών, τόκων, προσαυξήσεων και επιβαρύνσεων.

Είναι θετικό διότι έρχεται να διορθώσει νομικές και διοικητικές αστοχίες του παρελθόντος, που αιφνιδίασαν ορισμένες κατηγορίες ασφαλισμένων επιβάλλοντάς τους χρηματικές επιβαρύνσεις. Η μεγαλύτερη κατηγορία (χιλιάδες ασφαλισμένοι) από αυτές, είναι επαγγελματίες ασφαλισμένοι στον πρώην ΟΓΑ σε περιοχές μικρού πληθυσμού που ασκούσαν εμπορική δραστηριότητα χαμηλότατου τζίρου, οι οποίοι παράλληλα ήταν κανονικά εγγεγραμμένοι στο Μητρώο αγροτών και ασκούσαν αγροτική δραστηριότητα (τις περισσότερες φορές ήταν το κύριο τους επάγγελμα).

Προκύπτουν ωστόσο ορισμένα κενά προστασίας :

- Από τη διατύπωση ωστόσο του άρθρου αυτού περί «εύλογης αμφιβολίας» περί την υπαγωγή (και από την παρ. 2 του άρθρου που εξειδικεύει τις περιπτώσεις «εύλογης αμφιβολίας»), ενδέχεται να θεωρηθεί ότι αυτή είναι εφαρμοστέα μόνον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υφίστατο δυσκολία ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου, και όχι στις (περισσότερες ενδεχομένως) περιπτώσεις εσφαλμένης (μη) υπαγωγής από άγνοια νόμου, συμπεριλαμβανόμενης άγνοιας νόμιμων προθεσμιών.

- Από τη διατύπωση του άρθρου για την εύλογη αμφιβολία ως προς την υποχρέωση υπαγωγής ή μη στην «παράλληλη ασφάλιση δύο ή περισσότερων φορέων», δεν προκύπτει

- ο εάν καλύπτει μόνον τις περιπτώσεις στις οποίες νομίμως ασφαλίστηκε κάποιος στον ένα φορέα για την εργασία του και τίθεται το ερώτημα εάν έπρεπε να ασφαλιστεί σε άλλο φορέα για άλλη, δεύτερη, εργασία του (παλιοί ασφαλισμένοι) και, άρα, εξαιρεί τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ασφάλιση για μία εργασία έγινε σε έναν φορέα ενώ άλλος φορέας διεκδικεί την υπαγωγή της ίδιας εργασίας στη δική του ασφάλιση (αν και η παρ. 2 περ. ε' φαίνεται να αφορά ακριβώς την περίπτωση αυτή)

ενώ τέλος δεν είναι σαφές εάν περιλαμβάνονται ή εξαιρούνται οι περιπτώσεις των νέων ασφαλισμένων που καλούνται να καταβάλλουν εισφορές επειδή έχασαν την εξαμηνιαία προθεσμία του άρθρου 39 Ν. 2084/1992 για επιλογή φορέα ασφάλισης όταν αναλάμβαναν νέα εργασία.

Περαιτέρω, δεν είναι σαφής η σχέση μεταξύ της υπουργικής απόφασης που θα εκδίδεται για την επίλυση των εν λόγω αμφισβητήσεων (παρ. 3) με τη διαδικασία που θα ξεκινά μετά από το αίτημα του κάθε ενδιαφερόμενου στον ΕΦΚΑ και στο ΕΤΕΑΕΠ, δεν είναι δηλαδή σαφές εάν η ΥΑ θα είναι κανονιστική (θα εξειδικεύσει τις περιπτώσεις εύλογης αμφιβολίας γενικά και αόριστα ως γενικώς ισχύων κανόνας δικαίου) ή θα αποτελεί το καταληκτικό στάδιο της διαδικασίας επίλυσης διαφορών.

Τέλος, δεν προκύπτει σε ποιό χρόνο θα ολοκληρώνεται η περιγραφόμενη στην παρ. 3 διοικητική διαδικασία. Επειδή η θέσπιση μίας διαδικασίας ενώπιον της Διοίκησης χωρίς ταυτόχρονη διασφάλιση της γρήγορης διεκπεραίωσής της μπορεί να προκαλέσει περισσότερα προβλήματα από αυτά που επιχειρεί να επιλύσει (και μάλιστα εν προκειμένω τόσο για τους ασφαλισμένους όσο και για τους ασφαλιστικούς φορείς), θα πρέπει να αποσαφηνιστούν νομοθετικά οι καταλαμβανόμενες από τη διάταξη περιπτώσεις και να προβλεφθεί από το νόμο ότι έως την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας δεν θα εκδίδονται καταλογιστικές πράξεις εισφορών και, εάν έχουν εκδοθεί, δεν θα επιτρέπεται η δυνάμει αυτών διενέργεια πράξεων αναγκαστικής εκτέλεσης.

Προκειμένου λοιπόν η διάταξη να επιτύχει τον σκοπό της, η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να ορίζεται ξεκάθαρα ότι όσοι επαγγελματίες έχουν καταβάλει εισφορές στον ΟΓΑ θα πρέπει να διαγράφονται οριστικά οι αδικώς καταλογισμένες οφειλές τους προς τον ΟΑΕΕ. Εκτός του ότι πλήρωναν κανονικά εισφορές στον ΟΓΑ οι εκατοντάδες αυτοί ασφαλισμένοι (τις περισσότερες φορές την ανώτερη εισφορά του ΟΓΑ) ο ΟΑΕΕ τους έχει χρεώσει εισφορές υγείας, σύνταξης (που παράλληλα πλήρωναν στον ΟΓΑ), ενώ, μετά την εισαγωγή του ν. 4387/2016, έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο, το τμήμα ΟΑΕΕ του ΕΦΚΑ να τους έχει ανεβάσει ασφαλιστική κατηγορία με βάση μη πραγματικά αλλά τεκμαρτά εισοδήματα, συνδέοντας τις ασφαλιστικές εισφορές με το εισόδημα.

Περαιτέρω, για την βελτίωση της διάταξης, στους λόγους εύλογης αμφιβολίας θα πρέπει να προστεθεί και η έλλειψη ενημέρωσης από το ΟΑΕΕ σε κάθε ασφαλισμένο για την άρση της απαλλαγής του από τον 8ο μήνα του 2010. Αυτή η ενημέρωση θα έπρεπε να οριστεί αναδρομικά σε προσωπικό επίπεδο και να είναι έγκαιρη και σαφής, ώστε να έχει παράξει τα αποτελέσματά της. Τέλος προβλέπεται η έκδοση Υπουργικής Απόφασης, με την οποία θα καθοριστούν οι τελικοί όροι και η οποία παρακαλούμε να γνωστοποιηθεί στους κοινωνικούς εταίρους πριν την έκδοσή της, ώστε να εκφράσουν την γνώμη τους επ' αυτής.

Συμπερασματικά, η λύση του συγκεκριμένου χρονίζοντος προβλήματος πρέπει να γίνεται με αυτόματο και αντικειμενικό τρόπο και να μην επαφίεται στην καλή διάθεση των Υπηρεσιών που δημιούργησαν και εν πολλοίς διατηρούν το πρόβλημα.

#### **Άρθρο 4**

##### **Βεβαιωμένες ή μη οφειλές ΟΤΑ και εκκλησιαστικών ΝΠΔΔ προς ΦΚΑ**

Με το άρθρο αυτό προβλέπονται απαλλαγές από πρόσθετα τέλη, προσαυξήσεις και επιβαρύνσεις οφειλών εισφορών εις βάρος των ΟΤΑ που γεννήθηκαν μετά την έκδοση δικαστικών αποφάσεων για την πλήρη, για όλους τους ασφαλιστικούς κινδύνους, ασφάλιση των σχολικών φυλάκων που προσλήφθηκαν ως απασχολούμενοι σε προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας αλλά θεωρήθηκαν ως εργαζόμενοι με σχέση εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου. Παρόμοια απαλλαγή προβλέπεται και για εκκλησιαστικά νπδδ, πλην όμως, αφενός, το οικείο σημείο του άρθρου 4 είναι διατυπωμένο με αόριστο τρόπο, η δε ουσία της ρυθμίσεως και το νόημα αυτής περιέχονται

στην Αιτιολογική Έκθεση, γεγονός που δύναται να επιτρέψει παρερμηνείες και, ιδίως, επίκληση της διατάξεως και για άλλες περιπτώσεις πέραν των αναφερομένων στην Αιτιολογική Έκθεση.

## **ΜΕΡΟΣ Β΄**

### **ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄**

##### **ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

### **Άρθρο 5**

#### **Διοικητικές κυρώσεις για αδήλωτη εργασία**

Κατά την επικύρωση του Οδικού Χάρτη για την Αδήλωτη Εργασία (Οκτώβριος 2016), διατυπώθηκε από την πλευρά των θεσμικών κοινωνικών εταίρων που στήριξαν και στηρίζουν το πρόγραμμα καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας με την τεχνική βοήθεια του ILO ότι η μετατροπή της ανεπίσημης εργασίας σε επίσημη απασχόληση μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας και της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών καθώς και την αποτελεσματικότητα της αγοράς, ενώ συμβάλλει στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης, στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και στην ένταξη, στην εξάλειψη των παγίδων της φτώχειας και την αποφυγή των στρεβλώσεων της αγοράς.

Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας και η αποτελεσματική του αντιμετώπιση θα πρέπει να βασίζεται στο συνεκτικό σχεδιασμό και την εφαρμογή μια σειράς πρωτοβουλιών και δράσεων, καθώς και στη συνεπή παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής τους. Σημασία για την καταπολέμηση της παραβατικής συμπεριφοράς έχει να είναι υψηλή η πιθανότητα εντοπισμού της παράβασης.

Ειδικότερα, προτείνεται στην παρ. 1 η φράση «.....που διαπιστώνει τη μη αναγραφή εργαζόμενου σε ισχύοντα πίνακα προσωπικού που τηρείται από τον εργοδότη» να αντικατασταθεί ως εξής: «.....που διαπιστώνει ότι εργαζόμενος απασχολείται σε εργοδότη, χωρίς ο τελευταίος να τον έχει δηλώσει νομίμως στις αρμόδιες αρχές”.



Στην παρ. 2 τα έτη για την περίπτωση υποτροπής να επεκταθούν από τρία (3) σε τέσσερα (4).

Στην παρ. 4 και στη συνέχεια της πρότασης “.....εκτός εάν ο εργοδότης ή ο εργαζόμενος αποδείξουν διαφορετικά” να προστεθεί η φράση “θεωρούμενης αυτής της περιόδου ως χρόνου πραγματικής υπηρεσίας για τον υπολογισμό των αποδοχών του εργαζόμενου, τη χορήγηση της ετήσιας κανονικής άδειας απουσίας και του επιδόματος αδείας, την επαγγελματική εξέλιξη, καθώς και για τον υπολογισμό της αποζημίωσης σε περίπτωση απόλυσής του”.

## **Άρθρο 6**

### **Δικαίωμα και προϋποθέσεις έκπτωσης**

Είναι θετικό ότι οι προτεινόμενες διατάξεις έχουν αποτελέσει αντικείμενο τριμερούς θεσμικού κοινωνικού διαλόγου μεταξύ Υπουργείου Εργασίας και εθνικών κοινωνικών εταίρων, με την παρουσία και του ILO, σε ό,τι αφορά την πρόταση του Υπουργείου Εργασίας για τη νέα αρχιτεκτονική του προστίμου και τη δυνατότητα μείωσής του σε περίπτωση που ο εργοδότης προχωρήσει στην πρόσληψη με σύμβαση εργασίας πλήρους απασχόλησης για τουλάχιστον ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Στο πλαίσιο της διαβούλευσης στο αρμόδιο Τμήμα του ΑΣΕ, η εργατική (ΓΣΕΕ) και η εργοδοτική πλευρά (ΕΣΕΕ και ΓΣΕΒΕΕ) κατέθεσαν διαφοροποιημένες προτάσεις.

Με την προωθούμενη ρύθμιση γίνεται αποδεκτή η πρόταση του ΣΕΤΕ σε περιπτώσεις εποχικών επιχειρήσεων, για να αντιμετωπιστούν περιπτώσεις που λόγω της φύσης της δραστηριότητάς τους δεν επαρκεί το εναπομένον διάστημα λειτουργίας για την συμπλήρωση του ελάχιστα απαιτούμενου διαστήματος απασχόλησης προκειμένου να γίνει χρήση της έκπτωσης, δίνεται η δυνατότητα κατάτμησης της σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου με την προϋπόθεση ότι αυτή ολοκληρώνεται στο πέρας της επόμενης περιόδου λειτουργίας.

Προτείνεται στο τέλος της παρ. 1 να προστεθεί: «Σε περίπτωση που διαπιστωθεί οποιαδήποτε περαιτέρω παραβίαση στους όρους εργασίας του αδήλωτου εργαζόμενου κατά το διάστημα της ως άνω απασχόλησης, τότε το σχετικό προβλεπόμενο πρόστιμο διπλασιάζεται, ενώ εάν κατά το διάστημα της απασχόλησης του αδήλωτου εργαζόμενου

διαπιστωθούν παραβιάσεις στα εργασιακά δικαιώματα και των λοιπών εργαζομένων του εργοδότη/επιχείρησης, εφαρμόζεται η διάταξη του στοιχείου β της παραγράφου 3 του άρθρου 23 του ν. 3996/2011, όπως ισχύει”.

Στην παρ. 3 η φράση: “.....αν ο εργαζόμενος με υπεύθυνη δήλωση του που φέρει θεώρηση του γνησίου της υπογραφής δηλώνει ότι δεν επιθυμεί την πρόσληψη του” να αντικατασταθεί ως εξής:—“Σε περίπτωση που η απασχόληση του αδήλωτου εργαζόμενου καθίσταται αδύνατη και ο εργοδότης, εντός τριών (3) εργάσιμων ημερών από την ημέρα του ελέγχου προβεί στην πρόσληψη άλλου εργαζομένου, το δικαίωμα έκπτωσης διατηρείται, σύμφωνα με τις περιπτώσεις της παρ. 1.”

Στην παρ. 7 να προστεθεί: “και καταβάλει το πρόστιμο μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης επιβολής του”.

## **Άρθρο 7**

### **Άπαξ καταβολή προστίμου**

Είναι θετική ρύθμιση. Για την αποφυγή ενδεχόμενων αλληλοεπικαλύψεων μεταξύ των ελεγκτικών μηχανισμών του ΣΕΠΕ και του ΕΦΚΑ και την εκ νέου επιβολή της ίδιας κύρωσης για την ίδια παράβαση, προβλέπεται, στην προτεινόμενη ρύθμιση, ότι η υποχρέωση καταβολής του προστίμου ισχύει για την Πράξη Επιβολής Προστίμου που κοινοποιήθηκε πρώτη στον εργοδότη.

## **Άρθρο 8**

### **Εξουσιοδοτικές διατάξεις - Έναρξη ισχύος**

Προβλέπεται η έκδοση Υπουργικής Απόφασης για την υλοποίηση της διάταξης, η οποία θα πρέπει να γνωστοποιηθεί στους κοινωνικούς εταίρους πριν την έκδοσή της, προς έκφραση γνώμης, και στα πλαίσια του Τμήματος για την Αντιμετώπιση της Αδήλωτης Εργασίας του Ανώτατου Συμβουλίου Εργασίας. Η ΟΚΕ ωστόσο οφείλει να επισημάνει τη σημαντική καθυστέρηση έκδοσης των κατ’ εξουσιοδότηση προβλεπόμενων Υπουργικών Αποφάσεων, όπου αυτές έχουν προβλεφθεί στη νομοθεσία, με αποτέλεσμα την επίταση της ανασφάλειας δικαίου.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄**

### **ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ**

#### **Άρθρο 9**

##### **Ευθύνη αναθέτοντος και εργολάβου έναντι των εργαζομένων**

Στο **άρθρο 9** επιχειρείται η βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων, που απασχολούνται από εργολάβους και υπεργολάβους και προς τούτο ο αναθέτων το έργο σε εργολάβο καθίσταται αλληλεγγύως και εις ολόκληρο συνυπεύθυνος με τον εργοδότη του εργαζόμενου, εργολάβο, υπεργολάβο ή αλληλουχία υπεργολάβων για καταβολή μισθών, ασφαλιστικών εισφορών και αποζημίωσης απόλυσης.

Δεδομένων των διαφορετικών απόψεων και προσεγγίσεων μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, η ΟΚΕ θεωρεί (όπως αναφέρεται και στην Γενική Αξιολόγηση) ότι η συγκεκριμένη διάταξη θα πρέπει να αποτελέσει εκ νέου αντικείμενο συστηματικού κοινωνικού διαλόγου των κοινωνικών εταίρων στο πλαίσιο της ΟΚΕ, ώστε να επιτυγχάνει τον στόχο της χωρίς να παραμένει ανεφάρμοστη και να δημιουργεί και στους εργοδότες και στους εργαζομένους περισσότερα προβλήματα από όσα υποτίθεται ότι επιθυμεί να λύσει.

#### **Άρθρο 10**

##### **Πρακτική άσκηση και μαθητεία σε επιχειρήσεις**

Ιδιαίτερα κρίσιμο ζήτημα για όλους τους θεσμικούς κοινωνικούς εταίρους είναι το θέμα της πρακτικής άσκησης και της μαθητείας και η αποκατάσταση του θεσμικού κοινωνικού διαλόγου στα ζητήματα αυτά. Όπως αναφέρεται και στο Κείμενο Πολιτικής των εθνικών κοινωνικών εταίρων ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ, ΕΣΕΕ, ΣΕΤΕ για τον κοινωνικό διάλογο σε ζητήματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, με έμφαση στην εφαρμογή του δυικού μοντέλου μαθητείας, που συμφωνήθηκε στο πλαίσιο του κοινού έργου με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (Νοέμβριος 2015), είναι επιβεβλημένη η σύνδεση ενός νέου συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, με τις ανάγκες της δομής απασχόλησης και τις προτεραιότητες της οικονομίας, για την ποιοτική αναβάθμιση της απόκτησης δεξιοτήτων μέσω της πρακτικής άσκησης και της μαθητείας στις επιχειρήσεις.

Για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητάς του, είναι απαραίτητη η ουσιαστική και ισότιμη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στις διαδικασίες διαβούλευσης και θεσμοθέτησης του συγκεκριμένου πλαισίου. Η συγκεκριμένη διάταξη πρέπει να λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι οι πρακτικά ασκούμενοι δεν καταλαμβάνουν θέσεις εργασίας, αλλά αποκτούν εργασιακή εμπειρία και εκπαιδεύονται δίπλα σε έμπειρα στελέχη με γνώση και υπευθυνότητες.

Για το λόγο αυτό, θεωρούμε ότι η καταχώρηση στο πληροφοριακό σύστημα ΕΡΓΑΝΗ των μαθητών, σπουδαστών και φοιτητών που απασχολούνται για πρακτική άσκηση ή μαθητεία πρέπει να είναι διακριτή και να λαμβάνει υπόψη τις προαναφερθείσες παρατηρήσεις ώστε να μην στρεβλώνει την έννοια της μαθητείας και της πρακτικής άσκησης, όπως έχει αναγνωριστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

## **Άρθρο 11**

### **Μέτρα πρόληψης και αντιμετώπισης της θερμικής καταπόνησης των εργαζομένων**

Η προαγωγή των θεμάτων υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων αποτελούν πάγια προτεραιότητα των θεσμικών κοινωνικών εταίρων, και μεταξύ αυτών και η θερμική καταπόνηση των εργαζομένων κατά το θέρος. Στο πλαίσιο αυτό συμμετέχουν στη νεοσύστατη Τεχνική Ομάδα Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας η οποία επεξεργάζεται και θα προτείνει μέτρα σχετικά με τη θερμική καταπόνηση των εργαζομένων κατά το θέρος. Οι προτάσεις και τα ευρήματα της ομάδας αυτής πρέπει να ληφθούν υπόψη στις σχεδιαζόμενες Υπουργικές αποφάσεις, καθώς και να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στη σχετική γνωμοδότηση του Συμβουλίου Υγείας και Ασφάλειας της Εργασίας, το οποίο είναι το πλέον αρμόδιο τριμερές όργανο για θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων.

## **Άρθρο 12**

### **Τροποποίηση του άρθρου 80 του ν. 4144/2013 (Α' 88)**

Με τη διάταξη της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 36 του ν. 4488/2017 (Α' 137) καταργήθηκε το σύστημα της χειρόγραφης τήρησης του ειδικού βιβλίου τροποποίησης ωραρίου εργασίας και υπερωριών στον χώρο εργασίας και της γνωστοποίησής τους στο

Πληροφοριακό Σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» τον επόμενο μήνα. Αντ' αυτού, καθιερώθηκε η διαδικασία αναγγελίας της υπερεργασίας και της νόμιμης υπερωριακής απασχόλησης με την γνωστοποίηση αυτών στο Πληροφοριακό Σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ», το αργότερο πριν την έναρξη της πραγματοποίησής τους.

Ωστόσο αυτή η ρύθμιση δεν έχει εφαρμοσθεί ακόμη, δεδομένης της καθυστέρησης έκδοσης της προβλεπόμενης Υπουργικής Απόφασης, η οποία δημοσιεύθηκε στις 22 Ιουνίου 2018 (ΦΕΚ Β. 2401).

## **ΜΕΡΟΣ Δ΄**

### **ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ**

#### **Άρθρο 40**

##### **Ηλεκτρονική κοινοποίηση εγγράφων και πράξεων του ΣΕΠΕ**

Η ηλεκτρονική κοινοποίηση εγγράφων και πράξεων του ΣΕΠΕ αποτελεί εκσυγχρονισμό του συστήματος επίδοσης των εγγράφων από τους δημόσιους φορείς, η οποία θα ωφελήσει τόσο την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών όσο και τη μείωση της διοικητικών βαρών στις επιχειρήσεις.

Παρόλα αυτά, θεωρούμε σκόπιμο να διατηρηθεί το εδάφιο του προηγούμενου άρθρου 27 που αναφέρει ότι αν για οποιοδήποτε λόγο δεν είναι δυνατή η κοινοποίηση των εγγράφων μέσω του ΟΠΣ – ΣΕΠΕ, αυτή θα πραγματοποιείται με κάθε πρόσφορο τρόπο, ιδίως με αποστολή με συστημένη επιστολή, η οποία θα αποδεικνύεται με σχετική απόδειξη παραλαβής του εγγράφου. Για την επίδοση των πράξεων αυτών εφαρμόζονται το άρθρο 19 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και τα άρθρα 47 έως 57 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας σχετικά με τις επιδόσεις.

**Θα πρέπει βέβαια να επισημανθεί και να ληφθεί υπόψη ότι η προβλεπόμενη κοινοποίηση πράξεων του ΣΕΠΕ είναι κοινοποίηση διοικητικής πράξης που επιφέρει νόμιμα αποτελέσματα** μετά την παρέλευση 5 ημερών από την επόμενη ημέρα της αναρτήσεως και αποστολής ειδοποίησης στο ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, χωρίς μάλιστα να αναφέρεται σε ποια διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Η πρόβλεψη αυτή, όπως και κάθε πρόβλεψη «πλασματικής» επίδοσης πράξεων, στις οποίες μάλιστα περιλαμβάνονται πράξεις επιβολής υψηλών προστίμων, δεν συνάδει με

την κατοχύρωση του δικαιώματος της έννομης προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. και άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ), διότι ισοδυναμεί με την πλήρη και οριστική απώλεια του δικαιώματος προσφυγής στη δικαιοσύνη σε κάθε περίπτωση που για τον οποιονδήποτε λόγο ο θιγόμενος πολίτης δεν λάβει γνώση της διοικητικής πράξης. Η ζημία αυτή είναι μόνιμη και σοβαρή και δεν μπορεί η τυχόν μείωση του διοικητικού κόστους που επιτυγχάνεται από την παράλειψη κοινοποίησης να θεωρηθεί ως επιτακτικό δημόσιο συμφέρον κατάλληλο και επαρκές για την διακινδύνευση του εν λόγω συνταγματικού δικαιώματος. Επομένως απαιτείται κάποια διαδικαστική συμπλήρωση που να διευκολύνει τον διοικούμενο να ασκήσει τα δικαιώματά του.

#### **Άρθρο 41**

##### **Αναγνώριση Συνδέσμου Βιομηχανιών Βορείου Ελλάδος ως ισότιμου κοινωνικού εταίρου**

Με τη συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη επιχειρείται από την κυβέρνηση να συμπεριληφθεί στους θεσμικούς κοινωνικούς εταίρους ο Σύνδεσμος Βιομηχανιών Βορείου Ελλάδος (Σ.Β.Β.Ε.), μια περιφερειακή οργάνωση που καλύπτει μόνο επιχειρήσεις της Βορείου Ελλάδος, μη συνοδευόμενη από επαρκή τεκμηρίωση στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων που να δικαιολογούν την ιδιότητα του θεσμικού κοινωνικού εταίρου.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 § 3 του Ν. 1876/1990 «οι εθνικές γενικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας συνάπτονται από τις τριτοβάθμιες οργανώσεις των εργαζομένων και τις αναγνωριζόμενες ως ευρύτερης εκπροσώπησης οργανώσεις των εργοδοτών ή πανελληνίας έκτασης». Στην εισηγητική έκθεση αυτής της διάταξης σημειώνεται, δε, ότι ο νόμος δεν απονέμει κατά τεκμήριο αμάχητο σε ορισμένες εκ των προτέρων καθοριζόμενες συνδικαλιστικές οργανώσεις την ικανότητα να υπογράψουν την εθνική γενική συλλογική σύμβαση εργασίας, πράγμα που είχε επικριθεί υπό καθεστώς του παλαιού νόμου 3239/1955 περί συλλογικών συμβάσεων και διαιτησίας, τον οποίο κατήργησε ο ισχύων νόμος 1876/1990.

Με την προτεινόμενη διάταξη, ο Σύνδεσμος Βιομηχανιών Βορείου Ελλάδος (ΣΒΒΕ) αναγνωρίζεται θεσμικά ως ισότιμος κοινωνικός εταίρος των λοιπών αντιπροσωπευτικών εργοδοτικών οργανώσεων, δηλαδή της ΓΣΕΒΕΕ, της ΕΣΕΕ, του ΣΕΤΕ και του ΣΕΒ. Η εισαγωγική διάταξη περί κοινωνικών εταίρων, είναι το άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 1876/1990, το οποίο και τους αποδίδει το περιεχόμενο των οργανώσεων «ευρύτερης εκπροσώπησης», προφανώς πανελλαδικής. Ο κατά τα λοιπά σεβαστός ΣΒΕΕ είναι μια ακόμη -από τις πολλές- περιφερειακή οργάνωση που καλύπτει έναν τομέα της οικονομίας που ήδη εκπροσωπείται στο επίπεδο των εθνικών κοινωνικών εταίρων από τον ΣΕΒ. Εν προκειμένω, ο περιφερειακός χαρακτήρας της εν λόγω εργοδοτικής οργάνωσης προκαλεί ερωτηματικά ως προς το κενό εκπροσώπησης που καλείται να καλύψει, δεδομένης, άλλωστε, της κάλυψης όλων των κλάδων και τομέων της οικονομίας από τις τέσσερις (4) αναγνωρισμένες πανελλήνιας έκτασης και ευρύτερης εκπροσώπησης εργοδοτικές οργανώσεις (ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ, ΕΣΕΕ και ΣΕΤΕ).

Η προτεινόμενη ρύθμιση επομένως καταλύει την ισότητα αντιμετώπισης των αντιπροσωπευτικών εργοδοτικών οργανώσεων που έχουν ήδη επιλεγεί από τον νομοθέτη ως εθνικής εμβέλειας και κατ' εξαίρεση παρέχει ισότιμη θέση εθνικής εμβέλειας σε εργοδοτικό φορέα που είναι περιφερειακός. Με την έννοια αυτή η προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση είναι αντίθετη με την παρ. 2 τού άρθρου 3 της Διεθνούς Σύμβασης 87/1948, που έχει επικυρώσει η Ελλάδα με το ν.δ. 4204/1961, και παρακωλύει τη νόμιμη δράση και λειτουργία των συνδικαλιστικών οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων.