

Ανάθεση αρμοδιοτήτων απονομής συνταξιοδοτικών παροχών σε ιδιώτες (άρθρα 255 και 257 Ν. 4798/2021): Συνταγματική οπτική¹

Απόστολος Παπακωνσταντίνου, Δρ. Συνταγματικού Δικαίου – Δικηγόρος², Μέλος του ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

1. Το πρόβλημα και η πρόσφατη απάντηση του νομοθέτη

Η χορήγηση εντός ευλόγου χρόνου των συνταξιοδοτικών παροχών (κύριων και επικουρικών συντάξεων) που δικαιούται ο ασφαλισμένος μετά τη συνταξιοδότησή του δεν αποτελεί απλή ευχέρεια αλλά υποχρέωση του κράτους, η οποία απορρέει αφενός από τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ., που θεμελιώνει το (κοινωνικό) δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, αφετέρου δε από τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1 Συντ. και 1 ΠΠ της ΕΣΔΑ, οι οποίες κατοχυρώνουν την οικονομική ελευθερία και το δικαίωμα στην περιουσία, αντίστοιχα, δεδομένου ότι η αξίωση για την καταβολή των προβλεπόμενων στον νόμο συνταξιοδοτικών παροχών συνιστά πριν και πάνω απ' όλα αξίωση περιουσιακής φύσεως. Είναι σαφές ότι η υπερβολικά μεγάλη διάρκεια στην απονομή των συνταξιοδοτικών παροχών περιορίζει κατά τρόπο συνταγματικά ανεπίτρεπτο το εν λόγω δικαίωμα νομίμου προσδοκίας περιουσιακής φύσεως.

Οι σοβαρές καθυστερήσεις στην απονομή των συντάξεων αποτελούν ένα χρόνιο φαινόμενο που ταλανίζει το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας, τείνει δε την τελευταία δεκαετία να λάβει εκρηκτικές διαστάσεις, αφού οι συνταξιούχοι είναι σε πολλές περιπτώσεις υποχρεωμένοι να αναμένουν αρκετά χρόνια για τη λήψη της συντάξεως που δικαιούνται. Πρόκειται για πρακτική που πλήττει, δίχως αμφιβολία το κύρος της χώρας και υπονομεύει δραστικά το κράτος δικαίου.

Με τη σταδιακή υπέρβαση της δριμείας οικονομικής κρίσης που πέρασε η χώρα μας κατά τη δεκαετία του 2010 και την αποκατάσταση της ομαλότητας στη θεσμική λειτουργία της, τίθεται πλέον επιτακτικά επί τάπητος το ζήτημα της αντιμετώπισης του παθολογικού αυτού φαινομένου, οι ρίζες του οποίου εντοπίζονται στις χρόνιες παθογένειες που πλήττουν την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Η

¹ Το κείμενο αποδίδει εισήγηση του συγγραφέα στη διαδικτυακή Ημερίδα που συνδιοργάνωσαν την 18.05.2021 το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου και η Ένωση για την Προάσπιση των Κοινωνικών Δικαιωμάτων.

² Βασικός εταίρος της Δικηγορικής Εταιρείας «ΑΠ. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ - Ν.-Κ. ΧΛΕΠΑΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ».

πλέον πρόσφατη απόπειρα προς την κατεύθυνση αυτή επιχειρήθηκε με τις διατάξεις των άρθρων 255 και 257 του ν. 4798/2021. Η εισήγηση έχει ως σκοπό την παρουσίαση των βασικών ρυθμίσεων και την κριτική προσέγγιση του περιεχομένου τους. Όπως προκύπτει από τη συνολική επισκόπηση των διατάξεων, πρόκειται για ένα εγχείρημα συνολικής αντιμετώπισης του προβλήματος. Ωστόσο, οι καλές προθέσεις δεν επαρκούν πάντα, αφεαυτών, ούτε διασφαλίζουν τα επιθυμητά αποτελέσματα, ιδιαίτερα όταν τίθενται ζητήματα συμβατότητας με το Σύνταγμα.

2. Οι ρυθμίσεις

Με το άρθρο 255 εξαγγέλλεται πανηγυρικά η δυνατότητα *«πιστοποιημένων επαγγελματιών»* να *«συμπράττουν στη διαδικασία απονομής συνταξιοδοτικών παροχών»*. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω *«πιστοποιημένοι επαγγελματίες»* αποκτούν τη δυνατότητα να διαπιστώνουν τον χρόνο ασφάλισης, την ύπαρξη τυχόν οφειλομένων εισφορών, να υπολογίζουν τα ποσά για την αναγνώριση πλασματικού χρόνου, καθώς και να εκδίδουν σχετικές βεβαιώσεις επ' αυτών. Επιπλέον, δύνανται να συντάσσουν σχέδιο απόφασης τόσο προσωρινής, όσο και οριστικής (κύριας και επικουρικής) σύνταξης, αλλά και να εκδίδουν την προσυνταξιοδοτική βεβαίωση. Σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, τα ανωτέρω σχέδια και βεβαιώσεις *«παράγουν πλήρη απόδειξη ως προς τα στοιχεία που εμπεριέχονται σε αυτές»*, ενώ με βάση αυτές τις βεβαιώσεις οι αρμόδιες υπηρεσίες του e-ΕΦΚΑ υπολογίζουν το ποσό της σύνταξης και εκδίδουν την οικεία πράξη απονομής της. Εξάλλου, με βάση το σχέδιο προσωρινής ή οριστικής σύνταξης που οι ίδιοι εκπονούν, οι αρμόδιες Υπηρεσίες υποχρεούνται να εκδώσουν τη συνταξιοδοτική απόφαση εντός τριάντα ημερών, ενώ μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας αυτής, το εν λόγω σχέδιο θεωρείται εγκεκριμένο και επέχει θέση πράξης απονομής σύνταξης. Παραλλήλως, προβλέπεται το *«ανεύθυνο»* των υπαλλήλων που εκδίδουν πράξεις απονομής σύνταξης με βάση τα ανωτέρω σχέδια και βεβαιώσεις σε περίπτωση που αυτά είναι εσφαλμένα.

Ως πιστοποιημένοι επαγγελματίες για τη διενέργεια των ανωτέρω πράξεων νοούνται, σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, τα μέλη των Δικηγορικών Συλλόγων της χώρας που διαθέτουν τουλάχιστον τριετή άσκηση δικηγορίας, καθώς και λογιστές – φοροτεχνικοί που είναι κάτοχοι επαγγελματικής ταυτότητας Α΄ τάξης. Τα εν λόγω πρόσωπα μπορούν να ασκούν τις ανωτέρω αρμοδιότητες, εφόσον περατώσουν επιτυχώς σχετικό σεμινάριο επιμόρφωσης, ασκούν δε το έργο τους κατόπιν επιλογής και ανάθεσης του ενδιαφερομένου (ασφαλισμένου ή δικαιούχου του ασφαλισμένου),

ενώ ο e-ΕΦΚΑ καταβάλλει σε αυτούς κατ' αποκοπήν αποζημίωση για κάθε επιμέρους πράξη, η οποία δεν υπόκειται σε φόρο ή εισφορά.

Περαιτέρω, ορίζεται ότι με τη σχετική ανάθεση *«παρέχεται αυτοδικαίως, ακόμη κι εάν δεν μνημονεύεται ρητώς στο σχετικό έγγραφο, εξουσιοδότηση για την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων που αφορούν στον αναθέσαντα ασφαλισμένο ή δικαιούχο»*. Ακόμη, με τις εν λόγω διατάξεις προβλέπεται ότι ο e-ΕΦΚΑ πραγματοποιεί κάθε μήνα *«τυχαίο δειγματοληπτικό έλεγχο σε ποσοστό τουλάχιστον 5% των πράξεων απονομής σύνταξης που εκδόθηκαν βάσει βεβαιώσεων πιστοποιημένων επαγγελματιών τον προηγούμενο μήνα»*. Επίσης, μπορεί να γίνεται έλεγχος και σε άλλες περιπτώσεις που θα κρίνει η Υπηρεσία. Σε περίπτωση που από μεταγενέστερο έλεγχο προκύψει σφάλμα στις ανωτέρω βεβαιώσεις ή στα σχέδια αποφάσεων, η απόφαση απονομής σύνταξης που βασίζεται σε αυτές ανακαλείται ή μεταρρυθμίζεται το αργότερο εντός δεκαετίας από την έκδοση της απόφασεως. Τέλος, με το **άρθρο 257** προβλέπεται ότι η προσυνταξιοδοτική βεβαίωση που εκδίδουν οι ως άνω *«πιστοποιημένοι επαγγελματίες»* εξομοιώνεται με απόφαση, αποτελεί εκτελεστή πράξη της Διοίκησης και υπόκειται στις διοικητικές προσφυγές που προβλέπονται από τη νομοθεσία, ενώ *«παράγουν πλήρη απόδειξη ως προς τα στοιχεία που εμπεριέχονται σε αυτές»*.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει τις ανωτέρω ρυθμίσεις του νόμου, αιτίες για τις σημαντικές καθυστερήσεις στις απονομές συντάξεων είναι *«η έλλειψη ψηφιοποίησης, η αναστάτωση που προκλήθηκε από τη βεβιασμένη ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων το έτος 2016, η ανάγκη για παρεμβολή πολλών υπαλλήλων στη διαδικασία καταγραφής του ασφαλιστικού ιστορικού των ασφαλισμένων και στην εύρεση και εφαρμογή της αντίστοιχης νομοθετικής ρύθμισης, σε συνδυασμό με την αύξηση των αιτημάτων για σύνταξη»*. Μεταξύ δε των *«βραχυπρόθεσμων στόχων»* της εν λόγω ρύθμισης αναφέρεται *«η επιτάχυνση της απονομής συντάξεων»* και μεταξύ των *«μακροπρόθεσμων στόχων»* *«η ενίσχυση του συστήματος απονομής συντάξεων του e-ΕΦΚΑ, μέχρι την πλήρη ψηφιοποίησή του»*, καθώς και *«η απλούστευση της διαδικασίας απονομής συντάξεων του e-ΕΦΚΑ»*. Σύμφωνα πάντως με την ίδια αιτιολογική έκθεση: *«Πρόκειται για ρύθμιση η οποία αναμένεται να έχει προσωρινό χαρακτήρα, καθώς προχωρά με ταχείς ρυθμούς η ψηφιοποίηση του e-ΕΦΚΑ και καταβάλλεται κάθε προσπάθεια ώστε, όσο πιο σύντομα γίνεται, να εκδίδονται οι συντάξεις αποκλειστικά με ψηφιακό τρόπο»*. Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την εν λόγω αιτιολογική έκθεση, η κατά τα ανωτέρω

πλήρης αποδεικτική ισχύ των βεβαιώσεων που εκδίδουν οι «πιστοποιημένοι επαγγελματίες» παρομοιάζεται με «τις πιστοποιήσεις που κάνουν οι δικηγόροι για το γνήσιο της εντολής των εντολέων τους κατά τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας» αλλά και «με τη βεβαίωση της ακριβείας των μεταφράσεων», ενώ τα σχέδια αποφάσεως απονομής σύνταξης που εκπονούνται από τους ίδιους και θεωρούνται, εάν δεν εγκριθούν εντός προθεσμίας τριάντα ημερών, εκτελεστές διοικητικές πράξεις, παρομοιάζονται με «την έκδοση πράξης διοικητικού προσδιορισμού φόρου με βάση τη δήλωση του φορολογουμένου».

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, με τις διατάξεις των άρθρων 255 και 257 του ν. 4798/2021 επιχειρείται, για πρώτη φορά, η απονομή των συνταξιοδοτικών παροχών με τη σύμπραξη ιδιωτών («πιστοποιημένοι επαγγελματίες»). Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εν λόγω επαγγελματίες τείνουν να υποκαταστήσουν το έργο των αρμοδίων οργάνων της Διοικήσεως, εκδίδοντας επί της ουσίας διοικητικές πράξεις. Η πρωτόγνωρη αυτή παρέμβαση του νομοθέτη στον τομέα λειτουργίας της κοινωνικής ασφάλισης θεωρείται αναμφίβολα τολμηρή, αποβλέπει δε, όπως είναι σαφές, στην επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών, ήτοι σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Δεν χωρεί ωστόσο αμφιβολία ότι οι όποιες καλές προθέσεις επιβάλλεται, προκειμένου να αποδεικνύονται λειτουργικές και αποτελεσματικές, να οδηγούν σε επιλογές οι οποίες να είναι αφενός μεν συμβατές με υπερκείμενους κανόνες δικαίου, όπως είναι προεχόντως το Σύνταγμα, αφετέρου δε πρακτικά εφαρμόσιμες. Σε αντίθετη περίπτωση, το όποιο νομοθετικό εγχείρημα κινδυνεύει να μετατραπεί σε παράγοντα ανάσχεσης των μεταρρυθμίσεων και θεσμικής οπισθοδρόμησης.

3.Κριτική αποτίμηση

Οι εξεταζόμενες ρυθμίσεις για τη «σύμπραξη» ιδιωτών επαγγελματιών στη διαδικασία απονομής συνταξιοδοτικών παροχών μέσω ανάθεσης σε αυτούς αμιγώς διοικητικού έργου, συνιστά, δίχως αμφιβολία, απτή και ευθεία αναγνώριση της αδυναμίας του κράτους να διαμορφώσει, ως οφείλει, τους αναγκαίους όρους για μια αποτελεσματική και ορθολογική διαχείριση του εν λόγω τομέα διοικητικής δράσης. Πρόκειται επί της ουσίας για πρόδηλη θεσμική αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέλθει στις στοιχειώδεις απαιτήσεις και προδιαγραφές του ασφαλιστικού συστήματος, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα. Οι αιτίες του παθολογικού αυτού φαινομένου δεν εντοπίζονται τόσο στους παράγοντες που αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (οι οποίοι άλλωστε συνιστούν περισσότερο

συμπτώματα παρά αιτίες της αδυναμίας), όσο στις μακροχρόνιες παθολογίες του διοικητικού συστήματος και, συγκεκριμένα, στην εγγενή απροθυμία των εκάστοτε Κυβερνήσεων να προβούν σε ουσιαστικές και ριζικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, στην κατά καιρούς υποταγή τους στις συνδικαλιστικές απαιτήσεις αλλά και στην υιοθέτηση πελατειακών και μικροκομματικών επιλογών, τόσο σε επίπεδο επιλογής προσώπων σε θέσεις ευθύνης, όσο και στο επίπεδο του εκσυγχρονισμού των διοικητικών δομών. Υπό τους όρους αυτούς, η κατάρρευση των οργανικών μονάδων του ασφαλιστικού συστήματος ήταν περίπου αναπόφευκτη, μοναδική δε άγνωστη παράμετρος ήταν ο ακριβής χρόνος.

Οι εξεταζόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις εμφορούνται, έτσι, όπως ήταν άλλωστε αναμενόμενο, από διάχυτη αμηχανία. Αμηχανία του κοινού νομοθέτη έναντι της αποδεδειγμένης αδυναμίας και της προφανούς αποτυχίας του ασφαλιστικού συστήματος να διασφαλίσει το πλέον αυτονόητο και συνάμα τεχνικά απλό: Τη χρονικά έγκαιρη και διοικητικά σύννομη απονομή των συνταξιοδοτικών παροχών στους συνταξιούχους. Η εν λόγω αμηχανία του νομοθέτη αποτυπώνεται έντονα στη νομοτεχνική κατάσταση και, κυρίως, στο περιεχόμενο των εξεταζόμενων ρυθμίσεων. Η αναγνώριση και αποδοχή της αποτυχίας του συστήματος, από τη μια πλευρά, και η ανάγκη ταχείας αντιμετώπισης της εν λόγω χαρακτηριστικής αστοχίας του από την άλλη, οδήγησαν, όπως θα επιχειρηθεί να τεκμηριωθεί κατωτέρω, σε τολμηρές επιλογές που κινούνται όμως στα όρια της συνταγματικής νομιμότητας.

Με το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ. κατοχυρώνεται, για πρώτη φορά στη συνταγματική ιστορία μας, ο θεσμός της κοινωνικής ασφαλίσεως. Με τη διάταξη αυτή υποχρεώνεται ο κοινός νομοθέτης να οργανώνει την ασφαλιστική κάλυψη του εργαζόμενου πληθυσμού της Χώρας. Κατά την πάγια νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας, *«ο σκοπός της κοινωνικής ασφαλίσεως, δηλαδή η διασφάλιση στους εργαζόμενους, όταν αναιρείται η ικανότητά τους να εργάζονται, ικανοποιητικού επιπέδου διαβιώσεως εγγύς εκείνου που είχαν κατά τον εργασιακό τους βίο, ανάγεται σε δημόσιο συμφέρον και δικαιολογεί την καθιέρωση από τον κοινό νομοθέτη της κοινωνικής ασφαλίσεως ως υποχρεωτικής, με περαιτέρω συνέπεια, την ανάθεση αυτής αποκλειστικώς στο Κράτος ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ως εγγύηση προς όσους υποχρεωτικώς ασφαίζονται»* (Σ.τ.Ε. 1880/2019 Ολομ., 2287/2015 Ολομ., 3096/2001 Ολομ., 5024/1987 Ολομ.).

Περαιτέρω, με τις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 Συντ. τίθενται κανόνες για τη στελέχωση της δημοσίας διοικήσεως με δημοσίους υπαλλήλους -βάσει

σχέσεως δημοσίου δικαίου, συνεπαγόμενης καθήκοντα και ιεραρχική εξάρτηση- οι οποίοι απολαύουν εγγυήσεων μονιμότητας και υπηρεσιακής καταστάσεως, καθ' όσον αφορά τη μετάθεση, τον υποβιβασμό και την παύση, καθώς και μισθολογικής εξελίξεως (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1880/2019 Ολομ. σκ. 13). Επιπλέον, προβλέπεται η δυνατότητα πρόσληψης με σχέση ιδιωτικού δικαίου ειδικώς για τις κατηγορίες του ειδικού επιστημονικού, καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 3 Συντ.)³.

Με τις εξεταζόμενες διατάξεις του ν. 4798/2021 υιοθετείται, όπως σημειώθηκε, η «σύμπραξη» του δημόσιου φορέα κοινωνικής ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ) με ιδιώτες επαγγελματίες. Πρόκειται επί της ουσίας για ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες. Η ανάθεση ωστόσο αυτή οριοθετείται από το Σύνταγμα. Τα όρια της ευχέρειας του κοινού νομοθέτη είναι συχνά δυσδιάκριτα. Για τον λόγο αυτό απαιτείται η προσεκτική μελέτη και αξιολόγηση της νομολογίας ιδίως του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας, προκειμένου να αποφεύγονται επιλογές, η συνταγματικότητα των οποίων μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω με δυσχερώς επανορθώσιμες συχνά συνέπειες.

Με σειρά αποφάσεών του, κυρίως της τελευταίας δεκαετίας, το Δικαστήριο διαμόρφωσε το πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να κινείται ρυθμιστικά στο ζήτημα αυτό ο νομοθέτης. Συγκεκριμένα, με πρόσφατη απόφασή του έκρινε ότι *«στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας φορολογικών ελέγχων δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης σχετικών στοιχείων σε ιδιώτες (φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου), τα οποία διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνομosύνη (πρβλ. ΣτΕ 1865-1870/2019 επταμ., 2825/2014, 2589/2014, ΠΕ 72/2014, ΠΕ 678/2001), όπως μπορούν να θεωρηθούν ότι είναι οι νόμιμοι ελεγκτές και τα ελεγκτικά γραφεία που έχουν εγγραφεί στο μητρώο του ν. 3693/2008. Η άσκηση από ιδιώτες τέτοιου έργου, προκειμένου να είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 26 (παρ. 2), 4 (παρ. 5) και 78 (παρ. 1) του Συντάγματος... πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο της φορολογικής Διοίκησης»* (Σ.τ.Ε. 320/2020 επτ. Πρβλ. Σ.τ.Ε. 1865-1870/2019 επτ., 3946/2002, 2589/2014, 2825/2014 και ΠΕ 678/2001). Ειδικότερα, σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, ο «φορολογικός έλεγχος» εκ μέρους ιδιωτών ελεγκτών **«δεν μπορεί να**

³ Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου στο συλλογικό έργο: Β. Τζέμος (Επιμ.), Δίκαιο των Προσλήψεων – Νόμος ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994), Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2020, σελ. 286 επ.

προβλέπεται ή/και να λειτουργεί ως νόμιμο υποκατάστατο του ελέγχου της φορολογικής Διοίκησης», ενώ παράλληλα «πρέπει να προβλέπεται δυνατότητα (επαν)ελέγχου από τη φορολογική Διοίκηση, ο οποίος να ασκείται με ορισμένη διαδικασία και εντός ευλόγου χρόνου από την ως άνω βεβαίωση, μετά, δε, την άπρακτη παρέλευση του χρόνου αυτού δεν αποκλείεται να θεωρείται ότι έχει ολοκληρωθεί ο έλεγχος από τη φορολογική Διοίκηση και ότι η υπόθεση έχει περαιωθεί, εφόσον οι όροι διενέργειας του (επαν)ελέγχου... δεν αναιρούν τον χαρακτήρα του φορολογικού ελέγχου ως βασικού έργου της φορολογικής Διοίκησης» (Σ.τ.Ε. 320/2020 επτ.).

Περαιτέρω, με την Σ.τ.Ε. 1865/2019 επτ. κρίθηκε, αναφορικός με τον καθορισμό των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων ότι «στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας και μεθοδολογίας περί προσδιορισμού των τιμών εκκίνησης δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης στοιχείων της αγοράς (όπως στοιχείων για αγοραπωλησίες και μισθώσεις ακινήτων) σε ιδιώτες (φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου), τα οποία διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνομosύνη (πρβλ. ΣτΕ 2825/2014, 2589/2014, ΠΕ 72/2014, ΠΕ 678/2001). Η άσκηση από ιδιώτες τέτοιων διοικητικών καθηκόντων, προκειμένου να είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 26 (παρ. 2), 4 (παρ. 5) και 78 (παρ. 1) του Συντάγματος, πρέπει να γίνεται κατ' εφαρμογή της μεθοδολογίας που έχει οριστεί από τον κοινό νομοθέτη ή, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, **η δε εφαρμογή της εν λόγω μεθοδολογίας και η συναγωγή των σχετικών συμπερασμάτων και αποτελεσμάτων πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο της Διοίκησης»** (πρβλ. ΣτΕ 3946/2002, 2589/2014, 2825/2014 και ΠΕ 678/2001). Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η ανάθεση στους παραπάνω ιδιώτες διοικητικής φύσης καθηκόντων αναγόμενων στην συλλογή και επεξεργασία στοιχείων της αγοράς ακινήτων και στη διατύπωση, κατ' εκτίμηση των στοιχείων αυτών, **εισήγησης/γνώμης περί των τιμών εκκίνησης των ακινήτων είναι, κατ' αρχήν, συμβατή με το Σύνταγμα**, λαμβανομένου υπόψη ότι πρόκειται για πρόσωπα εγγεγραμμένα στο Μητρώο πιστοποιημένων εκτιμητών στο πεδίο των ακινήτων του Υπουργείου Οικονομικών, τα οποία, ενόψει της προβλεπόμενων στο νόμο ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων εγγραφής τους στο Μητρώο αυτό, τεκμαίρεται ότι διαθέτουν τα αναγκαία προσόντα για την επιτέλεση των προαναφερόμενων καθηκόντων και υποχρεούνται, μεταξύ άλλων, να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σύμφωνα με τους

κανόνες της επιστήμης, της τέχνης και των οικείων ευρωπαϊκών και διεθνών εκτιμητικών προτύπων».

Συναφείς είναι οι κρίσεις του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας, κατά τις οποίες «η προβλεπόμενη με τις διατάξεις του άρθρου 36 παρ. 11 του ν. 2324/1995 **ανάθεση ελεγκτικών μόνο αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς σε φυσικά πρόσωπα, τα οποία δεν ανήκουν στο προσωπικό της, ή σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου λόγω της εξειδίκευσής τους ή της αδυναμίας της Επιτροπής να ασκήσει τις αρμοδιότητες αυτές με το προσωπικό που διαθέτει (βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 2324/1995), δεν αντίκειται στις προαναφερθείσες συνταγματικές αρχές. Και τούτο διότι η αρμοδιότητα που εκχωρείται στους ιδιώτες περιορίζεται στη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις ελεγχόμενες εταιρίες, σύμφωνα με τις εντολές και το ερωτηματολόγιο της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, και στη σύνταξη, στη συνέχεια, σχετικής έκθεσης ελέγχου. Οι ιδιώτες, ως όργανα της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, δεν προβαίνουν οι ίδιοι στην έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και τα ενδεχόμενα συμπεράσματά τους δεν δεσμεύουν το Δ.Σ. της Επιτροπής, το οποίο, ως μόνο αρμόδιο όργανο, τα αξιολογεί και, εάν τα υιοθετήσει, (πρβλ. ΣτΕ 3578/2013, 2633/2002) προβαίνει αυτό στην έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, επιβάλλοντας τις σχετικές κυρώσεις σε βάρος των παραβατών. Συνεπώς, με τις επίδικες ρυθμίσεις η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς διατηρεί τις αρμοδιότητές της σχετικά με την επιβολή των κυρώσεων, δεν επηρεάζεται δε ο πυρήνας της κρατικής εξουσίας, ούτε θίγονται ατομικά δικαιώματα προστατευόμενα από το Σύνταγμα, ενώ, εξάλλου, εξασφαλίζεται η προσφορότερη και αποτελεσματικότερη άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, ενόψει του εξόχως τεχνικού χαρακτήρα των ζητημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει (πρβλ. ΣτΕ 1879/2012, 619/2004, 3946/2002, 895/2008 *a contrario*, 1934/1998 *a contrario*). Αντίστοιχες, άλλωστε, ελεγκτικές αρμοδιότητες εκχωρούν όλα τα δικαστήρια της χώρας, βάσει των οικείων δικονομικών κανόνων, σε ιδιώτες πραγματογνώμονες, προκειμένου να βοηθήσουν με τις ειδικές γνώσεις τους και τις εκτιμήσεις τους στην επίλυση των διαφορών. Τέλος, με τις επίδικες διατάξεις δεν θίγεται η δυνατότητα των διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας να σχηματίσουν δικαστική κρίση, καθώς, ακόμη κι αν θεωρηθεί ότι οι εκθέσεις ελέγχου που συντάσσουν οι ιδιώτες στερούνται της πλήρους αποδεικτικής ισχύος των δημοσίων έγγραφων (η οποία, ούτως ή άλλως, δεν ισχύει για τις κρίσεις του συντάκτη του διοικητικού εγγράφου, άλλα μόνο για τις ενέργειές του και για τα γεγονότα που έλαβαν χώρα**

ενώπιόν του - άρθρο 171 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2717/1999 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, Α'97), αυτό δεν εμποδίζει τα δικαστήρια της ουσίας να τις εκτιμήσουν ελεύθερα ως απλά έγγραφα και, αν δεν καταλήξουν σε βέβαιη δικανική κρίση, να ζητήσουν τη διενέργεια επανελέγχου από διοικητικά όργανα ή τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης...» (Σ.τ.Ε. 2825/2014).

Ακόμη, έχει κριθεί ότι «η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια σε ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 1 § 3 και 26 § 2 του Συντάγματος, ούτε συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στη δημόσια εξουσία (πρβλ. ΣτΕ 1511/2002, 1934/98). Και τούτο διότι, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του προαναφερθέντος Κανονισμού Ασφαλείας, **διαφυλάσσονται πάντως, οι αρμοδιότητες της Ελληνικής Αστυνομίας, των Επιθεωρητών Ασφαλείας και της Διεύθυνσης Ασφαλείας Αερολιμένων της ΥΠΑ ως προς την τήρηση της τάξης και ασφάλειας (ΕΚΑΠΑ παρ. 10. 2, 13.2.4.), την οργάνωση των μέτρων ασφαλείας και τη διενέργεια ελέγχων του σχετικού συστήματος (παρ. 18.1., 10.1.), τον υποχρεωτικό σωματικό έλεγχο (παρ. 13.6.3.), την ανάκληση της αδείας, των πιστοποιητικών καταλληλότητας και την επιβολή υποχρεώσεων, προστίμων και λοιπών κυρώσεων (ΕΚΑΠΑ Παρ. 4-Κεφ. Α § 6, Κεφ. ΣΤ, κεφ. ΙΑ, επίσης άρ. 4, 7, 9 ν. 2518/97)**» (Σ.τ.Ε. 3946/2002).

Ενδιαφέρον τέλος παρουσιάζουν εν προκειμένω οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορούν τη δυνατότητα παροχής από ιδιώτες υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και συγκεκριμένα την παροχή ύδρευσης. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι «η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Τούτο ισχύει και προκειμένου περί των υπηρεσιών υδρεύσεως και αποχετεύσεως, τις οποίες δύναται να παρέχει μια δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί υπό νομικό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου ως ανώνυμη εταιρεία. **Ο χαρακτήρας, όμως, της δημοσίας επιχειρήσεως αναιρείται στην περίπτωση της αποξενώσεως του Ελληνικού Δημοσίου από τον έλεγχο της ανωνύμου εταιρείας δια του μετοχικού κεφαλαίου... η αποξένωση του Ελληνικού Δημοσίου από την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ Α.Ε., του οποίου η διατήρηση είναι αναγκαία - υπό το δεδομένο νομικό καθεστώς - για να μη μετατραπεί η δημόσια επιχείρηση σε ιδιωτική, συνιστά παράβαση των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος**» (Σ.τ.Ε. Ολομ. 1906/2014. Πρβλ. και την πιο πρόσφατη Σ.τ.Ε. 1223/2020 επτ.).

Καθίσταται από τα ανωτέρω σαφές ότι η ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες δεν αποτελεί πρακτική άγνωστη στην έννομη τάξη μας. Το Δικαστήριο έθεσε ωστόσο, ως απαράβατο όριο, την προϋπόθεση να μην εντάσσεται το εν λόγω έργο στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας (βλ. Σ.τ.Ε. 15/2015 Ολομ., 2192/2014, 1879/2012, 3521/2011, 891/2008, 1934/1998 Ολομ. κ.ά.). Εφόσον το έργο δεν εντάσσεται στην πυρήνα της κρατικής εξουσίας, το Δικαστήριο θέτει ως -κομβικής σημασίας- κριτήρια για τη συνταγματικότητα των σχετικών διατάξεων, τη διαφύλαξη του ελέγχου της εκάστοτε δραστηριότητας από το κράτος (Δημόσιο ή έτερο ν.π.δ.δ.), καθώς και τη διατήρηση της σχετικής αρμοδιότητας από αυτό. Επιπλέον, για την κρίση περί της συνταγματικότητας μιας τέτοιας ρύθμισης, καθοριστική σημασία έχουν η ιδιαίτερη φύση και ο χαρακτήρας των οικείων «αρμοδιοτήτων», η αναγκαιότητα του μέτρου, το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται, καθώς και, προεχόντως, η αποξένωση ή μη της Διοικήσεως από το συγκεκριμένο διοικητικό έργο. Συνακόλουθα, πλήρης και συλλήβδην υποκατάσταση της Διοικήσεως από ιδιώτες σε τομείς της διοικητικής δράσεως προσκρούουν στους συνταγματικούς ορισμούς των άρθρων 1 παρ. 3, 26 παρ. 2 και 103 παρ. 1 Συντ. ακόμη και στις περιπτώσεις όπου οι σχετικές αρμοδιότητες δεν συνυφαίνονται με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Τοιουτρόπως, **προκειμένου η άσκηση από ιδιώτες διοικητικού έργου να είναι συμβατή με το Σύνταγμα απαιτείται να τελεί αυτή υπό τον έλεγχο της Διοικήσεως, να μην εξικνείται έως την υποκατάσταση της Διοίκησης από τους ιδιώτες, οι οποίοι επομένως δύναται να εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ενώ παράλληλα δεν πρέπει να επηρεάζεται ο πυρήνας της κρατικής εξουσίας, ούτε να θίγονται ατομικά δικαιώματα κατοχυρωμένα από το Σύνταγμα, επιβάλλεται δε να διαφυλάσσονται σε κάθε περίπτωση οι αρμοδιότητες της Διοικήσεως.**

Δεν πρέπει να παραβλέπεται άλλωστε ότι οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις μπορεί συνταγματικά (άρθρα 1 παρ. 3, 26 παρ. 2 και 103 παρ. 1 Συντ. σε συνδυασμό με τα άρθρα 93 παρ. 1, 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 Συντ.) να προέρχονται μόνον από διοικητικό όργανο ή Αρχή, ήτοι από όργανο που είναι ενταγμένο στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου ή έτερου ν.π.δ.δ., είτε σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου διφυούς χαρακτήρα. Επομένως, τυχόν σύμπραξη ιδιωτών κατά την άσκηση διοικητικής φύσεως αρμοδιότητας μπορεί να νοηθεί μόνον ως τέτοια και μόνον με την τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων, δεν μπορεί δε να εξικνείται έως την υποκατάσταση του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της προβλεπόμενης

αρμοδιότητας του. Σε διαφορετική περίπτωση, θα οδηγούμασταν άλλωστε σε σύγκυση των σφαιρών του κράτους και της κρατικής εξουσίας, από τη μια πλευρά, και του ιδιωτικού τομέα, από την άλλη, τις οποίες διακρίνει σαφώς το Σύνταγμα και μάλιστα ως καταστατική και λογική προϋπόθεση της κανονιστικής υπάρξεως του ιδίου⁴. Τοιουτρόπως, ταύτιση δημοσίων υπαλλήλων και ιδιωτών, καθώς υποκατάσταση των πρώτων από τους δεύτερους κατά την άσκηση της κρατικής εξουσίας δεν θα μπορούσε, τουλάχιστον υπό συνταγματικής επόψεως, να νοηθεί. Την εν πολλοίς αυτονόητη αυτή παραδοχή υιοθετεί άλλωστε, κατά τρόπο πανηγυρικό, το συνταγματικό κείμενο όταν στο **άρθρο 103 παρ. 1** ορίζει ότι «*Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στη Πατρίδα...*».

Στην προκειμένη περίπτωση, οι εξεταζόμενες ρυθμίσεις αφορούν τη διαδικασία απονομής συνταξιοδοτικών παροχών, που εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, η μέριμνα για την οποία εναπόκειται, κατά ρητή συνταγματική επιταγή (άρθρο 22 παρ. 5 Συντ.) στο κράτος. Η σύμπραξη ιδιωτών στη διαδικασία αυτή είναι κατ' αρχήν συνταγματικά επιτρεπτή, δεδομένου ότι δεν εντάσσεται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ούτε βεβαίως αποσπά την κοινωνική ασφάλιση από την ευθύνη του κράτους, ενώ παράλληλα η εν λόγω σύμπραξη αποβλέπει στην ταχύτερη απονομή των συνταξιοδοτικών παροχών στους δικαιούχους τους και, συνακόλουθα, στην αποσυμφόρηση της υπόψη διαδικασίας. Εξάλλου, η σύμπραξη αφορά πιστοποιημένους επαγγελματίες (δικηγόρους – λογιστές – φοροτεχνικούς), οι οποίοι διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση.

Περαιτέρω, τα έργα της διαπίστωσης του χρόνου ασφάλισης, της ύπαρξης ή μη οφειλόμενων εισφορών, ο υπολογισμός του οφειλόμενου ποσού για την αναγνώριση πλασματικού χρόνου, καθώς και η σύνταξη σχεδίου απόφασης προσωρινής, κύριας και επικουρικής σύνταξης, τα οποία μπορεί να ανατίθενται, σύμφωνα με τις εξεταζόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις, στους ιδιώτες επαγγελματίες δεν φαίνεται, κατά την ορθότερη άποψη να εκφεύγουν των ανωτέρω συνταγματικών

⁴ Βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Ο Ρόλος και οι Λειτουργίες του Σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους Δικαίου: Η Αέναη Αναζήτηση των Ορίων ανάμεσα στον Δημόσιο και τον Ιδιωτικό Χώρο, Το Σύνταγμα 2009, σελ. 35 επ., *του ιδίου*, Κρατική τελολογία και Σύνταγμα, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου 2008, σελ. 575 επ.

ορίων, ενόψει ιδίως του γεγονότος ότι η άσκηση των έργων αυτών τελεί, κατ' αρχήν, υπό τον έλεγχο της ασφαλιστικής διοίκησης.

Αντιθέτως, σοβαρά συνταγματικά ζητήματα φαίνεται να θέτουν οι ειδικότερες προβλέψεις του νόμου σύμφωνα με τις οποίες τα σχέδια και οι βεβαιώσεις που εκπονούν οι ιδιώτες επαγγελματίες για τα ανωτέρω θέματα, *«παράγουν πλήρη απόδειξη»*, δεσμεύοντας τοιουτρόπως την ασφαλιστική διοίκηση ως προς το περιεχόμενό τους, ενώ παράλληλα προβλέπεται ότι το σχέδιο που συντάσσει ο ιδιώτης επαγγελματίας για την απονομή προσωρινής ή οριστικής σύνταξης (κύριας ή επικουρικής) *«θεωρείται εγκεκριμένο και επέχει θέση απονομής σύνταξης»* εφόσον οι αρμόδιες Υπηρεσίες του e-ΕΦΚΑ δεν προβούν στην έκδοση της σχετικής αποφάσεως εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών, αναρτάται δε στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης. Ομοίως, σοβαρά ζητήματα συνταγματικότητας θέτει η ρύθμιση των εξεταζόμενων διατάξεων του ν. 4798/2021 σύμφωνα με την οποία η προσυνταξιοδοτική βεβαίωση που εκδίδουν οι ιδιώτες επαγγελματίες *«εξομοιώνεται με απόφαση, αποτελεί εκτελεστή πράξη της Διοίκησης και υπόκειται στις διοικητικές προσφυγές που προβλέπονται από τη νομοθεσία»*.

Οι ανωτέρω διατάξεις δεν διασφαλίζουν, τουλάχιστον όχι σε επαρκή βαθμό, τον έλεγχο της ασφαλιστικής διοίκησης επί του υπόψη έργου των ιδιωτών επαγγελματιών, ενώ παράλληλα το έργο αυτό λειτουργεί καταδήλως ως υποκατάστατο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων της ασφαλιστικής διοικήσεως, με συνέπεια να αναιρείται ο χαρακτήρας της διαδικασίας απονομής των συνταξιοδοτικών παροχών ως βασικού έργου της ασφαλιστικής διοίκησης. Πράγματι, σε ό,τι αφορά τις βεβαιώσεις που εκδίδουν οι πιστοποιημένοι επαγγελματίες σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 255 του ν. 4798/2019, παρατηρείται ότι αυτές είναι επί της ουσίας πλήρως δεσμευτικές για την ασφαλιστική διοίκηση κατά την έκδοση της σχετικής αποφάσεως απονομής συντάξεως, αφού, σύμφωνα με τον νόμο, παράγουν πλήρη απόδειξη. Τούτο επιρρωνύεται μάλιστα από την πρόβλεψη του νόμου περί του «ανευθύνου» των υπαλλήλων που εκδίδουν τις αποφάσεις αυτές. Πρόβλεψη, που τίθεται κατά προφανή απόκλιση από την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Επιπροσθέτως, μετά την πάροδο της ως άνω προθεσμίας των τριάντα ημερών (η οποία κρίνεται σε κάθε περίπτωση εξαιρετικά βραχεία) το σχέδιο απονομής συντάξεως που έχει εκπονήσει ο ιδιώτης επαγγελματίας καθίσταται απόφαση, ήτοι καθίσταται εκτελεστή διοικητική πράξη επιφέροντας έτσι άμεσες έννομες συνέπειες. Εξάλλου, ο εκ των υστέρων (μετά την έκδοση της αποφάσεως)

τυχαίος δειγματοληπτικός έλεγχος που διενεργείται κατά την ίδια διάταξη από την αρμόδια υπηρεσία του e-ΕΦΚΑ, πέραν του γεγονότος ότι είναι μεταγενέστερος της διοικητικής πράξεως που εκδίδει, κατά τα ανωτέρω, ο ιδιώτης επαγγελματίας, αφορά μόλις ποσοστό 5% των πράξεων απονομής σύνταξης που έχουν εκδοθεί τον περασμένο μήνα με βάση τις βεβαιώσεις του ιδιώτη, ήτοι αφορά ιδιαιτέρως περιορισμένο ποσοστό πράξεων, που δεν διασφαλίζει, σε καμία περίπτωση, επαρκή και αποτελεσματικό έλεγχο της ασφαλιστικής διοικήσεως επί των «αποφάσεων» απονομής συντάξεως που έχουν «εκδώσει» οι πιστοποιημένοι επαγγελματίες. Επισημαίνεται μάλιστα ότι ο μεταγενέστερος έλεγχος των αποφάσεων αυτών (πέραν εκείνων που ελέγχονται κατά τα ανωτέρω δειγματοληπτικά) δεν είναι υποχρεωτικός για τη Διοίκηση, ενώ καταλείπεται αορίστως σε αυτήν η δυνατότητα προσδιορισμού κριτηρίων που η ίδια μπορεί να αποφασίζει. Είναι εξάλλου χαρακτηριστικό ότι σε περίπτωση ελέγχου των αποφάσεων αυτών, είναι δυνατή η ανάκληση ή η μεταρρύθμισή τους μόνον εφόσον δεν έχει παρέλθει δεκαετία. Συνακόλουθα, απόφαση απονομής σύνταξης που εκδίδει ο ιδιώτης επαγγελματίας παραμένει εσαεί σε ισχύ εφόσον δεν ελεγχθεί, είτε στο πλαίσιο του δειγματοληπτικού ελέγχου, είτε του τυχόν ελέγχου που θα διενεργήσει η Διοίκηση εντός δεκαετίας, δεν μπορεί να ανακληθεί ή να τροποποιηθεί ακόμη και αν αποδεικνυόταν δόλος του ιδιώτη επαγγελματία ή/και του συνταξιοδοτηθέντος ασφαλισμένου.

Πέραν τούτου, η πρόβλεψη του νόμου σύμφωνα με την οποία οι πιστοποιημένοι επαγγελματίες ασκούν το έργο τους μετά από ανάθεση που γίνεται από τον ενδιαφερόμενο ασφαλισμένο ή τον δικαιούχο του και όχι κατόπιν σχετικής αποφάσεως του ασφαλιστικού φορέα με βάση αντικειμενικά δεδομένα (λ.χ. χρονική προτεραιότητα σε συνδυασμό με επιλογή από σχετικό πίνακα πιστοποιημένων επαγγελματιών) συνιστά κάμψη των αρχών της διαφάνειας, της αμεροληψίας και της χρηστής διοικήσεως, αφού ο διοικούμενος θα μπορεί να επιλέγει ελεύθερα τον επαγγελματία που θα εκδώσει την απόφαση απονομής της συντάξεώς του.

Αντιστοίχως, οι προσυνταξιοδοτικές βεβαιώσεις που εκδίδουν οι ιδιώτες επαγγελματίες αποτελούν, σύμφωνα με τον νόμο, αυτομάτως εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αφού δεν απαιτείται να μεσολαβήσει έλεγχος της ασφαλιστικής διοικήσεως ούτε έτερη ενέργεια αυτής. Μάλιστα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 257, οι εν λόγω αποφάσεις «*παράγουν πλήρη απόδειξη*», δεσμεύοντας έτσι απολύτως στην έκδοση αποφάσεως απονομής της οριστικής συντάξεως. Τόσο η προσυνταξιοδοτική βεβαίωση, όσο και οι αποφάσεις απονομής οριστικής συντάξεως που εκδίδονται κατά

τα ανωτέρω από τους ιδιώτες επαγγελματίες, υπόκεινται σε διοικητική προσφυγή ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων. Πρόκειται, όπως είναι σαφές για ουσιώδη και ευθεία κάμψη του οργανικού κριτηρίου, αφού «αποφάσεις» ιδιωτών και μάλιστα φυσικών προσώπων θεωρούνται, κατά τις εν λόγω νομοθετικές διατάξεις, ως εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες μπορεί να προσβληθούν ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων. Πρόκειται, κατά την άποψή μας, για ρύθμιση που προσκρούει ευθέως στις διατάξεις των άρθρων 26 παρ. 2, 93 παρ. 1, 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 περιπτ. α' και 5 Συντ., από τις οποίες προκύπτει ότι εκτελεστές διοικητικές πράξεις δύναται να εκδίδουν μόνον οι διοικητικές αρχές, αποκλειομένων των ιδιωτών, με μοναδική εξαίρεση τα ν.π.ι.δ. διφυούς χαρακτήρα.

Ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να γίνει κατά την άποψή μας δεκτό ότι οι ρυθμίσεις των άρθρων 255 και 257 του ν. 4798/2021 αντίκεινται, κατά τα ως άνω μέρη τους, στο Σύνταγμα και, συγκεκριμένα, στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3, 4 παρ. 1, 22 παρ. 5, 26 παρ. 2, 93 παρ. 1, 94 παρ. 1, 95 παρ. 1 περιπτ. α' και 5 και 103 παρ. 1 και 4 Συντ., δεδομένου ότι άγουν σε υποκατάσταση της ασφαλιστικής διοικήσεως ως προς το έργο της απονομής συντάξεων, επιτρέπουν δε την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων από ιδιώτες. Περαιτέρω, οι αναφορές στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, σύμφωνα με τις οποίες η κατά τα ανωτέρω πλήρης αποδεικτική ισχύ των βεβαιώσεων που εκδίδουν οι «πιστοποιημένοι επαγγελματίες» προσομοιάζει με *«τις πιστοποιήσεις που κάνουν οι δικηγόροι για το γνήσιο της εντολής των εντολέων τους κατά τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας»* αλλά και *«με τη βεβαίωση της ακριβείας των μεταφράσεων»*, ενώ τα σχέδια αποφάσεως απονομής που συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, προσομοιάζουν με *«την έκδοση πράξης διοικητικού προσδιορισμού φόρου με βάση τη δήλωση του φορολογουμένου»*, κρίνονται, από νομικής απόψεως, άστοχες, αφού οι εν λόγω κατηγορίες ουδεμία σχέση έχουν μεταξύ τους, ούτε προσομοιάζουν ως προς τη νομική φύση τους αλλά και τις συνέπειες που επιφέρουν.

4.Επίμετρο

Η αδυναμία της ασφαλιστικής διοίκησης να ολοκληρώνει εντός ευλόγου χρόνου τη διαδικασία απονομής των συντάξεων συνιστά ευθεία παραβίαση των συνταγματικών ορισμών. Οι πρόσφατες διατάξεις του ν. 4798/2021 για την επιτάχυνση της εν λόγω διαδικασίας συνιστά, αναμφίβολα, σαφή αναγνώριση της θεσμικής αυτής αδυναμίας αλλά, συγχρόνως, εκδήλωση αμηχανίας του νομοθέτη

απέναντι στο χρονίζον πρόβλημα. Η σύμπραξη ιδιωτών στο διοικητικό έργο, αποτελεί γνωστή στη διοικητική ιστορία της χώρας πρακτική, η οποία είναι κατ' αρχήν ευπρόσδεκτη⁵, στον βαθμό που διευκολύνει την άσκηση του διοικητικού έργου και τη βελτίωση της αποδόσεως των διοικητικών δομών. Αναγκαία προϋπόθεση αποτελεί ωστόσο οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις να συνιστούν προϊόν σοβαρής προεργασίας και, ασφαλώς, να εναρμονίζονται αυτές με τη συνταγματική τάξη.

Οι ρυθμίσεις του ν. 4798/2021 αντιμετωπίζουν πιθανόν, παρά τις καλές προθέσεις του νομοθέτη, σοβαρά ζητήματα εναρμόνισης με το Σύνταγμα, κατά το μέρος αυτών που προβλέπουν την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων από ιδιώτες και την -επί της ουσίας- υποκατάσταση της ασφαλιστικής διοίκησης στο έργο της. Η συναφής νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποδεικνύει, κατά την άποψή μας, του λόγου το ασφαλές. Δημιουργείται έτσι ο κίνδυνος, οι νέες αυτές ρυθμίσεις να προκαλέσουν περισσότερα προβλήματα από όσα επιδιώκουν να επιλύσουν. Η αναζήτηση και η θέσπιση διορθωτικών παρεμβάσεων ίσως να καταστούν έτσι επιτακτικές στο άμεσο μέλλον.

⁵ Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα ως μορφή αποτελεσματικής άσκησης δημόσιας πολιτικής, Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου 2007, σελ. 833 επ.