

Ειδ. Επιστήμονας: Μ. Παλάρας

e-mail: palaras@synigoros.gr

☎ 2131306743

Γραμματεία Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας

e-mail: kp@synigoros.gr

☎ 2131306735 – 2131306740

ΠΡΟΣ

κα Νίκη Κεραμέως

Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης

yπουργos_erg@yeka.gr

Αξιότιμη κυρία Υπουργέ,

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρέλαβε και διερευνά μεγάλο αριθμό αναφορών ανέργων πολιτών, που διαμαρτύρονται επειδή δεν δύνανται να κάνουν ελεύθερη χρήση του επιδόματος ανεργίας, καθώς και των επιδομάτων/παροχών μητρότητας, κατόπιν της εισαγωγής του νέου τρόπου καταβολής του μέσω προπληρωμένης κάρτας.

Ειδικότερα, τα παράπονα που εκφράζονται από τους πολίτες συγκεφαλαιώνονται ενδεικτικά στην αδυναμία πληρωμής ενοικίου, κοινοχρήστων, δόσεων δανείου, αδυναμία μεταφοράς σε άλλο τραπεζικό λογαριασμό (λ.χ. για στήριξη τέκνων που διαμένουν σε άλλο τόπο φοιτητές, στρατιώτες), ήτοι στην αδυναμία μεταφοράς μέσω τραπεζικού λογαριασμού κατά το 50% του επιδόματος ανεργίας και στην αδυναμία ανάληψης αυτού του ποσοστού.

1. ΚΡΙΣΙΜΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

Ο ν. 5078/2023 (ΦΕΚ Α' 211/20-12-2023) «Αναμόρφωση επαγγελματικής ασφάλισης, εξορθολογισμός ασφαλιστικής νομοθεσίας, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, σύστημα διορισμού και προσλήψεων των εκπαιδευτικών της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και λοιπές διατάξεις» στο άρθρο 152 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Προπληρωμένη κάρτα πληρωμής επιδομάτων

3. Το ήμισυ (1/2) του καταβαλλόμενου ποσού κάθε επιδόματος, βοηθήματος, παροχής ή ενίσχυσης δαπανάται αποκλειστικά μέσω χρήσης της προπληρωμένης κάρτας του δικαιούχου για αγορές προϊόντων ή υπηρεσιών, (συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών αγορών), ή πληρωμές χωρίς επιβάρυνση του δικαιούχου με έξοδα κόστους συναλλαγών τραπεζικής συναλλαγής. Ο χρήστης της κάρτας δικαιούται να αναλαμβάνει ποσό σε μετρητά από τον λογαριασμό του που δεν υπερβαίνει το ήμισυ (1/2) των επιδομάτων που έχει λάβει. Η χρήση της προπληρωμένης κάρτας επιτρέπεται για συναλλαγές που πραγματοποιούνται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»



Η ΚΥΑ 3511/12-03-2025 (ΦΕΚ Β' 1177/12-03-2025) Ρύθμιση ζητημάτων της καταβολής κοινωνικών παροχών μέσω προπληρωμένων καρτών - Ειδικό Πρόγραμμα Δημόσιας Κλήρωσης (Λοταρίας), σύμφωνα με τα άρθρα 152 και 154 του ν. 5078/2023 (Α' 211) προβλέπει τα εξής:

«ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

Προπληρωμένη κάρτα πληρωμής επιδομάτων

Άρθρο 5

Καταβολή κοινωνικών παροχών μέσω προπληρωμένων καρτών

1. Οι κοινωνικές παροχές που καταβάλλονται σε προπληρωμένες κάρτες είναι οι εξής:

β) Παροχές Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (Δ.ΥΠ.Α):

βα) Τακτική Επιδότηση Ανεργίας, [...]

βιγ) Ειδική Παροχή Προστασίας Μητρότητας,

βιδ) Συμπληρωματική Παροχή Μητρότητας και βιε) Επίδομα Γονικής Άδειας»

Άρθρο 7

Συναλλαγές μέσω προπληρωμένων καρτών

1. Το ήμισυ (1/2) του καταβαλλόμενου ποσού κάθε επιδόματος, βοηθήματος, παροχής ή ενίσχυσης δαπανάται αποκλειστικά μέσω χρήσης της προπληρωμένης κάρτας του δικαιούχου για αγορές προϊόντων ή υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών αγορών, ή πληρωμές χωρίς επιβάρυνση του δικαιούχου με έξοδα κόστους συναλλαγών τραπεζικής συναλλαγής. Η χρήση της προπληρωμένης κάρτας επιτρέπεται για συναλλαγές που πραγματοποιούνται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο χρήστης της κάρτας μπορεί να αναλαμβάνει ποσό σε μετρητά από την προπληρωμένη του κάρτα, το οποίο δεν υπερβαίνει το ήμισυ (1/2) του ποσού των επιδομάτων, βοηθημάτων, ενισχύσεων και κάθε είδους παροχών που έχει λάβει.

2. Δεν είναι δυνατή η χρήση της προπληρωμένης κάρτας για τις ακόλουθες κατηγορίες συναλλαγών:

α) Τυχρά παίγνια MCC 7995 Betting, including Lottery Tickets, Casino Gaming Chips, Off-Track Betting, Wagers at Race Tracks and games of chance,

β) Αγορά όπλων MCC 5723 Guns and Ammunition Shops.

3. Δεν είναι δυνατή η επαναφόρτιση της προπληρωμένης κάρτας με κεφάλαια του κατόχου ή και τρίτων».

2. ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

(Α) Λαμβάνοντας υπόψη τη γραμματική ερμηνεία της νομοθετικής διάταξης που χαρακτηρίζεται από σαφήνεια διατύπωσης καθώς και την ιστορική – τελεολογική ερμηνεία αυτής, όπως προκύπτει

(α) από την αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναμόρφωση επαγγελματικής ασφάλισης, εξορθολογισμός ασφαλιστικής νομοθεσίας, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, σύστημα διορισμού και προσλήψεων των εκπαιδευτικών της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και λοιπές διατάξεις»,

(β) από τα πρακτικά της Βουλής (Κ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΜΕΝΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΥΝΟΔΟΣ Α' ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΟΓ' Δευτέρα 18 Δεκεμβρίου 2023 ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΒΟΥΛΗΣ (ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ) και



(γ) από τα Πρακτικά (Άρθρο 40 παρ. 1 Κ.τ.Β.) της Διαρκούς Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων με θέμα ημερήσιας διάταξης τη συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης «Αναμόρφωση επαγγελματικής ασφάλισης, εξορθολογισμός ασφαλιστικής νομοθεσίας, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, σύστημα διορισμού και προσλήψεων των εκπαιδευτικών της Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και λοιπές διατάξεις» (ΠΕΡΙΟΔΟΣ Κ΄ - ΣΥΝΟΔΟΣ Α΄),

διαφαίνεται ότι σκοπός του νομοθέτη για τον νέο τρόπο πληρωμής του επιδόματος ανεργίας είναι διττός: Α) η συγκέντρωση των επιδομάτων σε ένα μέσο πληρωμής, Β) η πάταξη της φοροδιαφυγής.

(Β) Το Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 22 παρ. 5 : «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει.»

Το επίδομα ανεργίας και γονικής άδειας και οι παροχές μητρότητας συνιστούν ασφαλιστικές παροχές όπως αυτό απορρέει τόσο από την οικεία νομοθεσία¹, όσο και από την σχετική νομολογία του ΣΤΕ².

Κατά το Ανώτατο Ακυρωτικό³, εφόσον επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, ο ασφαλισμένος 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 δυνατό εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου (είδος συλλογικής ανταποδοτικότητας).

Κατά τούτο οι ασφαλιστικές παροχές του επιδόματος ανεργίας και των ποσών μητρότητας έχουν ουσιαδώς όμοια νομική φύση με την σύνταξη (που χορηγείται με την επέλευση κάθε φορά του αντίστοιχου κινδύνου όπως π.χ. η σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας) και συνεπώς συνιστούν νόμιμα μέσα για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και την ελεύθερη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Χώρας (άρθρο 5 του Συντάγματος). Η προστασία της προσωπικότητας έχει αναχθεί σε ιδιαίτερο δικαίωμα, δυνάμει του άρθρου ΑΚ 57, ενώ η αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας και η ελευθερία των συμβάσεων, δυνάμει του άρθρου ΑΚ 361. Η τελευταία επιτρέπει στο κάθε πρόσωπο να ρυθμίζει μόνο του τις περιουσιακές και προσωπικές σχέσεις του κατά τον τρόπο που ανταποκρίνεται στην προτίμησή του⁴.

¹ Σύμφωνα με την νομοθεσία που διέπει τον Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.- Ν.Δ. 212/1969, φ.112, σε συνδυασμό με το Ν.Δ. 2961/1954, φ. 197, όπως ισχύουν), ο Οργανισμός αυτός είναι αρμόδιος για την ασφάλιση ορισμένων προσώπων κατά του κινδύνου της ανεργίας και, σε περίπτωση που επέλθει ο ασφαλιζόμενος κίνδυνος, για την χορήγηση ορισμένων παροχών, όπως είναι το επίδομα ανεργίας, εφόσον ο ασφαλισμένος συγκεντρώνει τις νόμιμες προϋποθέσεις (πρβλ. ΣΤΕ 1600/1977).

² ΣΤΕ Α3699/1999: Ο χρόνος επιδοτήσεως του αιτούντος, ως ανέργου, συναρτάται με την ασφαλιστική παροχή επιδόματος της ανεργίας και με τη σχετική ασφαλιστική σχέση. ΣΤΕ Α1922/2014: Το χορηγούμενο κατά το άρθρο 14 του ν.δ. 2961/1954 επίδομα ανεργίας, το οποίο συνιστά ασφαλιστική παροχή, καταβάλλεται, σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 435/1976, και σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας κατόπιν συγχωνεύσεως της εργοδότης επιχείρησης.

³ ΣΤΕ 2290/15, αρ. 7

⁴ Βλ. ενδ. Γεωργιάδη, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 4η έκδ., σ. 15 επ.: Σταθόπουλο, ΓενΕνοχΔικ, § 1 αρ. 52 επ.: για μια εμβριθή προσέγγιση της ιδιωτικής αυτονομίας υπό το πρίσμα της συμπεριφορικής οικονομικής ανάλυσης βλ. Καραμπατζό Α., Ιδιωτική αυτονομία και προστασία του καταναλωτή – Μια συμβολή στη συμπεριφορική οικονομική ανάλυση του δικαίου, 2016. (σε βλ. Γιοβανίδη Αγγελική-Μαρία, Δικηγόρος – ΜΔΕ Αστικού Δικαίου ΕΚΠΑ, Νομικά ζητήματα εκ των περιορισμών εξόφλησης χρηματικών ενοχών με φυσικό χρήμα, Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου, Φεβρουάριος (2) 2024, σελ. 149)



Στην ελευθερία αυτή μπορεί ο τυπικός νομοθέτης να επιβάλει περιορισμούς για λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος (ΣτΕ 1964/2016, ΣτΕ 4569/2015 7μ.), λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι οι περιορισμοί αυτοί:

Α) δεν πρέπει να προσβάλλουν τον πυρήνα του δικαιώματος, ήτοι ο τρόπος καταβολής τους να είναι ικανός να εξασφαλίσει ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, όσο το δυνατό εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει ο/η ασφαλισμένος/η κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου και

Β) θα πρέπει να τελούν σε συνάφεια προς το αντικείμενο και τον χαρακτήρα της ρυθμιζόμενης δραστηριότητας, να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη σκοπού και να μην είναι δυσανάλογοι, σε σχέση προς αυτόν (ΣτΕ 3372/2015 Ολομ., ΣτΕ 2527/2013 Ολομ., ΣτΕ 2451/2012 7μ. κ.ά.). Εξάλλου, όσον αφορά τον έλεγχο της προσφορότητας και αναγκαιότητας ενός μέτρου, ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης για τον καθορισμό των ρυθμίσεων που αυτός κρίνει πρόσφορες και αναγκαίες και, συνεπώς, ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας περιορίζεται στην κρίση αν η θεσπιζόμενη ρύθμιση είτε είναι προδήλως απρόσφορη είτε υπερβαίνει προδήλως το απαραίτητο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο (ΣτΕ 4569/2015 7μ., ΣτΕ 3962/2014 Ολομ. κ.ά.).

Ειδικότερα η εν θέματι ρύθμιση δεν προκρίνεται ως αναγκαία για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής αλλά τυγχάνει νομικά ασύνδετη με τον επιδιωκόμενο στόχο και σε κάθε περίπτωση υπερβαίνει πρόδηλα το απαραίτητο μέτρο και τούτο διότι η καταβολή με πίστωση στους τραπεζικούς λογαριασμούς των δικαιούχων ή έστω σε προπληρωμένη κάρτα είναι ικανή και πρόσφορη για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής σε συνδυασμό και με άλλα μέτρα κατά της φοροδιαφυγής που έχουν ληφθεί από τον νομοθέτη.

Για παράδειγμα η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 20 του ν. 3842/2010 προβλέπει τα εξής:

«3. Τα φορολογικά στοιχεία συνολικής αξίας πεντακοσίων (500) ευρώ και άνω, που εκδίδονται για πώληση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών σε ιδιώτες, εξοφλούνται από τους λήπτες τους, αγοραστές των αγαθών ή των υπηρεσιών, αποκλειστικώς με τη χρήση μέσων πληρωμής με κάρτα ή άλλου ηλεκτρονικού μέσου πληρωμής, όπως ενδεικτικά άλλα όχι περιοριστικά τραπεζικό έμβασμα, πληρωμή μέσω λογαριασμού πληρωμών, χρήση ηλεκτρονικού πορτοφολιού. Δεν επιτρέπεται εξόφληση των στοιχείων αυτών με μετρητά.»

Πέραν των ανωτέρω όμως η εν θέματι ρύθμιση δεν λαμβάνει υπ' όψιν το γεγονός ότι υπάρχουν νόμιμες συναλλαγές που δεν δύναται να λάβουν χώρα μέσω POS διότι αυτό δεν προβλέπεται από την οικεία νομοθεσία, όπως π.χ. τα μισθώματα κατοικίας, ή δόσεις δανείων, ενώ παραγνωρίζει το πραγματικό γεγονός ότι κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής τα μισθώματα κατοικίας υπερβαίνουν κατά πολύ το $\frac{1}{2}$ του ποσού των παροχών με συνέπεια να δημιουργείται αντικειμενική αδυναμία να ανταπεξέλθει ο μισθωτής στην συμβατική του υποχρέωση καταβολής του ενοικίου αφού αδυνατεί να μεταβιβάσει με τραπεζικό έμβασμα το υπόλοιπο του ενοικίου στον εκμισθωτή. Κατά τούτο η προσθήκη της υποχρέωσης το ήμισυ ($\frac{1}{2}$) του καταβαλλόμενου ποσού να δαπανάται αποκλειστικά μέσω χρήσης της προπληρωμένης κάρτας του δικαιούχου για αγορές προϊόντων ή υπηρεσιών, (συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών αγορών), ή πληρωμές χωρίς επιβάρυνση του δικαιούχου με έξοδα κόστους συναλλαγών τραπεζικής συναλλαγής υπερακοντίζει τον ανωτέρω σκοπό.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν:

Α) Τις ανωτέρω νομοθετικές ρυθμίσεις και την ερμηνεία αυτών,

Β) Τις αιτιάσεις των πολιτών ότι με τον νέο τρόπο πληρωμής στερούνται τη δυνατότητα κατά το ήμισυ να αποπληρώσουν βασικές βιοτικές τους ανάγκες και να διαθέσουν ελεύθερα αυτό,



εκτιμούμε ότι είναι αναγκαίο να ληφθεί άμεσα νομοθετική μέριμνα ή πρωτοβουλία στο πλαίσιο της κανονιστικής δράσης, ώστε φαινόμενα που καταγγέλλονται για αδυναμία πληρωμής των βασικών υποχρεώσεων (στέγαση, υποχρεώσεις δανείων, κοινόχρηστα, μεταφορά σε προστατευόμενη μέλη που διαβιούν εκτός οικογενειακής στέγης) να απαλειφθούν με κάθε πρόσφορο μέσο.

Σας ευχαριστούμε για την προσοχή σας και παραμένουμε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε διευκρίνιση τυχόν χρειαστεί.

Με εκτίμηση

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποίηση

κ. Σπυρίδωνα Πρωτοψάλτη

Διοικητή Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ)

kek.kentriki_domi@dypa.gov.gr