

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 2^{ης} ΕΙΔΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 8^{ης} ΜΑΪΟΥ 2017

-----0-----

Μ Ε Λ Η : Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού και Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Αντιπρόεδροι, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Βιργινία Σκευή, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφιανού, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομμάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσικέρη και Γεωργία Παπαναγοπούλου, Σύμβουλοι.

Οι Αντιπρόεδροι Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη και Αγγελική Μαυρουδή και οι Σύμβουλοι Γεώργιος Βοΐλης, Ελένη Λυκεσά, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη και Αγγελική Πανουτσακοπούλου απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ η Σύμβουλος Νεκταρία Δουλιανάκη αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Μιχαήλ Ζυμής.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ : Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος, Προϊσταμένη της Γραμματείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με την αρχή της συνεδρίασης, η Σύμβουλος Ασημίνα Σακελλαρίου, που ορίστηκε από την Πρόεδρο εισηγήτρια, φέρει προς συζήτηση τις συνυπογραφόμενες από την Υπουργό και τον Υφυπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και τον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών διατάξεις του από 4.5.2017 σχεδίου νόμου, που απεστάλησαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το 83746/4.5.2017 έγγραφο του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (αριθμ. πρωτ. ΓΕΕ 202/4.5.2017), για να γνωμοδοτήσει επ' αυτών η Ολομέλεια, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος. Το κείμενο αυτών έχει ως εξής :

« Κεφάλαιο ...

Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις Δημοσίου

Άρθρο ...

Τροποποίηση διατάξεων ν. 4387/2016

1. Η περ. β' της παρ. 2 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 (Α' 85) αντικαθίσταται ως εξής:

«β. Από την 1.1.2019, αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων αυτών είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παρ. 1, το υπερβάλλον ποσό περικόπτεται. Το ποσό που περικόπτεται κατά τα ανωτέρω δεν μπορεί να υπερβαίνει το 18% της καταβαλλόμενης κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος κύριας σύνταξης του δικαιούχου. Αν, μετά την εφαρμογή της ρύθμισης του ανωτέρω εδαφίου, το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παρ. 1, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει κατ' εφαρμογή της παρ. 3.».

2. Στην παρ. 2 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 προστίθενται περ. γ' και δ' ως εξής:

«γ. Αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παρ. 1, τότε αυτό προσαυξάνεται, από την 1.1.2019, κατά 1/5 της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πέντε ετών.

δ. Τα στοιχεία που προκύπτουν από τις περ. β και γ αποτυπώνονται από την 1.1.2018 για κάθε ασφαλισμένο στο οικείο πληροφοριακό σύστημα.».

3. Η περ. α' της παρ. 3 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 τροποποιείται ως εξής:

«α. Το συνολικό ποσό της σύνταξης που καταβάλλεται μετά τη θέση σε ισχύ του παρόντος αυξάνεται, από την 1.1.2022 κατ' έτος με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή.».

4. Η παρ. 2 του άρθρου 10 του ν. 4387/2016, αντικαθίσταται ως εξής:

«2. Για όσους λαμβάνουν σύνταξη μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, καθώς και για τα πρόσωπα της περ. α της παρ. 1 του άρθρου 6 η οικογενειακή παροχή εξακολουθεί, έως 31.12.2018, να συγκαταβάλλεται με τη σύνταξη, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, όπως αυτές ίσχυαν μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος. Από 1.1.2019 και εφεξής καταβάλλεται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παρ. 1. Η περ. ε της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν.4024/2011 (Α' 226), δεν έχει εφαρμογή στα πρόσωπα των περ. β και γ της παρ. 1 του άρθρου 6 του παρόντος.».

Αθήνα, .../05/2017

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ

ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

Ευτυχία Αχτσιόγλου

Ο ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Γεώργιος Χουλιαράκης

Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

Αναστάσιος Πετρόπουλος »

Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Μιχαήλ Ζυμής διατύπωσε την ακόλουθη έγγραφη γνώμη:

«Εισάγουμε ενώπιον της Ολομέλειας του Σώματος, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 1 περ. γ' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52), τις συνυπογραφόμενες από την Υπουργό και τον Υφυπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και τον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών διατάξεις του από 4.5.2017 σχεδίου νόμου, που μας απεστάλησαν με το 83746/4.5.2017 έγγραφο του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (αριθμ. πρωτ. ΓΕΕ: 202/4.5.2017), προκειμένου να εκφέρει την προβλεπόμενη από τις διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδότησή της, και εκθέτουμε τα ακόλουθα:

Με τις προτεινόμενες διατάξεις, οι οποίες διαρθρώνονται σε τέσσερις (4) συνολικώς παραγράφους ενός ενιαίου άρθρου, αντικαθίστανται ή τροποποιούνται διατάξεις των άρθρων 10 και 14 του ν. 4387/2016 (ΦΕΚ Α' 85), εντασσόμενες στο τιτλοφορούμενο «Συντάξεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Στρατιωτικών» ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' (άρθρα 4 – 26) του νόμου αυτού. Επισημαίνεται, ως γενική παρατήρηση, ότι η έναρξη εφαρμογής των νέων ρυθμίσεων ορίζεται μετά πάροδο μεγάλου διαστήματος (πλέον του ενός και ημίσεος έτους για τις ρυθμίσεις των παρ. 1, 2 και 4, σχεδόν πενταετίας για τη ρύθμιση της παρ. 3), δηλαδή σε χρόνο για τον οποίο δεν είναι δυνατή η διατύπωση ασφαλούς εκτίμησης αναφορικός με τη δημοσιονομική κατάσταση

της Χώρας και την οικονομική δυνατότητα της επιβαρυνόμενης κατηγορίας πολιτών.

Επί των επιμέρους ρυθμίσεων:

παρ. 1: Το άρθρο 14 του ν. 4387/2016, υπό την ισχύουσα μορφή του, προβλέπει στην παρ. 1 την αναπροσαρμογή των κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού καταβαλλομένων συντάξεων με βάση τις θεσπισθείσες με άλλες διατάξεις του ίδιου νόμου ρυθμίσεις και στην παρ. 2 ότι οι εν λόγω συντάξεις συνεχίζουν μέχρι τις 31.12.2018 να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί κατά την 31.12.2014 σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες διατάξεις (περ. α), ενώ για το μετά την 1.1.2019 διάστημα προβλέπεται (περ. β) ότι εφόσον το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων αυτών είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παρ. 1 του ίδιου άρθρου, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει σε εφαρμογή της επόμενης παρ. 3. Με την προτεινόμενη αντικατάσταση της, προβλέπουσας για το μετά την 1.1.2019 διάστημα, περ. β', επέρχεται περικοπή σε ποσοστό μέχρι 18% των καταβαλλομένων συντάξεων, κατά το ποσό που υπερβαίνουν εκείνο που προκύπτει βάσει του θεσπιζόμενου στο ν. 4387/2016 τρόπου αναπροσαρμογής, διατηρείται δε η προσωπική διαφορά μόνο σε περίπτωση που το εναπομένον μετά την εφαρμογή της προτεινόμενης ρύθμισης (ήτοι της ανωτέρω περικοπής) ποσό εξακολουθεί να υπερβαίνει το προκύπτον βάσει του ως άνω τρόπου αναπροσαρμογής. Με το ανωτέρω περιεχόμενο, η

εισαγόμενη ρύθμιση επιβάλλει εκ νέου μείωση, και μάλιστα σε σημαντικό ποσοστό, σε συνέχεια των επιβληθεισών κατά τα τελευταία έτη αλληπάλληλων μειώσεων και λοιπών επιβαρύνσεων, στις καταβαλλόμενες συντάξεις του Δημοσίου, συνεπώς ενδέχεται να εγείρει ζήτημα συμβατότητας προς τις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας όλων των πολιτών στα δημόσια βάρη (πρβλ. ΕΣ Ολομ. απόφ. 4327/2014, πρακτικά 4^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της 31.10.2012, σκ. ΙΙΙ).

παρ. 2: Με την προτεινόμενη διάταξη οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο δεύτερο και τρίτο εδάφιο της ισχύουσας παρ. 2 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 τίθενται πλέον ως αυτοτελείς περιπτώσεις γ' και δ' της αυτής παραγράφου, χωρίς να επέρχεται διαφοροποίηση επί της ουσίας.

παρ. 3: Με την προτεινόμενη διάταξη μετατίθεται ο αρχικώς ορισθείς χρόνος έναρξης των αποτελεσμάτων της περ. α' της παρ. 3 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 από την 1.1.2017 στην 1.1.2022, χωρίς να επέρχεται άλλη μεταβολή επί της ουσίας της εξουσιοδοτικής αυτής ρύθμισης, για την οποία έχει γνωμοδοτήσει η Ολομέλεια με τα πρακτικά της 1^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της 20.4.2016 (σελ. 87).

παρ. 4: Με την προτεινόμενη διάταξη αντικαθίσταται η παρ. 2 του άρθρου 10 του ν. 4387/2016 και ορίζεται πλέον ότι από 1.1.2019 η οικογενειακή παροχή σε όσους λάμβαναν σύνταξη κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού θα καταβάλλεται σύμφωνα με την παρ. 1 του ίδιου νόμου. Η τελευταία διάταξη, που αφορά στους συνταξιοδοτούμενους μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, παραπέμπει στις διατάξεις των άρθρων Πρώτου παρ. ΙΑ , υποπαρ. ΙΑ2

του ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α΄ 222) και 40 του ν. 4141/2013 (ΦΕΚ Α΄ 81) για την καταβολή «επιδόματος στήριξης τέκνων» και «ειδικού επιδόματος τριτέκνων και πολυτέκνων» αντιστοίχως, οι οποίες θέτουν εισοδηματικά και λοιπά κριτήρια για την καταβολή των εν λόγω επιδομάτων. Έτσι θεσπίζεται επέκταση των αυτών κριτηρίων για την καταβολή εφεξής της οικογενειακής παροχής και σε όσους λάμβαναν σύνταξη κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, η οποία συνεπάγεται μία επιπλέον επιβάρυνση της συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων.

Αθήνα, 8 Μαΐου 2017

Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας

ΜΙΧΑΗΛ ΖΥΜΗΣ»

Η Σύμβουλος Ασημίνα Σακελλαρίου εισηγείται τα ακόλουθα:

ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

A.1. Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 73 παρ. 2, 74 και 75 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της, υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών (και από τον αρμόδιο Υπουργό αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ.), συνοδεύονται δε υποχρεωτικά από την οικεία αιτιολογική έκθεση και εφόσον συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, από την οικεία έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη. Τα ανωτέρω καθώς και η τυχόν υπάρχουσα έκθεση νομοτεχνικής επεξεργασίας της επιστημονικής υπηρεσίας της παρ. 5 του άρθρου 65 του Σ. επί των ως άνω

σχεδίων νόμων δέον να υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου αυτό, ακολούθως, να ασκήσει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη γνωμοδοτική του αρμοδιότητα.

2. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις έχουν υποβληθεί στο παρόν Δικαστήριο με την οικεία αιτιολογική έκθεση, η οποία όμως δεν πληροί την ως άνω συνταγματική επιταγή, καθόσον, όπως προκύπτει από το περιεχόμενό της, δεν αναφέρεται ο δικαιολογητικός λόγος θέσπισής τους, αλλά απλώς ποια διάταξη τροποποιείται ή άλλως μεταφέρεται με παρόμοια γενική διατύπωση το περιεχόμενο των εν λόγω ρυθμίσεων. Επιπρόσθετα, οι εν λόγω ρυθμίσεις δεν συνοδεύονται από την οικεία έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου, μολονότι στις παραγράφους 2 και 3 προβλέπεται κατ' αύξηση αναπροσαρμογή των συντάξεων, ήτοι επιβάρυνση του προϋπολογισμού. Συνακόλουθα, η Ολομέλεια δεν δύναται εν προκειμένω να ασκήσει το γνωμοδοτικό της έργο σε όλο του το εύρος, αφού δεν έχει επαρκή προς τούτο στοιχεία.

B. Συναφώς, παρατηρείται ότι κατά το άρθρο 73 παρ. 2 εδάφιο τελευταίο του Συντάγματος, τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, επί των οποίων απαιτείται η προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πρέπει να είναι ειδικά. Η επιταγή αυτή του Συντάγματος τηρείται και όταν οι θεσπιζόμενες συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις εμπεριέχονται σε ιδιαίτερο (αυτοτελές) κεφάλαιο νομοσχεδίου, που περιλαμβάνει και άλλου περιεχομένου διατάξεις στα λοιπά κεφάλαιά του (βλ. Πρακτ. Ολομ. 1ης Ειδ. Συν. της 8ης Μαρτίου 2017 και 1ης Ειδ. Συν. της 20ης Φεβρουαρίου 2012). Δοθέντος όμως ότι δεν έχει αποσταλεί ο τίτλος του ως άνω σχεδίου νόμου, επισημαίνεται ότι για την πληρότητα αυτού,

πρέπει να αναφέρεται ότι αφορά και σε τροποποίηση συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων του ν. 4387/2016.

Γ. Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι η έναρξη εφαρμογής των νέων ρυθμίσεων ορίζεται μετά πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος (πλέον του ενάμιση έτους για τις ρυθμίσεις των παρ. 1, 2 και 4, σχεδόν πενταετίας για τη ρύθμιση της παρ. 3), δηλαδή σε χρόνο για τον οποίο δεν είναι δυνατή η διατύπωση ασφαλούς εκτίμησης από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου αναφορικά με τη δημοσιονομική κατάσταση της Χώρας και την οικονομική δυνατότητα της επιβαρυνόμενης κατηγορίας συνταξιούχων.

ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ

Επί της πρώτης παραγράφου (εδάφια α' και β')

Με την παράγραφο 1 του ως άνω άρθρου αντικαθίσταται η περίπτωση β' της παραγράφου 2 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 και ορίζεται ότι από την 1.1.2019, αν το ποσό των ήδη καταβαλλόμενων κατά την έναρξη ισχύος του ως άνω νόμου συντάξεων είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1 (του άρθρου 14), το υπερβάλλον ποσό περικόπτεται. Δοθέντος ότι, σύμφωνα με το εδάφιο β', το ποσό που περικόπτεται μπορεί να ανέλθει έως και στο 18% της καταβαλλόμενης κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος κύριας σύνταξης του δικαιούχου, ήτοι σχεδόν στο 1/5 αυτής, ενδέχεται να εγείρεται ζήτημα προσβολής της προστατευόμενης, από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, περιουσίας, στο μέτρο που θίγονται ήδη θεμελιωμένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα όσων έχουν αποχωρήσει από την

υπηρεσία πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 και, ως εκ τούτου, έχουν γεγενημένη αξίωση για την καταβολή της σύνταξής τους, σύμφωνα με τα ισχύοντα κατά το χρόνο επαγωγής του συνταξιοδοτικού δικαιώματός τους, δηλαδή κατά το χρόνο απομάκρυνσής τους από την υπηρεσία. Επισημαίνεται δε, ότι μολονότι η ως άνω περικοπή έρχεται να προστεθεί σε αλληπάλληλες περικοπές που επιβλήθηκαν στις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις με προγενέστερα νομοθετήματα αθροιζόμενες με λοιπές φορολογικές επιβαρύνσεις, στην οικεία αιτιολογική έκθεση δεν περιέχεται οιαδήποτε αιτιολογία ή αναφορά σε μελέτη που να αποδεικνύει την προσφορότητα και την αναγκαιότητα της συγκεκριμένης περικοπής έναντι άλλων τυχόν εναλλακτικών επιλογών, ότι αυτή υπαγορεύθηκε από λόγους γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος κατόπιν βεβαίως της τήρησης των αρχών της ισότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 1 και 5) και της αναλογικότητας, ενώ δεν γίνεται οιαδήποτε αναφορά σε μελέτη οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων στο βιοτικό επίπεδο της συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων.

Η Πρόεδρος Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, η Αντιπρόεδρος Άννα Λιγωμένου και οι Σύμβουλοι Κωνσταντίνα Ζώη, Βασιλική Σοφιανού, Δέσποινα Τζούμα, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας και Ασημίνα Σακελλαρίου, διατύπωσαν την ακόλουθη ειδικότερη γνώμη:

Σύμφωνα με τις απορρέουσες από τα άρθρα 2 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης, δεν επιτρέπεται η αιφνίδια μεταβολή ουσιωδών στοιχείων της σταθερά διαμορφωμένης νομικής και πραγματικής κατάστασης

των προσώπων, στη διατήρηση των οποίων είχαν δικαιολογημένα αποβλέψει, μεταξύ άλλων, και κατά τον καθορισμό των συνθηκών και του επιπέδου διαβίωσής τους, παρά μόνο στο μέτρο που η μεταβολή αυτή δικαιολογείται από υπέρτερους λόγους δημοσίου συμφέροντος και στο βαθμό που, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας, τηρείται μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ του υπερκείμενου αυτού συμφέροντος και των δικαιωμάτων και νόμιμων προσδοκιών των θιγόμενων από τη μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος.

Με τη ρύθμιση του άρθρου 14 του ν. 4387/2016, όπως προκύπτει από την οικεία αιτιολογική έκθεση, για λόγους σεβασμού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ήδη συνταξιούχων, είχε ορισθεί ότι το καταβαλλόμενο, έως την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, ποσό της σύνταξης που υπερβαίνει εκείνο που προκύπτει από το νέο υπολογισμό τους με βάση τις διατάξεις του νόμου αυτού, διατηρείται ως προσωπική διαφορά. Με την προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση επιχειρείται η περικοπή της διαφοράς αυτής, χωρίς να προκύπτει με σαφήνεια ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί, ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχος κατ' αρχήν του θεμιτού ή μη χαρακτήρα του επιδιωκόμενου σκοπού και ακολούθως της τήρησης μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του σκοπού αυτού και των δικαιωμάτων των συνταξιούχων. Δεν μπορεί δε να νοηθεί ως θεμιτός σκοπός η αφηρημένη ανάγκη διασφάλισης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και του συνταξιοδοτικού συστήματος ειδικότερα, χωρίς να προσδιορίζεται το ακριβές πλαίσιο δημοσιονομικού σχεδιασμού στο οποίο ενστάσσεται η συγκεκριμένη ρύθμιση. Ενόψει αυτών, η προτεινόμενη ρύθμιση θέτει ζήτημα συμβατότητας προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές.

Εξ άλλου, σε περίπτωση λήψης νομοθετικών μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής απαιτείται αυτά να αιτιολογούνται και να εντάσσονται κατά τρόπο διαφανή, συστηματικό, συνεκτικό, συνεπή και αποτελεσματικό στον οικονομικό σχεδιασμό του Κράτους και στο ειδικότερο πεδίο οικονομικής δράσης με το οποίο σχετίζονται, υπηρετώντας τη συνταγματική αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ώστε να παρίσταται, κατ' αρχήν, θεμιτή η επιβολή τους από την άποψη του υπηρετούμενου με αυτά σκοπού. Ειδικότερα, σε περίπτωση που τα μέτρα αυτά επιβάλλονται σε συγκεκριμένη κοινωνικοοικονομική ομάδα και συνεπάγονται σοβαρή και διαρκή οικονομική επιβάρυνση της ομάδας αυτής, απαιτείται ειδική αιτιολόγηση της νομοθετικής ρύθμισης, ώστε να προκύπτει η τήρηση της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος) και της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), καθώς και της διασφάλισης της απορρέουσας από το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των υπαλλήλων και λειτουργών των Δημοσίου αρχής της αναλογίας μισθού ενεργείας και σύνταξης.

Με την προτεινόμενη ρύθμιση επιρρίπτεται ένα πρόσθετο βάρος στη συγκεκριμένη κατηγορία συνταξιούχων χωρίς να προκύπτει το ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο στο οποίο ενστάσσεται και χωρίς να αιτιολογείται η επιβολή καθ' εαυτή του επίμαχου βάρους στην εν λόγω κατηγορία, ενόψει και της ιδιαιτερότητάς της από την άποψη της αδυναμίας αναπλήρωσης του εισιδήματος των συνταξιούχων, ούτε να τεκμηριώνεται η τήρηση της εύλογης αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων. Εξ άλλου, και υπό την εκδοχή ότι με τις επίμαχες ρυθμίσεις επιχειρείται μία νέα κατανομή βαρών μεταξύ αφενός

ενεργών μισθωτών και συνταξιούχων (διαγενεακή αλληλεγγύη) και αφετέρου μεταξύ παλαιών και νέων συνταξιούχων (αλληλεγγύη μεταξύ συνταξιούχων), δεν αιτιολογείται ούτε η κατ' αρχήν επέμβαση σ' αυτό το πεδίο σχέσεων στο πλαίσιο του ευρύτερου δημοσιονομικού σχεδιασμού ούτε και το μέτρο συμβολής έκαστης κατηγορίας στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος. Ενόψει αυτών, η προτεινόμενη ρύθμιση θέτει ζήτημα συμβατότητας και προς την κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και στην κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας, καθώς και στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογίας σύνταξης και μισθού ενεργείας (για την εφαρμογή των αρχών αυτών κατά τη λήψη νομοθετικών μέτρων μείωσης ήδη απονεμηθεισών συντάξεων βλ. και αιτιολογική έκθεση ν. 4387/2016 Γενικό Μέρος στοιχ. Β). Ενδέχεται δε, με την επιφύλαξη των ειδικότερων εκάστοτε περιστάσεων, η επίμαχη ρύθμιση να αντιβαίνει και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, σε συνδυασμό με την αρχή της ίσης μεταχείρισης κατ' άρθρο 14 της Σύμβασης.

Ο Αντιπρόεδρος Ιωάννης Σαρμάς συμφώνησε με την ανωτέρω διατυπωθείσα ειδικότερη γνώμη, διευκρινίζοντας ότι τα γενόμενα αποδεκτά στη γνώμη αυτή ισχύουν ως προϋποθέσεις καλής νομοθέτησης - εν προκειμένω ενός θεμελιώδους κοινωνικού δικαιώματος ως είναι η σύνταξη - όχι όμως και κατά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας νόμου ρυθμίζοντας το ίδιο ζήτημα, δοθέντος ότι τα όρια ελέγχου του Δικαστηρίου τούτου όταν γνωμοδοτεί μπορεί να είναι ευρύτατα, ενώ όταν δικαιοδοτεί είναι αναγκαίως περιορισμένα, ως εκ της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών του Κράτους.

Επί του εδαφίου γ΄. Δεν χρήζει παρατήρησης.

Επί της δεύτερης παραγράφου

Ως προς τη ρύθμιση της περίπτωσης γ΄ της παραγράφου 2 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016, όπως αυτή προστίθεται με το προτεινόμενο σχέδιο, η Ολομέλεια έχει γνωμοδοτήσει με τα πρακτικά της 1^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της 20^{ης} Απριλίου 2016 (βλ. σελ. 87-88).

Επί της τρίτης παραγράφου

Με την προτεινόμενη ρύθμιση τροποποιείται η περίπτωση α΄ της παραγράφου 3 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 και μετατίθεται κατά πέντε έτη η έναρξη της κατ' αύξηση αναπροσαρμογής των συντάξεων βάσει ΚΥΑ σε σχέση με την αρχική ρύθμιση, ήτοι από το έτος 2017 στο έτος 2022. Αναφορικά με το χρόνο έναρξης εφαρμογής της ρύθμισης βλ. ανωτέρω Γενικές Παρατηρήσεις υπό στοιχείο Γ. Κατά τα λοιπά παραπέμπουμε στις παρατηρήσεις της Ολομέλειας στα πρακτικά της 1^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της 20^{ης} Απριλίου 2016 (βλ. σελ. 87).

Επί της τέταρτης παραγράφου

Με την προτεινόμενη ρύθμιση αντικαθίσταται η παρ. 2 του άρθρου 10 του ν. 4387/2016 και ορίζεται πλέον ότι από 1.1.2019, η οικογενειακή παροχή σε όσους λάμβαναν σύνταξη κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού θα καταβάλλεται σύμφωνα με την παρ. 1 του ίδιου νόμου. Η εν λόγω διάταξη, που αφορά στους συνταξιοδοτούμενους μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, παραπέμπει στις διατάξεις των άρθρων Πρώτου παρ I Α, υποπαρ. ΙΑ2 του ν. 4093/2012 (Α΄ 222) και 40 του ν. 4141/2013 (Α΄ 81) για την καταβολή

«επιδόματος στήριξης τέκνων» και «ειδικού επιδόματος τριτέκνων και πολυτέκνων» αντιστοίχως, οι οποίες θέτουν εισοδηματικά και λοιπά κριτήρια για την καταβολή των εν λόγω επιδομάτων. Συνακόλουθα, θεσπίζεται επέκταση των κριτηρίων για την καταβολή εφεξής της οικογενειακής παροχής και σε όσους λάμβαναν σύνταξη κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, η οποία συνεπάγεται μία επιπλέον επιβάρυνση της συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων.

Επί των προτεινόμενων ρυθμίσεων, ο Σύμβουλος Κωνσταντίνος Εφεντάκης διετύπωσε την ακόλουθη γνώμη, με την οποία συντάχθηκαν η Πρόεδρος Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, ο Αντιπρόεδρος Ιωάννης Σαρμάς και η Σύμβουλος Ευαγγελία Σεραφή : Παρά την προβλεπόμενη από την παράγραφο 1 του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 «αναπροσαρμογή» των καταβαλλόμενων κατά την έναρξη της ισχύος του συντάξεων, με βάση τις νέες ρυθμίσεις του νόμου αυτού, οι εν λόγω συντάξεις δεν εθίγησαν, αφού, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου, όπως σήμερα ισχύει, η επιπλέον της αναπροσαρμοσθείσας σύνταξη συνέχισε να καταβάλλεται στο δικαιούχο της ως προσωπική διαφορά. Με παρόμοιο δε τρόπο, με το άρθρο 10 του ν. 4387/2016, ρυθμίστηκε και το ζήτημα της παρακολουθηματικής προς τη σύνταξη οικογενειακής παροχής, οι όροι καταβολής της οποίας μεταβλήθηκαν - ούτως ώστε πλέον να την δικαιούνται οι πληρούντες συγκεκριμένα εισοδηματικά κριτήρια - μόνο για τους συνταξιοδοτούμενους υπό το καθεστώς του νόμου αυτού. Ήδη, με τις προτεινόμενες διατάξεις, ο νομοθέτης αποβλέπει στην εξάλειψη, από 1.1.2019, της κατά τα ανωτέρω διαφορετικής μεταχείρισης μεταξύ παλαιών και νέων

συνταξιούχων. Και ναι μεν θα μπορούσε να υποτεθεί ότι τούτο εξυπηρετεί το θεμιτό, ενόψει και της αρχής της αλληλεγγύης των γενεών, σκοπό του δικαιότερου επιμερισμού του βάρους από την αναδιάρθρωση του συνταξιοδοτικού συστήματος, κατά τρόπο ώστε τις αρνητικές συνέπειές της να μην υφίσταται αποκλειστικώς η τελευταία από τις προαναφερόμενες κατηγορίες. Περί αυτού, όμως, τίποτε σχετικό δεν διαλαμβάνεται στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου, ούτε παρατίθενται τα οικεία πραγματικά δεδομένα, με αποτέλεσμα να δικαιολογούνται επιφυλάξεις αναφορικά με το εάν και κατά πόσο οι εν λόγω ρυθμίσεις είναι, πράγματι, αναγκαίες και εύλογες για την επίτευξη του ως άνω σκοπού.

Η Ολομέλεια, ύστερα από μακρά διαλογική συζήτηση μεταξύ των μελών της, δέχθηκε ομόφωνα την εισήγηση της Συμβούλου Ασημίνας Σακελλαρίου, διατυπώθηκαν δε επί της εισήγησης αυτής, οι ανωτέρω αναλυτικά αναφερόμενες ειδικότερες γνώμες.

Μετά το τέλος της συνεδρίασης συντάχθηκε το παρόν πρακτικό, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από την Πρόεδρο, υπογράφεται από την ίδια και τη Γραμματέα.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ