



ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ Η ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Ο Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Αντώνιος Νικητάκης 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), το σχέδιο νόμου «ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (e-Ε.Φ.Κ.Α.)», που μας απεστάλη με το με ΑΠ 138/11.2.2020 έγγραφο του Υπουργού Οικονομικών, προκειμένου να προκληθεί η γνωμοδότησή της που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, και εκθέτουμε τα ακόλουθα:

A. Γενικές παρατηρήσεις

I. Με τις υποβληθείσες προς γνωμοδότηση ρυθμίσεις του επίμαχου νομοσχεδίου επιχειρείται εκ νέου η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού και ασφαλιστικού συστήματος της Χώρας με την νιοθέτηση, ωστόσο, της λογικής και των αρχών που διέπουν την αμέσως προηγούμενη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του ν. 4387/2016 (Α'85), με τη δημιουργία ενός Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), την ένταξη σε αυτόν του συνόλου σχεδόν των υφιστάμενων κατά τον χρόνο αυτό φορέων κοινωνικής ασφαλίσης και την υπαγωγή στο καθεστώς του των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών. Συγκεκριμένα, με το επίμαχο νομοσχέδιο νιοθετούνται σε γενικό πλαίσιο οι ρυθμίσεις του ν. 4387/2016 και επέρχονται επουσιώδεις τροποποιήσεις αυτού σε συγκεκριμένες διατάξεις που κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές με τις 1880/2019, 1888/2019, 1889/2019, 1890/2019 και 1891/2019 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ παράλληλα ολοκληρώνεται η διοικητική και οργανωτική ενοποίηση που επιχειρήθηκε με προγενέστερους νόμους [2084/1992 (Α' 165), 2676/1999 (Α'1), ν. 3029/2002 (Α'160), ν. 3655/2008 (Α'58), ν. 3863/2010 (Α' 115), ν. 4387/2016 (Α' 85)], με την ενσωμάτωση στο νέο φορέα όλων των ασφαλιστικών φορέων απονομής σύνταξης και εφάπαξ παροχής, όπως το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ παροχών (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.). Η καινοτομία δε του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου συνίσταται στην ενοποίηση της βάσης των ασφαλιστικών δεδομένων μέσω της ψηφιοποίησης του ιδρυθέντος με το ν. 4387/2016 ΕΦΚΑ και της μετονομασίας του σε Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.).



II. Αναφορικά τέλος με το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, με τις ρυθμίσεις του Κεφαλαίου Β' του Μέρους Τρίτου του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου επιβεβαιώνεται η θεσπισθείσα με τον ν. 4387/2016 ένταξη αυτών στο ενιαίο αυτό συνταξιοδοτικό σύστημα, πλην όμως επέρχονται παρεμβάσεις σε συμμόρφωση με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το ειδικό καθεστώς αυτών. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, ειδικά ως προς αυτούς νιοθετούνται ρυθμίσεις ενόψει των άρθρων 73 παρ. 2 και 80 του Συντάγματος περί του ειδικού συνταξιοδοτικού τους συστήματος, υπό την έννοια ότι η κατηγορία αυτή, διατηρώντας την αυτοτέλειά της, εντάσσεται στον Ε.Φ.Κ.Α., ο οποίος αναλαμβάνει την απονομή, εκτέλεση και καταβολή των συντάξεων τους αντί του Δημοσίου, η δε καταβαλλόμενη σύνταξη εξακολουθεί να λειτουργεί ως συνέχεια των αποδοχών τους (θεσμική εγγύηση), πλην όμως αναφέρεται ότι για λόγους δημοσιονομικής βιωσιμότητας και λογιστικής ενότητας του συστήματος οι συνταξιοδοτικές τους παροχές αντιστοιχίζονται με το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης προς διασφάλιση της εύλογης αναλογίας αποδοχών ενέργειας και συντάξεων, αποσυνδεόμενες ωσαύτως πλήρως από τις καταβαλλόμενες σε αυτούς αποδοχές ενεργείας κατά τον χρόνο εξόδου από την υπηρεσία.

III. Επί του γενικού πλαισίου των ρυθμίσεων αυτών, αναφερόμαστε στις επισημάνσεις που είχαν διατυπωθεί στα Πρακτικά της Διοικητικής Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 1^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της 20^{ης} Απριλίου 2016 στο πλαίσιο παροχής γνωμοδότησης για το ν. 4387/2016. Ειδικότερα, όπως παγίως γίνεται δεκτό (ΕλΣ Ολ. 137/2019, 244/2017, 1277/2018), το Σύνταγμα επιφυλάσσει στους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς ένα ιδιαίτερο υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς. Ειδικότερα ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 με τα άρθρα 87, 98 και 103, ρυθμίζει την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των ως άνω οργάνων και συνακόλουθα το ασφαλιστικό τους καθεστώς - το οποίο τελεί σε συνάρτηση της θέσης που κατέχουν και ως εκ τούτου αποτελεί σύστημα επαγγελματικής ασφάλισης - διακρίνοντας αυτό από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που κατοχυρώνεται ως κοινωνικό δικαίωμα στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Συνεπώς, η υπαγωγή με νόμο σε ενιαίο ασφαλιστικό οργανισμό των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών με τους λοιπούς εργαζόμενους δεν συνάδει με τη θέση που το ισχύον Σύνταγμα επιφυλάσσει σ' αυτούς, δεδομένου ότι αυτή συνιστά συνταγματικό κεκτημένο, η ανατροπή του οποίου απαιτεί αναθεώρηση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων.

IV. Ενόψει αυτών, το υπό εξέταση σχέδιο νόμου, εφόσον εξακολουθεί να στηρίζεται, όπως και ο προηγούμενος ασφαλιστικός νόμος 4387/2016, στην ενιαία ασφαλιστική αντιμετώπιση προσώπων που



σύμφωνα με το Σύνταγμα δεν μπορούν να υπαχθούν στον ίδιο ασφαλιστικό οργανισμό, εγείρει ζήτημα αντισυνταγματικότητας στο σύνολό του.

Β. Ειδικότερες Παρατηρήσεις

Οι διατάξεις των άρθρων 1έως 18, 33 έως 60 και 61-100 του νομοσχεδίου δεν περιέχουν ρυθμίσεις αναφορικά με την απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της. Επομένως, ως εκ του πεδίου εφαρμογής των ρυθμίσεων αυτών δεν καθιδρύεται γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Ολομέλειας, κατ' άρθρο 73 παρ.2 του Συντάγματος. Επί των υπολοίπων δε άρθρων του νομοσχεδίου αυτού (άρθρα 19-32) επαγόμεθα τα ακόλουθα:

Επί του άρθρου 19

Στο επίμαχο άρθρο ορίζεται ότι αντικείμενο του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου είναι η ρύθμιση της έννομης σχέσης «κοινωνικής ασφάλισης δημοσίου δικαίου», που θεσπίζεται ως υποχρεωτική για όλους τους εργαζόμενους, προς αντιμετώπιση των κινδύνων γήρατος, αναπηρίας, θανάτου, εργατικού ατυχήματος. Ορίζεται επίσης ότι το σύστημα αυτό εφαρμόζεται κατά τρόπο όμοιο, ενιαίο για όλους χωρίς διάκριση, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα.

Ωστόσο, όσον αφορά ειδικώς στους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, η υπό θέσπιση ρύθμιση με την οποία χαρακτηρίζεται το συνταξιοδοτικό δικαίωμα αυτών ως «κοινωνικοασφαλιστικό» με έρεισμα το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, παραγνωρίζει προφανώς ότι το συνταγματικά κατοχυρωμένο δημοσίου δικαίου συνταξιοδοτικό δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων είναι εγγενές στοιχείο της ειδικής λειτουργικής σχέσης αυτών με το Κράτος και άμεση απόρροια των θεσμικών εγγυήσεων που συγκροτούν το status τους. Περαιτέρω, αγνοεί τη φύση και λειτουργία της καταβαλλόμενης σε αυτούς σύνταξης, ως στοιχείου της ειδικής νομικής σχέσης τους με το Κράτος και ως συνέχεια των αποδοχών ενεργείας τους, που συνιστά και τον πυρήνα της οργάνωσης και λειτουργίας του ειδικού συνταξιοδοτικού τους συστήματος, η οποία σαφώς διακρίνεται από τις παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ήτοι στην, έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση ασφαλιστικών κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) που μειώνουν ή εξαλείφουν την ικανότητά του να εργάζεται και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του [βλ. ΕΔ Ολ 32/2018, 244/2017, ΣτΕ Ολ. 2287-2290/2015]. Συνεπώς, όχι μόνο δεν επιβάλλεται εκ του Συντάγματος, αλλά ούτε και επιτρέπεται, ενόψει της πρακτικής εναρμόνισης των κατοχυρωμένων από αυτό διακριτών θεσμικών εγγυήσεων, η ένταξη της κατηγορίας αυτής στο σύστημα κοινωνικής

ασφάλισης καθ' υποκατάσταση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματός τους σε ασφάλιση και καταβολή σύνταξης από το Δημόσιο ή από άλλον ειδικά συνεστημένο προς τούτο ανάδοχο φορέα. Και τούτο, διότι αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε σε ευθεία παραβίαση της οικείας συνταγματικής θεσμικής εγγύησης για το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, ενώ τυχόν κατάργηση της «σύνταξης», υπό την προεκτεθείσα συνταγματική έννοια που είναι ιστορικά συνυφασμένη με το ειδικό υπηρεσιακό και ασφαλιστικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, ή η πλήρης εξομοίωσή της με παροχή κοινωνικής ασφάλισης, θα έθιγε τον πυρήνα των οικείων διατάξεων του Συντάγματος στερώντας τους κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα (βλ. ΕλΣ Ολ. 244/2017, Πρακτικά 3ης Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010).

Επί του άρθρου 20

Στο επίμαχο άρθρο διατυπώνονται οι γενικές αρχές που διέπουν το υπό θέσπιση ασφαλιστικό σύστημα (κοινωνικής δικαιοσύνης, ισότητας, αλληλεγγύης, αναδιανομής, υποχρεωτικότητας, ανταποδοτικότητας, ενότητας, επάρκειας και βιωσιμότητας του συστήματος), ενώ κατοχυρώνεται ρητώς η εγγυητική ευθύνη του Κράτους ως προς την βιωσιμότητα των φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης, την επάρκεια των παροχών και την παροχή ωφελειών στους πολίτες, μέσω της ανταποδοτικότητας.

Οστόσο, τα μνημονευόμενα ως άνω συνταγματικά θεμέλια της ασφαλιστικής – συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, και δη οι αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης, της αναδιανομής του εισοδήματος, ενόψει και της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, της ισότητας στην κατανομή των βαρών και της ανάγκης διασφάλισης της βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, συνιστούν μεν λόγους δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους, κατ' αρχήν, και ενόψει και του ευρέος περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, κατ' άρθρα 106 παρ. 1 και 26 του Συντάγματος, δικαιολογείται η μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος διά της ενοποίησης και της εφαρμογής ενιαίων κανόνων στους υπαγόμενους σ' αυτό (βλ. ΕλΣ Ολ 32/2018, 244/2017, ΣτΕ Ολ 2287-2290/2015). Η αναγκαιότητα, όμως, της αναδιάρθρωσης του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος για την εξυπηρέτηση των ανωτέρω αρχών δεν συνιστά λόγο που μπορεί να δικαιολογήσει θεμιτά την παράκαμψη των συνταγματικών εγγυήσεων του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, διά της απορρόφησης του ειδικού αυτού συστήματος στο συνταγματικά διακριτό, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα. Επισημαίνεται, επίσης, ότι



σε καμία περίπτωση δεν παρίσταται συνταγματικά θεμελιτή, ενόψει των άρθρων 16, 21 παρ. 3, 22 παρ. 2, 23 παρ. 2 εδ. β, 45, 73 παρ. 2, 80, 87 επ., 103 και 104 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις κατ' άρθρα 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 δ και 4 του Συντάγματος αρχές της ισότητας στα δημόσια βάρη, της αναλογικότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, η κατά παράβαση του ίδιου του Συντάγματος θεσμική αλλοίωση του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών με την ενσωμάτωσή του στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, προκειμένου για λόγους αμιγώς δημοσιονομικούς να συμβάλλει διά του μηχανισμού των εισφορών στη βιωσιμότητα του συστήματος αυτού με το οποίο δεν συνδέεται εκ του Συντάγματος, ούτε είναι συνταγματικά επιτρεπτό να συνδεθεί δια νόμου, υποκαθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο αφενός την υποχρέωση συμβολής στη βιωσιμότητα του εν λόγω συστήματος όσων μετέχουν σ' αυτό (εν ενεργείᾳ και συνταξιούχων απασχολούμενων με σχέση ιδιωτικού δικαίου και των εργοδοτών αυτών) και αφετέρου την εγγυητική ευθύνη του ίδιου του Κράτους για την σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωση χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης (βλ. ΕΛΣ Ολ. 32/2018, 244/2017). Η εκπλήρωση, άλλωστε, του χρέους κοινωνικής αλληλεγγύης, κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος, και η ισότιμη συμβολή στα δημόσια βάρη για την κατηγορία αυτή συνταξιούχων, ενόψει και της συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, δύναται να χωρίσει είτε στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, μέσω της συμμετοχής τους στα φορολογικά βάρη που μπορούν να διατίθενται και υπέρ της κοινωνικής ασφάλισης, είτε στο πλαίσιο του δικού τους ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος, με την επιβολή βαρών (εισφορών, περικοπών) συναφών με τη λειτουργία του, κατόπιν αιτιολογημένης νομοθετικής παρέμβασης (βλ. ΕΛΣ Ολ 32/2018, 244/2017).

Ανεξαρτήτως τούτων, το τελευταίου εδάφιο του άρθρου 20, κατά το οποίο «Ειδικές διατάξεις σχετικές με την κρατική χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης καταργούνται», ενέχει αοριστία και αντίφαση, καθόσον αν και καταργείται η κρατική χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, το κράτος φέρεται να διατηρεί πλήρη εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών. Περαιτέρω, η διάταξη αυτή έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 3 παρ. 1 γ του νομοσχεδίου, στο οποίο, κατά τροποποίηση του άρθρου 57 του ν.4387/2016, προβλέπεται ότι πόρος του ΕΦΚΑ αποτελεί, μεταξύ άλλων, «η επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό για την χρηματοδότηση της εθνικής σύνταξης και την εκπλήρωση της πλήρους εγγυητικής υποχρέωσης του Κράτους». Πάντως, σε κάθε περίπτωση, η πλήρης διακοπή της δυνατότητας της κρατικής χρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής



ασφάλισης θέτει ζήτημα συμβατότητας προς το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος (πρβλ. Ολομ. ΣτΕ 2286/2015).

Επί του άρθρου 21

Στην παράγραφο 2, στην οποία αναφέρεται ότι «Οι κανόνες για την απονομή της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών έχουν πρωταρχική πηγή το Σύνταγμα και θεσπίζονται με νόμο..», πρέπει να προστεθεί η φράση «του Υπουργού Οικονομικών», διότι άλλως γεννάται ζήτημα αντίθεσης προς τη διάταξη του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Όσον αφορά στην παράγραφο 3 αυτού, επισημαίνουμε ότι η ρύθμιση κρίνεται συμβατή με τα άρθρα 73 παρ. 2 και 80 του Συντάγματος, μόνον υπό την προϋπόθεση ότι στην κατ' εξουσιοδότηση κοινή υπουργική απόφαση δεν θα περιέχονται ρυθμίσεις σχετικά με απονομή ή αύξηση συντάξεων, καθόσον τα ανωτέρω ζητήματα καθορίζονται υποχρεωτικά με νόμο του Υπουργού Οικονομικών και όχι με την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση.

Επί του άρθρου 22

Το άρθρο αυτό περιέχει τους εννοιολογικούς προσδιορισμούς. Ειδικώς επί της έννοιας του όρου «σύνταξη» για τους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, οι επισημάνσεις μας ως προς τα στοιχεία καθορισμού της (άθροισμα εθνικής και ανταποδοτικής σύνταξης) παρατίθενται κατωτέρω κατά την ανάπτυξη των παρατηρήσεων επί του άρθρου 24.

Επί του άρθρου 23

Με το άρθρο αυτό αντικαθίσταται το άρθρο 5 του ν.4387/2016 και προστίθενται τα άρθρα 5 Α και 5Β.

Ειδικώς ως προς το άρθρο 5Β, επισημαίνουμε την μη αναγκαιότητα της θέσπισής του, διότι η ειδική, αποκλειστική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή σύνταξης στους δημόσιους υπαλλήλους και στρατιωτικούς – με την επιφύλαξη και της ειδικότερης δικαιοδοσίας του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος και των διατάξεων του εκτελεστικού του Συντάγματος ν. 3038/2002 (Α' 180), ερείδεται ευθέως στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος, ως εκ τούτου το ζήτημα αυτό δεν χρήζει επιβεβαίωσης από νομοθετική ρύθμιση.



Σε κάθε πάντως περίπτωση, σημειώνουμε ότι η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επί των διαφορών που αναφύονται από τη απονομή συντάξεων των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, βάσει του Κεφαλαίου Β' του Τρίτου Μέρους του επίμαχου νομοσχεδίου δεν δύναται να τεθεί εν αμφιβόλω από τη νομοθετική εξομοίωση της σύνταξης με κοινωνικοασφαλιστική παροχή, ακόμη και αν αυτή επιχειρείται κατά τρόπο αντισυνταγματικό, αλλοιώνοντας τον πυρήνα της λειτουργίας της σύνταξης ως συνέχειας της αμοιβής της κατηγορίας αυτής δικαιούχων, καθόσον αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε σε κατά περιγραφή του Συντάγματος και του άρθρου 98 παρ. 1 περ. στ' περί αποκλειστικής δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μετατροπή των συνταξιοδοτικών διαφορών σε κοινωνικοασφαλιστικές και αποψίλωση του Δικαστηρίου αυτού, από συνταγματικά απονεμημένη αρμοδιότητα (βλ.. ΑΕΔ 28/2004, 1/2004, 4/2011).

Επί του άρθρου 24

Με το επίμαχο άρθρο τροποποιείται το άρθρο 8 του ν. 4387/2016, σε συμμόρφωση προς τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας που έκριναν αντισυνταγματικά τα προβλεπόμενα στο άρθρο αυτό ποσοστά αναπλήρωσης για τον σχηματισμό της «ανταποδοτικής σύνταξης» και επέρχεται έτσι αύξηση αυτών ανάλογη με την κλίμακα των ετών ασφάλισης. Ορίζεται δε ότι η αναπροσαρμογή των συντάξεων αναφέρεται στην αναπροσαρμογή των συνταξίμων αποδοχών, η οποία για το διάστημα έως και το 2024, διενεργείται κατά τη μεταβολή του μέσου ετήσιου γενικού δείκτη τιμών καταναλωτή της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, ενώ για το διάστημα από το 2025 και εφεξής η προσαύξηση των συνταξίμων αποδοχών διενεργείται με βάση το δείκτη μεταβολής μισθών, που υπολογίζεται από την ΕΛΣΤΑΤ

Πρέπει καταρχήν να επισημανθεί ότι με το υπό επεξεργασία νομοσχέδιο, που νιοθετεί πλήρως το σύστημα του ν.4387/2016, ως σύνταξη των δημοσίων υπαλλήλων νοείται το άθροισμα δύο αυτοτελών μεγεθών, αφενός της «εθνικής σύνταξης», η οποία δεν χρηματοδοτείται από ασφαλιστικές εισφορές, αλλά απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό και αντιστοιχεί στη συμμετοχή του κράτους μέσω του κρατικού προυπολογισμού στις συνταξιοδοτικές παροχές, καθώς και της «ανταποδοτικής» σύνταξης, κύριο μέσο χρηματοδότησης της οποίας είναι, στο πλαίσιο της αρχής της ανταποδοτικότητας και της αρχής της κοινωνικής διαγενεακής αλληλεγγύης, οι ασφαλιστικές εισφορές που καταβάλλονται από τον ενεργό πληθυσμό και, στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, η συμμετοχή του κράτους με την καθιέρωση της εγγυητικής υποχρέωσής του για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών. Το ύψος δε αυτής υπολογίζεται από τις συντάξιμες αποδοχές, τον συνολικό χρόνο



ασφάλισης των ασφαλισμένων και τα ποσοστά αναπλήρωσης. Εκ τούτων συνάγεται ότι με την προτεινόμενη ρύθμιση, η οποία παραμένει προστηλωμένη στη δομή του συστήματος ασφάλισης του ν. 4387/2016 που θεσμοθέτησε και για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς αφενός την εθνική σύνταξη, ως παροχή προνοιακού χαρακτήρα ενσωματωμένη στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, αφετέρου δε την ανταποδοτική σύνταξη, ως γνήσια ασφαλιστική παροχή, αλλοιώθηκε η εκ του Συντάγματος ιδιαίτερη φύση της συνταξιοδοτικής παροχής τους ως μισθολογικού οφέλους που απορρέει από την ειδική λειτουργική τους θέση με το Κράτος, κατά παράβαση των διατάξεων που υποδέχονται συνταγματικά τη σχετική θεσμική εγγύηση, αλλά και την αρχή της αναλογικής ισότητας, αφού παραγνωρίζονται τα απορρέοντα εκ του Συντάγματος ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της νομικής τους θέσης και εξομοιώνονται με όλως ανόμοιες κατηγορίες και δη εκείνες των κοινών ασφαλισμένων (βλ. ΕλΣυν. II Τμ. 930/2019, III Τμ. 277, 278/2019, μειοψ.).

Πέραν τούτων, πλήρεται η συνταγματική αρχή της ιδιαίτερης συνταξιοδοτικής μεταχείρισής τους που επιβάλλει τον προσδιορισμό του συντάξιμου μισθού των δημοσίων υπαλλήλων σε συνάρτηση με τις αποδοχές ενεργού υπηρεσίας τους κατά το δυνατόν εγγύτερα στο χρόνο εξόδου τους από την υπηρεσία (αρχή εύλογης αναλογίας), ανάλογα με την υπηρεσιακή κατάσταση κατά το χρόνο συνταξιοδότησής τους, και τη διατήρηση των υφιστάμενων διαφοροποιήσεων, ανά κλάδο, βαθμό και έτη υπηρεσίας, στις συντάξιμες αποδοχές. Ειδικότερα, δεν διασφαλίζεται η τήρηση μίας εύλογης ή σταθερής ποσοτικής σχέσης, μεταξύ της σύνταξης και των αποδοχών ενεργείας, όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί σε χρόνο ευλόγως προσδιοριζόμενο σε σχέση με την έξοδό τους από την υπηρεσία, ώστε να διατηρείται ένα επαρκές ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος ενεργείας στους αποχωρούντες από την υπηρεσία (βλ. και ΕλΣ Ολ Πρακτ. 1^{ης} Ειδ. Συν/σης της 20.4.2016). Περαιτέρω, με την πρόβλεψη για αναπροσαρμογή των συντάξεων βάσει γενικών δεικτών της ΕΛΣΤΑΤ, σε συνδυασμό με την κατάργηση των σχετικών διατάξεων του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (άρθρα 9 και 34) που συναρτούσαν τον κανονισμό και την αναπροσαρμογή της σύνταξης από τις εκάστοτε ισχύουσες μισθολογικές διατάξεις (βλ. άρθρο 14 παρ. 3 β του ν. 4387/2014), πλέον η συνολική συνταξιοδοτική παροχή που καταβάλλεται στους αποχωρούντες δημοσίου λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, αποσυνδέεται πλήρως από τις αποδοχές ενεργείας κατά το χρόνο εξόδου τους από την υπηρεσία, γεννώντας ωσαντως ζήτημα συμβατότητας με Σύνταγμα.

Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, η επιλογή των προβλεπόμενων ποσοστών αναπλήρωσης δεν τεκμηριώνεται με βάση ειδικές αναλογιστικές μελέτες, καθόσον πρέπει να προκύπτει η ύπαρξη μιας δίκαιης αναλογίας μεταξύ μισθού ενεργείας και ύψους της σύνταξης.



Επί του άρθρου 25

Στο επίμαχο άρθρο προβλέπεται η αναπροσαρμογή των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων, σύμφωνα με τις θεσπιζόμενες με το υπό επεξεργασία νομοσχέδιο (παρ. 1α). Ειδικότερα, στην παράγραφο 1β προβλέπεται ο επανυπολογισμός του ανταποδοτικού μέρους της καταβαλλόμενης σύνταξης και συγκεκριμένα των συντάξιμων αποδοχών, που καθορίζουν αυτήν, επί τη βάσει του συντάξιμου μισθού επί του οποίου κανονίστηκε η σύνταξη, όπως όμως αυτός (συντάξιμος μισθός) διαμορφώνεται κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου σύμφωνα με τους ισχύοντες κατά τον χρόνο αυτό κανόνες αναπροσαρμογής των συντάξιμων αποδοχών του Δημοσίου. Στη δε παρ. 2 ορίζεται ότι οι επανυπολογισθείσες συντάξεις της προηγούμενης παραγράφου εξακολουθούν να καταβάλλονται μέχρι 31.12.2018 στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί στις 31.12.2014 σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες διατάξεις, ενώ από 1.1.2019 καταβάλλονται ως έχουν επανυπολογισθεί, με την σημείωση ότι αν μετά τον επανυπολογισμό, προκύψει αύξηση της σύνταξης τότε το ποσό της σύνταξης προσαυξάνεται κατά 1/5 της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πέντε ετών, ενώ αν μετά τον επανυπολογισμό το ποσό που προκύπτει είναι μικρότερο από το ήδη καταβαλλόμενο, το ποσόν της διαφοράς που προκύπτει εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος μέχρι την πλήρη εξάλειψή του με την εκάστοτε μελλοντική αναπροσαρμογή των συντάξεων, που ορίζεται στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου.

Στη δε παράγραφο 3 προβλέπεται ότι οι επανυπολογισθείσες, σύμφωνα τις δύο προηγούμενες παραγράφους, συντάξεις υπολογίζονται εκ νέου από 1.10.2019 με βάση τα νέα ποσοστά αναπλήρωσης που θεσπίζονται με το εν λόγω νομοσχέδιο, καθώς και ότι αν από 1.10.2019, το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων, σύμφωνα με τις διατάξεις πριν την έναρξη ισχύος του ν.4387/2016, είναι μεγαλύτερο εκείνου που προκύπτει από τον επανυπολογισμό τους, 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, ενώ αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων σύμφωνα με τις διατάξεις πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από τον επανυπολογισμό τους, τότε συνεχίζει να καταβάλλεται η προσωπική διαφορά με βάση τα ποσοστά αναπλήρωσης του νομοσχεδίου.

Από την συγκριτική εξέταση των παραγράφων 2 και 3 του επίμαχου άρθρου, σε συνδυασμό με την οικεία αιτιολογική έκθεση, η οποία παραθέτει ως κοινή ημερομηνία εφαρμογής των προβλεπόμενων στις παραγράφους αυτές αναπροσαρμογών (συντάξιμος μισθός και ποσοστά αναπλήρωσης) την 1.10.2019, γεννάται ασάφεια ως προς το χρονικό σημείο



επανυπολογισμού των συντάξιμων αποδοχών της παραγράφου 2, δοθέντος ότι το κείμενο της διάταξης θέτει ως ημερομηνία επανυπολογισμού την 1.1.2019. Περαιτέρω, από την οικεία αιτιολογική έκθεση, που εστιάζει κυρίως στην εφαρμογή των νέων ποσοστών αναπλήρωσης, δεν προκύπτει ο λόγος διαφοροποίησης των παραγράφων 2 και 3 ως προς το χρονικό σημείο εφαρμογής των προβλεπόμενων σε αυτών επιμέρους αναπροσαρμογών.

Πέραν τούτων, η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού, στην οποία ορίζεται ότι το ύψος των καταβαλλόμενων συντάξεων μέχρι 31.12.2018 καθορίζεται από τις ισχύουσες, στις 31.12.2014, διατάξεις, γεννά ασάφεια ως προς το εάν λαμβάνονται ή όχι υπόψη οι περικοπές που επήλθαν στις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών με τις διατάξεις των νόμων 4051/2012, 4093/2012, οι οποίες κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές και μη εφαρμοστέες με αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ε.Σ. Ολ.1277/2018, Πρακτικά Διοικητικής Ολομέλειας της 5^{ης} Γεν.Συν./29.3.2017, Θέμα Β').

Τέλος, ως προς την παράγραφο 4 περ. β του άρθρου αυτού, με την οποία καταργούνται σιωπηρά οι διατάξεις των άρθρων 9 και 34 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων και αποσυνδέεται πλήρως η σύνταξη των υπαγομένων στο κώδικα αυτό συνταξιούχων από τον μισθό των εν ενεργεία ομοιοβάθμων υπαλλήλων, αναφερόμαστε στις παρατηρήσεις μας επί του άρθρου 24.

Επί του άρθρου 26

Οι ρυθμίσεις του ως άνω άρθρου περί διαδοχικής ασφάλισης, ενόψει της διατύπωσής τους κατά τρόπο που προσιδιάζει σε ασφαλισμένους του ιδιωτικού τομέα, δεν δύνανται να αποτελέσουν αντικείμενο γνωμοδότησης.

Επί του άρθρου 27

Με το άρθρο αυτό ρυθμίζεται η απασχόληση των συνταξιούχων. Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι το άρθρο αυτό δεν χρήζει γνωμοδότησης, διότι οι ρυθμίσεις του δεν αφορούν στον κανονισμό συντάξεων, αλλά στην εκτέλεση αυτών και, συγκεκριμένα, στον περιορισμό του ύψους τους. Αν ήθελε παρασχεθεί από την Ολομέλεια γνώμη επί του άρθρου αυτού, παρατηρούμε ότι οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις, σύμφωνα με τις οποίες οι καταβαλλόμενες κύριες και επικουρικές συντάξεις για όσους συνταξιούχους αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν ιδιότητα ή δραστηριότητα υποχρεωτικώς υπακτέα στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. καταβάλλονται μειωμένες σε ποσοστό 30%, αντί του ποσοστού των 60%, που οριζόταν στο ν. 4387/2016, αποτελούν ένα θετικό μέτρο για την ενίσχυση του εισοδήματος των συνταξιούχων. Επισημαίνεται, πάντως, ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προβλέπεται η αναστολή καταβολής σύνταξης ενδεχομένως να τίθεται θέμα συμβατότητας της διάταξης με



υπερκείμενης ισχύος διατάξεις και κυρίως με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Επί του άρθρου 28

Το άρθρο αυτό, αναφερόμενο στους ασφαλισμένους του ιδιωτικού τομέα, δεν χρήζει γνωμοδότησης κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος.

Επί του άρθρου 29

Το άρθρο αυτό, αναφερόμενο στους ασφαλισμένους του ιδιωτικού τομέα, δεν χρήζει γνωμοδότησης κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος.

Επί του άρθρου 30

Ως προς την παράγραφο 1 περίπτωση β' του άρθρου αυτού, περί του τρόπου υπολογισμού της συντάξιμης υπηρεσίας των πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων, κρίνεται ορθή και επιβεβλημένη η παραπομπή στις διατάξεις της ισχύουσας συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου.

Ως προς τις λοιπές διατάξεις, το άρθρο αυτό, αναφερόμενο στους ασφαλισμένους του ιδιωτικού τομέα, δεν χρήζει γνωμοδότησης κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος.

Επί του άρθρου 31

Η διάταξη αυτή, η οποία δεν αναφέρεται στην απονομή σύνταξης δημοσίων υπαλλήλων αλλά στην ασφάλιση του κλάδου εφάπαξ παροχών του «Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών» (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.), δεν χρήζει γνωμοδότησης από την Ολομέλεια.

Επί του άρθρου 32

Η διάταξη αυτή, ενόψει του περιεχομένου της που δεν αναφέρεται στην απονομή σύνταξης, αλλά ρυθμίζει θέματα ασφαλιστικών εισφορών στις περιπτώσεις που ασκούνται παράλληλα δύο ή περισσότερες επαγγελματικές δραστηριότητες, δεν χρήζει γνωμοδότησης κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος.

Αθήνα, 12 Φεβρουαρίου 2020
Ο Επίτροπος της Επικρατείας

ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΝΙΚΗΤΑΚΗΣ»