



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

## ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 2 Οκτωβρίου 2019, με την εξής σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Προεδρεύων Αντιπρόεδρος, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος και Μαρία Αθανασοπούλου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Στυλιανός Λεντιδάκης, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομαμάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσικέρη, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Αικατερίνη Μποκώρου και Βασιλική Πέππα, Σύμβουλοι. Γραμματέας η Ελένη Αυγουστόγλου.

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας: Αντώνιος Νικητάκης, Επίτροπος Επικρατείας, κωλυομένης της Γενικής Επιτροπής της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Χρυσούλας Καραμαδούκη.

Για να αποφανθεί, σύμφωνα με το άρθρο 108Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981, επί του προδικαστικού ερωτήματος εάν, μετά τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 4387/2016 για την ένταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, εν ενεργεία και συνταξιούχων, στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και την από 1.1.2017 μεταφορά στον τελευταίο της αρμοδιότητας πληρωμής των συντάξεων του Δημοσίου, εξακολουθεί να αντίκειται στο Σύνταγμα η κατά τα άρθρα 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, όπως αυτά τροποποιήθηκαν και ισχύουν, παρακράτηση της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων από τις συντάξεις του Δημοσίου, το μεν για το διάστημα έως 31.12.2018, κατά το οποίο η Εισφορά διατίθετο για την κάλυψη ελλειμμάτων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, το δε για το

διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής, κατά το οποίο η Εισφορά παρακρατείται υπέρ του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών, το οποίο υποβλήθηκε με την .../2019 απόφαση του II Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ανέκυψε κατά την εκδίκαση της από 31.1.2019 (ΑΒΔ .../4.2.2019) αγωγής της ... χήρας ..., κατοίκου Γλυφάδας Αττικής (οδός ...), η οποία παραστάθηκε με δήλωση του πληρεξούσιου δικηγόρου της ... (ΑΜ/ΔΣΑ 19555),

κατά του Ελληνικού Δημοσίου, νομίμως εκπροσωπούμενου από τον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος παραστάθηκε διά του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Νικολάου Καραγιώργη, και

κατά του εδρεύοντος στην Αθήνα (οδός Αγίου Κωνσταντίνου 8) Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, όπως νομίμως εκπροσωπείται, που παραστάθηκε ομοίως διά του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Νικολάου Καραγιώργη.

Ο Υπουργός Δικαιοσύνης, που κλητεύθηκε κατά το άρθρο 1 παρ. 1 περιπτ. α' του ν. 2479/1997, δεν παραστάθηκε.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:

Τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου και του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος ανέφερε ότι συντρέχει νόμιμος λόγος αναστολής εκδίκασης της υπόθεσης, ως εκ του ότι προδικαστικά ερωτήματα αναφορικά με την αντίθεση προς το Σύνταγμα αφενός της ένταξης, με τον ν. 4387/2016, των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, αφετέρου της παρακράτησης της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων από τις συντάξεις του Δημοσίου έχουν υποβληθεί και εκκρεμούν ενώπιον της Ολομέλειας με τις 277/2019 και 278/2019 αποφάσεις του III Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ζήτησε δε, σε κάθε περίπτωση, την απόρριψη της αγωγής.

Τον Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος ανέπτυξε προφορικά την από 2.10.2019 γνώμη του, σύμφωνα με την οποία, όπως ορθώς δέχθηκε το II Τμήμα με την .../2019 παραπεμπτική απόφασή του, η παρακράτηση της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων από τις συντάξεις του Δημοσίου εξακολουθεί, και μετά την ένταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, να αντιβαίνει, κατά τα κριθέντα με τις 244/2017 και 32/2018 αποφάσεις της Ολομέλειας, στο Σύνταγμα και δη τόσο για το διάστημα έως 31.12.2018, όσο και για το διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη, με παρόντες τους Δικαστές που έλαβαν μέρος στη συζήτηση της υπόθεσης, εκτός από την Αντιπρόεδρο Άννα Λιγωμένου και τους Συμβούλους Γεώργιο Βοΐλη, Δημήτριο Πέππα, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα και Στυλιανό Λεντιδάκη που είχαν κώλυμα (άρθρα 11 παρ. 2 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 και 78 παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981) καθώς και τη Σύμβουλο

Βασιλική Πέπλα που αποχώρησε από τη διάσκεψη σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991.

Άκουσε την εισήγηση του Συμβούλου Κωνσταντίνου Εφεντάκη και αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

### **Σκέφθηκε κατά τον νόμο**

#### *Αντικείμενο της δίκης*

1. Με την από 31.1.2019 (ΑΒΔ .../4.2.2019) αγωγή της ενώπιον του ΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η διάδικος στην παρούσα δίκη, κατά μεταβίβαση πολιτική συνταξιούχος του Δημοσίου, ως χήρα αποβιώσαντος συνταξιούχου δικαστικού λειτουργού, ζήτησε να υποχρεωθούν το Ελληνικό Δημόσιο και ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) να της καταβάλουν, εις ολόκληρον και εντόκως, το ποσό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) που, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, είχε παρακρατηθεί από τη σύνταξή της κατά το χρονικό διάστημα από 8.2.2017 έως 31.1.2019, φέρεται δε συνολικώς να ανέρχεται σε 6.489,44 ευρώ, προβάλλοντας ότι, όπως έχει κριθεί με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, οι εν λόγω διατάξεις, κατά το μέρος που προβλέπουν την επιβάρυνση με την ΕΑΣ των συντάξεων του Δημοσίου, είναι αντίθετες προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρες.

#### *Δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της διαφοράς*

2. Επιβάλλεται η υπενθύμιση ότι, σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 2 του Συντάγματος, το ειδικό δικαστήριο του άρθρου 99 του Συντάγματος έχει δικαιοδοσία προς επίλυση νομικών ζητημάτων σχετικών με τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών, εφόσον η επίλυση αυτή μπορεί να επηρεάσει τη συνταξιοδοτική κατάσταση ευρύτερου κύκλου προσώπων. Κατά την έννοια δε της ανωτέρω διάταξης, που είναι στενώς ερμηνευτέα ως θεσπίζουσα εξαίρεση από τον γενικό κανόνα δικαιοδοσίας επί των συνταξιοδοτικών διαφορών (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. στ' του Συντάγματος), ως επίλυση νομικού ζητήματος σχετικού με τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών, νοείται μόνον η επίλυση ζητήματος που άπτεται του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των συνταξιούχων δικαστικών λειτουργών και όχι άλλων νομικών ζητημάτων που αφορούν μεν τους εν λόγω συνταξιούχους, αφορούν, ωστόσο, συγχρόνως και για τον ίδιο λόγο, και άλλες κατηγορίες συνταξιούχων.

3. Επιβάλλεται ακόμη η υπενθύμιση ότι το δικαστήριο του άρθρου 99 του Συντάγματος, δικάζον επί διαφοράς υπαγόμενης σ' αυτό με βάση το άρθρο 88 παρ. 2 του Συντάγματος, έχει δεχθεί (απόφαση 1/2018) ότι οι συνταξιούχοι δικαστικοί λειτουργοί τυγχάνουν ειδικού συνταγματικού καθεστώτος προστασίας της σύνταξης αυτών που τους διασφαλίζει ένα ποσοστό σταθερής αναλογίας έναντι του μισθού των εν ενεργεία δικαστικών λειτουργών, χωρίς δε να αναφερθεί αριθμητικώς στο ποσοστό αυτό, το ως άνω δικαστήριο έκρινε, πάντως, εν όψει του συγκεκριμένου πραγματικού της υπόθεσης, ότι μείωση της σύνταξης δικαστικού λειτουργού, ώστε να υπολείπεται κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 40% από τις εν ενεργεία αποδοχές, είναι αντίθετη στο Σύνταγμα.

4. Εν όψει των εκτεθέντων στις δύο προηγούμενες σκέψεις, η παρούσα διαφορά μπορεί να εξετασθεί από το Δικαστήριο τούτο μόνον κατά το μέρος που η ενάγουσα ζητεί από το Δικαστήριο να της παράσχει δικαστική προστασία μη υπαγόμενη στη δικαιοδοσία του κατά το άρθρο 99 του Συντάγματος ειδικού δικαστηρίου.

*Το προδικαστικό ερώτημα*

5. Κατά την εκδίκαση της προαναφερόμενης αγωγής ενώπιον του II Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εγέρθηκε το γενικότερης σημασίας και με συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων, πέραν των συνταξιούχων δικαστικών λειτουργών, ζήτημα αν μετά τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 4387/2016 περί της ένταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, εν ενεργεία και συνταξιούχων, στον ΕΦΚΑ και την από 1.1.2017 μεταφορά στον τελευταίο της αρμοδιότητας πληρωμής των συντάξεων του Δημοσίου, εξακολουθεί να αντίκειται στο Σύνταγμα η κατά τα άρθρα 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, όπως αυτά τροποποιήθηκαν και ισχύουν, παρακράτηση της ΕΑΣ από τις συντάξεις του Δημοσίου, αφενός για το διάστημα από την ανωτέρω ημεροχρονολογία (1.1.2017) έως 31.12.2018, κατά το οποίο η Εισφορά διατίθετο για την κάλυψη ελλειμμάτων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), αφετέρου για το διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής, κατά το οποίο η Εισφορά παρακρατείται υπέρ του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ).

6. Αχθέν ομοφώνως σε καταφατική επί του εν λόγω ζητήματος κρίση, το Τμήμα, με την .../2019 απόφασή του, υπέβαλε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, σύμφωνα με το άρθρο 108Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» (Α' 304), σχετικό προδικαστικό ερώτημα, με το διαλαμβανόμενο στη σκέψη 53 της απόφασης αυτής ακόλουθο αιτιολογικό: «α) Η επίδικη αγωγή έχει ασκηθεί στις 4.2.2019, αφορά δε σε (...) αξιώσεις της ενάγουσας γεννηθείσες κατά

το διάστημα από 8.2.2017 έως και 31.1.2019, ήτοι από την ημερομηνία δημοσίευσης της 244/2017 απόφασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου και εντεύθεν, καταλαμβάνονται δε από το χρονικό σημείο έναρξης των αποτελεσμάτων της διάγνωσης της αντίθεσης των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010, 11 του ν. 3865/2010 και συνακόλουθα των διατάξεων των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, ως προς την επιβολή και την αύξηση της ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου, προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές. β) Δεν υφίσταται απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που να έχει επιλύσει τα (...) ζητήματα ισχύος και εφαρμογής της 244/2017 απόφασής της μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4387/2016 και σύστασης του ΕΦΚΑ, και δη μετά την από 1.1.2017 μεταφορά της αρμοδιότητας πληρωμής των συντάξεων του Δημοσίου από τον φορέα αυτό, ενόψει και της μετά την 1.1.2019 διάθεσης του προϊόντος υπέρ ΑΚΑΓΕ. γ) Το Τμήμα άγεται σε κρίση περί αντίθεσης στο Σύνταγμα των διατάξεων του ν. 4387/2016 με τις οποίες προβλέπεται η ένταξη των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, εν ενεργεία και συνταξιούχων, στον ΕΦΚΑ με κανόνες ενιαίους με τους κοινούς ασφαλισμένους. δ) (...) λυσιτελώς υποβάλλεται το παρόν προδικαστικό ερώτημα, που αφορά στην παρακράτηση από τη σύνταξη πολιτικής συνταξιούχου (...) της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων (...) μετά και την ένταξη και της κατηγορίας αυτής στον ΕΦΚΑ, βάσει του ν. 4387/2016, τόσο για το διάστημα από 1.1.2017 έως 31.12.2018, που η εισφορά διατίθεται για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ΦΚΑ, όσο και για το διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής που διατίθεται υπέρ ΑΚΑΓΕ, σε σχέση και με τις τέσσερις βάσεις αντισυνταγματικότητας που διαγνώστηκαν με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου. ε) Κατά την εκτίμηση του Τμήματος, ο όγκος των υποθέσεων που ήδη εκκρεμεί ενώπιόν του και που θα προκύψει από την εφαρμογή της 244/2017 απόφασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, η οποία, άλλωστε, εκδόθηκε στο πλαίσιο δίκης - πιλότου, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του άρθρου 108Α παρ. 1 του π.δ/τος 1225/1981, είναι αυξημένος (...).

7. Επειδή, περαιτέρω, τηρήθηκε εν προκειμένω η προβλεπόμενη στην παράγραφο 2 του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981 προδικασία, παραδεκτώς η Ολομέλεια επιλαμβάνεται του προδικαστικού ερωτήματος που της υποβλήθηκε με την εν λόγω απόφαση. Ασχέτως δε του αν, σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, ορίζουσα τις δικονομικές συνέπειες της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος για τις λοιπές εκκρεμείς ενώπιον των Τμημάτων υποθέσεις στις οποίες τίθεται το ίδιο νομικό ζήτημα, η εκδίκαση της επίμαχης αγωγής ενώπιον του II Τμήματος έπρεπε να έχει ανασταλεί, ως εκ του ότι παρόμοιο με το ήδη τιθέμενο ερώτημα είχε υποβληθεί και εκκρεμούσε ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, με την 278/2019

απόφαση του ΙΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν κωλύεται, πάντως, για τον λόγο αυτόν, η πρόοδος της παρούσας δίκης.

*Οι περί ΕΑΣ διατάξεις*

**8.** Με το άρθρο 149 του ν. 3655/2008 «Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις» (Α' 58), ορίσθηκαν τα εξής: «1. Ιδρύεται Κεφάλαιο με την επωνυμία «Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών» (ΑΚΑΓΕ), το οποίο εποπτεύεται από τα Υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. 2. Σκοπός του ΑΚΑΓΕ είναι η δημιουργία αποθεματικών, για την χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), από 1.1.2019 και μετά, για τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών. 3. Πόροι του ΑΚΑΓΕ από 1.1.2009 είναι: α. Ποσοστό 10% επί των ετησίων συνολικών εσόδων από αποκρατικοποίηση Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών β. Ποσοστό 4% επί των ετησίων συνολικών εσόδων από το ΦΠΑ. γ. Ποσοστό 10% επί του συνόλου των ετησίως εισπραττομένων ποσών από κοινωνικούς πόρους από τους Φορείς, Κλάδους ή Λογαριασμούς Κοινωνικής Ασφάλισης που αναφέρονται στο άρθρο 150 του παρόντος νόμου. 4. Η επένδυση των κεφαλαίων του «Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών» (Α.Κ.Α.ΓΕ.) γίνεται από την Τράπεζα της Ελλάδος σύμφωνα με τις διατάξεις (...) περί «Κοινού Κεφαλαίου των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Ασφαλιστικών Φορέων». 5. Η διαχείριση του ΑΚΑΓΕ ασκείται από Ειδική Επιτροπή, η οποία είναι πενταμελής και έχει τριετή θητεία. (...) 6. (...) με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας καθορίζονται: α) (...) β) Ο τρόπος λειτουργίας του ΑΚΑΓΕ, ο τρόπος απόδοσης των πόρων του, η διαδικασία χρηματοδότησης των φορέων και των κλάδων σύνταξης, η οικονομική οργάνωση και λογιστική λειτουργία του και η λειτουργία της Επιτροπής Διαχείρισης, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια». Ήδη δε, σύμφωνα με την περιπτ. 2B της Υποπαραγράφου ΙΑ.3 του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014 (Α' 85), ο ανωτέρω προβλεπόμενος, ως ποσοστό επί των ετήσιων συνολικών εσόδων από ΦΠΑ, πόρος του ΑΚΑΓΕ, αντικαταστάθηκε, από 1.1.2015, «με ετήσια επιχορήγηση μέσω πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού ισόποση του εισπραττομένου πόρου».

**9.** Συναφώς, στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008 αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: «(...) Η ραγδαία επιδείνωση της σχέσεως μεταξύ ασφαλισμένων και συνταξιούχων, που βρίσκεται, αυτή τη στιγμή, στη χώρα μας στα επίπεδα του 1,75 : 1 έναντι της σχέσης 4 : 1, η οποία - κατά κοινή παραδοχή - χαρακτηρίζει ένα υγιές αναδιανεμητικό σύστημα

(...) θα πρέπει άμεσα να αντιμετωπιστούν (...) Η μεγαλύτερη ανησυχία για την πορεία του Ασφαλιστικού Συστήματος της χώρας σήμερα εκφράζεται από τους νέους εργαζόμενους, οι οποίοι, αντικρίζοντας τη σημερινή κατάσταση εύλογα διερωτώνται εάν θα μπορέσουν να πάρουν ποτέ σύνταξη. Σε αυτό το αγωνιώδες ερώτημα των νέων απαντά το πρωτοπόρο, καινοτόμο μέτρο της θεσμοθέτησης του ΑΚΑΓΕ. Για πρώτη φορά στην ιστορία του Ασφαλιστικού μας Συστήματος λαμβάνεται ένα τόσο μεγαλόπνοο για τις επερχόμενες γενεές μέτρο, με τόσο συγκεκριμένες και γενναιόδωρες, εκ μέρους της Πολιτείας, εισφορές. Στις εισφορές αυτές προστίθενται και το 10% των κοινωνικών πόρων - όσων ταμείων διαθέτουν - που, αν και σε απόλυτους αριθμούς το ποσοστό αυτό δεν είναι σημαντικό, σε συμβολικό επίπεδο ενισχύει αποφασιστικά την εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής και ικανοποιεί το περί δικαίου αίσθημα, αφού μέρος του πόρου που προέρχεται από το κοινωνικό σύνολο, αποδίδεται στην κοινωνική ασφάλιση των επερχόμενων γενεών».

**10.** Εξ άλλου, κατ' επίκληση της υποχρέωσης του Κράτους να τηρεί τις απορρέουσες από τη Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ν. 3671/2008, Α' 129) δεσμεύσεις (άρθρα 119 παρ. 3 και 126 της ΣΛΕΕ), θεσπίσθηκαν οι νόμοι 3833/2010 και 3845/2010 με τους οποίους, εν όψει της τότε ραγδαία επιδεινούμενης οικονομικής κρίσης, λήφθηκαν άμεσα και επείγοντα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής για την εξοικονόμηση πόρων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, μεταξύ των οποίων και μειώσεις των αποδοχών και των συντάξεων του Δημοσίου, καθώς και των συντάξεων των ΦΚΑ.

**11.** Προς τον σκοπό της υλοποίησης του ως άνω προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, εκδόθηκε ο ν. 3863/2010 «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» (Α' 115), ο οποίος στο άρθρο 38 όριζε αρχικώς τα εξής: (i) Στην παράγραφο 1: «Από 1.8.2010 θεσπίζεται Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) η οποία τηρείται σε λογαριασμό με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια, στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) το οποίο συστάθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 149 του ν. 3655/2008 (...) Σκοπός του Λογαριασμού είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης Φ.Κ.Α.». (ii) Στην παράγραφο 2: «Η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων παρακρατείται μηνιαία κατά την καταβολή της σύνταξης από τις συντάξεις κύριας ασφάλισης των συνταξιούχων του Δημοσίου, ΝΑΤ και των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (Φ.Κ.Α.) αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης υπολογίζεται στο συνολικό ποσό της σύνταξης και καθορίζεται ως εξής: α. Για συντάξεις από 1.400,01 € έως 1.700,00 €, ποσοστό 3%. β. Για συντάξεις από 1.700,01 € έως 2.000,00 €, ποσοστό 4%. γ. Για συντάξεις

από 2.000,01 € έως 2.300,00 €, ποσοστό 5%. δ. Για συντάξεις από 2.300,01 € έως 2.600,00 €, ποσοστό 6%. ε. Για συντάξεις από 2.600,01 € έως 2.900,00 €, ποσοστό 7%. στ. Για συντάξεις από 2.900,01 € έως 3.200,00 €, ποσοστό 8%. ζ. Για συντάξεις από 3.200,01 € έως 3.500,00 €, ποσοστό 9%. η. Για συντάξεις από 3.500,01 € και άνω, ποσοστό 10%». (iii) Στην παράγραφο 3: «α. Για την πρώτη κατηγορία το ποσό της σύνταξης μετά την παρακράτηση της εισφοράς δεν μπορεί να υπολείπεται των χιλίων τετρακοσίων ευρώ (1.400 €) (...) δ. Στις περιπτώσεις καταβολής στο ίδιο πρόσωπο περισσότερων της μίας κύριας σύνταξης λαμβάνεται υπόψη το άθροισμα των συντάξεων αυτών. Το Κέντρο Ελέγχου της Η.Δ.ΙΚΑ Α.Ε. ενημερώνει τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης και το Δημόσιο για το ποσό της παρακράτησης. Η παρακράτηση γίνεται από τον Φορέα που χορηγεί το μεγαλύτερο ποσό σύνταξης (...)». (iv) Στην παράγραφο 4: «Τα ποσά που παρακρατούνται με ευθύνη του Δημοσίου, του ΝΑΤ και των Φ.Κ.Α. αποδίδονται στο Λογαριασμό του ΑΚΑΓΕ το αργότερο μέχρι το τέλος του επομένου, από την παρακράτηση, μήνα». (v) Στην παράγραφο 5: «Η οικονομική και λογιστική λειτουργία του Λογαριασμού της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων είναι η ίδια με αυτή που ισχύει για το Α.Κ.Α.Γ.Ε.. Τα κεφάλαια του Λογαριασμού επενδύονται στο Κοινό Κεφάλαιο Τραπέζης Ελλάδος». (vi) Στην παράγραφο 6: «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης καθορίζεται η διαδικασία: α) απόδοσης της εισφοράς στο Λογαριασμό και β) η διαδικασία μεταφοράς των ποσών στους Φ.Κ.Α.. Με όμοια απόφαση καθορίζεται το ύψος του ποσού που απαιτείται κάθε φορά για κάλυψη του ελλείμματος του κλάδου κύριας σύνταξης». (vii) Και στην παράγραφο 7: «Μετά την 1.1.2015 τα ποσά της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων μεταφέρονται στο Α.Κ.Α.Γ.Ε. και αποτελούν έσοδο του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών».

**12.** Με την παράγραφο 3 του άρθρου 29 του ν. 4325/2015 (Α' 47), η τελευταία των παρατεθεισών στην προηγούμενη σκέψη διατάξεων τροποποιήθηκε και πλέον ορίζει ότι «[μ]ετά την 1.1.2019 τα ποσά της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων μεταφέρονται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) και αποτελούν έσοδό του».

**13.** Με τον νόμο 3863/2010 επιχειρήθηκε, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, η διαρθρωτική μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού - ασφαλιστικού συστήματος της Χώρας ως «θεσμική απάντηση της Πολιτείας σε μία χρόνια, διαρκώς επιδεινούμενη και ήδη πλέον ανεξέλεγκτη κρίση (...) του ασφαλιστικού (...) συστήματος» με τις ακόλουθες τρεις, κυρίως, παραμέτρους. Πρώτον, τη δημογραφική παράμετρο, καθόσον «(...) αν το 1950 σε κάθε έναν συνταξιούχο αναλογούσαν τέσσερις εργαζόμενοι, σήμερα η αναλογία είναι 1 προς 1,7



και βαίνει επιδεινούμενη (...) οι προβολές στο μέλλον δίνουν ένα αριθμό συνταξιούχων που περί τα μέσα του αιώνα θα πλησιάζει ή και θα ξεπερνάει τα πέντε εκατομμύρια επί ενός συνολικού πληθυσμού που στην ευνοϊκότερη των περιπτώσεων θα παραμείνει στάσιμος (...) η ευτυχής εξέλιξη της αλματώδους αύξησης του προσδόκιμου της ζωής των Ελλήνων και των Ελληνίδων διπλασίασε το μέσο χρόνο καταβολής της εκάστοτε σύνταξης (...) ως φυσική συνέπεια το έλλειμμα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ) διογκώθηκε άμετρα και το ταμειακό άνοιγμα καλείται να το επωμιστεί όλο και συχνότερα το Δημόσιο». Δεύτερον, τη δημοσιονομική παράμετρο, δοθέντος ότι «(...) τον Οκτώβριο του 2009, το σύστημα χρειάστηκε 2,9 δις. Ευρώ πρόσθετης έκτακτης κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, για να διεκπεραιώσει τις υποχρεώσεις του ως και τον Δεκέμβριο του 2009, για συντάξεις και δώρο εορτών (...) σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, αν δεν υπήρχε παρέμβαση, το 2010 θα χρειαζόμασταν επιπροσθέτως 3,8 δις. Ευρώ, το 2011 το ποσό θα ήταν 5,2 δις. ευρώ, ενώ το 2015 το ασφαλιστικό σύστημα δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να εκπληρώσει τις ετήσιες υποχρεώσεις του απέναντι στους συνταξιούχους και τους ασφαλισμένους (...) συνολικά, μόνο κατά το 2009, η τακτική και έκτακτη χρηματοδότηση των Ταμείων έφθασε τα 16 δις. Ευρώ». Και, τρίτον, την αναπτυξιακή παράμετρο, αφού «το καταβαλλόμενο για συντάξεις ποσό για την περίοδο μέχρι το 2020 θα ανέλθει με σχετικά βραδείς ρυθμούς από το 11,5% στο 13,00 % του ΑΕΠ και το έλλειμμα του συστήματος από το 3% στο 4% του ΑΕΠ (στο ποσοστό αυτό δεν συμπεριλαμβάνεται το 1% του ΑΕΠ που ήδη το Κράτος έχει δεσμευτεί να καταβάλει για την ενίσχυση του συστήματος - δηλαδή, κανονικά όλα τα σχετικά με το έλλειμμα ποσά που αναφέρονται εδώ πρέπει να αυξηθούν κατά 1%) (...) μετά από αυτό το χρονικό σημείο, τόσο η δαπάνη για συντάξεις όσο και το έλλειμμα του συνταξιοδοτικού συστήματος αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς: 17,1% και 7,7% αντιστοίχως το 2030, 21,4% και 13,1% το 2040, 24% και 15,7% το 2050, επίπεδο στο οποίο σταθεροποιούνται για την επόμενη δεκαετία (...) το σωρευμένο έλλειμμα (χρέος) του συστήματος συντάξεων κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα με αυτές τις εκτιμήσεις θα προσεγγίσει το 250% του ΑΕΠ, ενώ άλλες εκτιμήσεις ανεβάζουν το ποσοστό στο 350% (...) μάλιστα, οι παραπάνω εκτιμήσεις βασίζονται σε υποθέσεις για το ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας και το ποσοστό ανεργίας οι οποίες, υπό το πρίσμα της πρόσφατης οικονομικής κρίσης πρέπει να θεωρηθούν μάλλον αισιόδοξες (...) επομένως, η πραγματική εικόνα είναι ακόμα χειρότερη». Θεμέλια δε της ως άνω μεταρρύθμισης συνιστούσαν αφενός «(...) η διάκριση (...) μεταξύ βασικής και αναλογικής σύνταξης» (άρθρα 1, 2, 3, 4, 37 και 39 του ν. 3863/2010), προς τον σκοπό του διαχωρισμού των «προνοιακού τύπου παροχών» από «τις κατά κυριολεξία συντάξεις», αφετέρου «η θεσμική και λειτουργική ενοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης», η οποία επιχειρήθηκε,

ιδίως, με την κατ' άρθρο 27 παρ. 2 του ν. 3863/2010 ένταξη στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ των διοριζόμενων, για πρώτη φορά, από 1.1.2011 και εφεξής δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων.

**14.** Αναφορικά με την καθιέρωση της ΕΑΣ, στην αιτιολογική έκθεση του ιδίου νόμου και αφού στο Γενικό Μέρος αυτής διευκρινίζεται ότι «(...) το Υπουργείο Εργασίας καλείται να οργανώσει την ομαλή μετάβαση από το νυν στο νέο σύστημα χωρίς να αντλήσει επιπρόσθετους πόρους από τον κρατικό προϋπολογισμό (...) το γεγονός αυτό μας ανάγκασε να αναζητήσουμε (...) την αυτοχρηματοδότηση του υφισταμένου ασφαλιστικού συστήματος με συμβολή των συνταξιούχων από ένα επίπεδο σύνταξης και άνω, στην αντιμετώπιση των τρεχουσών οικονομικών δυσχερειών (...)», διαλαμβάνονται, περαιτέρω, τα ακόλουθα: «Η χώρα μας σήμερα δημοσιονομικά βρίσκεται στην πιο δύσκολη στιγμή της μεταπολιτευτικής ιστορίας της με ένα έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης κοντά στο 14% του ΑΕΠ και δημόσιο χρέος πάνω από 300 δις. Ευρώ, 126,5% του ΑΕΠ. Το έτος 2009 η χρηματοδότηση των ΦΚΑ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ξεπέρασε τα 17 δις. Ευρώ, ποσοστό 7,22 % του ΑΕΠ. Από τον Ιανουάριο δε του 2010 έχει τεθεί σε εφαρμογή το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης της περιόδου 2010 - 2012, που κύριο στόχο έχει τη σημαντική μείωση του ελλείμματος ως ποσοστό του ΑΕΠ, και ταυτόχρονα τη συγκράτηση της αύξησης του δημοσίου χρέους που υποθηκεύει το άμεσο και μακροπρόθεσμο μέλλον της οικονομίας μας. Η δημοσιονομική αυτή προσαρμογή πρέπει να γίνει κυρίως με κανόνες κοινωνικής δικαιοσύνης και δίκαιης κατανομής των πόρων των Ελλήνων πολιτών. Η πολιτεία μετά την ψήφιση του ν. 3845/2010 (...) ανέλαβε και τη βασική υποχρέωση για τη διάσωση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας με τη θέσπιση συγκεκριμένων θεσμών και τη λήψη μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που κατατείνουν στη διαφύλαξη του ασφαλιστικού κεφαλαίου των υπαρχόντων Ταμείων αλλά και στη συνέχιση της καταβολής όσο το δυνατόν εξορθολογισμένων συντάξεων (...) Ακριβώς αυτές τις υπερβάσεις στοχεύει να μειώσει ο θεσμός της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ). Συμπερασματικά, μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 3845/2010, η επιβολή ειδικής εισφοράς υπό μορφή περιορισμού σε ορισμένου ύψους συντάξεις στοχεύει να εξομαλύνει τις δημοσιονομικές υπερβάσεις από τις οποίες μαστίζεται ο Κρατικός Προϋπολογισμός όσον αφορά τους ΦΚΑ με την σε τακτά χρονικά διαστήματα κάλυψη των ελλειμμάτων τους, χωρίς να θίγεται η περιουσιακή κατάσταση εκάστου δικαιούχου, αφού τελικά, αυτός θα είναι ο αποδέκτης της σχετικής ωφέλειας η οποία θα συντελέσει στην αύξηση ή και στη διατήρηση σε όσο το δυνατό μεγαλύτερο ύψος της σύνταξης που λαμβάνει (μελλοντική ανταποδοτικότητα του συστήματος), όπως ορίζουν και οι επικαλούμενες στο σκεπτικό των Ανωτάτων Δικαστηρίων Διεθνείς Συμβάσεις. Η

Ολομέλεια του ΣτΕ με τις αποφάσεις (1461-1464/1995) έκρινε ότι οι διατάξεις των άρθρων 59 και 67 του ν. 2084/1992 για το Λογαριασμό Αλληλεγγύης Φ.Κ.Α. δεν αντίκεινται στο άρθρο 12 της Διεθνούς Συνθήκης για τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (ν. 1426/1984) κατά τον οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να καταβάλλουν προσπάθειες για την ανύψωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στο υψηλότερο επίπεδο εφόσον οι διατάξεις των άρθρων 59, 61 και 67 του ν. 2084/1992 αποσκοπούν στην αποτροπή κινδύνου που απειλεί το όλο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας. Στο σημείο αυτό θέλουμε να τονίσουμε τα εξής: Η ΕΑΣ προτείνεται να επιβληθεί σε ποσά συντάξεων πάνω από 1.400 ευρώ ενώ η εισφορά στο ΛΑΦΚΑ όταν θεσπίστηκε το 1992 επιβλήθηκε σε ποσά συντάξεων πάνω από 100.000 δρχ. ή 293,5 ευρώ, ενώ τη χρονική στιγμή που καταργήθηκε, σε εισφορά υπέκειντο συντάξεις πάνω από 135.000 δρχ. ή 396 ευρώ. Από τη σύγκριση των δεδομένων αυτών προκύπτει ότι η ΕΑΣ υποβάλλεται σε ποσά συντάξεων τετραπλάσια από αυτά του ΛΑΦΚΑ, δηλαδή η ΕΑΣ επιβάλλεται με κριτήρια κοινωνικής δικαιοσύνης και δίκαιης κατανομής των βαρών. Επιβάλλεται δε προκειμένου και οι συνταξιούχοι στους οποίους καταβάλλεται μια ικανοποιητική σύνταξη να συμβάλλουν και αυτοί στην μεγάλη προσπάθεια για την αντιμετώπιση των τεράστιων δημοσιονομικών προβλημάτων της χώρας αλλά κυρίως και στην διάσωση του ασφαλιστικού συστήματος, με τη λήψη μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που στόχο έχουν να διαφυλάξουν τα ασφαλιστικά κεφάλαια αλλά να διασφαλίσουν και για το μέλλον την ομαλή και έγκαιρη καταβολή των συντάξεων (...).

**15.** Επακολούθησε ο ειδικός, κατ' επιταγή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, συνταξιοδοτικός ν. 3865/2010 «Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις» (Α' 120), ο οποίος, επαναλαμβάνοντας τις ρυθμίσεις του ν. 3863/2010, προέβλεπε επίσης την υπαγωγή των διοριζόμενων, για πρώτη φορά, από 1.1.2011 και εφεξής, λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, όριζε δε στο άρθρο 11: «1. Από 1.8.2010 θεσπίζεται Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) η οποία τηρείται σε λογαριασμό με οικονομική αυτοτέλεια, στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ), το οποίο συστάθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 149 του ν. 3655/2008 (...). Σκοπός του λογαριασμού είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (Φ.Κ.Α.). 2. α. Η ΕΑΣ παρακρατείται μηνιαία από τις συντάξεις που καταβάλλονται από το Δημόσιο ως εξής: α) Για συντάξεις από 1.400,01 € έως 1.700,00 €, ποσοστό 3%. β) Για συντάξεις από 1.700,01 € έως 2.000,00 €, ποσοστό 4%. γ) Για συντάξεις από 2.000,01 € έως 2.300,00 €, ποσοστό 5%. δ) Για συντάξεις από 2.300,01 € έως 2.600,00 €, ποσοστό 6%. ε) Για συντάξεις από 2.600,01 € έως 2.900,00 €, ποσοστό 7%. στ) Για

συντάξεις από 2.900,01 € έως 3.200,00 €, ποσοστό 8%. ζ) Για συντάξεις από 3.200,01 € έως 3.500,00 €, ποσοστό 9%. η) Για συντάξεις από 3.500,01 € και άνω, ποσοστό 10%. β. (...) 3. α. Για την πρώτη κατηγορία το ποσό της σύνταξης μετά την παρακράτηση της εισφοράς δεν μπορεί να υπολείπεται των χιλίων τετρακοσίων ευρώ (1.400 €). β. (...) 5. Τα ποσά που παρακρατούνται με ευθύνη του Δημοσίου αποδίδονται στον Λογαριασμό του ΑΚΑΓΕ το αργότερο μέχρι το τέλος του επομένου, από την παρακράτηση, μήνα. 6. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού έχουν ανάλογη εφαρμογή και για τις χορηγίες και τα βοηθήματα που καταβάλλει το Δημόσιο».

**16.** Στο ίδιο πνεύμα με εκείνη του ν. 3863/2010, η αιτιολογική έκθεση του ν. 3865/2010 αναφέρει: «(...) Με τις νέες ρυθμίσεις επιχειρείται: α. Να πραγματοποιηθεί μια δημοσιονομικά βιώσιμη ρύθμιση στο συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων, που σημειώνεται ότι απορροφά πάνω από το 10% των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού. β. Να διαμορφωθεί μια πιο δίκαιη και ισότιμη αντιμετώπιση των δημοσίων υπαλλήλων τόσο μεταξύ τους (...) όσο και μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και των υπολοίπων ασφαλισμένων, και γ. Να απελευθερωθούν πόροι από την καταβολή συντάξεων που θα επιτρέψουν τη χρηματοδότηση και λειτουργία ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού και ποιοτικού κοινωνικού κράτους, που θα εξασφαλίζει δικαιώματα και υπηρεσίες για όλους τους εργαζόμενους (...)». Και, ειδικώς όσον αφορά το άρθρο 11 του ως άνω νόμου: «Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού επεκτείνεται και για τους συνταξιούχους του Δημοσίου η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, προκειμένου οι συνταξιούχοι που λαμβάνουν ικανοποιητικές συντάξεις να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος, προκειμένου να εξακολουθήσει να υπάρχει η δυνατότητα καταβολής συντάξεων. Ειδικότερα, με τις προτεινόμενες διατάξεις θεσπίζεται από 1.8.2010 ειδική μηνιαία εισφορά για τους συνταξιούχους οι συντάξεις των οποίων είναι πάνω από 1.400 ευρώ, η οποία κλιμακώνεται ανάλογα με το καταβαλλόμενο ποσό σύνταξης (...) Η ειδική εισφορά θα αποδίδεται στον Ειδικό Λογαριασμό που συστήνεται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ), τα δε ποσά που θα συγκεντρώνονται θα διατίθενται για την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένου του Δημοσίου».

**17.** Στη συνέχεια, εκδόθηκε ο ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 - 2015» (Α' 152/1.7.2011), με το άρθρο 44 παρ. 10 του οποίου ορίστηκε, προς τον σκοπό της περαιτέρω μείωσης της επιχορήγησης του ασφαλιστικού συστήματος από τον κρατικό προϋπολογισμό: «Από 1.8.2011, τα ποσοστά των περιπτώσεων (β) έως και (η) της παραγράφου 2

του άρθρου 38 του ν. 3863/2010 (Α' 115), καθώς και του άρθρου 11 του ν. 3865/2010 (Α' 120) αναπροσαρμόζονται σε 6%, 7%, 9%, 10%, 12%, 13% και 14% αντίστοιχα». Η διάταξη δε αυτή επαναλήφθηκε, για τα ποσοστά του άρθρου 11 του ν. 3865/2010, με την παράγραφο 13 του άρθρου 2 του ν. 4002/2011 (Α' 180).

**18.** Περαιτέρω, με την παράγραφο 9 του άρθρου 2 του ν. 4024/2011 (Α' 226), προστέθηκε στο άρθρο 38 του ν. 3863/2010 παράγραφος 8, η οποία, όπως τροποποιήθηκε με τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 30 του ν. 4075/2012 (Α' 89), ορίζει: «Από τον Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) δύνανται να μεταφέρονται ποσά μέχρι του ύψους των τριάντα πέντε εκατομμυρίων ευρώ ετησίως για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση του προγράμματος «Πρόγραμμα κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων». Με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης καθορίζεται κάθε φορά το ύψος του ποσού χρηματοδότησης, το πρόγραμμα που θα υλοποιηθεί, οι αποδέκτες και κάθε άλλο θέμα σχετικά με τη διαδικασία μεταφοράς του ποσού». Συναφώς δε, με την υποπαράγραφο 10 της παραγράφου Β' του άρθρου 138 του ν. 4052/2012 (Α' 41) και την παράγραφο 3 του άρθρου 30 του ν. 4075/2012, συμπληρώθηκε το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 38 του ν. 3863/2010, οριζομένου πλέον ότι «[σ]κοπός του Λογαριασμού [της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων] είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης Φ.Κ.Α., καθώς και η χρηματοδότηση του Προγράμματος (...) κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων».

**19.** Σημειωτέον, τέλος, ότι κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 38 του ν. 3863/2010, όπως κατά τα ανωτέρω τροποποιήθηκαν και ισχύουν, καθώς και της εκδοθείσας κατ' εξουσιοδότησή τους Φ.80000/οικ.12445/2646/10.8.2012 κοινής απόφασης των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας «Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (...)» (Β' 2371), με την οποία καθορίστηκε η διαδικασία χρηματοδότησης των ελλειμμάτων των ΦΚΑ από τον τηρούμενο στο ΑΚΑΓΕ Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, έχουν, μεταξύ άλλων, εκδοθεί η οικ.29145/2075/13.10.2014 κοινή υπουργική απόφαση (Β' 2865), με την οποία ποσό 100.000.000,00 ευρώ διατέθηκε από τον Λογαριασμό για την κάλυψη μέρους του ελλείμματος του Κλάδου Σύνταξης του ΟΑΕΕ για το έτος 2014, η οικ.43362/2178/19.10.2015 κοινή υπουργική απόφαση (Β' 2304), για τη διάθεση από τον Λογαριασμό ποσού 150.000.000,00 ευρώ προς κάλυψη μέρους του ελλείμματος του Κλάδου Σύνταξης του ΙΚΑ -

ΕΤΑΜ για το έτος 2015, η οικ. 20898/1186/ 20.5.2016 κοινή υπουργική απόφαση (Β' 1485), με την οποία ποσό 10.000.000,00 ευρώ διατέθηκε από τον Λογαριασμό για την κάλυψη μέρους του ελλείμματος του ΕΤΑΑ - Τομέα Σύνταξης και Ασφάλισης Υγειονομικών (ΤΣΑΥ) για το έτος 2016, η οικ.20900/1187/20.5.2016 κοινή υπουργική απόφαση (Β' 1485), για τη διάθεση από τον Λογαριασμό ποσού 10.000.000,00 ευρώ προς κάλυψη μέρους του ελλείμματος του ΕΤΑΑ - Τομέα Ασφάλισης Νομικών (ΤΑΝ) για το έτος 2016, καθώς και οι οικ.35435/2067/27.7.2017 (Β' 2962) και 56956/4898/3.12.2018 (Β' 5683) όμοιες, με καθεμία των οποίων ποσό 395.000.000,00 ευρώ διατέθηκε από τον Λογαριασμό για την κάλυψη μέρους του ελλειμμάτων του Κλάδου Σύνταξης του ΕΦΚΑ για τα έτη 2017 και 2018 αντιστοίχως. Ετέρωθεν δε, για τη χρηματοδότηση από τον Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων της υλοποίησης του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων, οι Φ.80.000/24195/4227/9.11.2012 (Β' 3036), Δ32/Φ.3/6/οικ.3897/282/25.2.2014 (Β' 563), Δ32/Β/Φ.3/6/οικ.5576/436/24.3.2014 (Β' 800), Φ.3/6/οικ.10780/829/25.4.2014 (Β' 1219), οικ.21057/1624/24.6.2014 (Β' 1692), οικ.32592/2328/24.10.2014 (Β' 2945), οικ.35802/2035/14.9.2016 (Β' 2993), οικ.47472/2691/2.12.2016 (Β' 4041), οικ.2669/129/6.12.2017 (Β' 417) και Φ.3/6/15.3.2018 (Β' 1019) κοινές υπουργικές αποφάσεις για τη μεταφορά, προς τον σκοπό αυτό, ποσού 30.000.000,00 ευρώ, 2.453.957,95 ευρώ, 35.000.000,00 ευρώ, 720.492,03 ευρώ, 24.500.000,00 ευρώ, 35.000.000,00 ευρώ, 12.000.000,00 ευρώ, 7.000.000,00 ευρώ, 40.000.000,00 ευρώ και 40.000.000,00 ευρώ αντιστοίχως από τον Λογαριασμό στην Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε. (ΕΕΤΑΑ Α.Ε.).

*Τα κριθέντα με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*

**20.** Με τη 244/2017 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιληφθείσα, με τη διαδικασία της πρότυπης δίκης, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981, αγωγής πολιτικού συνταξιούχου, με αντικείμενο την αναγνώριση της υποχρέωσης του Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλει στον εκεί ενάγοντα το ποσό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που είχε παρακρατηθεί από τη σύνταξή του κατά το χρονικό διάστημα από 10.9.2012 έως 10.9.2014, έκρινε ότι η επιβολή, με τις διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, της ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου, κατ' επέκταση δε και η επαύξησή της, με τις διατάξεις των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, αντίκεινται στο Σύνταγμα. Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή έγινε δεκτό ότι:

**21.** (i) Με τις περί ΕΑΣ διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, ο νομοθέτης προέβη στην καθιέρωση της εν λόγω εισφοράς, ως μέτρου διαταμειακής - διαγενεακής αλληλεγγύης, στο πλαίσιο του οποίου, κατά το προαναφερόμενο χρονικό διάστημα, συνταξιούχοι ετερόκλητων συνταξιοδοτικών και ασφαλιστικών σχημάτων κλήθηκαν να συνεισφέρουν αδιακρίτως για την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των ΦΚΑ. Κατά την έννοια δε των ως άνω διατάξεων, στους ΦΚΑ, για την απρόσκοπτη καταβολή των συντάξεων των οποίων προοριζόταν η ΕΑΣ, δεν συγκαταλεγόταν και το Δημόσιο, ως φορέας συνταξιοδότησης, σύμφωνα με τον τότε ισχύοντα Συνταξιοδοτικό Κώδικα (π.δ. 169/2007), των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων. Τούτου δοθέντος, ωστόσο, η ομοιόμορφη, σε σχέση με τους κοινούς ασφαλισμένους των ΦΚΑ, μεταχείριση των συνταξιούχων του Δημοσίου και η θεσμοθέτηση της υποχρέωσής τους να συμβάλουν, με την επίμαχη εισφορά, στη διάσωση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος αντίκειται στις, κατά το άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφού, ως εκ της ειδικής νομικής σχέσης που συνδέει τους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους με το Κράτος, προέκταση της οποίας αποτελεί η συνταξιοδότησή τους από το τελευταίο, επρόκειτο για διακριτή κατηγορία, μη μετέχουσα στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος υπό την ιδιότητα του ασφαλισμένου και ευθέως ωφελουμένου από την ύπαρξή του.

**22.** (ii) Η, εκτός του πλαισίου του βαρύνοντος όλους τους πολίτες χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, επίρριψη στους συνταξιούχους του Δημοσίου, με την επιβολή της ΕΑΣ στις συντάξεις τους, του βάρους χρηματοδότησης των τρεχουσών αναγκών των ΦΚΑ θίγει και 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, καθόσον συνεπάγεται την αιφνίδια και χωρίς ειδική αιτιολόγηση σύνδεσή τους με ένα σύστημα ασφάλισης και τα ήδη γεγενημένα ελλείμματά του στα οποία ουδέποτε μετείχαν. Η δε διεύρυνση του σκοπού της ΕΑΣ, με την προσθήκη στο άρθρο 38 του ν. 3863/2010, αρχικώς με τον ν. 4024/2011 και εν συνεχεία με τους νόμους 4052/2012 και 4075/2012, της πρόβλεψης για τη δυνατότητα διάθεσης μέρους του προϊόντος από την παρακράτησή της υπέρ του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων, ήτοι υπέρ προνοιακού σκοπού, δυνατότητα που ενεργοποιήθηκε κατά το χρονικό διάστημα στο οποίο αναγόταν η τότε επίδικη αγωγική αξίωση, δεν αλλοιώνει ουσιωδώς τη φύση της Εισφοράς, όσον αφορά τους συνταξιούχους του Δημοσίου, ως προεχόντως κοινωνικού πόρου, πολύ περισσότερο που, ακόμη και για την εκπλήρωση του προνοιακού αυτού σκοπού, το βάρος επιβάλλεται σε

διαταμειακή βάση και, συνεπώς, ανεξαρτήτως του αν η επιβάρυνση των συντάξεων του Δημοσίου για τον συγκεκριμένο σκοπό θα ήταν συμβατή με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος και τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η ΕΑΣ, πάντως, σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου, όπως έχει θεσπισθεί και εν όψει της κύριας αποστολής της, παραμένει αντίθετη στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις και αρχές

**23.** (iii) Η καθιέρωση της ΕΑΣ αντίκειται στην, 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, επιπροσθέτως ως εκ του ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς, ούτε η επιβολή καθ' εαυτή του επίμαχου βάρους στους συνταξιούχους της παρούσας γενεάς, τόσο του Δημοσίου, όσο και των ΦΚΑ, ως ενιαίας κατηγορίας, ούτε η εσωτερική διαρρύθμιση της θεσμοθετηθείσας εισφοράς, ως προς τον καθορισμό του ύψους και των συντελεστών της, καθιστώντας μη εφικτό τον σχετικό δικαστικό έλεγχο. Διότι, επειδή οι βαρυνόμενοι με την ΕΑΣ συνταξιούχοι δεν είναι η μοναδική κατηγορία που αντλεί ωφέλεια από τη διάσωση των κλάδων κυρίας σύνταξης, άμεσα δε ωφελείται και ο ενεργός ασφαλισμένος πληθυσμός, η επιλογή του νομοθέτη το βάρος αυτό να επωμισθούν μόνον οι συνταξιούχοι και δη εκείνοι με συντάξεις που υπερβαίνουν το ποσό των 1.400,00 ευρώ συνιστά κατ' αρχήν απόκλιση από την αρχή της καθολικότητας των βαρών και, επομένως, έπρεπε να έχει ειδικώς αιτιολογηθεί.

**24.** (iv) Εφόσον η ΕΑΣ δεν αποτελεί έκτακτο δημοσιονομικό μέτρο προς ελάφρυνση του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά παρέμβαση εντασσόμενη στο πλαίσιο της επιχειρηθείσας με τους νόμους 3863 και 3865/2010 κοινωνικοασφαλιστικής μεταρρύθμισης, και μόνη η έλλειψη ώριμης, πλήρους και επιστημονικά τεκμηριωμένης οικονομικής και αναλογιστικής μελέτης, από την οποία να προκύπτει το αναγκαίο και πρόσφορο τόσο της επιβολής της Εισφοράς στην κατηγορία των συνταξιούχων, όσο και του ύψους της για τη βιωσιμότητα του συστήματος, συνιστά παραβίαση το μεν της απορρέουσας από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωσης του νομοθέτη για τη διασφάλιση της αναλογιστικής και οικονομικής βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, το δε της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου.

**25.** Με την ίδια απόφαση, εξ άλλου, κατόπιν στάθμισης αφενός των διακυβευόμενων περιουσιακής φύσης ατομικών δικαιωμάτων [άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)], αφετέρου της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της δημοσιονομικής



βιωσιμότητας, υπό το φως των άρθρων 100 παρ. 4 και 5 του Συντάγματος και 66 παρ. 8 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, καθορίστηκε ο χρόνος έναρξης των αποτελεσμάτων της διάγνωσης της αντισυνταγματικότητας των ανωτέρω διατάξεων. Ειδικότερα, η Ολομέλεια, αφού έλαβε υπόψη κατ' αρχάς ότι η ίδια δεν είχε επισημάνει, στις προηγηθείσες της θέσπισης των νόμων 3863/2010 και 3865/2010 γνωμοδοτήσεις της, την αντίθεση των περί ΕΑΣ ρυθμίσεων προς το Σύνταγμα και περαιτέρω ότι το προϊόν της Εισφοράς είχε ήδη διατεθεί για την κάλυψη ελλειμμάτων ΦΚΑ, καθώς και για τους προνοιακούς σκοπούς του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων, προσέτι δε, και τους ισχυρισμούς του Ελληνικού Δημοσίου για την επαπειλούμενη διατάραξη της δημοσιονομικής ισορροπίας από την επιστροφή του συνόλου του ποσού που αναλογούσε στους δικαιούχους, έκανε δεκτό σχετικό αίτημα του τελευταίου και αποφάνθηκε ότι, με την εξαίρεση του τότε ενώπιόν της ενάγοντος και όσων είχαν ήδη ασκήσει ένδικα βοηθήματα, οι αξιώσεις των οποίων έπρεπε, εν όψει του δικαιώματος δικαστικής προστασίας (άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ), οπωσδήποτε να ικανοποιηθούν, τα αποτελέσματα της περί αντισυνταγματικότητας κρίσης θα μετατεθούν από τη δημοσίευση της εν λόγω απόφασης, ήτοι από 8.2.2017 και εφεξής. Όπως, μάλιστα, ως προς το τελευταίο αυτό ζήτημα, έγινε εν συνεχεία δεκτό, με την από 12.2.2019 απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στην υπόθεση Κωνσταντίνα Φραντζεσκάκη και λοιποί κατά της Ελλάδας (προσφυγή αριθ. 57275/17), μεταθέτοντας κατά τα προεκτεθέντα τις επιπτώσεις κήρυξης της αντισυνταγματικότητας, ούτως ώστε από τις συνέπειές της να μην καταλαμβάνονται οι υποθέσεις που δεν είχαν μέχρι τότε εισαχθεί ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η Ολομέλεια δεν υπέπεσε σε παραβίαση των διατάξεων των άρθρων 6 παρ. 1 και 14 της ΕΣΔΑ.

*Ο περί ΕΦΚΑ ν. 4387/2016*

**26.** Με τον ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος (...)» (Α' 85), θεσπίστηκε, κατά τις εξαγγελίες του, «ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας» και μεταρρυθμίστηκε το «ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό σύστημα». Ο ως άνω νόμος τέθηκε σε ισχύ, σύμφωνα με το άρθρο 122 αυτού, από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (12.5.2016), το δε πρώτο μέρος του (άρθρα 1 - 111) φέρει τον τίτλο «Μεταρρύθμιση Ασφαλιστικού - Συνταξιοδοτικού Συστήματος».

**27.** Στο άρθρο 4 του ανωτέρω νόμου, με το οποίο εκκινεί το Β' Κεφάλαιο αυτού, με τον τίτλο «Συντάξεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Στρατιωτικών», ρυθμίζονται τα ζητήματα υπαγωγής στον ΕΦΚΑ των

δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, οριζόμενου, ειδικότερα, στην παράγραφο 1.α. του εν λόγω άρθρου: «Από 1.1.2017 οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί της Βουλής, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμίδας, οι ιερείς και οι υπάλληλοι των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος, από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου υπάγονται για κύρια σύνταξη στο ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό καθεστώς του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) που συνιστάται με τις διατάξεις του άρθρου 51 και οι συντάξεις τους κανονίζονται και καταβάλλονται με βάση τις ρυθμίσεις του παρόντος». Στην παράγραφο 1.β.: «Για τις προϋποθέσεις θεμελίωσης σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος, καθώς και για τα όρια ηλικίας καταβολής της σύνταξης των ανωτέρω προσώπων, εξακολουθούν να έχουν εφαρμογή οι οικείες διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ισχύουν κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού». Και στην παράγραφο 2.γ.: «Οι καταβαλλόμενες από το Δημόσιο, κατά την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας του Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με τις προβλέψεις του παρόντος νόμου, συντάξεις όσων από τα ανωτέρω πρόσωπα έχουν καταστεί συνταξιούχοι μέχρι την ημερομηνία αυτή, μεταφέρονται στον Ε.Φ.Κ.Α. και καταβάλλονται από αυτόν, λαμβανομένων υπόψη και των διατάξεων του άρθρου 13 περί ανωτάτου ορίου σύνταξης».

**28.** Στις παραγράφους 1 και 6 του άρθρου 7 του ως άνω νόμου, με τίτλο του άρθρου «Εθνική Σύνταξη», ορίζονται τα εξής: «1. Η Εθνική Σύνταξη καταβάλλεται από τον Ε.Φ.Κ.Α. σε όλους όσους θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις. (...) 6. Για την πρώτη εφαρμογή του νόμου αυτού η εθνική σύνταξη ορίζεται σε τριακόσια ογδόντα τέσσερα (384) ευρώ μηνιαίως και καταβάλλεται ακέραια εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης. (...) Το ποσό της εθνικής σύνταξης βαίνει μειούμενο κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης. (...) Η εθνική σύνταξη αναπροσαρμόζεται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 14 του παρόντος». Στο δε άρθρο 8 του ιδίου νόμου, με τίτλο του άρθρου «Ανταποδοτική σύνταξη», όπως ίσχυε κατά τον χρόνο εκδίκασης της παρούσας υπόθεσης, ορίζεται, στην παράγραφο 1: «Οι υπάλληλοι - λειτουργοί του Δημοσίου και οι στρατιωτικοί, οι οποίοι θεμελιώνουν δικαιώματα σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος, ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, δικαιούνται ανταποδοτικό μέρος σύνταξης, που προκύπτει με βάση τις συντάξιμες αποδοχές της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, το χρόνο ασφάλισης, όπως ορίζεται στο άρθρο 15 του παρόντος, και τα κατ΄

έτος ποσοστά αναπλήρωσης, όπως αυτά προκύπτουν από τον πίνακα ο οποίος ενσωματώνεται στην παράγραφο 4, σύμφωνα με τις διατάξεις των επόμενων παραγράφων». Στην παράγραφο 2.α: «Ως συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους σύνταξης κύριας ασφάλισης εξ ιδίου δικαιώματος, ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος των μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Ο μέσος αυτός όρος υπολογίζεται ως το ηλίκο της διαίρεσης του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών διά του συνολικού χρόνου ασφάλισής του. Ως σύνολο μηνιαίων αποδοχών που έλαβε ο ασφαλισμένος νοείται το άθροισμα των μηνιαίων αποδοχών που υπόκεινται σε εισφορές, καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου». Στην παράγραφο 3, όπως αυτή συμπληρώθηκε με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 4488/2017 (Α' 137): «Για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης των προσώπων των περιπτώσεων β' και γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 6, ως συντάξιμες αποδοχές λαμβάνεται υπόψη ο, σύμφωνα με την περίπτωση α' της παραγράφου 2, μέσος όρος των μηνιαίων αποδοχών, όπως αυτές ισχύουν κατά περίπτωση με βάση τις διατάξεις της ίδιας παραγράφου, που προκύπτει από το ασφαλιστικό έτος 2002 και έως την έναρξη καταβολής της σύνταξης του υπαλλήλου - λειτουργού του Δημοσίου ή του στρατιωτικού. Αν δεν προκύπτει χρόνος ασφάλισης (πραγματικός, πλασματικός, χρόνος προαιρετικής ασφάλισης ή άλλος που λογίζεται ως συντάξιμος), τουλάχιστον πέντε (5) ετών από την 1.1.2002 μέχρι την έναρξη καταβολής της σύνταξης του υπαλλήλου - λειτουργού του Δημοσίου ή του στρατιωτικού, τότε για τον υπολογισμό των συντάξιμων αποδοχών αναζητείται χρόνος ασφάλισης (πραγματικός, πλασματικός, χρόνος προαιρετικής ή άλλος που λογίζεται ως συντάξιμος) και κατά το πριν την 1.1.2002 χρονικό διάστημα και μέχρι τη συμπλήρωση συνολικά έως πέντε (5) ετών ασφάλισης». Και στην παράγραφο 5, όπως ισχύει μετά την αναρίθμηση της παραγράφου 4 με το άρθρο 94 παρ. 2 του ν. 4461/2017 (Α' 38/28.3.2017) και την προσθήκη εδαφίου με το άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 4488/2017: «Το τελικό ποσό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης υπολογίζεται για το σύνολο του χρόνου ασφάλισης, με βάση το ποσοστό αναπλήρωσης του κατωτέρω πίνακα, που προσαρτάται στο τέλος της παρούσας και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της (...) [Σύμφωνα δε με τον πίνακα αυτόν, το ποσοστό αναπλήρωσης είναι, για τα έτη 0 - 15, 0,77%, για τα έτη 15,01 - 18, 0,84%, για τα έτη 18,01 - 21, 0,90%, για τα έτη 21,01 - 24, 0,96%, για τα έτη 24,01 - 27, 1,03%, για τα έτη 27,01 - 30, 1,21%, για τα έτη 30,01 - 33, 1,42%, για τα έτη 33,01 - 36, 1,59%, για τα έτη 36,01 - 39, 1,80% και, για τα έτη 39,01 - 42 και περισσότερα, 2,00%.] Το συνολικό ακαθάριστο ποσό της ανταποδοτικής σύνταξης, όπως αυτό προκύπτει σύμφωνα με το παρόν άρθρο, δεν μπορεί να υπερβαίνει το ακαθάριστο ποσό των συντάξιμων αποδοχών, όπως αυτές ορίζονται στις παραγράφους 2 και 3».

**29.** Στο άρθρο 14 του ν. 4387/2016, με τον τίτλο «Αναπροσαρμογή συντάξεων - προστασία καταβαλλόμενων συντάξεων», όπως το άρθρο αυτό, αλληλοδιαδόχως τροποποιηθέν με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 1 του ν. 4472/2017 (Α' 74), το άρθρο τρίτο του ν. 4475/2017 (Α' 83) και την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του ν. 4583/2018 (Α' 212), ίσχυε κατά τον χρόνο εκδίκασης της παρούσας υπόθεσης, ορίζεται: «1.α. Σε εφαρμογή των ενιαίων κανόνων του Ε.Φ.Κ.Α. και των θεμελιωδών αρχών του άρθρου 1, οι ήδη καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος, κύριες συντάξεις αναπροσαρμόζονται, σύμφωνα με τα άρθρα 7, 8 (...), βάσει των διατάξεων των επόμενων παραγράφων. β. Για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους των καταβαλλόμενων, έως την έναρξη ισχύος του παρόντος, συντάξεων, για τον προσδιορισμό των συντάξιμων αποδοχών λαμβάνεται υπόψη ο συντάξιμος μισθός επί του οποίου κανονίστηκε η ήδη χορηγηθείσα σύνταξη, όπως αυτός είχε διαμορφωθεί πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος, με βάση τους κανόνες αναπροσαρμογής των συντάξιμων αποδοχών του Δημοσίου, που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος (...). 2.α. Μέχρι τις 31.12.2018, οι συντάξεις της προηγούμενης παραγράφου συνεχίζουν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί κατά την 31.12.2014, σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες διατάξεις. β. Από την 1.1.2019, αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων αυτών είναι μεγαλύτερο εκείνου που προκύπτει από τον υπολογισμό τους σύμφωνα με την παράγραφο 1, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει κατ' εφαρμογή της παραγράφου 3, όπως ισχύει. γ. Αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1, τότε αυτό προσαυξάνεται, από την 1.1.2019, κατά το ένα πέμπτο της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πέντε (5) ετών (...) 3. α. Το συνολικό ποσό της σύνταξης που καταβάλλεται μετά τη θέση σε ισχύ του παρόντος αυξάνεται από την 1.1.2023 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. β. Οι διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου με τις οποίες προβλέπεται αναπροσαρμογή ή αύξηση των συντάξεων που καταβάλλονται από αυτό, κατά τρόπο διαφορετικό από τον οριζόμενο στην περίπτωση α' ή με βάση τις ισχύουσες κάθε φορά μισθολογικές διατάξεις, καταργούνται. 4. (...))».

**30.** Στην παράγραφο 1 του άρθρου 27 του ανωτέρω νόμου ορίζεται ότι «[σ]ε εφαρμογή των ενιαίων κανόνων του Ε.Φ.Κ.Α. και των θεμελιωδών αρχών των άρθρων 1 και 2, οι ρυθμίσεις των άρθρων 4 - 20 του Κεφαλαίου Β΄ εφαρμόζονται και στους ασφαλισμένους των φορέων, τομέων κλάδων και λογαριασμών που εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α. του άρθρου 53, με την επιφύλαξη των επόμενων παραγράφων, ειδικών ρυθμίσεων των άρθρων που ακολουθούν και με εξαίρεση των διατάξεων του Κεφαλαίου Β΄ που, από τη φύση τους, ρυθμίζουν αποκλειστικά τη σχέση των δημοσίων ή στρατιωτικών υπαλλήλων με την υπηρεσία τους». Περαιτέρω δε, ορίζεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 51: «1. Συνιστάται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης», αποκαλούμενο στο εξής «Ε.Φ.Κ.Α.», το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και έχει την έδρα του στην Αθήνα. Από 1.1.2017, οπότε και αρχίζει η λειτουργία του ως φορέα κύριας κοινωνικής ασφάλισης, εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α. αυτοδίκαια οι υφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης (...). Ειδικά ως προς το Δημόσιο, περιέρχονται στον Ε.Φ.Κ.Α. οι εν γένει αρμοδιότητες που αφορούν στις συντάξεις του Δημοσίου, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 53, με την επιφύλαξη των οριζόμενων στην παράγραφο 3 του άρθρου 4 του παρόντος». Στην παράγραφο 2 του άρθρου 51: «Σκοπός του Ε.Φ.Κ.Α. είναι η κάλυψη των υπακτέων στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. προσώπων για τους ασφαλιστικούς κινδύνους που προβλέπονται από την οικεία νομοθεσία με την προβλεπόμενη στο νόμο αυτόν χορήγηση: α. μηνιαίας κύριας σύνταξης, λόγω γήρατος, αναπηρίας και θανάτου στους ασφαλισμένους ή/και στα μέλη της οικογενείας τους. β. η χορήγηση προσυνταξιοδοτικών και άλλων παροχών στους συνταξιούχους (...) δ. ειδικών προνοιακών επιδομάτων και ε. κάθε άλλης παροχής σε χρήμα ή υπηρεσιών, για τις οποίες καθίσταται αρμόδιος ο Ε.Φ.Κ.Α.». Στο άρθρο 53, όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης: «1. Ο Ε.Φ.Κ.Α. αποτελείται από ένα (1) κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών, στον οποίο εντάσσονται, σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 51 του παρόντος, οι παρακάτω φορείς, με τους κλάδους, τομείς και λογαριασμούς τους, πλην των αναφερόμενων στο Κεφάλαιο Στ΄, ως εξής: (...) 2. Στον κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών περιέρχονται και οι εν γένει συνταξιοδοτικές αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνται κατά την έναρξη ισχύος του νόμου από τη Γενική Διεύθυνση Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 3 του άρθρου 4. (...)». Στο άρθρο 55: «1. Στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. υπάγονται υποχρεωτικά: α. (...) οι ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι του Δημοσίου και τα προστατευόμενα μέλη των οικογενειών αυτών, οι οποίοι καθίστανται αντιστοίχως ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι

του Ε.Φ.Κ.Α. (...) 2. Οι ασφαλισμένοι (...) του Δημοσίου, εξακολουθούν να διέπονται από τις διατάξεις της νομοθεσίας αυτών, όπως ισχύουν, εκτός όσων ειδικά ορίζει με τις διατάξεις του ο παρόν νόμος». Και στο άρθρο 56, όπως αυτό συμπληρώθηκε με το άρθρο 14 του ν. 4455/2017 (Α' 22) και ισχύει από 1.1.2017: «1. Πόρους του Ε.Φ.Κ.Α. αποτελούν: α. Τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων και εργοδοτών, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών, καθώς και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που θεσμοθετείται υπέρ αυτού. β. Τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών που εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με το άρθρο 53 του παρόντος, οι πρόσοδοι περιουσίας, καθώς και η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών αυτών και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται από διάταξη νόμου. γ. Η επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 5 του άρθρου 2».

*Οι επί του ν. 4387/2016 κρίσεις της παραπεμπτικής .../2019 απόφασης του ΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*

**31.** Ως εκ του εγερθέντος ενώπιόν του ζητήματος της αντίθεσης ή μη της παρακράτησης της ΕΑΣ από τις συντάξεις του Δημοσίου μετά τη σύσταση του ΕΦΚΑ, το ΙΙ Τμήμα προέβη σε έλεγχο της συνταγματικότητας της ένταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στον νέο Φορέα, εξέφερε δε, με την παραπεμπτική .../2019 απόφασή του, την κρίση ότι «με τις διατάξεις των άρθρων 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 51 και 53, 55 και 56 του ν. 4387/2016 περί ένταξης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών εν ενεργεία και συνταξιούχων στον ΕΦΚΑ, ως φορέα κοινωνικής ασφάλισης με ενιαίους κανόνες ασφάλισης με τους εντασσομένους στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, τόσο ως προς το οργανωτικό του σκέλος και την αρχιτεκτονική του συστήματος, όσο και ως προς τις ουσιαστικές ασφαλιστικές του ρυθμίσεις, παραβιάζονται οι συνταγματικές διατάξεις με τις οποίες κατοχυρώνονται οι θεσμικές εγγυήσεις του ειδικού υπηρεσιακού και συνταξιοδοτικού καθεστώτος της κατηγορίας αυτής καθώς και οι αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη».

*Τα νεότερα νομοθετικά δεδομένα*

**32.** Επιγενομένως της παραπεμπτικής .../2019 απόφασης του ΙΙ Τμήματος, με τον ν. 4670/2020 (Α' 43), ο οποίος δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 28 Φεβρουαρίου 2020, ενώ, δηλαδή, η παρούσα υπόθεση τελούσε σε διάσκεψη, επήλθαν οι ακόλουθες μεταβολές στο νομοθετικό καθεστώς των συντάξεων των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων που εισήχθη με τον ν. 4387/2016: (i) Άρθρο 19 Το άρθρο 1 του

ν. 4387/2016 αντικαθίσταται ως ακολούθως: «Άρθρο 1 Αντικείμενο - Σκοπός 1. Αντικείμενο του νόμου είναι (...) η ένταξη του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στον ε-Ε.Φ.Κ.Α. Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς οι διατάξεις του παρόντος νόμου καταλαμβάνουν όλους όσους παρέχουν εξαρτημένη εργασία έναντι αμοιβής, καθώς και τους αυτοτελώς απασχολούμενους και τους ελεύθερους επαγγελματίες και τους απασχολούμενους με το αγροτικό επάγγελμα. (...) 2. Σκοπός του νόμου είναι η εξασφάλιση της επάρκειας των συντάξεων και της βιωσιμότητας του εθνικού κοινωνικοασφαλιστικού και συνταξιοδοτικού συστήματος (...)). (ii) Άρθρο 20 Προσθήκη άρθρου 1Α στον ν. 4387/2016. Στο άρθρο 1 του ν. 4387/2016 προστίθεται άρθρο 1Α ως ακολούθως: «Άρθρο 1Α Γενικές αρχές - Εγγυητική ευθύνη του Κράτους. Το Κράτος (...) [έ]χει εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών». (iii) Άρθρο 21 Προσθήκη άρθρου 1Β στον ν. 4387/2016. Στον ν. 4387/2016 προστίθεται άρθρο 1Β ως ακολούθως: «Άρθρο 1Β Πηγές και φύση κανόνων. 1. (...) 2. Οι κανόνες για την απονομή της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών έχουν πρωταρχική πηγή το Σύνταγμα και θεσπίζονται με νόμο, κατόπιν διατύπωσης της προβλεπόμενης στο άρθρο 73 παράγραφος 2 του Συντάγματος γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 3. (...)». (iv) Άρθρο 22 Αντικατάσταση του άρθρου 2 του ν. 4387/2016. Το άρθρο 2 του ν. 4387/2016 αντικαθίσταται ως ακολούθως: «Άρθρο 2 Εννοιολογικοί προσδιορισμοί. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου νοούνται ως: (...) - Κύρια σύνταξη: Το ποσό που καταβάλλεται μηνιαίως στους συνταξιούχους ως αναπλήρωση του εισοδήματος μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό απασχόληση και αποτελείται από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης. Ειδικώς για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, σύνταξη είναι το ποσό που καταβάλλεται σε αυτούς, μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία, ως συνέχεια της αμοιβής τους, το οποίο, για λόγους δημοσιονομικής βιωσιμότητας και λογιστικής ενότητας του συστήματος, υπολογίζεται σε αντιστοιχία με το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης. (...)». (v) Άρθρο 23 Τροποποίηση του άρθρου 5 του ν. 4387/2016 και προσθήκη νέων άρθρων 5Α και 5Β. Οι παράγραφοι 1, 2 και 4 του άρθρου 5 του ν. 4387/2016 τροποποιούνται και προστίθενται νέα παράγραφος 5 στο ίδιο άρθρο και νέα άρθρα 5Α και 5Β στον ν. 4387/2016. Τα άρθρα 5, 5Α και 5Β του ν. 4387/2016 διαμορφώνονται ως εξής: «(...) Άρθρο 5Β Δικαιοδοσία Ελεγκτικού Συνεδρίου Οι διαφορές που αναφύονται από την εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου αυτού εμπίπτουν στην αποκλειστική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βάσει της περίπτωσης στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, με την επιφύλαξη της ειδικής δικαιοδοσίας του Ειδικού Δικαστηρίου της

παραγράφου 2 του άρθρου 88 του Συντάγματος. Καμιά διάταξη του νόμου αυτού δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αφαιρεί ή θίγει τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή συντάξεων στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους και στους στρατιωτικούς».

(vi) Άρθρο 24 Τροποποίηση του άρθρου 8 του ν. 4387/2016. Στην παράγραφο 5 του άρθρου 8 του ν. 4387/2016 ο πίνακας των ποσοστών αναπλήρωσης αριθμείται σε πίνακα 1, αντικαθίσταται το εδάφιο πριν τον πίνακα 1, προστίθενται νέο εδάφιο και πίνακας 2 και το άρθρο 8 του ν. 4387/2016 διαμορφώνεται ως εξής: «(...) 5. Το τελικό ποσό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης υπολογίζεται για το σύνολο του χρόνου ασφάλισης, με βάση το ποσοστό αναπλήρωσης του κατωτέρω πίνακα, που προσαρτάται στο τέλος της παρούσας και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της. Το ποσοστό αναπλήρωσης για κάθε έτος ασφάλισης εντός εκάστης κλίμακας ετών, αντιστοιχεί στο ποσοστό που αναγράφεται στην τρίτη στήλη του πίνακα. Έως 30.09.2019 τα ποσοστά αναπλήρωσης για κάθε επιμέρους περίοδο ασφάλισης αποτυπώνονται στον ακόλουθο πίνακα 1: (...). Από την 1.10.2019 τα ποσοστά αναπλήρωσης για κάθε επιμέρους περίοδο ασφάλισης αποτυπώνονται στον ακόλουθο πίνακα 2:(...) [Σύμφωνα δε με τον πίνακα 2, τα ως άνω ποσοστά αναπλήρωσης που αφορούν σε χρόνο ασφάλισης από 30 έως και 40 έτη διαμορφώθηκαν, από 1.10.2019, για τα έτη 30,01 - 33, σε 1,98%, για τα έτη 33,01 - 36, σε 2,50%, για τα έτη 36,01 - 40, σε 2,55% και, για τα έτη 40 και άνω, κατ' έτος 0,50%.]

*Συνταγματικότητα του ν. 4387/2016 όπως τροποποιήθηκε*

**33.** Με σειρά αποφάσεών τους το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν αποδεχθεί, παρά τη σιωπή του Συντάγματος επ' αυτού, την έλλειψη, δηλαδή, ρητής ρύθμισης αντίστοιχης προς αυτή περί της μισθοδοσίας των δικαστικών λειτουργών, ότι τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων (ΣτΕ Ολ. 2192-2196/2014, ΕλΣυν Ολ. 32/2018), οι πανεπιστημιακοί λειτουργοί (ΣτΕ Ολ. 4741/2014, 479 - 481/2018), οι ιατροί που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς για την προστασία της υγείας των πολιτών (ΣτΕ Ολ. 431/2018, 1634/2009, 2267/2005) και οι δημόσιοι υπάλληλοι που στελεχώνουν τη δημόσια διοίκηση (ΣτΕ 2639/2008 7μ., 1754/2008 7μ., ΕλΣυν ΙΙ Τμ. 1176/2018) τυγχάνουν, κατά το Σύνταγμα, ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης, που εξειδικεύεται στην υποχρέωση του κοινού νομοθέτη, νομοθετούντος επί του μισθολογίου τους, να συσταθμίζει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των καθηκόντων που ασκούν, ώστε αυτά να βρίσκουν ανταπόκριση στο ύψος του μισθού που καθορίζεται για αυτούς.



**34.** Οι αποδοχές των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων καθορίζονται από τον νόμο (άρθρα 79, 80, 88 παρ. 2 εδ. α', 104 παρ. 2 και 22 παρ. 3 του Συντάγματος), ενώ οι αποδοχές των εν γένει υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα διέπονται υποχρεωτικώς, εκτός από τους γενικούς όρους εργασίας, από συλλογικές συμβάσεις συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις (άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος). Περαιτέρω, οι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι - και ως τέτοιοι νοούνται ακόμη και οι υπάλληλοι με σχέση δημοσίου δικαίου που απασχολούνται στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου - υπόκεινται, ως υπηρέτες του λαού, οφείλοντες πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα, σε ένα ειδικό για εργαζόμενο καθεστώς υπηρεσιακής μεταχείρισης (άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος), ενώ σε ορισμένες κατηγορίες του ως άνω προσωπικού που απασχολείται σε φορείς δημόσιου χαρακτήρα απαγορεύεται ή περιορίζεται η άσκηση του δικαιώματος απεργίας (άρθρο 23 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος).

**35.** Στην 1/2018 απόφασή του, το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος συνήγαγε, χωρίς να υφίσταται ρητή σχετικώς συνταγματική διάταξη, ότι από τις απαιτήσεις ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας απορρέει και η συνταγματική κατοχύρωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δικαστικών λειτουργών, δεν περιορίσθηκε δε το δικαστήριο αυτό στην απλή αναγνώριση ενός τέτοιας φύσης δικαιώματος, αλλά, περαιτέρω, προσδιόρισε τον τρόπο υπολογισμού των οικείων συντάξεων, αναφερόμενο στο κριτήριο της σταθερής ή ευθείας αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, προχωρώντας, μάλιστα, μέχρι του σημείου να ορίσει και ποσοτικώς την αναλογία αυτή, διά της άμεσης εφαρμογής κρίσης που εξήνεγκε ότι, σε κάθε περίπτωση, η ως άνω ευθεία αναλογία δεν μπορεί να είναι μειωμένη πέραν του 40%.

**36.** Τα ανωτέρω επιβάλλουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, εντός πνεύματος συνοχής της έννομης τάξης, να συναγάγει ότι ό,τι κρίθηκε από το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος για τους δικαστικούς λειτουργούς είναι αναλογικώς εφαρμοστέο *mutatis mutandis*, σε αντίστοιχες περιπτώσεις, όπου η φύση των ασκούμενων από δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους καθηκόντων επιβάλλει τη σύνδεση των αποδοχών ενεργείας τους και της αναμενόμενης από αυτούς σύνταξης. Πράγματι, καθόσον η εθνική άμυνα ή η δημόσια τάξη και ασφάλεια ανατίθενται, υπό τον έλεγχο της Κυβέρνησης, σε υπηρεσιακά όργανα του Κράτους, όπως συμβαίνει και με τη διαχείριση θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η υγεία ή η παιδεία, που ανατίθενται σε λειτουργούς και υπαλλήλους του, δεν είναι υπό την έποψη της νομικής συνέπειας νοητό, για μεν τους δικαστικούς λειτουργούς να αναγνωρίζεται, προς κατοχύρωση της ανεξαρτησίας αυτών, το δικαίωμά τους σε σύνταξη καθορισμένου μάλιστα

ύψους, ως θεσμική εγγύηση της δικαστικής ανεξαρτησίας, για δε τους ανωτέρω, παρά το γεγονός ότι διαχειρίζονται ζωτικής σημασίας συμφέροντα του έθνους ή θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, να μην υφίσταται συνταγματικώς κάποια, αντίστοιχη έστω, θεσμική εγγύηση. Η εν λόγω θεσμική εγγύηση, πάντως, ως προς τις συγκεκριμένες κανονιστικές της συνέπειες, δεν μπορεί να ταυτίζεται κατά τον ίδιο τρόπο για όλες τις κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, αλλά, ανάλογα με το διακυβευόμενο σε κάθε περίπτωση αγαθό, η ένταση της εγγύησης διαφοροποιείται.

**37.** Ιδιαίτερη σημασία επιβάλλεται να αποδοθεί στις μεταβολές που επήνεγκε στον ν. 4387/2016 ο τροποποιητικός του τελευταίου ν. 4670/2020 (σκέψη 32 της παρούσας). Τούτο, στο μέτρο που, πρώτον, το νεότερο νομοθέτημα αναγνώρισε ρητώς ότι υφίσταται «ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών», διακηρύσσοντας ότι στους σκοπούς της ευρύτερης μεταρρύθμισης που θεσπίστηκε με τον ν. 4387/2016 περιλαμβάνεται η «ένταξη» του ειδικού αυτού συστήματος στον ΕΦΚΑ. Δεύτερον, περιέλαβε ειδικό για τους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους ορισμό της σύνταξης [«το ποσό που καταβάλλεται σε αυτούς, μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία, ως συνέχεια της αμοιβής τους, το οποίο, για λόγους δημοσιονομικής βιωσιμότητας και λογιστικής ενότητας του συστήματος, υπολογίζεται σε αντιστοιχία με το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης»], διαφορετικό από εκείνον του ίδιου όρου που δίδεται για τους λοιπούς δικαιούχους [«το ποσό που καταβάλλεται μηνιαίως ως αναπλήρωση του εισοδήματος μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό απασχόληση και αποτελείται από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης»]. Και τρίτον, προς αποφυγή συγχύσεων, σαφώς πλέον ορίζεται ότι οι κανόνες για την απονομή συντάξεων στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους θεσπίζονται με νόμο, ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και ότι καμία διάταξη του ν. 4387/2016, όπως τροποποιείται, δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως αφαιρούσα ή θίγουσα τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή των εν λόγω συντάξεων.

**38.** Η σημασία των ως άνω μεταβολών καταδεικνύεται και από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4670/2020, σύμφωνα με την οποία, με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, «επιβεβαιώνεται (...) η ένταξη των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στο ενιαίο (...) συνταξιοδοτικό σύστημα, ως ιδιαίτερης κατηγορίας ασφαλισμένων», ενώ συγχρόνως διευκρινίζεται ότι η ένταξη αυτή είναι «αναγκαία για τη δημοσιονομική ισορροπία του συστήματος και τον οργανωτικό και λειτουργικό του εξορθολογισμό». Σύμφωνα επίσης με την ίδια έκθεση, «προκειμένου να

επιτευχθεί η καλύτερη ερμηνευτική προσέγγιση και εφαρμογή του παρόντος νόμου» τροποποιούνται οι εννοιολογικοί προσδιορισμοί του άρθρου 2 του ν. 4387/2016, όπου, όπως εκτέθηκε, ήδη ορίζεται διαφορετικά ο όρος «σύνταξη» για τους συνταξιούχους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους, αυξάνεται δε και το ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης, ώστε «να εξασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης (...) στους δημόσιους υπαλλήλους, λειτουργούς και στρατιωτικούς, μετά την έξοδό τους από το επάγγελμα ή τη δημόσια υπηρεσία ή το λειτούργημά τους, το οποίο να ανταποκρίνεται στις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος (...)».

**39.** Περαιτέρω, η ερμηνευτική ρήτρα που θεσπίστηκε με τον ν. 4670/2020, ότι καμία διάταξη του ν. 4387/2016 δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως αφαιρούσα ή θίγουσα τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή συντάξεων σε δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, δεν αναπτύσσει μόνον δικονομικής φύσης συνέπειες, αλλά, κυρίως, προκειμένου να έχει χρήσιμο αποτέλεσμα, αναφορικά με τον σκοπό στον οποίο αποβλέπει, υπεισέρχεται στον καθορισμό του εννοιολογικού περιεχομένου των όρων που χρησιμοποιούνται στο συγκεκριμένο νομοθέτημα, υποδεικνύοντας την επιλογή της ερμηνευτικής εκείνης εκδοχής που καταλήγει στον σεβασμό της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου επί των ανωτέρω διαφορών.

**40.** Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων, δικαιολογείται το συμπέρασμα ότι, με τις ρυθμίσεις του ν. 4670/2020, στις οποίες, ως εκ των επεξηγήσεων που τις συνοδεύουν, πρέπει να αποδοθεί γνησίως ερμηνευτικός χαρακτήρας προσδίδων σε αυτές αναδρομικότητα, ο νομοθέτης επιχείρησε να ευθυγραμμίσει τις ρυθμίσεις του ν. 4387/2016 προς τις από το Σύνταγμα ιδιαίτερες απαιτήσεις, αναφορικά με το ιδιαίτερο συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων. Εν όψει δε τούτου, δεδομένο πρέπει πλέον να θεωρείται ότι και στην νυν ισχύουσα νομοθεσία αναγνωρίζεται η ύπαρξη του εν λόγω ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος, διεπομένου από τις διατάξεις των άρθρων 73 (παρ. 2 και 3), 80 (παρ. 1) και 98 (παρ. 1 περιπτ. δ' και στ') του Συντάγματος, ότι το καθεστώς αυτό εντάσσεται στον ΕΦΚΑ για λόγους βιωσιμότητας του συστήματος και λογιστικής διαχείρισης και ότι η σύνταξη που καταβάλλεται στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους είναι συνέχεια του μισθού τους και όχι αναπλήρωση των αποδοχών ενεργείας.

**41.** Τα ανωτέρω, ωστόσο, δεν εξαντλούν το ζήτημα, ερευνητέο παραμένει δε εάν οι συγκεκριμένες διαρρυθμίσεις του ν. 4387/2016, όπως ισχύει, παρίστανται συμβατές με τις συνταγματικές απαιτήσεις περί το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και, ιδίως, όσον αφορά την εξασφάλιση σε αυτούς σύνταξης που να

αποτελεί πράγματι συνέχεια του μισθού τους, τόσο υπό την οργανική έννοια, ήτοι οφειλομένη από τον αυτό υπόχρεο «εργοδότη», όσο και υπό τη λειτουργική έννοια, διασφαλίζουσα, δηλαδή, συγκρίσιμο επίπεδο διαβίωσης με τον μισθό ενεργείας. Ήτοι, εάν, υπό το νέο νομοθετικό πλαίσιο, η προβλεπόμενη σύνταξη για την εν λόγω κατηγορία συνταξιούχων τελεί σε εύλογη αναλογία προς τις αποδοχές ενεργείας, χωρίς εξάρτηση του δικαιώματος σε αυτήν άλλη εκτός από την υπηρεσιακή τους κατάσταση όταν τελούσαν στην ενέργεια, ως προς την παροχή της οποίας υπόχρεο είναι το Δημόσιο.

**42.** Προκαταρκτικώς, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η εκ μέρους του Δημοσίου δυνατότητα καταβολής των οφειλόμενων από αυτό συντάξεων δεν μπορεί να εξαρτάται από τις εκάστοτε αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού, αφού, διαφορετικά, για την εν λόγω κατηγορία συντάξεων, το ύψος τους θα έπρεπε κάθε φορά να μεταβάλλεται ανάλογα. Η σταθερότητα δε της συνταξιοδοτικής παροχής, αναγκαίο προαπαιτούμενο της προστασίας κατά του κινδύνου γήρατος, προϋποθέτει τον προγραμματισμό της χρηματοδότησης του συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων κατά τρόπο που να είναι, σε βάθος χρόνου, βιώσιμο, ώστε να αποτρέπονται οι βίαιες ανατροπές των συνταξιοδοτικών προσδοκιών των ανωτέρω και η ανάγκη έκτακτων χρηματοδοτήσεων από το δημόσιο ταμείο, με όλες τις εντεύθεν συνέπειες για τη δημοσιονομική ισορροπία.

**43.** Κατά συνέπεια, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται, στο μέτρο που δεν καταλύει τη βασική υποχρέωση του Δημοσίου να καταβάλει αυτό τις συντάξεις στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, να θεσπίσει, προκειμένου να διασφαλισθεί η μακροχρόνια βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησής τους, σύστημα χρηματοδότησης που να περιέχει στοιχεία κοινωνικής ασφάλισης, μη αποκλεισμένης της σύστασης κεφαλαίου για τη χρηματοδότηση των συντάξεων της εν λόγω κατηγορίας και της συμμετοχής με κρατήσεις, για τη συγκρότηση του κεφαλαίου, όσων επωφελούνται από αυτό. Υπό την ως άνω έννοια, είναι συνταγματικώς ανεκτή, ανεξαρτήτως των όρων που ο κοινός νομοθέτης χρησιμοποιεί στους κανόνες που διέπουν το οικείο σύστημα, η σύσταση, χάριν της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει και της βιωσιμότητας του συστήματος συνταξιοδότησης ειδικώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, νομικού προσώπου, ως Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, στο οποίο το Κράτος αναθέτει επιτροπικώς τη διαχείριση της υποχρέωσης του Δημοσίου να καταβάλει τις συντάξεις στις συγκεκριμένες κατηγορίες συνταξιούχων, αρκεί, ύστερα από ανάλυση της φύσης των σχέσεων που καθιερώνονται, να προκύπτει ότι το Δημόσιο δεν απεκδύεται, καθιστάμενο τρίτος, της άμεσης υποχρέωσής του για καταβολή των

συντάξεων στους συνταξιούχους αυτούς, η δε αξίωση των τελευταίων έναντι του Δημοσίου δεν εξαρτάται, για την ενεργοποίησή της, από προϋποθέσεις συναφείς προς την ικανότητα του διαμεσολαβούντος, κατά τα ανωτέρω, νομικού προσώπου να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.

**44.** Ως προς την ευθύνη του Δημοσίου για την καταβολή, υπό το καθεστώς του ν. 4387/2016, όπως ισχύει, της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, διαπιστώνεται κατ' αρχάς ότι η «εθνική σύνταξη», ως πρώτο τμήμα της σύνταξης, σύμφωνα με την ορολογία του νόμου αυτού, καταβάλλεται εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό, βαρύνοντας τα γενικά έσοδά του από τη φορολογία. Επομένως, ως προς το ως άνω τμήμα της σύνταξης, ανεξαρτήτως του ειδικότερου νομικού χαρακτηρισμού που θα μπορούσε να της δοθεί, ικανοποιείται πλήρως η απαίτηση ευθύνης του Δημοσίου για την καταβολή της.

**45.** Αναφορικά, περαιτέρω, με το λεγόμενο ανταποδοτικό, άλλως αναλογικό, μέρος της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, όπως προβλέπεται από τον ν. 4387/2016, προκύπτει ότι ναι μεν καταβάλλεται από τον ΕΦΚΑ βάσει των ιδίων αυτού κεφαλαίων, το Δημόσιο, ωστόσο, παραμένει εγγυητής της καταβολής των συντάξεων και, υπό την ιδιότητα αυτή, του έσχατου χρηματοδότη, διατηρείται ακέραιη η άμεση υποχρέωσή του να ικανοποιήσει το ίδιο τη σχετική συνταξιοδοτική αξίωση των δικαιούχων, όταν τα ίδια κεφάλαια του ΕΦΚΑ δεν επαρκούν.

**46.** Εξ άλλου, παρά τον χαρακτηρισμό του ως ανταποδοτικού, το εν λόγω τμήμα της σύνταξης ουδόλως εξαρτάται από τη συγκρότηση ασφαλιστικού κεφαλαίου από εισφορές. Απλώς υπολογίζεται αναλογικώς με βάση το ύψος των αποδοχών ενεργείας του δικαιούχου επί των οποίων καταβάλλονταν ασφαλιστικές εισφορές, ύστερα από τιμαριθμική διόρθωση αυτού και κατόπιν της εφαρμογής ενός συντελεστή αναπλήρωσης της απώλειας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης. Και μπορεί μεν να λαμβάνονται υπόψη μόνον οι αποδοχές για τις οποίες καταβλήθηκαν εισφορές, τούτο, ωστόσο, κατά το μέρος που διευκολύνει, όπως ευλόγως μπορεί να συναχθεί, τη σε βάθος χρόνου δυνατότητα χρηματοδότησης των συντάξεων, συνιστά διαρρύθμιση χάριν της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος και, επομένως, δύναται να θεωρηθεί ως συνταγματικώς ανεκτό. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, εφόσον η υποχρέωση του Δημοσίου για την καταβολή της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων παραμένει ακέραιη, ικανοποιείται, υπό οργανική έποψη, το σκέλος των απαιτήσεων που απορρέουν από τον χαρακτήρα της σύνταξης των ανωτέρω ως συνέχιση του μισθού τους.

**47.** Ως προς την έτερη σειρά απαιτήσεων που απορρέει από τον χαρακτήρα της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως συνέχιση του μισθού τους, ήτοι την εύλογη αναλογία μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, γεγονός είναι ότι, υπό το καθεστώς του ν. 4385/2016, η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, όπως προκύπτει από τον υπολογισμό αυτής με βάση τα δύο επιμέρους τμήματά της, την εθνική και την ανταποδοτική, άλλως αναλογική, σύνταξη, δεν αποδίδει κατά διαφανή τρόπο την εύλογη αναλογία, όπως συνέβαινε με τον Συνταξιοδοτικό Κώδικα, κατά τα άρθρα 9 και 34 του οποίου η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων υπολογιζόταν σε σταθερό ποσοστό επί των αποδοχών ενεργείας των υπηρετούντων.

**48.** Εντούτοις, η έλλειψη διαφάνειας, όσον αφορά την τήρηση της εύλογης αναλογίας, δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι καθ' εαυτή στοιχειοθετεί παραβίαση της συναφούς συνταγματικής απαίτησης, καθόσον η αντίθετη εκδοχή θα ήγε στο λογικώς άτοπο να θεωρείται ως παραβιάζουσα το Σύνταγμα και αναλογία σύνταξης υπέρτερη ακόμη των αποδοχών ενεργείας εκ μόνου του λόγου ότι αυτή δεν αποτυπώθηκε ως σταθερό αριθμητικό ποσοστό. Δεν είναι, επομένως, το διαφανές του ποσοστού που αποτελεί αυτό που συνθέτει την εύλογη αναλογία, αλλά το εύρος της απόκλισης μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, όπως μπορεί να προκύψει από την εφαρμογή των οικείων ρυθμίσεων. Ως εύλογη αναλογία, πάντως, δεν μπορεί να νοηθεί η σταθερή, άλλως ευθεία, αναλογία που απαιτείται ειδικώς για τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών.

**49.** Δεν μπορεί, περαιτέρω, να χαρακτηριστεί ως εύλογη η αναλογία όταν καταλήγει σε σύνταξη, κατά τον κανονισμό και την μετέπειτα πορεία της, τέτοιου ύψους, ώστε καταδήλως να μην μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχεια του μισθού ενεργείας, απαίτηση που αναγκαίως συνδέεται με τον χαρακτήρα της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως θεσμικής εγγύησης. Παύει δε να φέρει τον χαρακτήρα συνέχισης του μισθού μια σύνταξη που το ύψος της συνεπάγεται για τον δικαιούχο την ανατροπή της προσδοκίας που θα μπορούσε να τρέφει ότι το επίπεδο ζωής του δεν θα μεταβαλλόταν ουσιαδώς μετά τη συνταξιοδότησή του.

**50.** Το εύλογο, ωστόσο, της αναλογίας δεν αποτελεί μόνο συνάρτηση της προσδοκίας που ο συνταξιοδοτούμενος μπορεί να τρέφει. Εξαρτάται ακόμη από τις απαιτήσεις βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος σε βάθος δεκαετιών και από την ανάγκη διασφάλισης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει που καθιστά αναγκαία την προβλεψιμότητα των δημοσίων εξόδων. Ως εκ τούτου δε, ναι μεν η εν λόγω προσδοκία πιέζει ώστε, κατά τον πρώτο κανονισμό σύνταξης μετά την αποχώρηση του δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου, το εύλογο της αναλογίας να

προσεγγίσει κατά το δυνατόν τον μισθό ενεργείας, οι ως άνω αρχές οικονομικής βιωσιμότητας, όμως, πιέζουν από την αντίθετη πλευρά.

**51.** Αν και οι αρχές της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει και της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος ειδικώς πιέζουν ώστε η εύλογη αναλογία να απομακρύνεται από τη συνταξιοδοτική προσδοκία υψηλού ποσοστού αναπλήρωσης, αυτό δεν μπορεί να συμβαίνει παρά σε περιπτώσεις όπου, λόγω των υψηλών αποδοχών ενεργείας, υφίσταται όντως ευρύ περιθώριο μείωσης, χωρίς να κινδυνεύει το επίπεδο διαβίωσης που διασφαλιζόταν με τις αποδοχές ενεργείας για τον συγκεκριμένο λειτουργό ή υπάλληλο. Όταν δε οι αποδοχές ενεργείας ήταν ήδη χαμηλές ή έστω μεσαίου μεγέθους, επιβάλλεται, στη μεν πρώτη περίπτωση, η εύλογη αναλογία να γίνεται αντιληπτή ως απαίτηση σύνταξης ύψους όσο το δυνατόν εγγύτερου προς το ύψος των αποδοχών ενεργείας, και στη δεύτερη, να μη διαπιστώνεται αισθητή απομάκρυνση από αυτό.

**52.** Επαφίεται στον κοινό νομοθέτη να δώσει συγκεκριμένη αριθμητική αποτύπωση στις συνταγματικές απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, που για τους χαμηλούς μισθούς πρέπει να είναι «όσο το δυνατόν εγγύτερα», για τους μέσους «να μην απομακρύνονται αισθητά» και για τους υψηλούς μισθούς «να μη στοιχειοθετούν ανατροπή του επιπέδου ζωής». Όπως επίσης επαφίεται στον νομοθέτη να διαρρυθμίσει, περαιτέρω, τις βάσεις υπολογισμού αναλόγως των ετών υπηρεσίας, της κατηγορίας, του βαθμού, της ηλικίας κ.λπ..

**53.** Τα προεκτεθέντα δεν συνεπάγονται την υποχρέωση εξατομικευμένης *in concreto* κρίσης σε κάθε περίπτωση συνταξιούχου εάν το ύψος της σύνταξής του ανταποκρίνεται στην απαίτηση εύλογης αναλογίας. Η σύνταξη, ως συνέχιση του μισθού, δεν αποτελεί προνοιακή παροχή και, επομένως, το ύψος της καθορίζεται για κάθε συνταξιούχο με βάση αντικειμενικά δεδομένα που δεν επηρεάζονται από τις μεταβολές στην εν γένει περιουσιακή κατάστασή του. Έχουν απλώς την έννοια ότι, όταν ο κοινός νομοθέτης θεσπίζει κανόνες υπολογισμού της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ακόμη και εάν δεν προσδιορίζει ρητώς στον νόμο ως σταθερό ποσοστό την αναλογία μισθού ενεργείας και σύνταξης, πρέπει, πάντως, να έχει αντίληψη του ποσοστού αυτού, ώστε να μπορεί να διαγνωσθεί εάν η αναλογία είναι εύλογη.

**54.** Επειδή, όπως συνάγεται από τα ανωτέρω, το εύλογο της αναλογίας εξαρτάται από πολύπλοκες θεωρήσεις, εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει, βάσει οικονομικών και αναλογιστικών μελετών, αλλά και κατά αιτιολογημένη εκτίμηση του εν γένει δημόσιου συμφέροντος, το σημείο

ισορροπίας των αντίρροπων πιέσεων για τις οποίες έγινε λόγος προηγουμένως. Εν όσω, όμως, η εύλογη αναλογία, όπως ορίζεται στο Σύνταγμα, παραμένει αδιαφανής, εναπόκειται στο δικαστήριο ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου να προσδιορίσει το αριθμητικό ποσοστό που θα πραγματώνει τη συγκεκριμενοποίησή της, ήτοι να κρίνει εάν ο κοινός νομοθέτης ορίζοντας το ως άνω σημείο ισορροπίας κινήθηκε εντός των από το Σύνταγμα διαγεγραμμένων σε αυτόν ορίων.

**55.** Στην προσπάθειά του αυτή, ο δικαστής δεν δικαιούται, σεβόμενος τη φύση του λειτουργήματός του, όπου εν προκειμένω ασκεί οριακό έλεγχο της συνταγματικότητας του νόμου, να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση περί την εύλογη αναλογία σε αυτήν που ο κοινός νομοθέτης όφειλε να περιλάβει στον ελεγχόμενο κανόνα δικαίου. Θα περιορισθεί, επομένως, κατά το πρότυπο του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος (σκέψη 35 της παρούσας), να διαπιστώσει ένα ποσοστό αναλογίας πέραν του οποίου, κατά τρόπο κατάδηλο, η αναλογία παύει να είναι εύλογη. Θα το πράξει δε, όπως προεκτέθηκε, όχι *in concreto* εν όψει της συγκεκριμένης περιουσιακής κατάστασης του δικαιούχου, αλλά σε επίπεδο μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού, ώστε ό,τι κρίνεται καταδήλως ανεπαρκές να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις εύλογης αναλογίας για τον συγκεκριμένο διάδικο, να μπορεί να εφαρμοσθεί και σε όλες τις άλλες όμοιες περιπτώσεις διαδίκων.

**56.** Εν κατακλείδι, το μεν δεν υφίσταται ζήτημα αντισυνταγματικότητας των ρυθμίσεων του ν. 4387/2016 για την ίδρυση του ΕΦΚΑ και την ανάληψη από αυτόν της υποχρέωσης καταβολής των συντάξεων στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους. Το δε, εφ' όσον η σύνταξη που προκύπτει, υπό το καθεστώς του ιδίου νόμου, ανταποκρίνεται στις κατά τα ανωτέρω απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας, δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσης των σχετικών διατάξεων προς το Σύνταγμα ή προς άλλους υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες.

*Οι ειδικές περί της ΕΑΣ κρίσεις της .../2019 απόφασης του II Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*

**57.** Με την .../2019 απόφασή του, το II Τμήμα εξέφερε επιπροσθέτως και την κρίση ότι, υπό κάθε εκδοχή, η παρακράτηση της ΕΑΣ από τις συντάξεις των ανωτέρω εξακολουθεί να παρίσταται αντίθετη προς το Σύνταγμα, με τις εξής ειδικότερες αιτιολογικές σκέψεις:

**58.** (i) Μετά τη διαγνωσθείσα αντισυνταγματικότητα της επίδικης Εισφοράς, με τη 244/2017 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου, δεν επαναρρυθμίστηκε εξ αρχής το ζήτημα της επιβολής της στους



συνταξιούχους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, σε συμμόρφωση προς τα κριθέντα με την απόφαση αυτή και, ειδικότερα, προς τις τέσσερις διαπιστωθείσες επάλληλες και αυτοτελείς βάσεις αντισυνταγματικότητας της ΕΑΣ, ούτως ώστε να ανατρέπονται όσα τότε κρίθηκαν και εν τοις πράγμασι δεσμεύουν, εν όψει των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου και της ισότητας των διαδίκων, τους οικείους σχηματισμούς κατά την εκδίκαση όμοιων υποθέσεων. Μόνη δε η θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 4387/2016 για τη σύσταση του ΕΦΚΑ και την ένταξη σε αυτόν όλων των βαρυνόμενων με την Εισφορά κατηγοριών, χωρίς νέα ρύθμισή της στη βάση της λειτουργίας του ενιαίου φορέα, δεν ασκεί επιρροή επί των νομικών θεμελίων της απόφασης της Ολομέλειας.

**59.** (ii) Η παρακράτηση της ΕΑΣ από τις συντάξεις των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, για το χρονικό διάστημα έως τις 31.12.2018 που η εισφορά αυτή προοριζόταν να χρηματοδοτήσει τα ελλείμματα των ΦΚΑ, αντιβαίνει στις συνταγματικές αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος. Διότι, και συνταγματικώς ανεκτή, για λόγους διασφάλισης της βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, να είναι η ενοποίηση των συνταξιοδοτικών φορέων, τούτο δεν σημαίνει ότι επιτρέπεται η ομοιόμορφη επιβάρυνση του συνόλου των εντασσόμενων στον ενιαίο φορέα συνταξιούχων με την υποχρέωση κάλυψης των ελλειμμάτων των ενοποιούμενων συνταξιοδοτικών φορέων, έστω και εάν αυτά μετά την ενοποίηση περιήλθαν στο παθητικό του ενιαίου φορέα, αφού, με τον τρόπο αυτόν, εξομοιώνονται κατηγορίες συνταξιούχων που, μέχρι τότε, τελούσαν υπό σαφώς διαφορετικές συνθήκες, χωρίς να λαμβάνεται μέριμνα για την εξαίρεση ή την προσαρμογή της επιβάρυνσής τους αναλόγως της επίπτωσης των ελλειμμάτων κάθε ενοποιούμενου φορέα στο συνολικό ποσό του ελλείμματος του ενιαίου φορέα και, κατ' επέκταση, της ωφέλειας που αντλεί κάθε κατηγορία. Καθόσον, επομένως, οι συνταξιούχοι του Δημοσίου τελούσαν, μέχρι την ένταξή τους στον ΕΦΚΑ, υπό ειδικές και διαφορετικές συνθήκες, εξακολουθούν δε να συνιστούν αυτοτελή κατηγορία, αν μη τι άλλο, σε σχέση με τα υφιστάμενα, κατά την ένταξή της, ελλείμματα των ΦΚΑ που υπήχθησαν στον ίδιο Φορέα, στην αποκατάσταση των οποίων αποσκοπεί η ΕΑΣ μέχρι τις 31.12.2018, η ομοιόμορφη μεταχείρισή τους με τους συνταξιούχους που προέρχονται από τους ΦΚΑ και η αυτού περιεχομένου επιβάρυνσή τους με την εν λόγω εισφορά δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή.

**60.** (iii) Και μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4387/2016, εξακολουθούν να ισχύουν οι λοιπές τρεις επάλληλες και αυτοτελείς βάσεις αντισυνταγματικότητας της ΕΑΣ, όπως κρίθηκαν με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας, ήτοι α) η παραβίαση των συνταγματικών αρχών

της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ως εκ της αιφνίδιας σύνδεσης των συνταξιούχων του Δημοσίου με τα ήδη γεγεννημένα ελλείμματα των ΦΚΑ, β) η παραβίαση της κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη, ως προς τη μη αιτιολόγηση της κατανομής του βάρους διαγενεακής αλληλεγγύης στους συνταξιούχους και χωρίς τεκμηρίωση του τρόπου καθορισμού του μέτρου και των συντελεστών επιβάρυνσής τους σε σχέση με τον ενεργό ασφαλισμένο πληθυσμό και γ) η έλλειψη ειδικής μελέτης κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, η οποία, άλλωστε, δεν προκύπτει ότι έχει γίνει, για τη συγκεκριμένη εισφορά, ούτε κατά τη θέσπιση του ν. 4387/2016.

**61.** (iv) Εξ άλλου, οι κρίσεις της 244/2017 απόφασης της Ολομέλειας, ως προς την αντισυνταγματικότητα της ΕΑΣ και κατά τις τέσσερις βάσεις της, καταλαμβάνουν και το διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής, κατά το οποίο το προϊόν της Εισφοράς διοχετεύεται στο ΑΚΑΓΕ. Τούτο δε, καθόσον το ως άνω Κεφάλαιο έχει μεν οργανωθεί σε εθνική βάση, είναι, ωστόσο, εντεταγμένο στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και δεν συνδέεται με το ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ενώ, σε κάθε περίπτωση, ισχυρές παραμένουν οι λοιπές βάσεις αντισυνταγματικότητας της ΕΑΣ, οι οποίες συντρέχουν και όταν το προϊόν της επίδικης εισφοράς τροφοδοτεί το ΑΚΑΓΕ.

*Η ΕΑΣ υπό το καθεστώς του ν. 4387/2016 και έως τις 31.12.2018*

**62.** Όπως προαναφέρθηκε (σκέψεις 11 έως 14 της παρούσας), η ΕΑΣ θεσπίστηκε στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος που επιχειρήθηκε με τον ν. 3863/2010, προς τον σκοπό της μείωσης της συνταξιοδοτικής δαπάνης και της τιθάσευσης του έως τότε «άμετρα» διογκούμενου «ταμειακού ανοίγματος» του συστήματος αυτού, το βάρος του οποίου καλείτο να επωμισθεί το Δημόσιο. Επρόκειτο δε για ειδικού προορισμού επιβάρυνση, ώστε η έλλειψη διαθέσιμων κρατικών πόρων για τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων των συνταξιοδοτικών φορέων να υποκατασταθεί από «τη συμβολή των συνταξιούχων από ένα επίπεδο σύνταξης και άνω, στην αντιμετώπιση των τρεχουσών οικονομικών δυσχερειών», χαρακτήρα τον οποίον διατήρησε, ύστερα από την επέκταση του αρχικού χρονικού ορίζοντα του ως άνω προορισμού της με τον ν. 4325/2015, έως τις 31.12.2018, χωρίς, κατά τα γενόμενα δεκτά με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, ο χαρακτήρας αυτός ουσιωδώς να αλλοιωθεί από τη μετέπειτα καθιερωθείσα, αρχικώς με τον ν. 4024/2011 και εν συνεχεία με τους νόμους 4052/2012 και 4075/2012, δυνατότητα διάθεσης μέρους του προϊόντος από την παρακράτηση της ΕΑΣ

για την υλοποίηση του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων.

**63.** Πολύ ευρύτερης στόχευσης, σε σχέση με εκείνη του ν. 3863/2010, ήταν η μεταρρύθμιση στην οποία απέβλεπε ο ν. 4387/2016, που τέθηκε σε ισχύ ενόσω η ΕΑΣ εξακολουθούσε να παρακρατείται προς τον σκοπό της κάλυψης των τρεχόντων ελλειμμάτων των ΦΚΑ και, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα (σκέψεις 26 - 30 της παρούσας), προέβλεπε αφενός την ίδρυση ενιαίου, για όλους κατ' αρχήν τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους, συνταξιοδοτικού φορέα, του ΕΦΚΑ, στον οποίο αυτοδικαίως εντάχθηκαν από 1.1.2017 οι επιμέρους ΦΚΑ, με το σύνολο των προσόδων και των αποθεματικών τους, και περιήλθαν οι συνταξιοδοτικές αρμοδιότητες του Δημοσίου, αφετέρου τέθηκαν ενιαίοι κανόνες για τη χρηματοδότηση της εθνικής σύνταξης απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό, τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης, καθώς και την εγγυητική ευθύνη του Δημοσίου για το σύνολο των απονεμόμενων από τον νέο φορέα συνταξιοδοτικών παροχών. Επέφερε δε τόσο δομικές αλλαγές, ώστε το Ελεγκτικό Συνέδριο, στη γνωμοδότησή του επί της πρότασης των ρυθμίσεων του ν. 4670/2020, να υιοθετήσει την εκδοχή της εισαγωγής, με τον ν. 4387/2016, όπως οι κατ' ιδίαν ρυθμίσεις του αποσαφηνίσθηκαν με τον επιγενόμενο αυτόν νόμο, συστήματος «δημόσιας ασφάλισης», το οποίο, ενσωματώνοντας στοιχεία κοινωνικής και κρατικής ασφάλισης, υπερβαίνει την παραδοσιακή μεταξύ τους διάκριση, όπως την είχε υπόψη του ο συνταγματικός νομοθέτης το 1975 και αποτυπώνεται στα άρθρα 22 παρ. 5 και 73 παρ. 2 και 3, 80 παρ. 1 και 98 παρ. 1 περιπτ. δ' και στ' του Συντάγματος (βλ. πρακτικά 1ης Ειδικής Συνεδρίασης της 12ης Φεβρουαρίου 2020 Ολ. ΕλΣυν).

**64.** Όπως ορθώς, κατά τούτο, επισημαίνεται με την παραπεμπτική .../2019 απόφαση του ΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα που υποβλήθηκε στην Ολομέλεια, δεν αρκεί η κατάφαση της συμφωνίας προς το Σύνταγμα του πλέγματος των ρυθμίσεων του ν. 4387/2016 για την ένταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, εν ενεργεία και συνταξιούχων, στον ΕΦΚΑ. Ζητούμενο δε είναι αν, καθόσον, άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 14 του νόμου αυτού, οι ήδη απονεμηθείσες, κατά την έναρξη ισχύος του, συντάξεις συνεχίζουν, έως τις 31.12.2018, να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί στις 31.12.2014, συμπεριλαμβανομένης, δηλαδή, της παρακράτησης της ΕΑΣ, εξακολουθούν, και μετά τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση του ν. 4387/2016, να υφίστανται οι λόγοι για τους οποίους αρχικώς κρίθηκε από τον νομοθέτη αναγκαία η επιβολή της Εισφοράς, ιδίως, εν όψει των προβλέψεων για τη βιωσιμότητα του νέου συνταξιοδοτικού συστήματος και την κάλυψη των ελλειμμάτων του, όπως προκύπτουν από την αιτιολογική

έκθεση και τις συνοδευτικές μελέτες του εν λόγω νόμου, καθώς και εάν η επιβάρυνση με την ΕΑΣ των συνταξιούχων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, για το χρονικό διάστημα από την υπαγωγή τους στον ΕΦΚΑ έως τις 31.12.2018, ενσωματώνεται συνεκτικά με τις λοιπές ρυθμίσεις του ν. 4387/2016 και τεκμηριώνεται, ως προς την προσφορότητα και αναγκαιότητά της, για τη μεσοπρόθεσμη κάλυψη των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου.

**65.** Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4387/2016, «το Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας (...) εγγυάται τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος» (βλ. σχετικά αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 1), η οποία μεσοπρόθεσμα διασφαλίζεται με τη θέσπιση ανώτατου ποσού σύνταξης για το μεταβατικό χρονικό διάστημα μέχρι τις 31.12.2018 (βλ. σχετικά αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 13) και μακροπρόθεσμα με τις ρυθμίσεις του άρθρου 14 παρ. 5 για το ύψος της συνταξιοδοτικής δαπάνης (βλ. σχετικά αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 43).

**66.** Αναφορικά, και πάλι, με τη βιωσιμότητα του νέου συνταξιοδοτικού συστήματος, στις συνοδευτικές εκθέσεις του ν. 4387/2016 συγκαταλέγεται μελέτη με τον τίτλο «Χρηματοοικονομική εξέλιξη του Συνταξιοδοτικού Συστήματος για το ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και Δημόσιο (Προβολές 2015 - 2060) από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή», το συμπέρασμα της οποίας, με βάση τις αναλογιστικές προβολές, για τα έτη 2015 - 2060, του «σεναρίου» του τότε ισχύοντος καθεστώτος (status quo scenario), σε σύγκριση με εκείνο της επιχειρούμενης μεταρρύθμισής του (reform scenario), που καταρτίστηκαν για τις ανάγκες της μελέτης αυτής, χωρίς, ωστόσο, να συνεκτιμηθεί η χρηματοδοτική ενίσχυση από την ΕΑΣ, ούτε να προκύπτει ο υπολογισμός των συνταξιοδοτικών παροχών μειωμένων λόγω της παρακράτησής της, διατυπώνεται ως ακολούθως: «Δημογραφικό[:] Στο status quo scenario, όπως και στο reform scenario, ο λόγος συνταξιούχων προς εισφέροντες προβλέπεται ότι βαίνει αυξανόμενος και από 0,64 το 2015 καταλήγει στο 0,73 το 2060. Όμως στο reform scenario σε σχέση με το status quo scenario εμφανίζεται μικρότερος αριθμός συνταξιούχων κατά μέσο όρο περίπου 1,4% μεσοβραχυπρόθεσμα. Παροχές[:] Οι παροχές υπό τις προϋποθέσεις του ισχύοντος καθεστώτος ασφάλισης (status quo scenario) εκτιμάται ότι θα διαμορφωνόταν από 11,86% του ΑΕΠ το 2015, σε 10,67% κατά το έτος 2060. Σύμφωνα με τη μεταρρύθμιση (reform scenario), οι παροχές από 11,86% του ΑΕΠ το 2015 εκτιμάται ότι το 2060 θα φτάσουν το 9,21% του ΑΕΠ. Σχέση Εισφορών & Συνολικών Παροχών Ανταποδοτικής Σύνταξης, στην ωρίμανση του συστήματος[:] Μακροπρόθεσμα εκτιμάται ότι το ανταποδοτικό/αναλογικό τμήμα των παροχών σχεδόν καλύπτεται από τα έσοδα από εισφορές (...)» Κατά τα στοιχεία δε που παρατίθενται σε πίνακα, με την προβολή των

εισφορών και παροχών (συμπεριλαμβανομένης της εθνικής σύνταξης) για τα έτη 2015 - 2060, ο οποίος περιελήφθη στην ως άνω μελέτη, το ετήσιο αποτέλεσμα, ήτοι η μεταξύ των εν λόγω μεγεθών αρνητική διαφορά, διαμορφώνεται στο reform scenario, από 7,21% του ΑΕΠ το έτος 2015, σε 7,11%, 6,35% και 6,16% του ΑΕΠ αντιστοίχως τα έτη 2016, 2017 και 2018 (αντί 7,13%, 6,99% και 6,90% του ΑΕΠ για τα ίδια έτη στο status quo scenario), για να καταλήξει τελικώς σε 3,79% του ΑΕΠ το έτος 2060 (αντί 5,42% του ΑΕΠ για το ίδιο έτος στο status quo scenario).

**67.** Από όσα παρατέθηκαν στις προηγούμενες σκέψεις πρόδηλο είναι ότι, με τη θέσπιση του ν. 4387/2016, ο νομοθέτης όχι απλώς υπέθετε, αλλά θεωρούσε βέβαιες, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής των διατάξεων του νόμου αυτού, το μεν για την οργανωτική ενοποίηση των συνταξιοδοτικών φορέων, το δε για την ουσιαστική διαρρύθμιση του συνταξιοδοτικού δικαίου, τόσο τη σε βάθος χρόνου αυτάρκεια του ενιαίου φορέα, όσο και την άμεση αναστροφή της μέχρι τότε τάσης και την ευθύς εξ αρχής αποκλιμάκωση των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος. Υπό τα νέα, όμως, αυτά δεδομένα, για τη συνεκτική ενσωμάτωση στη μεταρρύθμιση του ν. 4387/2016 της ΕΑΣ, η οποία συνέχισε να παρακρατείται, όπως ακριβώς, σε τελείως διαφορετικές συνθήκες, είχε αρχικώς προβλεφθεί, προοριζόμενη πλέον, μετά τη σύσταση του ΕΦΚΑ και έως τις 31.12.2018, για την κάλυψη των ελλειμμάτων του τελευταίου, απαιτούνταν αφενός η προηγούμενη αναλογιστική προβολή του προϊόντος της Εισφοράς σε βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη βάση και η συστάθμισή του με τις χρηματοδοτικές ανάγκες του συνταξιοδοτικού συστήματος που προκύπτουν από τη μεταρρύθμιση, αφετέρου η επαναξιολόγησή της, εξαιτίας των ανωτέρω μεταβολών, ως προς την επιλογή της βαρυνόμενης κατηγορίας των συνταξιούχων, αφού άμεση ωφέλεια από το σύστημα αυτό αντλεί και ο ενεργός ασφαλισμένος πληθυσμός, ώστε να τεκμηριώνεται η ειδική σύνδεση της συγκεκριμένης κατηγορίας με την αποκομιζόμενη από την επιβολή της Εισφοράς ωφέλεια ή και η ιδιαίτερη εισφοροδοτική της ικανότητα, προσέτι δε, η αναγκαιότητα και προσφορότητα της διατήρησης της ΕΑΣ, καθώς και η τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της επέμβασης στο κοινωνικό και περιουσιακό δικαίωμα της σύνταξης και του μεγέθους της εξυπηρετούμενης χρηματοδοτικής ανάγκης.

**68.** Παρά ταύτα, από τις συνοδευτικές εκθέσεις του ν. 4387/2016 δεν προκύπτει η καθ' οιονδήποτε τρόπο ενσωμάτωση και αξιοποίηση της ΕΑΣ στα παρατιθέμενα αναλογιστικά μοντέλα, ως μεταβατικού, μέχρι τις 31.12.2018, μέσου χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου, ούτε η εκτίμηση των αναγκών χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού ελλείμματος για τις οποίες διατίθετο η Εισφορά. Επομένως, η διατήρησή

της δεν ενσωματώνεται με συνεκτικότητα στη ριζική, κατά τα ανωτέρω, μεταρρύθμιση που επήλθε στο συνταξιοδοτικό σύστημα με τον ως άνω νόμο, ούτε τεκμηριώνεται, κατά τα προεκτεθέντα, η παρακράτησή της ειδικώς σε βάρος της υπό το προηγούμενο καθεστώς επιλεγείσας κατηγορίας και η συμβατότητά της με την αρχή της αναλογικότητας τόσο κατ' αρχήν, ως μέσου χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού ελλείμματος, όσο και ως προς τα επιμέρους στοιχεία της, ήτοι τη βάση επιβολής της και την κλιμάκωσή της, εν όψει και των επιγενόμενων μεταβολών στο σύνολο των παραμέτρων του συνταξιοδοτικού συστήματος.

**69.** Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η Ολομέλεια αποφαινεται, επί του πρώτου σκέλους του προδικαστικού ερωτήματος, ότι η παρακράτηση της ΕΑΣ από τις συντάξεις των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, για τη χρηματοδότηση του ελλείμματος του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου, κατά το χρονικό διάστημα από την υπαγωγή τους στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης έως τις 31.12.2018, δεν ενσωματώνεται με συνέπεια και συνεκτικότητα στη μεταρρύθμιση του ν. 4387/2016, επιπροσθέτως δε, δεν αιτιολογείται η αναγκαιότητα διατήρησής της για τον σκοπό για τον οποίο θεσμοθετήθηκε, ούτε η επιλογή των βαρυνόμενων με την παρακράτησή της προσώπων και, ως εκ τούτου, όπως έχει κριθεί, υπό το προϋσχύσαν νομικό καθεστώς, με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας, έστω και με διαφορετική αιτιολογία, εξακολουθεί, για το εν λόγω χρονικό διάστημα, να αντίκειται στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος), καθώς και στην αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος).

*Η ΕΑΣ μετά την 1.1.2019*

**70.** Βασική παραδοχή της παραπεμπτικής .../2019 απόφασης του II Τμήματος, στην οποία ερείδεται η κρίση της απόφασης αυτής για την αντισυνταγματικότητα της ΕΑΣ και για το επιγενόμενο της 1.1.2019 χρονικό διάστημα, συνιστά ότι το ΑΚΑΓΕ, υπέρ του οποίου παρακρατείται πλέον η Εισφορά, παρά τα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά του, δεν παύει να εντάσσεται στο κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, λειτουργώντας συμπληρωματικώς προς αυτό (σκέψη 61 της παρούσας). Ότι, δηλαδή, όπως αναλυτικώς εκτίθεται στη σκέψη 27 της ως άνω απόφασης του Τμήματος, αν και οργανώθηκε εκτός των ορίων έκαστης ασφαλιστικής κοινότητας, το ΑΚΑΓΕ, εν όψει της σύστασής του στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του ν. 3655/2008 που αφορούσε αποκλειστικώς τους ΦΚΑ, φέρει τη μορφή Αποθεματικού Κοινωνικής Ασφάλισης (Social Security Reserve Fund) και όχι Αποθεματικού Εθνικής Σύνταξης (Sovereign Pension Reserve Fund),

καθόσον δε, ως εκ τούτου, δεν διασυνδέεται με το ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, δεν δικαιολογείται η υπέρ του Κεφαλαίου αυτού επιβάρυνση των τελευταίων.

**71.** Το πρώτο που πρέπει, συναφώς, να παρατηρηθεί είναι ότι η, κατά τα ήδη γενόμενα δεκτά από την Ολομέλεια, συνταγματικώς ανεκτή, για τους λόγους και υπό τους όρους που συντελέστηκε με τον ν. 4387/2016, ένταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στον ΕΦΚΑ καθιστά τα συστήματα των άρθρων 73 παρ. 2 και 3, 80 παρ. 1 και 98 παρ. 1 περιπτ. δ' και στ' και 22 παρ. 5 του Συντάγματος αλληλοδιαπερατά και, σε βάθος χρόνου, οπότε και πραγματώνεται ο σκοπός του ΑΚΑΓΕ, αλληλοεξαρτώμενα, ως προς τη βιωσιμότητά τους. Και ότι είναι ακριβώς για τη διασφάλιση της απώτερης βιωσιμότητας του ενιαίου αυτού συνταξιοδοτικού φορέα που εφεξής προορίζονται οι ήδη από την ίδρυση του ΑΚΑΓΕ εκεί συσσωρευμένοι πόροι και όσοι, όπως συμβαίνει με το προϊόν από την παρακράτηση της ΕΑΣ για το μετέπειτα της 1.1.2019 χρονικό διάστημα, πρόκειται στο μέλλον να περιέλθουν στο Κεφάλαιο αυτό.

**72.** Το δεύτερο που πρέπει να επισημανθεί είναι η ορολογία της οποίας έγινε χρήση στην προαναφερόμενη απόφαση του Τμήματος, που παραπέμπει στη συμπερίληψη εντός της ευρύτερης κατηγορίας των Συνταξιοδοτικών Αποθεματικών (Public Pension Reserve Funds), αφενός των Αποθεματικών Κοινωνικής Ασφάλισης, αφετέρου των Αποθεματικών Εθνικής Σύνταξης. Αν και όλα λειτουργούν ως δεξαμενές αποταμίευσης πόρων, προς τον σκοπό της μελλοντικής ενεργοποίησής τους για την προστασία διανεμητικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, όπως το ελληνικό, όπου οι εισφορές του ενεργού πληθυσμού διατίθενται για την καταβολή των συνταξιοδοτικών παροχών, από τις συνέπειες της επέλευσης ενδεχόμενων οικονομικών και δημογραφικών κινδύνων που απειλούν την μακροπρόθεσμη ευστάθειά τους, εντούτοις αντιδιαστέλλονται μεταξύ τους κατά το ότι, ενώ τα Αποθεματικά Κοινωνικής Ασφάλισης χρηματοδοτούνται, ως επί το πλείστον, από τα πλεονάσματα των εισφορών εργοδοτών και εργαζομένων, στην περίπτωση των Αποθεματικών Εθνικής Σύνταξης, είναι δημόσια έσοδα, απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό, και κοινωνικοί πόροι που τα σχηματίζουν, εξ ου και το ίδιο το Κράτος, αντί σχημάτων των κατ' ιδίαν ασφαλιστικών φορέων, επιφορτίζεται με τη διαχείρισή τους. Όσον αφορά, επομένως, την ελληνική έννομη τάξη, πρόκειται για θεσμούς, τα μεν, διαταμειακής αλληλεγγύης, με έρεισμα το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, τα δε, εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης, με έρεισμα το άρθρο 25 παρ. 4 αυτού.

**73.** Στην ως άνω τυπολογία, η οποία, όπως και το Τμήμα δέχθηκε, δεν στερείται νομικών συνεπειών, σαφές καθίσταται ότι το ΑΚΑΓΕ, ως εκ της υπαγωγής του υπό άμεσο κρατικό έλεγχο και της μη ανάθεσης της διαχείρισής του στους ίδιους τους ΦΚΑ, του συνιστάμενου στη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών σκοπού του, με την επί δεκαετία από τη σύσταση του Κεφαλαίου μη δυνατότητα ενεργοποίησής του και ανάλωσης των πόρων του, καθώς και της χρηματοδότησής του απευθείας από το Κράτος και με κοινωνικούς πόρους, κατατάσσεται στα Αποθεματικά Εθνικής Σύνταξης. Μολονότι, επομένως, οι ιδρυτικές του διατάξεις έχουν συμπεριληφθεί σε νομοθέτημα με αντικείμενο τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, η οργάνωση και λειτουργία του ΑΚΑΓΕ σε εθνική διαγενεακή βάση, ως μόνη, άλλωστε, εφικτή, εν όψει της επανειλημμένως διαπιστωθείσας από τον νομοθέτη, στο πλαίσιο των αλληπάλληλων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, αδυναμίας εν συνόλω των ασφαλιστικών κοινοτήτων να σχηματίσουν οι ίδιες Αποθεματικό, ελλείψει πλεονασμάτων εισφορών που θα μπορούσαν να χρηματοδοτήσουν έναν τέτοιο σκοπό, εξ αντικείμενου αποκλείουν την ένταξή του στο πεδίο του συστήματος αυτού.

**74.** Με δεδομένες τις προαναφερόμενες ιδιοτυπίες του ΑΚΑΓΕ, που ουσιωδώς το διαφοροποιούν από τον εντός αυτού Λογαριασμό, στον οποίον έως τις 31.12.2018, διοχετευόταν το προϊόν από την παρακράτηση της ΕΑΣ, η από 1.1.2019 περιέλευση της Εισφοράς στο εν λόγω Κεφάλαιο δεν εγείρει ζήτημα αντίθεσης είτε προς την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη, είτε προς τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αφού, σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε από τη θέσπιση της ΕΑΣ μέχρι τότε, την εξίσου, δηλαδή, με τους προερχόμενους από τους ΦΚΑ και εκτός του πλαισίου του βαρύνοντος όλους τους πολίτες χρέους της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης, επιβάρυνση των συνταξιούχων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων με τα ήδη γεγενημένα ελλείμματα ξένων προς τους ίδιους ασφαλιστικών κεφαλαίων, το ΑΚΑΓΕ έχει δομηθεί ακριβώς επί τη βάσει του ανωτέρω χρέους και πλέον η Εισφορά ουδόλως προορίζεται για την κάλυψη τέτοιων ελλειμμάτων. Ούτε, περαιτέρω, λόγω της λειτουργίας του ΑΚΑΓΕ εκτός των ορίων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δικαιολογείται εφεξής η εκτίμηση της ΕΑΣ ως βάρους αντίστροφου της συνήθους, εντός των υφιστάμενων διανεμητικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, χρηματοδότησης της καταβολής των συντάξεων από τις εισφορές του ενεργού πληθυσμού, η επιβολή του οποίου θα έπρεπε για το εφεξής χρονικό διάστημα ειδικώς να έχει τεκμηριωθεί από τον νομοθέτη. Για την ταυτότητα δε του λόγου, καθόσον η ίδρυση του ΑΚΑΓΕ και η διάθεση της ΕΑΣ για την ικανοποίηση των σκοπών του δεν συνιστούν, κατά κυριολεξία, παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα, υπό την έννοια της αναδιάρθρωσης της



ποσοτικής σχέσης εισφορών και παροχών, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο αναλογιστικών εκτιμήσεων και, ως εκ τούτου, να επιβάλουν, ως προϋπόθεση για τη συμφωνία τους προς το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, την προηγούμενη της θεσμοθέτησής τους κατάρτιση ειδικής σχετικής μελέτης, αρκεί εν προκειμένω η διαπίστωση, πάνω στην οποία στηρίχθηκε ο ιδρυτικός του Κεφαλαίου ν. 3655/2008, της ύπαρξης διακινδύνευσης για την ευστάθεια του συστήματος αυτού που συνεπάγονται οι μακροχρόνιες δημογραφικές εξελίξεις.

**75.** Προφανές, τέλος, είναι ότι ζήτημα συμμόρφωσης, είτε των οργάνων της Πολιτείας εν γένει, είτε και του ίδιου του Δικαστηρίου, προς τα κριθέντα με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας (βλ. σκέψεις 20 - 24 της παρούσας) ή, πολύ περισσότερο, την από 12.2.2019 απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. σκέψη 25 ανωτέρω) δεν δύναται, όπως υπολαμβάνεται με την ... /2019 παραπεμπτική απόφαση του Τμήματος, στην προκειμένη περίπτωση να τεθεί. Κατ' αρχάς διότι, επειδή η αγωγική αξίωση της οποίας επελήφθη η Ολομέλεια, με την προαναφερόμενη απόφασή της, αναγόταν στο χρονικό διάστημα από 10.9.2012 έως 10.9.2014, αντικείμενο εκείνης της πρότυπης δίκης δεν αποτέλεσε η διάγνωση της αντίθεσης ή μη προς το Σύνταγμα της παρακράτησης της ΕΑΣ για τον από 1.1.2019 και εφεξής χρόνο, ως αδιάφορη για τη δικαστική αναγνώριση της τότε ένδικης αξίωσης και, επομένως, μη δικαιολογούσα την άσκηση από το Δικαστήριο σχετικού ελέγχου συνταγματικότητας, ενώ και όσες σκέψεις στην 244/2017 απόφαση διατυπώνονται, αναφορικά με τη φύση και λειτουργία του ΑΚΑΓΕ, πλεοναστικώς και χωρίς να στηρίζουν κατά νομική αναγκαιότητα το διατακτικό της διαλαμβάνονται (*obiter dicta*), αφού κατά τον κρίσιμο στη δίκη εκείνη χρόνο το Κεφάλαιο δεν ήταν αποδέκτης της Εισφοράς, με συνέπεια να μην επάγονται οποιοδήποτε δεσμευτικό αποτέλεσμα. Επιπροσθέτως δε, ως εκ του όλως διάφορου, σε σχέση με αυτό που εκφέρθηκαν οι κρίσεις της εν λόγω δικαστικής απόφασης, νυν ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, όπως το τελευταίο έχει πλέον, κατά τα προεκτεθέντα, διαμορφωθεί, αφενός με την ένταξη, με τον ν. 4387/2016, του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων σε ενιαίο, με τους λοιπούς ασφαλισμένους και συνταξιούχους, συνταξιοδοτικό φορέα, αφετέρου με την από 1.1.2019 μετάπτωση της ΕΑΣ από προσωρινό χρηματοδοτικό μέσο για την κάλυψη των τρεχόντων ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος σε πάγιου χαρακτήρα δημόσια αποταμίευση χάριν των συντάξεων των μελλοντικών γενεών.

**76.** Το Δικαστήριο συνοψίζει ως ακολούθως τα ανωτέρω γενόμενα δεκτά: Το Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών συνεστήθη το έτος 2008 (άρθρο 149 του ν. 3655/2008), με σκοπό τη δημιουργία αποθεματικών

για τη χρηματοδότηση από την 1<sup>η</sup>.1.2019 του κλάδου σύνταξης των ΦΚΑ. Μετά την επέλευση της δημοσιονομικής κρίσης και ως μέτρο προς αντιμετώπισή της, επιβλήθηκε (άρθρο 38 του ν. 3863/2010 και άρθρο 11 του ν. 3815/2010) Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, το προϊόν της οποίας ορίστηκε να κατατίθεται σε ειδικό λογαριασμό του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών από τον οποίον θα καλύπτονταν ελλείμματα των κλάδων κύριας ασφάλισης των ΦΚΑ. Αρχικώς προβλέφθηκε (άρθρο 38 παρ. 7 του ν. 3863/2010) ότι τα ποσά του ειδικού λογαριασμού του προϊόντος της Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης θα μεταφέρονταν, μετά την 1<sup>η</sup>.1.2015, στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών, ως έσοδο του Κεφαλαίου, στη συνέχεια, όμως, η ημερομηνία μεταβλήθηκε και ορίστηκε ότι η μεταφορά θα γινόταν από 1.1.2019. Ήτοι, μέχρι την 1<sup>η</sup>.1.2019, τα έσοδα εκ της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων κατετίθεντο σε ειδικό λογαριασμό από τον οποίο χρηματοδοτούνταν άμεσα τα ελλείμματα των ΦΚΑ, μόνον δε από της ημερομηνίας αυτής και μετά τα έσοδα του ειδικού λογαριασμού από την Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων θα αποτελούσαν έσοδα του ιδίου του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών, για την ενίσχυση του αποθεματικού που σκοπήθηκε να συγκροτηθεί μέσω αυτού. Με τη 244/2017 απόφασή της, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ως αντισυνταγματική την παρακράτηση της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων σε βάρος των συνταξιούχων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, δοθέντος ότι αυτοί βαρύνονταν με την Εισφορά, χωρίς, ως υπαγόμενοι σε ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς και όχι σε ΦΚΑ, οι ίδιοι να επωφελούνται, ενώ έλειπε και η αιτιολογία που θα εξηγούσε την επιβάρυνσή τους, ως ειδικής κατηγορίας, καθώς και οι μελέτες που θα προσδιόριζαν την ανάγκη επιβολής της Εισφοράς, η οποία έτσι παραβιάζει, λόγω του ύψους της, και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Με τον ν. 4387/2016, επήλθε ριζική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος και οι συνταξιούχοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι υπήχθησαν, από κοινού με ευρείες κατηγορίες συνταξιούχων ΦΚΑ, στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, τα ελλείμματα του οποίου θα χρηματοδοτούνταν άμεσα, όπως και πράγματι συνέβη, και από τον ειδικό λογαριασμό του προϊόντος της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείτο στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι ο νέος ασφαλιστικός φορέας συνεστήθη ύστερα από ενδελεχείς μελέτες για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος που θα διασφαλιζόταν με αυτόν, δεν προέκυπτε ότι στις συναφείς μελέτες λαμβανόταν υπόψη η ενίσχυση του φορέα με τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων του από τον εν λόγω ειδικό λογαριασμό. Ως εκ τούτου, δοθέντος ότι μετά τη λειτουργία του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης καταβαλλόταν σε αυτόν το προϊόν της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, χωρίς να προκύπτει παντάπασι η συνάρτηση μεταξύ των

αναγκών του φορέα και της χρηματοδότησής του από την Εισφορά, η παρακράτηση της Εισφοράς δεν δικαιολογείται, τόσο στη βάση της, όσο και στην κλιμάκωσή της, ως πρόσφορο και αναγκαίο μέσο για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου θεμιτού σκοπού. Από 1.1.2019, όμως, ο ειδικός λογαριασμός του προϊόντος της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων από τον οποίον χρηματοδοτούνταν ελλείμματα των ΦΚΑ παύει να υφίσταται και τα ποσά του μεταφέρονται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών, σκοπός του οποίου δεν είναι η άμεση κάλυψη ελλειμμάτων των εν λόγω φορέων, αλλά η υπέρ αυτών συγκρότηση αποθεματικού. Ήτοι, από 1.1.2019 το Κεφάλαιο επαναφέρεται στον αρχικό του, κατά το έτος 2008, προορισμό να αποτελέσει, για τις μελλοντικές γενεές συνταξιούχων και όχι για την τρέχουσα, το εξασφαλιστικό μέσο κατά οποιασδήποτε δυσμενούς εξέλιξης των συνταξιοδοτικών δεδομένων σε βάθος δεκαετιών και, υπό την έννοια αυτή, δεν συνδέεται πλέον με τρέχουσες ανάγκες χρηματοδότησης συγκεκριμένων ασφαλιστικών φορέων, αποβλέποντας, ανεξαρτήτως οποιωνδήποτε μελλοντικών διαρρυθμίσεων των συνταξιοδοτικών φορέων και συστημάτων, στην εξασφάλιση συνταξιοδοτικής παροχής υπέρ των μελλοντικών γενεών συνταξιούχων. Κατ' ακολουθίαν, η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων δεν παρακρατείται, από την 1<sup>η</sup>.1.2019, εν όψει αναλογιστικών μελετών βιωσιμότητας συγκεκριμένου ασφαλιστικού συστήματος, με τις οποίες συνδέεται η βάση της και η κλιμάκωσή της, αλλά ως πρόσφορο μέσο αντιμετώπισης των αβέβαιων προοπτικών της συγκυρίας. Η θέσπιση ενός τέτοιου μέσου αντιμετώπισης της συγκυρίας σε βάθος δεκαετιών, μη απαγορευόμενη από το Σύνταγμα, υπάγεται κατ' αρχήν στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, η δε δικαστική εξουσία, ασκούσα εν προκειμένω οριακό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, καθόσον με την εν λόγω παρακράτηση, λόγω του ύψους της, ο πυρήνας του συνταξιοδοτικού δικαιώματος παραμένει ανέπαφος, δεν δύναται να υπεισέλθει περαιτέρω σε εκτιμήσεις, που προϋποθέτουν όχι μόνον οικονομικές αναλύσεις αλλά και πολιτικές επιλογές, προκειμένου να κρίνει το αναγκαίο της βάσης και του συγκεκριμένου ύψους της επιβάρυνσης, καθώς και το εύρος των κατηγοριών προσώπων που υπάγονται σε αυτήν.

**77.** Μειοψήφησαν οι Αντιπρόεδροι Μαρία Βλαχάκη, Γεωργία Μαραγκού, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος και Μαρία Αθανασοπούλου και οι Σύμβουλοι Βασιλική Ανδρεοπούλου, Κωνσταντίνα Ζώη, Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη, Ασημίνα Σακελλαρίου, Νεκταρία Δουλιανάκη και Αικατερίνη Μποκώρου, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη:  
**77.1.** Ο κοινός νομοθέτης δύναται, εντός του πεδίου της, κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος, εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, με βάση τις αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. και 5 του Συντάγματος), να επιβάλλει σε συγκεκριμένες

κοινωνικοοικονομικές ομάδες οικονομικές επιβαρύνσεις (κοινωνικούς πόρους) για την ενίσχυση της βιωσιμότητας του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος (ΕλΣ Ολ. 244/2017, 32/2018, ΣτΕ Ολ. 1461/1995), και τη χρηματοδότηση συνταξιοδοτικών αποθεματικών κεφαλαίων, οργανωμένων στη βάση της εθνικής - διαγενεακής κοινωνικής αλληλεγγύης. **77.2.** Η δυνατότητα όμως αυτή του νομοθέτη, δεν είναι απεριόριστη αλλά οριοθετείται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), της ισότητας ενώπιον του νόμου (4 παρ. 1 του Συντάγματος), της ισότητας στα δημόσια βάρη (4 παρ. 5 του Συντάγματος) και της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), που επιβάλλουν οι επιβαρύνσεις να κατανέμονται αναλογικώς σε όλες τις κατηγορίες πολιτών. Επιπλέον, όταν οι επιβαρύνσεις αυτές βαρύνουν συνταξιοδοτικές παροχές, δεν πρέπει να πλήττουν την αποτελεσματικότητα του κοινωνικού δικαιώματος στη σύνταξη και, τέλος, ειδικώς ως προς το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των συνταξιούχων του Δημοσίου, ως εκ του ερείσματος αυτού επί του Συντάγματος, αλλά και λόγω της φύσεως αυτού ως περιουσιακού δικαιώματος (άρθρο 1 του 1<sup>ου</sup> προσθέτου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση της Ρώμης), να μην θίγουν την προεκτεθείσα αρχή της σταθερής, όσον αφορά στους συνταξιούχους δικαστικούς λειτουργούς (σκέψη 35), ή της εύλογης αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, όσον αφορά τους λοιπούς συνταξιούχους του Δημοσίου (σκέψη 41), ώστε να μην διαταράσσεται σε δυσανάλογο βαθμό το βιοτικό επίπεδο τους σε σύγκριση με αυτό που είχαν εξασφαλίσει κατά τον ενεργό υπηρεσιακό τους βίο. **77.3.** Στο πλαίσιο αυτό, οι όποιες νομοθετικές παρεμβάσεις, ενόψει των αρχών του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου, πρέπει να αιτιολογούνται και να εμπεριέχουν την αναγκαία τεκμηρίωση, αναφορικά τόσο με την επιβάρυνση ορισμένου μόνο κύκλου προσώπων, όπως είναι οι συνταξιούχοι, και τη σύνδεση ή ωφέλειά τους από το επιβαλλόμενο βάρος ή την ιδιαίτερη εισφοροδοτική τους ικανότητα, όσο και τη στάθμιση μεταξύ του υπηρετούμενου από τα θεσπιζόμενα μέτρα σκοπού και της επέμβασής τους στα δικαιώματα και τις νόμιμες προσδοκίες των συνταξιούχων, κατά τρόπο ώστε να δικαιολογείται ότι το συγκεκριμένο μέτρο είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο, κατ' αποκλεισμό άλλων λιγότερο επαχθών εναλλακτικών λύσεων (ΕλΣ Ολ. 244/2017, ΣτΕ Ολ. 668/2012, 1286/2012, 3410, 3663/2010 και ΣτΕ 2192-2196/2014). **77.4.** Η εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων θεσμοθετήθηκε ως δημοσιονομικού χαρακτήρα μέτρο προορισμένο για την κάλυψη μέχρι τις 31.12.2018 των ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, και «την αντιμετώπιση των τρεχουσών οικονομικών δυσχερειών (βλ. σχετική αναφορά στο Γενικό Μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 3863/2020). Μεταβλήθηκε δε σε διαρθρωτικού χαρακτήρα μέτρο προορισμένο, από την 1.1.2019, να χρηματοδοτεί το Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ), που κατατάσσεται πλέον στα Αποθεματικά Εθνικής Σύνταξης (σκέψη 73), το πρώτον με τις

διατάξεις της ΚΥΑ Φ.80000/οικ.12445/2646/10.8.2012 (βλ. σκέψη 19), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων των άρθρων 149 του ν. 3655/2008 και 38 του ν. 3863/2010, χωρίς όμως από τις εξουσιοδοτικές αυτές διατάξεις, κατά το χρόνο έκδοσής της, να προβλέπεται η σχετική δυνατότητα διεύρυνσης των πόρων του ΑΚΑΓΕ, εν συνεχεία δε και με την παρ. 2 του άρθρου 29 του ν. 4325/2015 (φ. 47 Α'), χωρίς όμως από τα συνοδευτικά του έγγραφα και εκθέσεις, να αιτιολογείται, δεδομένου ότι δεν μεταβλήθηκε η βάση επιβολής της, η επιλογή της βαρυνόμενης κατηγορίας πολιτών για τη χρηματοδότηση του εν λόγω συνταξιοδοτικού κεφαλαίου, και να τεκμηριώνεται, αφενός, στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος αρχής της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, η σύνδεσή της με τον ειδικώς υπηρετούμενο αυτό σκοπό ή η ιδιαίτερη εισφοροδοτική της ικανότητα, ούτε η επιβολή της στους συνταξιούχους της παρούσας γενεάς, ως ενιαίας κατηγορίας, και, αφετέρου, στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας, η βάση επιβολής της, η κλιμάκωση και η εσωτερική διαρρύθμιση της ως προς τον καθορισμό του ύψους και των συντελεστών της, ούτε, τέλος, η τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της επέμβασης στο κοινωνικό και περιουσιακό δικαίωμα της σύνταξης και του μεγέθους της εξυπηρετούμενης χρηματοδοτικής ανάγκης, εν όψει και των απαιτήσεων βιωσιμότητας που σταθμίστηκαν για την επιβολή της. **77.5.** Στο πλαίσιο αυτό η καθιέρωση της εισφοράς αυτής, και για το μετά την 1.1.2019 χρονικό διάστημα, αντίκειται στην, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 και παρ. 5 του Συντάγματος, αρχή της ισότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, δεδομένου ότι οι βαρυνόμενοι συνταξιούχοι δεν είναι η μοναδική κατηγορία που αντλεί ωφέλεια από τη δημιουργία συνταξιοδοτικού κεφαλαίου αφού άμεσα ωφελείται και ο ενεργός ασφαλισμένος πληθυσμός, επιπροσθέτως δε και στην, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς, ούτε η επιβολή καθ' εαυτή του επίμαχου βάρους στους συνταξιούχους της παρούσας γενεάς, ως ενιαίας κατηγορίας, ούτε η βάση επιβολής της, η κλιμάκωση και η εσωτερική διαρρύθμισή της ως προς τον καθορισμό του ύψους και των συντελεστών της, καθιστώντας μη εφικτό τον σχετικό δικαστικό έλεγχο, ενώ, τέλος, δεν προκύπτει ούτε η τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της επέμβασης στο δικαίωμα της σύνταξης και του μεγέθους της εξυπηρετούμενης ανάγκης, ούτε της σταθερής αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, συνυπολογιζομένων και των λοιπών επιβαρύνσεων.

**78.** Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Αγγελική Μυλωνά, Βασιλική Σοφιανού και Δέσποινα Τζούμα, οι οποίες διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: **78.1.** Από το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, που ορίζει ότι: «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την

πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας», το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος που προβλέπει ότι «καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη», καθώς και από τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 αυτού που ορίζει ότι: «1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους ... Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. ...», απορρέουν, μεταξύ άλλων, οι αρχές του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, της προσωπικής ευημερίας, της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας. Οι αρχές αυτές, κατ' αρχήν, δεν επιτρέπουν την αιφνίδια μεταβολή ουσιωδών στοιχείων της σταθερά διαμορφωμένης νομικής και πραγματικής κατάστασης των προσώπων, στη διατήρηση των οποίων είχαν δικαιολογημένα αποβλέψει κατά τη διαμόρφωση του σχεδίου ζωής τους, μεταξύ άλλων, και κατά τον καθορισμό των συνθηκών και του επιπέδου διαβίωσής τους, παρά μόνο στο μέτρο που η μεταβολή αυτή δικαιολογείται από άλλες συρρέουσες και βαρύνουσες στο συγκριμένο πεδίο νομοθετικής παρέμβασης συνταγματικές αρχές και στο βαθμό που, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας, τηρείται μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των αρχών αυτών και των δικαιωμάτων ή των νόμιμων προσδοκιών των θιγομένων από τη μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος (βλ. ΕλΣ Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017, πρακτ. Ολ. της 4<sup>ης</sup> Ειδ. Συν/σης της 31.10.2012, ΣτΕ Ολ 602/2003, 1508/2002, αποφ. ΕΔΔΑ της 2.4.2015 *Dimech κατά Μάλτας*, σκέψη 64, της 7.2.2013 *Fabris κατά Γαλλίας*, σκέψη 66). Στο πλαίσιο αυτό κάθε επέμβαση πρέπει να είναι α) πρόσφορη και κατάλληλη για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαία, υπό την έννοια ότι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού δεν είναι δυνατή η επιλογή άλλου εξίσου αποτελεσματικού, αλλά λιγότερου επαχθούς, μέτρου και γ) αναλογική, να τελεί, δηλαδή, σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της προκαλούμενης από αυτά βλάβης (πρβλ. ΕλΣ Ολ. 1196/2009, 2712/2008, 2437/2007, 2287/2005, 1492/2002, ΣτΕ Ολ. 229, 228/2014, ΑΠ Ολ. 5/2013).

**78.2.** Με το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, που ορίζει ότι «Οι Έλληνες, είναι ίσοι ενώπιον του νόμου» καθιερώνεται η αρχή της ισότητας, η οποία, όπως έχει παγίως κριθεί, αποτελεί συνταγματικό κανόνα που επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των τελούντων υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες

προσώπων. Ο κανόνας αυτός δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της Πολιτείας και, ειδικότερα, τόσο τον κοινό νομοθέτη κατά την άσκηση του νομοθετικού έργου, όσο και τη Διοίκηση, όταν θεσπίζει κατά νομοθετική εξουσιοδότηση κανονιστική ρύθμιση. Η παραβίαση της συνταγματικής αυτής αρχής ελέγχεται από τα δικαστήρια, ώστε να διασφαλίζεται η πραγμάτωση του κράτους δικαίου και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας καθενός με ίσους όρους. Κατά τον δικαστικό αυτό έλεγχο, που είναι έλεγχος ορίων και όχι ορθότητας των νομοθετικών επιλογών, αναγνωρίζεται στον κοινό νομοθέτη ή την κατ' εξουσιοδότηση θεσμοθετούσα Διοίκηση η ευχέρεια να ρυθμίζει με ενιαίο ή με διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις και σχέσεις, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες, που συνδέονται με καθεμία από τις καταστάσεις ή σχέσεις αυτές, με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρύθμισης. Πρέπει, όμως, η επιλεγόμενη ρύθμιση να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, τα οποία αποκλείουν τόσο την έκδηλα άνιση μεταχείριση, είτε με τη μορφή της εισαγωγής ενός καθαρά χαριστικού μέτρου ή προνομίου μη συνδεδεμένου προς αξιολογικά κριτήρια, είτε με τη μορφή της επιβολής αδικαιολόγητης επιβάρυνσης ή της αφαίρεσης δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται ή παρέχονται από προϋφιστάμενο ή συγχρόνως τιθέμενο γενικότερο κανόνα, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες, με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια (ΑΕΔ 1/2012, ΕΛΣ Ολ. .2654/2013, 2340/2009, ΣτΕ Ολ. 1286/2012 κ.ά.). **78.3.** Περαιτέρω, στην παράγραφο 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος που ορίζει ότι : «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους» κατοχυρώνεται η αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη. Η αρχή αυτή αναλύεται στις επιμέρους ειδικότερες αρχές της καθολικότητας των δημοσίων βαρών και της αναλογικότητας της συνεισφοράς, σε σχέση με τις δυνάμεις του συνεισφέροντος. Ως δημόσια δε βάρη νοούνται κάθε είδους υποχρεωτικές, χρηματικές ή υλικές οριστικές παροχές των πολιτών προς το Κράτος, όπως φόροι, τέλη, δασμοί, κοινωνικοί πόροι, εισφορές, εφ' όσον επιβάλλονται χωρίς ειδικό αντάλλαγμα υπέρ της βαρυνόμενης με αυτά κατηγορίας. Εν όψει των αρχών αυτών, ο νομοθέτης έχει, κατ' αρχήν, την ευχέρεια να καθορίζει τις μορφές των δημοσίων βαρών, ήτοι των οικονομικών επιβαρύνσεων για τη δημιουργία δημοσίων εσόδων προς κάλυψη των δαπανών του Κράτους, που δύναται να επιβληθούν στους βαρυνόμενους πολίτες με ποικίλες μορφές, περιορίζεται, όμως, από τις ανωτέρω αρχές, με τις οποίες επιδιώκεται από τον συνταγματικό νομοθέτη η πραγμάτωση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως κατοχυρώνεται στην προεκτεθείσα παράγραφο 1 του

άρθρου 25 του Συντάγματος. Από την ανωτέρω διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος, δεν αποκλείεται τα δημόσια βάρη να επιβάλλονται σε ορισμένο μόνο κύκλο προσώπων (κοινωνικοοικονομικές ομάδες) ή πραγμάτων, εφ' όσον, όμως, δικαιολογείται η επιβάρυνση του κύκλου αυτού σε σχέση με τις μη βαρυνόμενες κατηγορίες, δηλαδή μόνον εάν δικαιολογείται από αντικειμενικά κριτήρια που τελούν σε συνάφεια με το ρυθμιζόμενο θέμα, όπως η σύνδεση της βαρυνόμενης κοινωνικοοικονομικής ομάδας με τον υπηρετούμενο από τη ρύθμιση σκοπό και η ωφέλεια που αυτή αντλεί από τον κοινωνικό ή οικονομικό τομέα στον οποίο αφορά η νομοθετική παρέμβαση ή από την ιδιαίτερη εισφοροδοτική ικανότητα της επιλεγείσας ως αποκλειστικά βαρυνόμενης κατηγορίας (βλ. ΕλΣ Ολ. 1277, 32, 244/2017, πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2469-2471/2008, ΣτΕ 4986/2012, 3143/2015), η επιβολή δε του βάρους γίνεται επί συγκεκριμένης ύλης, πρόσφορης να καταδείξει την ικανότητα συμβολής της κατηγορίας και συναφούς προς τη θεσπιζόμενη ρύθμιση (βλ. ΕλΣ Ολ. 244/2017, πρβλ. ΣτΕ Ολ. 1241/2015).

**78.4.** Εξ άλλου, οι δημόσιοι πόροι διανέμονται, κατά την άσκηση της γενικής δημοσιονομικής, οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (βλ. άρθρα 82 παρ. 1 του Συντάγματος περί της χαρασσόμενης από την Κυβέρνηση γενικής πολιτικής της Χώρας, 79 παρ. 8 του Συντάγματος περί της ψήφισης από την Ολομέλεια της Βουλής των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και 106 του Συντάγματος, περί του προγραμματισμού και συντονισμού της οικονομικής δραστηριότητας στη Χώρα, προς διασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας εν όψει της εδραίωσης της κοινωνικής ειρήνης και της προστασίας του γενικού συμφέροντος), με γνώμονα την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 α του Συντάγματος, που περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές της προστασίας των ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, της εθνικής, κοινωνικής, ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), της δίκαιης αποταμίευσης (άρθρα 21, 25 παρ. 1 α και 4, 26 και 120 του Συντάγματος), αλλά και της διασφάλισης της υπόστασης, της ασφάλειας, της κοινωνικής ευημερίας και της βιωσιμότητας του ίδιου του Κράτους. Οι αρχές αυτές συνθέτουν το συνταγματικό περίγραμμα της διανεμητικής δικαιοσύνης, εντός του οποίου ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή ένα ευρύ φάσμα δικαστικά ανέλεγκτης πολιτικής εκτίμησης και επιλογής, εν όψει, αφενός της προβλεπόμενης στην παράγραφο 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος αρμοδιότητας του Κράτους επί του συντονισμού και προγραμματισμού της οικονομικής δραστηριότητας για την προστασία του γενικού συμφέροντος και δη της κοινωνικής ευημερίας και αφετέρου της θεσπιζόμενης στο άρθρο 26 του Συντάγματος αρχής της διάκρισης των λειτουργιών.

**78.5.** Στο πλαίσιο αυτό, από τις διατάξεις του άρθρου 79 του Συντάγματος (με τις οποίες



καθορίζεται η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους, καθώς και έγκρισης των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης), σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 73 παρ. 2 (με τις οποίες καθορίζεται η προπαρασκευαστική – γνωμοδοτική διαδικασία πριν από την ψήφιση συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που συνεπάγονται μακροχρόνιες δημοσιονομικές συνέπειες) και εκείνες του άρθρου 75 (στις οποίες προβλέπεται η υποχρεωτική σύνταξη προκαταρκτικής έκθεσης για την κάλυψη της δαπάνης που συνεπάγονται νομοσχέδια με δημοσιονομικές επιπτώσεις), εκδηλώνεται η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για την ορθή δημοσιονομική διαχείριση (ΕλΣ Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017, πρακτικά της 26<sup>ης</sup> Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3409, 3408, 1685/2013, 3668/2006). Με τις ρυθμίσεις δε αυτές θεσπίζονται και ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τον οικονομικό προγραμματισμό και τον τρόπο διάθεσης των πεπερασμένων δημοσίων πόρων, που πρέπει να διανέμονται με γνώμονα τη συνταγματική αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η οποία αποτελεί αναγκαίο μέσο για τη διασφάλιση της συνέχειας στην οικονομική λειτουργία του Κράτους και της εκτέλεσης της κατά το Σύνταγμα αποστολής του (βλ. ΕλΣ Ολ. πρακτ. 26<sup>ης</sup> Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και στο πνεύμα αυτό πρβλ. ΣτΕ Ολ 2115, 1116/2014, 1284, 1283, 668/2012 και αποφ. ΕΔΔΑ της 15.10.2013 *Rimantas Savickas κατά Λιθουανίας*, της 8.10.2013 *Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας*, της 7.5.2013 *Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος*, της 20.6.2012 *Panfile κατά Ρουμανίας*, σκέψη 16, της 13.12.2011 *Lakićević και λοιποί κατά Σερβίας*, σκέψη 61 και της 15.9.2009, *Moskal κατά Πολωνίας*). Περαιτέρω, από τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις των άρθρων 73 παρ. 2, 75 και 79 του Συντάγματος συνάγεται ότι κάθε επέμβαση στη δημοσιονομική σφαίρα, που συνεπάγεται επιβάρυνση των δημοσίων κεφαλαίων, απαιτεί την εξέταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων. Ειδικότερα, απαιτείται η ένταξη των πολιτικών στόχων με οικονομικό φορτίο σε έναν ορθολογικό συνολικό σχεδιασμό, βάσει των αρχών και των πορισμάτων της δημοσιονομικής και της οικονομικής επιστήμης, που περιλαμβάνει την ανάλυση των δημοσιονομικών δεδομένων και κινδύνων, την εξέταση των άμεσων και μελλοντικών δημοσιονομικών επιπτώσεων, αλλά και την εξέταση όλων των εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη της ηπιότερης δυνατής επιβάρυνσης των δημοσίων πόρων, προκειμένου να διασφαλισθεί η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (βλ. ΕλΣ Ολ. πρακτ. 26<sup>ης</sup> Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και, κατ' αναλογία, επί των επιπτώσεων των επεμβάσεων στους φυσικούς πόρους κατά τη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού, χωροταξικού σχεδιασμού, ΣτΕ Ολ. 3920/2010, 3396-7/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005 κ.ά.). **78.6.** Συναφώς, τα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που λαμβάνονται, εν όψει της διασφάλισης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, είτε αυτά

προσλαμβάνουν ευρύτερο θεσμικό – διαρθρωτικό χαρακτήρα είτε είναι πιο περιορισμένης εμβέλειας, ακόμα και όταν λαμβάνονται σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, απαιτείται να αιτιολογούνται και να εντάσσονται κατά τρόπο διαφανή, συνεκτικό, συστηματικό και αποτελεσματικό στον συνολικό οικονομικό σχεδιασμό του Κράτους και στο ειδικότερο πεδίο κοινωνικοοικονομικής δράσης με το οποίο σχετίζονται, ώστε να παρίσταται, κατ' αρχήν, θεμιτή η επιβολή τους από την άποψη του υπηρετούμενου με αυτά σκοπού (βλ. ΕλΣ Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017 πρβλ. ΣτΕ Ολ. 668/2012, 3578/2010, ΔΕΕ της 19.5.2009, C-171/07 και C-172/07 *Apothekerkammer des Saarlandes*, σκέψη 42, της 9.7.1981, C-169/80 *Administration des douanes κατά Société anonyme Gondrand Frères και Société anonyme Garancini*, σκέψη 17 και ΕΔΔΑ της 28.3.2000 *Baranowski κατά Πολωνίας* σκέψη 52). Δύναται δε ο νομοθέτης να αξιώνει από όλους τους πολίτες να εκπληρώνουν το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 25 του Συντάγματος, ενώ ειδικά σε περιόδους παρατεταμένης οικονομικής κρίσης μπορεί να θεσπίζει μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κοινωνικοοικονομικών ομάδων, λόγω της άμεσης εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των επιβαλλόμενων σε βάρος τους μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος. Η δυνατότητα, όμως, αυτή δεν είναι απεριόριστη, αλλά έχει ως όριο τις προεκτεθείσες συνταγματικές αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται μεταξύ όλων των κοινωνικοοικονομικών ομάδων, αναλόγως των δυνάμεων αυτών. Συνεπώς, η όποια νομοθετική επέμβαση στα δικαιώματα και τις νόμιμες προσδοκίες των βαρυνόμενων με τα μέτρα κατηγοριών, που συνεπάγεται την επιβολή δημοσίων βαρών και συντελείται στο πλαίσιο δημοσιονομικής προσαρμογής για την αντιμετώπιση οικονομικής κρίσης με στόχο τη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, απαιτείται από το Σύνταγμα να μην παραβιάζει τις ανωτέρω αρχές. Εν όψει δε και της αρχής της αναλογικότητας, επιβάλλεται να τηρείται μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων και των προσδοκιών των πολιτών αφενός και των αρχών που υπηρετούνται με την επιβολή των μέτρων αφετέρου, ενώ η οξύτητα της κρίσης και η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισής της προς διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας αποτελεί κριτήριο το οποίο συνεκτιμάται κατά τον έλεγχο συμβατότητας των θεσπιζόμενων μέτρων προς τις ανωτέρω αρχές (βλ. ΕλΣ Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017). **78.7.** Προκειμένου δε, να καθίσταται εφικτός ο κατ' άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος ουσιαστικός και πλήρης δικαστικός έλεγχος της

συμβατότητας των επιβαλλόμενων μέτρων προς τις συνταγματικές εγγυήσεις, στην περίπτωση που τα μέτρα επιβάλλονται σε συγκεκριμένη κοινωνικοοικονομική ομάδα και συνεπάγονται σοβαρή και διαρκή οικονομική επιβάρυνση της ομάδας αυτής, απαιτείται πλήρης και ειδική τεκμηρίωση της οικείας νομοθετικής ρύθμισης. Η ειδική αυτή τεκμηρίωση μπορεί να προέρχεται από την ίδια τη ρύθμιση ή από τα συνοδευτικά αυτής κείμενα, όπως η κατ' άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος σχετική αιτιολογική έκθεση, οι προπαρασκευαστικές εργασίες για την ψήφιση των σχετικών νομοθετικών μέτρων, από στοιχεία στα οποία οι εργασίες αυτές αναφέρονται, όπως ειδικές τεχνικές επιστημονικές μελέτες ή πορίσματα ειδικών επιτροπών στα οποία στηρίχθηκε η νομοθετική πρωτοβουλία. Η τήρηση της διαδικαστικής αυτής εγγύησης κρίνεται από τον δικαστή, με βάση το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η επίδικη νομοθετική παρέμβαση και τις συγκεκριμένες δημοσιονομικές και νομικές περιστάσεις κάθε περίπτωσης (πρβλ. αποφ. ΔΕΕ της 17.3.2011, C-221/09 *AJD Tuna Ltd κατά Direttur tal-Agrikoltura us-Sajd, Avukat Generali*, σκέψη 58), προϋποθέτει δε ότι προκύπτει ή συνάγεται με σαφήνεια και ακρίβεια ο ειδικότερος σκοπός που επιδιώκεται από τα μέτρα αυτά, εν όψει του πλαισίου στον οποίο εντάσσονται και των δημοσιονομικών προβλημάτων που πρόκειται να θεραπεύσουν, ενώ η ένταση της υποχρέωσης αιτιολόγησης κλιμακώνεται ανάλογα με την επείγουσα ή μη φύση των προς αντιμετώπιση δημοσιονομικών προβλημάτων, τον άμεσο ή διαρθρωτικό χαρακτήρα των επιχειρούμενων μεταβολών, τον παροδικό ή διαρκή χαρακτήρα των μέτρων, τον τεχνικό ή μη χαρακτήρα, το μέγεθος, την έκταση και ένταση αυτών (βλ. ΕλΣ Ολ. 137/2019, 1277, 32/2018, 244/2017, πρβλ. ΕλΣ Ολ. 4327/2014, ΣτΕ Ολ. 2287-2290/2015, 1664/2011, 2204/2010, ΔΕΕ απόφ. της 7.9.2006, C-310/04, «*Ισπανία κατά Επιτροπής*», σκέψεις 57 έως 66). Κατά τον δικαστικό έλεγχο της εν λόγω τεκμηρίωσης, ο οποίος παραμένει έλεγχος ορίων και όχι έλεγχος της ορθότητας των ουσιαστικών εκτιμήσεων του νομοθέτη ή της σκοπιμότητας των κατ' αρχήν επιλογών του κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, ζητήματα που ανάγονται αποκλειστικά στη σφαίρα της πολιτικής του ευθύνης, ελέγχεται ο σκοπός που υπηρετούν τα νομοθετικά μέτρα σε συνάρτηση και προς το γενικότερο κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται, η κατ' αρχήν στάθμιση από τον νομοθέτη των επιμέρους συμφερόντων υπό το πρίσμα των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων και αρχών, μεταξύ των οποίων και η αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη, καθώς και η μετά τη στάθμιση αυτή, τυχόν, πρόδηλη υπέρβαση του περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη και σύγκρουση των τιθέμενων ρυθμίσεων προς τις εν λόγω συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Άλλωστε, ο βαθμός διακινδύνευσης της δημοσιονομικής ισορροπίας συνιστά λόγο που σταθμίζεται κατά τη δικαιολόγηση της επιβολής των μέτρων και της έκτασης αυτών σε σχέση με την επέμβαση σε δικαιώματα ή νόμιμες προσδοκίες των πολιτών, δεν

συνιστά, όμως, κατά το Σύνταγμα, θεμιτό μηχανισμό κάμψης των ανωτέρω ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων, αφού αυτό περιλαμβάνει ειδικούς κανόνες για την αντιμετώπιση επειγουσών καταστάσεων (βλ. άρθρα 44 παρ. 1 και 76 παρ. 4 και 5 του Συντάγματος, όπως αυτό συμπληρώνεται από τον Κανονισμό της Βουλής και ΕΛΣ Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017). **78.8.** Από τον συνδυασμό των άρθρων 16, 21 παρ. 3, 22 παρ. 2, 23 παρ. 2 εδ. β, 29 παρ. 3, 45, 73 παρ. 2, 80, 87 επ., 98 παρ. 1 περ. δ' και στ', 103 και 104 του Συντάγματος, συνάγεται ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει ως ιδιαίτερο θεσμό το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημόσιων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών (βλ. ΕΛΣ Ολ. 137/2019, 1388, 1277, 32/2018, 244/2017, πρβλ. ΑΕΔ 16/1983, ΑΠ 701/2014, 968/2013). Εν όψει δε της απορρέουσας από τις ανωτέρω διατάξεις θεσμικής εγγύησης του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος, ως «σύνταξη» προεχόντως νοείται η ισόβια περιοδική παροχή που καταβάλλεται στους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό υπηρεσία, ως όρος της απασχόλησής τους, για την απονομή της οποίας εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες προσαρμοσμένοι στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που τους συνδέει με την υπηρεσία και το ύψος της οποίας τελεί σε εύλογη αναλογία και ειδικώς για τους δικαστικούς λειτουργούς σε σταθερή αναλογία προς τις αποδοχές ενέργειας, αναλόγως των ιδιαίτερων υπηρεσιακών συνθηκών εκάστης κατηγορίας, εξασφαλίζοντας γι' αυτούς αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής τους εξέλιξης [βλ. ΕΛΣ Ολ. 137/2019, 1277, 32/2018, 244/2017, ΕΛΣ πρακτ. Ολ. 1ης Ειδ. Συν/σης της 20.4.2016, 9ης Γεν. Συν/σης της 27.5.2015, Ειδ. Δικ. άρθρου 88 Σ. 1-4/2018, και συγκριτικά αποφ. Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 27.9.2005, 2 BvR 1387/02, της 5.5.2005, 2BVL 17/09, άρθρο L1 του Γαλλικού Συνταξιοδοτικού Κώδικα (Loi 64-1339 1964-12-29) και αποφ. Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 28.5.2010, No 2010-QPC, Γαλλ. Συμβουλίου της Επικρατείας της 18.7.2006, No 274664]. **78.9.** Εξ άλλου, στο πλαίσιο του ειδικού αυτού συνταξιοδοτικού συστήματος, το δικαίωμα σε σύνταξη του δημοσίου λειτουργού, υπαλλήλου και στρατιωτικού εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος, που καταλαμβάνει και τις συνταξιοδοτικές απαιτήσεις (βλ. ΕΛΣ Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017, Π Τμ. 1176/2017), ενώ απολαμβάνει και της συρρέουσας προστασίας του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ως στοιχείο της ειδικής νομικής σχέσης των κατηγοριών αυτών πολιτών με το Κράτος (βλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 6.11.2008 *Κοκκίνης κατά Ελλάδα*, σκέψη 29, της 4.12.2008 *Ρεβελιώτης κατά Ελλάδα*, σκέψη 27, της 22.10.2009 *Αποστολάκης κατά Ελλάδα*, σκέψη 29, της 19.6.2012 *Κhoniakina κατά Γεωργίας*, σκέψη 69 επ., της 26.6.2012 *Κωσταδήμας κατά Ελλάδα*, σκέψη 29, ΕΛΣ Ολ. 3023,

441/2012, 1031/2011, 984, 166, 26/2010 2274/1997). **78.10.** Το δικαίωμα δε αυτό σαφώς διακρίνεται, ενόψει της ιστορικής και τελεολογικής ερμηνείας των οικείων συνταγματικών ρυθμίσεων αλλά και της ανάγκης πρακτικής εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων και θεσμών, από τις παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, θεσμού κατοχυρωθέντος ρητά στο Σύνταγμα μόλις με την αναθεώρηση του 1975, που όριζε στο άρθρο 22 παρ. 4 αυτού ότι «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει» (ήδη άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, μετά την δημοσίευση του από 6.4.2001 Ψηφίσματος της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής), η οποία συνίσταται, στην έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) που μειώνουν ή εξαλείφουν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι) και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του (βλ. ΣΕΔ 2/2004, ΕΛΣ Ολ. 32/2018, 244/2017, ΣτΕ Ολ. 2287-2290/2015). **78.11.** Στο ίδιο, άλλωστε, πλαίσιο, το κόστος της σύνταξης βαρύνει κατ' αρχήν τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι το Δημόσιο Ταμείο (βλ. τους διαχρονικά ισχύοντες συνταξιοδοτικούς κώδικες, ειδικότερα, άρθρο 1 του β.δ/τος της 31ης Οκτωβρίου 1935, Α' 505, άρθρο 1 του α.ν. 1854/1951, άρθρο 1 του π.δ/τος 1041/1979, Α' 292, άρθρο 1 του π.δ/τος 166/2000 και άρθρο 1 του π.δ/τος 169/2007 και βλ. ΑΕΔ 28, 2/2004), ενώ το βάρος αυτό δύναται να αναδέχεται και ο προϋπολογισμός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (βλ. μεταξύ άλλων τον ανωτέρω ν. 3163/1955, ΕΛΣ Ολ. 1277/2018, 244/2017, 1510/1996). Ο φορέας παροχής της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών και δη το δημόσιο ή άλλος φορέας, που αναλαμβάνει την παροχή σύνταξης στην κατηγορία αυτή δικαιούχων, δεν ενεργεί ως οργανισμός ή φορέας κοινωνικής ασφάλισης (βλ. ΕΛΣ Ολ. 32/2018, 244/2017, 992/2015, 918/2012, 3299/2013, ΣτΕ 1296/2015, 2087/2012, 3037/2007, 1970/2002 κ.ά.), η καταβολή δε της σύνταξης τελεί πάντοτε υπό την εγγύηση του Κράτους και δη του Δημοσίου, όταν πρόκειται για συντάξεις που καταβάλλονται σε συνδεόμενους με αυτό με υπηρεσιακή σχέση, εν όψει του ότι συνιστά απόρροια της ειδικής λειτουργικής σχέσης του δικαιούχου με αυτό ως εργοδότη (βλ. ΕΛΣ Ολ. 244/2017, 1/2014, 2651/2011, 2298/2010, 1296/2006, 2366/2004). **78.12.** Περαιτέρω, εναπόκειται, κατ' αρχήν, στην ευχέρεια του νομοθέτη, εν όψει και των εκάστοτε δημοσιονομικών συνθηκών να μεταβάλλει για το μέλλον το μισθολογικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, ως προς το ύψος του μισθού ή της σύνταξης, τον τρόπο καθορισμού του, καθώς και ως προς τον συντελεστή αντιστοίχισης μεταξύ των αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, χωρίς να επιβάλλεται η διατήρηση του υφιστάμενου μισθολογικού καθεστώτος ή του συστήματος κανονισμού, ανακαθορισμού ή αναπροσαρμογής των συντάξεων ορισμένης κατηγορίας

λειτουργών ή υπαλλήλων του δημοσίου, δοθέντος ότι δεν κατοχυρώνεται ούτε από την εθνική ούτε από τη διεθνή έννομη τάξη δικαίωμα σε αποδοχές ή συντάξεις συγκεκριμένου ύψους (βλ. ΕΛΣ Ολ. 137/2019, 287/2008, πρβλ. ΣτΕ Ολ. 1286, 1283/2012 και ΕΔΔΑ *Skorkiewicz κατά Πολωνίας*, απόφαση επί του παραδεκτού της 1.6.1999, Νο 39860/98, *Domalewski κατά Πολωνίας*, απόφαση επί του παραδεκτού της 15.6.1999, Νο 34610/97, *Kjartan Asmundsson κατά Ισλανδίας*, απόφαση της 30.3.2005, Νο 60669/00, *Lakicevic and Others κατά Μοντενέγκρο και Σερβίας*, απόφαση της 13.3.2012, Νο 27458, 37205, 37207, 33604/07, σκέψη 60 επ. ιδίως δε σκέψη 70, *Stefanetti και άλλοι κατά Ιταλίας*, απόφαση της 15.4.2014, Νο 21838, 21849, 21852, 21855, 21860, 21863, 21869 και 21870/10, σκέψη 60 επ.). Η ρυθμιστική, όμως, αυτή επέμβαση του νομοθέτη δεν δύναται να θίγει ούτε το ιδιαίτερο μισθολογικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς κάθε κατηγορίας δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, όπως αυτό απορρέει από το Σύνταγμα, αλλά ούτε και να παραβιάζει την προεκτεθείσα αρχή της εύλογης αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, όπως αυτή ισχύει για κάθε κατηγορία. Απαιτείται, περαιτέρω, να είναι αιτιολογημένη και να εμπεριέχει την αναγκαία τεκμηρίωση, ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης των αρχών αυτών, με τα προεκτεθέντα κριτήρια.

**78.13.** Με τη 244/2017 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιληφθείσα, με τη διαδικασία της πρότυπης δίκης, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981, αγωγής πολιτικού συνταξιούχου, με αντικείμενο την αναγνώριση της υποχρέωσης του Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλει στον εκεί ενάγοντα το ποσό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) που είχε παρακρατηθεί από τη σύνταξή του κατά το χρονικό διάστημα από 10.9.2012 έως 10.9.2014, κρίθηκε ότι η επιβολή σε βάρος των συνταξιούχων του δημοσίου, με τις διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, της ΕΑΣ, ως πάγιου πόρου υπέρ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (ΦΚΑ), και συνακόλουθα και η επαύξηση αυτής με τις διατάξεις των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, αντίκειται στο Σύνταγμα για τις εξής τέσσερις επάλληλες, αυτοτελείς και συρρέουσες βάσεις: (i) Η επιβολή της επίμαχης εισφοράς σε βάρος των συνταξιούχων του δημοσίου και μάλιστα επί της σύνταξής τους, η οποία συνιστά «αμοιβή» καταβαλλόμενη ως συνέχεια του μισθού στο πλαίσιο της ειδικής νομικής σχέσης που τους συνέδεε με το Κράτος, αντίκειται στις αρχές της ισότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος. Και τούτο, διότι οι συνταξιούχοι του Δημοσίου και όσοι συνταξιοδοτούνται με το σύστημα αυτό εντάσσονται, εν όψει της απορρέουσας από το Σύνταγμα θεσμικής εγγύησης (βλ. άρθρα 16, 21 παρ. 3, 22 παρ. 2, 23 παρ. 2 εδ. β, 45, 73 παρ. 2, 80, 87 επ., 103 και 98 του Συντάγματος), σε ιδιαίτερο συνταξιοδοτικό καθεστώς που συνιστά άμεση συνέχεια του ειδικού υπηρεσιακού τους

καθεστώς το οποίο, κατά πάγια νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και του Συμβουλίου της Επικρατείας, σαφώς διακρίνεται από το κατοχυρωμένο στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (βλ. σκέψεις VI Α. Α.1, Α.2 και Α.3 της απόφασης). Συνεπώς, κατά τα κριθέντα από την Ολομέλεια, δεν είναι συνταγματικά ανεκτή η επιβολή ασφαλιστικών βαρών υπέρ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, κατ' επίκληση της δημοσιονομικής κρίσης, στην κατηγορία αυτή συνταξιούχων, που συνιστά διακριτή κατηγορία από εκείνες που εντάσσονται στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και επωφελούνται από το προϊόν της εισφοράς (βλ. σκέψεις VB, Γ, Δ, VII Β, Δ.1, VIII, X Α.2, Α.3, Α.4 της απόφασης). (ii) Η επιβολή της επίμαχης εισφοράς και η επιβάρυνση των συνταξιούχων του δημοσίου με το χρέος της χρηματοδότησης των ΦΚΑ, εκτός του πλαισίου της καθολικής εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης, που προϋποθέτει την αντίστοιχη επιβάρυνση όλων των πολιτών, θίγει και 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, αφού η επιβολή της σε βάρος των συνταξιούχων της ειδικής αυτής κατηγορίας οδηγεί σε αιφνίδια και χωρίς ειδική αιτιολόγηση σύνδεσή τους με ένα σύστημα ασφάλισης και τα ήδη γεγενημένα ελλείμματά του στα οποία ουδέποτε μετείχαν (βλ. σκέψεις VA, Δ, XA.5 της απόφασης). (iii) Η επίμαχη εισφορά, θεωρούμενη και ως αμιγές μέτρο διαταμειακής - διαγενεακής αλληλεγγύης, αντίκειται στην, 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. Και τούτο, διότι δεν αιτιολογείται επαρκώς, ούτε η επιβολή καθ' εαυτή του επίμαχου βάρους στους συνταξιούχους της παρούσας γενεάς, τόσο του δημοσίου, όσο και των ΦΚΑ, ως ενιαίας κατηγορίας, εν όψει του ότι το μέτρο αυτό υπερβαίνει τα όρια του συνταξιοδοτικού σχήματος και των κατ' ιδίαν ασφαλιστικών κοινοτήτων, στις οποίες ανήκουν οι βαρυνόμενοι με αυτό, ούτε η εσωτερική διαρρύθμιση της επίδικης εισφοράς, ως προς τον καθορισμό του ύψους και των συντελεστών της, καθιστώντας μη εφικτό τον σχετικό δικαστικό έλεγχο. Περαιτέρω, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι οι βαρυνόμενοι με την ΕΑΣ συνταξιούχοι δεν είναι η μοναδική κατηγορία που αντλεί ωφέλεια από τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος ως συνόλου και ειδικότερα των κλάδων κύριας σύνταξης, αφού άμεση ωφέλεια από το σύστημα αυτό αντλεί και ο ενεργός ασφαλισμένος πληθυσμός, η επιλογή του νομοθέτη να θεσμοθετήσει ένα τέτοιο διαταμειακό βάρος μόνο σε βάρος της κατηγορίας των συνταξιούχων, και μάλιστα όσων οι συντάξεις υπερβαίνουν το ποσό των 1.400 ευρώ, έπρεπε να αιτιολογηθεί ειδικά, αφού συνιστά κατ' αρχήν απόκλιση από την κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της καθολικότητας των βαρών, καθόσον με τον επίμαχο γενικευμένο κοινωνικοασφαλιστικό πόρο επιφορτίζεται συγκεκριμένη κατηγορία (βλ.

σκέψεις VIΓ, Δ, VII Δ, Δ.1, XB, B.1, B.2 της απόφασης). (iv) Στο μέτρο που η εν λόγω εισφορά δεν αποτελεί έκτακτο δημοσιονομικό μέτρο προς ελάφρυνση του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά διαρθρωτικού χαρακτήρα παρέμβαση, υπό μορφή πάγιου μηχανισμού χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης, εντασσόμενη στο πλαίσιο της επιχειρηθείσας με τους νόμους 3863 και 3865/2010 κοινωνικοασφαλιστικής μεταρρύθμισης, και μόνη η έλλειψη ώριμης, πλήρους και επιστημονικά τεκμηριωμένης οικονομικής και αναλογιστικής μελέτης, από την οποία να προκύπτει το αναγκαίο και πρόσφορο τόσο της επιβολής της εισφοράς στην κατηγορία των συνταξιούχων, όσο και του ύψους της για τη βιωσιμότητα του συστήματος, συνιστά παραβίαση της απορρέουσας από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωσης του νομοθέτη για τη διασφάλιση της αναλογιστικής και οικονομικής βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, αλλά και της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου (βλ. σκέψεις VIIIΓ, XIΓ της απόφασης). (v) Εξ άλλου, με την προσθήκη στο άρθρο 38 του ν. 3863/2010 της δυνατότητας διάθεσης μέρους του προϊόντος της υπέρ του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων, ήτοι υπέρ προνοιακού σκοπού, αρχικά με τον ν. 4024/2011 και, στη συνέχεια, με τους νόμους 4052/2012 και 4075/2012, που, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, ισχύει και στο πλαίσιο του ειδικού συνταξιοδοτικού ν. 3865/2010, παρά τη μη ρητή προσθήκη στο άρθρο 11 αυτού σχετικών ρυθμίσεων, δεν αναιρείται ο προέχων σκοπός της επίμαχης εισφοράς, που συνίσταται στην χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος μεσοπρόθεσμα υπό μορφή κάλυψης των ελλειμμάτων των ΦΚΑ και μακροπρόθεσμα με την ανάληψη μέρους του βάρους των καταβαλλόμενων από αυτούς κυρίων συντάξεων. Επομένως, δεν αλλοιώνεται ουσιωδώς η φύση της εισφοράς ως προς τους συνταξιούχους του δημοσίου, ως προεχόντως κοινωνικού πόρου. Έτσι, ανεξαρτήτως του εάν η επιβάρυνση των συντάξεων με εισφορά για τους συγκεκριμένους προνοιακούς σκοπούς θα ήταν συμβατή με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος και τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η ΕΑΣ, πάντως, σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου, όπως έχει θεσπισθεί και ενόψει της κύριας αποστολής της, παραμένει αντίθετη στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Τούτο δε, στο βαθμό που η χρηματοδότηση του προνοιακού αυτού σκοπού δεν ρυθμίσθηκε με την τεχνική του επιμερισμού της εισφοράς, ήτοι ως ποσοστό επί της παρακράτησης, αλλά ως δυνατότητα διάθεσης μέρους του προϊόντος της ΕΑΣ, με συνέπεια να έχει δευτερογενή χαρακτήρα και να μην επιδρά στην κρίση περί της αντισυνταγματικότητας της εισφοράς (βλ. σκέψη X.A.6. της απόφασης). (vi) Τέλος, καθορίστηκε ο χρόνος έναρξης των αποτελεσμάτων της κρίσης της περί της αντισυνταγματικότητας συνταξιοδοτικών διατάξεων στο χρονικό σημείο από τη δημοσίευση της απόφασης και εφεξής, κατόπιν στάθμιση των διακυβευόμενων περιουσιακής φύσης ατομικών



δικαιωμάτων αφενός (άρθρα 17 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ) και αφετέρου της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, υπό το φως των άρθρων 100 παρ. 4 και 5 του Συντάγματος και 66 παρ. 8 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα. Ειδικότερα, η Ολομέλεια αφού έλαβε υπ' όψιν ότι δεν είχε διαγνώσει με τις σχετικές γνωμοδοτήσεις της (βλ. ΕλΣ πρακτ. Ολ. 3ης Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010 και της 4ης Ειδ. Συν/σης της 29.6.2010) την αντίθεση των οικείων διατάξεων περί επιβολής της ΕΑΣ στο Σύνταγμα, ότι το προϊόν της εισφοράς είχε ήδη διατεθεί για την κάλυψη ελλειμμάτων φορέων κοινωνικής ασφάλισης καθώς και τους προνοιακούς σκοπούς του «Προγράμματος Βοήθεια στο Σπίτι», εν όψει και των ισχυρισμών του Ελληνικού Δημοσίου για την επαπειλούμενη διατάραξη της δημοσιονομικής ισορροπίας από την επιστροφή του συνόλου του ποσού που αναλογεί στους δικαιούχους, έκανε δεκτό το αίτημα του τελευταίου για την εφεξής ενέργεια της κρίσης του και αποφάσισε ότι, εκτός από την ενώπιον της επίδικη αγωγή και τα λοιπά ήδη ασκηθέντα ένδικα βοηθήματα που πρέπει να ικανοποιηθούν ενόψει του δικαιώματος δικαστικής προστασίας (άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ), τα αποτελέσματα της κρίσης της για την αντισυνταγματικότητα θα μετατεθούν από τη δημοσίευση της απόφασης, ήτοι από 8.2.2017 και εφεξής (βλ. σκέψη XII Α και Β της απόφασης). **78.14.** Στο πλαίσιο αυτό, με την από 12.2.2019 απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Κ. Φραντζεσκάκη και λοιποί κατά Ελληνικού Δημοσίου (αρ. προσφ. no 57275/17), κρίθηκε ότι η Ολομέλεια με τη 244/217 απόφασή της, μεταθέτοντας τις συνέπειες της αντισυνταγματικότητας σε χρόνο μεταγενέστερο της δημοσίευσης της απόφασης όσον αφορά τις υποθέσεις οι οποίες δεν είχαν ακόμη εισαχθεί ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων, δεν παραβίασε τις διατάξεις των άρθρων 6 παρ. 1 και 14 της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, το Δικαστήριο υπενθύμισε τη θεμελιώδη αρχή σύμφωνα με την οποία οι εθνικές αρχές, και ιδιαίτερα τα δικαστήρια, είναι αρμόδια να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν το εθνικό δίκαιο (βλ. *Kruslin κατά Γαλλίας*, 24 Απριλίου 1990, § 29, *série A* no. 176-A, *Korpp κατά Ελβετίας*, 25 Μαρτίου 1998, § 59 και *Nusret Kaya και λοιποί κατά Τουρκίας* Αριθ. 43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08 και 60915/08, § 38) και ότι, ως εκ τούτου, το ίδιο δεν μπορεί να αμφισβητήσει την εκτίμηση των εθνικών αρχών όσον αφορά τα φερόμενα νομικά σφάλματα παρά μόνον εφόσον αυτά είναι αυθαίρετα ή προδήλως παράλογα (βλ. *Anheuser-Busch Inc. κατά Πορτογαλίας* [GC], αριθ. 73049/01, §§ 85-86). Περαιτέρω, εκτίμησε, κατ' αρχήν, ότι ο επιβληθείς με τη 244/2017 περιορισμός του δικαιώματος πρόσβασης στο Δικαστήριο υπηρετεί έναν θεμιτό σκοπό και συγκεκριμένα εκείνον της αποφυγής μιας ανυπολόγιστης επιβάρυνσης του προϋπολογισμού και της διακινδύνευσης της δυνατότητας του Κράτους να συνεχίσει να καταβάλλει τις συντάξεις γήρατος σε μία εποχή ιδιαίτερα δυσμενή για τα δημόσια

οικονομικά (βλ. σκέψεις 31 και 32 της απόφασης), τούτο δε παρίσταται και δικαιολογημένο και όχι αυθαίρετο όταν, σε εξαιρετικές περιστάσεις, το απαιτούν λόγοι επιβαλλόμενοι από το γενικό συμφέρον, όπως η αποφυγή των προδήλως υπερβολικών συνεπειών τις οποίες θα μπορούσε να έχει μία τέτοια κήρυξη αντισυνταγματικότητας σε έναν τομέα τόσο ευαίσθητο όσο η οικονομική πολιτική μιας χώρας που ευρίσκεται σε περίοδο σοβαρής οικονομικής κρίσης (βλ. σκέψεις 39 και 40 αυτής). Αποδίδοντας δε βαρύνουσα σημασία στο γεγονός ότι πάντως οι ενώπιόν του προσφυγόντες μπορούσαν στο εξής να προσφύγουν στην δικαιοσύνη για να επιτύχουν την επιστροφή των κρατήσεων που έγιναν στις συντάξεις τους μετά την δημοσίευση της 244/2017 (σκέψη 41 αυτής), και αφού επεσήμανε το από .../2018 έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη με το οποίο διαπιστώνεται ότι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν έχει ακόμη συμμορφωθεί προς την απόφαση 244/2017 και συνέχιζε να παρακρατεί ένα μέρος των συντάξεων γήρατος από το σύνολο των συνταξιούχων που αφορούσε το μέτρο αυτό (σκέψη 10 αυτής), το Δικαστήριο κατέληξε ότι η σχετική κρίση της Ολομέλειας που αφορούσε αποκλειστικά σε όσους δεν είχαν προσφύγει στο Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσής της, δεν είχαν δηλαδή κινηθεί εγκαίρως για την ικανοποίηση των απαιτήσεών τους (σκέψη 44), ήταν συμβατή με τις ανωτέρω διατάξεις της Σύμβασης.

**78.15.** Περαιτέρω, οι αποφάσεις της Ολομέλειας επί ζητημάτων αντισυνταγματικότητας τυπικού νόμου, κατ' άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος, καθώς και επί προτύπων δικών και προδικαστικών ερωτημάτων, κατ' άρθρο 108 Α του π.δ/τος 1225/1981 (βλ. ήδη και άρθρο 162 του ν. 4700/2020), παράγουν ευθέως νομικά δεσμευτικό αποτέλεσμα εν στενή εννοία μόνο στο πλαίσιο των δικών επί των οποίων εκδόθηκαν, ενώ στις δύο τελευταίες περιπτώσεις η δέσμευση εκτείνεται και στις δίκες που αφορούν στους ενώπιόν της παρεμβάντες και όχι στις υπόλοιπες όμοιες δίκες που εκκρεμούν ενώπιον των κατώτερων σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ακόμη και αν η εκδίκαση αυτών έχει ανασταλεί μέχρι την έκδοση της απόφασης της Ολομέλειας. Στο ίδιο πλαίσιο, η εν στενή εννοία υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης, κατ' άρθρα 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 1 έως και 3 του ν. 3068/2002, Α' 274, εκτείνεται μόνο μεταξύ των διαδίκων της δίκης που επιλύθηκε στο πλαίσιο της οικείας διαδικασίας (πρβλ. 92/2009, 33/2007, 52/2010, 105/2010, 22/2015, Ολ., 9, 10, 11, 12, 14/2016 Ολ., αποφάσεις του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και τα υπ' αριθμ. 28/2007, 20/2008, 70/2010, 6/2013, 1/2017 πρακτικά του ίδιου Συμβουλίου).

**78.16.** Τόσο όμως η κρίση της Ολομέλειας επί του τεθέντος ενώπιόν της μείζονος σπουδαιότητας ζητήματος, όσο και η κρίση της για τη χρονική μετάθεση ή μη των αποτελεσμάτων της σχετικής της απόφασης, παράγουν μία εν ευρεία εννοία νομική και πάντως, σε κάθε περίπτωση, πραγματική δέσμευση τόσο για τους κατώτερους σχηματισμούς όσο και για

τα όργανα της Πολιτείας (βλ. ΕλΣ Ολ. 244/2017 και ήδη απόφ. ΕΔΔΑ της 12.2.2019, *Κ. Φραντζεσκάκη και λοιποί κατά Ελληνικού Δημοσίου*, σκέψη 40), εν όψει των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου, της ασφάλειας δικαίου (άρθρα 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος, πρβλ. ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ Ολ. 2034/2011), της αρχής της ισότητας των πολιτών κατά την παροχή δικαστικής προστασίας, που διατρέχουν και την ΕΣΔΑ (άρθρα 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος, 6 και 14 της ΕΣΔΑ), αλλά και από θεσμική σκοπιά για την αποφυγή κλονισμού της αξιοπιστίας του ίδιου του Δικαστηρίου (πρβλ. πρακτ 7.12.2010 Συν/σης ΛΖ της Β' Συνόδου της Βουλής, σελ. 2268 για την ευρύτερη δεσμευτικότητα των αντίστοιχων διαδικασιών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά τον ν. 3900/2010, Α' 213, απόφ. Ειδ. Δικ. 127/2016, ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ 2034/2011, Ολ. και κατ' αναλογία αποφ. ΕΔΔΑ της 2.6.2016 *Παπαϊωάννου κατά Ελλάδας*, σκέψη 41, της 2.11.2010 *Stefanica κατά Ρουμανίας*, σκέψεις 37 και 38, της 24.3.2009 *Tudor Tudor κατά Ρουμανίας*, σκέψη 29, της 1.12.2009 *Vinčić κα λοιποί κατά Σερβίας*, σκέψη 56), στον βαθμό που δεν μεταβλήθηκαν ούτε τα νομοθετικά δεδομένα επί των οποίων αυτή θεμελιώθηκε αλλά ούτε και οι συνθήκες παραγωγής της (βλ. ΕλΣ Ολ. 742/2020). **78.17.** Συνεπώς, εφόσον δεν διαπιστωθεί συμμόρφωση των οργάνων της Πολιτείας προς τα κριθέντα με τη 244/2017 απόφαση, όπως με τη λήψη πρόσφορων νομοθετικών μέτρων καταβολής των σχετικών απαιτήσεων ή/και προσαρμογής της εισφοράς, προκειμένου αυτή να καταστεί συμβατή προς τις οικείες συνταγματικές διατάξεις, δεν εγείρεται ζήτημα απόκλισης από τις κρίσεις της απόφασης αυτής και ως προς τις τέσσερεις κατά τα ανωτέρω βάσεις της. **78.18.** Όπως προεκτέθηκε, στο πλαίσιο υλοποίησης της εγκριθείσας με τον ν. 4336/2015 συμφωνίας της Χώρας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, με το ν. 4387/2016 ιδρύθηκε, κατά πρώτον, Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) (βλ. άρθρα 51 και επ. του ν. 4387/2016), στον οποίο εντάσσονται όλες οι κατηγορίες απασχολούμενων και συνταξιούχων, ανεξαρτήτως απασχόλησης ή ιδιότητας, και δη τόσο οι λειτουργοί και υπάλληλοι του δημοσίου και οι στρατιωτικοί, όσο και οι απασχολούμενοι στον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, ορίστηκαν ενιαίοι για όλους τους απασχολούμενους, μεταξύ των οποίων δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι και στρατιωτικοί, κανόνες υπολογισμού των εισφορών και των παροχών, μέσω της θέσπισης του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης, το οποίο είναι ανεξάρτητο από την εθνική (χρηματοδοτούμενη από τον κρατικό προϋπολογισμό) σύνταξη και αθροίζεται με αυτήν, και της άρρηκτης σύνδεσής του με τις καταβληθείσες εισφορές, ως βάση υπολογισμού των οποίων καθιερώνεται, ενιαία, το εισόδημα των υπαγομένων στην ασφάλιση του ανωτέρω φορέα από την ασφαλιστέα δραστηριότητα καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου. Προκειμένου δε να διασφαλισθεί η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του

ν. 4387/2016), προβλέπεται η άμεση εφαρμογή των νέων, κανόνων υπολογισμού των συντάξεων και επί των ήδη συνταξιούχων του Δημοσίου, μέσω του επανυπολογισμού των συντάξεών τους κατά τους ορισμούς του άρθρου 14 του ν. 4387/2016 (βλ. αποφ. 1-4 Ειδ. Δικ. άρ. 88 παρ. 2 Συντάγματος, ΕλΣ Π Τμ. .../2019). **78.19.** Περαιτέρω, όμως, εν όψει της ασάφειας που είχε προκληθεί από την αδιάστικτη διατύπωση του ν. 4387/2016 και προς αντιμετώπιση του ερμηνευτικού κινδύνου κανονιστικής σύγχυσης μεταξύ δύο εντασσόμενων στον ΕΦΚΑ συνταγματικά διακριτών ασφαλιστικών συστημάτων, και συγκεκριμένα του απορρέοντος από τα άρθρα 16, 21 παρ. 3, 22 παρ. 2, 23 παρ. 2 εδ. β, 29, 45, 73 παρ. 2, 80, 87 επ., 103 και 104 του Συντάγματος ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών αφενός και του κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αφετέρου (βλ. συναφώς ΕλΣ Ολ. πρακτ. της 1ης Ειδ. Συν/σης της 20.4.2016, ΕλΣ Π Τμ. .../2019, ΙΙ Τμ. 277, 278/2019 και ΣτΕ Ολ. 1880/2019), με τις προεκτιθέμενες διατάξεις των άρθρων 21, 22 και 23 του ν. 4670/2016 αποσαφηνίστηκε η θεσμική αυτοτέλεια του πρώτου εκ των ανωτέρω συστημάτων εντός του ΕΦΚΑ (μετονομασθέντος από 1.3.2020 σε e-ΕΦΚΑ) και διευκρινίστηκε η ρυθμιστική και λειτουργική του διάκριση από το επίσης εντασσόμενο στον ίδιο φορέα κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα. Στο πλαίσιο αυτό, ο ΕΦΚΑ και πλέον e-ΕΦΚΑ, μετασχηματίστηκε αναδρομικά σε Εθνικό Συνταξιοδοτικό – Ασφαλιστικό Φορέα, δηλαδή σε ένα νέο σχήμα διανεμητικής δικαιοσύνης στη διαχείριση των εισφορών, την κατανομή των ασφαλιστικών – συνταξιοδοτικών βαρών και την απονομή ασφαλιστικών – συνταξιοδοτικών παροχών, στο οποίο εντάχθηκε, ως ρυθμιστικά διακριτό και λειτουργικά αυτοτελές, το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών. Η σύνταξη για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς εξακολουθεί να αποτελεί συνέχεια των αποδοχών, ενώ διατηρείται και η ιδιότητα του δημοσίου ως κατ' αρχήν συνταξιοδοτικού φορέα των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών εν ενεργεία και συνταξιούχων και όσων έλκουν από αυτούς συνταξιοδοτικά δικαιώματα, κατ' άρθρο 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, που εγγυάται ευθέως την καταβολή των συντάξεων στους δικαιούχους, συνιστώντας ταυτόχρονα υπόχρεο με τον ΕΦΚΑ φορέα, του τελευταίου λογιζομένου, με ερμηνεία σύμφωνη με το Σύνταγμα, ως φορέα στον οποίο έχουν μεταβιβασθεί οι σχετικές συνταξιοδοτικές αρμοδιότητες απονομής της σύνταξης και έχει αναδεχθεί το βάρος πληρωμής των συντάξεων του Δημοσίου. **78.20.** Εξ άλλου, από την επισκόπηση του οικείου νομοθετικού πλαισίου διαπιστώνεται ότι μετά την από 8.2.2017 δημοσίευση της 244/2017 απόφασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, με την οποία κρίθηκε, κατά τα ανωτέρω, αντισυνταγματική η επιβληθείσα με τις διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010

εισφορά αλληλεγγύης (ΕΑΣ) για τους συνταξιούχους του δημοσίου, δεν έχουν ληφθεί νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα συμμόρφωσης προς αυτήν, όπως επιτάσσουν η αρχή του κράτους δικαίου, τα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, από τα οποία, σε συνδυασμό με τα άρθρα 26 και 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος, συνάγεται η υποχρέωση συμμόρφωσης των οργάνων της Πολιτείας προς τις δικαστικές αποφάσεις, μεταξύ των οποίων και προς τις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ώστε η παρεχόμενη δικαστική προστασία να είναι αποτελεσματική (βλ. συναφώς το .../18.4.2018 Πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Υπουργό Οικονομικών, απόφ. ΕΔΔΑ της 12.2.2019, *Κ. Φραντζεσκάκη και λοιποί κατά Ελλάδος*, σκέψη 10, αποφ. 1-4 Ειδ. Δικ. αρ. 88 παρ. 2 του Συντάγματος και πρβλ. απόφ. 127/2016 του ίδιου Δικαστηρίου). Αντίθετα, όπως προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 13 παρ. 1 του ν. 4387/2016 και 27 του ν. 4585/2018 (Α' 216), όχι μόνον δεν ικανοποιήθηκαν οι ήδη γεγεννημένες απαιτήσεις των συνταξιούχων του Δημοσίου, αλλά η εισφορά αυτή συνέχισε να παρακρατείται από τις συντάξεις της κατηγορίας αυτής, προσαρμοσμένη στο νέο σύστημα υπολογισμού των συντάξεων του ΕΦΚΑ. **78.21.** Τέτοια δε συμμόρφωση και άρση των βάσεων αντισυνταγματικότητας της ΕΑΣ, για το διάστημα κατά το οποίο αυτή προοριζόταν να καλύπτει ελλείμματα των ΦΚΑ, όπως κρίθηκαν με την 244/2017 απόφαση του Δικαστηρίου επί υπόθεσης πολιτικού συνταξιούχου (βλ. και την όμοια 32/2018 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί υπόθεσης στρατιωτικού συνταξιούχου), δεν συνιστά η θέσπιση ενιαίου φορέα κοινωνικής ασφάλισης και η ένταξη των συνταξιούχων του Δημοσίου σ' αυτόν, ώστε να αίρεται και μάλιστα αναδρομικά η πρώτη βάση αντισυνταγματικότητας της ΕΑΣ και να είναι επιτρεπτή η επιβολή του εν λόγω βάρους και στους συνταξιούχους του δημοσίου. Και τούτο, διότι, κατ' αρχήν, οι διατάξεις του νόμου αυτού, στον οποίο πάντως δεν γίνεται καμία πρωτογενής και νέα ρύθμιση για την εν λόγω εισφορά, αλλά αυτή υπολαμβάνεται ως ισχύουσα ήδη από την επιβολή της με τους νόμους 3863/2010 και 3865/2010, δεν θα μπορούσαν σε καμία περίπτωση να θεραπεύσουν αναδρομικά την αντισυνταγματικότητα των ως άνω διατάξεων (άρθρα 38 ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, όπως ισχύουν), ήτοι για διάστημα πρότερο της θέσης σε ισχύ του ν. 4387/2016 και δη είτε της δημοσίευσης του νόμου (12.5.2016), είτε από 1.1.2017, οπότε και ολοκληρώθηκε η μεταφορά της αρμοδιότητας πληρωμής των συντάξεων του δημοσίου στον ΕΦΚΑ, η οποία συντελέστηκε με την ΚΥΑ 124456/0092/13.12.2016. Κάτι τέτοιο θα ισοδυναμούσε, άλλωστε, με το πρώτον αναδρομική επιβολή της εισφοράς στις συντάξεις του δημοσίου, ως εκ του ανίσχυρου των ρυθμίσεων που τις θέσπισαν, και κατ' ουσίαν με απόσβεση των σχετικών απαιτήσεων των συνταξιούχων, όπως αυτές είχαν αναγνωρισθεί με τις 244/2017 και 32/2018 αποφάσεις της Ολομέλειας, κατά παράβαση των συνταγματικών διατάξεων

και αρχών με τις οποίες κρίθηκε ότι δεν συνάδει η επίδικη εισφορά στις συντάξεις του Δημοσίου, με τις ως άνω αποφάσεις (άρθρο 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος), καθώς και των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου και του δικαιώματος στην περιουσία κατ' άρθρα 17 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ανεξαρτήτως και των ζητημάτων επέμβασης της νομοθετικής εξουσίας σε εκκρεμείς δίκες από μία τέτοια ερμηνεία των διατάξεων του ν. 4387/2016 (πρβλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 11.4.2002, «Σμοκοβίτης κλπ κατά Ελλάδος», σκέψεις 20 επ., της 28.9.2001, «Αγούδημος κατά Ελλάδος», σκέψεις 27 επ., της 28.10.1999, «Zielinski κλπ κατά Γαλλίας», σκέψεις 50 επ., της 22.10.1997, «Παπαγεωργίου κατά Ελλάδος», σκέψεις 33 επ., της 21.11.1994, «Ελληνικά Διυλιστήρια ΣΤΡΑΝ και Σ. Ανδρεάδης κατά Ελλάδος», σκέψεις 41 επ., βλ. επίσης και ΣτΕ 3782/2015, ΣτΕ 2993/2007 7μ., 372/2005 7μ). **78.22.** Σε κάθε περίπτωση, οι διατάξεις του ν. 4387/2016 δεν ανατρέπουν το σκεπτικό της 244/2017 απόφασης της Ολομέλειας, αφού ο νόμος αυτός δεν προβαίνει σε νέα αναδρομική ρύθμιση του ζητήματος, προσαρμόζοντας τη λειτουργία της εισφοράς προς τα κριθέντα με την απόφαση αυτή, ώστε να τίθεται ζήτημα συμμόρφωσης και να δύνανται να εξετασθούν οι διατάξεις του υπό το πρίσμα της προσήκουσας ή μη υλοποίησης όσων κρίθηκαν με την εν λόγω δικαστική απόφαση (πρβλ. Ειδ. Δικ. 88 παρ. 2 του Συντάγματος 127/2016). **78.23.** Εξ άλλου, από τις συνοδευτικές εκθέσεις του ν. 4387/2016 δεν προκύπτει ότι η παρακράτηση της εισφοράς αλληλεγγύης από τις συντάξεις των πρώην λειτουργών και υπαλλήλων του δημοσίου και στρατιωτικών, μετά την υπαγωγή τους, από 1.1.2017, στον ΕΦΚΑ και έως τις 31.12.2018 (μετά την 1.1.2019 τα ποσά της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων διατίθενται υπέρ του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών, σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 3 του ν. 4325/2015), ενσωματώνεται με συνέπεια και συνεκτικότητα στη ριζική μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος που επήλθε με τον ν. 4387/2016, προοριζόμενη πλέον για την κάλυψη τυχόν ελλειμμάτων του εν λόγω φορέα. Επιπρόσθετα, δεν τεκμηριώνεται, σε συνάρτηση με την ως άνω μεταρρύθμιση, η αναγκαιότητα διατήρησης της εισφοράς αυτής, εν όψει και του σκοπού για τον οποίο θεσμοθετήθηκε, ήτοι την κάλυψη ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, σε βάρος των συνταξιούχων του δημοσίου, οι οποίοι και μετά την ένταξη του συστήματός τους στο οργανωτικό σχήμα του ΕΦΚΑ αποτελούν αυτοτελή και όλως διακριτή κατηγορία από τους λοιπούς ασφαλισμένους που εντάσσονται στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, η οποία δεν συνδέεται με τα υφιστάμενα, κατά την ένταξη του συστήματός τους στον ΕΦΚΑ, ελλείμματα των φορέων αυτών. Επομένως, όπως έχει κριθεί και με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας υπό το προϊσχύσαν νομικό καθεστώς, εξακολουθεί η εισφορά αυτή, και μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4387/2016, να αντίκειται στο Σύνταγμα.

**78.24.** Ειδικότερα, η επιβολή και παρακράτηση από τη σύνταξη της κατηγορίας αυτής συνταξιούχων της εισφοράς αλληλεγγύης, για το χρονικό διάστημα έως τις 31.12.2018, που η εισφορά αυτή προοριζόταν να χρηματοδοτήσει την αποκατάσταση των ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 38 παρ. 1 του ν.3863/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 29 παρ. 2 και 3 του ν. 4325/2015), αντιβαίνει στις ως άνω συνταγματικές αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος. Και τούτο, διότι δεν επιτρέπεται η ομοιόμορφη επιβάρυνση των συνταξιούχων του δημοσίου με μόνο κριτήριο την ένταξή τους στον νέο συνταξιοδοτικό φορέα, με την υποχρέωση κάλυψης των ελλειμμάτων απορροφώμενων φορέων κοινωνικής ασφάλισης, έστω και αν αυτά μετά την ενοποίηση περιήλθαν στο παθητικό του προερχόμενου από την ενοποίηση φορέα, δεδομένου ότι με τον τρόπο αυτό εξομοιώνονται κατά τούτο κατηγορίες συνταξιούχων που τελούν υπό διαφορετικές σαφώς συνθήκες, στον βαθμό που η εν λόγω κατηγορία συνταξιούχων, αφού κατά το Σύνταγμα δεν δύναται να εντάσσεται σε σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, δεν είναι νοητή ούτε η επιβάρυνσή της με τα ελλείμματα του συστήματος αυτού ούτε η άντληση άμεσης ασφαλιστικής ωφέλειας από αυτό, όπως συμβαίνει με τους απασχολούμενους που εντάσσονται στο κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα. Επομένως, δεν είναι συνταγματικά ανεκτή η κατά τούτο ομοιόμορφη μεταχείριση των προερχόμενων από το δημόσιο συνταξιούχων με εκείνους που προέρχονται από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και άρα η επιβάρυνσή τους με την εν λόγω εισφορά, καθόσον οι συνταξιούχοι του δημοσίου εξακολουθούν να αποτελούν μία αυτοτελή κατηγορία συνταξιούχων, η οποία δεν συνδέεται με τα υφιστάμενα, κατά την ένταξή του συστήματός τους στον ΕΦΚΑ, ελλείμματα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, στην αποκατάσταση των οποίων αποσκοπεί η εν λόγω εισφορά μέχρι τις 31.12.2018, ως μέτρο διαρθρωτικού και δημοσιονομικού χαρακτήρα (βλ. ΕΛΣ II Τμ. .../2019). **78.25.** Άλλωστε, και μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4387/2016 εξακολουθούν να συντρέχουν, για όσο διάστημα η ΕΑΣ διετίθετο για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ΦΚΑ (έως τις 31.12.2018), και οι λοιπές τρεις επάλληλες και αυτοτελείς βάσεις αντισυνταγματικότητας της ΕΑΣ, όπως κρίθηκαν με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας και εκτίθενται αναλυτικά στη σκέψη 76.13 της παρούσας, ήτοι α) η παραβίαση των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ως εκ της αιφνίδιας σύνδεσης των συνταξιούχων του Δημοσίου με τα ήδη γεγενημένα ελλείμματα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, με τους οποίους οι ίδιοι δεν συνδέονται, αφού συνιστούν διακριτή κατηγορία από τους κοινούς ασφαλισμένους, β) η παραβίαση της κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη ως προς τη μη αιτιολόγηση της

κατανομής του βάρους διαγενεακής αλληλεγγύης στους συνταξιούχους και χωρίς τεκμηρίωση του τρόπου καθορισμού του μέτρου και των συντελεστών επιβάρυνσής τους σε σχέση με τον ενεργό ασφαλισμένο πληθυσμό και γ) η έλλειψη ειδικής μελέτης κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, η οποία άλλωστε δεν προκύπτει ότι έχει γίνει για τη συγκεκριμένη εισφορά ούτε και κατά τη θέσπιση του ν. 4387/2016.

**78.26.** Εξ άλλου, οι κρίσεις της 244/2017 απόφασης της Ολομέλειας ως προς την αντισυνταγματικότητα της ΕΑΣ και κατά τις τέσσερεις βάσεις της, όπως αναλυτικά αποτυπώθηκαν στη σκέψη 76.13 της παρούσας, καταλαμβάνουν, κατά την αδιάστικτη, άλλωστε, διατύπωση των κρίσεών της, και το διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής, κατά το οποίο το προϊόν της εισφοράς διοχετεύεται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης των Γενεών (ΑΚΑΓΕ), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 38 παρ. 1 του ν. 3863/2010, όπως αυτές διαδοχικά τροποποιήθηκαν με τις ρυθμίσεις με την υποπαρ. 10 παρ. Β του άρθρου 138 του Ν. 4052/2012, 30 παρ. 3 του ν. 4075/2012 και 29 παρ. 2 του ν. 4325/2015 (Α' 47).

**78.27.** Ειδικότερα, όπως έγινε δεκτό με την εν λόγω απόφαση της Ολομέλειας (βλ. σκέψεις ΙΧ Α και Α.1.), με τις ρυθμίσεις αυτές, συστάθηκε Κεφάλαιο με την επωνυμία «Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών» (ΑΚΑΓΕ) και σκοπό τη δημιουργία αποθεματικών για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), από 1.1.2019 και εφεξής και τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών. Η σύσταση του Κεφαλαίου αυτού εντάχθηκε στο πλαίσιο μίας ευρύτερης μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, που διαδέχθηκε τις μεταρρυθμίσεις των νόμων 1902/1990 (Α' 138), 2084/1992 (Α' 165), 3371/2005 (Α' 178), 3518/2006 (Α' 272). Κύριο άξονα της μεταρρύθμισης αυτής, που αφορούσε αποκλειστικά στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, υπό την έννοια του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος και όχι στο δημόσιο σύστημα συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών, το οποίο διατήρησε την επιβαλλόμενη από το Σύνταγμα αυτοτέλειά του, αποτελούσαν ο συνταγματικά κατοχυρωμένος δημόσιος και υποχρεωτικός χαρακτήρας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Περαιτέρω, διατηρήθηκαν τα βασικά διαχρονικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος (τύπου Bismarck), ήτοι αφενός ο θεσμοθετημένος αναδιανεμητικός χαρακτήρας του συστήματος (pay as you go system), στο οποίο η διαγενεακή αλληλεγγύη οργανώνεται με φορά από τον ενεργό ασφαλισμένο πληθυσμό προς τους ασφαλισμένους για τους οποίους επήλθε ο ασφαλιστικός κίνδυνος, αφού με το κεφάλαιο που σχηματίζεται από τις ασφαλιστικές εισφορές των πρώτων καταβάλλονται οι ασφαλιστικές παροχές στους συνταξιούχους, ενώ με την καταβολή των εισφορών θεμελιώνεται η ασφαλιστική προσδοκία των ενεργών ασφαλισμένων για την καταβολή παροχής μετά την επέλευση κινδύνου και αφετέρου η ιστορικά υιοθετηθείσα οργάνωση του συστήματος στη βάση



των πολλαπλών ασφαλιστικών κοινοτήτων (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008). Με θεμέλιο αυτά τα δομικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής ασφάλισης επιχειρήθηκε ο εξορθολογισμός του θεσμού, με συγχωνεύσεις και ενοποιήσεις φορέων και κλάδων ασφάλισης, χωρίς να μεταβάλλονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, το ύψος και το είδος των παροχών προς τους ασφαλισμένους, με την διατήρηση διακριτών λογαριασμών για κάθε εντασσόμενο τομέα, ενώ διαρθρωτικού χαρακτήρα μέτρο της μεταρρύθμισης αυτής ήταν η σύσταση του ΑΚΑΓΕ. Το Κεφάλαιο αυτό, που συστάθηκε υπό τον άμεσο κρατικό έλεγχο με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της διαγενεακής αλληλεγγύης, εν όψει της ήδη από μακρού χρόνου επελθούσας ανατροπής του ασφαλιστικού ισοζυγίου (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008), λειτουργούσε από τη θεσμοθέτησή του εκτός των στενών ορίων έκαστης ασφαλιστικής κοινότητας. Οργανώθηκε μεν σε ευρύτερη εθνική βάση, ως αποθεματικό σύνταξης με μακροχρόνιο ορίζοντα ενεργοποίησης, πλην εντός του πλαισίου της κοινωνικής ασφάλισης ως συστήματος (βλ. ΣτΕ 3052/2014), χωρίς να συνδέεται με το συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών. Πόρους του Ταμείου αποτελούσαν έσοδα του Κράτους και το προϊόν ειδικώς συνεστημένων κοινωνικών πόρων υπέρ των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, με γνώμονα τη δικαιότερη αναδιανομή τους υπέρ της βιωσιμότητας όχι των επιμέρους ασφαλιστικών κοινοτήτων, αλλά του εν γένει κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, καθόσον τελικοί αποδέκτες των πόρων του Κεφαλαίου ήταν οι κλάδοι σύνταξης όλων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008). **78.28.** Επίσης, με την ίδια απόφαση της Ολομέλειας (βλ. σκέψεις Χ.Α.1. και Α.2.) κρίθηκε ότι από τη γραμματική διατύπωση της εν λόγω διάταξης του ν. 3863/2010, στην οποία σαφώς διαστέλλεται το δημόσιο, ως φορέας συνταξιοδότησης από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης (ΦΚΑ), από τη συστηματική της ένταξη σε νομοθέτημα στο οποίο ως ΦΚΑ νοούνται μόνον οι εμπύκτοντες στο κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα φορείς (βλ. συναφώς και 2 παρ. 4 του ν. 2084/1992, στο οποίο δίδονται οι σχετικοί νομοθετικοί ορισμοί), αλλά και από την κανονιστική σύνδεση της ίδιας ρύθμισης με τον ν. 3655/2008 και το άρθρο 149 αυτού περί της σύστασης του ΑΚΑΓΕ για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των ΦΚΑ, συνάγεται ότι στους ΦΚΑ, στην κάλυψη των ελλειμμάτων και των ασφαλιστικών παροχών των οποίων συμβάλλει η ΕΑΣ κατά την πρώτη φάση λειτουργίας της έως 31.12.2015, αλλά και κατά τη δεύτερη φάση αυτής, δεν περιλαμβάνεται το δημόσιο, ως φορέας συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, σύμφωνα με τον ισχύοντα κατά τον κρίσιμο χρόνο Συνταξιοδοτικό Κώδικα (π.δ. 169/2007). Εφ' όσον, στην προκείμενη περίπτωση, ο Ειδικός Λογαριασμός της ΕΑΣ και το ΑΚΑΓΕ, που συνιστούν Κεφάλαια Εθνικής Σύνταξης με σκοπό τη

χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος και εν μέρει και της κοινωνικής πρόνοιας (βλ. σκέψεις VII.B. και VIII της απόφ. ΕλΣ Ολ. 244/2017), λόγω της προσθήκης προνοιακών στοιχείων στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (βασική σύνταξη), δεν συνδέονται με το δημόσιο, ως συνταξιοδοτικό φορέα, η θεσμοθετούμενη σε βάρος των συνταξιούχων του δημοσίου εισφορά αλληλεγγύης έχει τουλάχιστον ως προς αυτούς χαρακτήρα κοινωνικού πόρου (βλ. σκέψη VII. Β της ΕλΣ Ολ. 244/2017). Συνεπώς, στον βαθμό που δεν έχει επιβληθεί ο πόρος στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, με την επιβάρυνση όλων των πολιτών αναλόγως των δυνάμεών τους, εν όψει και της αρχής της καθολικότητας των δημοσίων βαρών (πρβλ. σχετικά το Γαλλικό σύστημα της Γενικευμένης Κοινωνικής Εισφοράς και της Εισφοράς για την Απόσβεση του Κοινωνικού Χρέους, στο πλαίσιο του οποίου σχετικός κοινωνικός πόρος – φορολογική επιβάρυνση «imposition de toute nature» έχει επιβληθεί στο σύνολο του ασφαλισμένου πληθυσμού της Γαλλίας, τόσο των ενεργών, όσο και των μη ενεργών, απόφ. Γαλ. Συντ/κού Συμβουλίου Νο 90-285 της 28ης Δεκεμβρίου 1990), και στο μέτρο που οι συνταξιούχοι του δημοσίου δεν αντλούν καμία άμεση ωφέλεια από το υπό χρηματοδότηση σύστημα με την ιδιότητά τους ως συνταξιούχων, αντίκειται στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη η επιβολή του επίμαχου πόρου στην κατηγορία αυτή συνταξιούχων, και μάλιστα επί της σύνταξής τους, που συνιστά αμοιβή, καταβαλλόμενη στο πλαίσιο της ειδικής νομικής σχέσης που τους συνδέει με το Κράτος, η οποία τελεί σε αναλογία προς τους μισθούς ενεργείας των μισθωτών του δημοσίου και όχι ασφαλιστική παροχή, υποκείμενη στους δημοσιονομικούς κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού κεφαλαίου. **78.29.** Επί των παραδοχών αυτών η Ολομέλεια στήριξε την πρώτη και δεύτερη βάση της αντίθεσης της επιβολής της εισφοράς στο Σύνταγμα και κατά τις δύο φάσεις επιβολής (μέχρι 31.12.2018 για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ΦΚΑ και από 1.1.2019 και εφεξής για τη διοχέτευση του προϊόντος της στο ΑΚΑΓΕ). Και τούτο, διότι το εν λόγω κεφάλαιο έχει μεν οργανωθεί στη βάση της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, πλην είναι ενταγμένο στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και δεν συνδέεται με το ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών. Περαιτέρω δε, οι άλλες δύο βάσεις αντίθεσης στο Σύνταγμα (βλ. σκέψη 76.13 της παρούσας) αφορούν σε δομικά ζητήματα επιβολής της εισφοράς ανεξαρτήτως του προορισμού της [έλλειψη αιτιολογίας επί της αντιστροφής του βάρους αλληλεγγύης στους συνταξιούχους έναντι των ενεργείας και μη αιτιολόγηση της εσωτερικής διάρθρωσης της εισφοράς (ύψος, συντελεστές κλπ.) εν όψει και της αρχής της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας, μη προηγούμενη εκπόνηση μελέτης κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος]. Τούτο δοθέντων και στον βαθμό που, όπως προεκτέθηκε, δεν έγινε καμία περαιτέρω επαναρρύθμιση της οικείας εισφοράς με γνώμονα τη

συμμόρφωση προς τις κρίσεις της 244/2017, αυτή εξακολουθεί να αντίκειται στο Σύνταγμα και κατά το διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής. Άλλωστε, εφόσον ομόφωνα με την παρούσα γίνεται δεκτό ότι η εισφορά παρέμεινε αντισυνταγματική και υπό την ισχύ του ν. 4387/2016, όπως το καθεστώς του διευκρινίστηκε αναδρομικά με τις διατάξεις των άρθρων 21, 22 και 23 του ν. 4670/2020, και ότι δεν ήρθαν οι κρίσεις της ως άνω απόφασης της Ολομέλειας, παρά τον μετασχηματισμό του ΕΦΚΑ σε Εθνικό Συνταξιοδοτικό - Ασφαλιστικό Σύστημα, αφού η οικεία εισφορά δεν ενσωματώθηκε με συνέπεια και συνεκτικότητα στη ριζική μεταρρύθμιση του οικείου συνταξιοδοτικού συστήματος, τούτο ισχύει πολλώ μάλλον για το διάστημα από 1.1.2019 και εφεξής, αφού καμία νομοθετική μεταβολή δεν επήλθε σε σχέση με το ΑΚΑΓΕ, το οποίο διατηρεί τη φύση του ως Κεφαλαίου ενταγμένου στη δομή της κοινωνικής ασφάλισης και όχι του Εθνικού Συνταξιοδοτικού - Ασφαλιστικού Συστήματος (βλ. άλλωστε και ειδική επιφύλαξη στα πρακτικά της Ολομέλειας της 3ης Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010 για την επαναξιολόγηση της εισφοράς μετά την 1.1.2019).

**78.30.** Ειδικότερα, στο πλαίσιο χρηματοδότησης του δημόσιου συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών, του κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και του κατοχυρωμένου στο άρθρο 21 παρ. 1, 2, 3 και 6 του Συντάγματος συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, που τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους, ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να ιδρύει συνταξιοδοτικά αποθεματικά κεφάλαια (Pension Reserve Funds) για την κάλυψη των υποχρεώσεων όλων των ανωτέρω συστημάτων. Στόχος της σύστασης των κεφαλαίων αυτών είναι η μακροπρόθεσμη ενεργοποίησή τους για την κάλυψη μελλοντικών υποχρεώσεων του συνταξιοδοτικού, ασφαλιστικού και προνοιακού συστήματος (Αποθεματικά Εθνικής Σύνταξης - Sovereign Pension Reserve Funds), είναι δε οργανωμένα στη βάση της εθνικής - διαγενεακής κοινωνικής αλληλεγγύης. Τα κεφάλαια αυτά χρηματοδοτούνται προεχόντως από το Κράτος ή από άλλους ειδικώς συνεστημένους πόρους, η δε λειτουργία τους είναι παρεπόμενη του συνταξιοδοτικού, κοινωνικοασφαλιστικού και προνοιακού συστήματος. Στον βαθμό δε που ο νομοθέτης θεσπίζει δημόσια βάρη για την τροφοδότηση των κεφαλαίων αυτών, τόσο υπό συνθήκες δημοσιονομικής ομαλότητας όσο και υπό συνθήκες δημοσιονομικής και ασφαλιστικής κρίσης, οφείλει να αιτιολογεί τις επιλογές του σεβόμενος αφενός τις βασικές αρχές λειτουργίας και οργάνωσης των υπό χρηματοδότηση συστημάτων, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και τον νόμο, κατά τα προεκτεθέντα, με τη σύνταξη σχετικών αναλογιστικών ή οικονομικών μελετών, από τις οποίες θα προκύπτουν με διαφάνεια οι όροι διάθεσης του προϊόντος των κεφαλαίων αυτών και οι αποδέκτες αυτού και αφετέρου τις αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου, της καθολικότητας και της αναλογικότητας των δημοσίων βαρών (βλ. ΕλΣ Ολ. 244/2017). Εξ άλλου, ο

νομοθέτης, δύναται για την ενίσχυση της βιωσιμότητας αποκλειστικά του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος να θεσμοθετεί και μορφές διαταμειακής κοινωνικής αλληλεγγύης τόσο σε οργανωτικό επίπεδο, με ενοποιήσεις και συγχωνεύσεις ασφαλιστικών φορέων, όσο και σε αμιγώς χρηματοοικονομικό επίπεδο, με τη μεταφορά πλεονασμάτων από οικονομικά εύρωστους σε οικονομικά ασθενέστερους φορείς, στον βαθμό που από τις οργανωτικές διαρθρωτικές αυτές μεταβολές δεν θίγονται οι ασφαλιστικές παροχές που καταβάλλονται στους ασφαλισμένους (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3099/2001, ΣτΕ 2710/2004, 3969/2003 και πρβλ. απόφ. ΔΕΕ της 5.3.2009, C-350/07 *Kattner Stahlbau GmbH κατά Maschinenbau- und Metall- Berufsgenossenschaft*, σκέψη 48). Στο ίδιο πλαίσιο διαταμειακής αλληλεγγύης ο νομοθέτης δύναται να θεσπίζει κανόνες για τη σύσταση κεφαλαίων αποθεματικών κοινωνικής ασφάλισης (Social Security/Public Pension Reserve Funds) με σκοπό τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων των επιμέρους φορέων κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία τροφοδοτούνται κατ' αρχήν από τμήμα των εσόδων των φορέων που συμμετέχουν σε αυτά, από το προϊόν της επένδυσης της περιουσίας των ασφαλιστικών φορέων, καθώς και από ειδικά συνεστημένους κοινωνικούς πόρους ή από κρατική συνδρομή [βλ. άρθρο 67 του ν. 2084/1992 για τη σύσταση του "Λογαριασμού Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ)" με σκοπό την οικονομική ενίσχυση των ελλειμματικών φορέων της κοινωνικής ασφάλισης και επί του οργανωτικού σκέλους αυτού βλ. ΣτΕ Ολομ. 1461/1995, πρβλ. στο γαλλικό δίκαιο την κανονιστική πράξη 96-50, της 24ης Ιανουαρίου 1996, περί της εξόφλησης του κοινωνικοασφαλιστικού χρέους (JORF της 25ης Ιανουαρίου 1996) για τη σύσταση ταμείου απόσβεσης του κοινωνικοασφαλιστικού χρέους (Cades), ΕλΣ Ολ 32/2018, 244/2017]. **78.31.** Εν προκειμένω, το ΑΚΑΓΕ έχει οργανωθεί όχι ως Αποθεματικό Εθνικής Σύνταξης αλλά ως Αποθεματικό Κοινωνικής Ασφάλισης, χωρίς να έχει μεταβληθεί το διαρθρωτικό του πλαίσιο και ο σκοπός του, ακόμη και μετά τον μετασχηματισμό του ΕΦΚΑ σε Εθνικό Συνταξιοδοτικό – Ασφαλιστικό Σύστημα, και χωρίς να έχουν αρθεί οι βάσεις αντισυνταγματικότητας της εισφοράς που έχουν διαγνωσθεί με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας. Η συμμόρφωση προς τις παραδοχές αυτές θα επέβαλλε μία νέα οργανωτική και λειτουργική δομή του ΑΚΑΓΕ, σε συνεκτική και συνεπή σύνδεση με τις παροχές του e-ΕΦΚΑ, και μία τεκμηριωμένη, κατόπιν ειδικής μελέτης, διαμόρφωση του ύψους της εισφοράς κατά τρόπο που αυτή να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της διανεμητικής δικαιοσύνης και των επιμέρους εκφάνσεών της, της ισότητας στα βάρη, της διαγενεακής αλληλεγγύης και της δίκαιης αποταμίευσης (βλ. σκέψη 76.4) και να μπορεί πλέον να αιτιολογηθεί τόσο η επίρριψη ενός τόσο εκτεταμένου βάρους στους συνταξιούχους, που τελούν πλέον σε αδυναμία αναπλήρωσης του εισοδήματός τους, όσο και η τήρηση της εύλογης αναλογίας των συντάξεών τους, μετά την επιβολή της εισφοράς με

τις αποδοχές ενέργειας. **78.32.** Κατόπιν αυτών, αντίθετη εκδοχή κατά την οποία η επιβολή της εισφοράς καθίσταται συνταγματική από 1.1.2019 και εντεύθεν δεν είναι συνεπής προς τις πάγιες παραδοχές του Δικαστηρίου για τη ριζική αντισυνταγματικότητα αυτής από τον χρόνο επιβολής της, σε αντίθεση δε με τις κρίσεις της 244/2017, χωρίς ικανό νομοθετικό έρεισμα και χωρίς την επίκληση οποιουδήποτε θεμιτού λόγου, καθόσον μία τέτοια θέση επιβάλλει πρόσθετο χρονικό φραγμό στις σχετικές αξιώσεις, παρά τη βαρύνουσα αξία που προσέδωσε το ΕΔΔΑ στην εφεξής και χωρίς περαιτέρω χρονικό περιορισμό ικανοποίηση των δικαιούχων (μετά τη δημοσίευση της 244/2017), όπως ήδη εκτέθηκε (σκέψη 76.14), και χωρίς να ικανοποιεί τις απαιτήσεις του ως άνω Δικαστηρίου σε σχέση με την προσήκουσα αιτιολόγηση των δικαστικών αποφάσεων (βλ. ανωτέρω σκ. 76.14 και απόφ. ΕΔΔΑ της 11.1.2007, *Anheuser-Busch Inc. κατά Πορτογαλίας [GC]*, αριθ. 73049/01, §§ 85-86, *Melnychuk κατά Ουκρανίας*, no. 28743/03, *Breierona και λοιποί κατά Τσεχίας*, (dec.), no. 57321/00). Ως εκ τούτου, μία τέτοια θέση οδηγεί σε ευθεία παραβίαση των άρθρων 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, 25 παρ. 1 περ. α', δ' και παρ. 4 του Συντάγματος, 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και 14 αυτής. Η γνώμη όμως αυτή δεν εκράτησε.

**79.** Εν όψει των ανωτέρω, η Ολομέλεια αποφαινεται, επί του δεύτερου σκέλους του προδικαστικού ερωτήματος, ότι η παρακράτηση της ΕΑΣ από τις συντάξεις των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, για την ενίσχυση του ΑΚΑΓΕ, ήτοι Αποθεματικού Εθνικής Σύνταξης που έχει συσταθεί για τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, κατά το χρονικό διάστημα από την 1.1.2019 και εφεξής, δεν αντίκειται, ως εκ της εντεύθεν μεταβολής του προορισμού της Εισφοράς, προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές.

### Για τους λόγους αυτούς

Εξετάζει το παραπεμφθέν από το Τμήμα ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου προδικαστικά ερωτήματα.

Αποφαίνεται, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 69, υπέρ της αντίθεσης των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011 προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και στις από αυτά απορρέουσες αρχές, για το χρονικό διάστημα έως τις 31.12.2018.

Αποφαίνεται, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 79, υπέρ της μη αντίθεσης των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011 προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος

και στις από αυτά απορρέουσες αρχές, για το χρονικό διάστημα από την 1.1.2019 και εφεξής

Παραπέμπει, κατά τα λοιπά, την αγωγή στο ΙΙ (και ήδη Τέταρτο) Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στην Αθήνα, στις 17 Ιουνίου 2020.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ**

**ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΕΦΕΝΤΑΚΗΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση, στις 6 Οκτωβρίου 2021.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**