

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΠΡΑΚΤΙΚΑ

ΤΗΣ 17^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 19^{ης} ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2022

ΜΕΛΗ : Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη και Βασιλική Ανδρεοπούλου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνα Ζώη, Γεωργία Τζομάκα, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Αικατερίνη Μποκώρου, Βασιλική Πέππα, Γρηγόριος Βαλληνδράς, Κωνσταντίνα Σταμούλη, Ευφροσύνη Παπαδημητρίου, Χριστίνα Κούνα, Γεώργιος Παπαϊσιδώρου, Ιωάννα Ρούλια, Ιωάννης Καλακίκος, Ιωάννης Βασιλόπουλος, Ελένη Σκορδά, Νικόλαος Βόγκας και Ευαγγελία Πασπάτη, Σύμβουλοι. Οι Αντιπρόεδροι Σωτηρία Ντούνη και Αγγελική Μαυρουδή και οι Σύμβουλοι Ελένη Λυκεσά, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Κωνσταντίνος Κρέπης, Αντιγόνη Στίνη, Δημήτριος Κοκοτσής και Άννα Παπαπαναγιώτου απουσίασαν δικαιολογημένα.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Σταμάτιος Πουλής.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ : Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος στην Υπηρεσία Επιτρόπου "Γραμματεία" του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ΘΕΜΑ Α΄

Με την αρχή της συνεδρίασης, ο Πρόεδρος Ιωάννης Σαρμάς έδωσε τον λόγο στον Σύμβουλο Δημήτριο Τσακανίκα, μέλος του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων, προκειμένου να εισηγηθεί το θέμα της ημερήσιας διάταξης με τίτλο «Προϋποθέσεις επεξεργασίας και εκφοράς γνώμης επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που με βάση το περιεχόμενό τους δεν υπάγονται εν όλω ή εν μέρει στην υποχρεωτική, κατά τα άρθρα 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1 περ. δ΄ του Συντάγματος, γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου», το οποίο εισάγεται προς κρίση ενώπιον του Σώματος, σύμφωνα με τα άρθρα 20 παρ. 1 του ν. 4820/2021 (Α΄ 130) και 4 παρ. 1 περ. ε΄ του ισχύοντος Κανονισμού λειτουργίας

του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Β΄ 2523/14.6.2021) λόγω της σοβαρότητας και του χαρακτήρα του ζητήματος ως γενικότερου ενδιαφέροντος.

Ο Σύμβουλος Δημήτριος Τσακανίκας αναφορικά με το θέμα αυτό εξέθεσε τα ακόλουθα:

1. Στον ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» (Α΄ 130) ορίζεται, στο άρθρο 1, ότι «Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και συγχρόνως ο ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου της χώρας. (...)», στην παράγραφο 1 του άρθρου 2, ότι «Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του εγγυάται την τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου, της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της δίκαιης δίκης» και στο άρθρο 10, ότι «1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 73 και την περ. δ΄ της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, για τα νομοσχέδια που αφορούν σε συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης». Περαιτέρω, στον ίδιο ως άνω νόμο, ορίζεται, στην παράγραφο 1 του άρθρου 27, ότι «Το Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων είναι αρμόδιο για: (...), β) την προετοιμασία των συνταξιοδοτικών γνωμοδοτήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κάθε άλλης γνωμοδότησης που ζητείται από αυτό, (...) ζ) τη διάγνωση των επιπτώσεων που συνεπάγονται στη δημοσιονομική βιωσιμότητα η δημόσια ασφάλιση και εν γένει οι δαπάνες του κοινωνικού κράτους (...)», στο άρθρο 54, ότι με την έκθεση του άρθρου 53 (επί του απολογισμού και ισολογισμού του κράτους) «(...) το Ελεγκτικό Συνέδριο ενημερώνει επίσης τη Βουλή για ζητήματα σχετικά, ιδίως, με (...) τις επιπτώσεις που συνεπάγονται στη δημοσιονομική βιωσιμότητα η δημόσια ασφάλιση και εν γένει οι δαπάνες του κοινωνικού κράτους, (...)», στο άρθρο 56 ότι «1. Τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια που αποστέλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο για γνωμοδότηση, πριν κατατεθούν στη Βουλή, εισάγονται στο Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων και ανατίθενται άμεσα από τον Πρόεδρο του Τμήματος σε Σύμβουλο που υπηρετεί σ' αυτό για να προετοιμάσει την εισήγησή του για την Ολομέλεια.. (...) Το Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων επεξεργάζεται το σχέδιο γνωμοδότησης πριν από τη διαβίβασή του στην Ολομέλεια. 2. Το Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων μπορεί να επιληφθεί συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου ακόμη και αν αυτό δεν υπόκειται εν όλω ή εν μέρει στην υποχρεωτική, κατά το Σύνταγμα, γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν αυτό ζητηθεί από τον αρμόδιο Υπουργό ή τη Βουλή» και στο άρθρο 57 ότι «Για την προετοιμασία των σχεδίων γνωμοδοτήσεων επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, το Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων επικουρείται από τα επιστημονικά συμβούλια που λειτουργούν στη γραμματεία του. Το Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων ενημερώνεται από τα συμβούλια για κάθε ζήτημα σχετικό με τη συνταξιοδοτική νομοθεσία και νομολογία, τη βιωσιμότητα του συστήματος δημόσιας ασφάλισης καθώς και τις εναλλακτικές λύσεις που προτείνονται ή δοκιμάζονται διεθνώς».

2. Από τον συνδυασμό των ανωτέρω παρατιθέμενων διατάξεων συνάγεται ότι η απονεμηθείσα εκ του άρθρου 98 παρ. 1 περ. δ' Συντάγματος γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορά, κυρίως σε συνταξιοδοτικά νομοσχέδια που υποβάλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών και με τα οποία είτε θεσπίζονται προϋποθέσεις απονομής σύνταξης ή αναγνώρισης υπηρεσίας για την απονομή σύνταξης, είτε επιβάλλονται περικοπές ή αυξήσεις στις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις, είτε, χωρίς να ρυθμίζουν τα ανωτέρω, συνεπάγονται απλώς συνταξιοδοτικές συνέπειες εξ αυτών που καθιερύουν την κατά το άρθρο 73 παρ. 2 γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτικά της 1^{ης} Ειδ.Συν. της 20.2.2012, της 2^{ης} Ειδ.Συν. της 28.3.2012, 1^{ης} Ειδ.Συν. της 16.2.2022). Η εν λόγω αρμοδιότητα δεν ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν οι υπό ψήφιση διατάξεις νομοσχεδίου, το οποίο φέρεται ως συνταξιοδοτικό, έχουν διοικητικό περιεχόμενο. Η γνωμοδότηση που παρέχεται κατά τα ανωτέρω από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι απαραίτητο στοιχείο της νομοθετικής παραγωγής σε συνταξιοδοτικά νομοσχέδια με το ως άνω περιεχόμενο, παρέχεται δηλαδή υποχρεωτικά, η Βουλή, όμως, δεν δεσμεύεται από αυτή και δεν υποχρεούται να συμμορφωθεί με το περιεχόμενό της. Πρόκειται δηλαδή για απλή γνώμη με συμβουλευτικό περιεχόμενο, η δε υποχρεωτική αυτή γνωμοδοτική παρέμβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξασφαλίζει την ενότητα κατά την ανάπτυξη του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος στο σύνολό του και καλύπτει το μεν, την εναρμόνιση των υπό εξέταση κανόνων του συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου στο εσωτερικό του συστήματος, το δε, την ορθολογική του διάρθρωση, καθώς και τη συμβατότητα των διατάξεών του προς τη συνταγματική τάξη (βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτικά της 6^{ης} Γεν.Συν. της 3.6.1998).

3. Περαιτέρω, δοθέντος ότι η άσκηση των γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου επεκτείνεται, όπως ρητώς ορίζεται στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. δ' του Συντάγματος, και σε κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος, το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με το άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4820/2021, που μεταξύ άλλων ρυθμίζει τις λεπτομέρειες άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών, μπορεί επίσης να επιληφθεί και επί σχεδίων συνταξιοδοτικών διατάξεων, που δεν αναφέρονται εν όλω ή εν μέρει στα θέματα που εγκαθιδρύουν την κατά τα ανωτέρω υποχρεωτική γνωμοδοτική του αρμοδιότητα. Η επικουρική, όμως, αυτή δυνατότητα εκκίνησης της διαδικασίας γνωμοδότησης ενώπιον του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου δεν ενεργοποιείται σε κάθε περίπτωση αλλά μόνο όταν τούτο ζητηθεί από τον αρμόδιο Υπουργό ή τη Βουλή. Για την παροχή δε γνώμης επί των νομοσχεδίων αυτών ακολουθείται, η ίδια διαδικασία που προβλέπουν οι διατάξεις του ν. 4820/2021 για τα νομοσχέδια του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή εισάγονται, πριν κατατεθούν στη Βουλή, στο Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων του Δικαστηρίου, το οποίο, επικουρούμενο από τα αρμόδια επιστημονικά συμβούλια που λειτουργούν στη γραμματεία του, επεξεργάζεται το οικείο σχέδιο γνωμοδότησης πριν από τη διαβίβασή του στην Ολομέλεια, η οποία

αποφαίνεται τελικώς περί αυτού. Υπαγορευόμενη σε μεγάλο βαθμό από τις διατάξεις του ν. 4387/2016 όπως ισχύουν, σύμφωνα με τις οποίες το σύστημα απονομής συντάξεων κατέστη ενιαίο για την συντριπτική πλειοψηφία των ασφαλισμένων και συνταξιούχων του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα ενσωματώνοντας σε αυτό στοιχεία κοινωνικής και παράλληλα κρατικής ασφάλισης, ως αυτά που είχε διακεκριμένως υπόψη του το 1975 ο συνταγματικός νομοθέτης, και υπό την έννοια αυτή, ένα ενιαίο σύστημα δημόσιας ασφάλισης σε αντιδιαστολή προς ό,τι θα μπορούσε να αποκληθεί ως ιδιωτική (βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτικά της 1ης Ειδ.Συν. της 12.2.2020), η κατά το άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4820/2021 αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να γνωμοδοτεί για ρυθμίσεις για τις οποίες, ως εκ του μη συνταξιοδοτικού, κατά τη συνταγματική έννοια, χαρακτήρα τους, τέτοια υποχρέωση δεν υφίσταται, συνδέεται αφεύκτως με τη θεσπιζόμενη στα άρθρα 27 και 57 του ν. 4820/2021 αρμοδιότητα του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων του Δικαστηρίου να παρακολουθεί μεταξύ άλλων τη λειτουργία του ενιαίου αυτού συστήματος δημόσιας ασφάλισης και να εντοπίζει τυχόν σοβαρούς κινδύνους που επιφέρουν στη βιωσιμότητά του μείζονος σπουδαιότητας νομοσχέδια. Τυχόν αντίθετη άποψη δεν βρίσκει έρεισμα στις ασκούμενες με βάση το Σύνταγμα και τον ν. 4820/2021 ελεγκτικές γνωμοδοτικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και περαιτέρω δεν εξυπηρετεί τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε η ως άνω μη υποχρεωτική γνωμοδοτική αρμοδιότητα, δηλαδή να αποκτήσουν οι γνωμοδοτήσεις του Δικαστηρίου ευρύτερη εμβέλεια που θα εκτείνεται και στη συμβολή των εκάστοτε προτεινόμενων ρυθμίσεων στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος παρέχοντας ως προς το ζήτημα αυτό στα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας αξιόπιστη και επιστημονικά τεκμηριωμένη πληροφόρηση.

4. Επομένως, η προβλεπόμενη στο άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4820/2021 γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργοποιείται εφόσον οι διατάξεις που εισάγονται προς γνωμοδότηση με βάση το άρθρο αυτό θίγουν προδήλως τη βιωσιμότητα του δημοσίου συστήματος κύριας ή επικουρικής ασφάλισης, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί μετά και την ισχύ των νόμων 4387/2016 και 4826/2021. Προκειμένου δε να διαπιστωθεί αν οι διατάξεις αυτές εισάγονται, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, παραδεκτώς για γνωμοδότηση, το αρμόδιο Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων του Δικαστηρίου, λαμβάνοντας υπόψη σχετική τεκμηρίωση και ενημέρωση από το αρμόδιο συμβούλιο εμπειρογνομόνων και περαιτέρω συνεκτιμώντας τις απόψεις που τυχόν αναπτύσσονται στο οικείο διαβιβαστικό έγγραφο της Βουλής ή του αρμόδιου Υπουργού σχετικά με τις επιπτώσεις που προκαλούν οι διατάξεις του νομοσχεδίου αυτού στη βιωσιμότητα του δημόσιου ασφαλιστικού συστήματος, εξετάζει ειδικότερα αν (α) το αντικείμενο των διατάξεων του νομοσχεδίου αφορά σε μεγάλο αριθμό συνταξιούχων ή ευρείες κατηγορίες κυρίως ή επικουρικής ασφαλισμένων,

(β) με τις διατάξεις αυτές θεσπίζονται μεταρρυθμίσεις στη φύση, δομή και λειτουργία του δημόσιου ασφαλιστικού συστήματος και (γ) οι εν λόγω διατάξεις αναμένεται ευλόγως να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις, θετικές ή αρνητικές, στα μεγέθη του κρατικού προϋπολογισμού ή των προϋπολογισμών των συνταξιοδοτικών φορέων.

Η Ολομέλεια, ύστερα από συζήτηση μεταξύ των μελών της και με τη σύμφωνη γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, αποδέχθηκε ομόφωνα την εισήγηση του Συμβούλου Δημητρίου Τσακανίκα.

Μετά το τέλος της συνεδρίασης, η οποία διεξήχθη με τηλεδιάσκεψη, με τη χρήση του επίσημης κρατικής πλατφόρμας e-Presence.gov.gr, σύμφωνα με το άρθρο 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020, συντάχθηκε το παρόν τμήμα του πρακτικού, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από τον Πρόεδρο, υπογράφεται από τον ίδιο και τη Γραμματέα.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ

Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας

Ελένη Αυγουστόγλου