

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 2^{ης} ΕΙΔΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 8^{ης} ΑΥΓΟΥΣΤΟΥ 2019 (ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ ΤΟΥ Δ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΚΟΠΩΝ)

Μ Ε Λ Η : Ιωάννης Σαρμάς, πρώτος Αντιπρόεδρος, κωλυομένης της Προέδρου, Μαρία Αθανασοπούλου, Αντιπρόεδρος, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ειρήνη Κατσικέρη, Αικατερίνη Μποκώρου, Αντιγόνη Στίνη, Βασιλική Πέππα, Σύμβουλοι.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Ευάγγελος Καραθανασόπουλος, Αντεπίτροπος Επικρατείας.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ : Γεώργιος Καρασαββίδης, Προϊστάμενος Τμήματος, που αναπληρώνει νόμιμα την Επίτροπο της Γραμματείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ελένη Αυγουστόγλου, που απουσίασε δικαιολογημένα.

Η Σύμβουλος Αικατερίνη Μποκώρου, που ορίστηκε από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εισηγήτρια, φέρει προς συζήτηση την συνοπογραφόμενη από τους Υπουργούς Οικονομικών, Εσωτερικών, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων [τροπολογία στις] διατάξεις το[υ] από 2 Αυγούστου 2019 σχεδίου νόμου που απεστάλη[...] στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το 88413 Εξ 2019/ΥΠΟΙΚ 07/08/2019 έγγραφο του Υπουργού Οικονομικών, (αριθμ. 574/07/08/2019 Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο) για να γνωμοδοτήσει επ' αυτών η Ολομέλεια, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος.

Το κείμενο αυτών έχει ως εξής:

« Τροπολογία στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών »

«Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση και άλλα επείγοντα ζητήματα»

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΔΙΑΤΑΞΗ

1. Το συνολικό ακαθάριστο ποσό κάθε μηνιαίας κύριας σύνταξης ή περισσότερων της μιας συντάξεων λόγω γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου που χορηγούνται από τον ΕΦΚΑ και εφόσον μέρος του χρόνου ασφάλισης

διανύθηκε ή ανάγεται έως και 31-12-2016, ανέρχεται κατ' ανώτατο όριο στο δωδεκαπλάσιο της εθνικής σύνταξης της παραγράφου 6 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016 που αντιστοιχεί σε είκοσι χρόνια ασφάλισης, όπως το ποσό αυτής ισχύει κάθε φορά. Το οριζόμενο στο προηγούμενο εδάφιο ανώτατο όριο καταλαμβάνει και τις κάθε είδους προσαυξήσεις της σύνταξης ή των συντάξεων, ενώ δεν καταλαμβάνει τα ποσά των χορηγούμενων από τον ΕΦΚΑ επιδομάτων αναπηρίας.

2. Το ανώτατο όριο της παρ. 1 εφαρμόζεται και στις συντάξεις που έχουν χορηγηθεί έως και την 12.5.2016 ή ανατρέχουν στην ίδια ημερομηνία και οι οποίες επανυπολογίστηκαν με βάση τα άρθρα 14 και 33 του ν. 4387/2016 όπως ισχύουν. Η τυχόν προσωπική διαφορά που έχει προκύψει από την αναπροσαρμογή ανακαθορίζεται με βάση το νέο ανώτατο όριο.

3. Ποσά από συντάξεις που έχουν απονεμηθεί ή επανυπολογιστεί μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 και έχουν ήδη καταβληθεί, ενώ υπερβαίνουν το ανώτατο όριο της παρ. 1, προσαρμόζονται στο οριζόμενο από τις παρ. 1 και 2 ποσό από την ημερομηνία έναρξης καταβολής τους ή επανυπολογισμού τους. Τυχόν επιπλέον διαφορές ποσών συντάξεων αναζητούνται άτοκα ως καλοπίστως εισπραχθέντα και επιστρέφονται με παρακράτηση σε ποσοστό 20% της μηνιαίας καταβαλλόμενης σύνταξης και μέχρι ολοσχερούς εξοφλήσεως.

Αθήνα, 2 Αυγούστου 2019

Οι Υπουργοί

Οικονομικών

Εσωτερικών

Εργασίας & Κοινωνικών
Υποθέσεων

Ο Αντεπίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο
Ευάγγελος Καραθανασόπουλος ανέφερε τα ακόλουθα:

Εισάγουμε ενώπιον της Ολομέλειας του Σώματος, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 1 περ. γ' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52), την από 2.8.2019 τροπολογία στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Ρύθμιση του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση και άλλα επείγοντα ζητήματα», η οποία συνοπογράφεται από τους Υπουργούς Οικονομικών, Εσωτερικών και Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, και μας απεστάλη με το αριθμ. πρωτ. Υπ.Οικ.. 88413/ΕΞ/2019/7.8.2019 έγγραφο του Γραφείου του Υπουργού Οικονομικών (αριθμ. πρωτ. ΓΕΕ: 574/7.8.2019), προκειμένου να εκφέρει η Ολομέλεια την προβλεπόμενη από τις διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδότησή της, και εκθέτουμε τα ακόλουθα:

Με τις προτεινόμενες διατάξεις, οι οποίες διαρθρώνονται σε τρεις (3) συνολικώς παραγράφους ενός ενιαίου άρθρου επέρχονται αλλαγές σε σειρά διατάξεων του ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 85).

Επί των επιμέρους ρυθμίσεων:

παρ. 1: Η προτεινόμενη ρύθμιση, στο βαθμό που αφορά στις συντάξεις δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών (Κεφάλαιο Β' του ν.4387/2016), δεν συνοδεύεται από κάποια ειδικότερη αιτιολογία και μελέτη, από την οποία θα τεκμηριωνόταν η προσφορότητα του μέτρου (πρβλ. Ε.Σ πρακτ. Ολομ. της 1ης Ειδ. Συν. της 20.4.2016), ενώ, περαιτέρω, η ρύθμιση αυτή, κατά το μέρος που καταλήγει στην οριζόντια περικοπή των συντάξεων φαίνεται να μην λαμβάνει υπόψη την αρχή της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας (πρβλ. απόφ. Ολομ. Ε.Σ. 1277/2018).

παρ. 2: Ισχύουν οι παρατηρήσεις της προηγούμενης παραγράφου.

παρ. 3: Αναφορικά με την περίπτωση γ' της προτεινόμενης διάταξης, η αναζήτηση ποσών συντάξεων που έχουν ήδη απονεμηθεί ή επανυπολογιστεί και καταβληθεί μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 ενδέχεται να αντίκειται, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών χαρακτηριστικών κάθε ατομικής περίπτωσης, στις αρχές της χρηστής διοίκησης, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Αθήνα, 8 Αυγούστου 2019
Ο Αντεπίτροπος Επικρατείας

ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΚΑΡΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Η Ολομέλεια έκρινε αρχικά ότι νομίμως συγκροτήθηκε με την παρούσα σύνθεση, σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ. 3 του Κώδικα Νόμων περί Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4129/2013) και με το από 22 Μαΐου 2019 Πρακτικό Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί συγκροτήσεως τμημάτων διακοπών στο Δικαστήριο.

Οι προσελθόντες, ύστερα από αίτημα του προεδρεύοντος της Ολομέλειας, υπηρεσιακοί παράγοντες («...» Διευθυντής του Γραφείου

Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και «...», Ειδικός Συνεργάτης του Υπουργού) έδωσαν τις ακόλουθες εξηγήσεις επί της ανάγκης θέσπισης της προτεινόμενης διάταξης: (1) Υπό την ισχύουσα νομοθεσία δεν υφίσταται ανώτατο όριο συνταξιοδοτικών παροχών για τους πριν από την 31-12-2016 συνταξιοδοτηθέντες. (2) Παρατηρήθηκε ότι για μερικές κατηγορίες συνταξιούχων, είτε λόγω του τρόπου υπολογισμού των αποδοχών τους (συμβολαιογράφοι, μηχανικοί) είτε λόγω εξαιρετικώς υψηλών αποδοχών (υπάλληλοι τραπεζών) η εφαρμογή των ρυθμίσεων του ν. 4387/2016 οδήγησε σε κανονισμό ιδιαίτερος υψηλών συνταξιοδοτικών παροχών, μη συμβατών με τις αρχές που διέπουν το νομοθέτημα. (3) Η ρύθμιση δεν αφορά άμεσα τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους διότι δεν είναι δυνατόν, εφόσον αυτοί δεν συνταξιοδοτούνται και από άλλο λόγο, να δικαιούνται συντάξεως σε ύψος αποδοχών ως αυτό που η προτεινόμενη ρύθμιση επιδιώκει να αποκλείσει. Μόνον αν δικαιούνται συντάξεως και από άλλο λόγο, μόνο τότε ενδέχεται, οι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, να υπαχθούν στην προτεινόμενη ρύθμιση. (4) Το όριο που τίθεται ως οροφή συντάξιμων αποδοχών, ήτοι το δωδεκαπλάσιο της εθνικής σύνταξης (ν. 4387/2016, άρθρο 7 παρ. 6) ετέθη, ύστερα από ενδο-υπηρεσιακούς υπολογισμούς, που δεν αποτυπώθηκαν όμως σε έκθεση δυνάμενη να κοινοποιηθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου να μη θιγεί ο ανταποδοτικός χαρακτήρας του συστήματος ενόψει του ύψους των συντάξεων που αναμένεται ότι αποτελεί τον κανόνα κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων του ν. 4387/2016.

Ακολούθως, η εισηγήτρια Σύμβουλος παρουσίασε την εισήγησή της.

Η Ολομέλεια, ύστερα από διαλογική συζήτηση μεταξύ των μελών της, δέχθηκε την εισήγηση της Συμβούλου Αικατερίνης Μποκόρου.

Η γνώμη της Ολομέλειας είναι η ακόλουθη:

ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

1. Για να είναι συμβατή με το άρθρο 73 παρ. 2 εδάφιο β' του Συντάγματος η προτεινόμενη ρύθμιση πρέπει, εφόσον αυτή δεν περιληφθεί σε αυτοτελές νομοθέτημα, να ενταχθεί σε διακριτό κεφάλαιο νομοθετήματος που περιέχει και άλλες ρυθμίσεις επιπλέον δε στον τίτλο του νομοθετήματος να γίνει αναφορά στις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις που αυτό περιλαμβάνει.

2. Πρέπει να διευκρινισθεί αν με την προτεινόμενη ρύθμιση εισάγεται νέα διάταξη στο ν. 4387/2016 ή αν τροποποιείται υφιστάμενη διάταξη του νόμου αυτού.

3. Ενόψει του ότι στο συνταξιοδοτικό –ασφαλιστικό καθεστώς του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) εντάσσονται μετά την ισχύ του ν.4387/2016 τόσο οι υπάλληλοι του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των λοιπών ν.π.δ.δ., που συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο ή διέπονται από το ίδιο νομοθετικό καθεστώς, όσο και οι υπάλληλοι των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης που υπήχθησαν στον Ε.Φ.Κ.Α., ενδείκνυται να χρησιμοποιείται, προς αποφυγή σύγχυσης, όταν πρόκειται για ρύθμιση που αφορά σε συντάξεις, ο όρος «σύνταξη από οποιαδήποτε αιτία» έναντι του όρου «σύνταξη λόγω γήρατος ή αναπηρίας ή θανάτου», ο οποίος παραπέμπει αποκλειστικά και μόνο στην ορολογία του κοινωνικοασφαλιστικού και όχι και του συνταξιοδοτικού δικαίου των δημοσίων και εξομοιούμενων προς αυτούς υπαλλήλους.

ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Επί της παραγράφου 1

4. Ο καθορισμός αριθμητικά ενός ανώτατου ορίου συνολικού ακαθάριστου ποσού μηνιαίας κύριας σύνταξης ή περισσότερων της μία συντάξεων ενδέχεται να εγείρει ζητήματα συνταγματικότητας ή αντίθεσης στις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις του άρθρου 1 του 1ου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. για ορισμένες κατηγορίες δημοσίων λειτουργών με συνταγματική προστασία.

5. Κατά τη γνώμη όμως της Συμβούλου Βασιλικής Πέππα η προτεινόμενη ρύθμιση, στο βαθμό που αφορά στις συντάξεις δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών (Κεφάλαιο Β΄ του ν.4387/2016), δεν συνοδεύεται από κάποια ειδικότερη αιτιολογία και μελέτη, από την οποία θα τεκμηριωνόταν η προσφορότητα του μέτρου (πρβλ. Ε.Σ πρακτ. Ολομ. της 1ης Ειδ. Συν. της 20.4.2016), ενώ, περαιτέρω, η ρύθμιση αυτή, κατά το μέρος που καταλήγει στην οριζόντια περικοπή των συντάξεων φαίνεται να μην λαμβάνει υπόψη την αρχή της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας (πρβλ. απόφ. Ολομ. Ε.Σ. 1277/2018).

6. Περαιτέρω επισημαίνεται ότι η λέξη «ανάγεται», εφόσον με αυτήν δεν περιγράφεται κάποια ειδική νομική κατάσταση, αποτελεί πλεονασμό, ως κατ' ουσία επανάληψη της αμέσως προηγηθείσας αυτής λέξης «διανύθηκε».

Επί της παραγράφου 2

7. Ενόψει του ότι με το άρθρο 1 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. δεν κατοχυρώνεται το δικαίωμα σε σύνταξη ορισμένου ύψους, δεν αποκλείεται, καταρχήν, διαφοροποίηση του ύψους της συνταξιοδοτικής παροχής, αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες. Επομένως, η εφαρμογή του ανώτατου ορίου της παρ.1 και στις ήδη κανονισθείσες συντάξεις, εφόσον συντρέχουν οι αναφερόμενοι στην αιτιολογική έκθεση της διάταξης και την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης λόγοι της αναγκαιότητας και προσφορότητας του περιορισμού αυτού, παρίσταται κατ' αρχήν δικαιολογημένη (οράτε όμως παράγραφο 4 του παρόντος).

8. Περαιτέρω επισημαίνεται ότι η φράση «ή ανατρέχουν στην ίδια ημερομηνία» αποτελεί πλεονασμό, ως κατ' ουσία επανάληψη της αμέσως προηγηθείσας αυτής φράσης «που έχουν χορηγηθεί έως και».

Επί της παραγράφου 3

9. Η αναδρομική αναζήτηση ποσών ήδη κανονισθεισών ή επανυπολογισθεισών συντάξεων που έχουν καταβληθεί καθ' υπέρβαση του ανώτατου ορίου της παρ.1, εφόσον πρόκειται για συντάξεις που έχουν κανονισθεί ή επανυπολογισθεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του προαναφερόμενου νόμου, ενδέχεται να εγείρει ζήτημα παραβίασης του άρθρου 1 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.

10. Κατά την γνώμη όμως του προεδρεύοντος Αντιπροέδρου, Ιωάννη Σαρμά και της Αντιπροέδρου Μαρίας Αθανασοπούλου, η αναδρομικότητα της ρύθμισης μπορεί να δικαιολογηθεί υπό την άποψη του άρθρου 1 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ καθόσον ο υπολογισμός συντάξεων σε ύψος που υπερβαίνει τις τακτικές αποδοχές ανώτατων κρατικών λειτουργών εν ενεργεία, κατ' εφαρμογή διατάξεων ενός συνταξιοδοτικού νομοθετήματος που στηρίζεται - κατά τις οικείες εξαγγελίες του - στις αρχές της εθνικής αλληλεγγύης και της περιορισμένης μόνον ανταποδοτικότητας, είναι πρόδηλο ότι δεν μπορεί παρά να οφείλεται σε αδικαιολόγητη εσωτερική αντίφαση του νομοθετήματος, το οποίο παρέλειψε να θεσπίσει οροφή στις συνταξιοδοτικές αποδοχές. Ως εκ τούτου θεμιτώς περιορίζονται τα περιουσιακά δικαιώματα του εισπράξαντος συνταξιοδοτικές παροχές ανώτερες του ως άνω ευλόγου ορίου του δωδεκαπλασίου, εν όψει μάλιστα και της πρόβλεψης περί τμηματικής επιστροφής, σε χαμηλό ποσοστό, των εισπραχθέντων ποσών. Ο προεδρεύων Αντιπρόεδρος εξήγησε ειδικότερα ότι η *επέμβαση εν προκειμένω* στην περιουσία των εισπραξάντων εξαιρετικώς υψηλές συνταξιοδοτικές παροχές διενεργείται βάσει νομοθετικής ρύθμισης

που στοχεύει τη διόρθωση προδήλου σφάλματος δημιουργήσαντος αδικαιολογήτως ευνοούμενους, - εν όψει των αρχών της οικείας νομοθεσίας - συνταξιούχων, το δε μέτρο που χρησιμοποιείται προς επίτευξη του στόχου, ήτοι, η κατά τα ανωτέρω τμηματική επιστροφή, εμφανίζεται ως πρόσφορο και αναγκαίο για την αποκατάσταση της μη συμβατής με τις αρχές του νομοθετήματος εύνοιας που επεδείχθη σε ορισμένες κατηγορίες συνταξιούχων.

Μετά το τέλος της συνεδρίασης συντάχθηκε το παρόν πρακτικό, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από τον Πρόεδρο, υπογράφεται από τον ίδιο και τον Γραμματέα.

[Το παρόν, που συντάχθηκε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, μπορεί να υποστεί αλλαγές προς διόρθωση τυπικών σφαλμάτων που ενδεχομένως θα εντοπιστούν].

Εκδόθηκε στις 8 Αυγούστου 2019.

Ο ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΙΩΑΝΝΗ ΣΑΡΜΑΣ

Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΑΡΑΣΑΒΒΙΔΗΣ

Για την ακρίβεια
Ο Γραμματέας

Γεώργιος Καρασαββίδης