

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

## ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 8 Μαΐου 2019, με την εξής σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Προεδρεύων Αντιπρόεδρος, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή και Μαρία Αθανασοπούλου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, 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 Μποκόρου 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, επί του προδικαστικού ερωτήματος, κατ' εφαρμογή του άρθρου 108 Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981, αναφορικά με την αντίθεση στο Σύνταγμα αφενός των διατάξεων του ν. 4387/2016 με τις οποίες υπήχθησαν οι στρατιωτικοί υπάλληλοι και συνταξιούχοι στο ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ν. 4387/2016 και, αφετέρου, μετά την ένταξή τους στο καθεστώς αυτό, της παρακράτησης από τη σύνταξή τους της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 και, συνακόλουθα, των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, το οποίο υποβλήθηκε με την 278/2019 απόφαση του ΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως διορθώθηκε με την 665/2019 όμοια, και ανέκυψε κατά την εκδίκαση της από 27.12.2017 (με αριθμό βιβλίου δικογράφων 3502/29.12.2017) αγωγή των:

- 1) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 2) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 3) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 4) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,

- 5) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 6) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 7) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 8) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 9) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 10) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 11) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 12) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,
- 13) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ...,

14) ..., κατοίκου ... (οδός ...), με ΑΦΜ ..., οι οποίοι παραστάθηκαν διά του πληρεξουσίου δικηγόρου τους Αθανασίου Γεωργακάκη (ΑΜ/ΔΣ ... 1374), πλην του πρώτου εξ αυτών ο οποίος παραστάθηκε μετά του πληρεξουσίου αυτού δικηγόρου και του ένατου εξ αυτών ο οποίος παραστάθηκε αυτοπροσώπως με την ιδιότητά του ως δικηγόρος.

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

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο των εναγόντων, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της αγωγής.

Τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, ο οποίος ζήτησε την απόρριψη της αγωγής.

Τον Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος ανέπτυξε την από 8.5.2019 γνώμη του, σύμφωνα με την οποία: (α) Η διά των διατάξεων του ν. 4387/2016 υπαγωγή των δημοσίων εν γένει λειτουργιών και υπαλλήλων σε ενιαίο φορέα κοινωνικής ασφάλισης αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων του Συντάγματος, με τις οποίες κατοχυρώνεται ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των ως άνω προσώπων (άρθρα 87 και επ. από τα οποία απορρέει η ιδιαίτερη θέση των δικαστικών λειτουργιών, άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος ως προς τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων, άρθρο 16 ως προς τους πανεπιστημιακούς, άρθρο 21 ως προς τους ιατρούς που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς για την προστασία της υγείας των πολιτών και άρθρα 103 και 104 ως προς τους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και άρθρα 73 παρ. 2 και 3 ως προς τις ειδικές διαδικαστικές ρυθμίσεις για την προπαρασκευή και τη νομοπαραγωγική διαδικασία επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, άρθρο 80 ως προς την απονομή των συντάξεων, όπως και άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος ως προς την ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή σύνταξης). (β) Μετά τη διαπίστωση της αντίθεσης στις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις της υπαγωγής των ανωτέρω συνταξιούχων στο ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ν. 4387/2016, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος της αντίθεσης με τις προμνησθείσες

συνταγματικές διατάξεις της παρακράτησης από τη σύνταξη των ανωτέρω συνταξιούχων, μετά την ένταξή τους στο καθεστώς αυτό, της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 και, συνακόλουθα, των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, καθόσον εφαρμοστέα είναι και στην περίπτωση τους τα κριθέντα με την απόφαση 244/2017 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

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).

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα και σκέφθηκε σύμφωνα με τον νόμο,

#### **Αποφάσισε τα εξής:**

**1.** Με αγωγή τους ενώπιον του ΙΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι διάδικοι στην παρούσα δίκη, στρατιωτικοί συνταξιούχοι του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης από 1.1.2017, ζήτησαν να αναγνωριστεί η υποχρέωση του εναγόμενου Ελληνικού Δημοσίου να τους καταβάλει, νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής, ως αποζημίωση, τα ποσά που προσδιορίζονται ειδικότερα με την αγωγή για τον καθένα από αυτούς, προς αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστησαν από την παρακράτηση της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων από τη σύνταξή τους, κατά το χρονικό διάστημα από 24.8.2012 έως 29.11.2017.

**2.** Το ΙΙΙ Τμήμα, με την 278/2019 απόφασή του, παρέπεμψε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατά τα ειδικώς οριζόμενα στη σκέψη 34 αυτής, σειρά προδικαστικών ερωτημάτων που ηγέρθησαν κατά την εκδίκαση ενώπιόν του της ως άνω υπόθεσης. Στην εν λόγω σκέψη διαλαμβάνονται τα ακόλουθα: «[Σ]την υπό κρίση υπόθεση ανακύπτει το ζήτημα γενικότερης σημασίας, ήτοι της συμβατότητας με το Σύνταγμα της υπαγωγής, με το άρθρο 4 του ν. 4387/2016, των στρατιωτικών υπαλλήλων και συνταξιούχων στο ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ν. 4387/2016, με τις διατάξεις των άρθρων 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος καθώς και εκείνες των άρθρων 73 παρ. 2 και 3, 78 παρ. 4 και 80 του Συντάγματος και, τέλος των άρθρων 4 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Επιπλέον, ανακύπτει το ζήτημα της ορθής εφαρμογής από το Τμήμα των κριθέντων με την ΕλΣ Ολ. 244/2017 που αφορά ευρύτερη κατηγορία προσώπων, ήτοι όλους όσους εκ των συνταξιούχων υπόκεινται σε

εισφορά αλληλεγγύης, ιδίως μετά την ένταξη αυτών στο καθεστώς αυτό, καθώς και το ζήτημα της συμβατότητας των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 και, συνακόλουθα, των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, με τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ.1 και 5 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές. Για το λόγο αυτό και δεδομένου ότι δεν υφίσταται απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που να έχει επιλύσει τα ανωτέρω ζητήματα, πρέπει να υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα στην Ολομέλεια, κατ' εφαρμογή του άρθρου 108 Α παρ. 2 του π.δ. 1225/1981, προκειμένου να αποφανθεί για το ζήτημα της αντίθεσης με τις προμνησθείσες συνταγματικές διατάξεις αφενός της υπαγωγής των στρατιωτικών υπαλλήλων και συνταξιούχων στο ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ν. 4387/2016 και, αφετέρου, μετά την ένταξή τους στο καθεστώς αυτό, της παρακράτησης από τη σύνταξή τους της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 και, συνακόλουθα, των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011».

**3.** Οι ενάγοντες με την αγωγή τους ισχυρίζονται ότι οι διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 με τις οποίες επιβλήθηκε στους συνταξιούχους των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και του Δημοσίου, αντίστοιχα, εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων, καθώς και εκείνες του άρθρου 44 παρ. 10 του ν. 3985/2011, με το οποίο αναπροσαρμόστηκε το ποσοστό της μηνιαίας παρακράτησης της εισφοράς αυτής, ως προς τους συνταξιοδοτούμενους από το δημόσιο ταμείο, αντίκεινται, σύμφωνα και με όσα κρίθηκαν με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για όλο το χρονικό διάστημα στο οποίο αναφέρεται η επίδικη αξίωσή τους, ήτοι και για το χρονικό διάστημα μετά την 1η.1.2017, στο κατοχυρούμενο με τις διατάξεις των άρθρων 87 και επ., 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3, 16, 21 103 και 104 του Συντάγματος ειδικό υπηρεσιακό, μισθολογικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων (πολιτικών και στρατιωτικών), καθώς και στις συνταγματικές ρυθμίσεις των άρθρων 4 παρ. 5, με το οποίο κατοχυρώνεται η ισότητα των πολιτών στα δημόσια βάρη, 17 παρ. 1, με το οποίο κατοχυρώνεται το ατομικό δικαίωμα του σεβασμού της περιουσίας και 25 παρ. 1, με το οποίο κατοχυρώνεται η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου.

**4.** Το εναγόμενο Ελληνικό Δημόσιο με το υπόμνημά του ενώπιον του Τμήματος ισχυρίστηκε ότι οι ενάγοντες στρατιωτικοί συνταξιούχοι του Δημοσίου από 1.1.2017 υπάγονται στο ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 4387/2016, φ. 85 Α'), από τον οποίο καταβάλλονται, ήδη από την ημερομηνία αυτή, τόσο οι συντάξεις τους όσο και τα τυχόν οφειλόμενα

ποσά συντάξεων (άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 4387/2016 και παρ. 1 και 3 της ΚΥΑ 124456/0092/2016, φ. 4074/19.12.2016 Β΄) και, ως εκ τούτου, δεν συνιστούν πλέον ιδιαίτερη κατηγορία συνταξιούχων, που, όπως κρίθηκε με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας, δεν μετέχει στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος υπό την ιδιότητα του ασφαλισμένου και ευθέως ωφελούμενου, ενώ και ο ειδικός λογαριασμός της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων και το Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών, που συνιστούν κεφάλαια εθνικής σύνταξης, με σκοπό τη χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος και εν μέρει της κοινωνικής πρόνοιας, συνδέθηκαν αναδρομικά με το Δημόσιο ως συνταξιοδοτικό φορέα. Επομένως, οι ενάγοντες κατέστησαν αναδρομικά ευθέως ωφελούμενοι από το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, με αποτέλεσμα να μην ισχύει και μάλιστα αναδρομικά ο λόγος διαφοροποίησής τους από τους λοιπούς συνταξιούχους, και, ως εκ τούτου, η επιβολή σε βάρος τους της ένδικης εισφοράς δεν αντίκειται στα άρθρα 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Σ. και στις από αυτά απορρέουσες αρχές.

*Ως προς το πρώτο παραπεμφθέν ζήτημα*

**5.** Η Ολομέλεια παρατηρεί ότι το πρώτο ζήτημα που παραπέμφθηκε, κατά το άρθρο 108 Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981, με τη 278/2019 απόφαση του ΙΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφορά στη συμβατότητα της υπαγωγής, με το άρθρο 4 του ν. 4387/2016, των στρατιωτικών υπαλλήλων και συνταξιούχων στο ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ν. 4387/2016, με τις διατάξεις των άρθρων 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος καθώς και εκείνες των άρθρων 73 παρ. 2 και 3, 78 παρ. 4 και 80 του Συντάγματος και, τέλος των άρθρων 4 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Το ερώτημα, επομένως, όπως τίθεται, αφορά στην αντίθεση στις προμνησθείσες συνταγματικές διατάξεις των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1, 7 παρ. 1 και 6 καθώς και 8 παρ. 1, 2α, 3 και 5 του ν. 4387/2016 αναφορικά με την υπαγωγή τους στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, την ανάληψη από αυτόν της υποχρέωσης καταβολής των συντάξεών τους και τον τρόπο χρηματοδότησης, ορισμού και υπολογισμού τους. Η Ολομέλεια σημειώνει ότι το αυτό ζήτημα παραπέμφθηκε σ' αυτήν και με τη 277/2019 απόφαση του ΙΙΙ Τμήματος.

**6.** Με τον ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος (...)» (φ. 85 Α΄), όπως ίσχυε αρχικώς, θεσπίστηκε, κατά τις εξαγγελίες του, “ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας” και μεταρρυθμίστηκε το “ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό σύστημα”. Ο νόμος άρχισε να ισχύει, κατά το άρθρο 122 αυτού, από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως

(12.5.2016). Το πρώτο μέρος του νόμου (άρθρα 1-111) φέρει τον τίτλο «Μεταρρύθμιση Ασφαλιστικού - Συνταξιοδοτικού Συστήματος».

**7.** Στο άρθρο 4 του ως άνω νόμου, με το οποίο εκκινεί το Β΄ Κεφάλαιο αυτού με τον τίτλο «Συντάξεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Στρατιωτικών», ρυθμίζονται τα ζητήματα υπαγωγής στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου, καθώς και των στρατιωτικών. Στην παράγραφο 1.α. του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «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. του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «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». Στην παράγραφο 2.γ. του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «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».

**8.** Στις παραγράφους 1 και 6 του άρθρου 7 του ως άνω νόμου, με τίτλο του άρθρου «Εθνική Σύνταξη» ορίζεται: «1. Η Εθνική Σύνταξη καταβάλλεται από τον Ε.Φ.Κ.Α. σε όλους, όσοι 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 άρθρο 8 του ως άνω νόμου, με τίτλο του

άρθρου «Ανταποδοτική σύνταξη», όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της 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. του ως άνω άρθρου 8 ορίζεται: «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 ηλικίο της διαίρεσης του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών διά του συνολικού χρόνου ασφάλισης 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 του ίδιου άρθρου, όπως η παράγραφος αυτή συμπληρώθηκε με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 4488/2017 (φ. 137 Α') ορίζεται: «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». Στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, όπως αναριθμήθηκε η παράγραφος 4 με το άρθρο 94 παρ. 2 του ν. 4461/2017, φ. 38/28.3.2017 Α', ορίζεται: «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%,

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» (το τελευταίο εδάφιο της παρ. 5 προστέθηκε με το άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 4488/2017, φ. 137 Α').

**9.** Στο άρθρο 27 του νόμου 4387/2016, ορίζεται, στην παράγραφο 1, 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». Στο άρθρο 51 παρ. 1 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «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, περιέχονται 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». Στο άρθρο 51 παρ. 2 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «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 του ως άνω νομοθετήματος, όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης, ορίζεται: «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 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «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». Στο άρθρο 56 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «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. [όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 14 του ν. 4455/2017, Α' 22 και ισχύει από 1.1.2017] Η επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 5 του άρθρου 2».

**10.** Η Ολομέλεια διαπιστώνει ότι με την 930/2019 απόφαση του ΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου παραπέμφθηκαν στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατά το άρθρο 108 Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981, ζητήματα που ανακύπτουν σχετικώς με τη συνταγματικότητα της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων, συγχρόνως όμως τέθηκε και το ζήτημα που τίθεται με τις ως άνω παραπεμπτικές αποφάσεις του ΙΙΙ Τμήματος (σκέψη 5 της παρούσας). Σύμφωνα με την ανωτέρω απόφαση του ΙΙ Τμήματος, «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».

**11.** Με τον ν. 4670/2020 (φ. 43 Α'), ο οποίος δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 28 Φεβρουαρίου 2020, ενώ δηλαδή η υπόθεση τελούσε σε διάσκεψη, επήλθαν οι ακόλουθες μεταβολές στο νομοθετικό καθεστώς των συντάξεων των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων όπως το καθεστώς αυτό εκτέθηκε στις σκέψεις 7 και 8 της παρούσας. (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 e-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 Ενοσιολογικοί 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 δημόσιους 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

5A και 5B. 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 5A και 5B στον ν. 4387/2016. Τα άρθρα 5, 5A και 5B του ν. 4387/2016 διαμορφώνονται ως εξής: «(...) Άρθρο 5B 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, μεταβλήθηκαν από 1.10.2019, για τα έτη 30,01-33 1,98%, για τα έτη 33,01-36 2,50%, για τα έτη 36,01-40 2,55% και για τα έτη 40 και άνω κατ' έτος 0,50%.]

**12.** Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι με σειρά αποφάσεών τους το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν αποδεχθεί, παρά τη σιωπή του Συντάγματος επ' αυτού - ήτοι την έλλειψη ρητής ρύθμισης αντίστοιχης προς αυτή περί της μισθοδοσίας των δικαστικών λειτουργών - ότι τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων (ΣτΕ Ολ. 2192 - 2196/2014, ΕλΣ 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., ΕλΣ Π 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 γι' αυτούς.

**13.** Το Δικαστήριο παρατηρεί επίσης ότι 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 δημοσίου χαρακτήρα απαγορεύεται ή περιορίζεται η άσκηση του δικαιώματος απεργίας (άρθρο 23 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος).

**14.** Η Ολομέλεια παρατηρεί, τέλος, ότι στην απόφασή του 1/2018 το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος συνήγαγε, χωρίς να υφίσταται ρητή σχετικώς συνταγματική διάταξη, ότι εκ των απαιτήσεων 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 φύσεως 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 κρίνει ότι, σε κάθε περίπτωση, η ως άνω ευθεία αναλογία αν είναι μειωμένη πέραν του 40% παραβιάζεται το Σύνταγμα.

**15.** Οι ως άνω παρατηρήσεις (σκέψεις 12 έως 14 της παρούσας) 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 αυτών και της αναμενόμενης από αυτούς σύνταξης. Καθόσον η εθνική άμυνα ή η δημόσια τάξη και ασφάλεια ανατίθενται υπό τον έλεγχο της Κυβέρνησης σε

υπηρεσιακά όργανα του Κράτους, καθώς επίσης και η διαχείριση θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η υγεία ή η παιδεία σε λειτουργούς και υπαλλήλους του και 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. Επ' αυτού, πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι η εν λόγω θεσμική εγγύηση ως προς τις συγκεκριμένες κανονιστικές της συνέπειες δεν μπορεί να ταυτίζεται κατά τον ίδιο τρόπο σε όλες τις κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, αλλά, ανάλογα με το διακυβευόμενο σε κάθε περίπτωση αγαθό, η ένταση της εγγύησης διαφοροποιείται.

**16.** Επιβάλλεται στην Ολομέλεια στο σημείο αυτό να αναδείξει τη σημασία, για τα εξεταζόμενα εν προκειμένω ζητήματα, των μεταβολών που επήνεγκε στον ν. 4387/2016 (σκέψεις 6 έως 9 της παρούσας), ο νεότερος, τροποποιήσας αυτόν ν. 4670/2020 (σκέψη 11 της παρούσας). Η Ολομέλεια διαπιστώνει ότι 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 Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης. Επίσης, το εν λόγω νομοθέτημα περιέλαβε ειδικό για τους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς ορισμό της σύνταξης, διαφοροποιώντας αυτόν από τον ορισμό της του όρου που δίδεται για τους λοιπούς δικαιούχους. Πράγματι, για τους τελευταίους ως σύνταξη νοείται «το ποσό που καταβάλλεται μηνιαίως (ως αναπλήρωση του εισοδήματος μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό απασχόληση και από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης», ενώ για τους δημόσιους 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». Στο ίδιο νομοθέτημα ορίζεται σαφώς, προς αποφυγή συγχύσεως, ότι οι κανόνες για την απονομή της σύνταξης στους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς 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 για την απονομή συντάξεως στους ανωτέρω λειτουργούς και υπαλλήλους.

**17.** Η Ολομέλεια δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4670/2020 που επεξηγεί τις διατάξεις οι οποίες παρατέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη. Σύμφωνα με την έκθεση αυτή, 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 στο άρθρο 22, όπου όπως εκτέθηκε ορίζεται διαφορετικά ήδη ο όρος "σύνταξη" για τους συνταξιούχους πρώην δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, ενώ αυξάνεται 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 (...)».

**18.** Το Δικαστήριο θεωρεί περαιτέρω ότι η ερμηνευτική ρήτρα που θεσπίστηκε με τον ν. 4670/2020, ότι καμία διάταξη του νομοθέτηματος δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως αφαιρούσα ή θίγουσα τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών εκ της απονομής συντάξεως σε δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, δεν αναπτύσσει μόνον δικονομικής φύσεως 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 νομοθέτημα, υποδεικνύοντας την επιλογή της ερμηνευτικής εκείνης εκδοχής που καταλήγει στον σεβασμό της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου επί των ως άνω διαφορών.

**19.** Από το σύνολο των εκτεθέντων στις σκέψεις 11 και 16 έως 18 της παρούσας, το Δικαστήριο συμπεραίνει 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 στις εκ του Συντάγματος ιδιαίτερες απαιτήσεις, ως αυτές αποτυπώνονται ιδίως στη συναφή νομολογία του Δικαστηρίου, αναφορικά με το ιδιαίτερο συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών. Εν όψει τούτων και υπό την επιφύλαξη όσων

εκτίθενται στη συνέχεια, η Ολομέλεια θεωρεί δεδομένο ότι και στην ισχύουσα πλέον νομοθεσία αναγνωρίζεται η ύπαρξη ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος της ανωτέρω κατηγορίας συνταξιούχων, διεπόμενο από τις διατάξεις των άρθρων 73 (παρ. 2 και 3), 80 (παρ. 1) και 98 (παρ. 1 εδ. δ και στ) του Συντάγματος, ότι το καθεστώς αυτό εντάσσεται στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης για λόγους βιωσιμότητας του συστήματος και λογιστικής διαχείρισης και ότι η σύνταξη που καταβάλλεται στους ανωτέρω είναι συνέχεια του μισθού τους και όχι αναπλήρωση των αποδοχών ενεργείας.

**20.** Ύστερα από τα ως άνω γενόμενα δεκτά, απομένει στην Ολομέλεια να εξετάσει αν οι συγκεκριμένες διαρρυθμίσεις του ν. 4387/2016 όπως ισχύει είναι συμβατές με τις συνταγματικές απαιτήσεις περί το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδίως δε αν εξασφαλίζεται στους ανωτέρω σύνταξη που αποτελεί πράγματι συνέχεια του μισθού τους τόσο υπό την οργανική έννοια, ήτοι οφειλομένη από τον αυτό υπόχρεο "εργοδότη", όσο και υπό τη λειτουργική έννοια, ήτοι εξασφαλίζουσα συγκρίσιμο επίπεδο διαβίωσης με τον μισθό ενεργείας. Τα ανωτέρω συνοψίζονται, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, στην αναζήτηση αν, υπό το ισχύον καθεστώς, η προβλεπόμενη σύνταξη για την ανωτέρω κατηγορία συνταξιούχων τελεί σε εύλογη αναλογία προς τις αποδοχές ενεργείας αυτών, 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.

**21.** Η εκ μέρους του Δημοσίου δυνατότητα καταβολής των οφειλόμενων από αυτό συντάξεων δεν εξαρτάται από τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού κατά το κρίσιμο έτος της καταβολής, αλλά κυρίως από τη σε βάθος δεκαετιών βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος. Διαφορετικά, για την ως άνω κατηγορία συντάξεων, το ύψος αυτών θα εξηρτάτο αποκλειστικώς από τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού του έτους της χορήγησής τους και θα μεταβαλλόταν, το ύψος αυτό, ανάλογα. Η σταθερότητα όμως της συνταξιοδοτικής παροχής, αναγκαίο προαπαιτούμενο της προστασίας κατά του κινδύνου γήρατος, προϋποθέτει τον προγραμματισμό της χρηματοδότησης του συστήματος κατά τρόπο που να είναι βιώσιμο σε βάθος χρόνου, αποτρέποντας τις βίαιες ανατροπές των συνταξιοδοτικών προσδοκιών των ασφαλισμένων, ή έστω την ανάγκη έκτακτων χρηματοδοτήσεων αυτού από το δημόσιο ταμείο με τις συνεπαγόμενες συνέπειες στη δημοσιονομική ισορροπία.

**22.** Από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη παρέπεται ότι ο νομοθέτης, χωρίς να καταλύει τη βασική υποχρέωση του Δημοσίου να καταβάλλει αυτό τις συντάξεις στους δημόσιους λειτουργούς και

υπαλλήλους, μπορεί να διαρρυθμίσει, προκειμένου να διασφαλισθεί η μακροχρόνια βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησης των ανωτέρω, ένα σύστημα χρηματοδότησης του συστήματος αυτού που να περιέχει στοιχεία κοινωνικής ασφάλισης, ήτοι τη σύσταση ενός κεφαλαίου για τη χρηματοδότηση των συντάξεων και τη συμμετοχή με κρατήσεις για τη συγκρότηση του κεφαλαίου των επωφελούμενων από αυτό. Υπό την ως άνω έννοια είναι συνταγματικώς ανεκτή, ανεξάρτητα από τους όρους που ο κοινός νομοθέτης χρησιμοποιεί στους κανόνες που διέπουν το σύστημα αυτό, χάριν της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει και της βιωσιμότητας του συστήματος συνταξιοδότησης ειδικώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, η σύσταση νομικού προσώπου, ως Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, στον οποίο το Κράτος αναθέτει επιτροπικώς τη διαχείριση της υποχρέωσης του Δημοσίου να καταβάλλει τις συντάξεις στις ανωτέρω κατηγορίες συνταξιούχων, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι ύστερα από ανάλυση της φύσης των σχέσεων που καθιδρύνονται προκύπτει ότι το Δημόσιο δεν απεκδύεται της άμεσης υποχρέωσης αυτού για καταβολή των συντάξεων στους ανωτέρω, καθιστάμενο τρίτος, η δε αξίωση των ανωτέρω έναντι του Δημοσίου δεν εξαρτάται προς ενεργοποίησή της από προϋποθέσεις συναφείς προς την ικανότητα του κατά τα ανωτέρω ενδιάμεσου ασφαλιστικού φορέα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.

**23.** 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, παρατηρητέον, κατ' αρχάς, ότι η «εθνική σύνταξη», το πρώτο τμήμα της σύνταξης σύμφωνα με την ορολογία του ν. 4387/2016, καταβάλλεται εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό προερχόμενο από τα γενικά έσοδα αυτού εκ της φορολογίας. Συνεπώς, ως προς το τμήμα αυτό της σύνταξης, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο νομικό χαρακτηρισμό που μπορεί να της δοθεί, ικανοποιείται πλήρως η απαίτηση ευθύνης του Δημοσίου για την καταβολή της.

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

**25.** Εξ άλλου, παρά τον χαρακτηρισμό του ως ανταποδοτικού, το εν λόγω τμήμα της σύνταξης δεν εξαρτάται ουδόλως από τη συγκρότηση



ασφαλιστικού κεφαλαίου εξ εισφορών. Το τμήμα αυτό υπολογίζεται αναλογικώς με βάση το ύψος των αποδοχών ενεργείας του δικαιούχου επί των οποίων καταβάλλονταν ασφαλιστικές εισφορές, ύστερα από τιμαριθμική διόρθωση αυτού και κατόπιν εφαρμογής ενός συντελεστή αναπλήρωσης της απώλειας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης (σκέψη 8 της παρούσας). Μπορεί μεν να λαμβάνονται υπόψη μόνο οι αποδοχές για τις οποίες καταβλήθηκαν εισφορές, όμως αυτό, όπως αναφέρθηκε ήδη, συνιστά, κατά το μέρος που διευκολύνει, τη σε βάθος χρόνου δυνατότητα χρηματοδότησης των συντάξεων, απλή διαρρύθμιση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος χάριν της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, και επομένως μπορεί να θεωρηθεί, υπό την έποψη των κανόνων που αναφέρθηκαν, ως συνταγματικώς ανεκτό. Σε κάθε πάντως περίπτωση, η υποχρέωση του Δημοσίου για την καταβολή της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων παραμένει ακέραιη, και επομένως υπό την ως άνω οργανική έποψη ικανοποιείται το σκέλος των απαιτήσεων που απορρέουν από τον χαρακτήρα της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως συνέχιση του μισθού τους.

**26.** Αναφορικά με 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, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι το αποκαλούμενο από τον ν. 4387/2016 «ποσοστό αναπλήρωσης» εμπεριέχει την ιδέα της αναλογίας καθόσον ορίζεται με βάση τις συνολικές αποδοχές ενεργείας του συνταξιοδοτούμενου επί των οποίων εφαρμόζεται ένα ποσοστό επί τοις εκατό που ενεργεί μειωτικά. Όμως, δεν αρκεί να υφίσταται αναλογία. Πρέπει ακόμη η αναλογία αυτή να είναι εύλογη.

**27.** Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, όπως προκύπτει από τον υπολογισμό αυτής με βάση τα δύο αυτής τμήματα, την εθνική και την ανταποδοτική άλλως αναλογική σύνταξη, δεν αποδίδει κατά διαφανή τρόπο την εύλογη αναλογία, όπως το προϊσχύσαν καθεστώς του Συνταξιοδοτικού Κώδικα εντός του οποίου, κατά τα άρθρα 9 και 34 αυτού, η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων υπολογιζόταν σε σταθερό ποσοστό επί των αποδοχών ενεργείας των υπηρετούντων. Όμως, κατά το Δικαστήριο δεν είναι το διαφανές του ποσοστού αναλογίας που αποτελεί αυτό που συνθέτει την εύλογη αναλογία, αλλά το εύρος της απόστασης μεταξύ αποδοχών ενεργείας και συντάξεως όπως αυτό μπορεί να προκύψει από την εφαρμογή των οικείων ρυθμίσεων. Επ' αυτού υπενθυμίζεται ότι η κατά τα ανωτέρω εύλογη αναλογία δεν είναι η σταθερή, άλλως ευθεία αναλογία που απαιτείται για τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών (σκέψη 15 της παρούσας).

**28.** Δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως εύλογη η αναλογία όταν καταλήγει σε σύνταξη, κατά τον κανονισμό της και την μετέπειτα πορεία της, τέτοιου ύψους ώστε καταδήλως να μην μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχεια του μισθού ενεργείας. Παύει δε να φέρει τον χαρακτήρα συνέχισης του μισθού μια σύνταξη το ύψος της οποίας συνεπάγεται για τον δικαιούχο την ανατροπή της προσδοκίας που θα μπορούσε να τρέφει ότι το επίπεδο ζωής του δεν θα μετεβάλλετο ουσιωδώς μετά τη συνταξιοδότηση αυτού.

**29.** Το εύλογο όμως 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. Εν όψει τούτων, να 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, όμως οι ως άνω αρχές οικονομικής βιωσιμότητας πιέζουν από την αντίθετη πλευρά.

**30.** 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, όμως 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 όμως οι αποδοχές ενεργείας ήταν ήδη χαμηλές ή έστω μεσαίου μεγέθους, τότε επιβάλλεται όπως, στη μεν πρώτη περίπτωση, η εύλογη αναλογία γίνεται αντιληπτή ως απαίτηση σύνταξης ύψους όσο το δυνατόν εγγύτερου προς το ύψος των αποδοχών ενεργείας, στη δε δεύτερη περίπτωση να μη διαπιστώνεται αισθητή απομάκρυνση από αυτό.

**31.** Επαφίεται στον κοινό νομοθέτη να δώσει συγκεκριμένη αριθμητική αποτύπωση στις συνταγματικές απαιτήσεις που διατυπώθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, ήτοι 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 ανάλογα με τα έτη υπηρεσίας, την κατηγορία, τον βαθμό, την ηλικία κ.λπ..

**32.** Τα ανωτέρω δεν συνεπάγονται την υποχρέωση εξατομικευμένης *in concreto* κρίσης σε κάθε περίπτωση συνταξιούχου αν 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 μεταβάλλονται 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 αν 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 αν η αναλογία είναι εύλογη.

**33.** Καθώς 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 που εκτέθηκαν. Εφόσον όμως η εύλογη αναλογία, όπως ορίζεται στο Σύνταγμα, παραμένει αδιαφανής, εναπόκειται στο δικαστήριο ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου να προσδιορίσει περαιτέρω το αριθμητικό ποσοστό που θα πραγματώνει την κατά τα ανωτέρω συγκεκριμενοποίηση της εύλογης αναλογίας, ήτοι να κρίνει αν ο κοινός νομοθέτης ορίζοντας το ανωτέρω σημείο ισορροπίας κινήθηκε εντός των υπό του Συντάγματος διαγεγραμμένων σ' αυτόν ορίων.

**34.** 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. Καθώς, όπως αναφέρθηκε, ο δικαστικός έλεγχος είναι εν προκειμένω οριακός, ο δικαστής θα περιορισθεί να διαπιστώσει ένα ποσοστό αναλογίας πέραν του οποίου, κατά τρόπο κατάδηλο, η αναλογία παύει να είναι εύλογη. Αυτό δε θα το πράξει, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στη σκέψη 32 της παρούσας, όχι *in concreto*, εν όψει της συγκεκριμένης περιουσιακής κατάστασης του δικαιούχου, αλλά σε επίπεδο μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού, έτσι που, 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.

**35.** Με βάση τα ως άνω γενόμενα δεκτά, η Ολομέλεια, έχοντας ανωτέρω εκθέσει το σύνολο των κανόνων που διέπουν τα επίδικα ζητήματα, αποφαίνεται επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος ότι η ίδρυση, σύμφωνα με τον ν. 4387/2016, όπως τροποποιήθηκε, του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, η ανάληψη από αυτόν της υποχρέωσης καταβολής των συντάξεων στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους, ο τρόπος χρηματοδότησής τους, καθώς και ο τρόπος ορισμού και υπολογισμού τους, σύμφωνα με τις διατάξεις του, εφόσον ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας, όπως προσδιορίσθηκε στις σκέψεις 28 έως 32 της παρούσας, δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή άλλους υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες. Επομένως, δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους η τήρηση της εύλογης αναλογίας μεταξύ των αποδοχών ενεργείας και του ποσού της σύνταξής τους, οι ενάγοντες υπήχθησαν κατά τρόπον μη αντιβαίνοντα στο Σύνταγμα στο νέο ενιαίο συνταξιοδοτικό καθεστώς που θεσπίσθηκε με τον ν. 4387/2016.

*Ως προς το δεύτερο παραπεμφθέν ζήτημα*

**36.** Το δεύτερο ερώτημα που παραπέμφθηκε, κατά το άρθρο 108 Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981, με τη 278/2019 απόφαση του III Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφορά στο ζήτημα, μετά την ένταξη των στρατιωτικών υπαλλήλων και συνταξιούχων στο ενιαίο συνταξιοδοτικό σύστημα του ν. 4387/2016, της ορθής εφαρμογής των κριθέντων με την ΕΛΣ Ολ. 244/2017 και της συμβατότητας, ως προς αυτούς, των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 και, συνακόλουθα, των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, με τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές.

**37.** Με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εκδόθηκε με τη διαδικασία του άρθρου 108 Α του π.δ/τος 1225/1981, για την επίλυση του γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματος, που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων, της συνταγματικότητας των διατάξεων του άρθρου 11 του ν. 3865/2010 και των όμοιων του άρθρου 38 του ν. 3863/2010, κρίθηκε ότι οι διατάξεις αυτές, καθ' ο μέρος επιβάλλουν την παρακράτηση εισφοράς αλληλεγγύης στις συντάξεις του Δημοσίου και, συνακόλουθα και οι ρυθμίσεις των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, με τις οποίες αυξήθηκε το ύψος της επίμαχης εισφοράς για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, η οποία είχε ως σκοπό, κατά το πρώτο στάδιο επιβολής της την κάλυψη ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και κατά το δεύτερο στάδιο αυτής την κάλυψη και προνοιακών σκοπών, είναι αντίθετες προς τις ρυθμίσεις των άρθρων 4 παρ.

1 και 5, 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές.

**38.** Η παραπεμπτική απόφαση του ΙΙΙ Τμήματος, ως προς το δεύτερο ζήτημα, δέχθηκε κατά πλειοψηφία τα ακόλουθα (σκέψεις 31 και 32): (i) Εφόσον οι στρατιωτικοί συνταξιούχοι κατά τρόπον μη αντιβαίνοντα στο Σύνταγμα υπήχθησαν στο νέο ενιαίο συνταξιοδοτικό καθεστώς που θεσπίστηκε με τον ν. 4387/2016, δεν ισχύουν πλέον ως προς αυτούς, καθώς και τους δημόσιους εν γένει λειτουργούς και υπαλλήλους, τα κριθέντα από την ΕΛΣ Ολ. 244/2017, δοθέντος ότι η υπ' αυτών καταβαλλόμενη από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2017 εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων, ως καταβαλλόμενη υπέρ της χρηματοδότησης του κοινού σε όλους πλέον κεφαλαίου ασφάλισης του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, δεν φέρει χαρακτήρα φόρου ή κοινωνικού πόρου, αλλά εισφοράς υπέρ συγκροτήσεως κοινωνικοασφαλιστικού κεφαλαίου και συνεπώς δεν παραβιάζεται η περί ισότητας των Ελλήνων στα δημόσια βάρη συνταγματική διάταξη. Περαιτέρω, ούτε οι λοιπές σκέψεις της ίδιας απόφασης για την αντισυνταγματικότητα της εν λόγω εισφοράς ισχύουν πλέον, δοθέντος ότι οι σκέψεις αυτές αφορούσαν αποκλειστικά την αντισυνταγματικότητα της επιβολής της εν λόγω εισφοράς στις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων που βάρυναν το δημόσιο ταμείο, συνδέονταν άρρηκτα με τη βασική σκέψη της απόφασης περί παραβιάσεως της συνταγματικής αρχής της ισότητας και είχαν την έννοια ότι θα μπορούσε να θεραπευθεί η εν λόγω αντισυνταγματικότητα αν συνέτρεχαν οι ειδικότερες προϋποθέσεις αιτιολογίας που τίθενται στην απόφαση. (ii) Η εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων, που επιβλήθηκε με αναλογικώς αυξημένο ποσοστό κυμαινόμενο από 4% έως 14%, όπως τα ποσοστά αυτά τροποποιήθηκαν από 1.8.2011 με την παράγραφο 10 του άρθρου 44 του ν. 3986/2011 (φ. 152 Α') και ακολούθως από 1.8.2011 με την παράγραφο 13 του άρθρου 2 του ν. 4002/2011 (φ. 180 Α'), στις μεσαίες και υψηλές συντάξεις από 1.400 ευρώ και άνω, δεν στοιχειοθετεί, ως εκ του αναλογικού της χαρακτήρα και της επιβολής της στις μεσαίου και υψηλότερου μεγέθους συντάξεις, παραβίαση του πυρήνα του περιουσιακού δικαιώματος στη σύνταξη αυτών που υποβλήθηκαν στην εισφορά, ούτε και, ως συνέπεια της επιβολής της, αναιρείται η αποτελεσματικότητα του θεμελιώδους κοινωνικού δικαιώματος στη σύνταξη, καθώς κατά την κοινή πείρα η μείωση εισοδήματος που η παρακράτηση της εισφοράς συνεπάγεται στο βιοτικό επίπεδο των συνταξιούχων δεν είναι αποφασιστικής σημασίας.

**39.** Τα ζητήματα που ανακύπτουν σχετικά με τη συνταγματικότητα της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων παραπέμφθηκαν στην Ολομέλεια και με την 930/2019 απόφαση του ΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (σκέψη 10 της παρούσας). Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, μετά τη

διαγνωσθείσα αντισυνταγματικότητα της επίδικης εισφοράς με τη 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου δεν επαναρρυθμίστηκε εξ αρχής το ζήτημα της επιβολής της στους συνταξιούχους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, σε συμμόρφωση προς τα κριθέντα με την απόφαση αυτή. Μόνη δε, η θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 4387/2016 περί σύστασης Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης για όλες τις βαρυνόμενες με την εισφορά κατηγορίες, χωρίς νέα ρύθμιση της επίδικης εισφοράς στη βάση της λειτουργίας του νέου φορέα, δεν ασκεί επιρροή επί των νομικών θεμελίων της απόφασης της Ολομέλειας, η οποία διατηρεί, ως εκ τούτου, τη νόμιμη βάση της τόσο αναφορικά με την, εξαιτίας της επιβολής της εν λόγω εισφοράς, παραβίαση των αρχών της ισότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη και των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας, της προστατευομένης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας και της αλληλεγγύης που απορρέουν, όσο και με την έλλειψη ώριμης, πλήρους και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης, από την οποία να προκύπτει το αναγκαίο και πρόσφορο τόσο της επιβολής της εισφοράς στην κατηγορία των συνταξιούχων, όσο και του ύψους και της βαθμιαίας κλιμάκωσής της για τη βιωσιμότητα του συστήματος.

**40.** Με τον ν. 3863/2010 επιχειρήθηκε, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, μία νέα διαρθρωτική μεταρρύθμιση στο συνταξιοδοτικό – ασφαλιστικό σύστημα της Χώρας, με τη «διάκριση (...) μεταξύ βασικής και αναλογικής σύνταξης» και τη «θεσμική και λειτουργική ενοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης» (βλ. σχετική αιτιολογική έκθεση), με στόχο την αντιμετώπιση των τριών μειζόνων παραγόντων της ασφαλιστικής κρίσης. Πρώτον, του δημογραφικού, δεδομένου ότι λόγω μείωσης της αναλογίας μεταξύ εργαζομένων και συνταξιούχων και της αύξησης του προσδόκιμου ζωής «το έλλειμμα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ) διογκώθηκε άμετρα και το ταμειακό άνοιγμα καλείται να το επωμιστεί όλο και συχνότερα το Δημόσιο». Δεύτερον, του δημοσιονομικού, δεδομένου ότι «[σ]ύμφωνα 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». Τρίτον, του αναπτυξιακού, δεδομένου ότι «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. Κατά την αιτιολογική έκθεση: «Μετά από αυτό το χρονικό σημείο (2020), 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».

**41.** Με τον νόμο αυτόν, για την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών και δημοσιονομικών αναγκών χρηματοδότησης του συστήματος αναζητήθηκαν πηγές αυτοχρηματοδότησής του «με συμβολή των συνταξιούχων από ένα επίπεδο σύνταξης και άνω, στην αντιμετώπιση των τρεχουσών οικονομικών δυσχερειών» (βλ. σχετική αναφορά στο Γενικό Μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου), στο πλαίσιο δε αυτό θεσπίστηκε με το άρθρο 38 του οικείου νόμου η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων.

**42.** Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις του άρθρου αυτού, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 2 (παρ. 9) του ν. 4024/2011 και τροποποιήθηκε με το άρθρο 30 (παρ. 4) του ν. 4075/2012 και το άρθρο 29 (παρ. 2 και 3) του ν. 4325/2015, ορίστηκε ότι: (i) από 1.8.2010 θεσπίζεται Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων η οποία τηρείται σε Λογαριασμό με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια, στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών, σκοπός του οποίου είναι, μέχρι τις 31.12.2018, η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης καθώς και η χρηματοδότηση του Προγράμματος «Πρόγραμμα κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων (παρ. 1). (ii) 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 αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και καθορίζεται 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 6%. γ. Για συντάξεις από 2.000,01 € έως 2.300,00 €, ποσοστό 7%. δ. Για συντάξεις από 2.300,01 € έως 2.600,00 €, ποσοστό 9%. ε. Για συντάξεις από 2.600,01 € έως 2.900,00 €, ποσοστό 10%. στ. Για συντάξεις από 2.900,01 € έως 3.200,00 €, ποσοστό 12%. ζ. Για συντάξεις από 3.200,01 € έως 3.500,00 €, ποσοστό 13%. η. Για συντάξεις από 3.500,01 € και άνω, ποσοστό 14% (παρ. 2, όπως τα ποσοστά αναπροσαρμόστηκαν με το άρθρο 44 του ν. 3986/2011). (iii) Μετά την 1.1.2019 τα ποσά της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων μεταφέρονται και αποτελούν έσοδο του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (παρ. 7). (iv) Από τον Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο

Αλληλεγγύης Γενεών δύνανται να μεταφέρονται ποσά μέχρι του ύψους των τριάντα πέντε εκατομμυρίων ευρώ ετησίως για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση προγραμμάτων «Πρόγραμμα κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων» (παρ. 8).

**43.** Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου επί του άρθρου 38 του ν. 3863/2010 αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «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 δε 2009 η χρηματοδότηση των ΦΚΑ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ξεπέρασε τα 17 δις. Ευρώ, ποσοστό 7,22% 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 τελικώς, 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. (...).

**44.** Ο ν. 3863/2010 συνοδεύεται από το «Τεχνικό Σημείωμα προς την Εθνική Αναλογιστική Αρχή» με τίτλο «Ενοποιημένη χρηματοοικονομική εξέλιξη του Ελληνικού Συνταξιοδοτικού Συστήματος 2008-2060 – Δεύτερη



Εκτίμηση της 22 Ιουνίου 2010», το οποίο είχε συνταχθεί από το Τμήμα Κοινωνικής Ασφάλισης του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, κατόπιν σχετικού αιτήματος της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, αφού μελετήθηκαν από τους εντασσόμενους φορείς το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ο ΟΑΕΕ, ο ΟΓΑ και το Δημόσιο, που αθροιστικά ασφαλίζουν το 92,9% του συνόλου των ενεργών ασφαλισμένων καθώς και το 92,7% του συνόλου των συνταξιούχων της Ελλάδος. Στο σημείωμα αυτό αναφέρεται ότι, σύμφωνα με τις βασικές παραδοχές που αναφέρονται σε αυτό, «διαφαίνεται ότι το συνολικό έλλειμμα υπό τις προϋποθέσεις του ισχύοντος καθεστώτος ασφάλισης θα αυξανόταν από περίπου 5,6% του ΑΕΠ (περιλαμβανομένου του ελλείμματος 0,8% των ταμείων που δεν μελετώνται), σε περίπου 7% κατά το έτος 2025 και σε 10,7% κατά το έτος 2060.».

**45.** Εξ άλλου, σύμφωνα με τον διαλαμβανόμενο στο σημείωμα αυτό πίνακα 3 «Αποτελέσματα Βασικών Προβολών (2008 – 2060)», το εκτιμώμενο ετήσιο έλλειμμα του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος στο status quo scenario ανέρχεται σε 5,6% το 2008, σε 6,2% το 2010, σε 6,9% το 2016 και τελικά σε 10,7% το 2060. Αντίστοιχα στο reform scenario ανέρχεται σε 5,6% το 2008, σε 6,1% το 2010, σε 6,1% το 2016 και τελικά σε 6,5% το 2060.

**46.** Ακολούθησε ο ν. 3865/2010 (φ. 120 Α'), που είναι ο ειδικός συνταξιοδοτικός νόμος, σύμφωνα με το άρθρο 73 (παρ. 2) του Συντάγματος, για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, με το άρθρο 11 του οποίου, όπως η παράγραφος 2 αυτού τροποποιήθηκε από 1.8.2011 με την παράγραφο 10 του άρθρου 44 του ν. 3986/2011 (φ. 152 Α') και ακολούθως από 1.8.2011 με την παράγραφο 13 του άρθρου 2 του ν. 4002/2011 (φ. 180 Α') ορίστηκε: «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 (ΦΕΚ 58 Α'). 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 6%. γ) Για συντάξεις από 2.000,01 € έως 2.300,00 €, ποσοστό 7%. δ) Για συντάξεις από 2.300,01 € έως 2.600,00 €, ποσοστό 9%. ε) Για συντάξεις από 2.600,01 € έως 2.900,00 €, ποσοστό 10%. στ) Για συντάξεις από 2.900,01 € έως 3.200,00 €, ποσοστό 12%. ζ) Για συντάξεις από 3.200,01 € έως 3.500,00 €, ποσοστό 13%. η) Για συντάξεις από 3.500,01 € και άνω, ποσοστό 14%. β. Για τον προσδιορισμό του συνολικού ποσού της σύνταξης της προηγούμενης περίπτωσης της παραγράφου αυτής, λαμβάνεται υπόψη το

ποσό της μηνιαίας σύνταξης, καθώς και τα συγκαταβαλλόμενα με αυτή ποσά του επιδόματος εξομάλυνσης του άρθρου 1 του ν. 3670/2008 (ΦΕΚ 117 Α΄) και της τυχόν προσωπικής και αμεταβίβαστης διαφοράς. 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. (...)».

**47.** Συναφώς, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού διαλαμβάνονται τα εξής: «(...) 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 (...)».

**48.** Η ίδια αιτιολογική έκθεση ανέφερε επί του άρθρου 12 του οικείου νομοσχεδίου (ήδη 11 του ν. 3865/2010) τα εξής: «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».

**49.** Το «Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών» συστάθηκε με το άρθρο 149 του ν. 3655/2008 (φ. 58 Α΄), υπό την εποπτεία των Υπουργείων Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, με σκοπό τη δημιουργία, από 1.1.2019 και εφεξής, αποθεματικών για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των

Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών.

**50.** Κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων των άρθρων 149 του ν. 3655/2008 και 38 του ν. 3863/2010, εκδόθηκε η ΚΥΑ Φ.80000/οικ.12445/2646/10.8.2012 «Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ)» (φ. 2371 Β'), η οποία, ορίζει: (i) Στο άρθρο 2, ότι σκοπός του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) είναι η δημιουργία αποθεματικών, για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, από 1.1.2019 και μετά, για τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών. Τα ποσά που συγκεντρώνονται από την Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, η οποία τηρείται σε λογαριασμό με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια στο ΑΚΑΓΕ, διατίθενται για την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης. Μετά την 1.1.2015 (ήδη 1.1.2019) τα ποσά της "Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων" μεταφέρονται και αποτελούν έσοδο του ΑΚΑΓΕ. Από τον Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών δύνανται να μεταφέρονται ποσά μέχρι του ύψους των τριανταπέντε εκατομμυρίων ευρώ ετησίως για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση «Προγραμμάτων κατ οίκον φροντίδας συνταξιούχων» και (ii) στο άρθρο 4 ότι οι φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης υποβάλλουν αίτημα στη Διεύθυνση Οικονομικού του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας για ενίσχυσή τους, η οποία συνοδεύεται με τα απαραίτητα οικονομικά στοιχεία. Το ύψος της χρηματοδότησης καθορίζεται κάθε φορά με κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και Οικονομικών μετά από εισήγηση της Επιτροπής Διαχείρισης και μελέτη της Διεύθυνσης Αναλογιστικών Μελετών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

**51.** Ακολούθως, με τον ν. 3985/2011 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (φ. 151 Α') προβλέφθηκαν παρεμβάσεις στο πλαίσιο της δεύτερης δέσμης μέτρων για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος, οι οποίες υλοποιήθηκαν με τον ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (φ. 152 Α'), με το άρθρο 44 του οποίου αναπροσαρμόστηκαν και αυξήθηκαν τα ποσοστά παρακράτησης της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων των περιπτώσεων (β) έως και (η) της παραγράφου 2 του άρθρου 38 του ν. 3863/2010 και του άρθρου 11 του ν. 3865/2010, 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 (φ. 180 Α').

**52.** Από αυτά που παρατέθηκαν στις προηγούμενες σκέψεις 40 έως 51 συνάγεται ότι η εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων θεσπίστηκε στο πλαίσιο της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης που υλοποιήθηκε με τον ν. 3863/2010 με σκοπό τη μείωση, ως ποσοστών του ΑΕΠ, (α) της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης (β) του ποσοστού αύξησης του συνταξιοδοτικού ελλείμματος και (γ) του ποσού του συνταξιοδοτικού ελλείμματος, αντιστοίχως δε και της κρατικής επιχορήγησης του συνταξιοδοτικού συστήματος.

**53.** Ειδικότερα, για το χρονικό διάστημα μέχρι τις 31.12.2018, η εισφορά αυτή θεσπίστηκε για τη διασφάλιση της μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητας του υφιστάμενου, κατά τον χρόνο ψήφισης του ν. 3863/2010, συνταξιοδοτικού συστήματος και προκειμένου να καταστεί ομαλή η μετάβαση στο νέο, ως κοινωνικός πόρος και μεταβατικό μέτρο εξοικονόμησης της δαπάνης κάλυψης των ελλειμμάτων διά της αυτοχρηματοδότησής τους από τους συνταξιούχους και οργανώθηκε στη βάση της διαταμειακής – διαγενεακής αλληλεγγύης με αποτέλεσμα συνταξιούχοι ετερόκλητων συνταξιοδοτικών και ασφαλιστικών σχημάτων να κληθούν να συνεισφέρουν αδιακρίτως για την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΛΣ Ολ. 244/2017, 32/2018). Όπως δε ειδικώς προβλέφθηκε κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, δύνανται να μεταφέρονται ποσά, από τον Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, μέχρι του ύψους των τριανταπέντε εκατομμυρίων ευρώ ετησίως για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση «Προγραμμάτων κατ οίκον φροντίδας συνταξιούχων». Εν συνεχεία, από 1.1.2019 και εφεξής, κατά την οικεία νομοθετική πρόβλεψη, το προϊόν της εισφοράς αποτελεί έσοδο του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών για τη δημιουργία αποθεματικών για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών.

**54.** Το Δικαστήριο συμπεραίνει από τα ανωτέρω εκτεθέντα ότι, για το χρονικό διάστημα έως 31.12.2018, η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων συνιστούσε μία ειδικώς προορισμένη επιβάρυνση, διαρθρωτικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι δεν αποσκοπούσε ούτε στη χρηματοδότηση του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου ούτε στη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, αλλά, όπως συνάγεται από τις σχετικές μελέτες που συνόδευαν το οικείο νομοθέτημα και τις αντίστοιχες αναλογιστικές προβολές που πραγματοποιήθηκαν, μαζί με τα λοιπά μέτρα τα ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, στη μείωση των δημοσιονομικών υπερβάσεων.

**55.** Η διεύρυνση, εξ άλλου, του σκοπού παρακράτησης της Εισφοράς με την προσθήκη της δυνατότητας διάθεσης μέρους του προϊόντος της υπέρ του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων, ήτοι υπέρ προνοιακού σκοπού, δεν αναιρεί τον προέχοντα χαρακτήρα της ως μέσου χρηματοδότησης μεσοπρόθεσμα του συνταξιοδοτικού ελλείμματος (ΕΛΣ Ολ. 244/2017).

**56.** Με τον ν. 4387/2016 (σκέψεις 6 έως 9) ιδρύθηκε ένα νέο ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό σύστημα, σε ενοποιημένη βάση, με το οποίο επήλθαν ουσιώδεις μεταβολές στο σύνολο των παραμέτρων των προηγούμενων ασφαλιστικών νόμων, αναφορικά τόσο με τα έσοδα όσο και τις χορηγούμενες από τον νέο συνταξιοδοτικό φορέα παροχές, προκειμένου το συνταξιοδοτικό σύστημα να καταστεί βιώσιμο. Στο πλαίσιο αυτό δεν επαναλήφθηκαν οι ρυθμίσεις των προηγούμενων νόμων 3863/2010 και 3865/2010 για την παρακράτηση από τις συντάξεις της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων, η οποία, δοθέντος ότι πλέον υφίσταται ένας μόνο συνταξιοδοτικός φορέας, για όσο χρόνο είναι προορισμένη να αποδίδεται στον λογαριασμό εισφοράς αλληλεγγύης για την κάλυψη των ελλειμμάτων του φορέα αυτού, ήτοι μέχρι της 31.12.2018, συνιστά πλέον πόρο προς άμεση ενίσχυση των εσόδων του, δεδομένου ότι η παρακράτησή της μειώνει τη συνταξιοδοτική δαπάνη του φορέα χορήγησης της σύνταξης με αποκλειστικό σκοπό τη δημιουργία αποθεματικού κεφαλαίου για την κάλυψη των ιδίων αυτού ελλειμμάτων και έχει, ως εκ τούτου, άμεσο δημοσιονομικό αποτέλεσμα ως προς αυτόν, βελτιώνοντας αφενός το ετήσιο αποτέλεσμά του (συντάξεις μείον εισφορές) και αφετέρου το εκτιμώμενο έλλειμά του (συντάξεις μείον εισφορές και άλλα έσοδα), ως ποσοστών του ΑΕΠ. Επιπλέον στις συνοδευτικές του νέου συνταξιοδοτικού νόμου εκθέσεις και μελέτες δεν γίνεται αναφορά στις παραμέτρους, ήτοι στην αυξημένη δημοσιονομική δαπάνη για τη διαφύλαξη του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου και τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς του, που αρχικώς επέβαλαν τη θέσπισή της, ούτε επαναξιολογήθηκε η προσφορότητα και αναγκαιότητα διατήρησής της για τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος.

**57.** Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4387/2016 όπου αναφέρεται ότι «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 ανωτάτου 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), οι ρυθμίσεις του νέου

συνταξιοδοτικού νόμου θεσπίστηκαν για να εξυπηρετούν με αυτάρκεια τις ανάγκες για τις οποίες κρίθηκε αναγκαία η επιβολή της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων.

**58.** Επιπλέον, η βιωσιμότητα του νέου συνταξιοδοτικού συστήματος τεκμαίρεται και από τη συνοδεύουσα τον νόμο αυτόν αναλογιστική μελέτη («Χρηματοοικονομική εξέλιξη του Συνταξιοδοτικού Συστήματος για το ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και Δημόσιο (Προβολές 2015 - 2060) από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή»), στις αναλογιστικές προβολές της οποίας δεν εκτιμήθηκε η χρηματοδοτική ενίσχυση της εισφοράς αλληλεγγύης, ενώ δεν προκύπτει και ότι οι χορηγούμενες συνταξιοδοτικές παροχές υπολογίστηκαν μειωμένες μετά την παρακράτησή της. Σύμφωνα, μάλιστα, με τις εκτιμήσεις της, το ετήσιο αποτέλεσμα εισφορών - παροχών (συμπεριλαμβανομένης και της εθνικής σύνταξης), σύμφωνα με το reform scenario, ήτοι από την εφαρμογή των νέων διατάξεων του ν. 4387/2016, από το 2015 έως το 2060 βαίνει, ως ποσοστό του ΑΕΠ, διαρκώς μειούμενο με εξαίρεση την πενταετία 2035 - 2040 που παρουσιάζει αύξηση 0,7% και την πενταετία 2045 - 2050 που παρουσιάζει αύξηση 0,17%, ανερχόμενο σε 7,21% το 2015, σε 7,11% το 2016, σε 6,35% το 2017, σε 6,16% το 2018, σε 5,93% το 2020, σε 4,30% το 2030, σε 4,13% το 2035, σε 4,20% το 2040, σε 4,08% το 2045, σε 4,25% το 2050, σε 4,96% το 2055, για να καταλήξει σε 3,79% το 2060, δεδομένο εκ του οποίου ευλόγως συνάγεται ότι μειούμενο βαίνει και το αντίστοιχο έλλειμμα του συνταξιοδοτικού συστήματος, με αποτέλεσμα να μειώνεται και η ανάγκη χρηματοδότησής του, ενώ αντιστοίχως, όπως προκύπτει από τους πίνακες που περιλαμβάνονται στη συνοδευτική μελέτη της προηγούμενης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, στο πλαίσιο της οποίας θεσπίστηκε η εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων, το ετήσιο έλλειμμα του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος, στο reform scenario, ήτοι στον χρόνο μετά τη μεταρρύθμιση, ως ποσοστό του ΑΕΠ, βαίνει αρχικώς αυξανόμενο τα πρώτα χρόνια της μεταρρύθμισης (2010 - 2011), μεσοπρόθεσμα (2012 -2025) παρουσιάζει κάμψη και έκτοτε εκτιμάται διαρκώς αυξανόμενο έως το 2060 (6,1% το 2010, 6,4% το 2011, 6,3% το 2012, 6,2% το 2013, 6,1% τα 2014-2016, 6,0% τα 2017-2018, 5,9% τα 2019-2025, 6,4% το 2035, 7,4% το 2045, 7,1% το 2055 και 6,5% το 2060).

**59.** Υπό τις νέες όμως αυτές συνθήκες, εν όψει των δομικών αλλαγών, αναφορικά με την ίδρυση ενιαίου φορέα χορήγησης της σύνταξης με συγχώνευση των αποθεματικών, των εσόδων και των εν γένει περιουσιακών στοιχείων των προϋφιστάμενων συνταξιοδοτικών οργανισμών, και των μεταβολών, αναφορικά με τον τρόπο υπολογισμού και το ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών, για τη συνεκτική ενσωμάτωση στη νέα συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση του ν. 4387/2016 και διατήρηση της

εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων, μέχρι την 31.12.2018, που προορίζεται για τη δημιουργία αποθεματικού κάλυψης των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου και την «αντιμετώπιση των τρεχουσών οικονομικών δυσχερειών», οι οποίες αποτιμήθηκαν βάσει των παραμέτρων και των αναλογιστικών προβολών που εκτιμήθηκαν στο πλαίσιο της προηγούμενης συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, απαιτούνταν, αφενός, η προηγούμενη αναλογιστική προβολή του προϊόντος της σε βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη βάση και η συστάθμισή του με τις χρηματοδοτικές ανάγκες του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου που προκύπτουν από τη μεταρρύθμιση και, αφετέρου, η επαναξιολόγησή της, εξαιτίας των μεταβολών αυτών, ως προς την επιλογή της βαρυνόμενης κατηγορίας, ώστε να τεκμηριώνεται τόσο η σύνδεση ειδικώς της βαρυνόμενης κατηγορίας με την ιδιαίτερη εισφοροδοτική της ικανότητα όσο και η αναγκαιότητα της διατήρησής της, καθώς και 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.

**60.** Δεδομένου όμως ότι από τις συνοδευτικές εκθέσεις του ν. 4387/2016 δεν προκύπτει η καθ' οιονδήποτε τρόπο ενσωμάτωση και αξιοποίηση της εν λόγω εισφοράς 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 από την παρακρατούμενη για τον λόγο αυτόν εισφορά, η διατήρησή της δεν ενσωματώνεται με συνεκτικότητα στη νέα συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση, ούτε τεκμηριώνεται η συμβατότητά της με την αρχή της αναλογικότητας τόσο καταρχήν, ως μέσου χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού ελλείμματος, όσο και ως προς τα επιμέρους στοιχεία της, ήτοι τα πρόσωπα που βαρύνονται από αυτή, τη βάση υπολογισμού και την κλιμάκωσή της, εν όψει και των επιγενόμενων μεταβολών στο σύνολο των παραμέτρων του συνταξιοδοτικού συστήματος.

**61.** Με βάση τα ως άνω γενόμενα δεκτά, η Ολομέλεια, έχοντας εκθέσει το σύνολο των κανόνων που διέπουν τα επίδικα ζητήματα, αποφαινεται επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, ότι η παρακράτηση της εισφοράς αλληλεγγύης από τις συντάξεις των πρώην υπαλλήλων του Δημοσίου, στους οποίους αφορά το παραπεμφθέν ζήτημα, 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, εντός του οποίου περιορίζονται οι αχθείσες ενώπιον του Τμήματος αξιώσεις των εναγόντων, δεν ενσωματώνεται με συνεκτικότητα στη ριζική, κατά τα ανωτέρω, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος που επήλθε με τον

ν. 4387/2019, και τούτο διότι δεν αιτιολογείται παντάπασι, σε συνάρτηση με την εν λόγω μεταρρύθμιση, η αναγκαιότητα διατήρησης της εισφοράς αυτής για τον σκοπό για τον οποίο θεσμοθετήθηκε ούτε η επιλογή των βαρυνόμενων με την παρακράτησή της προσώπων. Συνακόλουθα, η παρακράτηση της εισφοράς, για το χρονικό διάστημα που αναφέρθηκε πιο πάνω, 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), καθόσον δεν τεκμηριώνεται, ως στοιχείο της νέας συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, η προσφορότητά της ως προς τα βαρυνόμενα πρόσωπα, τη βάση υπολογισμού και την κλιμάκωσή της.

**62.** Τα ανωτέρω εξ άλλου, δεν αναιρούνται από 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, αρχικώς με τον ν. 4024/2011 και, στη συνέχεια, με τους νόμους 4052/2012 και 4075/2012 και, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, ισχύει και στο πλαίσιο του ειδικού συνταξιοδοτικού ν. 3865/2010, καθόσον, όπως κρίθηκε και με τη 244/207 απόφαση της Ολομέλειας, προέχων σκοπός της επίμαχης εισφοράς, εξακολουθούσε να είναι, μέχρι 31.12.2018, η κάλυψη των ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Εξ άλλου, 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 εισφοράς και έχει σε κάθε περίπτωση δευτερογενή χαρακτήρα.

*Ως προς τα λοιπά ζητήματα*

**63.** Το ζήτημα της ορθής εφαρμογής από το Τμήμα των κριθέντων με την ΕΛΣ Ολ. 244/2017 μετά την ένταξη των πολιτικών και στρατιωτικών συνταξιούχων στο ενιαίο σύστημα συνταξιοδότησης του ΕΦΚΑ, που έχει τεθεί με την παραπεμπτική απόφαση, δεν εξετάζεται δεδομένου ότι μετά τη δημοσίευση της απόφασης αυτής έχει μεταβληθεί το νομικό καθεστώς που διέπει τους εν λόγω συνταξιούχους και η Ολομέλεια ήδη με την παρούσα αποφάνθηκε ως προς τη συμβατότητα της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες, υπό το νέο αυτό νομικό καθεστώς. Ομοίως δεν εξετάζεται η συμβατότητα της εισφοράς αυτής με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες για το χρονικό διάστημα από 1.1.2019 που καταβάλλεται για τη δημιουργία αποθεματικών για τη χρηματοδότηση του κλάδου σύνταξης και τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών, δεδομένου ότι κατά το εκτιθέμενο στην παραπεμπτική απόφαση πραγματικό οι αξιώσεις των εναγόντων περιορίζονται στο προ της



ημεροχρονολογίας αυτής χρονικό διάστημα και, ως εκ τούτου, δεν δικαιολογείται σχετική κρίση του Δικαστηρίου τούτου.

*Σύνοψη των κριθέντων*

**64.** Το Δικαστήριο αποφαινεται: (i) Επί του ερωτήματος αν η ίδρυση Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, η ανάληψη από αυτόν της υποχρέωσης καταβολής των συντάξεων στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους και ο τρόπος χρηματοδότησής τους, σύμφωνα με τον ν. 4387/2016, όπως τροποποιήθηκε, παραβιάζει το Σύνταγμα, η κρίση του Δικαστηρίου είναι, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 21 έως 35 της παρούσας, ότι δεν υφίσταται ζήτημα αντισυνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων, ενώ δεν τίθεται και ζήτημα αντίθεσης στο Σύνταγμα ή σε υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες του τρόπου ορισμού και υπολογισμού των συντάξεών τους, όπως ορίστηκαν στον ν. 4387/2016 όπως τροποποιήθηκε, εφόσον η σύνταξη που προκύπτει ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας όπως προσδιορίστηκε στις σκέψεις 27 έως 34 της παρούσας. (ii) Επί του ερωτήματος αν οι διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 με τις οποίες επιβλήθηκε εισφορά αλληλεγγύης στις συντάξεις των πρώην δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, πολιτικών και στρατιωτικών και, συνακόλουθα, οι διατάξεις των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, με τις οποίες αυξήθηκε το ύψος της, αντίκεινται, μετά την ένταξή τους στο ενιαίο συνταξιοδοτικό σύστημα του ν. 4387/2016 όπως τροποποιήθηκε, σε συνταγματικές διατάξεις, η κρίση του Δικαστηρίου είναι, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 56 έως 62 της παρούσας, ότι για το χρονικό διάστημα έως τις 31.12.2018 αντίκεινται στα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και στις από αυτά απορρέουσες αρχές. (iii) Το Δικαστήριο απέχει να αποφανθεί επί των ερωτημάτων της ορθής εφαρμογής από το Τμήμα των κριθέντων με την ΕΛΣ Ολ. 244/2017 και της συμβατότητας της εισφοράς αυτής με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες για το χρονικό διάστημα από 1.1.2019, κατά τα οριζόμενα στη σκέψη 63 της παρούσας. (iv) Η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί, κατά λοιπά, προς εκδίκαση στο ΙΙΙ Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**Για τους λόγους αυτούς**

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

Αποφαίνεται, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 64, υπέρ της μη αντίθεσης των άρθρων 4 παρ. 1, 7 παρ. 1 και 6 καθώς και 8 παρ. 1, 2α, 3 και 5, όπως ίσχυε αρχικώς και όπως τροποποιήθηκε, του ν. 4387/2016 σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές.

Αποφαίνεται, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 64, 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 στις 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.

Απέχει να αποφανθεί, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 64, επί των ερωτημάτων της ορθής εφαρμογής από το Τμήμα των κριθέντων με την ΕλΣ Ολ. 244/2017 και της συμβατότητας της εισφοράς αυτής με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες για το χρονικό διάστημα από 1.1.2019.

Παραπέμπει, κατά τα λοιπά, την αγωγή στο ΙΙΙ Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στην Αθήνα, στις 17 Ιουνίου 2020.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ**

**ΝΕΚΤΑΡΙΑ ΔΟΥΛΙΑΝΑΚΗ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

Δημοσιεύθηκε σε έκτακτη δημόσια συνεδρίαση, στις 26 Μαρτίου 2021, υπό του, κατ' άρθρον 1 παρ. 1 Α(α), 1Β Α/Α 4, περ. 4.βζ της Δ1α/ΓΠ.οικ. 17698 ΚΥΑ (φ. 1076/20.3.2021 Β'), νομίμως ορισθέντος με την 15112/24.3.2021 απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Κλιμακίου της Ολομέλειας.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ  
ΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΜΑΥΡΟΥΔΗ  
ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**