

Πώς η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανατρέπει τον Ν 4387/2016 για το Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας Επ' ευκαιρία της παραπεμπτικής προς την Ολομέλεια του ΕΣ απόφασης 695/2024

Η νομολογία του ΕΣ για το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων δέχεται ότι η συνταξιοδοτική προστασία των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών διακρίνεται από την κοινωνική ασφάλιση των μισθωτών και μη μισθωτών. Η νομολογία του ΕΣ διαφοροποιείται από τη νομολογία του ΣτΕ και είναι σε θέση να ανατρέψει την εφαρμογή του Ν 4387/2016. Το ζήτημα δεν μπορεί να επιλυθεί από το ΑΕΔ, γιατί αφορά στην ερμηνεία συνταγματικών διατάξεων και ο νομοθέτης θα έπρεπε στην επόμενη συνταγματική αναθεώρηση να το αποσαφηνίσει. Σε κάθε περίπτωση ο νομοθέτης πρέπει να εξετάσει πώς με όρους ισότητας και ανταποδοτικότητας θα χρηματοδοτήσει τα πρόσθετα, πέραν των προβλεπόμενων στον Ν 4387/2016, ποσοστά αναπλήρωσης των δημόσιων υπαλλήλων χωρίς να επιβαρύνει τους φορολογούμενους και τους υπόλοιπους ασφαλισμένους στον ε-ΕΦΚΑ.

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου -
Πεχλιβανίδη
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ,
Δικηγόρος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Εισαγωγή - τι κρίνει η 695/2024 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΛΣυν)
2. Σε τι συνίσταται η μεταρρύθμιση του Ν 4387/2016
3. Η αμφισβήτηση ως προς το συνταγματικό έρεισμα του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών
4. Η επάρκεια, η αλληλεγγύη και η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος
5. Η αναλογιστική δικαιοσύνη των συντάξεων
6. Η χρηματοδότηση της διαφοράς των συντάξεων των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών, αν επικυρωθεί η απόφαση 695/2024 ΕΛΣυν από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου
7. Συμπεράσματα

1. Εισαγωγή - τι κρίνει η 695/2024 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΛΣυν)

Επ' ευκαιρία της απόφασης 695/2024 του ΕΛΣυν σχολιάζεται η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΛΣυν) για το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων (πολιτικών και στρατιωτικών) κατά την εφαρμογή του Ν 4387/2016. Η απόφαση αυτή παραπέμπει στην Ολομέλεια το ζήτημα, αν η σύνταξη των στρατιωτικών τελεί σε σχέση εύλογης αναλογίας σε σχέση με τις αποδοχές που οι ενάγοντες στρατιωτικοί λάμβαναν κατά την ενεργό υπηρεσία τους, ώστε να διασφαλίζεται όχι μόνο ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, αλλά η συνέχεια του μισθού, ως εγγύηση της ανεξαρτησίας των δημόσιων υπαλλήλων από εξωγενείς προς τη δημόσια υπηρεσία παράγοντες. Η απόφαση κρίνει ότι η σύνταξη των υψηλόβαθμων στρατιωτικών δεν μπορεί να υπολείπεται του 60% των τελευταίων αποδοχών ενεργείας.

Η υπόθεση αυτή δεν αφορά σε περικοπή της σύνταξης, αλλά στον τρόπο υπολογισμού της. Επίσης δεν περιορίζεται στους στρατιωτικούς, αλλά εκτείνεται στο σύνολο των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών και αντικειμενικά μπο-

ρεί να έχει σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.

Η απόφαση αυτή προβληματίζει έντονα για πολλούς λόγους:

- Ο πρώτος λόγος αφορά στην κατ' ουσίαν εφαρμογή του σκεπτικού της νομολογίας του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 του Συντάγματος (Μισθοδικείου) και του ΕΛΣυν για την ανεξαρτησία των δικαστών στο σύνολο των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών. Τούτο είναι απλουστευτικό και εσφαλμένο, διότι οι δικαστές ρητά κατά το άρθρο 87 παρ. 1 του Συντάγματος απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, κάτι που δεν ισχύει για τους υπόλοιπους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς, όπως κατωτέρω αναλύεται.

- Ο δεύτερος αφορά στη νομική φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών και ειδικότερα στο αν διαφοροποιείται από την κοινωνική ασφάλιση. Υποστηρίζεται κατωτέρω η άποψη ότι κατά την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του Συντάγματος το ασφαλιστικό καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων ρυθμίζεται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος.

- Ο τρίτος λόγος αφορά στην «ευκολία» με την οποία η απόφαση αυτή θέτει ως ελάχιστο ποσοστό σύνταξης για τους

υψηλόμισθους στρατιωτικούς το 60% του τελευταίου μισθού που είχε καθένας τους χωρίς καμία μελέτη για τις επιπτώσεις στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος, για τα δημόσια οικονομικά της χώρας, για το αν από τις εισφορές που έχουν καταβάλει οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί μπορεί να χρηματοδοτηθούν τα επίπεδα των συντάξεων που η απόφαση επιβάλλει. Επισημαίνεται ότι και το ΕΛΣυν και το ΣτΕ, όταν κρίνουν τη συνταγματικότητα των περικοπών των συντάξεων ή των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων απαιτούν από τον νομοθέτη να έχει προηγουμένως εκπονήσει αναλογιστική μελέτη για να είναι συνταγματικά ανεκτή είτε η περικοπή είτε η μεταρρύθμιση.

• Ο τέταρτος λόγος αφορά στο, αν με βάση τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας στην κοινωνική ασφάλιση δικαιολογείται μια επιπρόσθετη ασφαλιστική προστασία υπέρ των δημόσιων υπαλλήλων που αντιμετωπίζουν τον ίδιο με τους υπόλοιπους ασφαλισμένους κίνδυνο, ήτοι το γήρας, την αναπηρία και τον θάνατο.

• Τέλος, ο πέμπτος λόγος αφορά στο, αν είναι συνταγματικά ανεκτό να επιβαρυνθούν είτε οι μισθωτοί και αυτοαπασχολούμενοι που ασφαλίζονται στον e-ΕΦΚΑ είτε οι φορολογούμενοι με τα ελλείμματα που θα προκύψουν, αν η Ολομέλεια του ΕΛΣυν επικυρώσει την σχολιαζόμενη απόφαση.

2. Σε τι συνίσταται η μεταρρύθμιση του Ν 4387/2016

Το ασφαλιστικό σύστημα για τους διεθνείς οργανισμούς και ιδίως την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τον εθνικό νομοθέτη αλλά και την ακαδημαϊκή κοινότητα αναφέρεται στο σύνολο των εργαζομένων στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα.¹ Ομοίως η έννοια του εργαζομένου καθώς και του μισθού νοούνται με τον ίδιο τρόπο και για τους δημόσιους υπαλλήλους και για τους μισθωτούς. Για τον λόγο αυτό τόσο η συνταξιοδοτική δαπάνη όσο και η επάρκεια των παροχών αξιολογούνται ανεξάρτητα από το εργασιακό / υπηρεσιακό ή ασφαλιστικό καθεστώς. Όπου στη συνέχεια γίνεται αναφορά στο ασφαλιστικό σύστημα νοείται με τον τρόπο αυτό.

Η στήριξη του κρατικού προϋπολογισμού για το ασφαλιστικό σύστημα το 2009 ήταν 8,2% του ΑΕΠ ενώ το 2001 ήταν 4,2% του ΑΕΠ. Αν είχε διατηρηθεί στα επίπεδα του 2001, τότε η χώρα θα είχε λιγότερα 75 δις. Ευρώ χρέος σε σχέση με αυτό που είχε το 2009.² Υπό αυτήν την έννοια η καθυστέρηση της μεταρρύθμισης (βλ. αποτυχία της προσπάθειας μεταρρύθμισης Γιαννί-

την) ήταν ένας από τους σημαντικούς παράγοντες που οδήγησαν στην κρίση, αφού υπολογίζεται ότι ένα στα 4 ευρώ που χρωστούσε η χώρα οφείλεται στην αδυναμία μεταρρύθμισης.³

Ο Ν 4387/2016, όπως ισχύει, σε συνέχεια των Ν 3863 και 3865/2010, προβλέπει ότι όλοι οι ασφαλισμένοι (δημοσίου και ιδιωτικού τομέα) ασφαλίζονται στον ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ), καθώς και ότι οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και ο τρόπος υπολογισμού της σύνταξης είναι ενιαίοι. Προβλέπει επίσης, ότι και οι συντάξεις που είχαν απονεμηθεί πριν από την έναρξη της ισχύος του επανυπολογίζονται και αν οι συντάξεις είναι ανώτερες, τότε η διαφορά παραμένει ως προσωπική και συμψηφίζεται με μελλοντικές αυξήσεις, ενώ αν είναι κατώτερη, τότε αποδίδεται η διαφορά. Με λίγα λόγια, ενιαίος οργανισμός, ενιαίοι κανόνες και οριοθέτηση της κρατικής συμμετοχής καταρχήν στο ποσόν της εθνικής σύνταξης, την οποία δικαιούνται όλοι οι ασφαλισμένοι. Ειδικότερα, ως προς τον υπολογισμό της σύνταξης και την κρατική συμμετοχή προβλέπονται τα εξής:

Η κύρια σύνταξη για όλους τους ασφαλισμένους, δηλαδή και τους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς και τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα (μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους), είναι το άθροισμα δύο ποσών. Το πρώτο ποσό καλείται εθνική σύνταξη, προέρχεται από τον κρατικό προϋπολογισμό και για 40 έτη ασφάλισης (ΕΑ) αντιστοιχεί σήμερα 424 Ευρώ. Το δεύτερο ποσό είναι ένα ποσοστό των συντάξιμων αποδοχών, δηλαδή του μέσου όρου των τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένων αποδοχών επί των οποίων έχουν καταβληθεί εισφορές από το 2002 έως την ημέρα της υποβολής της αίτησης συνταξιοδότησης. Το ποσοστό που καλείται ποσοστό αναπλήρωσης καθορίζεται ανάλογα με τα χρόνια που ο συνταξιούχος είχε εργασθεί και για 40 ΕΑ δεν μπορεί να υπερβεί το 50%. Το ποσοστό αυτό αναπλήρωσης έχει καθορισθεί από τον νομοθέτη σε συμμόρφωση με την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1891/2019. Ειδικότερα, η απόφαση αυτή έκρινε ότι η αρχική ρύθμιση του Ν 4387/2016 που καθόριζε χαμηλότερο από το 50% ποσοστό αναπλήρωσης και συγκεκριμένα 42% δεν ήταν συνταγματικώς ανεκτή, διότι δεν διασφάλιζε την αξιοπρεπή διαβίωση των συνταξιούχων.⁴ Η παραπάνω απόφαση της Ολ. του ΣτΕ καταλαμβάνει όλους τους συνταξιούχους του e-ΕΦΚΑ, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών. Αν υποθέσουμε ότι οι συντάξιμες αποδοχές είτε για έναν δημόσιο υπάλληλο είτε για έναν μισθωτό ή αυτοαπασχολούμενο είναι 1.500 Ευρώ, τότε η πλήρης ανταποδοτική κύρια σύνταξη με 40 ΕΑ είναι 750 Ευρώ (1.500 € X 50% ποσοστό αναπλήρωσης) πλέον 424 € από την εθνική σύνταξη. Συνολικά, δηλαδή, η κύρια σύνταξη ανέρχεται σε 1.174 €. Αν το ποσοστό αναπλήρωσης το υπολογίσουμε συμπεριλαμβάνοντας και την εθνική σύνταξη ανέρχεται σε 78% (ήτοι, 1.174 € δια 1.500 €). Επομένως, η εθνική σύνταξη προσθέτει στο παράδειγμα αυτό ποσοστό αναπλήρωσης ύψους 28% (78% έναντι του 50% που είναι η ανταποδοτική). Τούτο, διότι η εθνική σύνταξη έχει σχεδιασθεί για να ωφελεί κυρίως τα

1. Βλ. ενδεικτικά, την Οδηγία ΕΕ/2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην ΕΕ καθώς και την Οδηγία ΕΕ/2023/970 για την ενίσχυση της εφαρμογής της αρχής της ισότητας της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια εργασία ή εργασία της αυτής αξίας μέσω της μισθολογικής διαφάνειας και των μισθών επιβολής.
2. Σαχινίδης Φ., «Βιώσιμο ασφαλιστικό σύστημα, προϋπόθεση για οικονομική ανάπτυξη», σε Η κοινωνική ασφάλιση, ως προϋπόθεση οικονομική ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, Αναγνώστου Δεδούλη Α. Π. Παπαρηγοπούλου (επιμ.), εκδ. Παπαζήση, 2016, σ. 65. Επίσης, σχετικά με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το ασφαλιστικό σύστημα βλ. Μάτσαγγάνης Μ., «Το κοινωνικό κράτος στη Μεταπολίτευση», στο συλλογικό έργο 1974 - Επιτεύγματα και κρίσεις της Μεταπολίτευσης, προκλήσεις για το μέλλον, εκδ. οργανισμού έρευνας και ανάλυσης διανέοις,

2024, σ. 77 -90, Γιαννίτης Τ., «Το ασφαλιστικό σύστημα μετά την κρίση», στο ίδιο συλλογικό έργο, σ. 251-268.

3. Ibidem.

4. Απόφαση Φ.11321/οικ.10772/382/9.3.2021 (Β 1082) του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και την εγκύκλιο 52/2020 του e-ΕΦΚΑ.

μεσαία και χαμηλά εισοδήματα, δηλαδή έχει μεγαλύτερη βαρύτητα για τις χαμηλότερες συντάξιμες αποδοχές από ότι για τις υψηλότερες. Για να γίνει κατανοητό, αν στο παραπάνω παράδειγμα οι συντάξιμες αποδοχές ήταν 3.000 Ευρώ, η ανταποδοτική σύνταξη θα ήταν 1.500 € (3.000 € X 50%) και η εθνική σε 424 € και συνολικά η κύρια σύνταξη θα ήταν 1.924 €. Το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης ανέρχεται στην περίπτωση αυτή στο 64% (1.924 € δια 3.000 €). Με λίγα λόγια, η εθνική σύνταξη αποτελεί κρίσιμο μηχανισμό εφαρμογής της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της αλληλεγγύης που ενισχύει τις χαμηλότερες συντάξεις.

Παράλληλα, η εθνική σύνταξη οριοθετεί τη δαπάνη για τον κρατικό προϋπολογισμό που καταρχήν αντιστοιχεί στο ποσό της εθνικής σύνταξης επί τον αριθμό των συνταξιούχων που για τον πλέον πρόσφατο μήνα που είναι διαθέσιμος, δηλαδή τον Απρίλιο του 2025, ανέρχεται σε 2.503.027 από τους οποίους όμως πρέπει να αφαιρεθούν οι 13.588 συνταξιούχοι του ΟΠΕΚΑ που λαμβάνουν την προνοιακή σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα.⁵

3. Η αμφισβήτηση ως προς το συνταγματικό έρεισμα του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών

Η νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (ΑΕΔ)⁶, έχει δεχθεί ότι το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ.⁷ αναφέρεται αποκλειστικά και μόνο στους μισθωτούς και μη μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και όχι στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους,⁸

διότι ο συντακτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τη λέξη «εργαζομένων» και διότι το ασφαλιστικό καθεστώς των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων έχει έρεισμα στα άρθρα 103, 73 παρ. 2, 98 περ. δ' και στ' της παρ. 1, 80 παρ. 1 και 88 παρ. 2 Συντ. και αποτελεί συνέχιση του μισθού τους και πρόνοια του Ελληνικού Δημοσίου προς αυτούς. Το ΕλΣυν έχει επίσης το 2020 δεχθεί ότι το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των επιφορτισμένων με την ευθύνη άσκησης δημόσιας εξουσίας ή λειτουργίας υπηρεσιακών παραγόντων δεν είναι συνάρτηση μόνο ενός *minimum* επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης για τον μετά την αποχώρηση από την ενεργό υπηρεσία χρόνο, αλλά συναρτάται με την υπηρεσιακή τους ιδιότητα, ως εγγενές στοιχείο αυτής, διασφαλίζοντας ως θεσμική εγγύηση τη σύνταξη των ανωτέρω, ως συνέχεια του μισθού τους και σε εύλογη αναλογία με αυτόν, προκειμένου, ενόσω ακόμη φέρουν την υπαλληλική ιδιότητα να μην υπόκεινται σε αθέμιτη επιρροή από εξωγενείς στη δημόσια υπηρεσία παράγοντες. Η εύλογη δε αυτή αναφορά κρίνεται με βάση τις τελευταίες αποδοχές ενεργείας, ώστε η σύνταξη να μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχεια του μισθού και να συνάδει προς τον χαρακτήρα του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων ως θεσμικής εγγύησης.⁹

δης Ξ., «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος», ΕΔΚΑ 2002, σ. 166-167.

9. Βλ. ιδίως τις αποφάσεις του ΕλΣυν (Ολ.) 20/2020, 244/2017 και 1668/2004, δημοσιευμένες στη «Νόμος», με τις οποίες γίνεται δεκτό ότι, επειδή το καθεστώς ασφάλισης των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων στηρίζεται σε ειδικές διαδικαστικές διατάξεις για την προπαρασκευή και νομοπαραγωγική νομοθεσία των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων και καθορίζει ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το Σύνταγμα θεωρεί διακριτό θεσμό αυτό το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς. Ειδικότερα δε η σύνταξη «καταβάλλεται αντί μισθού μετά την αποχώρηση από την ενεργό υπηρεσία από τον κρατικό προϋπολογισμό (το βάρος αυτό μπορεί να αναδέχεται και δημόσιο νομικό πρόσωπο), ενώ για την απονομή της εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες προσαρμοσμένοι στη σχέση δημοσίου δικαίου που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό και υπάλληλο με την υπηρεσία». Η σύνταξη φέρει τον χαρακτήρα «αμοιβής», καταβάλλεται σε ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων λόγω της ειδικής σχέσεως με τον δικαιούχο και διακρίνεται σαφώς από την έννοια της κοινωνικής ασφάλισης κατά το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος. Συνεπώς το Δημόσιο δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης, οι εισφορές των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών δεν αποτελούν δημόσια βάρη, κατά το άρθρο 4 παρ. 5 Συντ., αλλά επιβάλλονται ως προϋπόθεση για τη γένεση της συνταξιοδοτικής προσδοκίας και την απονομή της σύνταξης, ενόψει της αρχής της ανταποδοτικότητας και ως εκ τούτου η πλήρης εξομοίωση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών με το συνταξιοδοτικό καθεστώς των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα θα ήταν αντίθετη με το Σύνταγμα. Με παρόμοιο σκεπτικό η απόφαση 32/2018 της Ολ. του ΣτΕ, δημοσιευμένη στη Νόμος, έκρινε ότι η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων εις βάρος των συντάξεων των δημόσιων υπαλλήλων αντίκειται στο Σύνταγμα, διότι έχει χαρακτήρα «κοινωνικού πόρου». Τούτο διότι οι συνταξιούχοι του Δημοσίου καλούνται να συνεισφέρουν στην κάλυψη των εξαιρημάτων των ΟΚΑ χωρίς να αντλούν καμία ωφέλεια από το υπό χρηματοδότηση σύστημα στο οποίο καλούνται να συνεισφέρουν και μάλιστα χωρίς πλήρη και τεκμηριωμένη αναλογιστική μελέτη, κατά παράβαση του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ. Με

5. Βλ. ΗΔΙΚΑ, Ενιαίο Σύστημα Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων (ΕΔΕΙΠΣ) - ΗΛΙΟΣ, Μάρτιος 2025, https://www.idika.gr/wp-content/uploads/2025/05/2025_03-EKTHESI.pdf

6. Απόφαση 16/1983, ΕΔΚΑ 1984, 320.

7. Το άρθρο 22 Συντ. ρυθμίζει το δικαίωμα στην εργασία. Η παρ. 5 του άρθρου αυτού καθιερώνει - για πρώτη φορά σε ελληνικό Σύνταγμα - το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση για τους εργαζόμενους. Συγκεκριμένα, ορίζει ότι «το κράτος μεριμνά για την ασφάλιση των εργαζομένων». Στην διαμόρφωση του δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης συμβάλλουν και άλλες συνταγματικές διατάξεις, όπως το άρθρο 2 παρ. 1 (σεβασμός για την προστασία της αξίας και της αξιοπρέπειας του ανθρώπου), άρθρο 5 παρ. 1 (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας), άρθρο 25 παρ. 1 (κοινωνικό κράτος δικαίου) και το άρθρο 4 παρ. 2 (συμμετοχή των Ελλήνων στην εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής αλληλεγγύης) και το άρθρο 17 παρ. 1 (προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων).

Συστηματικά και λογικά η ένταξη της κοινωνικής ασφάλισης στο άρθρο 22 Συντ. καταδεικνύει τον στενό σύνδεσμο της κοινωνικής ασφάλισης με την εργασία. Κατά την ορθή ερμηνεία του όρου, η εργασία εννοείται με την ευρεία έννοια και περιλαμβάνει κάθε επαγγελματική απασχόληση στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα και δεν εξαντλείται στη μισθωτή εργασία.

8. ΑΕΔ 16/1983, ΕΔΚΑ 1984, 320 και ΣτΕ 1158/1995, ΕΔΔΔ 1995, 396. Επίσης, βλ. Μαυριάς Κ., «Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1975. Ιστορικός, ιδεολογικός και πολιτικός προσδιορισμός», Κείμενα Εισηγήσεων Α' Συνεδρίου Ενώσεως Ελλήνων Συνταγματολόγων «Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη», Αθήνα 1983, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 1986, σ. 195, Παπαράς Π., «Η ελευθερία της εργασίας και το δικαίωμα προς εργασία του άρθρου 22, παρ. 1 του Συντ.», ΤοΣ 39/1979, σ. 259 κε. Ως προς την ορθότερη άποψη, βλ. Κρεμαλίδης Κ., Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων, ό.π., σ. 85 κε, Κοντιά-

Προβληματίζει ιδιαίτερα το ότι το σκεπτικό που καθιέρωσε το Μισθοδικείο και ακολούθησε το ΕΛΣυν για τους δικαστικούς λειτουργούς, προκειμένου να διασφαλίζεται η συνταγματικά καθιερωμένη προσωπική και λειτουργική τους ανεξαρτησία που καθιερώνει το άρθρο 87 παρ. 1, επεκτείνεται ουσιαστικά στο σύνολο των δημόσιων υπαλλήλων (πολιτικών και στρατιωτικών) μέσω της θεωρίας του συνταγματικά προστατευόμενου θεσμού της δημοσιοϋπαλληλίας.

Προβληματίζει επίσης και μεθοδολογικά και ουσιαστικά το σκεπτικό του ΕΣ σύμφωνα με το οποίο το ΔΕΕ έχει δεχθεί ότι η ασφάλιση των δημόσιων υπαλλήλων είναι επαγγελματική και όχι κοινωνική. Τούτο πράγματι το δέχθηκε το ΔΕΕ, όταν έκρινε ζητήματα σχετικά με την ισότητα των φύλων και συγκεκριμένα, αν δικαιούνται σύνταξη με τις διατάξεις για την μητέρα με ανήλικο παιδί και οι πατέρες με ανήλικο παιδί. Κατ' αρχάς, η έννοια του επαγγελματικού συστήματος κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου έχει ενωσιακό περιεχόμενο. Στο ενωσιακό δίκαιο στις Οδηγίες που αφορούν στην ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών καθώς και στις Οδηγίες που αφορούν στα Ιδρύματα Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Παροχών η έννοια του επαγγελματικού συστήματος νοείται ως περιλαμβάνουσα και τα νομοθετικά και τα συμβατικής προέλευσης καθεστώτα. Αντίθετα στις Οδηγίες που αφορούν στον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων η έννοια της επαγγελματικής ασφάλισης νοείται στενότερα, διότι περιλαμβάνει κατ' αρχήν και κατά τεκμήριο μόνο τα νομοθετικής προέλευσης καθεστώτα. Το ΕΣ σφάλλει μεθοδολογικά, διότι αφενός δίνει εθνικό περιεχόμενο στον όρο της επαγγελματικής ασφάλισης για θέμα άσχετο με το ενωσιακό δίκαιο και αφετέρου παραγνωρίζει ότι η έννοια αυτή στο ενωσιακό δίκαιο διαφοροποιείται ανάλογα με την εφαρμοστέα Οδηγία. Πέραν των μεθοδολογικών προβλημάτων, κατά τις Οδηγίες που αφορούν στην ισότητα των φύλων και σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ δεν αποτελούν επαγγελματικά συστήματα όσα προορίζονται να καλύψουν το σύνολο του πληθυσμού ή το σύνολο των οικονομικά ενεργών προσώπων και η σύνταξη υπολογίζεται με βάση τις αποδοχές εκ της εργασίας και τον χρόνο ασφάλισης. Επομένως, όλα τα ταμεία στην Ελλάδα έως την ίδρυση του e-ΕΦΚΑ θεωρούνται στο πλαίσιο εφαρμογής της Οδηγίας για την ισότητα των φύλων επαγγελματικά, διότι συντρέχουν και τα τρία

κριτήρια που έχει θέσει η νομολογία του ΔΕΕ. Ειδικότερα, και η ασφάλιση του Δημοσίου και όλα τα άλλα ασφαλιστικά ταμεία δεν κάλυπταν το σύνολο του πληθυσμού ή των οικονομικά ενεργών προσώπων¹⁰ ενώ η σύνταξη που αυτά απένειμαν απορρέει από τη σχέση εργασίας που συνδέει τον εργαζόμενο με τον συγκεκριμένο εργοδότη/οργανισμό και τελεί σε άμεση συνάρτηση με τον αριθμό των ετών εργασίας για τα οποία ασφαλίσθηκε ο εργαζόμενος και με τις αποδοχές εκ της εργασίας. Δεν παρουσιάζει λοιπόν, κατά το ενωσιακό δίκαιο και στο συγκεκριμένο πεδίο της ισότητας των φύλων κάποια ιδιαιτερότητα το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων, αφού το ίδιο ακριβώς ίσχυε για το Ταμείο Νομικών, για τον ΟΑΕΕ, για το ΝΑΤ, για το Ι.Κ.Α. κ.ο.κ. Σαφώς όχι μόνο δεν μπορεί να αντληθεί επιχείρημα από το ενωσιακό δίκαιο υπέρ της θέσης του ΕΣ ότι το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων δεν εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 22 παρ. 5, διότι είναι επαγγελματικό, αντίθετα προκύπτει ότι κατά το ενωσιακό δίκαιο η ασφάλιση των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών δεν έχει καμμία διαφορά από την ασφάλιση των μισθωτών και μη μισθωτών στα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης και ο εθνικός νομοθέτης είναι ελεύθερος να ορίζει τον τρόπο οργάνωσης του ασφαλιστικού συστήματος.

Η διάκριση σε συνταγματικά προστατευόμενους θεσμούς (οργανωτικοί θεσμοί του κράτους) από τις εγγυήσεις θεσμών (ιδιωτικά δικαιώματα) αναπτύχθηκε από τον Karl Schmitt στο έργο του *Verfassungslehre* (1928) και επικράτησε στη γερμανική θεωρία, προκειμένου να ενισχυθεί η δέσμευση του νομοθέτη από το Σύνταγμα.¹¹ Σήμερα πάντως, η θεωρία αυτή έχει υποχωρήσει, επειδή επικρατεί η άποψη ότι τα συνταγματικά δικαιώματα αναπτύσσονται παράλληλα με την υποκειμενική λειτουργία και μια αντικειμενική λειτουργία μέσα στην κοινωνία και ως εκ τούτου το Κράτος υποχρεούται να οργανώνει δημόσιες υπηρεσίες για την προστασία τους και για την προστασία εν γένει της αξίας του ανθρώπου.¹² Μετεξέλιξη της θεωρίας αυτής είναι η θεωρία των θετικών υποχρεώσεων του Κράτους που αναπτύσσει η νομολογία του ΕΔΔΑ.

Στο άρθρο 103 Συντ. προβλέπεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μόνιμοι και ότι υπηρετούν με βάση ένα ιδιαίτερο υπηρεσιακό καθεστώς, εφόσον οι θέσεις αυτές υπάρχουν. Ωστόσο, το υπηρεσιακό τους καθεστώς δεν ταυτίζεται κατά το Σύνταγμα με αυτό των δικαστών, διότι οι τελευταίοι είναι ισόβιοι και απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Η σχολιαζόμενη απόφαση στην ουσία εξομοιώνει δύο διακριτά κατά το Σύνταγμα καθεστώτα, αυτό των δημόσιων υπαλλήλων με αυτό των δικαστών.

λίγα λόγια οι συνταξιούχοι του δημοσίου είναι ξένοι προς το σύστημα ασφάλισης του ιδιωτικού τομέα και δεν νοείται επιβάρυνσή τους με βάση την αρχή της ασφαλιστικής αλληλεγγύης. Αντίστοιχο είναι και το σκεπτικό της απόφασης ΕΛΣυν 1338/2024 σχετικά με την μείωση των συντάξεων με βάση τον Ν 4093/2012 για τα ειδικά μισθολόγια καθώς στηρίζεται στο ότι το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών δεν είναι συνάρτηση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης για τον χρόνο μετά την αποχώρησή τους από την υπηρεσία, αλλά συναρτάται με την υπηρεσιακή τους ιδιότητα, διασφαλίζοντας ως θεσμική εγγύηση τη σύνταξη αυτών, ως συνέκεια του μισθού τους και σε εύλογη αναλογία με αυτόν, προκειμένου ενόσω ακόμη φέρουν την εν λόγω ιδιότητα να μην υπόκεινται σε αθέμιτη επιρροή από εξωγενείς στη δημόσια υπηρεσία παράγοντες. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονισθεί ότι η διασφάλιση της ανεξαρτησίας αρχικά αναφέρθηκε στις αποφάσεις για τους δικαστικούς λειτουργούς και ήδη με τη νομολογία του ΣτΕ επεκτείνεται σε όλους τους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς.

10. Βλ. ενδεικτικά, C-559/2007 Εβρενόπουλος κατά Ελλάδος σκέψη 5, C-50/1999 Podesta σκ. 32, C-0007/1993 Beune sk. 38).

11. Παυλόπουλος Α., «Η συνταγματική έννοια των θεσμικών εγγυήσεων και ένα παράδειγμα σημασιολογικής ανανοηματοδότησης της «εκτελεστής διοικητικής πράξης», ΘΠΔΔ, 4/2022, σ. 377.

12. Μάνεσης Α. Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, τ. II, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σ. 529 κε. και ιδίως 535, Χρυσόγονος Κ./Βλαχόπουλος Σπ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σ. 71, Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά Δικαιώματα, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σ. 41.

Πέραν τούτου η άποψη του ΑΕΔ και του ΕλΣυν δεν είναι πειστική και επειδή η νομική φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος δεν διαφοροποιείται σε κάτι από τη νομική φύση του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος. Ειδικότερα, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και για τους μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους και για τους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς είναι ένα κοινωνικό δικαίωμα που εξειδικεύεται νομοθετικά και μετά την εξειδίκευσή του καθίσταται αγωγήμο. Η σχέση του δημόσιου υπαλλήλου και λειτουργού με τον ασφαλιστικό οργανισμό (ε-ΕΦΚΑ) καθώς και με το Δημόσιο είναι μια έννομη σχέση δημοσίου δικαίου¹³, αντίστοιχη με τη σχέση των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα¹⁴. Προϋπόθεση για την υπαγωγή στην ασφάλιση είναι η σχέση εργασίας (εξαρτημένης ή ανεξάρτητης) ή η καθορισμένη ιδιότητα ενός προσώπου και εν προκειμένω η δημοσιοϋπαλληλική σχέση.

Προφανώς ούτε η κατά το άρθρο 98 περ. δ και στ. της παρ. 1 ειδική αρμοδιότητα του ΕλΣυν για τις συνταξιοδοτικές διαφορές (αυτές που απορρέουν από τον κανονισμό της κύριας σύνταξης¹⁵) ούτε η ειδική διαδικασία για τη θέσπιση συνταξιοδοτικού νόμου (βλ. τα άρθρ. 73, παρ. 2, 80 παρ. 1 και 88, παρ. 2 του Συντάγματος) αποτελούν ικανές διαφορές για την διάκριση μεταξύ συνταξιοδοτικού και κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος. Η διαδικασία και η δικονομία δεν είναι σε θέση να καθορίζουν την ουσία, αλλά απλώς την εξυπηρετούν και την ακολουθούν. Οι ως άνω συνταγματικές ρυθμίσεις έχουν τεθεί προς διασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας και προστασία των δημόσιων οικονομικών, δεδομένου ότι το Κράτος ενεργεί και ως «οιονεί εργοδότης» και ως ασφαλιστικός φορέας και όχι επειδή εξυπηρετούν κάποια ιδιαίτερη ανάγκη της έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλισης των δημόσιων υπαλλήλων.

Το γεγονός ότι το Δημόσιο πριν από το 2010 κατέβαλε στον συνταξιούχο δημόσιο υπάλληλο τη σύνταξη και το ότι πριν από το 2002 δεν κατέβαλε εισφορές για την κοινωνική ασφάλιση των δημόσιων υπαλλήλων δεν αλλάζει σε κάτι τα πράγματα για τρεις κυρίως λόγους:

Πρώτον, διότι στην κοινωνική ασφάλιση δεν αποκλείεται να ασφαλίσει ο ίδιος ο εργοδότης το προσωπικό του. Έτσι, για παράδειγμα ασφαλιζόταν το προσωπικό της ΔΕΗ από την ίδια

την επιχείρηση έως τη δημιουργία του ΟΑΠ-ΔΕΗ και έτσι σήμερα ασφαλίσει η Τράπεζα της Ελλάδος το προσωπικό της.

Δεύτερον, διότι μετά το 1992 σταδιακά έχει εξομοιωθεί το ασφαλιστικό καθεστώς των εργαζομένων στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως όσον αφορά στις εισφορές και στις προϋποθέσεις απονομής των παροχών.

Τρίτον, διότι οι όποιες ιδιαιτερότητες του ασφαλιστικού καθεστώτος των δημόσιων υπαλλήλων σε σχέση με το καθεστώς των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα ή και των μη μισθωτών είναι νομικά αδιάφορες. Τούτο, διότι η κοινωνική ασφάλιση προσαρμόζεται στη φύση της απασχόλησης. Για παράδειγμα, σε άλλη βάση επιβάλλονται οι εισφορές για τους αυτοαπασχολούμενους ενόψει του ότι δεν έχουν εργοδότη, όπως οι μισθωτοί και οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί¹⁶. Είναι σαφές ότι ο συντακτικός νομοθέτης στο άρθρο 22 παρ. 5 αναφέρεται στα οικονομικά ενεργά πρόσωπα, δηλαδή σε όσους ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα, όπως οι αγρότες, οι επαγγελματίες και βιοτέχνες, οι έμποροι, οι ιατροί, οι δημόσιοι υπάλληλοι κ.ά. Εξάλλου, θα ήταν δε ασυνεπές να θεωρηθεί ότι το Σύνταγμα καθιερώνει ρητά την κοινωνική ασφάλιση μόνο για τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα και ότι αφήνει χωρίς ουσιαστική συνταγματική διάταξη ένα μεγάλο μέρος των εργαζομένων, αναγκάζοντας τα δικαστήρια να συμπεραίνουν ότι από το άρθρο 103 Συντ. προκύπτει ότι δικαιούνται ασφαλιστική προστασία. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν η ασφαλιστική προστασία δεν περιλαμβάνει μόνο την κάλυψη των κινδύνων του γήρατος, της αναπηρίας και του θανάτου αλλά και άλλους κινδύνους, όπως της ασθένειας, της μητρότητας και των οικογενειακών βαρών.

Την ορθότερη άποψη ακολουθεί το ΣτΕ με την απόφαση της (Ολ.) 1889/2019, διαφοροποιούμενο από παλαιότερη νομολογία του¹⁷. Ειδικότερα, δέχεται ότι το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ.

13. Βλ. αναλυτικά Λιγυμένου Α., «Η νομική φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων», ΕΔΚΑ 1999, σ. 913 κε, Μηλιώνης Ν., «Σύγχρονες όψεις του συνταξιοδοτικού δικαιώματος», ΕΔΚΑ 2002, σ. 161 κε. Την ίδια άποψη υποστηρίζει και ο Πετροπουλάκος Στ., «Η συμβατότητα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης Ν 4387/2016 με το Σύνταγμα», ΕΔΚΑ 2/2016, σ. 199 κε.

14. Κατρούγκαλος Γ., «Τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης και το κοινοτικό δίκαιο», <http://www.epkodi.gr>. Αντίθετα ο Πετροπουλάκος Στ., «Η συμβατότητα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης Ν 4387/2016 με το Σύνταγμα», ό.π., σ. 199 κε. υποστηρίζει ότι αντίκειται στο Σύνταγμα η ασφάλιση των δημοσίων υπαλλήλων στον ΕΦΚΑ.

15. Την επικουρική ασφάλιση και το εφάπαξ βοήθημα των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών χορηγούν τα Μετοχικά Ταμεία που είναι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης και υπάγονται στην προστασία του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ. Για τις σχετικές διαφορές δικαιοδοσίας έχουν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (βλ. τις αποφάσεις 81/2009 και 123/2020 του Ειδικού Δικαστηρίου και του ΕλΣυν (Ολ.) 20/2020).

16. Η νομολογία του ΕλΣυν αντλεί επιχειρήματα από τη νομολογία του ΔΕΕ για την ίση μεταχείριση των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση για να τεκμηριώσει τη θέση της ότι η σύνταξη φέρει τον χαρακτήρα «αμοιβής» και καταβάλλεται σε ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων, δηλαδή ότι καταβάλλεται λόγω της ειδικής σχέσεως με τον δικαιούχο. Επικαλείται την ΔΕΕ C-559/2009, Επιτροπή κατά της Ελλάδας, δημοσιευμένη στην ΕΔΚΑ 2009, 308, που αφορά αποκλειστικά και μόνο το πότε εφαρμόζεται το άρθρο 157 της ΣΛΕΕ (πρώην 141 ΣΕΚ) για την ίση μεταχείριση των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση και πότε η Οδηγία 79/7 ΕΟΚ. Όμως, η έννοια του νομοθετικού καθεστώτος, κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, αφορά στα ενιαία και καθολικά συστήματα που καλύπτουν το σύνολο του πληθυσμού ή το σύνολο των εργαζομένων. Τέτοιο καθεστώς δεν είναι η ασφάλιση των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και για τον λόγο αυτό εφαρμόζεται το άρθρο 157 της ΣΛΕΕ. Επομένως, κατά το ΔΕΕ, σε αντίθεση με αυτά που δέχεται η ανωτέρω απόφαση του ΕλΣυν, το συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων έχει τα ίδια εννοιολογικά χαρακτηριστικά με το συνταξιοδοτικό σύστημα των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα, καθώς ασφαλιζεται συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων και οι παροχές (συντάξεις) καταβάλλονται λόγω της εργασιακής σχέσεως με την εργοδότη.

17. Χαρακτηριστικά με την απόφασή του ΣτΕ (Ολ.) 3813/1997, Διδικ 2000, 487 είχε δεχθεί ότι συνταξιοδοτική διαφορά είναι η διαφορά που ανακύπτει από την πράξη οργάνου του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ με την οποία απονέμεται σύνταξη σε τακτικό υπάλληλο του βάσει συνταξιοδοτικών διατάξεων, διατάξεων δη-

καταλαμβάνει και τους δημόσιους υπαλλήλους. Ειδικότερα, δέχεται ότι τα άρθρα 103 και 104 Συντ. δεν αναφέρονται στην κοινωνική ασφάλιση των δημόσιων υπαλλήλων, αλλά στη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς, στις εγγυήσεις μονιμότητας, στην υπηρεσιακή και μισθολογική τους εν γένει κατάσταση. Δεν αναφέρονται δηλαδή σε παροχές προς αυτούς μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία. Ενώ οι υπόλοιπες διατάξεις του Συντάγματος, τις οποίες επικαλείται η άποψη που υποστηρίζει ότι η ασφάλιση των δημόσιων υπαλλήλων δεν εμπίπτει στο άρθρο 22 παρ. 5 Συντ., δεν θέτουν κανόνες ουσιαστικού δικαίου, αλλά καθορίζουν τη δικαιοδοσία του ΕΛΣυν και διασφαλίζουν τη διαφάνεια των δημόσιων οικονομικών και την προστασία του κρατικού προϋπολογισμού, δεδομένου ότι ο νομοθέτης είχε επιλέξει πριν από το 1992 να καλύπτει τους δημοσίους υπαλλήλους από τον κρατικό προϋπολογισμό και συμπληρωματικά από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς.

Κατά την άποψή μου, το Σύνταγμα δεν προβλέπει ιδιαίτερο ασφαλιστικό καθεστώς για τους δημόσιους υπαλλήλους και η κοινωνική τους ασφάλιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντ., όπως ορθά δέχεται η ανωτέρω απόφαση της Ολ. του ΣτΕ. Το ζήτημα πάντως, μολονότι υπάρχει αντίθετη νομολογία του ΣτΕ και του ΕΛΣυν, δεν μπορεί να επιλυθεί από το ΑΕΔ ή από τον νομοθέτη, διότι αφορά στην ερμηνεία συνταγματικών διατάξεων. Επομένως, είναι ένα ζήτημα που ο συντακτικός νομοθέτης μάλλον θα έπρεπε να αποφανθεί.

4. Η επάρκεια, η αλληλεγγύη και η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος

Ο νομοθέτης, στο πλαίσιο της υποχρέωσής του για προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης, οφείλει να τεκμηριώνει αφενός τη βιωσιμότητα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και αφετέρου την επάρκεια των παροχών (συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 22, παρ. 5 και 106 παρ. 1 του Συντ.). Η βιωσιμότητα και η επάρκεια των συντάξεων, εξεταζόμενες διαγενεακά, οριοθετούν τις νομοθετικές επιλογές και πρέπει να εξισορροπούν.¹⁸ Η νομολογία πλέον καθιερώνει ως ενιαίο κανόνα συνταγματικού επιπέδου την αρχή της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος και της επάρκειας των παροχών.¹⁹

λαδή για τις οποίες πριν από την ψήφισή τους από τη Βουλή έχει προηγηθεί γνωμοδότηση της Ολομέλειας του ΕΛΣυν, γνωμοδότηση πάντως η οποία δεν προβλέπεται από το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος προκειμένου περί διάταξης της ασφαλιστικής νομοθεσίας».

18. Σε συμμόρφωση με τη νομολογία αυτή έχει εκδοθεί το άρθρο 114 του Ν 4714/2020 και έχουν καταβληθεί στους συνταξιούχους τα χρηματικά ποσά των περικοπών των νόμων 4051/2012 και 4093/2012 που κρίθηκαν αντίθετες με το Σύνταγμα για το χρονικό διάστημα από 10.6.2015 έως 11.5.2016 (χρόνος έναρξης ισχύος του Ν 4387/2016), ανεξάρτητα από το αν οι συνταξιούχοι που υπέστησαν τις περικοπές είχαν ασκήσει ένδικο βοήθημα κατά των περικοπών αυτών.

19. Βλ. ΔΕφθεσ 432/2003, ΕΔΚΑ 2004, 302, με την οποία γίνεται δεκτή για πρώτη φορά η αρχή της λειτουργίας βιώσιμων ΟΚΑ που στηρίζεται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντ.

Η σχολιαζόμενη απόφαση ανατρέπει τον Ν 4387/2016, διότι δεν θεωρεί συνταγματικά ανεκτό η σύνταξη των εν-λόγω δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών να υπολείπεται του 60% των τελευταίων αποδοχών που είχαν εν ενεργεία. Επομένως, καταργείται έμμεσα, πλην σαφώς, το ενιαίο του υπολογισμού της σύνταξης σε δύο βασικά σημεία: Αφενός οι συντάξιμες αποδοχές είναι οι αποδοχές του εν ενεργεία υπαλλήλου και όχι του τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένου μέσου όρου των αποδοχών από το 2002 έως την ημερομηνία συνταξιοδότησης και αφετέρου το ποσοστό αναπλήρωσης είναι 60% αντί του 50%. Το αποτέλεσμα της ανατροπής του Ν 4387/2016 είναι η επιστροφή στις παθογένειες που οδήγησαν στην κρίση της δεκαετίας 2010 - 2019.²⁰

Κατά την σχολιαζόμενη απόφαση, αν υποθεθεί ότι οι τελευταίες αποδοχές του στρατιωτικού εν ενεργεία ήταν 3.000 €, το 60% αυτών αντιστοιχεί σε ανταποδοτική σύνταξη 1.800 € και αν προστεθεί η εθνική σύνταξη, ύψους 424 Ευρώ, η κύρια σύνταξη δεν μπορεί να υπολείπεται του ποσού των 2.224 Ευρώ. Με βάση τον Ν 4387/2016 η σύνταξη του στρατιωτικού είναι μικρότερη, διότι, κατά τα κοινώς γνωστά, οι συντάξιμες αποδοχές του από το 2002 έως την ημερομηνία υποβολής της αίτησης συνταξιοδότησης είναι μικρότερες του ως άνω τελευταίου μισθού ενέργειας των 3.000 Ευρώ. Ενδεικτικά αν υποθεθεί ότι είναι 1.800 Ευρώ και λαμβάνοντας υπόψη το 50% ως ποσοστό αναπλήρωσης, το ανταποδοτικό τμήμα της σύνταξης ανέρχεται σε 900 €, πλέον της εθνικής σύνταξης ύψους 424 Ευρώ, ήτοι συνολικά η σύνταξη ανέρχεται στο ποσό των 1.324 Ευρώ. Επομένως, αν γίνει δεκτή η κρίση της σχολιαζόμενης απόφασης του ΕΛΣυν από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, προκύπτει μια αδικαιολόγητη σε σχέση με τις καταβληθείσες εισφορές από τον δημόσιο υπάλληλο διαφορά ύψους 900 Ευρώ μηνιαίως (2.224 Ευρώ που αντιστοιχεί στο 60% του μισθού ενέργειας μείον 1.324 € Ευρώ που αντιστοιχεί στο 50% των συντάξιμων αποδοχών). Τη διαφορά αυτή, που δεν είναι δημοσιονομικά καθόλου ευκαταφρόνητη, τίθεται το ερώτημα ποιος θα την χρηματοδοτήσει.

Πριν όμως απαντηθεί το ερώτημα αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι στην περίπτωση αυτή δημιουργούνται δύο διακριτές κατηγορίες ασφαλισμένων. Οι μισθωτοί και αυτοασφαχολούμενοι που ζουν σε ένα εργασιακά επισφαλές περιβάλλον, πληρώνουν το ίδιο ύψος εισφορών με τους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς, δικαιούνται τη σύνταξη με τις αυτές προϋποθέσεις και για τους οποίους η σύνταξη αυτών κρίνεται από το ΣτΕ επαρκής αν το ανταποδοτικό τμήμα αυτής αντιστοιχεί στο 50% του μέσου όρου των αποδοχών τους από το 2002 έως την υποβολή της αίτησης συνταξιοδότησης. Αντίθετα για τους

20. Σχετικά με τους κινδύνους από την ανατροπή του Ν 4387/2016 και τις επιπτώσεις σε όλα τα σημαντικά κοινωνικά και οικονομικά μεγέθη (κοινωνική δικαιοσύνη, απασχόληση, ανεργία, ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα, αποταμίευση, επενδύσεις κ.λπ) βλ. την παραπομπή με αρ. 2. Ο Τ. Γιαννίτσης, ό.π., σ. 251 αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «Η εξέλιξη του ασφαλιστικού συστήματος συνδέθηκε με τη δημιουργία μεγάλου αριθμού ταμείων ασφάλισης και με ένα πολύπλοκο, αδιαφανές σύστημα ετερόκλητων κανόνων, που μέσα από ένα πλήγμα κυβερνητικών-πολιτικών - συντεχνιακών παρεμβάσεων, ακόμα και σωρείας δικαστικών αποφάσεων, σε ότι αφορά στις εισφορές και στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα οδήγησε και σε πολύ σημαντικές ανισότητες».

δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς που απολαμβάνουν μια προνομιακή εργασιακή σχέση με το Δημόσιο σε σύγκριση με τους μισθωτούς στον ιδιωτικό τομέα, πληρώνουν τις ίδιες εισφορές με τους μισθωτούς, συνταξιοδοτούνται με τις ίδιες προϋποθέσεις και αντιμετωπίζουν τους ίδιους κινδύνους μετά τη συνταξιοδότησή τους ή σύνταξή τους κατά το ΕΛΣυν κρίνεται επαρκής, αν δεν υπολείπεται του 60% των τελευταίων αποδοχών τους πριν από τη συνταξιοδότηση. Ο μισθωτός του ιδιωτικού τομέα και αυτοαπασχολούμενος με τις ίδιες εισφορές, τις ίδιες προϋποθέσεις απονομής της σύνταξης και τον ίδιο καλυπτόμενο ασφαλιστικά κίνδυνο δικαιούται στο ανωτέρω παράδειγμα 900 Ευρώ. Με τα ίδια δεδομένα ο στρατιωτικός 1.800 Ευρώ. Πόσο δίκαιο και σύμφωνο με την αρχή της ισότητας είναι αυτό;

5. Η αναλογιστική δικαιοσύνη των συντάξεων

Η κοινωνική ασφάλιση είναι το μόνο κοινωνικό δικαίωμα που ο ίδιος ο ασφαλισμένος συμμετέχει με τις εισφορές του στην κάλυψη των ασφαλιστικών κινδύνων. Η ανταποδοτική σύνταξη στηρίζεται στις εισφορές που έχει καταβάλλει ο ασφαλισμένος και επί μισθωτής εργασίας ή δημόσιας υπηρεσίας και ο εργοδότης ή οιοσδήποτε εργοδότης (Κράτος).

Το μέτρο της αναλογιστικής δικαιοσύνης παρακολουθείται με έναν δείκτη που χρησιμοποιεί και η ειδική ομάδα εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αναλογιστών και καλείται «Ποσοστό Ομαδικής χρηματοδότησης». Ο δείκτης αυτός είναι το ποσοστό σε εκατοστά ενός κλάσματος που έχει αριθμητή την παρούσα αξία όλων των μελλοντικών συνταξιοδοτικών καταβολών της μέσης σύνταξης στη μέση ηλικία συνταξιοδότησης και παρονομαστή την παρούσα αξία της μέσης εισφοράς κατά τη διάρκεια της μέσης σταδιοδρομίας. Για να είναι αναλογιστικά δίκαιο το σύστημα θα πρέπει ο ΠΟΧ να ισούται με 100%, δηλαδή η παρούσα αξία της μελλοντικής σύνταξης να συμπίπτει με τον μέσο όρο των συσσωρευμένων εισφορών. Αν ο ΠΟΧ υπερβαίνει το 100%, τότε η συγκεκριμένη ομάδα χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από κοινωνικούς πόρους περισσότερους, επιβαρύνοντας άλλες ομάδες ασφαλισμένων. Αν αντίθετα, ο ΠΟΧ είναι μικρότερος του 100%, τότε η ομάδα αυτή επιβαρύνεται περισσότερο για να ενισχύσει άλλες ομάδες ασφαλισμένων. Κάθε ποσοστό ανώτερο ή μικρότερο του 100% θα πρέπει να αιτιολογείται με βάση τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Από μελέτη της σήμερα Προέδρου της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής,²¹ προκύπτει ότι τα έτη 2011 και 2014 η ασφάλιση των δημοσίων υπαλλήλων ήταν υπερχρηματοδοτημένη με το ΠΟΧ να ανέρχεται στο 186% το 2011 και το 146% το 2014 χωρίς τούτο να δικαιολογείται π.χ. από μεγάλο αριθμό συνταξιούχων με συντάξεις στο όριο της φτώχειας, όπως συμβαίνει για παράδειγμα με τους ασφαλισμένους στον πρώην ΟΓΑ. Το 2016, με τη μεταρρύθμιση του Ν 4387/2016 φαίνεται ότι ο ΠΟΧ του Δημοσίου παραμένει υψηλός 115% με μέση ανταποδοτική σύνταξη 922 € ενώ π.χ. ο ΠΟΧ του ΟΑΕΕ είναι 49% και μέση σύνταξη

913 €. Το 2019 ο ΠΟΧ του Δημοσίου εκτιμήθηκε 89% και η μέση σύνταξη στο 656 € ενώ του ΟΑΕΕ παρέμεινε σταθερή.

Η εφαρμογή του Ν 4387/2016 οδήγησε σε μια διόρθωση του δείκτη ανταποδοτικότητας των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών που ήταν και είναι επιβεβλημένη για λόγους ισότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Η νομοθετική επιλογή του Ν 4387/2016 είναι σαφής, τεκμηριωμένη αναλογιστικά και με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης, καθώς υπήρξε το αντικείμενο αναλογιστικών μελετών, ώστε να διασφαλίζεται η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και η δημοσιονομική ισορροπία της χώρας για τα επόμενα χρόνια και συμφωνήθηκε μετά επίμονες διαπραγματεύσεις με τους δανειστές της χώρας. Παρίσταται δε εκ πρώτης όψεως ατεκμηρίωτο το πώς καθορίστηκε το 60% των τελευταίων αποδοχών που είχε ο εν ενεργεία ο στρατιωτικός, ως δείκτης επάρκειας της σύνταξης, χωρίς να ληφθεί υπόψη η αναλογιστική δικαιοσύνη και ο τρόπος χρηματοδότησης.

Πέραν τούτου δεν προκύπτει ποιος είναι ο αποχρών λόγος, στον οποίο στηρίζεται η διαφορετική συνταξιοδοτική μεταχείριση συνταξιούχων που τελούν υπό τις αυτές συνθήκες, δηλαδή ασφαλίζονται στον αυτό οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, καταβάλλουν τις ίδιες εισφορές και θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα με τις αυτές προϋποθέσεις με τους μισθωτούς και με τους αυτοαπασχολούμενους.

6. Η χρηματοδότηση της διαφοράς των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, αν επικυρωθεί η απόφαση 695/2024 ΕΛΣυν από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου

Είναι χρήσιμο να υπενθυμισθεί η απόφαση της Ολ. του ΕΛΣυν 32/2018 που έκρινε ότι η Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων εις βάρος των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων αντίκειται στο Σύνταγμα, διότι έχει χαρακτήρα «κοινωνικού πόρου»²² και διότι οι συνταξιούχοι του Δημοσίου καλούνται να

22. Η απόφαση αυτή σε συνέχεια, των αποφάσεων (Ολ.) 20/2020, 244/2017 και 1668/2004, με τις οποίες γίνεται δεκτό ότι επειδή το καθεστώς ασφάλισης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στηρίζεται σε ειδικές διαδικαστικές διατάξεις για την προπαρασκευή και νομοπαραγωγική νομοθεσία των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων και καθορίζει ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το Σύνταγμα θεωρεί διακριτό θεσμό αυτό το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς. Ειδικότερα δε η σύνταξη «καταβάλλεται αντί μισθού μετά την αποχώρηση από την ενεργό υπηρεσία από τον κρατικό προϋπολογισμό (το βάρος αυτό μπορεί να αναδέχεται και δημόσιο νομικό πρόσωπο) ενώ για την απονομή της εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες προσαρμοσμένοι στη σχέση δημοσίου δικαίου που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό και υπάλληλο με την υπηρεσία». Η ούνταξη φέρει τον χαρακτηρισμό «αμοιβής», καταβάλλεται σε ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων λόγω της ειδικής σχέσεως με τον δικαιούχο και διακρίνεται σαφώς από την έννοια της κοινωνικής ασφάλισης κατά το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντ. Συνεπώς το Δημόσιο δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης, οι εισφορές των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών δεν αποτελούν δημόσια βάρη, κατά το άρθρο 4 παρ. 5 Συντ., αλλά επιβάλλονται ως προϋπόθεση για τη γένεση της συνταξιοδοτικής προσδοκίας και την απονομή της σύνταξης, ενόψει της αρχής της ανταποδοτικότητας και ως εκ

21. Παπαμιχαήλ Μ., «Ακτινοσκόπηση ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων με τον δείκτη ανταποδοτικότητας συντάξεων, Αθήνα, Ιούνιος 2017, <http://epkodi.gr//arthra-pinakes/322-aktinoskopisi-asfaltistikon-metarrythmiseon-me-to-dikti-antapodotikotitas-syntaxeon>

συνεισφέρουν στην κάλυψη των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών οργανισμών, χωρίς να αντλούν κάποια ωφέλεια από το υπό χρηματοδότηση σύστημα στο οποίο καλούνται να συνεισφέρουν και χωρίς πλήρη και τεκμηριωμένη αναλογιστική μελέτη. Με απλά λόγια οι συνταξιούχοι του Δημοσίου είναι ξένοι (κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου) προς το σύστημα ασφάλισης του ιδιωτικού τομέα και δεν νοείται επιβάρυνσή τους με βάση την αρχή της ασφαλιστικής αλληλεγγύης.

Αν η σχολιαζόμενη απόφαση επικυρωθεί από την Ολομέλεια του ΕλΣυν, ο νομοθέτης θα κληθεί να λάβει μέτρα για να συμμορφωθεί. Κυρίως, θα πρέπει να προσδιορίσει τον τρόπο χρηματοδότησης της διαφοράς που ανακύπτει στις συντάξεις των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών, ώστε να μην επιβαρυνθεί ο κρατικός προϋπολογισμός και να μην οδηγηθούμε στην επαναφορά της προνομιακής πρόσβασης στην κρατική χρηματοδότηση των δημόσιων υπαλλήλων ενώ άλλες ομάδες που έχουν διαχρονικά συνεισφέρει περισσότερο στη χρηματοδότηση των παροχών τους δεν έχουν τέτοια πρόσβαση, π.χ. οι ασφαλισμένοι του πρώην ΟΑΕΕ (βλ. παραπάνω για ΠΟΧ).

Εξάλλου, για να είναι ο νομοθέτης συνεπής με τη λογική που ακολουθεί το ΕλΣυν στην ανωτέρω απόφαση για το ΑΚΑΓΕ δεν επιτρέπεται να επιβαρύνει τους ασφαλισμένους του ιδιωτικού τομέα με το έλλειμμα που δημιουργείται από την επαύξηση του ποσοστού αναπλήρωσης των συντάξεων των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών. Όπως προαναφέρθηκε, το ΕλΣυν έχει κρίνει αντισυνταγματική την επιβάρυνση των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών για τη χρηματοδότηση του ΑΚΑΓΕ, επειδή οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί δεν συμμετείχαν στη δημιουργία του ελλείμματος. Το σκεπτικό αυτό λογικά ισχύει και αντίστροφα, δηλαδή το ζήτημα της χρηματοδότησης του ελλείμματος από τα αυξημένα ποσοστά αναπλήρωσης της σύνταξης των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών που εισάγει η σχολιαζόμενη απόφαση δεν αφορά στους μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους. Επομένως, επιβάλλεται να χρηματοδοτηθεί κατά τρόπο που να μην επιβαρύνει ούτε τον κρατικό προϋπολογισμό ούτε τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα που ασφαλίζονται στον ε-ΕΦΚΑ. Ενδεικτικά μπορεί να επιλυθεί διαζευκτικά με έναν από τους εξής τρόπους:

α) Να επιβληθεί μια συμπληρωματική ασφάλιση για τους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς για την κάλυψη της όποιας

διαφοράς μεταξύ της απονεμηθείσας σύνταξης με βάση τον Ν 4387/2016 και του πρόσθετου ποσού που προκύπτει από την εφαρμογή της απόφασης του ΕλΣυν. Η ασφάλιση αυτή θα πρέπει να καλύπτεται με μια αυτοτελή εισφορά των δημόσιων υπαλλήλων για να έχουν μια κάλυψη ανώτερη της προβλεπόμενης από το δημόσιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Προφανώς απαιτείται μελέτη σχετικά με το ύψος της επιβάρυνσης και το ύψος της εισφοράς. Η ρύθμιση αυτή δεν θα παρουσίαζε ζητήματα συνταγματικότητας, καθώς ο νομοθέτης έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια να καθορίζει τις εισφορές και παροχές -προφανώς οι παροχές συναρτώνται με τις εισφορές που έκαστος καταβάλλει κατά τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου με εξαίρεση την περιορισμένη αναδιανομή που γίνεται εντός της ασφαλιστικής ομάδας- ή και από τον κρατικό προϋπολογισμό (βλ. την εθνική σύνταξη) να ενισχύει τους έχοντες ανάγκη π.χ. ανάπηρους, χαμηλοσυνταξιούχους, ορφανά κ.λπ.

β) Μια άλλη και ίσως ριζική λύση είναι, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση και στο πλαίσιο της επανεξέτασης του υπηρεσιακού και συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών, να αποσαφηνισθεί ότι το συνταξιοδοτικό αυτών εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ.

7. Συμπεράσματα

Καταλήγω με την παράθεση ενός αποσπάσματος από το βιβλίο του Β. Σκουρή «Σύνταγμα και Ηθική», με μία υπενθύμιση και με δύο ερωτήματα που αποτελούν τροφή για περαιτέρω σκέψη. Το απόσπασμα έχει ως εξής: «Ο δικαστής είναι ο τελικός κριτής της συνταγματικότητας του νόμου, επομένως, ο αυθεντικός ερμηνευτής του Συντάγματος σε κάθε υπόθεση που άγεται ενώπιόν του. Όμως δεν μπορεί να κάνει τα πάντα, δεν διαμορφώνει ο ίδιος τη δημόσια πολιτική ούτε ελέγχει τη σκοπιμότητά της».²³ Η υπενθύμιση αφορά στο μάθημα που μας έδωσε η κρίση: Δεν νοούνται επαρκείς συνταξιοδοτικές παροχές χωρίς στέρεες οικονομικές βάσεις και διαγενεακή βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Τα ερωτήματα είναι: Μήπως η συνταξιοδοτική νομολογία του ΕλΣυν και η σχολιαζόμενη απόφαση επαναφέρουν αβασάνιστα παθογένειες τους παρελθόντος; Μήπως ο νομοθέτης, ενδεχομένως ο συντακτικός, πρέπει να φροντίσει έγκαιρα να διασώσει όσα καταφέραμε την περίοδο της κρίσης;

τούτου η πλήρης εξομοίωση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών με το συνταξιοδοτικό καθεστώς των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα θα ήταν αντίθετη με το Σύνταγμα.

23. Σκουρής Β., Σύνταγμα και Ηθική. Οι κανόνες της ηθικής στον ιδιωτικό και δημόσιο βίο, Σάκκουλας, 2024.