

## ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 17 Δεκεμβρίου 2014, με την εξής σύνθεση: Νικόλαος Αγγελάρας, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Σωτηρία Ντούνη, Γαρυφαλλιά Καλαμπαλίκη, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη και Άννα Λιγωμένου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Γεωργία Μαραγκού, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρια, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Αργυρώ Λεβέντη, Στυλιανός Λεντιδάκης, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκευή, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Μαυρουδή, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου και Βασιλική Προβίδη, Σύμβουλοι. Γραμματέας η Γεωργία Μαρινοπούλου.

Μιχαήλ Ζυμής, Γενικός Επίτροπος Επικρατείας.

#### **Για να δικάσει την από 10.9.2014 αγωγή:**

του Θ. Χ. του ..., κατοίκου ... .. (οδός ... αριθμός ...), ο οποίος παρέστη με τον πληρεξούσιο δικηγόρο του Αθανάσιο Τεγόπουλο (Α.Μ. Δ.Σ.Α. 3725),

**κ α τ ά** του Ελληνικού Δημοσίου, το οποίο εκπροσωπείται νόμιμα από τον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος παρέστη με τους Κωνσταντίνο Κατσούλα και Νικόλαο Καραγιώργη, Σύμβουλο και Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, αντιστοίχως.

Η πιο πάνω αγωγή, εισάγεται στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου κατόπιν της .../29.10.2014 Πράξης της Επιτροπής του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981.

Με την αγωγή αυτή ο ενάγων επιδιώκει να υποχρεωθεί το εναγόμενο Ελληνικό Δημόσιο να καταβάλει στον ενάγοντα, νομιμοτόκως, το ποσό των 21.940,32 ευρώ.

**Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:**

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο του ενάγοντος, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή αυτής.

Τους αντιπροσώπους του Υπουργού Οικονομικών, οι οποίοι ζήτησαν την απόρριψη της αγωγής. Και

Τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος, υπό την προϋπόθεση της καταβολής από τον ενάγοντα του προσήκοντος τέλους δικαστικού ενσήμου, πρότεινε η αγωγή να κρατηθεί και να δικασθεί από το Δικαστήριο τούτο και, αφού διαγνωσθεί η αντίθεση των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 προς τις συνταγματικές αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, η υπόθεση να παραπεμφθεί προς περαιτέρω εξέταση στο II Τμήμα 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 τους Συμβούλους Κωνσταντίνο Κωστόπουλο, Γεωργία Μαραγκού, Ασημίνα Σαντοριναίου και Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα που απουσίασαν λόγω κωλύματος.

**Άκουσε την εισήγηση του Συμβούλου Κωνσταντίνου Εφεντάκη και**

**Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα**

**Σκέφθηκε κατά το Νόμο**

**I.** Με την υπό κρίση αγωγή - κατά τη συζήτηση της οποίας στο ακροατήριο ο πληρεξούσιος δικηγόρος του ενάγοντος κατέθεσε δήλωση για την τροπή του αιτήματος αυτής από καταψηφιστικό σε αναγνωριστικό - ο ενάγων, τέως δικαστικός λειτουργός (Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας) και ήδη από 1.7.2009 πολιτικός συνταξιούχος του Δημοσίου, ζητεί να αναγνωρισθεί ότι το εναγόμενο Ελληνικό Δημόσιο οφείλει να του καταβάλει εντόκως, με το εκάστοτε ισχύον επιτόκιο υπερημερίας, από την επίδοση της αγωγής και μέχρις εξόφλησης, το ποσό των 21.940,32 ευρώ, το οποίο, κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 περί Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης, φέρεται ότι παρακρατήθηκε από τη σύνταξή του κατά το χρονικό διάστημα από 10.9.2012 έως 10.9.2014.

**II.** Το άρθρο 108Α «Πρότυπη δίκη - προδικαστικό ερώτημα» του π.δ/τος 1225/1981, όπως ισχύει μετά το ν. 4055/2012 (Α' 51), ορίζει ότι «1. Οποιοδήποτε ένδικο βοήθημα ή μέσο ενώπιον οποιουδήποτε Τμήματος, μπορεί, ύστερα από αίτημα ενός των διαδίκων ή του Γενικού Επιτρόπου της Επικράτειας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, να εισαχθεί για εκδίκαση ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου με πράξη τριμελούς Επιτροπής, η οποία αποτελείται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον αρχαιότερο Αντιπρόεδρο ή τον νόμιμο αναπληρωτή του, όταν η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον του Τμήματος στο οποίο προεδρεύει, και τον Πρόεδρο του Τμήματος στο οποίο

εκκρεμεί το ένδικο βοήθημα ή μέσο, όταν με αυτό τίθεται ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Η πράξη αυτή που δημοσιεύεται σε δύο εφημερίδες των Αθηνών, συνεπάγεται την αναστολή εκδίκασης των εκκρεμών υποθέσεων, στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα ..... Μετά την επίλυσή του, η Ολομέλεια μπορεί να παραπέμψει το ένδικο βοήθημα ή μέσο στο αρμόδιο Τμήμα, για περαιτέρω εξέταση. Η απόφαση της Ολομέλειας δεσμεύει τους διαδίκους της ενώπιον της δίκης, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι παρεμβάντες .....».

**III. Α.** Το άρθρο 274 - του κυρωθέντος, με το άρθρο πρώτο του ν. 2717/1999, Α' 97, Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ο οποίος εφαρμόζεται αναλόγως και στις ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου δίκες σύμφωνα με το άρθρο 123 του π.δ/τος 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων», όπως το τελευταίο αυτό άρθρο ισχύει ύστερα από την αντικατάστασή του με το άρθρο 12 παρ. 2 το ν. 3472/2006, Α' 135) - ορίζει ότι: «1. Για το παραδεκτό της καταψηφιστικής αγωγής, είτε αυτή ασκείται αυτοτελώς είτε σωρευτικώς με προσφυγή (...), καταβάλλεται το τέλος δικαστικού ενσήμου που προβλέπεται από το ν. Γ»ΟΗ/1912, όπως εκάστοτε ισχύει .....». Συναφώς, το άρθρο 2 του ν. Γ»ΟΗ/1912 (Α' 3), όριζε αρχικώς ότι: «1. Οσάκις η αξία του αντικειμένου της αγωγής είναι ανωτέρα των δραχμών 10.000 επιβάλλεται τέλος (...) οριζόμενον εις δραχμάς μεν δέκα, οσάκις η αξία αυτή δεν είναι ανωτέρα των δραχμών εικοσιπέντε χιλιάδων, εις δραχμάς δε είκοσι πέντε, οσάκις δεν είναι ανωτέρα των δραχμών πενήκοντα χιλιάδων. Αι δε ποσότητες αι υπερβαίνουσαι τας 50.000 δραχμών υποβάλλονται εις τέλος δραχμών πενήκοντα κατά πάσαν

προσθήκην από κλάσματος δραχμής μέχρις εικοσιπέντε χιλιάδων δραχμών. Εξαιρούνται της διατάξεως ταύτης αι κατά τον Ν. ΓΨΗΖ'(3797) του 1911 ενασκούμενοι αγωγαί περί προσωρινών μέτρων». Τα ποσά του ως άνω τέλους διπλασιάσθηκαν με το άρθρο 2 παρ. 5 του ν.δ/τος της 29.12.1922 (Α' 290), ενώ με το άρθρο 11 του ν.δ/τος 4189/1961 (Α' 149) ορίσθηκε ότι: «Το επί τη βάσει του άρθρου 2 του Νόμου Γ»ΟΗ (...) περί δικαστικού ενσήμου, ως ούτος ετροποποιήθη μεταγενεστέρως, προβλεπόμενον επί της αξίας του αντικειμένου της αγωγής τέλος (αγωγόσημον), επιβάλλεται οσάκις η αξία του αντικειμένου της αγωγής είναι ανωτέρα των δραχμών δέκα πέντε χιλιάδων (15.000)». Περαιτέρω, με το άρθρο 7 του ν.δ/τος 1544/1942 (Α' 189), ορίσθηκε ότι: «1. ... 3. Η ορθή έννοια του άρθρου 2 του νόμου Γ»ΟΗ είναι ότι εις το δι' αυτού επιβαλλόμενον τέλος δεν υπόκεινται αι απλώς αναγνωριστικά αγωγαί ως και αι περί εξαλείψεως υποθήκης και προσημειώσεις και αι περί ακυρώσεως πλειστηριασμού». Η διάταξη, ωστόσο, αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 70 του ν. 3994/2011 (Α' 165), ως εξής: «Στο τέλος, που επιβάλλεται κατά το άρθρο 2 του ν. Γ»ΟΗ/1912, δεν υπόκεινται οι αγωγές περί εξαλείψεως υποθήκης και προσημειώσεως, καθώς και περί ακυρώσεως πλειστηριασμού», για να επακολουθήσει νέα αντικατάστασή της, με το άρθρο 21 παρ. 1 του ν. 4055/2012 (Α' 51), ως εξής: «Στο τέλος, που επιβάλλεται κατά το άρθρο 2 του ν. Γ»ΟΗ/1912, δεν υπόκεινται οι αναγνωριστικές που αφορούν τις διαφορές των άρθρων 663, 677, 681Α και 681Β, καθώς και οι αγωγές για την εξάλειψη υποθήκης και προσημείωσης και εκείνες που αφορούν την ακύρωση πλειστηριασμού». Σε συνέχεια δε των ανωτέρω ρυθμίσεων, η παράγραφος 1 του

άρθρου 2 του ν. Γ»ΟΗ/1912, αντικατασταθείσα, με τη σειρά της, με την περίπτωση 6 της υποπαραγράφου ΙΓ.1 της παραγράφου ΙΓ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 (Α' 222), όπως η τελευταία ισχύει μετά την τροποποίησή της με το άρθρο 40 παρ. 16 του ν. 4111/2013 (Α' 18), ορίζει πλέον ότι: «Το δικαστικό ένσημο καθορίζεται σε ποσοστό οκτώ τοις χιλίοις (8 %) επί της αξίας του αντικειμένου της αγωγής ή άλλου δικογράφου που υποβάλλεται σε οποιοδήποτε δικαστήριο του Κράτους και υπόκειται σε δικαστικό ένσημο κατά τις οικείες διατάξεις, εφόσον το αιτούμενο ποσό είναι ανώτερο των διακοσίων (200) ευρώ. Επιπλέον αυτού, καταβάλλεται ποσοστό δέκα τοις εκατό (10%) υπέρ του Ενιαίου Ταμείου Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (Τομέας Ασφάλισης Νομικών), ποσοστό πέντε τοις εκατό (5%) υπέρ του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Ε.ΟΠ.Υ.Υ.) και χαρτόσημο ποσοστού 2,4%, τα οποία ανωτέρω ποσοστά υπολογίζονται επί του ποσού του δικαστικού ενσήμου (...)

**Β.** Η έννοια των ανωτέρω διατάξεων είναι ότι ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας εξαρτά από την καταβολή δικαστικού ενσήμου το παραδεκτό μόνον της καταψηφιστικής αγωγής, παραπέμποντας, με το άρθρο 274 αυτού, στον ν. Γ»ΟΗ/1912, για τον προσδιορισμό του ύψους του εν λόγω τέλους. Αντιθέτως, η αναγνωριστική αγωγή του άρθρου 73 παρ. 2(β) του ίδιου Κώδικα δεν υπόκειται σε δικαστικό ένσημο, καθόσον για αυτήν ανάλογη παραπομπή στον ν. Γ»ΟΗ/1912 δεν γίνεται. Οι δε ως άνω ρυθμίσεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας ουδόλως εθίγησαν από τις επιγενόμενες διατάξεις των νόμων 3994/2011, 4055/2012, 4093/2012 και 4111/2013, οι οποίες αφορούν

αποκλειστικώς διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, αφού, με δεδομένο ότι όλες οι σχετικές εξαιρέσεις (αναγνωριστικές αγωγές επί εργατικών διαφορών, διαφορών από αμοιβές για την παροχή εργασίας, διαφορών από αυτοκίνητα και διαφορών από διατροφή, καθώς και αγωγές για την εξάλειψη υποθήκης ή προσημείωσης και για την ακύρωση πλειστηριασμού) αναφέρονται σε ιδιωτικές διαφορές, σαφώς προκύπτει ότι βούληση του νομοθέτη ήταν η εκ νέου ρύθμιση του ζητήματος μόνο για τις τελευταίες και όχι η επιβολή της υποχρέωσης καταβολής τέλους δικαστικού ενσήμου για το σύνολο των αναγνωριστικών αγωγών, ανεξαρτήτως της δικαιοδοσίας στην οποία υπάγονται.

Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Γεώργιος Βοΐλης, ο οποίος διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη: Οι προαναφερόμενες νεώτερες διατάξεις επιβάλλουν την υποχρέωση καταβολής τέλους δικαστικού ενσήμου για το σύνολο των αναγνωριστικών αγωγών χωρίς να κάνουν διάκριση αναλόγως των δικαστηρίων ενώπιον των οποίων ασκούνται, η οποία άλλωστε διάκριση πέραν του γεγονότος ότι δεν γίνεται από τον κοινό νομοθέτη και ως εκ τούτου δεν μπορεί να γίνει από τον δικαστή αφού κάτι τέτοιο θα συνιστούσε ουσιαστικά ανεπίτρεπτη από το Σύνταγμα νομοθέτηση από τα δικαστήρια θα ήταν και εντελώς αδικαιολόγητη και ασύμβατη με τη συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 Σ) και της παροχής εννόμου προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Σ) χωρίς αδικαιολόγητες διακρίσεις και προσκόμματα.

**IV.** Η υπό κρίση αγωγή, για την οποία, σύμφωνα με όσα έγιναν, κατά πλειοψηφία, δεκτά στην προηγούμενη σκέψη, δεν απαιτείται, παρά τα περί του

αντιθέτου υποστηριζόμενα από το Δημόσιο, η καταβολή τέλους δικαστικού ενσήμου, παραδεκτώς φέρεται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τούτο δε διότι, με τις ως άνω διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 περί Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης, θεσπίστηκε παρακράτηση που βαρύνει, κατά τα εκεί ειδικότερα οριζόμενα, όλες εν γένει τις καταβαλλόμενες από το Δημόσιο Ταμείο συντάξεις και, ως εκ τούτου, η δικαστική ιδιότητα, την οποία ο ενάγων έφερε ενόσω ήταν στην ενέργεια, δεν ασκεί επιρροή, ώστε η υπόθεση να χρήζει παραπομπής στο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος (πρβλ. Ελ. Συν. Ολομ. 4327/2014). Περαιτέρω, η αυτή αγωγή, λόγω του γενικότερου ενδιαφέροντος και με συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων της επιβληθείσας παρακράτησης, με βάση τις άνω διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, παραδεκτώς, κατόπιν της τήρησης των προβλεπόμενων διατυπώσεων από το άνω άρθρο 108Α του π.δ/τος 1225/1981, όπως ισχύει ύστερα από το ν. 4055/2012, εισήχθη, με την ως άνω ΦΠΔ/75175/29.10.2014 Πράξη της Επιτροπής του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981, ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου. Και αυτό προκειμένου να κριθεί το ζήτημα της συμβατότητας, των άρθρων αυτών - 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 - σε σχέση με τα άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος, καθώς και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Τα δε περί του αντιθέτου υποστηριζόμενα από το Δημόσιο είναι αβάσιμα και, ως εκ τούτου, απορριπτέα, το μεν διότι, προκειμένης αγωγής, δεν απαιτείται καταβολή

παραβόλου, το δε διότι έχουν προκαταβληθεί οι εισφορές και τα ένσημα του ν. 4194/2013 (Α' 208).

**V. Α.** Από το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, που ορίζει ότι «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας», το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος που προβλέπει ότι «καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη», καθώς και από τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. ... Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας», απορρέουν οι αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Οι αρχές αυτές, κατ' αρχήν, δεν επιτρέπουν την αιφνίδια μεταβολή ουσιωδών στοιχείων της σταθερά διαμορφωμένης νομικής και πραγματικής κατάστασης των προσώπων, στην διατήρηση των οποίων είχαν δικαιολογημένα αποβλέψει, μεταξύ άλλων, και κατά τον καθορισμό των συνθηκών και του επιπέδου διαβίωσής τους, παρά μόνον στο μέτρο που η μεταβολή αυτή δικαιολογείται από υπέρτερους λόγους

δημοσίου συμφέροντος και στον βαθμό που, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας, τηρείται μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του υπερκείμενου αυτού συμφέροντος και των δικαιωμάτων ή των νομίμων προσδοκιών των θιγομένων από την μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος (πρβλ. Ελ. Συν. Πρακτ. Ολομ. της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 31.10.2012, Ολομ. ΣτΕ 602/2003, ΣτΕ 1508/2002, αποφ. ΕΔΔΑ της 2.4.2015 Dimech κατά Μάλτας, σκ. 64, της 7.2.2013 Fabris κατά Γαλλίας, σκ. 66).

**B.** Με το άρθρο 4 παρ.1 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου» καθιερώνεται η αρχή της ισότητας, η οποία, όπως έχει παγίως κριθεί, αποτελεί συνταγματικό κανόνα που επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των τελούντων υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες προσώπων. Ο κανόνας αυτός δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της Πολιτείας και, ειδικότερα, τόσο τον κοινό νομοθέτη κατά την άσκηση του νομοθετικού έργου, όσο και τη Διοίκηση, όταν θεσπίζει κατά νομοθετική εξουσιοδότηση κανονιστική ρύθμιση. Η παραβίαση της συνταγματικής αυτής αρχής ελέγχεται από τα δικαστήρια, ώστε να διασφαλίζεται η πραγμάτωση του Κράτους Δικαίου και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας καθενός με ίσους όρους. Κατά τον δικαστικό αυτό έλεγχο, που είναι έλεγχος ορίων και όχι ορθότητας των νομοθετικών επιλογών, αναγνωρίζεται στον κοινό νομοθέτη ή την κατ' εξουσιοδότηση θεσμοθετούσα Διοίκηση η ευχέρεια να ρυθμίζει με ενιαίο ή με διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις και σχέσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες, που συνδέονται με καθεμία από τις

καταστάσεις ή σχέσεις αυτές, με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρύθμισης. Πρέπει, όμως, η επιλεγόμενη ρύθμιση να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, τα οποία αποκλείουν τόσο την έκδηλα άνιση μεταχείριση είτε με τη μορφή της εισαγωγής ενός καθαρά χαριστικού μέτρου ή προνομίου μη συνδεόμενου προς αξιολογικά κριτήρια, είτε με τη μορφή της επιβολής αδικαιολόγητης επιβάρυνσης ή της αφαίρεσης δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται ή παρέχονται από προϋφιστάμενο ή συγχρόνως τιθέμενο γενικότερο κανόνα, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες, με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια (ΑΕΔ 1/2012, Ελ. Συν. Ολομ. 2654/2013, 2340/2009, ΣτΕ Ολομ. 1286/2012 κ.ά.).

Γ. Στην παράγραφο 5 του αυτού άρθρου 4 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους», κατοχυρώνεται η αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη. Η αρχή αυτή αναλύεται στις επιμέρους ειδικότερες αρχές της καθολικότητας των δημοσίων βαρών και της αναλογικότητας της συνεισφοράς σε σχέση με τις δυνάμεις του συνεισφέροντος. Ως δημόσια δε βάρη νοούνται κάθε είδους υποχρεωτικές, χρηματικές ή υλικές οριστικές παροχές των πολιτών προς το Κράτος όπως φόροι, τέλη, δασμοί, κοινωνικοί πόροι, εισφορές, εφ' όσον επιβάλλονται χωρίς ειδικό αντάλλαγμα υπέρ της βαρυνόμενης με αυτά κατηγορίας. Ενόψει των αρχών αυτών, ο νομοθέτης έχει, κατ' αρχήν, την ευχέρεια να καθορίζει τις μορφές των δημοσίων βαρών, ήτοι των οικονομικών

επιβαρύνσεων για τη δημιουργία δημοσίων εσόδων προς κάλυψη των δαπανών του Κράτους, που δύνανται να επιβληθούν στους βαρυνόμενους πολίτες με ποικίλες μορφές, περιορίζεται, όμως, από τις ανωτέρω αρχές, με τις οποίες επιδιώκεται από τον συνταγματικό νομοθέτη η πραγμάτωση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως κατοχυρώνεται στην προεκτεθείσα παράγραφο 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος. Από την ανωτέρω διάταξη, της παραγράφου 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος, δεν αποκλείεται τα δημόσια βάρη να επιβάλλονται σε ορισμένο μόνο κύκλο προσώπων (κοινωνικοοικονομικές ομάδες) ή πραγμάτων, εφ' όσον, όμως, δικαιολογείται η επιβάρυνση του κύκλου αυτού σε σχέση με τις μη βαρυνόμενες κατηγορίες, δηλαδή μόνον εάν δικαιολογείται από αντικειμενικά κριτήρια που τελούν σε συνάφεια με το ρυθμιζόμενο θέμα, όπως η σύνδεση της βαρυνόμενης κοινωνικοοικονομικής ομάδας με τον υπηρετούμενο από τη ρύθμιση σκοπό και η ωφέλεια που αυτή αντλεί από τον κοινωνικό ή οικονομικό τομέα στον οποίο αφορά η νομοθετική παρέμβαση ή από την ιδιαίτερη εισφοροδοτική ικανότητα της επιλεγείσας ως αποκλειστικά βαρυνόμενης κατηγορίας (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2469-2471/2008, ΣτΕ 4986/2012, 3143/2015), η επιβολή δε του βάρους γίνεται επί συγκεκριμένης ύλης, πρόσφορης να καταδείξει την ικανότητα συμβολής της κατηγορίας και συναφούς προς τη θεσπιζόμενη ρύθμιση (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1241/2015).

Α. Με τις ρυθμίσεις του άρθρου 79 του Συντάγματος (με τις οποίες καθορίζεται η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους, καθώς και έγκρισης των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης),

σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 73 παρ. 2 (με τις οποίες καθορίζεται η προπαρασκευαστική – γνωμοδοτική διαδικασία πριν από την ψήφιση συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που συνεπάγονται μακροχρόνιες δημοσιονομικές συνέπειες) και αυτές του άρθρου 75 (στις οποίες προβλέπεται η υποχρεωτική σύνταξη προκαταρκτικής έκθεσης για την κάλυψη της δαπάνης που συνεπάγονται νομοσχέδια με δημοσιονομικές επιπτώσεις), εκδηλώνεται η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τη δημοσιονομική διαχείριση (Ελ. Συν. Πρακτ. Ολομ. 26<sup>ης</sup> Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3409, 3408, 1685/2013, 3668/2006). Περαιτέρω, με τις ρυθμίσεις αυτές, θεσπίζονται και ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τον οικονομικό προγραμματισμό και τον τρόπο διάθεσης των πεπερασμένων δημοσίων πόρων, που πρέπει να διανέμονται με γνώμονα την, επίσης συνταγματικής περιωπής, αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, συνιστώσα αναγκαία για την διασφάλιση της συνέχειας στην οικονομική λειτουργία του Κράτους και της εκτέλεσης της αποστολής του (Ελ. Συν. Ολομ. Πρακτ. 26<sup>ης</sup> Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και στο πνεύμα αυτό πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2115, 1116/2014, 1284, 1283, 668/2012 και αποφάσεις. ΕΔΔΑ της 15.10.2013 «Rimantas Savickas κατά Λιθουανίας», της 8.10.2013 «Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας», της 7.5.2013 «Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος»).

**Α.1.** Από τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις των άρθρων 73 παρ. 2, 75 και 79 του Συντάγματος συνάγεται, περαιτέρω, ότι κάθε επέμβαση στην δημοσιονομική σφαίρα, που συνεπάγεται επιβάρυνση των δημοσίων κεφαλαίων, απαιτεί την εξέταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων βραχυπρόθεσμων και

μακροπρόθεσμων. Ειδικότερα, απαιτείται η ένταξη των πολιτικών στόχων με οικονομικό φορτίο (βλ. άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, περί της χαρασσόμενης από την Κυβέρνηση γενικής πολιτικής της Χώρας και 79 παρ. 8 του Συντάγματος ως προς την ψήφιση από την Ολομέλεια της Βουλής των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης), σε έναν ορθολογικό συνολικό σχεδιασμό, βάσει των αρχών και των πορισμάτων της δημοσιονομικής και της οικονομικής επιστήμης, που περιλαμβάνει την ανάλυση των δημοσιονομικών δεδομένων και κινδύνων, την εξέταση των άμεσων και μελλοντικών δημοσιονομικών επιπτώσεων, αλλά και την εξέταση όλων των εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη της ηπιότερης δυνατής επιβάρυνσης των δημοσίων πόρων, προκειμένου να διασφαλισθεί η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (Ελ. Συν. Ολομ. Πρακτ. 26<sup>ης</sup> Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και, κατ' αναλογία, επί των επιπτώσεων των επεμβάσεων στους φυσικούς πόρους κατά τη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού, χωροταξικού σχεδιασμού, ΣτΕ Ολομ. 3920/2010, 3396-7/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005 κ.ά.). Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης διαθέτει ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή ένα ευρύ φάσμα δικαστικά ανέλεγκτης πολιτικής εκτίμησης και επιλογής, ενόψει, αφενός των οριζομένων στην παράγραφο 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος που ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι «Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. ...» και αφετέρου της

θεσπιζόμενης στο άρθρο 26 του Συντάγματος αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. Δύναται δε ο νομοθέτης να αξιώνει από όλους τους πολίτες να εκπληρώνουν το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 25 του Συντάγματος, ενώ ειδικά σε περιόδους παρατεταμένης οικονομικής κρίσης μπορεί να θεσπίζει μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κοινωνικοοικονομικών ομάδων, λόγω της άμεσης εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των επιβαλλόμενων σε βάρος τους μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος. Η δυνατότητα, όμως, αυτή δεν είναι απεριόριστη, αλλά έχει ως όριο τις προεκτεθείσες συνταγματικές αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται μεταξύ όλων των κοινωνικοοικονομικών ομάδων, αναλόγως των δυνάμεων αυτών. Συνεπώς, η όποια νομοθετική επέμβαση στα δικαιώματα και τις νόμιμες προσδοκίες των βαρυνόμενων με τα μέτρα κατηγοριών, που έχει τη μορφή επιβολής δημοσίων βαρών και συντελείται στο πλαίσιο δημοσιονομικής προσαρμογής για την αντιμετώπιση οικονομικής κρίσης με στόχο τη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, απαιτείται από το Σύνταγμα να μην παραβιάζει τις ανωτέρω αρχές. Ενόψει δε και της αρχής της αναλογικότητας, επιβάλλεται να τηρείται μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων και των προσδοκιών των πολιτών αφενός και του δημοσίου συμφέροντος το οποίο

υπηρετείται με την επιβολή των μέτρων αφετέρου, ενώ η οξύτητα της κρίσης και η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισής της προς διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας αποτελεί κριτήριο το οποίο σταθμίζεται κατά τον έλεγχο συμβατότητας των θεσπιζόμενων μέτρων προς τις ανωτέρω αρχές.

**Δ.2.** Στο πλαίσιο αυτό, και ενόψει των συνταγματικών αρχών του Κράτους Δικαίου και της ασφάλειας δικαίου, οι οποίες, όπως και οι λοιπές ανωτέρω αρχές δεν υποχωρούν υπό συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, αλλά εξακολουθούν να αποτελούν κατά το Σύνταγμα πάγιες δικλείδες προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, απαιτείται τα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, όπως άλλωστε και κάθε νομοθετική ρύθμιση, να αιτιολογούνται και να εντάσσονται κατά τρόπο διαφανή, συστηματικό, συνεκτικό, συνεπή και αποτελεσματικό στον κατά τα ανωτέρω συνολικό οικονομικό σχεδιασμό του Κράτους και στο ειδικότερο πεδίο οικονομικής δράσης με το οποίο σχετίζονται, υπηρετώντας την συνταγματική αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ώστε να παρίσταται, κατ' αρχήν, θεμιτή η επιβολή τους από την άποψη του υπηρετούμενου με αυτά σκοπού (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 668/2012, 3578/2010, αποφ. ΔΕΚ της 19.5.2009, C-171/07 και C-172/07 «Apothekerkammer des Saarlandes», σκ. 42, της 9.7.1981, C-169/80 «Administration des douanes κατά Société anonyme Gondrand Frères και Société anonyme Garancini», σκ. 17 και ΕΔΔΑ της 28.3.2000 «Baranowski κατά Πολωνίας», παρ. 52). Προκειμένου δε να καθίσταται εφικτός ο κατ' άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος ουσιαστικός και πλήρης δικαστικός έλεγχος της συμβατότητας των επιβαλλόμενων μέτρων προς τις ανωτέρω συνταγματικές εγγυήσεις και να μην

αναιρείται η πρακτική αποτελεσματικότητα των συνταγματικών αυτών ρυθμίσεων περί ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, που συνιστούν βασικό πυλώνα του Κράτους Δικαίου, στην περίπτωση που η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας επιβάλλονται σε συγκεκριμένη κοινωνικοοικονομική ομάδα, ιδίως δε, κατά την λήψη μακροπρόθεσμων δημοσιονομικών μέτρων συνδεδεμένων με διαρθρωτικού χαρακτήρα μεταβολές σε τομείς της κοινωνικής ή οικονομικής δράσης του Κράτους, που συνεπάγονται σοβαρή και διαρκή οικονομική επιβάρυνση της ομάδας αυτής, απαιτείται ειδική αιτιολόγηση της οικείας νομοθετικής ρύθμισης. Η ειδική αυτή αιτιολόγηση μπορεί να προέρχεται από την ίδια τη ρύθμιση ή από τα συνοδευτικά αυτής κείμενα, όπως η κατ' άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος σχετική αιτιολογική έκθεση, οι προπαρασκευαστικές εργασίες για την ψήφιση των σχετικών νομοθετικών μέτρων, από στοιχεία στα οποία οι εργασίες αυτές αναφέρονται, όπως ειδικές τεχνικές επιστημονικές μελέτες ή πορίσματα ειδικών επιτροπών στα οποία στηρίχθηκε η νομοθετική πρωτοβουλία. Συγκεκριμένα, η εν λόγω ουσιαστική και διαδικαστική εγγύηση της αιτιολόγησης των νομοθετικών μέτρων, η ένταση της οποίας κλιμακώνεται αναλόγως της επείγουσας ή μη φύσης των προς αντιμετώπιση δημοσιονομικών προβλημάτων, του άμεσου ή διαρθρωτικού χαρακτήρα των επιχειρούμενων μεταβολών, του παροδικού ή διαρκούς χαρακτήρα των μέτρων, του τεχνικού ή μη χαρακτήρα αυτών και η τήρηση της οποίας κρίνεται από τον δικαστή, με βάση το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η επίδικη νομοθετική παρέμβαση και τις συγκεκριμένες δημοσιονομικές και

νομικές περιστάσεις κάθε περίπτωσης (πρβλ. αποφ. ΔΕΕ της 17.3.2011, C-221/09 «AJD Tuna Ltd κατά Direttur tal-Agrikoltura u s-Sajd, Avukat Generali», σκ. 58), προϋποθέτει ότι προκύπτει ή συνάγεται με σαφήνεια και ακρίβεια ο ειδικότερος σκοπός που επιδιώκεται από τα μέτρα αυτά, ενόψει του πλαισίου στον οποίο εντάσσονται και των δημοσιονομικών προβλημάτων που πρόκειται να θεραπεύσουν. Περαιτέρω, από τη σχετική αιτιολογία, η οποία συνιστά και το εργαλείο δικαστικού ελέγχου της τήρησης των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων και αρχών, μεταξύ των οποίων και η αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη, απαιτείται να προκύπτει η σχέση της βαρυνόμενης κατηγορίας προς το ρυθμιζόμενο ζήτημα, η ικανότητα αυτής να συνεισφέρει για την διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας του συγκεκριμένου τομέα της κοινωνικής ή οικονομικής δράσης του Κράτους, συνδεδεμένη αφενός με την ωφέλεια που πορίζεται η βαρυνόμενη κατηγορία από τον τομέα αυτόν και αφετέρου με το σύνολο των λοιπών επιβαρύνσεων που της έχουν επιβληθεί, η αναγκαιότητα και η προσφορότητα των επιβαλλόμενων μέτρων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, η εξέταση τυχόν εναλλακτικών λύσεων, καθώς και η κατ' αρχήν στάθμιση από τον νομοθέτη των διακυβευόμενων συμφερόντων, με την τήρηση μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ αυτών (πρβλ. Ελ. Συν. Ολομ. 4327/2014, ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 1664/2011, 2204/2010, πρβλ. αποφ. ΔΕΚ της 7.9.2006, C-310/04 «Ισπανία κατά Επιτροπής», σκ. 57 έως 66). Κατά τον δικαστικό έλεγχο της αιτιολογίας των νομοθετικών παρεμβάσεων, ο οποίος παραμένει έλεγχος ορίων και όχι της ορθότητας των ουσιαστικών εκτιμήσεων του νομοθέτη ή της

σκοπιμότητας των κατ' αρχήν επιλογών του κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, ζητήματα που ανάγονται αποκλειστικά στη σφαίρα της πολιτικής του ευθύνης, ελέγχεται ο σκοπός που υπηρετούν τα νομοθετικά μέτρα σε συνάρτηση και προς το γενικότερο κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται, η κατ' αρχήν στάθμιση από τον νομοθέτη των επιμέρους συμφερόντων υπό το πρίσμα των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων και αρχών, καθώς και η μετά τη στάθμιση αυτή, τυχόν, πρόδηλη υπέρβαση του περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη και σύγκρουση των τιθέμενων ρυθμίσεων προς τις εν λόγω συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Άλλωστε, ο βαθμός διακινδύνευσης της δημοσιονομικής ισορροπίας συνιστά λόγο που σταθμίζεται κατά τη δικαιολόγηση της επιβολής των μέτρων και της έκτασης αυτών σε σχέση με την επέμβαση σε δικαιώματα ή νόμιμες προσδοκίες των πολιτών, δεν συνιστά, όμως, κατά το Σύνταγμα, θεμιτό μηχανισμό κάμψης των ανωτέρω ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων, αφού αυτό περιλαμβάνει ειδικούς κανόνες για την αντιμετώπιση επειγουσών καταστάσεων (βλ. άρθρο 44 παρ. 1 και άρθρο 76 παρ. 4 και 5 του Συντάγματος, όπως αυτό συμπληρώνεται από τον Κανονισμό της Βουλής).

**VI. Α.** Ο συνταγματικός νομοθέτης έχει επιφυλάξει διαχρονικά ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς για τους δημοσίους λειτουργούς, τους δημοσίους υπαλλήλους και τους στρατιωτικούς (άμεσα και έμμεσα όργανα του Κράτους) που συνδέονται με ειδική νομική σχέση με το Κράτος (βλ. μεταξύ άλλων τη νομοθετική πράξη ΧΝΒ' του 1861, άρθρα 94, 114 και 49 εδ. γ' του Συντάγματος του 1927, άρθρα 61, 87 επ., 98 εδ. δ' και 101 του Συντάγματος του

1952). Ειδικότερα, το Σύνταγμα του 1975, όπως ισχύει και μετά τις ύστερες αναθεωρήσεις του, περιλαμβάνει διατάξεις από τις οποίες απορρέει η ιδιαίτερη θέση των δικαστικών λειτουργών (άρθρα 87 και επ.), των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων (άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος), των πανεπιστημιακών (άρθρο 16 του Συντάγματος), των ιατρών που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς για την προστασία της υγείας των πολιτών (άρθρο 21 του Συντάγματος) των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος), ενώ περιέχει και ειδικές διαδικαστικές ρυθμίσεις για την προπαρασκευή και την νομοπαραγωγική διαδικασία επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρα 73 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος), την απονομή των συντάξεων (άρθρο 80 του Συντάγματος), αλλά και την ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ του Συντάγματος).

**A.1.** Από το σύνολο των ρυθμίσεων αυτών συνάγεται ότι το Σύνταγμα υποδέχεται ως ιδιαίτερο θεσμό το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων (πρβλ ΑΕΔ 16/1983, ΑΠ 701/2014, 968/2013), η έννοια δε της «σύνταξης» στις ανωτέρω ρυθμίσεις είναι νομικώς προκαθορισμένη από τις ρυθμίσεις των προϊσχυόντων Συνταγμάτων και ιδίως των νομοθετημάτων που είχαν εκδοθεί σε εκτέλεσή του (πρβλ. ΑΕΔ 1/2004, 4/2001, 5/1999). Στο πλαίσιο αυτό, και όπως συνάγεται από το σύνολο των ισχυουσών κατά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 συνταξιοδοτικών διατάξεων (βλ. μεταξύ άλλων τις διατάξεις του α.ν. 1854/1951 της 23/23 Ιουνίου 1951 «Περί απονομής των Πολιτικών και Στρατιωτικών

Συντάξεων», Α' 182, του ν. 3163/1955 «περί συνταξιοδοτήσεως του προσωπικού του Ι.Κ.Α.» Α' 71), ως «σύνταξη» προεχόντως νοείται η περιοδική παροχή που καταβάλλεται σε δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο ή στρατιωτικό αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή του από την ενεργό υπηρεσία, το κόστος της οποίας βαρύνει κατ' αρχήν τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι το Δημόσιο Ταμείο (βλ. τους διαχρονικώς ισχύοντες συνταξιοδοτικούς κώδικες ειδικότερα άρθρο 1 του β.δ/τος της 31<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1935, Α' 505, άρθρο 1 του α.ν. 1854/1951, άρθρο 1 του π.δ/τος 1041/1979, Α' 292, άρθρο 1 του π.δ/τος 166/2000, Α' 153 και άρθρο 1 του π.δ/τος 169/2007, Α' 210 και βλ. ΑΕΔ 28, 2/2004), το βάρος δε αυτό δύναται να αναδέχεται και ο προϋπολογισμός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (βλ. μεταξύ άλλων τον ανωτέρω ν. 3163/1955, Ελ. Συν. Ολομ. 1510/1996), ενώ για την απονομή της εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες, προσαρμοσμένοι στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο με την υπηρεσία. Η έννοια αυτή διευρύνθηκε, χωρίς, όμως, να αλλοιωθεί ο πυρήνας της, με την προσθήκη και άλλων κατηγοριών δικαιούχων, είτε διότι οργανικά ή λειτουργικά προσομοιάζουν με τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς είτε λόγω της ιδιαίτερης προσφοράς τους προς την Πολιτεία (βλ. μεταξύ άλλων π.δ. 167/2000 «Κώδικας Συντάξεων Προσωπικού Σιδηροδρόμων», Α' 154, π.δ. 168/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο, με τον τίτλο "Κώδικας Πολεμικών Συντάξεων" των διατάξεων που ισχύουν για την απονομή των πολεμικών συντάξεων», Α' 209, άρθρο 1 του ν. 3075/2002, Α' 297 για τις συντάξεις των καλλιτεχνών και Ελ. Συν. Ολομ. 1510/1996, 966/1999) ή με την

δυνατότητα υπαλλήλων του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. να επιλέγουν ως ασφαλιστικό καθεστώς εκείνο των κοινών ασφαλισμένων στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης (βλ. μεταξύ άλλων την παρ. 6 του άρθρου 11 του ν.δ. 4277/1962, Α' 191, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 4 του άρθρου 4 του ν.δ. 4579/1966, Α' 234), χωρίς όμως να μεταβάλλεται ούτε η φύση του δικαιώματός τους ούτε η δικαιοδοσία επί των σχετικών διαφορών (βλ. Ελ. Συν. 1668/2003, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2491/1988, ΣτΕ 387/1990). Συνεπώς, η σύνταξη, υπό την προεκτεθείσα της έννοια, όπως αποτυπώθηκε και στο Σύνταγμα, φέρει τον χαρακτήρα της «αμοιβής», που καταβάλλεται ως συνέχεια του μισθού της κατηγορίας αυτής δικαιούχων στο πλαίσιο της ειδικής νομικής τους σχέσης με το Κράτος (πρβλ. ΑΕΔ 28/2004 για τη μισθολογική φύση των διαφορών από τις εισφορές που επιβάλλονται για την μελλοντική καταβολή σύνταξης), ο κύριος δε κορμός του συστήματος ασφάλισης της κατηγορίας αυτής συνταξιούχων και όσων έλκουν κατά νόμο από αυτούς δικαίωμα σύνταξης, παρά τις όποιες δευτερεύουσες εξαιρέσεις και αποκλίσεις, όπως διαχρονικά οργανώθηκε από τον νομοθέτη σε εκτέλεση των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων προσιδιάζει στα συστήματα επαγγελματικής ασφάλισης. Τα συστήματα αυτά αφορούν σε ιδιαίτερες κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι ανωτέρω, στο πλαίσιο δε της λειτουργίας αυτών, η συνταξιοδοτική παροχή καταβάλλεται λόγω της ειδικής αυτής σχέσης των δικαιούχων με τον εργοδότη, αποτελώντας όρο της απασχόλησής τους, όπως και στην περίπτωση του κατοχυρωθέντος με το Σύνταγμα θεσμού, ενώ, όπως προεκτέθηκε, για την απονομή της και τον καθορισμό του ύψους της εφαρμόζονται κανόνες συνδεδεμένοι με την ιδιοτυπία

της σχέσης δημοσίου δικαίου που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο με την Υπηρεσία (Ελ. Συν. Ολομ. 4324/2014, 1571/2011, απόφ. ΔΕΕ της 26.3.2009, C-559/07 «Επιτροπή κατά Ελλάδος», σκ. 31, 32, 42, 52 της 1.4.2008, C-267/06 «Tadao Maruko κατά Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen», αποφ. ΕΔΔΑ της 3.3.2011 «Klein κατά Αυστρίας», σκ. 57, της 2.2.2010 «Aizpurua Ortiz κλπ. κατά Ισπανίας», σκ. 38, της 22.10.2009 «Αποστολάκης κατά Ελλάδος», σκ. 29 και 35, απόφ. της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της 13.7.1988, «Sture Stigson»). Η λειτουργία, άλλωστε, της σύνταξης, υπό την προεκτεθείσα έννοια, ως στοιχείου της ειδικής νομικής σχέσης των κατηγοριών αυτών πολιτών με το Κράτος σαφώς διακρίνεται από τις παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, θεσμού κατοχυρωθέντος ρητά στο Σύνταγμα μόλις με την αναθεώρηση του 1975 που όριζε στο άρθρο 22 παρ. 4 αυτού ότι «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει» (ήδη άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, μετά την δημοσίευση του από 6.4.2001 ψηφίσματος της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής στο υπ' αριθ. 84/17.4.2001, Α΄), η οποία συνίσταται στην έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) που μειώνουν ή εξαλείφουν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι), και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015). Τούτο δε, ακόμη και όταν από τις παροχές αυτές δύνανται να επωφελούνται και οι δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι ή στρατιωτικοί (ΣτΕ 226/2012) ή όταν πρόκειται για κοινωνικοασφαλιστικές παροχές που χαρακτηρίζονται σε επίπεδο νόμου ως «συντάξεις», υπό την έννοια

της περιοδικώς καταβαλλόμενης παροχής, καθόσον αυτές δεν έχουν χαρακτήρα αμοιβής, όπως οι κατά τις ανωτέρω ρυθμίσεις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών που χορηγούνται στο πλαίσιο της ειδικής σχέσης που τους συνδέει με το Κράτος, αλλά τον χαρακτήρα ασφαλιστικής παροχής μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου (ΑΕΔ 2/2004). Πάντως, τυχόν κατάργηση της «σύνταξης» υπό την προεκτεθείσα συνταγματική έννοια που είναι ιστορικά συνυφασμένη με το ειδικό υπηρεσιακό και ασφαλιστικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών ή η πλήρης εξομοίωσή της με παροχή κοινωνικής ασφάλισης θα έθιγε τον πυρήνα των ως άνω διατάξεων του Συντάγματος, στερώντας τους κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα (Ελ. Συν. Πρακτ. Ολομ. 3<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 24.6.2010).

**A.2.** Ο φορέας παροχής της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών και δη το Δημόσιο ή άλλος φορέας, που αναλαμβάνει την παροχή σύνταξης στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους και στρατιωτικούς δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης (Ελ. Συν. Ολομ. 992/2015, 918/2012, 3299/2013, ΣτΕ 1296/2015, 2087/2012, 3037/2007, 1970/2002 κ.ά.). Τούτο δε, ακόμη και μετά τη θεσμοθέτηση της υποχρέωσης καταβολής εισφορών-κρατήσεων, ως όρου για την παροχή σύνταξης στην κατηγορία αυτή δικαιούχων (βλ. άρθρα 6 του 1902/1990, Α' 138 και 20 παρ. 2 του ν. 2084/1992 Α' 165), οι οποίες κατ' αναλογία προς τα ισχύοντα στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης δεν συνιστούν δημόσια βάρη υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος,

αλλά επιβάλλονται ως προϋπόθεση για τη γένεση συνταξιοδοτικής προσδοκίας και δη για την απονομή σύνταξης μετά την έξοδο από την υπηρεσία, ενόψει της αρχής της ανταποδοτικότητας (πρβλ. ΣτΕ 2083/2013, 3302, 3143, 1898, 475/2011, 3553/2010). Λειτουργούν, περαιτέρω, και ως μέσο χρηματοδότησης των συντάξεων της κατηγορίας αυτής, στο πλαίσιο της επαγγελματικής και διαγενεακής αλληλεγγύης, χωρίς να τελούν υποχρεωτικά σε ευθεία αναλογία προς το ύψος της καταβλητέας σύνταξης (Ελ. Συν. Ολομ. 1/2014, 2651/2011, 2298/2010, 1296/2006, 2366/2004, πρβλ. ΣτΕ 1970/2002, 1022/2005, 3487/2008). Οι εισφορές, άλλωστε, αυτές παρακρατούμενες από τις αποδοχές ενεργείας του λειτουργού, υπαλλήλου ή στρατιωτικού από τον εργοδότη, ήτοι το Δημόσιο ή άλλο ν.π.δ.δ. αποτελούν, κατ' αρχήν, κοινό έσοδο του φορέα αυτού για την αντιμετώπιση του συνόλου των εξόδων του, σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας του προϋπολογισμού και την απορρέουσα από την τελευταία αρχή του μη ειδικού προορισμού των δημοσίων εσόδων. Η καταβολή δε της σύνταξης, τελεί υπό την εγγύηση του οικείου φορέα, στο πλαίσιο της υπηρεσιακής σχέσης, χωρίς να συνδέεται αναγκαίως με τον σχηματισμό διακριτού ασφαλιστικού κεφαλαίου από τις εισφορές των εν ενεργεία δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών. Ο νομοθέτης έχει, κατ' αρχήν, την ευχέρεια να οργανώνει το σύστημα συνταξιοδότησης της κατηγορίας αυτής, ως προς τον τρόπο λειτουργίας του φορέα συνταξιοδότησης και των χρηματοδοτικών του μέσων (κρατικός προϋπολογισμός, σύσταση αποθεματικών κεφαλαίων ή ειδικών λογαριασμών για την χρηματοδότηση των συντάξεων), μεταφέροντας κατ' αναλογία ρυθμίσεις ή αρχές της κοινωνικής ασφάλισης,

σεβόμενος, όμως, τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού όπως αποτυπώθηκαν στο Σύνταγμα και μόνον στον βαθμό που οι ρυθμίσεις και οι αρχές αυτές είναι συμβατές προς τις ιδιαιτερότητες του συστήματος συνταξιοδότησης, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και έχουν οργανωθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη.

**A.3.** Από τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις για το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, από την κατά τα ανωτέρω διαχρονικώς διαπλασθείσα έννοια της «σύνταξης», όπως αποτυπώθηκε στο Σύνταγμα του 1975 σε συνδυασμό και προς τις συνταγματικές αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και του ατομικού δικαιώματος σεβασμού της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος), που περιλαμβάνει τόσο τα περιουσιακά δικαιώματα, όσο και τις νόμιμες προσδοκίες επί περιουσιακών δικαιωμάτων, όπως της αμοιβής από παρεχόμενη εργασία, συνάγεται ότι οι καταβαλλόμενες μετά τον τερματισμό του εργασιακού βίου συντάξεις πρέπει να τελούν σε αναλογία, ήτοι σε εύλογη ποσοτική σχέση με τις αποδοχές ενεργείας. Και τούτο ώστε να διατηρείται ένα επαρκές ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος ενεργείας στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίους υπαλλήλους, λειτουργούς και στρατιωτικούς, να μην διαταράσσεται σε δυσανάλογο βαθμό το βιοτικό επίπεδο των συνδεδεμένων με ειδική υπαλληλική ή λειτουργική με το Κράτος σχέση, σε σύγκριση με αυτό που είχαν εξασφαλίσει κατά τον ενεργό υπηρεσιακό τους βίο και να μην μειώνεται κατά τρόπο δραστικό και αιφνίδιο το εισόδημά τους, με την ανατροπή

καταστάσεων στις οποίες δικαιολογημένα είχαν αποβλέψει (βλ. σχετικά την νομοθετική αποτύπωση της αρχής αυτής στο άρθρο 10 και 41 του β.δ/τος της 31<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1935, στα άρθρα 9 και 34 των Συνταξιοδοτικών Κωδίκων α.ν. 1854/1951, του ν.δ/τος 1041/1979, του π.δ/τος 166/2000 και π.δ/τος 169/2007, που ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, Ελ. Συν. Πρακτ. Ολομ. 4<sup>ης</sup> Ειδ. Συν/σης της 31.10.2012). Περαιτέρω, το Κράτος εγγυάται κατά το Σύνταγμα και οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των συντάξεων και τη βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών (Ελ. Συν. Πρακτ. Ολομ. 3<sup>ης</sup> Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010). Εναπόκειται, κατ' αρχήν, στην ευχέρεια του νομοθέτη, ενόψει και των εκάστοτε δημοσιονομικών συνθηκών να μεταβάλλει για το μέλλον το μισθολογικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών, ως προς το ύψος του μισθού, τον τρόπο καθορισμού του, καθώς και ως προς τον συντελεστή αντιστοίχισης μεταξύ των αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, χωρίς να επιβάλλεται η διατήρηση του υφιστάμενου μισθολογικού καθεστώτος ή του συστήματος κανονισμού, ανακαθορισμού ή αναπροσαρμογής των συντάξεων ορισμένης κατηγορίας λειτουργών ή υπαλλήλων του δημοσίου, δοθέντος ότι δεν κατοχυρώνεται ούτε από την εθνική ούτε από την διεθνή έννομη τάξη δικαίωμα σε αποδοχές συγκεκριμένου ύψους (Ελ. Συν. Ολομ. 287/2008 και Π Τμ. 5110/2015, 177/2012, 836/2009, 1443/2004 (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1286, 1283/2012 και Ε.Δ.Δ.Α. Skorkiewicz κατά Πολωνίας, απόφαση επί του παραδεκτού της 1.6.1999, No 39860/98, Domalewski κατά Πολωνίας, απόφαση επί του παραδεκτού της 15.6.1999, No 34610/97, Kjartan Asmundsson

κατά Ισλανδίας, απόφαση της 30.3.2005, No 60669/00, Lakicevic and Others κατά Μοντενέγκρο και Σερβίας, απόφαση της 13.3.2012, Nos 27458, 37205, 37207, 33604/07, σκ. 60 επ. ιδίως δε σκέψη 70, Stefanetti και άλλοι κατά Ιταλίας, απόφαση της 15.4.2014, Nos 21838, 21849, 21852, 21855, 21860, 21863, 21869 και 21870/10, σκ. 60 επ.). Η ρυθμιστική, όμως, αυτή επέμβαση του νομοθέτη δεν δύναται να θίγει, ούτε το ιδιαίτερο μισθολογικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς κάθε κατηγορίας λειτουργών και υπαλλήλων του Κράτους, όπως αυτό απορρέει από το Σύνταγμα, αλλά ούτε και να παραβιάζει την προεκτεθείσα αρχή της αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων (βλ. μεταξύ άλλων για τους δικαστικούς λειτουργούς απόφ. Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ.2 του Συντάγματος 57/2010, 21, 13/2006, Ελ. Συν. Ολομ. 4327/2014 και 1316/2001, ΣτΕ Ολομ. 3540/2003, απόφ. ΕΔΔΑ της 26.4.2006, Zubko και λοιποί κατά Ουκρανίας, για τους στρατιωτικούς ΣτΕ Ολομ. 2192/2014, για τους ιατρούς του ΕΣΥ Ελ. Συν. Ολομ. 7412/2015). Απαιτείται, περαιτέρω, να είναι αιτιολογημένη και να εμπεριέχει την αναγκαία τεκμηρίωση, ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής αυτής. Στο ίδιο πλαίσιο, σύμφωνα και με όσα εκτέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη V. Δ.1 και 2 της παρούσας, ο νομοθέτης έχει, επίσης, κατ' αρχήν την ευχέρεια, ενόψει της κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξίωσής του για εκπλήρωση του χρέους εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης προς διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, να επιβάλλει βάρη στις συντάξεις των υπαλλήλων και λειτουργών του δημοσίου, υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, με ποικίλες μορφές (περικοπή του ύψους της σύνταξης,

επιβάρυνση αυτής με εισφορές κ.ά.). Πλην όμως οι αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη, υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος, απαιτούν τα βάρη αυτά, που επιβάλλονται στο πλαίσιο της συνταξιοδοτικής σχέσης, να τελούν σε συνάφεια τόσο προς το ιδιαίτερο συνταξιοδοτικό καθεστώς της κατηγορίας αυτής, όσο και προς τον σκοπό που επιδιώκει η νομοθετική παρέμβαση, ενόψει και του γενικότερου κανονιστικού πλαισίου. Απαιτείται, τέλος, αναλόγως της φύσης του επιβαλλόμενου βάρους, της διάρκειάς του, του διαρθρωτικού ή μη χαρακτήρα του, να αιτιολογείται ειδικώς η επιλογή της κατηγορίας αυτής, η σύνδεσή της με την εισαγόμενη ρύθμιση, η ιδιαίτερη ικανότητα συνεισφοράς της, ενόψει και των λοιπών βαρών που της έχουν επιβληθεί, η τήρηση μίας, κατ' αρχήν δίκαιης, ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου σκοπού και των παρεμβάσεων στο ύψος της σύνταξης, με την εξέταση τυχόν εναλλακτικών λύσεων, καθώς και η διασφάλιση της αρχής της αναλογίας σύνταξης και μισθού ενεργείας υπό την προεκτεθείσα έννοια (Ελ. Συν. Ολομ. 4327/2014 και πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015).

**VII. Α.** Η, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, κοινωνική ασφάλιση, όπως προεκτέθηκε, κατοχυρώνεται ως υποχρεωτική, παρέχεται δε αποκλειστικώς από το Κράτος ή από νομικά πρόσωπα με δημόσιο κατά τούτο χαρακτήρα (ΑΕΔ 5/2002, 87/1997 και πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 3096-3101/2001, 2690, 2692/1993, 5024/1987). Η κρατική μέριμνα για την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση (κύρια και επικουρική) εκδηλώνεται με την ίδρυση από το κράτος των οικείων δημοσίων φορέων, ανάγεται δε κατ' αρχήν

στην ευχέρεια του νομοθέτη η ίδρυση ενός ή περισσότερων διακριτών φορέων κοινωνικής ασφάλισης (πολλαπλές ασφαλιστικές κοινότητες), με κριτήρια τη φύση της επαγγελματικής ιδιότητας των ασφαλισμένων σε αυτούς και το είδος των καλυπτόμενων κινδύνων, τον ορισμό των διοικούντων αυτούς οργάνων, την άσκηση εποπτείας της δραστηριότητάς τους και της διαχείρισης της περιουσίας τους και στη θέσπιση των σχετικών κανόνων (ΣτΕ Ολομ. 3099/2001, 2692/1993). Η μέριμνα αυτή περιλαμβάνει τη θέσπιση μέτρων για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου των ασφαλιστικών οργανισμών, δηλαδή για τη βιωσιμότητά τους χάριν και των επομένων γενεών (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 2200/2010, 2180/2004, πρβλ. ΑΕΔ 5, 4, 3/2007, Πρακτ. Επεξ. Ολομ. ΣτΕ 240/2006), μέριμνα η οποία εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, και με τη θέσπιση ρυθμίσεων για την προστασία και την αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών οργανισμών και την επωφελή διαχείριση των αποθεματικών τους, με τον καθορισμό εκάστοτε των οικείων προϋποθέσεων για την καταβολή ασφαλιστικών παροχών, με την πρόβλεψη λοιπών, πλην των ασφαλιστικών εισφορών πόρων υπέρ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, και, κυρίως, με την απ' ευθείας συμμετοχή στην χρηματοδότηση των εν λόγω φορέων μέσω του κρατικού προϋπολογισμού (Ελ. Συν. Ολομ. Πρακτ. 3<sup>ης</sup> Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010, ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015). Ειδικότερα, βασικό μέσο χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος και εγγενές στοιχείο της ασφάλισης συνιστά η εισφορά του εργαζομένου και του εργοδότη που καταβάλλεται στο πλαίσιο της εργασιακής σχέσης στον οικείο ασφαλιστικό φορέα και η οποία, προεχόντως, σκοπεί στην ασφαλιστική προστασία του

πρώτου, ήτοι στην γένεση προσδοκίας για ορισμένη ασφαλιστική παροχή (αρχή της ανταποδοτικότητας), χωρίς να κατοχυρώνεται συνταγματικά η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών (ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 3487/2008). Περαιτέρω, με την εισφορά, η οποία δεν συνιστά δημόσιο βάρος υπό την έννοια της παραγράφου 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος, λόγω αφενός της σύνδεσής της με την εργασιακή σχέση, αλλά και της ωφέλειας που προσδοκάται από την καταβολή της (ΣτΕ 2083/2013, 3302/2011, 3143/2011, 1898/2011, 475/2011, 3553/2010), πραγματώνεται και η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος, καθόσον επιτυγχάνεται τόσο η αναδιανομή του εισοδήματος υπέρ των οικονομικά ασθενέστερων μελών της οικείας ασφαλιστικής ομάδας (κοινωνική – ενδοταμειακή – ενδογενεακή αλληλεγγύη), όσο και η βιωσιμότητα και αειφορία του ασφαλιστικού κεφαλαίου υπέρ και των επόμενων γενεών (κοινωνική – ενδοταμειακή – διαγενεακή αλληλεγγύη) (βλ. και αποφ. ΔΕΚ της βλ. 22.1.2002, C- 218/00 «Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas και Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)», σκ. 38, 39, 40, 42, της 17.2.1993, συνεκδ. υποθ. C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre κατά AGF και Cancava σκ. 8 επ.). Όταν δε επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, ο ασφαλισμένος παύει να καταβάλλει εισφορές και αποκτά, κατ' αρχήν, αξίωση έναντι του ασφαλιστικού φορέα να του χορηγήσει παροχή, η οποία, καθορίζεται από τον νόμο, με βάση τις αρχές της ανταποδοτικότητας, της αλληλεγγύης και της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού κεφαλαίου, η ασφαλιστική δε παροχή χωρίς να απαιτείται να αντιστοιχεί ευθέως σε καταβληθείσες εισφορές του ή να

αντισταθμίζει πλήρως την απώλεια του εισοδήματός του, πρέπει να είναι ικανή να του εξασφαλίσει ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερο και ανάλογο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου (ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015). Στο πλαίσιο αυτό της ενδοταμειακής – ενδογενεακής – διαγενεακής κοινωνικής αλληλεγγύης είναι επιτρεπτή η θέσπιση ανωτάτου ορίου παροχών, η απονομή ασφαλιστικών παροχών ανεξαρτήτως καταβολής εισφορών, ακόμη δε και η μη χορήγηση ασφαλιστικών παροχών, παρά την καταβολή εισφορών, σε περίπτωση μη θεμελίωσης του ασφαλιστικού δικαιώματος (ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015), ενώ ο νομοθέτης κατά τη θέσπιση των κανόνων που αφορούν στη συμβολή των ασφαλισμένων στην βιωσιμότητα του ασφαλιστικού κεφαλαίου και δη κατά τον καθορισμό του ύψους των εισφορών και των χορηγούμενων ασφαλιστικών παροχών, αναλόγως και του τρόπου με τον οποίο έχει επιλέξει να οργανώσει το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα και την διανομή του ασφαλιστικού κεφαλαίου, οφείλει να σέβεται τις αρχές της ανταποδοτικότητας, της αναλογίας, της ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης, υπό την προεκτεθείσα έννοια, κατανέμοντας ισομερώς το βάρος διασφάλισης της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού κεφαλαίου μεταξύ των μελών της αυτής γενεάς και των γενεών μεταξύ τους (εργαζόμενοι - συνταξιούχοι).

**B.** Εξ άλλου, για τη χρηματοδότηση και ενίσχυση του ασφαλιστικού συστήματος και στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος κοινωνικής αλληλεγγύης το Κράτος δύναται, εκτός του πεδίου των εργασιακών σχέσεων και της καταβολής εισφορών υπό την ανωτέρω έννοια, να επιβάλλει σε συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές ομάδες οικονομικές επιβαρύνσεις

(κοινωνικούς πόρους), που συνιστούν δημόσια βάρη υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, μόνον, όμως, στο μέτρο που η βαρυνόμενη ομάδα τελεί σε συνάφεια με τον υπέρ ου ο πόρος ασφαλιστικό φορέα και τους ασφαλισμένους σε αυτόν, μόνον εντός των ορίων που χαράσσουν οι αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου (4 παρ. 1 του Συντάγματος), της ισότητας στα δημόσια βάρη (4 παρ. 5 του Συντάγματος) αλλά και η αρχή της αναλογικότητας (25 παρ. 1 του Συντάγματος) (βλ. επί της έννοιας αυτής ΑΠ Ολομ. 10/1994, ΣτΕ 1170/2006, 2854, 622/2002) και μόνο στον βαθμό που η θεσμοθέτηση των πόρων αυτών δεν αντιβαίνει στις διατάξεις και αρχές του ενωσιακού δικαίου (βλ. απόφ. ΔΕΚ της 19.3.2002, C-426/98 «Επιτροπή κατά Ελλάδος», σκ. 35, της 21.9.2000, συνεκδ. υποθ. C-441/98 και 442/98 «Καπνική Μιχαηλίδης ΑΕ» σκ. 16 και 19). Ο νομοθέτης, περαιτέρω, δύναται για την ενίσχυση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος να θεσμοθετεί και μορφές διαταμειακής κοινωνικής αλληλεγγύης τόσο σε οργανωτικό επίπεδο με ενοποιήσεις και συγχωνεύσεις ασφαλιστικών φορέων, όσο και σε αμιγώς χρηματοοικονομικό επίπεδο με τη μεταφορά πλεονασμάτων από οικονομικά εύρωστους σε οικονομικά ασθενέστερους φορείς, στον βαθμό που από τις οργανωτικές διαρθρωτικές αυτές μεταβολές δεν θίγονται οι ασφαλιστικές παροχές που καταβάλλονται στους ασφαλισμένους (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3099/2001, ΣτΕ 2710/2004, 3969/2003 και πρβλ. απόφ. ΔΕΕ της 5.3.2009, C-350/07 «Kattner Stahlbau GmbH κατά Maschinenbau- und Metall- Berufsgenossenschaft», σκ. 48). Στο ίδιο πλαίσιο διαταμειακής αλληλεγγύης ο νομοθέτης δύναται να θεσπίζει κανόνες για τη σύσταση κεφαλαίων αποθεματικών κοινωνικής

ασφάλισης (Social Security/Public Pension Reserve Funds) με σκοπό την χρηματοδότηση των ελλειμμάτων των επιμέρους φορέων κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία τροφοδοτούνται κατ' αρχήν από τμήμα των εσόδων των φορέων που συμμετέχουν σε αυτά, από το προϊόν της επένδυσης της περιουσίας των ασφαλιστικών φορέων, καθώς και από ειδικώς συνεστημένους κοινωνικούς πόρους ή από κρατική συνδρομή [βλ. άρθρο 67 του ν. 2084/1992 για τη σύσταση του "Λογαριασμού Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφαλίσεως (ΛΑΦΚΑ)" με σκοπό την οικονομική ενίσχυση των ελλειμματικών φορέων της κοινωνικής ασφάλισης και επί του οργανωτικού σκέλους αυτού βλ. ΣτΕ Ολομ. 1461/1995, πρβλ. στο γαλλικό δίκαιο την κανονιστική πράξη 96-50, της 24ης Ιανουαρίου 1996, περί της εξόφλησης του κοινωνικοασφαλιστικού χρέους (JORF της 25ης Ιανουαρίου 1996) για τη σύσταση ταμείου απόσβεσης του κοινωνικοασφαλιστικού χρέους (Cades)].

**B.1.** Σε κάθε, όμως, περίπτωση, εγγυητή της βιωσιμότητας του εν γένει κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος και των κατ' ιδίαν φορέων κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί το ίδιο το Κράτος, το οποίο συμμετέχει απ' ευθείας στη χρηματοδότηση των εν λόγω φορέων μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, οφείλει δε να διασφαλίζει την επάρκεια των παροχών και τη βιωσιμότητα των οικείων ασφαλιστικών οργανισμών, φέροντας την κύρια ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους (Ελ. Συν Ολομ. Πρακτ. 3<sup>ης</sup> Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010, ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015 και άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 2084/1992, Α' 165, περί της τακτικής χρηματοδότησης των οργανισμών υποχρεωτικής κύριας ασφάλισης από τον κρατικό προϋπολογισμό). Το ύψος της κρατικής συμμετοχής στη

χρηματοδότηση των φορέων της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης - συμμετοχής η οποία πρέπει, ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσης της κοινωνικής ασφάλισης και της διασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οικείας συνταγματικής επιταγής, να είναι επαρκής για την εξυπηρέτηση των προεκτεθέντων συνταγματικώς επιβεβλημένων σκοπών (επάρκεια παροχών προς διασφάλιση ικανοποιητικού κατά τα ανωτέρω επιπέδου διαβίωσης και διασφάλιση της βιωσιμότητας του οικείου ασφαλιστικού φορέα) - προσδιορίζεται εκάστοτε από τον κρατικό προϋπολογισμό, στο πλαίσιο της γενικότερης δημοσιονομικής πολιτικής, με γνώμονα και τη διασφάλιση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις V. Δ και Δ.1 της παρούσας και σύμφωνα με τις διαδικαστικές εγγυήσεις εκτέλεσης του προϋπολογισμού προς διασφάλιση των αρχών της δημοσιονομικής διαφάνειας και ισορροπίας [βλ. τις διατάξεις του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν. 2362/1995, Α' 247) περί μεταφοράς πιστώσεων (άρθρο 15 παρ. 3-5, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 17 του ν. 3871/2010, Α' 141· ήδη άρθρο 71 παρ. 2-5 ν. 4270/2014, Α' 143) και περί συμπληρωματικών προϋπολογισμών (άρθρο 8Α του ν. 2362/1995, που προστέθηκε με το άρθρο 12 του ν. 3871/2010· ήδη άρθρο 60 ν. 4270/2014) και ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015]. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης υποχρεούται να διοχετεύει μέρος των εσόδων του, είτε από τη γενική φορολογία είτε από άλλες πηγές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είτε χρηματοδοτώντας απευθείας τους ασφαλιστικούς οργανισμούς είτε τροφοδοτώντας τα κεφάλαια αποθεματικών που έχουν συσταθεί και σκοπούν στην κάλυψη των ελλειμμάτων

τους. Δύναται δε να επιβάλει ακόμη και πρόσθετα φορολογικής φύσης βάρη στους πολίτες προς ενίσχυση της κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος, με βάση τις αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη κατανέμοντας αυτά με κριτήρια αντικειμενικά και επί τη βάσει συγκεκριμένης πρόσφορης για τη ανάδειξη της φοροδοτικής ικανότητας ύλης (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1241/2015 και αποφ. Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου Νο 90-285 της 28ης Δεκεμβρίου 1990, Νο 96-384 της 19ης Δεκεμβρίου 1996, Νο 2000-437 της 19ης Δεκεμβρίου 2000, περί της Γενικευμένης κοινωνικής εισφοράς για την χρηματοδότηση του γαλλικού κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος και επί της φύσης της εισφοράς αυτής από την οπτική του κοινοτικού δικαίου βλ. αποφ. ΔΕΚ της 15.2.1998, C-34/98 Επιτροπή κατά Γαλλίας και της 15.2.1998, C-169/98 Επιτροπή κατά Γαλλίας).

Γ. Ενόψει του γεγονότος ότι, με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, περιεβλήθη με συνταγματικό κύρος η αρχή της κοινωνικής ασφάλισης, με γνώμονα την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2200/2010, 2180/2004), η εξασφάλιση της βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, η οποία, άλλωστε, συνιστά ειδικότερη έκφανση της ευρύτερης συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη V. Δ και Δ.1 της παρούσας, επιβάλλει η λειτουργία των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αφενός να εντάσσεται στον ευρύτερο δημοσιονομικό σχεδιασμό του Κράτους και αφετέρου

να στηρίζεται σε επιστημονική βάση, η οποία διασφαλίζεται με την σύνταξη αναλογιστικών ή οικονομικών μελετών (βλ. σχετικώς την νομοθετική αποτύπωση της συνταγματικής αυτής αρχής στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 71 του ν. 2084/1992 και πρβλ. ΣτΕ Πρακτ. Επεξ. 566/2002). Απαιτείται, περαιτέρω, από τον συντακτικό νομοθέτη και προς διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας της συνταγματικής κατοχύρωσης της κοινωνικής ασφάλισης ως βιώσιμου θεσμού, η κατάρτιση, από κάθε ασφαλιστικό φορέα, αναλογιστικών ή οικονομικών μελετών, όχι μόνο σε τακτά χρονικά διαστήματα, αλλά σε κάθε περίπτωση μεταβολής των αναλογιστικών δεδομένων, δηλαδή των όρων χρηματοδότησης ή παροχών του φορέα αυτού (βλ. και άρθρο 70 παρ. 3 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας που κυρώθηκε με το ν. 1136/1981, Α' 61 και άρθρο 71 της ΔΣΕ 102/1952, κυρωθείσας με τον ν. 3251 της 1/2-6-55, Α' 140), η δε σύνταξη αναλογιστικής μελέτης είναι, κατά την έννοια της ως άνω συνταγματικής διάταξης, υποχρεωτική, μη υποκείμενη στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης (ΣτΕ Πρακτ. Επεξ. 148, 157, 200, 240/2007, 184/2006, 130/2005, 566/2002 κ.ά.). Ειδικότερα, προκειμένου περί ρυθμίσεων με τις οποίες επέρχονται διαρθρωτικής φύσης μεταβολές στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα είτε σε οργανωτικό επίπεδο με τη συγχώνευση, ενοποίηση ή κατάργηση ασφαλιστικών φορέων ή τη σύσταση κεφαλαίων αποθεματικών της κοινωνικής ασφάλισης, είτε σε επίπεδο ύψους ασφαλιστικών παροχών και επιβολής εισφορών ή άλλων οικονομικών επιβαρύνσεων, με την σύνταξη αναλογιστικής ή οικονομικής μελέτης εξασφαλίζεται - εν όψει της διττής, κατά τα ως άνω, μέριμνας του συντακτικού νομοθέτη, αφενός μεν, για την ασφαλιστική κάλυψη

ολοκλήρου του εργαζομένου πληθυσμού (ή, κατ' άλλη διατύπωση, για την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης (ΣτΕ 3465/2006, 29/2004, 2330/2003, 139/2003, 3744/1999 κ.ά.), αφετέρου δε, για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου κάθε ασφαλιστικού οργανισμού - ότι, με βάση τα συγκεκριμένα αναλογιστικά και οικονομικά δεδομένα εκάστου φορέα, οι συγκεκριμένες εκάστοτε ρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση των ασφαλιστικών φορέων ή την αναπροσαρμογή των παροχών ή για την επιβολή κοινωνικών πόρων ή εν γένει εισφορών υπέρ του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος είναι επιβεβλημένες ήτοι, πρόσφορες και απολύτως αναγκαίες για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου. Το περιεχόμενο, δηλαδή, της αναλογιστικής ή οικονομικής μελέτης είναι κρίσιμο για την διασφάλιση της διαφανούς και συνεκτικής νομοθέτησης στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, συμβάλλοντας στην αιτιολόγηση των νομοθετούμενων μέτρων κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη V. Δ.2 της παρούσας, ενόψει των αρχών του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου, η σύνταξη δε σχετικής μελέτης συνιστά αναγκαίο όρο τόσο για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος όσο και για την τήρηση των αρχών της ισότητας ενώπιον του νόμου, της ισότητας στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας (βλ. μειοψ. ΣτΕ Ολομ. 1286/2012).

Δ. Σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, που επιδρούν στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και οδηγούν σε ανατροπή της ισορροπίας του, όταν προκύπτει αιτιολογημένα ότι το Κράτος αδυνατεί να παράσχει επαρκή, κατά τα ανωτέρω, χρηματοδότηση στους ασφαλιστικούς οργανισμούς από τους υφιστάμενους δημόσιους πόρους, ο

νομοθέτης υποχρεούται, ενόψει και της αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, να λάβει μέτρα σκοπούντα τόσο στην αύξηση των πόρων του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, όσο και στην μείωση των δαπανών του. Δοθέντος δε, ότι στις περιπτώσεις αυτές η ανάγκη υλοποίησης της αρχής της αλληλεγγύης αναδεικνύεται με μεγαλύτερη ένταση σε σχέση με την αρχή της ανταποδοτικότητας, ο νομοθέτης δύναται, κατ' αρχήν, να λάβει μέτρα αφορώντα στους ευθέως ωφελούμενους από το ασφαλιστικό κεφάλαιο έκαστης ασφαλιστικής κοινότητας και δη μέτρα αυτοχρηματοδότησής τους (ενδοταμειακά μέτρα), συνιστάμενα στην μεταβολή των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, σε αύξηση των εισφορών των ενεργών ασφαλισμένων αναλόγως του ύψους του εισοδήματός τους ή/και σε μείωση των παροχών προς τους ασφαλισμένους για τους οποίους έχει επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, είτε με περικοπή των παροχών προς αυτούς είτε με την επιβάρυνσή τους με εισφορά (ΣτΕ 3744/1999), ώστε να διασφαλίζεται η κατά το δυνατόν ισομερής συμβολή των γενεών στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού κεφαλαίου (ενδοταμειακή – ενδογενεακή – διαγενεακή αλληλεγγύη). Και στις εξαιρετικές όμως αυτές περιπτώσεις, η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές δεν είναι απεριόριστη, αλλά οριοθετείται κατά πρώτον από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος) και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος), οι οποίες επιτάσσουν να κατανέμεται εξ ίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών, καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), που προϋποθέτει στάθμιση από τον ίδιο τον νομοθέτη του

υπηρετούμενου από τα θεσπιζόμενα μέτρα σκοπού αφενός και της επέμβασής του στα δικαιώματα και τις νόμιμες προσδοκίες των ασφαλισμένων, αφετέρου, κατά τρόπο ώστε να δικαιολογείται ότι το συγκεκριμένο μέτρο είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος, κατ' αποκλεισμό άλλων λιγότερο επαχθών εναλλακτικών λύσεων (ΣτΕ Ολομ. 668/2012, 1286/2012, 3410, 3663/2010 και ΣτΕ 2192-2196/2014). Σε κάθε δε περίπτωση, η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη VII. Α της παρούσας, τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση δηλαδή στον συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υπόστασης, αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή με τρόπο που δεν αφίσταται, πάντως, ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015). Στο πλαίσιο αυτό, οι όποιες νομοθετικές παρεμβάσεις πρέπει ενόψει των αρχών του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου να αιτιολογούνται, κατά τα γενόμενα δεκτά ανωτέρω στη σκέψη V. Δ.2, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των ανωτέρω αρχών και να καθίσταται εφικτός ο δικαστικός τους έλεγχος. Πηγή δε αιτιολόγησης των μέτρων αυτών συνιστά, μεταξύ άλλων, και η επιβαλλόμενη, από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, αναλογιστική ή οικονομική μελέτη, στην οποία απεικονίζεται η κατάσταση του φορέα και οι πραγματικές ανάγκες χρηματοδότησής του, αποτελώντας την αναγκαία αιτιολογική βάση για την συνεκτική ενσωμάτωση των μέτρων στο πλαίσιο των διαρθρωτικών μεταβολών

που επιχειρούνται στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και η αναγκαιότητα και προσφορότητα των μέτρων. Η οξύτητα της δημοσιονομικής κρίσης και η διακινδύνευση της ασφαλιστικής ισορροπίας συνιστούν λόγους που σταθμίζονται κατά την δικαιολόγηση της επιβολής των μέτρων και της έκτασης αυτών, δεν αποτελούν, όμως, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη V. Δ.2 της παρούσας θεμιτούς κατά το Σύνταγμα λόγους απόκλισης από τις ανωτέρω ελάχιστες αναγκαίες ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις, για τη συμβατότητα των θεσπιζόμενων μέτρων προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις.

**Δ.1.** Παράλληλα προς τα ανωτέρω ενδοταμειακά μέτρα, ο νομοθέτης για την αντιμετώπιση της κρίσης του ασφαλιστικού συστήματος δύναται να προβαίνει στην ενεργοποίηση ή και στην το πρώτον θεσμοθέτηση ευρύτερων μορφών κοινωνικής αλληλεγγύης και αναδιανομής, όταν αιτιολογημένα και βάσει των κατά τα ανωτέρω αναλογιστικών μελετών προκύπτει ότι δεν είναι δυνατή η συμβολή του Κράτους μέσω της χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος ή η κατά τα ανωτέρω αυτοχρηματοδότηση των ασφαλιστικών κοινοτήτων από τους ασφαλισμένους που ευθέως ωφελούνται από το ασφαλιστικό κεφάλαιο και μετέχουν στους κινδύνους αυτού. Στο πλαίσιο αυτό, είναι νοητή, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, η ανάπτυξη θεσμών διαταμειακής αλληλεγγύης, με την μεταφορά πόρων από πλεονασματικούς ασφαλιστικούς φορείς σε ελλειμματικούς, την αναδιανομή των ήδη συνεστημένων υπέρ των ασφαλιστικών φορέων πόρων και την διοχέτευσή τους προς τους πλέον ελλειμματικούς ή με την τροφοδότηση των Κεφαλαίων Αποθεματικών

Κοινωνικής Ασφάλισης και την κάλυψη μέσω αυτών των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών φορέων, ενώ υπό τις ίδιες προϋποθέσεις αιτιολόγησης, παρίσταται συμβατή με το Σύνταγμα η αύξηση του ύψους ή η θεσμοθέτηση νέων κοινωνικών πόρων ή ακόμη και η αύξηση της φορολογίας ή η θεσμοθέτηση γενικευμένων φορολογικών βαρών, στο πεδίο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης με σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής ασφάλισης. Η επιλογή του επιπέδου, στο οποίο ενεργοποιείται η αρχή της αλληλεγγύης (ενδοταμειακό – διαταμειακό – εθνικό) εναπόκειται στην κατ' αρχήν ευχέρεια του νομοθέτη, πρέπει, όμως, να είναι επαρκώς αιτιολογημένη, η δε επιβολή των σχετικών βαρών πρέπει να συνάδει, όπως προεκτέθηκε, με τις ανωτέρω αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου, της ισότητας στα δημόσια βάρη, καθώς και της αναλογικότητας.

**VIII.** Στο πλαίσιο χρηματοδότησης του περιγραφέντος στη σκέψη VI της παρούσας δημοσίου συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών, του κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και του κατοχυρωμένου στο άρθρο 21 παρ. 1, 2, 3 και 6 του Συντάγματος συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, που τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους, ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να ιδρύει συνταξιοδοτικά αποθεματικά κεφάλαια (Pension Reserve Funds), για την κάλυψη των υποχρεώσεων όλων των ανωτέρω συστημάτων. Στόχος της σύστασης των κεφαλαίων αυτών είναι η μακροπρόθεσμη ενεργοποίησή τους για την κάλυψη μελλοντικών υποχρεώσεων του συνταξιοδοτικού, ασφαλιστικού και προνοιακού συστήματος (Αποθεματικά

Εθνικής Σύνταξης - Sovereign Pension Reserve Funds), είναι δε οργανωμένα στη βάση της εθνικής - διαγενεακής κοινωνικής αλληλεγγύης. Τα κεφάλαια αυτά χρηματοδοτούνται προεχόντως από το Κράτος ή από άλλους ειδικώς συνεστημένους πόρους, η δε λειτουργία τους είναι παρεπόμενη του συνταξιοδοτικού, κοινωνικοασφαλιστικού και προνοιακού συστήματος. Στον βαθμό δε που ο νομοθέτης θεσπίζει δημόσια βάρη για την τροφοδότηση των κεφαλαίων αυτών, τόσο υπό συνθήκες δημοσιονομικής ομαλότητας όσο και υπό συνθήκες δημοσιονομικής και ασφαλιστικής κρίσης οφείλει να αιτιολογεί τις επιλογές του σεβόμενος αφενός τις βασικές αρχές λειτουργίας και οργάνωσης των υπό χρηματοδότηση συστημάτων, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και τον νόμο κατά τα προεκτεθέντα, με τη σύνταξη σχετικών αναλογιστικών ή οικονομικών μελετών, από τις οποίες θα προκύπτουν με διαφάνεια οι όροι διάθεσης του προϊόντος των κεφαλαίων αυτών και οι αποδέκτες αυτού και αφετέρου τις αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου, της καθολικότητας και της αναλογικότητας των δημοσίων βαρών.

**IX. Α.** Ο ν. 3655/2008 «Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις» (Α' 58) στο Κεφάλαιο ΙΣΤ' αυτού, που επιγράφεται «Λοιπά Ασφαλιστικά θέματα» και στο άρθρο 149, υπό τον τίτλο «Σύσταση Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών», όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, όριζε, μεταξύ άλλων, ότι: «1. Ιδρύεται Κεφάλαιο με την επωνυμία «Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών» (ΑΚΑΓΕ), το οποίο εποπτεύεται από τα Υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής

Προστασίας. 2. Σκοπός του ΑΚΑΓΕ είναι η δημιουργία αποθεματικών, για την χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), από 1.1.2019 και μετά, για τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών. 3. (...) 5. Η διαχείριση του ΑΚΑΓΕ ασκείται από Ειδική Επιτροπή, η οποία είναι πενταμελής και έχει τριετή θητεία (...) 6. (...) με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας καθορίζονται: α) (...) β) Ο τρόπος λειτουργίας του ΑΚΑΓΕ, ο τρόπος απόδοσης των πόρων του, η διαδικασία χρηματοδότησης των φορέων και των κλάδων σύνταξης, η οικονομική οργάνωση και λογιστική λειτουργία του και η λειτουργία της Επιτροπής Διαχείρισης, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια».

**A. 1.** Με τις ρυθμίσεις αυτές, συστάθηκε Κεφάλαιο με την επωνυμία «Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών» (ΑΚΑΓΕ) και σκοπό την δημιουργία αποθεματικών για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), από 1.1.2019 και εφεξής και τη διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών. Η σύσταση του Κεφαλαίου αυτού εντάχθηκε στο πλαίσιο μίας ευρύτερης μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, που διαδέχθηκε τις μεταρρυθμίσεις των νόμων 1902/1990 (Α' 138), 2084/1992 (Α' 165), 3371/2005 (Α' 178), 3518/2006 (Α' 272). Κύριο άξονα της μεταρρύθμισης αυτής, που αφορούσε αποκλειστικώς στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, υπό την έννοια του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος και όχι στο δημόσιο σύστημα συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών, το οποίο διατήρησε την

επιβαλλόμενη από το Σύνταγμα αυτοτέλειά του (βλ. μεταξύ άλλων τον τότε ισχύοντα Συνταξιοδοτικό Κώδικα, π.δ. 169/1007 και σκέψη VI της παρούσας), αποτελούσαν ο συνταγματικά κατοχυρωμένος δημόσιος και υποχρεωτικός χαρακτήρας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Περαιτέρω, διατηρήθηκαν τα βασικά διαχρονικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος (τύπου Bismarck), ήτοι αφενός ο θεσμοθετημένος αναδιανεμητικός χαρακτήρας του συστήματος (pay as you go system), στο οποίο η διαγενεακή αλληλεγγύη οργανώνεται με φορά από τον ενεργό ασφαλισμένο πληθυσμό προς τους ασφαλισμένους για τους οποίους επήλθε ο ασφαλιστικός κίνδυνος, αφού με το κεφάλαιο που σχηματίζεται από τις ασφαλιστικές εισφορές των πρώτων καταβάλλονται οι ασφαλιστικές παροχές στους συνταξιούχους, ενώ με την καταβολή των εισφορών θεμελιώνεται η ασφαλιστική προσδοκία των ενεργών ασφαλισμένων για την καταβολή παροχής μετά την επέλευση κινδύνου και αφετέρου η ιστορικά υιοθετηθείσα οργάνωση του συστήματος στην βάση των πολλαπλών ασφαλιστικών κοινοτήτων (βλ. σχετικώς την αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008). Με θεμέλιο αυτά τα δομικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής ασφάλισης επιχειρήθηκε ο εξορθολογισμός του θεσμού, με συγχωνεύσεις και ενοποιήσεις φορέων και κλάδων ασφάλισης, χωρίς να μεταβάλλονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, το ύψος και το είδος των παροχών προς τους ασφαλισμένους, με την διατήρηση διακριτών λογαριασμών για κάθε εντασσόμενο τομέα, ενώ διαρθρωτικού χαρακτήρα μέτρο της μεταρρύθμισης αυτής ήταν η σύσταση του ΑΚΑΓΕ. Το Κεφάλαιο αυτό, που συστάθηκε υπό τον άμεσο κρατικό έλεγχο με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της διαγενεακής αλληλεγγύης, ενόψει της ήδη

από μακρού χρόνου επελθούσας ανατροπής του ασφαλιστικού ισοζυγίου (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008), λειτουργούσε από τη θεσμοθέτησή του εκτός των στενών ορίων έκαστης ασφαλιστικής κοινότητας. Οργανώθηκε μεν σε ευρύτερη εθνική βάση, ως αποθεματικό σύνταξης με μακροχρόνιο ορίζοντα ενεργοποίησης (βλ. ανωτέρω σκέψεις VII. Β. και VIII της παρούσας), πλην, εντός του πλαισίου της κοινωνικής ασφάλισης ως συστήματος (βλ. ΣτΕ 3052/2014), χωρίς να συνδέεται με το συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών. Πόρους του Ταμείου αποτελούσαν έσοδα του Κράτους και το προϊόν ειδικώς συνεστημένων κοινωνικών πόρων υπέρ των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, με γνώμονα την δικαιότερη αναδιανομή τους υπέρ της βιωσιμότητας όχι των επιμέρους ασφαλιστικών κοινοτήτων, αλλά του εν γένει κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, καθόσον τελικοί αποδέκτες των πόρων του Κεφαλαίου ήταν οι κλάδοι σύνταξης όλων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008).

**Β.** Στο πλαίσιο της από το Σύνταγμα υποχρέωσης διασφάλισης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω στη σκέψη V. Δ της παρούσας και κατ' επίκληση της παράλληλης υποχρέωσης του Κράτους να τηρεί τις απορρέουσες από τη Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ν. 3671/2008, Α' 129) δεσμεύσεις (βλ. μεταξύ άλλων άρθρο 119 παρ. 3 ΣΛΕΕ για την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν υγιή δημόσια οικονομικά, υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών και άρθρο 126 ΣΛΕΕ για την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων και την τήρηση

δημοσιονομικής πειθαρχίας εκ μέρους των κρατών μελών), θεσπίσθηκαν οι νόμοι 3833/2010 και 3845/2010 [βλ. σχετικώς την 2010/182 απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 16<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2010 (L 83/13), με την οποία διαπιστώθηκε η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος στην οποία είχε περιέλθει η Ελληνική Δημοκρατία και της ανάγκης λήψης μέτρων για τη μείωσή τους]. Με τους νόμους αυτούς και κατ' επίκληση της ραγδαίας οικονομικής κρίσης ελήφθησαν άμεσα και επείγοντα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής για την εξοικονόμηση πόρων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, μεταξύ των οποίων και μειώσεις των αποδοχών και των συντάξεων του Δημοσίου, καθώς και συντάξεων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (βλ. επί των μέτρων αυτών ΣτΕ Ολομ. 1286, 668/2012). Στο δεύτερο εκ των ανωτέρω νομοθετημάτων (ν. 3845/2010) προσαρτήθηκαν ως Παραρτήματα III και IV, αντιστοίχως, το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής - 3 Μαΐου 2010» και το «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής - 3 Μαΐου 2010», που αποτελούν τα δύο από τα τρία μέρη, από τα οποία απαρτίζεται το «Μνημόνιο Συνεννόησης» (Memorandum of Understanding), που υπεγράφη στις 3.5.2010 αφ' ενός από τον Υπουργό Οικονομικών και το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπροσώπους της Ελληνικής Δημοκρατίας, και αφ' ετέρου από τον Επίτροπο Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, ως εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενεργούσης για λογαριασμό των κρατών – μελών της Ευρωζώνης, το οποίο συνιστά το Πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι της γενικότερης πολιτικής της και τα μέσα επίτευξής τους για την

επόμενη τριετία, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για την θέσπιση των μέτρων αυτών (βλ. επί της νομικής φύσης του Μνημονίου ΣτΕ Ολομ. 668/2012).

**B.1.** Στο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής - 3 Μαΐου 2010» αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «I. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ: 1. Η οικονομική ύφεση εντάθηκε το 2010. Το πραγματικό ΑΕΠ της Ελλάδας μειώθηκε κατά 2% το 2009 και οι δείκτες υποδεικνύουν ότι η οικονομική δραστηριότητα θα αποδυναμωθεί περαιτέρω το 2010 ... 2. ... Λόγω της υιοθέτησης αδύναμων πολιτικών εσόδων και χαλαρής φορολογικής διαχείρισης, ..., τα έσοδα μειώθηκαν αισθητά. Οι δαπάνες, εντωμεταξύ, αυξήθηκαν σημαντικά, ιδιαίτερα για μισθούς και επιδόματα, ... Το έλλειμμα εκτινάχθηκε στο εκτιμώμενο 13,6% του ΑΕΠ ενώ το δημόσιο χρέος αυξήθηκε σε πάνω από 115% του ΑΕΠ το 2009 ... 3. Το χρηματοπιστωτικό σύστημα έχει επηρεαστεί αρνητικά ... 4. (...) II. ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ: 5. Οι κύριοι στόχοι του προγράμματος είναι η διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης ... 6. Η κυβέρνηση προβλέπει μία εκτεταμένη περίοδο προσαρμογής: Ο ρυθμός ανάπτυξης του πραγματικού ΑΕΠ προβλέπεται ότι θα περιοριστεί σημαντικά το 2010-2011, αλλά αναμένεται να ανακάμψει σταδιακά στη συνέχεια. Το οικονομικό πρόγραμμα βασίζεται στην υπόθεση αρνητικής ανάπτυξης 4% το 2010 και 2½ % το 2011 ... III. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ: 7. ... Η εισοδηματική πολιτική και η πολιτική κοινωνικής προστασίας πρέπει να στηρίξουν την προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και την επανάκτηση της ανταγωνιστικότητας. Η προσαρμογή των εισοδημάτων σε βιώσιμα επίπεδα

είναι αναγκαία για τη στήριξη της δημοσιονομικής διόρθωσης και της μείωσης του πληθωρισμού σε επίπεδα κάτω από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, καθώς και για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους και τιμών σε μόνιμη βάση. Τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να ενδυναμωθούν για να αντιμετωπίσουν υποβόσκουσες διαρθρωτικές ανισορροπίες που οφείλονται στη γήρανση του πληθυσμού, ... Καθώς οι μεγαλύτερες υπερβάσεις ετησίως στον προϋπολογισμό προέρχονται συστηματικά από τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, οι μεταρρυθμίσεις για την περιφρούρηση της βιωσιμότητας του συστήματος δεν μπορούν πλέον να αναβληθούν ... 8. Η κυβέρνηση δεσμεύεται σε δίκαιη κατανομή του κόστους προσαρμογής. Η δέσμευση για την προστασία των πιο ευάλωτων από τις συνέπειες της οικονομικής ύφεσης λαμβάνεται υπόψη στο σχεδιασμό των πολιτικών προσαρμογής. Στην εξυγίανση των δημοσιονομικών, μεγαλύτερη θα είναι η συνεισφορά από όσους δεν έχουν κατά παράδοση συμβάλει με το μερίδιο που τους αναλογεί στη φορολογική επιβάρυνση ... 11. ... Για το υπόλοιπο του 2010, ... τα τρία σημαντικότερα άμεσα μέτρα είναι η άμεση μείωση του λογαριασμού μισθοδοσίας του δημοσίου τομέα και των δαπανών για πληρωμές συντάξεων... 12. Για το 2011 και μετά έχουν προσδιοριστεί επιπλέον μέτρα αύξησης των εσόδων και μείωσης των δαπανών προκειμένου να εξασφαλιστούν οι δημοσιονομικοί στόχοι. ... Οι δαπάνες θα μειωθούν κατά ένα ισοδύναμο γύρω στο 7% του ΑΕΠ μέχρι το 2013 ... οι δαπάνες από μισθούς και επιδόματα θα πρέπει να περιοριστούν ... 13. Εκτός από αυτά τα άμεσα δημοσιονομικά μέτρα για τον προϋπολογισμό, η κυβέρνηση έχει επίσης δρομολογήσει μια σειρά σημαντικών διαρθρωτικών δημοσιονομικών

μεταρρυθμίσεων. Αυτές θα ενισχύσουν τη βιωσιμότητα, συμβάλλοντας στην ενίσχυση του ελέγχου επί των εσόδων και των δαπανών: • Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση: Το σημερινό συνταξιοδοτικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο και θα περιέλθει σε αδυναμία πληρωμών εάν δεν ληφθούν υπεύθυνα μέτρα προκειμένου να τεθεί σε μια υγιή βάση. Η κυβέρνηση έχει ξεκινήσει μια μεταρρύθμιση η οποία θα πρέπει να εγκριθεί πριν από τα τέλη Ιουνίου 2010. Η Εθνική Αναλογιστική Αρχή θα εκπονήσει μια μελέτη προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι παράμετροι του νέου συστήματος διασφαλίζουν μακροπρόθεσμη αναλογιστική ισορροπία. Τα υπάρχοντα ασφαλιστικά ταμεία θα συγχωνευθούν σε τρία. Η μεταρρύθμιση θα εισάγει ένα νέο σύστημα το οποίο θα βασίζεται στην ενίσχυση της σύνδεσης μεταξύ εισφορών και παροχών, με ενιαίους κανόνες που θα ισχύουν κατ' αναλογία σε όλους τους σημερινούς και μελλοντικούς εργαζόμενους. Η κανονική ηλικία συνταξιοδότησης θα οριστεί στα 65 έτη, αυξανόμενη παράλληλα με το προσδόκιμο ζωής. Οι παροχές θα πρέπει να τιμαριθμοποιούνται. Η μεταρρύθμιση επίσης θα περιορίσει την πρόωρη συνταξιοδότηση, ακόμα και για τους ασφαλισμένους προ του 1993, και θα περιορίσει τον κατάλογο των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων. Το νέο σύστημα θα προβλέπει επίσης μια σύνταξη κοινωνικού χαρακτήρα με εισοδηματικά κριτήρια για όλους τους πολίτες που βρίσκονται πάνω από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης, ώστε να παρέχεται ένα σημαντικό δίκτυο ασφαλείας, συμβατό με τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών ...».

**B.2.** Στο «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής - 3 Μαΐου 2010» αναφέρονται τα ακόλουθα: «Οι

τριμηνιαίες εκταμιεύσεις της διμερούς οικονομικής βοήθειας από τα Κράτη-Μέλη της Ευρωζώνης θα βασίζονται σε τριμηνιαίους απολογισμούς των προϋποθέσεων για όλη τη χρονική διάρκεια της συμφωνίας. Η αποδέσμευση των δόσεων θα βασίζεται στην τήρηση των ποσοτικών κριτηρίων επιδόσεων και στη θετική αξιολόγηση της προόδου στα κριτήρια πολιτικής του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (ΜΟΧΠ) και αυτού του Μνημονίου, ... Πριν από την καταβολή των δόσεων, οι αρχές πρέπει να παρέχουν μια έκθεση συμμόρφωσης σχετικά με την εκπλήρωση των προϋποθέσεων. 1. Ενέργειες για τον πρώτο απολογισμό (να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος του δεύτερου τριμήνου 2010): i. Δημοσιονομική Εξυγίανση: ... -Μείωση των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και επιδόματος αδείας που καταβάλλονται στους συνταξιούχους, με ταυτόχρονη προστασία αυτών που λαμβάνουν χαμηλότερες συντάξεις, με τις καθαρές εξοικονομήσεις να ανέρχονται σε 1.900 εκ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1.500 εκ. ευρώ το 2010). ... -Μείωση των υψηλότερων συντάξεων, με στόχο την εξοικονόμηση 500 εκ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (350 εκ. ευρώ το 2010). ... 2. Ενέργειες για τη δεύτερη αξιολόγηση (να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος του τρίτου τριμήνου 2010): i. ... ii. Διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις: ... Το Κοινοβούλιο θα υιοθετήσει τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος προκειμένου να εξασφαλιστεί μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα η βιωσιμότητά του ... Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία: ... -Μείωση του ανώτατου ορίου στις συντάξεις. ... -Μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών

(κατά 6% ετησίως) για τα άτομα που συνταξιοδοτούνται μεταξύ των ηλικιών 60 και 65, με περίοδο συνεισφορών μικρότερη των 40 ετών· ...».

Γ. Στο πλαίσιο υλοποίησης του προγράμματος αυτού, εκδόθηκε ο ν. 3863/2010 «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις», Α' 115, ο οποίος, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την επίδικη υπόθεση χρόνο, όριζε στο άρθρο 1, υπό τον τίτλο «Εγγυήσεις - Εννοιολογικοί προσδιορισμοί», ότι: «1. Το Δημόσιο εγγυάται τη βιωσιμότητα του Ασφαλιστικού Συστήματος της χώρας με σκοπό τη διασφάλιση αξιοπρεπούς σύνταξης για κάθε δικαιούχο. 2. Βασική σύνταξη: Το ποσό της σύνταξης που δεν αναλογεί σε ασφαλιστικές εισφορές και χορηγείται μετά την 1.1.2015, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος αυτός. 3. Αναλογική σύνταξη: Το ποσό της σύνταξης που αναλογεί στο ύψος των ασφαλιστικών εισφορών για τα έτη ασφάλισης, από 1.1.2011 και εφεξής, κάθε ασφαλισμένου που θεμελιώνει δικαίωμα σύνταξης μετά την 1.1.2015 σε φορείς κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο. Το αναλογικό ποσό σύνταξης βαρύνει τους προϋπολογισμούς των ασφαλιστικών οργανισμών κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο για τους ασφαλισμένους του Δημοσίου. 4. Τα θέματα του νόμου αυτού που αναφέρονται στους τακτικούς υπαλλήλους και λειτουργούς του Δημοσίου, τους στρατιωτικούς και τους τακτικούς υπαλλήλους των Ν.Π.Δ.Δ., οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμίδας θα ρυθμιστούν με ειδικό συνταξιοδοτικό νόμο των αρμόδιων Υπουργών». Στο άρθρο 2, με τίτλο «Βασική σύνταξη» ότι: «1. Από 1.1.2015 και εφεξής καθιερώνεται βασική σύνταξη. Το ύψος της βασικής σύνταξης, για το έτος 2010, καθορίζεται στο ποσό των

τριακοσίων εξήντα (360,00) ευρώ μηνιαίως, για 12 μήνες και αναπροσαρμόζεται σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 11 του νόμου αυτού.

2. Την ανωτέρω Βασική σύνταξη δικαιούνται: Α. Οι ασφαλισμένοι των οργανισμών κύριας ασφάλισης, πλην ΟΓΑ, καθώς και οι τακτικοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, οι στρατιωτικοί και οι τακτικοί υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α` και β` βαθμίδας, ανεξαρτήτως χρόνου υπαγωγής στην ασφάλιση, που θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα από την 1.1.2015 και εφεξής. Η Βασική σύνταξη καταβάλλεται από την ημερομηνία συνταξιοδότησης από τον οικείο ασφαλιστικό φορέα ή το Δημόσιο. Στους ασφαλισμένους των οποίων η σύνταξη, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κεφαλαίου αυτού, αποτελεί άθροισμα δύο τμημάτων, η Βασική σύνταξη υπολογίζεται αναλογικά, με βάση τα έτη ασφάλισης από 1.1.2011 και εφεξής προς το συνολικό χρόνο ασφάλισης ...». Στο άρθρο 3, με τίτλο «Αναλογικό ποσό σύνταξης ασφαλισμένων από 1.1.2011 και εφεξής», ότι: «1. Οι ασφαλισμένοι για πρώτη φορά, από 1.1.2011 και εφεξής, σε φορείς κύριας ασφάλισης, πλην ΟΓΑ, που θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης μετά την 1.1.2015, δικαιούνται αναλογικού ποσού σύνταξης, με βάση το συνολικό χρόνο ασφάλισης τους ...». Στο άρθρο 4, υπό τον τίτλο «Αναλογικό ποσό σύνταξης ασφαλισμένων πριν από την 1.1.2011», ότι: «1. Όσοι έχουν υπαχθεί για πρώτη φορά στην ασφάλιση οποιουδήποτε φορέα κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο έως και 31.12.2010 και θεμελιώνουν δικαίωμα σε σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας μετά την 1.1.2015, δικαιούνται: α) Τμήμα σύνταξης που αντιστοιχεί στο χρόνο ασφάλισης τους έως 31.12.2010, το οποίο υπολογίζεται με

βάση τα ποσοστά και τις συντάξιμες αποδοχές ή ασφαλιστικές κατηγορίες ή τα οριζόμενα κατ' έτος ποσά συντάξεων, όπως ισχύουν κατά το χρόνο συνταξιοδότησης και όπως προβλέπονται για κάθε φορέα κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο από γενικές ή καταστατικές διατάξεις που εξακολουθούν να ισχύουν.

β) Τμήμα σύνταξης που αντιστοιχεί στο χρόνο ασφάλισης τους από 1.1.2011 έως την ημερομηνία συνταξιοδότησης τους ...».

**Γ.1.** Στο Μέρος Δεύτερο του ίδιου νόμου και στο Κεφάλαιο Έκτο, που επιγράφεται «Ρύθμιση Θεμάτων Διοικητικής Οργάνωσης φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης» στο άρθρο 27, που φέρει τον τίτλο «Εντάξεις στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ», ορίζεται ότι: «... 2. Οι προσλαμβανόμενοι για πρώτη φορά στο Δημόσιο από 1.1.2011 και μετά, τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι, λειτουργοί και στρατιωτικοί, καθώς και οι τακτικοί υπάλληλοι των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ α' και β' βαθμίδας, και οι ιερείς και υπάλληλοι των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου υπάγονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Οι ανωτέρω ασφαρίζονται για ασθένεια, επικουρική σύνταξη και εφάπαξ βοήθημα στους οικείους φορείς, στους οποίους υπάγονται όσοι προσλαμβάνονται στις ανωτέρω υπηρεσίες και ασφαρίζονται για πρώτη φορά μετά την 1.1.1993. Σε περίπτωση που για τα ανωτέρω πρόσωπα προκύπτει σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία υποχρεωτική ασφάλιση στο Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ), έχουν εφαρμογή οι καταστατικές διατάξεις των τομέων αυτού. Ειδικά για όσους από τους ανωτέρω έχουν υπαχθεί στην ασφάλιση από 1.1.1993 και εφεξής εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 2084/1992 ...». Επίσης, στο Κεφάλαιο Έβδομο

του αυτού Μέρους και νόμου, που φέρει τον τίτλο «Θέματα Οικονομικής Οργάνωσης» και στο άρθρο 37, υπό τον τίτλο «Χρηματοδότηση συστήματος κοινωνικής ασφάλισης» ορίζεται ότι: «Από 1.1.2011 και εφεξής οι Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και το NAT επιχορηγούνται με βάση την ισχύουσα νομοθεσία και ειδικά για τα έτη 2010-2013, τηρουμένων των στόχων του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης και του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας (ν. 3845/2010). Από 1.1.2015 το κράτος αναλαμβάνει τη χρηματοδότηση της βασικής σύνταξης όλων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και του NAT, πλην των Ε.Τ.Α.Α., Ε.Τ.Α.Π.-Μ.Μ.Ε. και του συστήματος ασφάλισης προσωπικού της Τράπεζας της Ελλάδος. Το ποσό αυτό επιμερίζεται στους οργανισμούς ανάλογα με τον αριθμό των δικαιούχων και των ποσών που καταβάλλονται. Ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης ενημερώνει τη Βουλή των Ελλήνων, ανά εξάμηνο για την εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και γενικότερα του ασφαλιστικού συστήματος». Στο άρθρο 38, υπό τον τίτλο «Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων», ορίζεται αρχικώς ότι: «1. Από 1.8.2010 θεσπίζεται Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) η οποία τηρείται σε λογαριασμό με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια, στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) το οποίο συστάθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 149 του ν. 3655/2008 .... Σκοπός του Λογαριασμού είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης Φ.Κ.Α.». Περαιτέρω, στο ίδιο άρθρο ορίζεται στην

παράγραφο 2 αρχικώς ότι: Η «Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων παρακρατείται μηνιαία κατά την καταβολή της σύνταξης από τις συντάξεις κύριας ασφάλισης των συνταξιούχων του Δημοσίου, NAT και των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (Φ.Κ.Α.) αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης υπολογίζεται στο συνολικό ποσό της σύνταξης και καθορίζεται ως εξής: α. Για συντάξεις από 1.400,01 € έως 1.700,00 €, ποσοστό 3%. β. Για συντάξεις από 1.700,01 € έως 2.000,00 €, ποσοστό 4%. γ. Για συντάξεις από 2.000,01 € έως 2.300,00 €, ποσοστό 5%. δ. Για συντάξεις από 2.300,01 € έως 2.600,00 €, ποσοστό 6%. ε. Για συντάξεις από 2.600,01 € έως 2.900,00 €, ποσοστό 7%. στ. Για συντάξεις από 2.900,01 € έως 3.200,00 €, ποσοστό 8%. ζ. Για συντάξεις από 3.200,01 € έως 3.500,00 €, ποσοστό 9%. η. Για συντάξεις από 3.500,01 € και άνω, ποσοστό 10%». Στην παράγραφο 3, ότι: «α. Για την πρώτη κατηγορία το ποσό της σύνταξης μετά την παρακράτηση της εισφοράς δεν μπορεί να υπολείπεται των χιλίων τετρακοσίων ευρώ (1.400 €). ... δ. ... Το Κέντρο Ελέγχου της Η.Δ.ΙΚΑ Α.Ε. ενημερώνει τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης και το Δημόσιο για το ποσό της παρακράτησης. Η παρακράτηση γίνεται από τον Φορέα που χορηγεί το μεγαλύτερο ποσό σύνταξης ...». Στην παράγραφο 4 ότι: «Τα ποσά που παρακρατούνται με ευθύνη του Δημοσίου, του NAT και των Φ.Κ.Α. αποδίδονται στο Λογαριασμό του ΑΚΑΓΕ το αργότερο μέχρι το τέλος του επομένου, από την παρακράτηση, μήνα. Στην παράγραφο 5 ότι: «Η οικονομική και λογιστική λειτουργία του Λογαριασμού της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων είναι η ίδια με αυτή που ισχύει για το Α.Κ.Α.Γ.Ε.. Τα κεφάλαια του Λογαριασμού επενδύονται στο Κοινό Κεφάλαιο

Τραπεζης Ελλάδος». Στην παράγραφο 6 ότι: «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης καθορίζεται η διαδικασία: α) απόδοσης της εισφοράς στο Λογαριασμό και β) η διαδικασία μεταφοράς των ποσών στους Φ.Κ.Α.. Με όμοια απόφαση καθορίζεται το ύψος του ποσού που απαιτείται κάθε φορά για κάλυψη του ελλείμματος του κλάδου κύριας σύνταξης», ενώ στην παράγραφο 7 αυτού ορίζεται ότι: «Μετά την 1.1.2015 τα ποσά της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων μεταφέρονται στο Α.Κ.Α.Γ.Ε. και αποτελούν έσοδο του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών».

**Γ.2.** Με τον νόμο αυτό (3863/2010) επιχειρήθηκε, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, μία νέα διαρθρωτική μεταρρύθμιση στο συνταξιοδοτικό – ασφαλιστικό σύστημα της Χώρας ως «θεσμική απάντηση της Πολιτείας σε μία χρόνια, διαρκώς επιδεινούμενη και ήδη πλέον ανεξέλεγκτη κρίση ... του ασφαλιστικού ... συστήματος», με στόχο την αντιμετώπιση των τριών μειζόνων παραγόντων της ασφαλιστικής κρίσης. του δημογραφικού («στην Ελλάδα, αν το 1950 σε κάθε έναν συνταξιούχο αναλογούσαν τέσσερις εργαζόμενοι, σήμερα η αναλογία είναι 1 προς 1,7 και βαίνει επιδεινούμενη. Οι προβολές στο μέλλον δίνουν ένα αριθμό συνταξιούχων που περί τα μέσα του αιώνα θα πλησιάζει ή και θα ξεπερνάει τα πέντε εκατομμύρια επί ενός συνολικού πληθυσμού που στην ευνοϊκότερη των περιπτώσεων θα παραμείνει στάσιμος. Επιπλέον, η ευτυχής εξέλιξη της αλματώδους αύξησης του προσδόκιμου της ζωής των Ελλήνων και των Ελληνίδων διπλασίασε το μέσο χρόνο καταβολής της εκάστοτε σύνταξης. Ως φυσική συνέπεια το έλλειμμα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ)

διογκώθηκε άμετρα και το ταμειακό άνοιγμα καλείται να το επωμιστεί όλο και συχνότερα το Δημόσιο»), του δημοσιονομικού («Τον Οκτώβριο του 2009, το σύστημα χρειάστηκε 2,9 δις. Ευρώ πρόσθετης έκτακτης κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, για να διεκπεραιώσει τις υποχρεώσεις του ως και τον Δεκέμβριο του 2009, για συντάξεις και δώρο εορτών. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, αν δεν υπήρχε παρέμβαση, το 2010 θα χρειαζόμασταν επιπροσθέτως 3,8 δις. Ευρώ, το 2011 το ποσό θα ήταν 5,2 δις. ευρώ, ενώ το 2015 το ασφαλιστικό σύστημα δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να εκπληρώσει τις ετήσιες υποχρεώσεις του απέναντι στους συνταξιούχους και τους ασφαλισμένους. Συνολικά, μόνο κατά το 2009, η τακτική και έκτακτη χρηματοδότηση των Ταμείων έφθασε τα 16 δις. Ευρώ») και του αναπτυξιακού [«το καταβαλλόμενο για συντάξεις ποσό για την περίοδο μέχρι το 2020 θα ανέλθει με σχετικά βραδείς ρυθμούς από το 11,5% στο 13,00 % του ΑΕΠ και το έλλειμμα του συστήματος από το 3% στο 4% του ΑΕΠ (στο ποσοστό αυτό δεν συμπεριλαμβάνεται το 1% του ΑΕΠ που ήδη το Κράτος έχει δεσμευτεί να καταβάλει για την ενίσχυση του συστήματος - δηλαδή, κανονικά όλα τα σχετικά με το έλλειμμα ποσά που αναφέρονται εδώ πρέπει να αυξηθούν κατά 1%). Μετά από αυτό το χρονικό σημείο, τόσο η δαπάνη για συντάξεις όσο και το έλλειμμα του συνταξιοδοτικού συστήματος αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς: 17,1% και 7,7% αντιστοίχως το 2030, 21,4% και 13,1% το 2040, 24% και 15,7% το 2050, επίπεδο στο οποίο σταθεροποιούνται για την επόμενη δεκαετία. Το σωρευμένο έλλειμμα (χρέος) του συστήματος συντάξεων κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα με αυτές τις εκτιμήσεις θα προσεγγίσει το

250% του ΑΕΠ, ενώ άλλες εκτιμήσεις ανεβάζουν το ποσοστό στο 350%. Μάλιστα, οι παραπάνω εκτιμήσεις βασίζονται σε υποθέσεις για το ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας και το ποσοστό ανεργίας οι οποίες, υπό το πρίσμα της πρόσφατης οικονομικής κρίσης πρέπει να θεωρηθούν μάλλον αισιόδοξες. Επομένως, η πραγματική εικόνα είναι ακόμα χειρότερη»...], όσο και των λοιπών διαρθρωτικών προβλημάτων του ελληνικού συνταξιοδοτικού και κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος [«Χρόνιες ενδημικές και κρίσιμες ανεπάρκειες της χώρας μας, όπως η δύσκαμπτη και γραφειοκρατική δομή των ασφαλιστικών οργανισμών, η πέραν κάθε ελέγχου έκταση της εισφοροδιαφυγής και της εισφοροκλοπής, το πελατειακό πολιτικό σύστημα (λ.χ. με τις ανά καιρούς εθελούσιες εξόδους και τις αναγνωρίσεις πλασματικού συντάξιμου χρόνου), η κατά καιρούς διαφθορά αλλά και η σπατάλη συνετέλεσαν και συντελούν τα μέγιστα στην υπονόμευση της βιωσιμότητας του συστήματος. ...»] (βλ. τις σχετικές αναφορές στο Γενικό Μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου και του μνημονευόμενου σ' αυτήν πρακτικού της ειδικώς συσταθείσας Επιτροπής Ειδικών).

**Γ.3.** Θεμέλιο της μεταρρύθμισης, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, αποτελούσε αφενός «... η διάκριση ... μεταξύ βασικής και αναλογικής σύνταξης», όπως αυτή αποτυπώθηκε στις προδιαληφθείσες ρυθμίσεις των άρθρων 1, 2, 3, 4, 37 και 39 του ν. 3863/2010, με στόχο την εκλογίκευση του συνταξιοδοτικού συστήματος μέσω του διαχωρισμού των προνοιακού τύπου παροχών, οι οποίες χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από το Κράτος, από τις κατά κυριολεξία συντάξεις και αφετέρου «η θεσμική και λειτουργική ενοποίηση

της κοινωνικής ασφάλισης», η οποία επιχειρήθηκε, κυρίως, με την κατ' άρθρο 27 παρ. 2 του ν. 3863/2010 ένταξη στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ των προσλαμβανόμενων για πρώτη φορά στο Δημόσιο από 1.1.2011 και εντεύθεν, τακτικών και μετακλητών υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών, καθώς και των τακτικών υπαλλήλων των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ α' και β' βαθμίδας, των ιερέων και υπαλλήλων των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίοι βάσει του άρθρου 1 του ισχύοντος και κατά τον τότε χρόνο Συνταξιοδοτικού Κώδικα (π.δ. 169/2007) θα υπήγοντο στην ασφάλιση του Δημοσίου. Η διαρθρωτική αυτή μεταβολή, όπως και οι λοιπές εντάξεις κατηγοριών ασφαλισμένων στον εν λόγω ασφαλιστικό φορέα είχε ως στόχο, κατά την οικεία αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 27 του ν. 3863/2010, την επίτευξη μεγαλύτερης δυνατότητας ελέγχου και εποπτείας, ευελιξίας και αποτελεσματικότητας, τη μείωση του διοικητικού και λειτουργικού κόστους και την αντιμετώπιση οργανωτικών δυσχερειών, η δε ένταξη συγκεκριμένα των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ είχε ως δικαιολογητική βάση το γεγονός ότι «οι όροι και οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησής τους είναι πλέον κοινοί με τους ισχύοντες για το σύνολο των λοιπών ασφαλισμένων του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ».

**Γ.4.** Περαιτέρω, 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 (εφεξής ΕΑΣ). Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις του άρθρου αυτού, προβλέφθηκε από 1.8.2010 η επιβολή της εν λόγω εισφοράς, υπό μορφή μηνιαίας παρακράτησης από τις κύριες συντάξεις των συνταξιούχων του Δημοσίου, του ΝΑΤ, καθώς και των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ) αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, το προϊόν της οποίας τηρείται σε λογαριασμό με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια εντός του θεσπισθέντος με την προδιαληφθείσα διάταξη του άρθρου 149 του ν. 3655/2008 ΑΚΑΓΕ. Σκοπός του λογαριασμού είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των ΦΚΑ, ενώ σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 38 του ν. 3863/2010, μετά την 1.1.2015 τα ποσά της επίμαχης εισφοράς θα μεταφέρονταν στο ΑΚΑΓΕ, συνιστώντας έσοδο του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης των Γενεών (βλ. ήδη την ρύθμιση του άρθρου 29 παρ. 2 και 3 του ν. 4325/2015, Α' 47, με την οποία ορίστηκε ότι το προϊόν της εισφοράς θα συνιστά έσοδο του Λογαριασμού για την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης ΦΚΑ έως 31.12.2018, η δε ημερομηνία κατάθεσης του προϊόντος εισφοράς υπέρ του ΑΚΑΓΕ μετατέθηκε από 1.1.2019 και εφεξής). Η εισφορά αυτή επιβλήθηκε στις συντάξεις από το ποσό των 1.400,01 ευρώ και άνω με συντελεστή παρακράτησης προοδευτικό, κλιμακούμενο αναλόγως του ύψους της σύνταξης από 3% έως και 10%, κατά τα προδιαληφθέντα. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου επί του εν λόγω άρθρου αναφέρονταν, 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 την 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. Η Ολομέλεια του ΣτΕ με τις αποφάσεις (1461-1464/1995) έκρινε ότι οι διατάξεις των άρθρων 59 και 67 του ν. 2084/1992 για το Λογαριασμό Αλληλεγγύης Φ.Κ.Α. δεν αντίκεινται στο άρθρο 12 της Διεθνούς Συνθήκης για τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (ν. 1426/1984) κατά τον οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να καταβάλλουν προσπάθειες για την ανύψωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στο υψηλότερο επίπεδο εφόσον οι διατάξεις των άρθρων 59, 61 και 67 του ν. 2084/1992 αποσκοπούν στην αποτροπή κινδύνου που απειλεί το όλο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας. Στο σημείο αυτό θέλουμε να τονίσουμε τα εξής: Η ΕΑΣ προτείνεται να επιβληθεί σε ποσά συντάξεων πάνω από 1.400 ευρώ ενώ η εισφορά στο ΛΑΦΚΑ όταν θεσπίσθηκε το 1992 επιβλήθηκε σε ποσά συντάξεων πάνω από 100.000 δρχ. ή 293,5 ευρώ, ενώ τη χρονική στιγμή που καταργήθηκε, σε εισφορά υπέκειντο συντάξεις πάνω από 135.000 δρχ. ή 396 ευρώ. Από τη σύγκριση των δεδομένων αυτών προκύπτει ότι η ΕΑΣ υποβάλλεται σε ποσά συντάξεων τετραπλάσια από αυτά του ΛΑΦΚΑ, δηλαδή η ΕΑΣ επιβάλλεται με κριτήρια κοινωνικής δικαιοσύνης και δίκαιης κατανομής των βαρών. Επιβάλλεται δε προκειμένου και οι συνταξιούχοι στους οποίους καταβάλλεται μια ικανοποιητική σύνταξη να συμβάλλουν και αυτοί στην μεγάλη προσπάθεια

για την αντιμετώπιση των τεράστιων δημοσιονομικών προβλημάτων της χώρας αλλά κυρίως και στην διάσωση του ασφαλιστικού συστήματος, με τη λήψη μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που στόχο έχουν να διαφυλάξουν τα ασφαλιστικά κεφάλαια αλλά να διασφαλίσουν και για το μέλλον την ομαλή και έγκαιρη καταβολή των συντάξεων. ...».

**Γ.5.** 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. Στο σημείωμα αυτό, αναφέρεται υπό μορφή επιφύλαξης ότι «... ήταν αδύνατον να παρασχεθούν αναλυτικές προβολές για κάθε συνταξιοδοτικό σχήμα της Ελλάδος ξεχωριστά εντός του διαθέσιμου χρόνου», ότι «τα συνολικά αποτελέσματα του συστήματος βασίζονται σε εκτιμήσεις λαμβάνοντας υπόψη τα τέσσερα σημαντικότερα σχήματα: -Το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) -Τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) -Τον Οργανισμό Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) και -Το συνταξιοδοτικό σχήμα των δημοσίων υπαλλήλων». Και ότι «ως εκ τούτου, τα συνολικά αποτελέσματα που παρέχονται από την παρούσα Αναλογιστική Έκθεση είναι προκαταρκτικά και εντός των επομένων μηνών θα πρέπει να βελτιωθούν. Τα αποτελέσματα για το ΙΚΑ και τον ΟΑΕΕ βασίζονται σε προϋπάρχοντα αναλογιστικά μοντέλα δεόντως τροποποιημένα, όμως τα αποτελέσματα για τον ΟΓΑ και τους δημοσίους

υπαλλήλους παραμένουν φύσει προκαταρκτικά και θα πρέπει να επιβεβαιωθούν μέσα στις επόμενες εβδομάδες. Στο σημείο αυτό τονίζεται ότι πρέπει να δημιουργηθεί μια νέα επικαιροποιημένη βάση δεδομένων για τους Δημοσίους Υπαλλήλους. Επιπλέον, η εκτίμηση του συνολικού ελλείμματος θα πρέπει να βελτιωθεί λαμβάνοντας υπόψη ένα μεγαλύτερο αριθμό συνταξιοδοτικών ταμείων της Ελλάδος. Το έργο αυτό πρόκειται να το αναλάβει η Εθνική Αναλογιστική Αρχή .... Τέλος σημειώνεται ότι οι σχετικές εκτιμήσεις αφορούν το σύστημα υποχρεωτικής ασφάλισης για την κύρια σύνταξη του 1<sup>ου</sup> πυλώνα της Ελλάδος ...». Περαιτέρω, στο εν λόγω σημείωμα γίνεται περιγραφή της Μεθοδολογίας ως προς την αναλογιστική απεικόνιση των ασφαλιστικών σχημάτων βάσει των εξής παραμέτρων : « - Η συνολική δαπάνη του συστήματος ως ποσοστό του ΑΕΠ - Το συνολικό έλλειμμα του συστήματος (δαπάνες μείον ασφαλιστικές εισφορές) ως ποσοστό του ΑΕΠ. - Οι δημογραφικοί δείκτες εξάρτησης του κάθε συνταξιοδοτικού σχήματος. - Ο δείκτης της μέσης παροχής (δηλ. ο λόγος της μέσης σύνταξης προς το μέσο ασφαλίσιμο μισθό) του κάθε συνταξιοδοτικού σχήματος. - Οι επιπτώσεις της μεταρρύθμισης για το ΙΚΑ, τον ΟΓΑ τον ΟΑΕΕ όπως και το Δημόσιο εκτιμήθηκαν συγκρίνοντας -τις προβολές, που προέκυψαν με βάση το ισχύον σύστημα (status quo scenario) και τις αντίστοιχες οικονομικές και δημογραφικές προβολές, οι οποίες παρασχέθηκαν από το EC ECOFIN (baseline) -τις προβολές, που προέκυψαν με βάση τη μεταρρύθμιση (reform scenario) και τις αντίστοιχες οικονομικές και δημογραφικές προβολές οι οποίες παρασχέθηκαν από το EC ECOFIN (reform) και λαμβάνουν υπόψη την αναμενόμενη επίδραση της μεταρρύθμισης στα μακροοικονομικά μεγέθη. Ως

νομική βάση για το σενάριο της μεταρρύθμισης ελήφθη υπόψη το σχέδιο νόμου με τίτλο «Το νέο σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης και σχετικές διατάξεις» του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (εκτός από τις διατάξεις για το σχήμα ασφάλισης των Δημοσίων Υπαλλήλων) όπως αυτό είχε διαμορφωθεί κατά την 26<sup>η</sup> Μαΐου 2010 και παραδόθηκε στο ILO κατά τη διάρκεια της πρώτης αποστολής τον Μάιο του 2010». Ακολουθώντας, στο εν λόγω Τεχνικό Σημείωμα γίνεται συσχέτιση των αναλογιστικών δεικτών πριν και μετά την επικείμενη μεταρρύθμιση με την επισήμανση ότι «Τα ανωτέρω αποτελέσματα δείχνουν ότι ακόμη και μετά τη μεταρρύθμιση, τα ελάχιστα επίπεδα της σύνταξης παραμένουν πάνω από τα επίπεδα της φτώχειας. Επίσης τα ποσοστά αναπλήρωσης της μέσης σύνταξης παρέχουν την ένδειξη εν γένει ότι ικανοποιούνται οι ελάχιστες προϋποθέσεις της Συνθήκης για την Κοινωνική Ασφάλιση (Ελάχιστα στάνταρντς) του 1952 (No 102) του ILO (δηλ. ποσοστό αναπλήρωσης 40% μετά από 30 έτη εισφορών για όλους τους ασφαλισμένους με εισόδημα μικρότερο του μέσου όρου), την οποία η Ελλάδα επικύρωσε το 1955. ... Ασφαλισμένοι σε περιόδους πριν την 1/1/2013 θα λάβουν σύνταξη που αποτελείται από το συνδυασμό δύο αναλογικών μερών σύμφωνα με τις διατάξεις του ισχύοντος καθεστώτος και με τις διατάξεις της μεταρρύθμισης. Η κρατική επιχορήγηση για το ΙΚΑ θα περιοριστεί στο 1,3% του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων των συγχωνευόμενων Ταμείων. Η κρατική επιχορήγηση αποκλειστικά για το ΙΚΑ θα μπορούσε να περιοριστεί σε τάξη μεγέθους 1% του ΑΕΠ». Ειδικώς δε, για τη θεσπιζόμενη με το άρθρο 38 του ν. 3863/2010 εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων αναφέρεται ότι: «Οι συνταξιούχοι με ποσό σύνταξης

πλέον των 1.400 ευρώ ανά μήνα θα καταβάλλουν εισφορά αλληλεγγύης ύψους 3% και περισσότερο. ... (3) ΟΓΑ: Η κρατική επιχορήγηση για τον ΟΓΑ θα περιοριστεί στο 0,30% του ΑΕΠ. ... (4) ΟΑΕΕ: Τα υφιστάμενα ετήσια ποσοστά αναπλήρωσης ύψους περίπου 2% τροποποιούνται ως ακολούθως: ... (5) Δημόσιο: Το σχήμα συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων θα κλείσει για όλους τους νεοεισερχόμενους από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2013. Από την ανωτέρω ημερομηνία οι δημόσιοι υπάλληλοι θα εντάσσονται στο ΙΚΑ. Στις εκτιμήσεις της παρούσας μελέτης θεωρήθηκε ότι οι υφιστάμενοι δημόσιοι υπάλληλοι θα λαμβάνουν σύνταξη υπολογιζόμενη αναλογικά με βάση τις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας και τις διατάξεις της μεταρρύθμισης που αφορά στο ΙΚΑ. ...». Επίσης, στο ίδιο Τεχνικό Σημείωμα παρατίθεται συγκριτικός πίνακας εκτιμήσεων για την μεταβολή των αναλογιστικών δεικτών «Ο ακόλουθος πίνακας εμφανίζει τα κύρια αποτελέσματα των εκτιμήσεων, συγκρίνοντας το σενάριο για το ισχύον σύστημα (status quo scenario) με το σενάριο της μεταρρύθμισης (reform scenario). Τα αποτελέσματα για το ΙΚΑ και τον ΟΑΕΕ έχουν την ποιότητα της αναλογιστικής αποτίμησης. Τα αποτελέσματα για το Δημόσιο και τον ΟΓΑ βασίζονται σε αναλογιστικά μοντέλα τα οποία απαιτούν περαιτέρω τεκμηρίωση. Τα αποτελέσματα του Δημοσίου βασίζονται σε στατιστικά στοιχεία που χρονολογούνται από το 2005, καθώς τα δεδομένα με ημερομηνία 2008 δεν ήταν πλήρως διαθέσιμα. Η μετακίνηση των ασφαλισμένων μεταξύ της κλειστής ασφαλιστικής ομάδας των δημοσίων υπαλλήλων και των λοιπών σχημάτων (περισσότερο πιθανόν προς το ΙΚΑ) δεν έχουν ληφθεί υπόψη προς το παρόν. Αυτές οι μετακινήσεις όταν ληφθούν υπόψη αναμένεται να

βελτιώσουν τα αποτελέσματα για το ΙΚΑ κατά την πλείστη περίοδο προβολών. ...».

**Γ.6.** Εξάλλου, πριν από την θέσπιση του ν. 3863/2010 είχε συνταχθεί Πόρισμα Επιτροπής Ειδικών, στο οποίο βασίστηκε η επίμαχη ασφαλιστική μεταρρύθμιση, όπως προκύπτει από τις σχετικές αναφορές στην αιτιολογική έκθεση του νόμου και από τις συζητήσεις επί του οικείου νομοσχεδίου στη Βουλή. Στο Πόρισμα αυτό αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ως προς τους στόχους της μεταρρύθμισης ότι: «Η μεταρρύθμιση ενός συνταξιοδοτικού συστήματος αποτελεί πρωταρχικά κοινωνικό ζήτημα με οικονομικούς περιορισμούς και οικονομικές συνέπειες. Λανθασμένα, η τρέχουσα οπτική περιορίζεται μόνο στη δημοσιονομική του διάσταση, παραγνωρίζοντας την κοινωνική. Η οικονομική βιωσιμότητα του θεσμού δεν μπορεί να διασφαλιστεί σε βάρος των κοινωνικών του στόχων. Κάθε μεταρρύθμιση παρά την αρνητική χροιά που έχει λάβει ο όρος αυτός- είναι μια προσπάθεια αναπροσαρμογής του συστήματος στις κοινωνικές και οικονομικές προτεραιότητες ταυτόχρονα. ... Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα είναι ένα δημόσιο, υποχρεωτικό, «ανταποδοτικό» (έναντι καταβολής εισφορών) σύστημα που δεν αναπτύχθηκε στη βάση ενός ενιαίου προγραμματισμού, αλλά μάλλον κατά τρόπο αποσπασματικό, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται πολύπλοκο και ελάχιστα διαφανές. ... Η πληθώρα των συγκεχυμένων παρεμβάσεων θα πρέπει στο εξής να αντικατασταθεί από ένα σαφές και ορατό σχέδιο αλληλεγγύης. ... Ακόμη, θα πρέπει να αναδείξουμε ... τους αναπτυξιακούς στόχους της κοινωνικής ασφάλισης. Σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, οι συνταξιοδοτικές παροχές μεταβάλλονται άμεσα σε

στοιχείο της ενεργού ζήτησης. Κατ' επέκταση, η αναδιανομή εισοδήματος που επιτυγχάνεται μέσω των συντάξεων, μπορεί να τροφοδοτήσει την ίδια την ανάπτυξη». Περαιτέρω, στο ίδιο Πόρισμα γινόταν ειδική αναφορά στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και στην οργάνωση της διαγενεακής αλληλεγγύης, αναφερόταν δε, μεταξύ άλλων, ότι : «... Ανάμεσα στους στόχους του συνταξιοδοτικού συστήματος είναι η διαφύλαξη και αποκατάσταση αν έχει διαταραχθεί – της βιωσιμότητάς του, δηλαδή η μακροχρόνια διατήρηση της ικανότητάς του να χορηγεί συντάξεις στους τωρινούς και μέλλοντες συνταξιούχους. ... Ειδικότερα, η βιωσιμότητα της κοινωνικής ασφάλισης συναρτάται από τους πόρους που διαθέτει μια κοινωνία για τη διατήρησή της. Η βιωσιμότητα μετατρέπεται σε πρόβλημα από τη στιγμή που επιχειρείται να διατηρηθεί ένα ελλειμματικό συνταξιοδοτικό σύστημα, χωρίς να ασκείται καμιά πίεση σ' επίπεδο ανεύρεσης πρόσθετων πόρων ή σ' επίπεδο εξοικονόμησης δαπανών. ... Σύμφωνα με τις διαθέσιμες αναλογιστικές εκτιμήσεις, αν δεν επέλθει καμία μεταβολή στο υφιστάμενο σύστημα, το καταβαλλόμενο για συντάξεις ποσό για την περίοδο μέχρι το 2020 θα ανέλθει με σχετικά βραδείς ρυθμούς από το 11,5% στο 13,0 % του ΑΕΠ και το έλλειμμα του συστήματος από το 3% στο 4% του ΑΕΠ (στο ποσοστό αυτό δεν συμπεριλαμβάνεται το 1% του ΑΕΠ που ήδη το κράτος έχει δεσμευτεί να καταβάλει για την ενίσχυση του συστήματος – δηλαδή, κανονικά όλα τα σχετικά με το έλλειμμα ποσά που αναφέρονται εδώ πρέπει να αυξηθούν κατά 1%). Μετά από αυτό το χρονικό σημείο, τόσο η δαπάνη για συντάξεις όσο και το έλλειμμα του συνταξιοδοτικού συστήματος αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς; 17,1% και 7,7 % αντιστοίχως, το

2030, 21,4% και 13,1% το 2040, 24% και 15,7% το 2050, επίπεδο στο οποίο σταθεροποιούνται για την επόμενη δεκαετία. Το σωρευμένο έλλειμμα (χρέος) του συστήματος συντάξεων κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα με τις εκτιμήσεις θα προσεγγίσει το 250% του ΑΕΠ, ενώ άλλες εκτιμήσεις ανεβάζουν αυτό το ποσοστό σε ακόμη υψηλότερα επίπεδα. 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. ... Η αλληλεγγύη δεν σημαίνει μόνο μεταφορά πόρων μέσα στην ίδια γενεά. Το αίτημα της αλληλεγγύης εκδηλώνεται και ανάμεσα στις περισσότερες γενεές. ... Επειδή, μέσω κοινωνικής ασφάλισης μεταφέρονται πόροι από τους ενεργούς στους συνταξιούχους, οι δεσμοί ανάμεσα στις γενεές θα πρέπει να στηρίζονται στις αξίες της αμοιβαιότητας και της αλληλεγγύης. ... Το πρόσθετο βάρος του ασφαλιστικού ζητήματος δεν πρέπει να μετατεθεί στις επόμενες γενεές, αλλά να επιμεριστεί δίκαια ανάμεσα σε περισσότερες (κατανομή θυσιών). Κατά την κατανομή αυτή οι λιγότερο ευνοημένοι συνταξιούχοι δεν θα επιβαρυνθούν με το βάρος της προσαρμογής του συνταξιοδοτικού συστήματος στα νέα δημογραφικά δεδομένα. Η άνιση μεταχείριση ασφαλισμένων που ανήκουν σε διαφορετικές γενεές, δεν θα μπορούσε κατ' αρχήν να απαγορευτεί, επειδή ειδάλλως δεν θα ήταν δυνατή καμία μεταρρύθμιση του συστήματος. Ωστόσο, οι ανισότητες ανάμεσα τις γενεές είναι αδικαιολόγητες, όταν η χειροτέρευση αφορά μόνο τις επόμενες γενεές. Δηλαδή η διαγενεακή ισότητα επιβάλλει έναν ανάλογο επιμερισμό των θυσιών, μια ανάλογη κατανομή του βάρους των μεταρρυθμίσεων ... Η ανανέωση

(επαναδιαπραγμάτευση) του συμβολαίου των γενεών επιβάλλει τη δημιουργία υγιών οικονομικών βάσεων, το σεβασμό της διαγενεακής δικαιοσύνης, καθώς και την εμβάθυνση της κοινωνικής δικαιοσύνης, στο πλαίσιο της ίδιας γενεάς. Ως προς το τελευταίο, να σημειώσουμε ότι οποιαδήποτε ασφαλιστική μεταρρύθμιση δεν θα πρέπει να επηρεάσει αρνητικά τους λιγότερο ευνοημένους ηλικιωμένους, δηλαδή εκείνους με μικρότερο προσδόκιμο επιβίωσης, καθώς και τους χαμηλόμισθους. ...». Στο Πόρισμα, επίσης, μνημονευόταν με ιδιαίτερη έμφαση η ανάγκη διαρκούς αναλογιστικής επιτήρησης του συστήματος. Ειδικότερα δε, αναφερόταν ότι: «Πριν από κάθε συζήτηση για το μέλλον του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης - αλλά και περιοδικά ανά τακτά χρονικά διαστήματα - θα πρέπει να προηγείται η ολοκλήρωση αναλογιστικών μελετών ανά ταμείο/κλάδο του κάθε Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, προκειμένου να αναδειχθούν τα προβλήματα για κάθε παροχή του κάθε ταμείου ξεχωριστά. Τα πορίσματα αυτών των μελετών οφείλουν σ' ένα περιβάλλον ορθού λόγου να αποτελέσουν την αφετηρία της όποιας επιστημονικής, κοινωνικής διαβούλευσης για το μέλλον του ασφαλιστικού συστήματος κι όχι να ακολουθούν τις όποιες τοποθετήσεις – προθέσεις, απλά και μόνο ως νομιμοποιητική τους βάση. ...». Τέλος, ως προς το ζήτημα της ανεύρεσης πρόσθετων πόρων για τη διασφάλιση της επαρκούς χρηματοδότησης του συστήματος, όπως προκύπτει από το Πόρισμα κατατέθηκαν προτάσεις της ΓΣΕΕ με τις οποίες συμφώνησε σε γενικές γραμμές και ο εκπρόσωπος του ΣΕΒ για την δημιουργία ενός Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης, το οποίο θα τροφοδοτείτο από: «α) πόρους από τον κατάλληλο χειρισμό των εκάστοτε αναπροσαρμογών της αντικειμενικής αξίας

των ακινήτων και εκτάσεων γης του δημοσίου, β) ειδική εισφορά υπέρ του ασφαλιστικού αποθεματικού μέσω της διαδικασίας ρύθμισης των ημιυπαίθριων χώρων, γ) ένα μικρό ποσοστό επί της αξίας του αναλαμβανόμενου έργου με το οποίο θα επιβαρύνεται ο εργολήπτης σε κάθε περίπτωση συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων, δ) ειδική έκτακτη προσαυξημένη επιβάρυνση στις επιδοτούμενες επιχειρήσεις που μετατρέπονται σε εντάσεως κεφαλαίου από εντάσεως εργασίας, ε) ειδική έκτακτη εισφορά επί του συνόλου των συναλλαγών που πραγματοποιούνται μέσω των πάσης φύσεως (δημοσίων, ιδιωτικών ή συνεταιριστικών) πιστωτικών ιδρυμάτων, ζ) ειδικό φόρο υπέρ του ασφαλιστικού αποθεματικού στις δαπάνες συμμετοχής σε τυχερά παίγνια, λαχεία, λόττο, προπό, καζίνο κλπ. στην ίδια επίσης λογική μετακίνησης από το εισόδημα στις δαπάνες, η) πρόσθετο φόρο που θα επιβαρύνει με το ίδιο ποσοστό και τις επιχειρήσεις τυχερών παιχνιδιών κλπ. (ΟΠΑΠ, Λαχεία, Καζίνο κλπ.), θ) πόρους από τη φορολόγηση των κερδών από τη συμμετοχή στα τυχερά παιχνίδια κλπ., ι) τμήμα της κερδοφορίας των δημοσίων επιχειρήσεων, ια) ποσοστό του προϊόντος της αποκρατικοποίησης δημοσίων επιχειρήσεων και Οργανισμών που προβλέπεται ήδη με το Ν.3655/2008 υπέρ του ασφαλιστικού αποθεματικού, ιβ) έκτακτη φορολόγηση των διανεμόμενων (μόνο) κερδών των επιχειρήσεων (περιλαμβανομένων και των Τραπεζών), ιγ) ένα ποσοστό επί των πάσης φύσεως εσόδων από ποινές και πρόστιμα για πάσης φύσεως παραβάσεις της νομοθεσίας, διαφθορά κλπ. ...». Ο Πρόεδρος της Επιτροπής, περαιτέρω, πρότεινε την καθιέρωση ενός άμεσου φόρου υπέρ της κοινωνικής ασφάλισης, με γνώμονα την δίκαιη κατανομή των ελλειμμάτων της κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ των

γενεών, αλλά και την ανάγκη χρηματοδότησης των παροχών που εξυπηρετούν τους γενικότερους σκοπούς κοινωνικής πολιτικής στη βάση της εθνικής αλληλεγγύης. Ειδικότερα δε, επισημάνθηκε ότι «... στο πλαίσιο της εκλογίκευσης της αναδιανεμητικής αρχιτεκτονικής του συνταξιοδοτικού ... συστήματος, η φορολογία προσφέρει στους σχεδιαστές ένα ισχυρό εργαλείο ανακατανομής του κόστους γήρανσης (και των ελλειμμάτων που προκαλούνται από αυτή), ανάμεσα στις γενεές γιατί βασίζεται στη συμμετοχή όλων, δηλαδή τόσο των συνταξιούχων όσο και των πολιτών γενικά που βρίσκονται σε εργάσιμη ηλικία». Επίσης, άλλα μέλη της Επιτροπής πρότειναν την επανεξέταση των κοινωνικών πόρων, υπό την έννοια ότι όσοι δεν συνδέονται με την προσφορά μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας προς εκείνους οι οποίοι επιβαρύνονται με τον πόρο, θα πρέπει να εξεταστούν κατά περίπτωση αν είναι νόμιμο να παραμείνουν ως πόροι συγκεκριμένων Ταμείων, και στην τελευταία, ωστόσο, περίπτωση των κοινωνικών πόρων, τα έσοδα θα έπρεπε να εξυπηρετούν αποκλειστικά τη βιωσιμότητα φορέων κοινωνικής ασφάλισης (βάσει αναλογιστικών μελετών) μέσα από αναδιανεμητικούς λογαριασμούς με εγγυήσεις διαφάνειας, λογοδοσίας και τεχνοκρατικής διαχειριστικής επάρκειας. Επισημάνθηκε δε και η ανάγκη εκκαθάρισης των ήδη θεσμοθετημένων πόρων του συστήματος και αν αυτοί όντως εισπράττονται ως έσοδα με τον κατά τις σχετικές διατάξεις προβλεπόμενο τρόπο, ενώ από μέλος της Επιτροπής προτάθηκε η καθιέρωση παρακράτησης στις υψηλές συντάξεις (ειδική εισφορά υπέρ ενός Λογαριασμού Αλληλεγγύης), που δεν θα περιέρχεται στα κατ' ιδίαν ασφαλιστικά Ταμεία αλλά απευθείας στο Λογαριασμό Αλληλεγγύης.

Δ. Επακολούθησε ο ειδικός, κατ' επιταγή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, συνταξιοδοτικός ν. 3865/2010 «Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις» (Α' 120/21.7.2010), ο οποίος, στα άρθρα 1 έως 4 αυτού, επανέλαβε τις ρυθμίσεις του ν. 3863/2010 για τη διάκριση βασικής και αναλογικής σύνταξης και την υπαγωγή των διοριζόμενων, για πρώτη φορά, από 1.1.2011 και μετά λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, όριζε δε αρχικώς στο άρθρο 11, ότι: «1. Από 1.8.2010 θεσπίζεται Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) η οποία τηρείται σε λογαριασμό με οικονομική αυτοτέλεια, στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ), το οποίο συστάθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 149 του ν. 3655/2008 (...). Σκοπός του λογαριασμού είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (Φ.Κ.Α.). 2. α. Η ΕΑΣ παρακρατείται μηνιαία από τις συντάξεις που καταβάλλονται από το Δημόσιο ως εξής: α) Για συντάξεις από 1.400,01 € έως 1.700,00 €, ποσοστό 3%. β) Για συντάξεις από 1.700,01 € έως 2.000,00 €, ποσοστό 4%. γ) Για συντάξεις από 2.000,01 € έως 2.300,00 €, ποσοστό 5%. δ) Για συντάξεις από 2.300,01 € έως 2.600,00 €, ποσοστό 6%. ε) Για συντάξεις από 2.600,01 € έως 2.900,00 €, ποσοστό 7%. στ) Για συντάξεις από 2.900,01 € έως 3.200,00 €, ποσοστό 8%. ζ) Για συντάξεις από 3.200,01 € έως 3.500,00 €, ποσοστό 9%. η) Για συντάξεις από 3.500,01 € και άνω, ποσοστό 10%. β. (...) 3. α. Για την πρώτη κατηγορία το ποσό της σύνταξης μετά την παρακράτηση της εισφοράς δεν μπορεί να υπολείπεται των χιλίων τετρακοσίων ευρώ (1.400 €). β. (...) 5. Τα ποσά που

παρακρατούνται με ευθύνη του Δημοσίου αποδίδονται στον Λογαριασμό του ΑΚΑΓΕ το αργότερο μέχρι το τέλος του επομένου, από την παρακράτηση, μήνα.

6. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού έχουν ανάλογη εφαρμογή και για τις χορηγίες και τα βοηθήματα που καταβάλλει το Δημόσιο».

**Α.1.** Συναφώς, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού διαλαμβάνεται ότι: «(...) 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 ...». Η ίδια δε έκθεση ανέφερε επί του άρθρου 12 του οικείου νομοσχεδίου ότι: «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». Όπως δε προκύπτει από τη σύγκριση των οικονομικών μεγεθών που παρατίθενται στις, κατά το άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος, εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους επί των νόμων 3863 και 3865/2010, η συμμετοχή των συνταξιούχων του Δημοσίου στο σύνολο των ετησίων εσόδων του ΑΚΑΓΕ από την παρακράτηση της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων ανέρχεται περίπου στο ήμισυ των εσόδων αυτών (126.000.000,00 ευρώ επί συνόλου εκτιμωμένων εσόδων 290.000.000,00 ευρώ).

**Ε.** Θεσπίστηκε, στη συνέχεια, ο ν. 3985/2011, με τίτλο «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» Α' 151, στα πρότυπα της δημοσιονομικής διαχείρισης που εισήχθησαν με το ν. 3871/2010. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, ο οποίος είναι απλώς τυπικός, εξομοιούμενος με προϋπολογισμό περισσοτέρων ετών, το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.) (ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015) αποτελεί «βασικό στοιχείο μιας διαφορετικής φιλοσοφίας στη διαχείριση των δημόσιων πόρων και το πρώτο βήμα για τη μετάβαση σε πολυετείς προϋπολογισμούς, καθώς συμβάλλει στην εμπέδωση της έννοιας του πολυετούς προγραμματισμού των οικονομικών του Δημοσίου». Το πρόγραμμα αυτό, κατά την ίδια αιτιολογική έκθεση, «περιλαμβάνει για το έτος προϋπολογισμού και τα τρία επόμενα έτη κατά κύριο λόγο: • τους μεσοπρόθεσμους στόχους για τη

γενική κυβέρνηση και τους επί μέρους φορείς της. • την περιγραφή και αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών εξελίξεων και προβλέψεων για τα δύο προηγούμενα έτη, το τρέχον έτος, το έτος προϋπολογισμού και τα επόμενα τρία έτη. • όλες τις παραδοχές των οικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων (... , αριθμό εργαζομένων, μισθολογικές και συνταξιοδοτικές εξελίξεις, ...) • ... • τα συνολικά ανώτατα όρια δαπανών για τη γενική κυβέρνηση, καθώς και τα ανώτατα όρια του Κρατικού Προϋπολογισμού και των ΟΤΑ και ΟΚΑ για την περίοδο, • τις δαπάνες και τα έσοδα σε κεντρική κυβέρνηση, τοπική αυτοδιοίκηση, κοινωνική ασφάλιση για τα αντίστοιχα έτη. • ... • τις εκτιμήσεις ανά οικονομική κατηγορία των ακαθάριστων εξόδων, εσόδων και του ελλείμματος ή πλεονάσματος του κοινωνικού προϋπολογισμού ...». Περαιτέρω, στην ως άνω αιτιολογική έκθεση, μεταξύ των μακροοικονομικών κινδύνων, αναφέρεται και η «επιδείνωση του μακροοικονομικού σεναρίου ... που θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά και την αγορά εργασίας, σε ό,τι αφορά την ανεργία, με περαιτέρω επιπτώσεις στην ιδιωτική κατανάλωση και τα έσοδα από ασφαλιστικές εισφορές», ενώ γίνεται μνεία της αποκλίσεως από τον προϋπολογισμό του έτους 2010 ως προς το ισοζύγιο των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, «καθώς η μεγαλύτερη από το αναμενόμενο αύξηση της ανεργίας οδήγησε σε μείωση των ασφαλιστικών εισφορών». Εκτιμάται δε ότι «η απόκλιση έρχεται κυρίως ως αποτέλεσμα της βαθύτερης, από το αναμενόμενο, ύφεσης της ελληνικής οικονομίας που επηρεάζει τα φορολογικά έσοδα, αλλά και τις ασφαλιστικές εισφορές» και προβλέπεται ότι η, λίγο μεγαλύτερη από την προβλεφθείσα για το έτος 2010,

ύφεση «συρρικνώνει τα φορολογικά έσοδα και τις ασφαλιστικές εισφορές και αυξάνει τις κοινωνικές παροχές του κράτους». Ως «κύριες παρεμβάσεις πολιτικής με δημοσιονομικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό του έτους 2012» εξαγγέλθηκαν, μεταξύ άλλων, με την εν λόγω αιτιολογική έκθεση, η «μείωση των δαπανών για κοινωνική ασφάλιση (1.260 εκατ. ευρώ), μέσω προσαρμογής των επικουρικών συντάξεων, ...», και η «μείωση των δαπανών για επιδόματα κοινωνικής ασφάλισης μέσω επανελέγχου των στοιχείων των δικαιούχων». Εκτιμήθηκε δε ότι με την «επανεξέταση της σκοπιμότητας και τον επαναπροσδιορισμό του συνόλου των μεταβιβάσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό, μεταξύ άλλων, και προς το ασφαλιστικό σύστημα ... θα επιτευχθεί σημαντική εξοικονόμηση στις δαπάνες επιχορήγησης του ασφαλιστικού συστήματος εν γένει, συνολικού ύψους 2.099,37 εκατ. Ευρώ», ενώ αναφέρεται ότι με τους ν. 3762/2009, ν. 3863/2010 και ν. 3883/2010 «που αποτελούν επανάσταση στο ασφαλιστικό σύστημα, εξασφαλίστηκε αφενός μεν σε μεγάλο βαθμό η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος, αφετέρου δε διορθώνονται πλήθος στρεβλώσεων και αδικιών ...». Οι προβλεπόμενες στο ν. 3985/2011 παρεμβάσεις στο πλαίσιο της δεύτερης δέσμης μέτρων για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος πραγματοποιήθηκαν με το ν. 3986/2011 με τίτλο «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (Α' 152/1.7.2011). Ειδικότερα, στο άρθρο 44 του ως άνω νόμου, ορίσθηκαν τα εξής: «1. ... 2. ... 10. Από 1.8.2011, τα ποσοστά των περιπτώσεων (β) έως και (η) της παραγράφου 2 του άρθρου 38 του ν. 3863/2010 (Α' 115), καθώς και του άρθρου 11 του ν. 3865/2010 (Α' 120)

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

**ΣΤ.** Με την παράγραφο 9 του άρθρου 2 του ν. 4024/2011 (Α΄ 226) προστέθηκε στο άρθρο 38 του ν. 3863/2010 παράγραφος 8, η οποία, τροποποιηθείσα με τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 30 του ν. 4075/2012 (Α΄ 89), ορίζει ότι: «Από τον Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) δύνανται να μεταφέρονται ποσά μέχρι του ύψους των τριάντα πέντε εκατομμυρίων ευρώ ετησίως για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση του προγράμματος «Πρόγραμμα κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων». Με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών, Εσωτερικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης καθορίζεται κάθε φορά το ύψος του ποσού χρηματοδότησης, το πρόγραμμα που θα υλοποιηθεί, οι αποδέκτες και κάθε άλλο θέμα σχετικά με τη διαδικασία μεταφοράς του ποσού». Συναφώς δε, με την υποπαρ. 10 παρ. Β΄ του άρθρου 138 του ν. 4052/2012 (Α΄ 41), συμπληρώθηκε το εκτεθέν ανωτέρω δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 38 του ν. 3863/2010, το οποίο, όπως στη συνέχεια τροποποιήθηκε με την παράγραφο 3 του άρθρου 30 του ν. 4075/2012, ορίζει ότι: «Σκοπός του Λογαριασμού είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης Φ.Κ.Α., καθώς και η χρηματοδότηση του Προγράμματος «Πρόγραμμα κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων». Η διεύρυνση αυτή των σκοπών για τους οποίους διατίθεται η ΕΑΣ έγινε, κατ' αρχήν, στο πλαίσιο υλοποίησης του κοινωνικού προγράμματος «Βοήθεια στο

Σπίτι» (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του ν. 4024/2011) και ακολούθως ενόψει της θεσμοθέτησης με την παράγραφο Β του άρθρου 138 του ν. 4052/2012, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 30 του ν. 4075/2012, προγράμματος κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων φορέων κύριας κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και συνταξιούχων του Δημοσίου, με σκοπό «την εξασφάλιση αυτόνομης διαβίωσης των ηλικιωμένων και των ανάπηρων συνταξιούχων στην κατοικία τους, ώστε να παραμείνουν στο οικείο φυσικό και κοινωνικό περιβάλλον και να προληφθούν καταστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού » (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση της οικείας τροπολογίας κατά την ψήφιση του ν. 4052/2012). Περαιτέρω, εκδόθηκε η ΠΝΠ της 14.6.2012 «Παράταση διάρκειας του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» (Α' 135), κυρωθείσα με το άρθρο πρώτο του ν. 4087/2012 (Α' 196), με την οποία παρατάθηκε το εν λόγω πρόγραμμα και προβλέφθηκε η χρηματοδότησή του από τον Ειδικό Λογαριασμό του ΑΚΑΓΕ (βλ. άρθρο 2 αυτής).

**Ζ.** Κατ' εξουσιοδότηση, τέλος, των διατάξεων των άρθρων 149 του ν. 3655/2008 και 38 του ν. 3863/2010, εκδόθηκε η Φ.80000/οικ.12445/2646/10.8.2012 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας «Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (Α.Κ.Α.ΓΕ.)» (Β' 2371), η οποία, ορίζει, στο άρθρο 2, ορίζει ότι: «Σκοπός του Α.Κ.Α.ΓΕ. 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 Φ.Κ.Α. Μετά την 1/1/2015 τα ποσά της "Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων" μεταφέρονται και αποτελούν έσοδο του ΑΚΑΓΕ ... Από το Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) δύνανται να μεταφέρονται ποσά μέχρι του ύψους των τριανταπέντε εκατομμυρίων ευρώ ετησίως για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση «Προγραμμάτων κατ οίκον φροντίδας συνταξιούχων». Με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας καθορίζεται κάθε φορά το ύψος του ποσού χρηματοδότησης, το πρόγραμμα που θα υλοποιηθεί, οι αποδέκτες και κάθε άλλο θέμα σχετικά με τη διαδικασία μεταφοράς του ποσού. Επίσης, από το Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείται στο Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) θα καλυφθεί η προβλεπόμενη, από τις διατάξεις του άρθρου 2 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ 135/Α/14-6-2012), δαπάνη με τις προϋποθέσεις που καθορίζει η παραπάνω πράξη» και στο άρθρο 4 αυτής, υπό τον τίτλο «Διαδικασία Χρηματοδότησης των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης», ορίζει ότι: «Οι φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης υποβάλλουν αίτημα στην Διεύθυνση Οικονομικού του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας για ενίσχυση 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 Δ/σης Αναλογιστικών Μελετών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας». Κατ' εφαρμογή δε της ως άνω διάταξης, μεταξύ άλλων, εκδόθηκε η οικ.29145/2075/13.10.2014 κοινή υπουργική απόφαση (Β' 2865), με την οποία ποσό 100.000.000,00 ευρώ διατέθηκε από τον τηρούμενο στο Α.Κ.Α.Γ.Ε. Λογαριασμό Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων για την κάλυψη μέρους του ελλείμματος του Κλάδου Σύνταξης του ΟΑΕΕ για το έτος 2014. Εξ άλλου, εκδόθηκαν για την κάλυψη αναγκών του Προγράμματος κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων κατά την επίδικη μόνο περίοδο η ΚΥΑ Φ.80.000/24195/4227/9.11.2012 (Β' 3036) περί μεταφοράς ποσού 30.000.000 ευρώ από το Λογαριασμό της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων που τηρείται στο ΑΚΑΓΕ, προς την Ελληνική Εταιρεία Τοπική Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση Α.Ε. (ΕΕΤΑΑ Α.Ε.) για την κάλυψη του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους συνταξιούχους στο πλαίσιο του Προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» για την περίοδο από 1/07/2012 έως 31/12/2012, η ΚΥΑ Δ32/Φ.3/6/οικ.3897/282/25.2.2014 (Β' 536), περί μεταφοράς ποσού ύψους 2.453.957.95 ευρώ για το διάστημα από 1/04/2013 έως 30/09/2013, η ΚΥΑ Δ32/Β/Φ.3/6/οικ.5576/436/24.3.2014 (Β' 800) περί μεταφοράς ποσού ύψους 35.000.000,00 ευρώ για το διάστημα από 1/10/2013 έως 30/09/2014, η ΚΥΑ Φ.3/6/οικ. 10780/829/25.4.2014 (Β' 1219) περί μεταφοράς ποσού 720.492.03 ευρώ για το διάστημα από 1/4/2013 έως

30/9/2013, η οικ.21057/1624/ 24.6.2014 (Β' 1692) περί μεταφοράς ποσού 24.500.000,00 ευρώ για το διάστημα από 1.10.2013- 30.09.2014.

**Χ. Α.** Ο νομοθέτης, εκτιμώντας κυριαρχικώς ότι υφίστατο άμεσος κίνδυνος κατάρρευσης της οικονομίας και χρεοκοπίας της Χώρας και ότι ο μόνος τρόπος για να αντιμετωπισθεί η κατάσταση ήταν η προσφυγή στη χρηματοδοτική υποστήριξη από τα κράτη της Ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, έλαβε, έναντι της υποστήριξης αυτής, μεταξύ άλλων και σειρά μέτρων είτε αμιγώς δημοσιονομικού χαρακτήρα άμεσης απόδοσης που συνέβαλλαν στην περιστολή των δημοσίων δαπανών, είτε διαρθρωτικού χαρακτήρα, που αποσκοπούσαν στην σταδιακή αναδιανομή των κρατικών πόρων, με τους οποίους χρηματοδοτούνται οι προς εκπλήρωση των συνταγματικών επιταγών ακολουθούμενες πολιτικές, μεταξύ των οποίων και οι αφορώσες στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Όλα μαζί τα δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέτρα συνέθεταν το πιο σημαντικό τμήμα του ως άνω προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπούσε τόσο στην αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, άμεσης ανάγκης κάλυψης των οικονομικών αναγκών της χώρας, όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασης. Οι στόχοι δε αυτοί υπαγορεύονται από την συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη V. Δ της παρούσας και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερούμενης από τη νομοθεσία της

Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της (πρβλ. και ΣτΕ 668/2012 σκ. 35). Όμως, ο τρόπος οργάνωσης και υλοποίησης των στόχων αυτών διά των επιμέρους νομοθετικών μέτρων τελεί υπό τους συνταγματικούς περιορισμούς των αρχών της ισότητας ενώπιον των νόμου, της ισότητας στα δημόσια βάρη και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όπως εκτέθηκε στη σκέψη V. Δ.1 και Δ.2 της παρούσας. Ειδικότερα, οι διαπιστώσεις, αφ' ενός, ότι επίκειται άμεσος (από το έτος 2015) και ουσιώδης κλονισμός της βιωσιμότητας του συστήματος εξ αιτίας της γήρανσης του πληθυσμού (με αναλογία 1,7 εργαζομένων για κάθε 1 συνταξιούχο, ενώ κατά το έτος 1950 η αναλογία ήταν 4 προς 1, αντιστοίχως, με την προοπτική 5.000.000 συνταξιούχων σε πληθυσμό 11.000.000) και της αναντιστοιχίας εισφορών-παροχών ( προβλήματα, άλλωστε, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του ν. 3863/2010, προ πολλού χρόνου γνωστά στο νομοθέτη), και, αφ' ετέρου, ότι οι διαρκείς υπερβάσεις ετησίως στον κρατικό προϋπολογισμό προέρχονταν συστηματικά από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, με αποκορύφωμα την αύξηση της τακτικής και έκτακτης κρατικής χρηματοδότησης το έτος 2009 στα 17 δισεκατομμύρια ευρώ ή στο ποσοστό 7,22% του ΑΕΠ, κατέστησαν αναγκαία, κατά την κρίση του νομοθέτη, την προώθηση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης προκειμένου το σύστημα να τεθεί εκ νέου σε υγιή βάση. Η μεταρρύθμιση αυτή υλοποιήθηκε με τον ν. 3863/2010, όπως εκτέθηκε στη σκέψη ΙΧ. Γ της παρούσας με τον οποίο ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης μεταβάλλει προσανατολισμό, επιτείνοντας τη λειτουργία της ανταποδοτικότητας έναντι της αλληλεγγύης (μέσω της ενίσχυσης

της σύνδεσης εισφορών και παροχών), προσιδιάζοντας σε διανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών, στο πλαίσιο του οποίου μέρος του κινδύνου για τη βιωσιμότητα του συστήματος αναλαμβάνουν και οι ασφαλισμένοι. Η δομική αυτή διαφοροποίηση συνεπάγεται την σταδιακή υποχώρηση του Κράτους, το οποίο, επιδιώκοντας να αποδεσμεύσει πόρους προς αναπτυξιακές δραστηριότητες, περιορίζει προοδευτικά την αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε ποσοστό 2,5% του ΑΕΠ, ποσοστό το οποίο και αποτελεί εφεξής (για το χρονικό διάστημα 2010-2060) την οροφή της αύξησης της χρηματοδότησης και θέτει ως στόχο το ύψος της συνολικής κρατικής χρηματοδότησης προς τους ασφαλιστικούς φορείς σταθερά σε ποσοστό 5% του Α.Ε.Π. μέχρι το έτος 2030.

**A.1.** Στο πλαίσιο αυτό, για τη διασφάλιση της μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητας του υφιστάμενου συστήματος και προκειμένου να καταστεί ομαλή η μετάβαση στο νέο, το κενό που καταλείπεται αναλαμβάνουν να καλύψουν, για όσο χρόνο αυτό είναι αναγκαίο ώστε να αποδώσουν τα μακροπρόθεσμα μέτρα, οι ίδιοι οι συνταξιούχοι («αυτοχρηματοδότηση», κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3863/2010) και, μάλιστα, οι, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, περισσότερο ευνοημένοι από αυτούς, στο πλαίσιο της αρχής της διαγενεακής αλληλεγγύης. Ειδικότερα, με τις περί Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων διατάξεις του άρθρου 38 του ν. 3863/2010, ο νομοθέτης, αναζητώντας νέες πηγές χρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, πέραν των ήδη προβλεπόμενων, ήτοι εκείνης από τις ασφαλιστικές εισφορές ενέργειας, της προερχόμενης από τη δημόσια εν γένει χρηματοδότηση που καταβάλλεται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και των ειδικώς θεσμοθετηθέντων

κοινωνικών πόρων, καθιέρωσε, υπό μορφή διαρκούς διαρθρωτικού μέτρου με δημοσιονομικό πρόσημο την επίδικη εισφορά, ως πάγιο πόρο υπέρ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Μέτρο που οργανώθηκε στη βάση της διαταμειακής – διαγενεακής αλληλεγγύης, αφού, κατά το επίδικο χρονικό διάστημα, συνταξιούχοι ετερόκλητων συνταξιοδοτικών και ασφαλιστικών σχημάτων κλήθηκαν να συνεισφέρουν αδιακρίτως για την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης. Περαιτέρω, από τη γραμματική διατύπωση της εν λόγω διάταξης του ν. 3863/2010, στην οποία σαφώς διαστέλλεται το Δημόσιο, ως φορέας συνταξιοδότησης από τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), από την συστηματική της ένταξη σε νομοθέτημα στο οποίο ως ΦΚΑ νοούνται μόνον οι εμπύπτοντες στο κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα φορείς (βλ. συναφώς και 2 παρ. 4 του ν. 2084/1992, στο οποίο δίδονται οι σχετικοί νομοθετικοί ορισμοί), αλλά και από την κανονιστική σύνδεση της ίδιας ρύθμισης με τον ν. 3655/2008 και το άρθρο 149 αυτού περί της σύστασης του ΑΚΑΓΕ για την χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των ΦΚΑ, συνάγεται ότι στους ΦΚΑ, στην κάλυψη των ελλειμμάτων και των ασφαλιστικών παροχών των οποίων συμβάλλει η ΕΑΣ κατά την πρώτη φάση λειτουργίας της έως 31.12.2015, αλλά και κατά την δεύτερη φάση αυτής, δεν περιλαμβάνεται το Δημόσιο, ως φορέας συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, σύμφωνα με τον ισχύοντα κατά τον κρίσιμο χρόνο Συνταξιοδοτικό Κώδικα (π.δ. 169/2007). Και τούτο, ενόψει του ότι όπως εκτέθηκε στην σκέψη VI. Α.2 της παρούσας το Δημόσιο ως συνταξιοδοτικός φορέας των υπαλλήλων,

λειτουργιών και στρατιωτικών που υπηρετούν σ' αυτό, τοποθετείται εκτός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, σε κάθε δε περίπτωση δεν υφίσταται σχετική συνοδευτική τεκμηρίωση από την οποία να προκύπτει σαφώς ότι στους φορείς αυτούς συγκαταλέγεται και το Δημόσιο (βλ. σχετικώς το συνοδευτικό τεχνικό σημείωμα του ν. 3863/2010, στο οποίο ουδόλως αναλύεται η λειτουργία της εισφοράς, ως πόρου υπέρ της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά ως μονοσήμαντου μέτρου εξοικονόμησης δαπάνης και το Πόρισμα της Επιτροπής Ειδικών, στο οποίο ομοίως δεν γίνεται σχετική αναφορά), ενώ κατά τον συνήθη τρόπο λειτουργίας του συστήματος χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης, οι όποιες μεταβιβάσεις γίνονται από τον κρατικό προϋπολογισμό προς τους οικείους φορείς και όχι το αντίστροφο (βλ. σχετικώς Πρακτ. Συν/σης της Βουλής ΡΞ/7.7.2010 και την εισήγηση του αρμοδίου Υπουργού «Καταγράψαμε με κάθε λεπτομέρεια στην αιτιολογική έκθεση ότι αυτή είναι μια συνεισφορά ... για όσους συνταξιούχους έχουν σύνταξη άνω των 1.400 ευρώ, ούτως ώστε ο κουμπαράς να μην πάει για τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά να μείνει στα ταμεία ως αλληλεγγύη από ταμείο σε ταμείο του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα, για να καλύπτονται προβλήματα ελλειμμάτων και να μην κινδυνεύει ποτέ ένας συνταξιούχος του ΟΑΕΕ, ένας έμπορος ... να χάσει στα ξαφνικά τη σύνταξή του»). Κατά τη ρητώς, εξ άλλου, αποτυπωθείσα στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3863/2010 βούληση του νομοθέτη, η επιβολή της εισφοράς δεν έχει ως αφετηρία μόνον την κοινωνική αλληλεγγύη και την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών υπερβάσεων, αλλά λειτουργεί και με στοιχεία ανταποδοτικότητας έστω εν ευρεία εννοία, υπό την έννοια της ωφέλειας που

αντλούν οι βαρυνόμενοι από τον χρηματοδοτούμενο με την εισφορά θεσμό, αφού, κατά τα αναφερόμενα στην οικεία έκθεση, κάθε βαρυνόμενος με την επίμαχη εισφορά «θα είναι ο αποδέκτης της σχετικής ωφέλειας που θα συντελέσει στην αύξηση ή και στη διατήρηση σε όσο το δυνατό μεγαλύτερο ύψος της σύνταξης που λαμβάνει (μελλοντική ανταποδοτικότητα του συστήματος)».

**A.2.** Στο πλαίσιο, όμως, αυτό η ομοιόμορφη μεταχείριση, αφενός των συνταξιούχων του Δημοσίου, πρώην δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων, και στρατιωτικών και όσων λαμβάνουν σύνταξη με βάση το σύστημα αυτό συνταξιοδότησης και αφετέρου των κοινών ασφαλισμένων των ΦΚΑ, και η θεσμοθέτηση υποχρέωσης της πρώτης κατηγορίας να συμβάλει διά του επίμαχου διαταμειακού βάρους στην βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, αντίκειται στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη κατά τα άρθρα 4 παρ. 1 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος, όπως βασίμως ισχυρίζεται ο ενάγων. Και τούτο, διότι, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις VI. A, A.1, A.2 και A.3 της παρούσας, οι δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι, και στρατιωτικοί, όταν συνταξιοδοτούνται, συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία που δεν μετέχει στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος υπό την ιδιότητα του ασφαλισμένου και ευθέως ωφελουμένου από την ύπαρξή του, η οποία δε επιβάρυνσή τους με σκοπό την χρηματική ενίσχυση του συγκεκριμένου τομέα της κρατικής δράσης και την κάλυψη των ελλειμμάτων αυτού του σκέλους του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης ή για την καταβολή μελλοντικών συντάξεων στο πλαίσιο του

κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, πρέπει να γίνεται, όπως για κάθε πολίτη, στο πλαίσιο της εθνικής – κοινωνικής αλληλεγγύης και με βάση την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος). Εφ' όσον, στην προκείμενη περίπτωση, ο Ειδικός Λογαριασμός της ΕΑΣ και ο ΑΚΑΓΕ, που συνιστούν, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις VII. Β και VIII της παρούσας, Κεφάλαια Εθνικής Σύνταξης με σκοπό την χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος και εν μέρει και της κοινωνικής πρόνοιας, λόγω της προσθήκης προνοιακών στοιχείων στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (βασική σύνταξη), δεν συνδέονται με το Δημόσιο, ως συνταξιοδοτικό φορέα, η θεσμοθετούμενη σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου εισφορά αλληλεγγύης έχει τουλάχιστον ως προς αυτούς χαρακτήρα κοινωνικού πόρου, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη VII. Β της παρούσας. Συνεπώς, στον βαθμό που δεν έχει επιβληθεί ο πόρος στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, με την επιβάρυνση όλων των πολιτών αναλόγως των δυνάμεών τους, ενόψει και της αρχής της καθολικότητας των δημοσίων βαρών (πρβλ. σχετικά το Γαλλικό σύστημα της Γενικευμένης Κοινωνικής Εισφοράς και της Εισφοράς για την Απόσβεση του Κοινωνικού Χρέους, στο πλαίσιο του οποίου σχετικός κοινωνικός πόρος – φορολογική επιβάρυνση «imposition de toute nature» έχει επιβληθεί στο σύνολο του ασφαλισμένου πληθυσμού της Γαλλίας, τόσο των ενεργών, όσο και των μη ενεργών, απόφ. Γαλ. Συντ/κού Συμβουλίου Νο 90-285 της 28ης Δεκεμβρίου 1990) και στο μέτρο που οι συνταξιούχοι του Δημοσίου δεν αντλούν καμία άμεση ωφέλεια από το υπό χρηματοδότηση σύστημα με την ιδιότητά τους ως συνταξιούχων, αντίκειται στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της

ισότητας στα δημόσια βάρη η επιβολή του επίμαχου πόρου στην κατηγορία αυτή συνταξιούχων και μάλιστα, επί της σύνταξής τους, που κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη VI. Α.1 της παρούσας συνιστά αμοιβή, καταβαλλόμενη στο πλαίσιο της ειδικής νομικής σχέσης που τους συνδέει με το Κράτος, η οποία τελεί σε αναλογία προς τους μισθούς ενεργείας των μισθωτών του Δημοσίου και όχι ασφαλιστική παροχή, υποκείμενη στους δημοσιονομικούς κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού κεφαλαίου.

**A.3.** Η γραμματική διατύπωση του άρθρου 38 του ν. 3863/2010 επανελήφθη, εν πολλοίς, και στο άρθρο 11 του ν. 3865/2010, που συνιστά, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη IX. Δ της παρούσας, τον ειδικό συνταξιοδοτικό νόμο για τους δημοσίους υπαλλήλους, λειτουργούς και στρατιωτικούς, στο οποίο ομοίως ορίσθηκε ότι σκοπός του Ειδικού Λογαριασμού του ΑΚΑΓΕ είναι η κάλυψη ελλειμμάτων των ΦΚΑ, χωρίς ειδική αναφορά στο Δημόσιο, ως έστω δυνητικού αποδέκτη της εισφοράς, παρά την αντίθετη αναφορά στην αιτιολογική έκθεση του οικείου νομοσχεδίου (βλ. σχετικώς τα Πρακτικά Συν/σης της Βουλής ΡΞΕ/14.7.2010, σελ. 159 και τη σχετική αναφορά του αρμοδίου Υπουργού στο πλαίσιο του ειδικού αυτού συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου, σύμφωνα με την οποία «... ο τελικός αποδέκτης αυτής της εισφοράς δεν θα είναι ο κρατικός προϋπολογισμός ...», την ΥΑ Φ 80000/οικ.12445/2646/2012 στην οποία ορίζεται ρητώς ότι αποδέκτες του προϊόντος του ειδικού λογαριασμού είναι οι ΦΚΑ βάσει οικονομικών στοιχείων και αναλογιστικών μελετών αλλά και την ΥΑ οικ. 29146/2075/13.10.2014, περί διάθεσης μέρους του προϊόντος του ειδικού Λογαριασμού ύψους στον ΟΑΕΕ). Δοθέντος δε, ότι το προηγηθέν

νομοσχέδιο (ν. 3863/2010) του οποίου απλή εξειδίκευση αποτελεί ο ειδικός συνταξιοδοτικός νόμος 3865/2010 (βλ. σχετικώς και τα Πρακτικά της Ολομέλειας του Δικαστηρίου τούτου της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συν/σης της 29.6.2010) δεν συνοδεύεται από αναλογιστική μελέτη έχουσα ενσωματώσει το εν λόγω διαρθρωτικό και πάγιο μέτρο χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης στους αναλογιστικούς δείκτες εκάστου ασφαλιστικού σχήματος περιλαμβανομένου και του Δημοσίου, ώστε να είναι δυνατόν να διαγνωσθεί ο βαθμός ωφέλειας του συνταξιοδοτικού σχήματος στο οποίο υπάγεται η εν λόγω κατηγορία συνταξιούχων, καθίσταται ανέφικτη η επιβεβαίωση των όσων αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, περί κάλυψης με το προϊόν της εισφοράς και ελλειμμάτων του Δημοσίου. Εξ άλλου, δεν συνιστά επαρκές κριτήριο σύνδεσης της εν λόγω κατηγορίας βαρυνομένων (συνταξιούχων του Δημοσίου) με τα ελλείμματα των ΦΚΑ ή την χρηματοδότηση μελλοντικών συντάξεων, το γεγονός ότι διά της συμβολής τους εξοικονομεί πόρους το Δημόσιο (βλ. σχετικές αναφορές στις αιτιολογικές εκθέσεις των ν. 3863/2010, 3865/2010 και 3986/2011), το οποίο κατά το ποσό των εισφορών της εν λόγω κατηγορίας συνταξιούχων θα αποφύγει την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με την αντίστοιχη δαπάνη, στο πλαίσιο εκπλήρωσης της δικής του πλέον εγγυητικής ευθύνης για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ΦΚΑ ή την εν γένει χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Σ/τος και θα ενισχύει την δική του δημοσιονομική δυνατότητα να καλύπτει και την δαπάνη των συντάξεων της κατηγορίας αυτής. Και τούτο, διότι πρόκειται για έμμεση μόνο ωφέλεια η οποία θα ίσχυε σε κάθε περίπτωση ωφελουμένου από τον

κρατικό προϋπολογισμό και δεν δικαιολογεί την επιβάρυνση μόνον των συνταξιούχων του Δημοσίου, ούτε θεμελιώνει συνάφεια μεταξύ αυτών και του σκοπού για τον οποίο διατίθενται τα ποσά της ΕΑΣ. Η αντιμετώπιση δε της ΕΑΣ, ως μονοσήμαντου μέτρου αποτροπής δημοσιονομικών υπερβάσεων στο σκέλος των συντάξεων (βλ. τις σχετικές αναφορές στις αιτιολογικές εκθέσεις των 3863/2010, 3865/2010) και η ανάδειξη ως βασικού στοιχείου για τον νομικό χαρακτηρισμό της του λογιστικού αποτελέσματος που επέρχεται με την εφαρμογή της, ήτοι της περικοπής του ύψους της σύνταξης ή η αντιμετώπισή της ως απλής ενδοταμειακής μείωσης του ποσού της σύνταξης προς εξοικονόμηση δαπάνης του καταβάλλοντος αυτήν φορέα, θα παρέβλεπε απολύτως τον ουσιαστικό σκοπό της επίδικης κράτησης ως διαρθρωτικού μέσου παγίας χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης σε ευρύτερο διαταμειακό επίπεδο. Μία τέτοια παραδοχή οδηγεί στο άτοπο συμπέρασμα οποιοδήποτε βάρος επιβάλλεται επί ορισμένης μισθολογικής ή συνταξιοδοτικής παροχής - φόρος, εισφορές, κοινωνικοί πόροι - να τυπολογείται ως μέτρο εξοικονόμησης δαπάνης εκ μέρους του φορέα που καταβάλλει τη σχετική παροχή (Προϋπολογισμός Γενικής Κυβέρνησης), του οποίου η επιβολή θα δικαιολογείτο με την απλή επίκληση των εκάστοτε δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, χωρίς να εξετάζεται ούτε η σύνδεση της βαρυνόμενης κατηγορίας με τον υπηρετούμενο ειδικό σκοπό στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά ούτε και η τήρηση της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών από την σκοπιά της τήρησης της αρχής της καθολικότητας του βάρους, που επιβάλλει την εκτίμηση του δικαιολογημένου ή μη της επίρριψης του βάρους σε συγκεκριμένη

κατηγορία, ενόψει του σκοπού για τον οποίο επιβάλλεται, κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις V. Δ.2 και VI. Α.3 της παρούσας.

**Α.4.** Δεν αποτελεί, άλλωστε, στοιχείο ικανό να συνδέσει την κατηγορία αυτή συνταξιούχων με το σύστημα των ΦΚΑ το γεγονός ότι από 1.1.2011, όσοι προσλαμβάνονται στο Δημόσιο ασφαλίζονται στο ΙΚΑ – ΕΤΑΜ. Και τούτο διότι, ανεξαρτήτως του ότι η Ολομέλεια του Δικαστηρίου τούτου είχε διατυπώσει στην σχετική γνωμοδότησή της σαφείς επιφυλάξεις ως προς την συνταγματικότητα της εν λόγω μεταρρύθμισης (βλ. Ελ. Συν. Πρακτ. Ολομ. της 3<sup>ης</sup> Ειδικής Συν/σης της 24.6.2010), καθόσον μία τέτοια συλλήβδην υπαγωγή της κατηγορίας αυτής μισθωτών του Δημοσίου στην κοινωνική ασφάλιση του ΙΚΑ θα αντέβαινε στο ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών και θα αναιρούσε την πρακτική αποτελεσματικότητα των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων σύμφωνα και με όσα εκτέθηκαν στην σκέψη VI. Α.1 της παρούσας, τα ελλείμματα που καλύπτονται με την ΕΑΣ συνιστούν δυναμικό δημοσιονομικό μέγεθος ήδη γεννηθέν σε χρόνο κατά τον οποίο δεν υπήρχε καμία ουσιαστική έστω και έμμεση σύνδεση αυτής της κατηγορίας με το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, οφείλονταν δε σε διαρθρωτικά προβλήματα των ΦΚΑ, με τα οποία οι ίδιοι ουδεμία σχέση είχαν (εκτεταμένη εισφοροδιαφυγή διαφόρων κατηγοριών ασφαλισμένων, αστοχίες στις επενδύσεις των αποθεματικών των Ταμείων, ανατροπή της αναλογιστικής βάσης των Ταμείων λόγω αντιστροφής της ηλικιακής σύνθεσης του ασφαλισμένου πληθυσμού εντός του

κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, χωρίς να περιλαμβάνονται σ' αυτό οι πρώην δημόσιοι υπάλληλοι, λειτουργοί στρατιωτικοί και ήδη συνταξιούχοι του Δημοσίου). Σε κάθε δε περίπτωση, η εισφορά δεν προορίζεται να καλύψει ελλείμματα μόνον του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ αλλά του συνόλου των ελλειμματικών ΦΚΑ, προς τους οποίους ουδεμία ασφαλιστική σύνδεση έχουν οι συνταξιούχοι του Δημοσίου της παρούσας γενεάς. Σημειωτέον μάλιστα, ότι διά της εισδοχής της νέας γενεάς των δημοσίων υπαλλήλων στο ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, τούτο προικοδοτείται με τις εισφορές τους, με συνέπεια να βελτιώνεται σημαντικά η αναλογιστική του θέση, όπως αποτυπώνεται και στο συνοδευτικό του νομοσχεδίου τεχνικό σημείωμα του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας. Αντιθέτως, οι κοινοί ασφαλισμένοι των ελλειμματικών φορέων βαρύνονται με την ΕΑΣ (π.χ. ασφαλισμένοι ΟΑΕΕ), πλην όμως, ανεξαρτήτως του αν και προς αυτούς είναι συνταγματική η επιβολή ενός τέτοιου βάρους, έχουν πάντως άμεση προσδοκία περίσωσης του ελλειμματικού ασφαλιστικού τους κεφαλαίου για την συνέχιση απόληψης συντάξεων από τους ίδιους ως ασφαλισμένους, όπως αναφέρει και η αιτιολογική έκθεση (κυκλική αναδιανομή).

**A.5.** Η επιβάρυνση των συνταξιούχων του Δημοσίου με το χρέος χρηματοδότησης ΦΚΑ εκτός του πλαισίου της καθολικής εθνικής – κοινωνικής αλληλεγγύης, που προϋποθέτει την αντίστοιχη επιβάρυνση όλων των πολιτών, θίγει και τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη V. Α της παρούσας, αφού θα σήμαινε την ένεκα της απλής ιδιότητάς τους ως συνταξιούχων αιφνίδια και χωρίς ειδική αιτιολόγηση σύνδεσή τους, με

ένα σύστημα ασφάλισης και τα ήδη γεγενημένα ελλείμματά του, στα οποία ουδέποτε μετείχαν. Οι παραδοχές αυτές δεν αναιρούνται, ούτε από τις εξαιρετικές δημοσιονομικές περιστάσεις που εκτίθενται ανωτέρω, ούτε από τη δημοσιονομική πρόβλεψη περί κάλυψης του ημίσεος σχεδόν του προϊόντος της ΕΑΣ από την συνεισφορά των συνταξιούχων του Δημοσίου, σύμφωνα με τις σχετικές εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αλλά ούτε και από την παραδοχή ότι εάν οι συνταξιούχοι του Δημοσίου δεν συμμετείχαν στον θεσμό της ΕΑΣ, που λειτουργεί υπέρ της κοινωνικής ασφάλισης, θα έπρεπε σε κάθε περίπτωση να τους επιβληθεί μία ενδεχομένως αντίστοιχου ύψους περικοπή ή εισφορά υπέρ του Δημοσίου (βλ. σχετικώς άρθρο 26 του ν. 2592/1998, Α' 57 περί επιβολής συναφούς εισφοράς σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου υπέρ του τελευταίου και Ελ. Συν. Ολομ. 3097/2010 περί αντίθεσης της εν λόγω εισφοράς, που είχε χαρακτηριστεί ως πόρος υπέρ τρίτων στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, λόγω μη προσδιορισμού του σκοπού για τον οποίο επιβλήθηκε και της συγκεκριμένης ωφέλειας που αντλούσαν οι βαρυνόμενοι σε αντιστάθμισμα της περιουσιακής τους απώλειας). Τούτο δε, διότι οι περιστάσεις αυτές επιβάλλουν μεν την λήψη άμεσων μέτρων για την περίσωση του συνταξιοδοτικού και του ασφαλιστικού συστήματος, τελούν, όμως, υπό την επιφύλαξη της μη παραβίασεως συνταγματικών αρχών, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις V. Δ.2, VI. Α.3 και VIII της παρούσας, ενώ οι όποιες παρεμβάσεις δημοσιονομικού και διαρθρωτικού χαρακτήρα στο συνταξιοδοτικό και κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα πρέπει να εντάσσονται συνεκτικά και με συνέπεια σ' αυτά όπως προδιαγράφονται από το Σύνταγμα και οργανώνονται

από τον νομοθέτη. Η δε κρίση περί της συμβατότητας των σχετικών μέτρων προς τους σχετικούς συνταγματικούς κανόνες και αρχές γίνεται με βάση τις συγκεκριμένες κάθε φορά ρυθμίσεις και όχι με εκείνες που θα μπορούσαν να είχαν θεσπισθεί με το αυτό αποτέλεσμα ως προς τις θιγόμενες κατηγορίες.

**A.6.** Η διεύρυνση του σκοπού της ΕΑΣ, με την προσθήκη στο άρθρο 38 του ν. 3863/2010 της δυνατότητας διάθεσης μέρους του προϊόντος της υπέρ του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων, ήτοι υπέρ προνοιακού σκοπού, αρχικώς με τον ν. 4024/2011 και, στη συνέχεια, με τους νόμους 4052/2012 και 4075/2012, δυνατότητα που ενεργοποιήθηκε κατά την επίδικη περίοδο, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις ΙΧ. ΣΤ και Ζ της παρούσας και για την ταυτότητα του νομικού λόγου, ισχύει και στο πλαίσιο του ειδικού συνταξιοδοτικού ν. 3865/2010, παρά την μη ρητή προσθήκη στο άρθρο 11 αυτού σχετικών ρυθμίσεων, δεν αναιρεί τον προέχοντα σκοπό της επίμαχης εισφοράς, που συνίσταται στην χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος μεσοπρόθεσμα υπό μορφή κάλυψης των ελλειμμάτων των ΦΚΑ και μακροπρόθεσμα με την ανάληψη μέρους του βάρους των καταβαλλόμενων από αυτούς κυρίων συντάξεων. Επομένως, δεν αλλοιώνει ουσιωδώς ούτε την φύση της εισφοράς ως προς τους συνταξιούχους του Δημοσίου, ως προεχόντως κοινωνικού πόρου, στον βαθμό μάλιστα που η συμβολή τους στην εκπλήρωση των προνοιακών αυτών σκοπών ανάγεται, επίσης, στη βάση της διαταμειακής κοινωνικής αλληλεγγύης υπέρ των υπερηλίκων συνταξιούχων των ΦΚΑ, αλλά και του ίδιου του Δημοσίου. Συνεπώς, ανεξαρτήτως του εάν η επιβάρυνση των συντάξεων με εισφορά για τους συγκεκριμένους προνοιακούς σκοπούς θα ήταν,

στην προκείμενη περίπτωση, συμβατή με τις ρυθμίσεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος και τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου, όπως έχει θεσπισθεί και με βάση την κύρια αποστολή της παραμένει αντίθετη στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Αφού δε, η χρηματοδότηση του προνοιακού αυτού σκοπού δεν ρυθμίσθηκε με την τεχνική του επιμερισμού της εισφοράς, ήτοι ως ποσοστό επί της παρακράτησης, αλλά ως δυνατότητα διάθεσης μέρους του προϊόντος της ΕΑΣ έχει δευτερογενή χαρακτήρα και δεν επιδρά στην κρίση περί της αντισυνταγματικότητας της εισφοράς. Ως εκ τούτου και ενόψει της μη προβολής σχετικών ισχυρισμών από το Δημόσιο, αλλά και της μη προσκόμισης σχετικών στοιχείων, το ποσό της εισφοράς εκάστου συνταξιούχου που αναλογούσε στην κάλυψη των αναγκών του Προγράμματος δεν δύναται να διαχωρισθεί από το λοιπό τμήμα της παρακράτησης, με συνέπεια η ικανοποίηση των σχετικών αξιώσεων, λόγω της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων να συμπαρασύρει και το μέρος εκείνο που διετέθη για τον εν λόγω προνοιακό σκοπό.

**Β.** Η ΕΑΣ θεωρούμενη και ως αμιγές μέτρο διαταμειακής – διαγενεακής αλληλεγγύης, ανεξάρτητο της νομοθετικής στόχευσης για εν ευρεία έννοια ανταποδοτικότητα όπως αποτυπώθηκε στην αιτιολογική έκθεση της οικείας διάταξης, αντιβαίνει στην, κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και στην, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, αρχή της αναλογικότητας. Και τούτο, διότι δεν αιτιολογείται επαρκώς ούτε η επιβολή καθ' εαυτήν του επίμαχου βάρους αποκλειστικώς στους συνταξιούχους

της παρούσας γενεάς τόσο του Δημοσίου, όσο και των ΦΚΑ, ως ενιαίας κατηγορίας, ενόψει του ότι το μέτρο αυτό υπερβαίνει τα όρια του συνταξιοδοτικού σχήματος και των κατ' ιδίαν ασφαλιστικών κοινοτήτων, στις οποίες ανήκουν οι βαρυνόμενοι με αυτό, ούτε η εσωτερική διαρρύθμιση της οικείας εισφοράς, ως προς τον καθορισμό του ύψους και των συντελεστών της, καθιστώντας μη εφικτό και τον σχετικό δικαστικό έλεγχο. Ειδικότερα, δοθέντος ότι αιτιολογική βάση για την θεσμοθέτηση αυτής της μορφής διαταμειακής/διαγενεακής αλληλεγγύης αποτέλεσε η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης των ελλειμμάτων του ασφαλιστικού συστήματος, του οποίου ύπατος εγγυητής είναι το Κράτος, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, με την εισφορά αυτή επιβάλλεται, κατά μερική υποκατάσταση της εγγυητικής ευθύνης του Κράτους, ένα πρόσθετο βάρος στην κατηγορία των συνταξιούχων σε σχέση με τους λοιπούς πολίτες και ασφαλισμένους, οι οποίοι μετέχουν στην χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης είτε μέσω της φορολογίας (εθνική – κοινωνική αλληλεγγύη), όπως και οι συνταξιούχοι, είτε μέσω των εισφορών ενεργείας. Οι τελευταίες, άλλωστε, διέπονται αφενός από την αρχή της ανταποδοτικότητας αφού θεμελιώνουν ασφαλιστική προσδοκία και αφετέρου από την αρχή της εσωτερικής- επαγγελματικής ασφαλιστικής αλληλεγγύης, καθόσον εκδηλώνονται εντός της ασφαλιστικής κοινότητας και δεν συνιστούν δημόσιο βάρος κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Σ/τος, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις VI. Α.2 και VIII. Α της παρούσας, με συνέπεια να μην αποτελούν συγκρίσιμο μέγεθος με την επίμαχη εισφορά, που αποτελεί δημόσιο βάρος, υπό την έννοια της ανωτέρω συνταγματικής ρύθμισης. Περαιτέρω, λαμβανομένου

υπ' όψιν ότι οι βαρυνόμενοι με την ΕΑΣ συνταξιούχοι, δεν είναι η μόνη κατηγορία που αντλεί ωφέλεια από την βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος ως συνόλου και ειδικότερα των κλάδων κυρίας σύνταξης, αφού άμεση ωφέλεια από το σύστημα αυτό αντλεί και ο ενεργός ασφαλισμένος πληθυσμός, η επιλογή του νομοθέτη να θεσμοθετήσει ένα τέτοιο δια- ταμειακό βάρος μόνον σε βάρος της κατηγορίας των συνταξιούχων και, μάλιστα, όσων οι συντάξεις υπερβαίνουν το ποσό των 1.400 ευρώ, έπρεπε να αιτιολογηθεί ειδικά, αφού συνιστά κατ' αρχήν απόκλιση από την κατ' άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της καθολικότητας των βαρών, καθόσον με τον επίμαχο γενικευμένο κοινωνικοασφαλιστικό πόρο επιφορτίζεται συγκεκριμένη κατηγορία. Και τούτο, διότι το χρέος της διαγενεακής αλληλεγγύης, που αποτελεί κατά την εισηγητική έκθεση των σχετικών νομοθετημάτων την δικαιολογητική βάση θεσμοθέτησης της ΕΑΣ απαιτείται να επιρρίπτεται ισομερώς σε όλες τις γενεές. Εφόσον, λοιπόν, ο νομοθέτης επέλεξε να οργανώσει το σύστημα της διαγενεακής αλληλεγγύης μέσω της εισφοράς αυτής, που διατίθεται για την τροφοδότηση Αποθεματικών Κεφαλαίων Εθνικής Σύνταξης, συνδεδόμενων με την κοινωνική ασφάλιση, σε βάση ευρύτερη εκείνης των κατ' ιδίαν συνταξιοδοτικών σχημάτων και των ασφαλιστικών κοινοτήτων, με συνέπεια η επίμαχη εισφορά να καταβάλλεται αδιακρίτως σε όλους τους ασφαλιστικούς φορείς, πλην Δημοσίου, επιτρέποντας σταυροειδείς χρηματοδοτήσεις και θυσίες συνταξιούχων υπέρ ασφαλιστικών φορέων με τους οποίους αυτοί δεν έχουν καμία σύνδεση, ώφειλε στις προπαρασκευαστικές του νόμου πράξεις να αιτιολογεί τους λόγους δημοσίου συμφέροντος για τους

οποίους επέλεξε αυτήν την κατηγορία των ασφαλισμένων (συνταξιούχους) και δεν κατένειμε το εν λόγω δια-ταμειακό βάρος και στους λοιπούς πολίτες - ενεργούς ασφαλισμένους, οι οποίοι μάλιστα φέρουν, καθ' ομολογία του ίδιου του νομοθέτη, μέρος της κοινωνικής ευθύνης για την εμφάνιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της κοινωνικής ασφάλισης (εισφοροαποφυγή, εισφοροδιαφυγή). Οι λόγοι δε αυτοί έπρεπε να συνάπτονται είτε με την ιδιαίτερη εισφοροδοτική ικανότητα της επιλεγείσας ως αποκλειστικώς βαρυνόμενης κατηγορίας σε σχέση με τις εξαιρούμενες (βλ. πάντως και τους νόμους 3833/2010, 3845/3010, 3847/2010, με τους οποίους είχαν επιβληθεί περικοπές στις συντάξεις στο πλαίσιο των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, τα έκτακτα φορολογικά μέτρα που επιβάρυναν φυσικά πρόσωπα, μεταξύ των οποίων και τους συνταξιούχους, αλλά και όλες τις ύστερες νομοθετικές επεμβάσεις στο εισόδημα της κατηγορίας αυτής), είτε με λόγους ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους έπρεπε να απαλλαγούν οι ενεργοί ασφαλισμένοι πολίτες από την πρόσθετη αυτή επιβάρυνση, κατά τρόπον ώστε να καθίσταται δικαιολογημένη κατά το Σύνταγμα η εν λόγω διάκριση, όπως εκτέθηκε στη σκέψη V. Γ της παρούσας.

**B.1.** Η επίκληση των δυσμενών ασφαλιστικών δεικτών, της διατάραξης της ασφαλιστικής ισορροπίας και δη της αναλογίας ενεργών ασφαλισμένων - συνταξιούχων, όπως εκτίθενται στις αιτιολογικές εκθέσεις των σχετικών νομοθετημάτων, συνιστούν λόγους που δικαιολογούν μόνον κατ' αρχήν την αναγκαιότητα λήψης μέτρων (περικοπή συνταξιοδοτικής δαπάνης – αύξηση εσόδων του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος) και όχι την επίρριψη του

σχετικού γενικευμένου κοινωνικοασφαλιστικού βάρους στην κατηγορία των συνταξιούχων, οι οποίοι εμφανίζουν και εγγενή δυσχέρεια αναπλήρωσης του εισοδήματός τους σε σχέση με τους ενεργούς. Όπως, άλλωστε, εκτέθηκε και στην προηγούμενη σκέψη, τυχόν δικαιολογημένη λήψη άλλων μέτρων περικοπής των συνταξιοδοτικών παροχών ανά φορέα, ως μέσου αυτοχρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού και ασφαλιστικού συστήματος ακόμη και με το ίδιο οικονομικό αποτέλεσμα για τους βαρυνόμενους συνταξιούχους δεν αναιρούν την παθολογία του επίμαχου μέτρου της ΕΑΣ, όπως αυτό οργανώθηκε από τον νομοθέτη, ήτοι σε διαταμειακή βάση. Σημειωτέον ότι στο εκτεθέν στη σκέψη ΙΧ. Γ.6 της παρούσας Πόρισμα Επιτροπής Ειδικών, διατυπώθηκαν προτάσεις για την διαρθρωτική αντιμετώπιση του ζητήματος χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης, κατ' αρχήν συμβατές προς την αρχή της καθολικότητας των δημοσίων βαρών (επιβολή φόρου υπέρ της κοινωνικής ασφάλισης στο σύνολο του πληθυσμού που δεν θα απέκλειε και τον περιορισμό των εισφορών των ενεργών ασφαλισμένων, επιβολή βαρών επί συγκεκριμένων πολυτελών συναλλαγών, αποτίμηση απόδοσης των ήδη θεσμοθετηθέντων κοινωνικών πόρων), οι οποίες δεν προκύπτει ότι εξετάστηκαν κατά την νομοθέτηση των οικείων ρυθμίσεων (βλ. σχετικώς Πρακτικά Συζητήσεων στην Βουλή) και πάντως δεν αποκλείσθηκε αιτιολογημένα η εφαρμογή τους. Μία τέτοια δε αιτιολόγηση δεν θα συνιστούσε επεξήγηση της δικαστικώς ανέλεγκτης πολιτικής ευχέρειας του νομοθέτη να λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση της ασφαλιστικής κρίσης, αλλά αιτιολόγηση της ρωγμής που αυτός εισήγαγε από τη αρχή της καθολικότητας των δημοσίων βαρών, κατ'

άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Και τούτο στον βαθμό, που εν προκειμένω ο νομοθέτης δεν προέβη απλώς σε άσκηση της κατ' αρχήν ευχέρειάς του για περιστολή της συνταξιοδοτικής και κοινωνικοασφαλιστικής δαπάνης (περικοπή συντάξεων) αντί της αύξησης των εσόδων (πχ. αύξηση φορολογίας, αύξηση εισφορών ενεργείας) αλλά, ενόψει του τρόπου οργάνωσης της αλληλεγγύης σε διαταμειακό επίπεδο, σε επιλογή συγκεκριμένης κατηγορίας για την επιβολή γενικευμένου κοινωνικοασφαλιστικού βάρους, την οποία οφείλει και να αιτιολογήσει, προκειμένου να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος τήρησης της ανωτέρω συνταγματικής αρχής, κατά εκτεθέντα στη σκέψη V. Δ.2 της παρούσας. Μόνο δε το γεγονός ότι οι συνταξιούχοι της παρούσας γενεάς και βαρυνόμενοι με την εισφορά καρπούνται άμεσα της συνταξιοδοτικής δαπάνης δεν συνιστά στοιχείο ικανό να δικαιολογήσει την επιβολή του βάρους αποκλειστικά σ' αυτούς, καθόσον με το επίμαχο μέτρο δεν επιδιώχθηκε μόνον η περιστολή των δαπανών, που θα δικαιολογούσε ενδεχομένως την επιβολή μέτρου σε ενδοταμειακή βάση, αλλά η μεταφορά πόρων από Ταμείο σε Ταμείο με την επιβολή γενικευμένου διαταμειακού βάρους. Εξ άλλου, όπως εκτέθηκε στη σκέψη VII της παρούσας, ο συνταγματικός όρος «κοινωνική ασφάλιση» (άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος), δεν συνδέεται μόνον με την λειτουργία της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), αλλά εμπεριέχει ως εγγενές στοιχείο του την έννοια της ασφάλισης, η οποία επιτρέπει τον καταμερισμό ανάμεσα στα πρόσωπα (ασφαλισμένους) του βάρους αποκατάστασης του κινδύνου που επέρχεται σε κάποιους εξ αυτών. Στον βαθμό, λοιπόν, που διά της ΕΑΣ επέρχεται μερική αντιστροφή της συνήθους φοράς της

διαγενεακής αλληλεγγύης, η οποία λειτουργεί εντός κάθε ασφαλιστικής κοινότητας με φορά από τους ενεργούς ασφαλισμένους προς τους συνταξιούχους και εισήχθη με αυτήν μία ευρύτερη και ποιοτικά διαφορετική μορφή αλληλεγγύης σε διαταμειακή βάση, η απόκλιση από τον κανόνα της καταβολής εισφορών στον ενεργό βίο και η καταβολή πρόσθετου γενικευμένου βάρους υπέρ της κοινωνικής ασφάλισης θα έπρεπε, προκειμένου να τηρηθεί η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος) εντός του ασφαλιστικού συστήματος, να τύχει ειδικής αιτιολογίας, τόσο ως προς τους λόγους μη επίρριψης αντιστοίχου βάρους και στους ενεργούς ασφαλισμένους, λόγοι που πρέπει να συνδέονται με την εισφοροδοτική τους ικανότητα όσο και ως προς τους λόγους δημοσίου συμφέροντος που εμπόδισαν το Κράτος, ως εγγυητή της κοινωνικής ασφάλισης, να θεσμοθετήσει άλλους πόρους για την χρηματοδότηση του συστήματος, κατά τρόπον ώστε να δύναται να δικαιολογηθεί η διάκριση σε βάρος της τάξης των συνταξιούχων της παρούσας γενεάς. Το γεγονός δε, ότι και από την άποψη της λειτουργίας του συνταξιοδοτικού - ασφαλιστικού συστήματος οι συνταξιούχοι της παρούσας γενεάς καρπούνται άμεσα τους πόρους των κεφαλαίων των ασφαλιστικών κοινοτήτων στις οποίες εντάσσονται, τα οποία σχηματίζονται από τις εισφορές των ενεργών ασφαλισμένων δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την επιβολή του επίμαχου γενικευμένου βάρους στην κατηγορία αυτή αφού τούτο, ως εκ του διαταμειακού του χαρακτήρα δεν λειτουργεί ως μέσο συμβολής των συνταξιούχων στην βιωσιμότητα του ασφαλιστικού κεφαλαίου από το οποίο επωφελούνται αλλά του συνταξιοδοτικού - ασφαλιστικού συστήματος

γενικότερα, δεδομένης και της πολλαπλότητας των ασφαλιστικών φορέων (βλ. κατ' αναλογία το προμνησθέν Γαλλικό σύστημα της Γενικευμένης Κοινωνικής Εισφοράς και της Εισφοράς για την Απόσβεση του Κοινωνικού Χρέους, που βαρύνει το σύνολο του ασφαλισμένου πληθυσμού της Γαλλίας, τόσο των ενεργών όσο και των μη ενεργών, απόφ. Γαλ. Συντ/κού Συμβουλίου Νο 90-285 της 28ης Δεκεμβρίου 1990 και απόφαση Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου 116/2013, με την οποία κρίθηκε ότι εισφορά αλληλεγγύης φορολογικού χαρακτήρα επιβληθείσα μόνον σε υψηλοσυνταξιούχους παραβίαζε την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και δη την αρχή της καθολικότητας αυτών). Κατόπιν αυτών και δοθέντος ότι δεν περιλαμβάνεται τέτοια ειδική αιτιολογία ούτε στις προπαρασκευαστικές πράξεις του οικείου νομοθετήματος, ούτε στους σχετικούς ισχυρισμούς του Δημοσίου, δεν προκύπτει ότι τηρήθηκε η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών. Ο ισχυρισμός δε του Δημοσίου ότι ελήφθησαν και άλλα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής (έκτακτη εισφορά φυσικών προσώπων, άρθρο 18 του ν. 3758/2009, μειώσεις μισθών με τον ν. 3833/2010, αύξηση συντελεστών ΦΠΑ και ΕΦΚ (άρθρο 12-13 του ν. 3833/2010), έκτακτη εφάπαξ εισφορά οικ. έτους 2010 (άρθρο 29 ν. 3986/2011), έκτακτη εισφορά αλληλεγγύης (άρθρο 29 του ν. 3986/2011), τέλος επιτηδεύματος στους ελεύθερους επαγγελματίες (άρθρο 31 του ν. 3986/2010), τέλος ακίνητης περιουσίας (άρθρο 53 του ν. 4021/2010) για λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, δεν αναιρεί τις ανωτέρω παραδοχές αφενός διότι πρόκειται για βάρη επιβληθέντα εκτός του συνταξιοδοτικού και κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος για ειδικούς ή γενικούς φορολογικούς σκοπούς μη δυνάμενα να

συγκριθούν με το επίμαχο κοινωνικοασφαλιστικό βάρος και αφετέρου διότι ως εκ της ευρύτητας του πεδίου εφαρμογής μερικών εκ των ανωτέρω μέτρων αυτά επιβλήθηκαν και σε βάρος των συνταξιούχων.

**B.2.** Εξ άλλου, ενόψει των αρχών της καθολικότητας και αναλογικότητας των βαρών κατά τα άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, ως προς το μέτρο συμβολής των συνταξιούχων στην χρηματοδότηση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος σε σχέση με τους ενεργούς ασφαλισμένους και παρά την κατ' αρχήν μη συγκρισιμότητα των εισφορών έκαστης κατηγορίας, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, έπρεπε να αιτιολογηθεί από τον νομοθέτη εάν με την ΕΑΣ στο ύψος που αυτή επιβάλλεται, γίνεται, τηρουμένων των αναλογιών, σύμμετρη για την εξισορρόπηση του ασφαλιστικού συστήματος κατανομή του βάρους της διαγενεακής αλληλεγγύης στους συνταξιούχους. Τούτο δε, λαμβανομένων υπ' όψη του προεκτεθέντος βασικού κανόνα της ασφάλισης κατά τον οποίο η εκδήλωση της αλληλεγγύης γίνεται κατ' αρχήν από τους ενεργούς ασφαλισμένους στους συνταξιούχους, η ανατροπή δε του κανόνα αυτού πρέπει να είναι απολύτως αιτιολογημένη ως προς το μέτρο αυτής, ενόψει των ιδιαιτεροτήτων της βαρυνόμενης κατηγορίας από την άποψη αφενός της αδυναμίας αναπλήρωσης του εισοδήματός της και αφετέρου του μικρού βαθμού ωφέλειας που αντλούν οι συνταξιούχοι από τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος λόγω της ηλικίας τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να διαγνωσθεί ο σεβασμός των ανωτέρω αρχών και ο μη ευκαιριακός και αυθαίρετος τρόπος προσδιορισμού της συμβολής των συνταξιούχων με την επίμαχη εισφορά. Συγκεκριμένα, η ΕΑΣ, ως εκ του διαρκούς και διαρθρωτικού

της χαρακτήρα, έπρεπε να ενταχθεί συνεκτικώς, με διαφάνεια και συνέπεια στην ασφαλιστική μεταρρύθμιση των νόμων 3863/2010 και 3865/2010, με σχετική αναλογιστική προβολή του προϊόντος της σε μεσομακροπρόθεσμη βάση σε συνάρτηση και με τις εισφορές των ενεργών ασφαλισμένων, την κρατική χρηματοδότηση και τους λοιπούς ειδικώς συνεστημένους κοινωνικούς πόρους, σχετική δε τεκμηρίωση δεν έγινε ούτε από τις αιτιολογικές εκθέσεις των νόμων που θέσπισαν την εφαρμογή της (ν. 3863/2010, ν. 3865/2010), ούτε από εκείνες που θέσπισαν την αύξηση του ύψους της (ν. 3985/2011, 3986/2011, 4002/2011), αλλά ούτε και από το συνοδευτικό στον ν. 3863/2010 τεχνικό σημείωμα, στο οποίο η επίμαχη εισφορά, απλώς μνημονεύεται ως περικοπή του ύψους της σύνταξης, χωρίς να προκύπτει η καθ' οιονδήποτε τρόπο ενσωμάτωση και αξιοποίησή της στα παρατιθέμενα αναλογιστικά μοντέλα ως μέσου χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης μέσω του ΑΚΑΓΕ και του οικείου Ειδικού Λογαριασμού. Δεν είναι δε επαρκής για την κατά τα ανωτέρω πλήρη αιτιολόγηση του επίδικου μέτρου ούτε η απλή εκτίμηση της σχέσης των βαρυνόμενων συντάξεων με το κατώτατο όριο διαβίωσης, που γίνεται στο οικείο τεχνικό σημείωμα, η οποία συνιστά αιτιολόγηση του μέτρου, μόνον από την άποψη του σεβασμού της αξιοπρεπούς διαβίωσης κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος και όχι τεκμηρίωση της αναλογίας που τηρήθηκε κατά την συμβολή των συνταξιούχων στην διασφάλιση της ισορροπίας του συστήματος και στο πλαίσιο αυτό και της συνταγματικά κατοχυρωμένης αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, όπως αυτή ισχύει αφενός για τους συνταξιούχους του Δημοσίου (βλ. σχετικώς την σκέψη VI. Α.3 της παρούσας)

και αφετέρου για τους κοινούς ασφαλισμένους (βλ. σχετικά την σκέψη VII. Δ και Δ.1 της παρούσας και πρβλ. απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135, βλ. σχετικά ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, με τις οποίες κρίθηκε η συμβατότητα της ΕΑΣ προς τις διατάξεις των άρθρων 22 παρ. 5, 4 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, μόνο όμως για τους κοινούς ασφαλισμένους και μόνο από την άποψη της περικοπής του ύψους της σύνταξης, ενόψει και των προβληθέντων ενώπιόν του ισχυρισμών και όχι από την άποψη του διαρθρωτικού μέτρου, ζήτημα για το οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας επιφυλάχθηκε ρητώς). Περαιτέρω, η απλή σύγκριση εκ μέρους του νομοθέτη του ύψους της ΕΑΣ με την εισφορά υπέρ ΛΑΦΚΑ που είχε θεσμοθετηθεί σε συντάξεις άνω των 100.000 δρχ. με το ν. 2084/1992, όπως αυτή αποτυπώθηκε στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3863/2010 και στις σχετικές συζητήσεις στη Βουλή (βλ. τα Πρακτ. Συν/σης της Βουλής ΡΞ/7.7.2010, σελ. 59 και ΡΞΕ/14.7.2010 και τις εισηγήσεις του αρμοδίου Υπουργού) παρίσταται προδήλως απρόσφορη για την αιτιολόγηση και τεκμηρίωση της επίδικης εισφοράς, από την άποψη των αρχών της ισότητας στα βάρη και της αναλογικότητας, ενώ από τις σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες νομοθέτησης των επίμαχων ρυθμίσεων δεν προκύπτει ότι εκτιμήθηκε καθ' οιονδήποτε τρόπο ο βαθμός και η αναλογία συμβολής των ενεργών ασφαλισμένων σε σχέση με τους συνταξιούχους για την ανάταξη του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος (βλ. Πρακτ. Συν/σης της Βουλής ΡΞ/7.7.2010 εισήγηση αρμοδίου Υπουργού «... Έπρεπε να βάλουμε ένα όριο.

Από 1.401 ευρώ και άνω έχουμε τη λειτουργία αυτής της συνεισφοράς αλληλεγγύης. Κάπου έπρεπε να μπει ένας αριθμός. Θα μπορούσε να μπει στα 1.300 ή στα 1.500. Κάπου θα έμπαινε. Για το λίγο παρακάτω θα δημιουργούνται τα ερωτήματα που θέτετε ...»). Εξ άλλου, ανεξαρτήτως του ότι όπως εκτέθηκε στη σκέψη V. Δ.2 της παρούσας, ο νομοθέτης οφείλει, ενόψει της αρχής του Κράτους Δικαίου και της αρχής της ασφάλειας δικαίου να αιτιολογεί προσηκόντως τις θεσπιζόμενες από αυτόν ρυθμίσεις, ιδίως όταν επιβάλλονται διαρθρωτικού και διαρκούς χαρακτήρα βάρη, υποχρέωση που δεν έχει τηρηθεί επαρκώς εν προκειμένω, πάντως ούτε το καθ' ου Ελληνικό Δημόσιο εισέφερε με το υπόμνημά του στοιχεία από τα οποία να συμπληρώνεται η ελλιπής αιτιολογία και από τα οποία να προκύπτει η τήρηση των ανωτέρω αρχών. Τούτο δε, ενόψει τόσο των ισχυρισμών του ενάγοντος περί παραβίασης των αρχών αυτών ως προς το μέτρο συμβολής των κατηγοριών στην βιωσιμότητα του συστήματος διά της σύγκρισης του ύψους των εισφορών των ενεργών ασφαλισμένων και της κατηγορίας των συνταξιούχων στην οποία ανήκει, όσο και της κατ' άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ επίρριψης του σχετικού βάρους στο καθ' ου Ελληνικό Δημόσιο, αφού λόγω του τεχνικού χαρακτήρα του προς διάγνωση ζητήματος που αφορά στην αναλογιστική και οικονομική μελέτη του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, μόνον αυτό θα μπορούσε να έχει ευχερή πρόσβαση στα κρίσιμα για τη διάγνωση του ζητήματος στοιχεία (πρβλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 9.6.2005 Fadeyeva κατά Ρωσίας, παρ. 79, της 24.4.2003 Aktas κατά Τουρκίας, παρ. 272).

Γ. Στο μέτρο, τέλος, που η ΕΑΣ δεν αποτελεί έκτακτο δημοσιονομικό μέτρο προς ελάφρυνση του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά διαρθρωτικού χαρακτήρα παρέμβαση, υπό μορφή πάγιου μηχανισμού χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης, εντασσόμενη στο πλαίσιο της επιχειρηθείσας με τους νόμους 3863 και 3865/2010 κοινωνικοασφαλιστικής μεταρρύθμισης, και μόνη η έλλειψη ώριμης, πλήρους και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης, από την οποία να προκύπτει το αναγκαίο και πρόσφορο τόσο της επιβολής της εισφοράς στην κατηγορία των συνταξιούχων, όσο και του ύψους της για την βιωσιμότητα του συστήματος, σύμφωνα και με όσα έγιναν δεκτά στην προηγούμενη σκέψη, συνιστά παραβίαση της απορρέουσας από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σχετικής υποχρέωσης του νομοθέτη, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις VII. Γ και VIII της παρούσας, για την διασφάλιση της αναλογιστικής και οικονομικής βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος αλλά και της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου, όπως βασίμως ισχυρίζεται ο ενάγων, κατ' εκτίμηση του δικογράφου του, τα όσα δε αντίθετα ισχυρίζεται το Ελληνικό Δημόσιο είναι απορριπτέα ως αβάσιμα. Τούτο δε, καθιστά μη σύννομη την επιβολή της επίμαχης εισφοράς και ως προς τους βαρυνόμενους με αυτήν συνταξιούχους του Δημοσίου, οι οποίοι δεν εντάσσονται μεν στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, πλην εν προκειμένω συμμετέχουν σε μηχανισμό χρηματοδότησης και ενίσχυσης της αναλογιστικής βάσης του συστήματος αυτού. Την σχετική συνταγματική απαίτηση δεν δύναται, άλλωστε, να καλύψει το συνοδευτικό στον ν. 3863/2010 «Τεχνικό Σημείωμα προς την Εθνική Αναλογιστική Αρχή», από το περιεχόμενο του οποίου, όπως αυτό

εκτίθεται στη σκέψη ΙΧ. Γ.5 της παρούσας, προκύπτει ότι δεν έχουν αποτυπωθεί με σαφήνεια ούτε οι φορείς τα ελλείμματα των οποίων θα καλύψει το προϊόν της ΕΑΣ ούτε το ύψος των ελλειμμάτων αυτών, ενώ δεν προκύπτει ούτε αποτίμηση των ήδη συνεστημένων πόρων του ΑΚΑΓΕ, κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 149 και 150 του ν. 3655/2006 (βλ. σχετική επισήμανση και του Πορίσματος της Επιτροπής Ειδικών, στη σκέψη ΙΧ. Γ.6 της παρούσας). Η έλλειψη αυτή δεν δύναται εν προκειμένω να δικαιολογηθεί από το ραγδαίο της δημοσιονομικής κρίσης και τον επείγοντα χαρακτήρα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, δοθέντος ότι η ΕΑΣ, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, συνιστά διαρκές ασφαλιστικό βάρος διαρθρωτικού χαρακτήρα και όχι μονοσήμαντο μέτρο απλής δημοσιονομικής περιστολής δαπανών. Η δε κρίση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος είχε ήδη διαπιστωθεί και στο πλαίσιο όλων των προηγούμενων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων (βλ. σχετικώς τη σκέψη ΙΧ. Α.1 της παρούσας), ενώ η σύσταση του ΑΚΑΓΕ ως Αποθεματικού Εθνικής Σύνταξης, συνδεδόμενου με την κοινωνική ασφάλιση, χρονολογείται ήδη από το έτος 2008, από το οποίο έπρεπε τουλάχιστον να έχουν μελετηθεί η μεθοδολογία και οι πόροι κάλυψης των αναγκών των κλάδων κύριας σύνταξης των ΦΚΑ. Εξ άλλου, η έλλειψη σχετικής μελέτης και η μη συνεκτική και συνεπής ένταξη της ΕΑΣ στην κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση κατά παράβαση του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος περί της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος και της αρχής της ασφάλειας δικαίου επιβεβαιώθηκε με την προσθήκη και άλλων προνοιακού χαρακτήρα σκοπών της ΕΑΣ και δη της κάλυψης των δαπανών του Προγράμματος της Κατ' Οίκον Φροντίδας Ηλικιωμένων (βλ. κατ' αναλογία

απόφαση Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας Νο 575/14 της 14.8.2014 με την οποία κρίθηκε ότι η μη συνεκτική ένταξη συναφούς προς την επίδικη εισφοράς στην ασφαλιστική μεταρρύθμιση του πορτογαλικού συνταξιοδοτικού συστήματος έθιγε την αρχή της ασφάλειας δικαίου).

Δ. Κατ' ακολουθία πάντων των προεκτεθέντων και δεκτών γενομένων, οι διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010, 11 του ν. 3865/2010, καθ' ο μέρος επιβλήθηκε με αυτές εισφορά 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 καθ' ο μέρος αυξήθηκε με αυτές το ύψος της επίμαχης εισφοράς για του συνταξιούχους του Δημοσίου είναι αντίθετες προς τις ρυθμίσεις των άρθρων 4 παρ.1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές. Δοθέντος δε, ότι οι συνταγματικές αυτές διατάξεις παρέχουν μείζονα προστασία από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που επιβάλλει συγκεκριμένη στάθμιση ως προς την τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου με τα μέτρα επέμβασης στην περιουσία δημοσίου συμφέροντος και των θιγόμενων περιουσιακών δικαιωμάτων (βλ. μεταξύ άλλων αποφ. ΕΔΔΑ της 7.5.2013 Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος, της 3.10.2013 Γιαβή κατά Ελλάδος και της 25.9.2014 Βιαροπούλου κατά Ελλάδος), παρέλκει η εξέταση τυχόν παραβίασης της διάταξης αυτής, ενώ παρέλκει ως αλυσιτελής και η εξέταση των υπολοίπων ισχυρισμών του ενάγοντος επί επιμέρους ζητημάτων αντισυνταγματικότητας των εν λόγω ρυθμίσεων.

**XI.** Μειοψήφησαν οι Αντιπρόεδροι Σωτηρία Ντούνη και Χρυσούλα Καραμαδούκη και οι Σύμβουλοι Γεώργιος Βοΐλης, Ελένη Λυκεσά, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Γεωργία Τζομάκα και Βιργινία Σκεύη, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: Με την εμφάνιση της οξύτατης δημοσιονομικής κρίσης στις αρχές του 2010, ο νομοθέτης, εκτιμώντας ότι υφίστατο άμεσος κίνδυνος κατάρρευσης της οικονομίας και χρεοκοπίας της Χώρας και ότι ο μόνος τρόπος για να αντιμετωπισθεί η κατάσταση ήταν η προσφυγή στη χρηματοδοτική υποστήριξη από τα κράτη της Ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, υιοθέτησε, έναντι της υποστηρίξεως αυτής, ένα μείζον πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπούσε στην, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, αντιμετώπιση τόσο της άμεσης μείωσης των δαπανών της «γενικής κυβέρνησης» και επομένως της μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης της χώρας, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών που συνιστούν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, ενόψει της καθιερούμενης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η επιβολή της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) και η συνακόλουθη μείωση των συντάξεων όσων συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο Ταμείο εντάσσεται, προεχόντως κατά την πρώτη φάση εφαρμογής της (που αφορά το επίδικο στη συγκεκριμένη

υπόθεση χρονικό διάστημα), στο πλαίσιο των μέτρων που έχουν ως βάση τις προβλέψεις του ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α' 65/6.5.2010) (Μνημόνιο Ι) για την εξεύρεση πόρων προς αντιμετώπιση της έκτακτης ανάγκης στην οποία βρέθηκε η Χώρα, με τον περιορισμό της κρατικής συμμετοχής στα ελλείμματα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, καθόσον είχε διαπιστωθεί ότι οι μεγαλύτερες υπερβάσεις ετησίως στον προϋπολογισμό προέρχονταν συστηματικά από τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, με αποκορύφωμα την αύξηση της τακτικής και έκτακτης κρατικής χρηματοδότησης το έτος 2009 στα 17 δισεκατομμύρια ευρώ ή στο ποσοστό 7,22% του ΑΕΠ. Ενόψει δε των όλως εξαιρετικών περιστάσεων υπό τις οποίες θεσπίστηκε καθώς και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της, ήτοι του ύψους αυτής και της επιβολής της σε μεσαίες και υψηλές συντάξεις, δεν αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, καθώς δεν παρίσταται, πάντως, προδήλως απρόσφορη ή μη αναγκαία να υπηρετήσει το δημόσιο σκοπό για τον οποίο επιβλήθηκε, ούτε το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης των συνταξιούχων θίγει. Δεδομένων, άλλωστε, των ανωτέρω συνθηκών θέσπισής της ήταν αρκετή η αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη για την ύπαρξη, τη σοβαρότητα και τον άμεσο χαρακτήρα της απειλής, καθώς και για την ανάγκη, εν όψει των περιστάσεων, να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση της κατάστασης και επομένως δεν απαιτείτο η σύνταξη ειδικής μελέτης ως αναγκαίου όρου για τη λήψη του ως άνω νομοθετικού μέτρου, ούτε παρίσταται αναγκαία η μελέτη αυτή για τον έλεγχο της συνταγματικότητας του

μέτρου, ο οποίος, άλλωστε, είναι έλεγχος ορίων και δεν εκτείνεται στην ορθότητα των επιλογών του νομοθέτη.

Περαιτέρω, οι συνταξιούχοι του Δημοσίου ως μέλη της ασφαλιστικής κοινότητας υπό την ευρεία έννοια, καλούνται μέσω του μηχανισμού αυτού να συνεισφέρουν, στο πλαίσιο της κοινωνικής, εθνικής αλληλεγγύης και της αλληλεγγύης των γενεών, στην εξοικονόμηση των δαπανών του κράτους, το οποίο κατά το ποσό των εισφορών της εν λόγω κατηγορίας συνταξιούχων θα αποφύγει την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με την αντίστοιχη δαπάνη, εξασφαλίζοντας μακροπρόθεσμα και τη δυνατότητα του κράτους να εγγυάται την καταβολή συντάξεων σε όλους στο πλαίσιο εκπληρώσεως της δικής του πλέον εγγυητικής ευθύνης για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ΦΚΑ (στους οποίους υπάγονται και οι προσλαμβανόμενοι από 1.1.2011 και μετά στο Δημόσιο) ή την εν γένει χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφαλίσεως προκειμένου να καταστεί το ασφαλιστικό – συνταξιοδοτικό σύστημα βιώσιμο, προς όφελος και των μελλοντικών γενεών. Στο πλαίσιο αυτό η νομική τους θέση δεν διαφοροποιείται ουσιωδώς από εκείνη των κοινών ασφαλισμένων και επομένως, δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος η επιβάρυνση και των συνταξιούχων του Δημοσίου με την εν λόγω εισφορά, έστω και αν δεν είναι άμεσα ωφελούμενοι από το προϊόν αυτής, όπως άλλωστε άμεσα ωφελούμενοι δεν είναι ούτε οι συνταξιούχοι μη ελλειμματικών φορέων κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίοι καλούνται να συμβάλουν στην κάλυψη ελλειμμάτων φορέων με τους οποίους δεν συνδέονται. Επιπλέον η ΕΑΣ εντάσσεται στο σύνολο των μέτρων που ελήφθησαν για την εφαρμογή του

πρώτου Μνημονίου, τα οποία μέσω περικοπών αποδοχών και συντάξεων ή φορολογικών επιβαρύνσεων έπληξαν το σύνολο του πληθυσμού της χώρας και κατά τούτο δεν αντίκειται στο άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Ούτε ζήτημα παραβίασεως της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης τίθεται, καθόσον με την επίμαχη νομοθετική ρύθμιση, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο της επιτρεπτής κατά το Σύνταγμα (άρθρο 22 παρ. 5 του Σ/τος) ευχέρειας του νομοθέτη να οργανώνει το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα και τα εργαλεία χρηματοδότησής του, ιδρύοντας Κεφάλαια αποθεματικών για την αντιμετώπιση των προβλημάτων βιωσιμότητας, είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η προσφυγή στην κοινωνική αλληλεγγύη, προκειμένου να επιτευχθεί ο εν λόγω σκοπός επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Στον βαθμό δε που δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα του συνταξιούχου σε ορισμένου ύψους σύνταξη και δεν προκύπτει ότι διά του επιβληθέντος μέτρου ανετράπη σοβαρώς το επίπεδο διαβίωσης των υποχρέων σε καταβολή της ΕΑΣ δεν μπορεί να κριθεί ότι επλήγη η συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης. Κατόπιν των ανωτέρω, με τα δεδομένα που, κατά το νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά το χρόνο θέσπισής της, η επιβολή της εισφοράς αλληλεγγύης σε βάρος και των συνταξιούχων του Δημοσίου είναι συμβατή με το Σύνταγμα, επιπλέον δε δεν αντίκειται ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, εφ' όσον, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, δεν κλονίζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος που υπαγόρευσε την επιβολή της και της επέμβασης στο περιουσιακό δικαίωμα των συνταξιούχων. Παγίως άλλωστε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δέχεται όσον αφορά τη θέσπιση

νόμων για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ δημοσίων δαπανών και εσόδων, η οποία προϋποθέτει εξέταση πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων, ότι οι εθνικές αρχές είναι καταρχήν περισσότερο κατάλληλες για να επιλέξουν τα πλέον πρόσφορα μέσα για την επίτευξη αυτού του σκοπού και το Ε.Δ.Δ.Α. σέβεται τις επιλογές τους, εφόσον αυτές δε στερούνται προδήλως εύλογης βάσης και ότι αυτή η διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών είναι ακόμα πιο ευρεία όταν τα επίδικα ζητήματα αφορούν τον καθορισμό προτεραιοτήτων όσον αφορά τη χρήση των περιορισμένων πόρων του Κράτους.

Ειδικότερα, κατά τη γνώμη του Αντιπροέδρου Ιωάννη Σαρμά, από τη διάταξη του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος που ορίζει ότι «[τ]α δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο στο Σύνταγμα» προκύπτει, αφ' ενός μεν, ότι για την κατά τα ανωτέρω μη εφαρμογή του νόμου απαιτείται να καταλήγει ο δικαστής σε κρίση περί την αντίθεση νομοθετήματος στο Σύνταγμα, όχι δε απλώς να μη έχει ο δικαστής πεισθεί περί τη συνταγματικότητα του νόμου, αφ' ετέρου δε, ότι η αντίθεση του νόμου προς το Σύνταγμα να προκύπτει εκ του περιεχομένου του νόμου, ήτοι εκ του νοήματος που απορρέει από το κείμενό του, όχι δε από την αιτιολογία του νόμου ως απορρέει από συγκεκριμένες μελέτες ή σταθμίσεις κατά τις προπαρασκευαστικές του εργασίες, τα οποία ο δικαστής, μη δικαιούμενος να αναμειχθεί στην εσωτερική οργάνωση της Βουλής και τις διαδικασίες νομοθέτησης, δεν δύναται να ελέγξει. Εν όψει τούτων, πρέπει να απορριφθεί η προβαλλόμενη επιχειρηματολογία περί αντισυνταγματικότητας της κρίσιμης ρύθμισης, αναφορικά με την επιβολή της επίδικης εισφοράς, καθόσον δεν μπορεί

να αμφισβητηθεί η επιτακτική ανάγκη, σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, που επέβαλε την εισαγωγή της, ούτε - εντός των ακραίων ορίων που ασκείται εν προκειμένω ο δικαστικός έλεγχος - το πρόσφορο και αναγκαίο της εισφοράς αυτής, ως μέσου, προς επίτευξη του διωκομένου αποτελέσματος.

**XII. A.** Από τον συνδυασμό των άρθρων 20 παρ. 1, 87 παρ. 2, 93 παρ. 4 και 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ συνάγεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο υποχρεούται, κατά τη διάγνωση των ενόπιόν του αγόμενων διαφορών, να μην εφαρμόζει νόμο που αντίκειται στο Σύνταγμα, οφείλει δε κατ' αρχήν να αποκαθιστά πλήρως τα τρωθέντα ατομικά δικαιώματα, ενόψει του δικαιώματος πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (ΣτΕ 914/2013, 4775/2012, ΕΔΔΑ αποφ. της 28.10.2010 Βλαστός κατά Ελλάδος, της 21.6.2007 Γεωργούλης κλπ. κατά Ελλάδος, της 10.5.2007 Πανταλέων κατά Ελλάδος, της 22.12.2005 Ιερά Μονή Προφήτου Ηλίου Θήρας κατά Ελλάδος και της 11.12.2003 Καραχάλιος κατά Ελλάδος). Περαιτέρω, όμως, το ίδιο το Σύνταγμα κατοχυρώνει τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη V. Α και Δ της παρούσας (πρβλ. Ελ. Συν. Ολομ. 973/2010, ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ 2034/2011, Ολομ. αποφ. ΕΔΔΑ της 2.11.2010 Stefanica κατά Ρουμανίας, σκ. 37 και 38, της 24.3.2009, Tudor Tudor κατά Ρουμανίας, σκ. 29, της 1.12.2009 Vinčić κα λοιποί κατά Σερβίας, σκ. 56). Όταν δε από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, ως εκ της οργανωτικής τους διάρθρωσης, δύνανται να επέλθουν ευρύτερες δημοσιονομικές επιπτώσεις, με συνέπεια την άμεση διακινδύνευση της δημοσιονομικής ισορροπίας και βιωσιμότητας, την προσβολή ατομικών δικαιωμάτων ευρύτερου κύκλου

προσώπων και την ανατροπή της ασφάλειας δικαίου, είναι θεμιτή, κατά το Σύνταγμα, η μετάθεση των οικονομικών αποτελεσμάτων τόσο των δικαστικών αποφάσεων, όσο και των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει αυτών (βλ. και άρθρο 100 παρ. 4 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος για το χρόνο ισχύος των αποφάσεων του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου όταν κηρύσσει αντισυνταγματικές διατάξεις τυπικών νόμων, πρβλ. στο πνεύμα αυτό αποφ. ΔΕΚ της 8.4.1976, C-43/75, Defrenne κατά SABENA, σκ. 70 επομ., και της 17.5.1990, C-262/88, Barber κατά Guardian Royal Exchange Assurance Group, σκ. 44 και 45, ΕΔΔΑ αποφάσεις της 13.6.1979, Marcx κατά Βελγίου, της 23.10.1997, μειοψ. στην απόφ. ΕΔΔΑ της 27.11.2014 Lucky Dev κατά Σουηδίας, μειοψ. στην απόφ. ΕΔΔΑ της 30.10.1991 Borgers κατά Βελγίου, αποφ. του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας N° 255886/11.5.2004 Association AC, 296072/12.12.2007 Sire et Vignard και N° 291545/16.7.2007 la SOCIETE TROPIC TRAVAUX SIGNALISATION, απόφ. του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ιλλινόις της 16.12.1959). Νομοθετική δε αποτύπωση της δυνατότητας αυτής συνιστά και η ρύθμιση του άρθρου 66 παρ. 8 εδ. γ' του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (π.δ. 169/2007), σύμφωνα με την οποία τα οικονομικά αποτελέσματα ισχύος των διοικητικών πράξεων ή αποφάσεων που εκδίδονται κατόπιν αιτήσεων επανεξέτασης οριστικώς ή τελεσιδικώς κριθεισών συνταξιοδοτικών υποθέσεων, ενόψει μεταστροφής της νομολογίας, άρχονται από την 1<sup>η</sup> του μήνα έκδοσης της οικείας πράξης ή απόφασης, ρύθμιση που υπαγορεύεται από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, στο πεδίο των συνταξιοδοτικών υποθέσεων, υπό την έννοια της σταθερότητας και

προβλεψιμότητας των σχετικών εννόμων σχέσεων, προς διασφάλιση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος (πρβλ. Ελ. Συν. Ολομ. 989, 987/2015, αποφ. ΕΔΔΑ Γιαβή κατά Ελλάδα της 6.1.2005 σκ. 48, Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα της 15.4.2014 σκ. 38 και 39). Η αποτυπωθείσα στη διάταξη αυτή αρχή, δύναται να τύχει ανάλογης εφαρμογής και στο πλαίσιο συνταξιοδοτικών δικών με τις οποίες κρίνονται αντισυνταγματικές διατάξεις, όταν οι αποφάσεις αυτές έχουν μείζονες δημοσιονομικές επιπτώσεις, ενώ είχε προηγηθεί θετική γνωμοδότηση του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας επί του νομοσχεδίου που αποτέλεσε τη βάση για την εκ των υστέρων κριθείσα ως αντίθετη προς το Σύνταγμα ρύθμιση. Τούτο δε, καθόσον και στις περιπτώσεις αυτές οι συνέπειες από την κρίση περί της αντισυνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων παρά την αντίθετη παρασχεθείσα γνωμοδότηση είναι απολύτως ταυτόσημες με τις κατ' άρθρο 66 παρ. 8 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα συνέπειες από τη μεταστροφή της νομολογίας (πρβλ. αποφ. ΣτΕ 2287-2290/2015 ως προς την εφαρμογή του άρθρου 50 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989, Α' 8, όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 4274/2014, Α' 147, περί της δυνατότητας καθορισμού μεταγενέστερου χρόνου επέλευσης των συνεπειών της ακύρωσης, σε πρότυπη δίκη επί αγωγής, ως εκ της ταυτότητας των συνεπειών). Συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις που η Ολομέλεια του Δικαστηρίου τούτου αποφαινεται, στο πλαίσιο πρότυπης δίκης κατ' άρθρο 108Α του π.δ/τος 1225/1981, επί ένδικου βοηθήματος ή μέσου, με το οποίο τίθεται ζήτημα με

συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων και κρίνει ότι η διάταξη νόμου που διέπει την επίδικη έννομη σχέση αντίκειται στο Σύνταγμα, η κρίση του αυτή δεσμεύει κατ' αρχήν τους διαδίκους της ενώπιόν της δίκης και όσους άσκησαν παρέμβαση. Όμως, ως εκ της συρρέουσας ρύθμισης του άρθρου 100 παρ. 5 του Συντάγματος για την υποχρεωτική παραπομπή ζητημάτων αντισυνταγματικότητας διατάξεων τυπικών νόμων από τα Τμήματα στην Ολομέλεια, οι σχετικές αποφάσεις της Ολομελείας έχουν εν τοις πράγμασι ευρύτερες συνέπειες. Στην περίπτωση δε, που το Δικαστήριο δεν είχε επισημάνει την αντίθεση των επίμαχων ρυθμίσεων με το Σύνταγμα κατά την προηγηθείσα γνωμοδοτική διαδικασία και τα μέτρα αυτά υλοποιήθηκαν, η κρίση περί της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων και η καθολική ικανοποίηση όσων έλκουν προσδοκίες από αυτή, ήτοι και όσων δεν έχουν ακόμη προσφύγει προς επιδίωξη των απαιτήσεών τους, στο βαθμό που δύναται να επιφέρει, υπό τις εκάστοτε περιστάσεις, την ανατροπή της δημοσιονομικής ισορροπίας και τη διακινδύνευση υπέρτερων ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών, δικαιολογεί την κατ' ανάλογη εφαρμογή της αποτυπωθείσας στο άρθρο 66 παρ. 8 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα αρχής απόκλιση από την αρχή της πλήρους ικανοποίησης και τη μετάθεση της επέλευσης των αποτελεσμάτων των σχετικών αποφάσεων σε χρόνο μετά τη δημοσίευσή τους, για όσες υποθέσεις δεν έχουν ήδη αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου προς επίλυση (πρβλ. άρθρο 100 παρ. 4 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος για το χρόνο ισχύος των αποφάσεων του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου όταν κηρύσσει αντισυνταγματικές διατάξεις τυπικών νόμων). Στην περίπτωση δε αυτή, η Ολομέλεια δεν εφαρμόζει νόμο

αντίθετο προς το Σύνταγμα, κατά παράβαση του άρθρου 93 παρ. 4 αυτού, ούτε εξαναγκάζει τους κατώτερους σχηματισμούς σε εφαρμογή αντισυνταγματικής διάταξης, αλλά περιορίζοντας τα χρονικά αποτελέσματα της κρίσης της, προβαίνει σε θεμιτή, ενόψει των διακυβευόμενων έννομων αγαθών, μερική ικανοποίηση για το μετά τη δημοσίευση της απόφασης διάστημα όσων δεν έχουν ήδη προσφύγει για την ικανοποίηση παρελθουσών αξιώσεων τους.

**Β.** Το Δικαστήριο, κατόπιν αυτών, λαμβάνοντας υπ' όψη ότι α. με τα Πρακτικά της 3<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 24.6.2010 και της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 29.6.2010, η Διοικητική Ολομέλεια δεν είχε διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς την αντίθεση των διατάξεων του άρθρου 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος, β. το προϊόν της παρακράτησης της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων έχει διατεθεί για την κάλυψη ελλειμμάτων Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και για την κάλυψη των αναγκών του Προγράμματος κατ' οίκον φροντίδας Συνταξιούχων, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη ΙΧ. ΣΤ και Ζ της παρούσας, γ. κατά τα κοινώς γνωστά και κατά τα βασίμως προβαλλόμενα από το καθ' ου Ελληνικό Δημόσιο, με το υπόμνημά του, συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι αναγόμενοι στην ανάγκη διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους, άγεται στην κρίση ότι με την επιφύλαξη της ένδικης αγωγής και όσων ένδικων βοηθημάτων και ενστάσεων έχουν ήδη ασκηθεί και εκκρεμούν ενώπιον του αρμόδιου Τμήματος και Κλιμακίου, η διάγνωση της αντίθεσης των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 και συνακόλουθα των διατάξεων των

άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, ως προς την επιβολή και την αύξηση της ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου στα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές πρέπει προς αποτροπή αιφνιδιασμού του καθ' ου Ελληνικού Δημοσίου να μετατεθεί στο χρόνο δημοσίευσης της παρούσας, οπότε και θα καταστεί προσβάσιμη για το τελευταίο η σχετική δικαστική κρίση, με συνέπεια να μην υφίσταται βάση για την άσκηση νέων αγωγών και ενστάσεων προς ικανοποίηση των αξιώσεων που έχουν γεννηθεί από την ίδια αιτία μέχρι του χρόνου αυτού. Απαιτείται δε η προαναφερόμενη ειδική μέριμνα, όσον αφορά την ένδικη αγωγή και τις ήδη εκκρεμείς, καθόσον ενδεχόμενη απόρριψή τους θα ισοδυναμούσε αφενός με κατάργηση δίκης και ευθεία προσβολή των άρθρων 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της Ε.Σ.Δ.Α. (πρβλ. ΔΕΚ αποφάσεις της 8.4.1976, C-43/75, Defrenne κατά SABENA, σκ. 70 επομ., και της 17.5.1990, C-262/88, Barber κατά Guardian Royal Exchange Assurance Group, σκ. 44 και 45, ΕΔΔΑ αποφάσεις της 13.6.1979, Marcx κατά Βελγίου, της 23.10.1997, The National & Provincial Building Society κλπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 28.10.1999, Zielinski κλπ. κατά Γαλλίας, της 27.5.2004, OGIS - Institut Stanislas κλπ. κατά Γαλλίας, κ.ά.) και αφετέρου με προδήλως άνιση μεταχείριση σε βάρος όσων έχουν ήδη προσφύγει δικαστικώς και τελούν στην ίδια νομική κατάσταση με τον νικήσαντα προσφεύγοντα (πρβλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 7.6. 2007 Doyguchits κατά Ρωσίας, της 21.6.2007 Redka κατά Ουκρανίας της 31.7.2007 Rizhamadze κατά Γεωργίας, της 11.10.2007 Ștefanescu κατά Ρουμανίας και της 14.1.2010 Vanjak κατά Κροατίας). Αντιθέτως, ο αποκλεισμός

της ικανοποίησης των παρελθουσών αξιώσεων όσων δεν έχουν ήδη προσφύγει παρίσταται δικαιολογημένος, ενόψει της προδήλως διαφορετικής τους θέσης, αφού οι τελευταίοι δεν εκδήλωσαν πρόθεση δικαστικής επιδίωξης των σχετικών απαιτήσεών τους. Η παραδοχή δε αυτή δεν συγκρούεται ούτε με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος αλλ' ούτε και με το άρθρο 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α., και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής, διότι αφ' ενός μεν η αναδρομικότητα των συνεπειών των αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν είναι αυτονόητη και αποκλειστική κάθε άλλης ρύθμισης, αφ' ετέρου δε με τον ως άνω τιθέμενο περιορισμό, δεν διαταράσσεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων, εφόσον αυτοί δεν αποστερούνται των δικαιωμάτων τους, τα οποία απλώς περιορίζονται, για τους προαναφερόμενους λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Επομένως, με την κρίση περί μετάθεσης των οικονομικών αποτελεσμάτων της απόφασης τηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των θιγόμενων δικαιωμάτων με τον επιδιωκόμενο σκοπό που συνίσταται στην αποτροπή επέλευσης ανυπολόγιστης δημοσιονομικής επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού με ταυτόχρονη διακινδύνευση της ίδιας της δυνατότητάς του να χορηγεί συντάξεις, υπό τις παρούσες εξαιρετικώς δυσμενείς δημοσιονομικές συνθήκες (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 4741/2014).

Γ. Μειοψήφησαν οι Αντιπρόεδροι Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Σωτηρία Ντούνη, Γαρυφαλλιά Καλαμπαλίκη, Χρυσούλα Καραμαδούκη και Μαρία Βλαχάκη και οι Σύμβουλοι Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ελένη Λυκεσά, Αργυρώ Λεβέντη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης,

Αγγελική Μαυρουδή και Δημήτριος Τσακανίκας, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: Προκειμένου για αξιώσεις που απορρέουν από την εφαρμογή αντισυνταγματικού νόμου, ο αποκλεισμός, με δικαστική απόφαση, της δυνατότητας οποιουδήποτε προσώπου να επιδιώξει δικαστικά την ικανοποίηση των απαιτήσεων του αφενός δεν ευρίσκει έρεισμα στις διατάξεις του άρθρου 108Α του π.δ/τος 1225/1981, αφετέρου αντίκειται σε θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και διατάξεις. Πράγματι, τη διατύπωση, με δικαστική απόφαση, κανόνων γενικής εφαρμογής αποκλείει πρωτίστως η αρχή της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 του Συντάγματος), ως ειδικότερη έκφανση της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής του Κράτους Δικαίου, σύμφωνα με την οποία τέτοιοι κανόνες επιτρέπεται να θεσπίζονται μόνον από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας - ή, κατόπιν ειδικής εξουσιοδότησης νόμου, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση - και όχι από τα δικαστήρια, των οποίων το έργο, κατά το άρθρο 87 παρ. 1 του Συντάγματος, συνίσταται στην επίλυση διαφορών μεταξύ συγκεκριμένων κάθε φορά προσώπων, με την έκδοση απόφασης που ισχύει μεταξύ των υποκειμένων της δίκης. Ως μόνη δε περίπτωση δικαστικής απόφασης που επάγεται αποτελέσματα έναντι πάντων, το Σύνταγμα, με το άρθρο 100 παρ. 1 και 4, αναγνωρίζει την αρμοδιότητα του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου να κηρύσσει διάταξη νόμου ανίσχυρη, ως αντισυνταγματική, περίπτωση που είναι συγχρόνως και η μόνη κατά την οποία κάμπτεται ο γενικά καθιερούμενος, με τα άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος, διάχυτος και παρεμπόδιων έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, βάσει του οποίου οποιοδήποτε δικαστήριο έχει την εξουσία, αλλά και την υποχρέωση να ελέγχει, στο πλαίσιο

αποκλειστικά της εκδίκασης της αγόμενης ενώπιον του διαφοράς, τη συμφωνία προς το Σύνταγμα κάθε κανόνα δικαίου που διέπει την εκάστοτε επίδικη έννομη σχέση και να αποκρούει την εφαρμογή του, όταν κρίνει τον κανόνα αυτό ως αντισυνταγματικό. Και ναι μεν, η υιοθέτηση του θεσμού της πρότυπης δίκης συνεπάγεται, σε κάποιο τουλάχιστον βαθμό, τη συγκέντρωση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, τούτο, όμως, δεν σημαίνει και την ανάθεση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου των προνομίων του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, ούτε, κατά μείζονα λόγο, των Συνταγματικών Δικαστηρίων που απαντώνται σε άλλες έννομες τάξεις, για αυτό, άλλωστε, και ο δικονομικός νομοθέτης, τελώντας προφανώς σε επίγνωση των ως άνω ορίων, ρητά στο άρθρο 108Α του π.δ/τος 1225/1981 διέλαβε ότι η σχετική απόφαση της Ολομέλειας «δεσμεύει τους διαδίκους της ενώπιον της δίκης, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι παρεμβάντες». Εξ άλλου, ο εκ προοιμίου αποκλεισμός της δυνατότητας ολόκληρων κατηγοριών προσώπων να επιδιώξουν και να επιτύχουν διά των δικαστηρίων την ικανοποίηση των περιουσιακών τους αξιώσεών τους - πολύ περισσότερο όταν, όπως εν προκειμένω, αυτές ερείδονται στην παράβαση του Συντάγματος - δεν συνιστά απλό περιορισμό, αλλά πλήρη στέρηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, ευθέως αντίθετη προς τα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ, καθώς και προς το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της τελευταίας, ενώ, σε κάθε περίπτωση, η απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί πρότυπης δίκης, με την οποία διάταξη νόμου κρίνεται αντισυνταγματική, δεν μπορεί να δεσμεύσει, ως προς τη μετάθεση του χρόνου επέλευσης των αποτελεσμάτων της διάγνωσης

της αντισυνταγματικότητας, το δικαστή του Τμήματος, που θα επιληφθεί στο μέλλον απαίτησης θεμελιούμενης στην εν λόγω αντισυνταγματικότητα, ώστε να μην επιδικάσει τα ποσά που αναλογούν στα παρελθόντα χρονικά διαστήματα, αφού τέτοια δέσμευση κατ' αποτέλεσμα θα ισοδυναμούσε με το να τον υποχρεώσει να εφαρμόσει νόμο αντισυνταγματικό, κατά παράβαση του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος. Όσον αφορά, τέλος, την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού που θα επιφέρει η, χωρίς διακρίσεις, αναλόγως του εάν έχουν ήδη προσφύγει ή όχι, ικανοποίηση των δικαιούχων, πέραν του ότι από τα διαθέσιμα, σύμφωνα με τις οικείες εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου Κράτους κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του ν. 3865/2010, στοιχεία αναφορικά με το ύψος των εσόδων από την παρακράτηση της εισφοράς δεν προκύπτουν ενδείξεις ότι η επιστροφή της μπορεί καθεαυτή να ανατρέψει τη δημοσιονομική ισορροπία του Κράτους, είναι βέβαιο ότι μετριάζεται από το ότι οι σχετικές αξιώσεις υπόκεινται στη σύντομη διετή παραγραφή του άρθρου 61 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (πρβλ. 4333/2014 Ολομ. Ελ. Συν.), με το νομοθέτη να μην κωλύεται, περαιτέρω, να αναλάβει πρωτοβουλία για τη συμβιβαστική επίλυση των διαφορών που θα ανακύψουν, με την εισαγωγή ρύθμισης για τη σταδιακή καταβολή των οφειλόμενων διαφορών συντάξεων, όπως πολλάκις στο παρελθόν σε ανάλογες περιπτώσεις έχει συμβεί (βλ. ενδεικτικά το άρθρο 5 παρ. 9 του ν. 3620/2007), γεγονός το οποίο, και πάλι, αναδεικνύει την, υπό την εκδοχή του χρονικού περιορισμού των αποτελεσμάτων της περί αντισυνταγματικότητας κρίσης, ανεπίτρεπτη υποκατάσταση του δικαστή στην άσκηση του νομοθετικού έργου.

Δ. Υπό τα δεδομένα αυτά, κατά την κρατήσασα γνώμη, πρέπει, ως χρονικό σημείο επέλευσης των αποτελεσμάτων της διάγνωσης της αντίθεσης των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010, 11 του ν. 3865 και συνακόλουθα των διατάξεων των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, ως προς την επιβολή και την αύξηση της ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές να ορισθεί ο χρόνος δημοσίευσης της παρούσας.

**XIII.** Κατ' ακολουθία των ήδη κριθέντων, η ένδικη αγωγή, ύστερα από την επίλυση του ζητήματος για το οποίο εισήχθη στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, πρέπει, αν και παρίσταται νόμω βάσιμη, να παραπεμφθεί προς περαιτέρω εξέταση στο αρμόδιο II Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

#### **Διά ταύτα**

Επιλύει το ζήτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010, 11 του ν. 3865/2010 και συνακόλουθα των διατάξεων των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, ως προς την επιβολή και την αύξηση της ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου.

Αποφαίνεται ότι οι διατάξεις αυτές στο μέτρο που αφορούν στους συνταξιούχους του Δημοσίου αντίκεινται στα άρθρα 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και στις από αυτά απορρέουσες αρχές, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Ορίζει, ως χρονικό σημείο επέλευσης των αποτελεσμάτων της διάγνωσης της αντισυνταγματικότητας των ως άνω διατάξεων, το χρόνο δημοσίευσης της παρούσας, σύμφωνα με το σκεπτικό. Και

Παραπέμπει, κατά λοιπά, την αγωγή προς εκδίκαση στο ΙΙ Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στην Αθήνα, στις 17.12.2014, 29.4.2015, 13.5.2015, 20.5.2015 και 27.5.2015.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΑΓΓΕΛΑΡΑΣ**

**Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ**

**ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΕΦΕΝΤΑΚΗΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση, στο ακροατήριό του, στις 8 Φεβρουαρίου 2017.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**