

ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ

ΦΑΙΗ ΤΖΩΡΑ ΜΩΡΑΚΗ

& ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΣΟΛΩΝΟΣ 73 & ΙΠΠΟΚΡΑΤΟΥΣ, 106 79 ΑΘΗΝΑ

ΤΗΛ. 210 3606024, ΦΑΞ. 210 3606085

<https://www.nomikisymvouli.gr>

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΓΙΑ ΕΦΚΑ

Αθήνα, 07 Οκτωβρίου 2020

Την ίδια χρονική στιγμή που η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής της αρμοδιότητας, τάχθηκε υπέρ της «**σαφούς διάκρισης του συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης**» (βλέπε Πρακτικά της 3^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2020), δημοσιεύθηκε η υπ' αριθ. 2020/2020 απόφαση της Ολομέλειας του ιδίου Δικαστηρίου σχετικά με την υπαγωγή των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στο ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του Ν. 4387/2016.

Πρόκειται για πρότυπη δίκη ζητήματος γενικότερου ενδιαφέροντος, κατόπιν παραπομπής, από το ΙΙΙ Τμήμα, υποθέσεως στρατιωτικής συνταξιούχου, ενώ ελήφθη υπόψη και ερώτημα του ΙΙ τμήματος για πολιτικό συνταξιούχο.

Κατ' αρχάς η Ολομέλεια δέχεται ότι ο Ν. 4387/2016 εισάγει ένα «**νέο, υβριδικό σύστημα χορήγησης συντάξεων**», το οποίο μπορεί να είναι συνταγματικώς ανεκτό, υπό την προϋπόθεση ότι οι επιμέρους ρυθμίσεις του δεν παραβιάζουν συνταγματικές διατάξεις.

Για την ενότητα της Νομολογίας, η Ολομέλεια δεν διαφοροποιήθηκε από την προηγούμενη απόφασή της (244/2017 που αφορούσε στην Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων) και επανέλαβε τις ίδιες παραδοχές σχετικά με τις συντάξεις του Δημοσίου και το ειδικό υπηρεσιακό και ασφαλιστικό καθεστώς των υπαλλήλων και λειτουργών του.

Επίσης, η Ολομέλεια επισημαίνει ότι, *«χωρίς να απεμπολεί την εκ του Συντάγματος χορηγηθείσα σ' αυτό ανεξαρτησία κρίσεως ... δεν δικαιούται να αγνοεί ό,τι τα άλλα Ανώτατα Δικαστήρια αποφασίζουν»* και ότι *«όσο και αν έκαστο ανώτατο Δικαστήριο είναι κατ' αρχήν κυρίαρχο να καθορίζει τη νομολογία του ... θα κρίνει έτσι ώστε τελικώς η έννομη τάξη στο σύνολό της να μην εμφανίζει έλλειμμα συνοχής»*. Εντός του παραπάνω πνεύματος συνοχής της έννομης τάξης, το Ελεγκτικό Συνέδριο συνήγαγε ότι ***«ό,τι κρίθηκε από το Ειδικό Δικαστήριο για τους δικαστικούς λειτουργούς είναι αναλογικώς εφαρμοστέο σε αντίστοιχες περιπτώσεις όπου η φύση των ασκούμενων από δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους καθηκόντων επιβάλλει τη σύνδεση των αποδοχών ενέργειας και της αναμενόμενης από αυτούς σύνταξης (εθνική άμυνα, δημόσια τάξη και ασφάλεια, υγεία, παιδεία)»***. Επίσης παρατηρείται ότι ακόμη και *«το Συμβούλιο της Επικρατείας, του οποίου η Ολομέλεια στην 1880/2019 απόφασή της δεν αναγνώρισε ότι υφίσταται κατά το Σύνταγμα ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς για τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, αναγνώρισε πάντως ότι η επιλογή του νομοθέτη για την προστασία των ανωτέρω κατηγοριών 'τελεί υπό την αυτονόητη προϋπόθεση του σεβασμού των συνταγματικών διατάξεων από τις οποίες προκύπτει υποχρέωση διασφάλισης επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία και το λειτούργημά τους'»*.

Κατόπιν των παραπάνω παραδοχών, η Ολομέλεια ΕλΣυν άγεται στην κρίση ότι είναι συνταγματικώς ανεκτή η υπαγωγή του Δημοσίου στον Ενιαίο Φορέα με το επιχείρημα ότι ο νεότερος νόμος «Βρούτση» (Ν. 4670/2020) αναγνωρίζει ρητά ότι υφίσταται «ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών» και δίνει ειδικό ορισμό της συντάξεώς τους. Ωστόσο, ως προς τις επιμέρους ρυθμίσεις, η Ολομέλεια δεν έδωσε συγκεκριμένη λύση, αλλά ανέπεμψε την υπό-

θεση στο Τμήμα, προκειμένου να κρίνει αν η αναλογία μισθού ενέργειας και σύνταξης είναι εύλογη (ασκώντας οριακό έλεγχο και σε συνάρτηση α) του ύψους των αποδοχών ενέργειας κατά το χρόνο της συνταξιοδότησης, β) της σύνταξης που κανονίστηκε και γ) του εύρους της απόστασης μεταξύ μισθού ενέργειας και σύνταξης ως αριθμητικό ποσοστό).

Πρώτα Συμπεράσματα / εκτιμήσεις:

Τα θέματα που τέθηκαν είναι άκρως σοβαρά και δύσκολα στην αντιμετώπισή τους. Σε μία ευνομούμενη έννομη τάξη είναι σαφές ότι θα πρέπει να υπάρχει ενότητα της Νομολογίας (παρά την κατ' αρχάς ανεξαρτησία εκάστου εκ των Ανωτάτων Δικαστηρίων). Επίσης, οι δημοσιονομικές πιέσεις και τα λοιπά θέματα που ταλανίζουν την Ελληνική Πολιτεία έχουν το δικό τους ειδικό βάρος. Από την άλλη, δεν είμαι σίγουρη αν *«τετραγωνίσαμε τον κύκλο ή κυκλώσαμε το τετράγωνο»*.

Στην αιτιολογική έκθεση του νεότερου Ν. 4670/2020 αναφέρεται μεν ότι οι ασφαλισμένοι του Δημοσίου εντάσσονται ως «*ιδιαίτερη κατηγορία ασφαλισμένων*» και ορίζεται διαφορετικά ο όρος «*σύνταξη*» για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς. Ωστόσο, οι διαφοροποιήσεις αυτές στους ορισμούς δεν καταλήγουν σε διαφορετικό πρακτικό αποτέλεσμα στις επιμέρους ρυθμίσεις. Συγκεκριμένα, το ποσό που λαμβάνουν οι συνταξιούχοι του ιδιωτικού τομέα ορίζεται *«ως αναπλήρωση του εισοδήματος μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό απασχόληση και από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης»*. Ο αντίστοιχος νομοθετικός ορισμός για τους συνταξιούχους του Δημοσίου είναι *«το ποσό που καταβάλλεται σε αυτούς, μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία, ως συνέχεια της αμοιβής τους, το οποίο, για λόγους δημοσιονομικής βιωσιμότητας και λογιστικής ενότητας του συστήματος, υπολογίζεται σε αντιστοιχία με το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης»*. Με άλλα λόγια, ανεξαρτήτως ορισμών, πρόκειται για ενιαίους κανόνες, που οδηγούν σε ταυτόσημα αποτελέσματα, χωρίς κατά τον υπολογισμό των συντάξεων να παρατίθεται με σαφήνεια η βάση και ο τρόπος υπολογισμού.

Παρ' ότι η Ολομέλεια ανέπεμψε την υπόθεση στο Τμήμα, προκειμένου να κρίνει το ύψος της σύνταξης και απείχε από την σχετική κρίση, ωστόσο παρέθεσε κάποια κριτήρια που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τα Δικαστήρια:

- Το ανταποδοτικό τμήμα της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, παρά το χαρακτηρισμό ως «ανταποδοτικό», δεν εξαρτάται από τη συγκρότηση ασφαλιστικού κεφαλαίου από εισφορές.
- Το ύψος της σύνταξης επιβάλλεται να τελεί σε εύλογη αναλογία προς τις αποδοχές ενέργειας, ώστε να είναι κατά το δυνατόν εγγύτερα προς τις αποδοχές εξόδου από την Υπηρεσία.
- Κύριο αυτοτελές κριτήριο καθορισμού του ύψους της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων είναι **το κριτήριο της εύλογης αναλογίας προς τις αποδοχές ενέργειας** (και όχι της αξιοπρεπούς διαβίωσης, το οποίο είναι δευτερεύον κριτήριο και ενσωματώνεται χωρίς αυτοτέλεια στο πρώτο).
- Η Ολομέλεια διαπιστώνει ότι **το τμήμα της νέας ανταποδοτικής σύνταξης δεν αποδίδει κατά διαφανή τρόπο την εύλογη αναλογία**, όπως ίσχυε στο προϊσχύσαν καθεστώς του Συνταξιοδοτικού Κώδικα.
- Δεν είναι ανεκτή, καθώς παύει να φέρει το χαρακτήρα συνέχισης του μισθού, μία σύνταξη το ύψος της οποίας συνεπάγεται για τον δικαιούχο ουσιώδη ανατροπή του επιπέδου ζωής του μετά τη συνταξιοδότησή του.
- Κατ' αρχάς το εύλογο της αναλογίας εξαρτάται από πολύπλοκες θεωρήσεις και εναπόκειται στον κοινό Νομοθέτη να το καθορίσει. Η δυνατότητα του Δημοσίου για την καταβολή των συντάξεων δεν θα πρέπει να εξαρτάται από τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού κατά το κρίσιμο έτος της καταβολής, αλλά απαιτείται σταθερότητα της συνταξιοδοτικής παροχής με προγραμματισμό της βιώσιμης χρηματοδότησης του συστήματος. Εφ' όσον, όμως, η εύλογη αναλογία όπως ορίζεται στο Σύνταγμα παραμένει αδιαφανής, εναπόκειται στο Δικαστήριο να προσδιορίσει περαιτέρω το αριθμητικό ποσοστό που θα πραγματώνει την συγκεκριμενοποίηση της εύλογης αναλογίας.

Επομένως, το βάρος του ακριβούς προσδιορισμού της εύλογης αναλογίας αναπέμπεται στα Τμήματα, τα οποία κατά την κρίση τους θα πρέπει να λάβουν υπόψη τις παραπάνω αρχές. Οι σχετικές κρίσεις αναμένεται να έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ενόψει του πραγματικού γεγονότος ότι ο επανυπολογισμός και προσδιορισμός του ανταποδοτικού μέρους έγινε με τον πλέον αδιαφανή τρόπο.

Ουδέποτε εκδόθηκε νέα συνταξιοδοτική πράξη και στα αντίστοιχα μηνιαία ενημερωτικά των συντάξεων δεν παρατίθεται ο τρόπος υπολογισμού, ενώ και τα ποσά που υποτίθεται αποτελούν τη βάση υπολογισμού διαφοροποιούνται από μήνα σε μήνα.

Θα μου επιτρέψετε μία τελευταία παρατήρηση σε αυτό το «κυνήγι» του χαμένου ποσοστού – αναλογίας. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, στην υπ' αριθ. 1/2018 απόφασή του, υπολόγισε ότι οι περικοπές, που επιβλήθηκαν αρχικά στις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών και εν τέλει διατηρήθηκαν με το Ν. 4387/2016, είχαν ως αποτέλεσμα να υπολείπονται οι αντίστοιχες συντάξεις σε ποσοστό 40% των αποδοχών ενεργείας και έκρινε ότι συνεπάγεται ανατροπή της επιβαλλόμενης αναλογίας των συντάξεων με τις αποδοχές ενεργείας. Οι σχετικές κρίσεις είναι αναλογικώς εφαρμοστέες και στους λοιπούς συνταξιούχους του Δημοσίου, όπως ρητώς δέχθηκε η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αναλόγως των εξελίξεων και της επικαιρότητας, θα επανέλθω με επόμενα ενημερωτικά μου, πάντα με σεβασμό στην αλήθεια και στη δεοντολογία.

Με τιμή,

Φαίη Τζώρα – Μωράκη

Δικηγόρος Παρ' Αρείω Πάγω, ΜΔΕ

Διαπιστευμένη Διαμεσολαβήτρια,

Μέλος του Μητρώου Συντονιστών Ε.Γ.Δ.Ι.Χ. Περιφέρειας Αττικής

Μέλος του Μητρώου Διαχειριστών Αφερεγγυότητας

Σόλωνος 73 & Ιπποκράτους, 10679 – Αθήνα

Τηλ. 210 3606024, κιν.697 2220593, fax 210 3606085

faytzora@otenet.gr