



**Κωνσταντίνος Τσαγκαρόπουλος, Δικηγόρος,  
Σύμβουλος Δικηγορικού Συλλόγου Πειραιά**

**«Προβλήματα συνταγματικότητας των παροχών μέσω νέου τρόπου υπολογισμού και επανυπολογισμού των συντάξεων»**

Παρά το ότι σχετικά με τα ζητήματα του νόμου 4387/2016 είναι γνωστή η εμπλοκή μου περισσότερο για το θέμα των εισφορών, που αναπτύχθηκε εκτενέστατα από τον κ. καθηγητή, δέχτηκα ευχαρίστως την ιδιαίτερα τιμητική πρόσκληση να αναπτύξω τα προβλήματα συνταγματικότητας των παροχών μέσω νέου τρόπου υπολογισμού και επανυπολογισμού των συντάξεων.

Και αυτό γιατί το εν λόγω θέμα είναι τουλάχιστον εξίσου σημαντικό με αυτό των εισφορών. Συγκεκριμένα, αν δεχτούμε ότι οι εισφορές έπληξαν την ραχοκοκαλιά της οικονομίας, που είναι η επιχειρηματικότητα και η ιδιωτική πρωτοβουλία, το θέμα του νέου υπολογισμού και επανυπολογισμού των συντάξεων πλήττει το «νωτιαίο μυελό» της ελληνικής κοινωνίας, που είναι η οικογένεια, η οποία στα χρόνια της κρίσης και της

ανεργίας στηρίχθηκε και στηρίζεται από τις συντάξεις και τους συνταξιούχους.

Επίσης θεωρώ ότι συνιστά και ιδιαίτερη πρόκληση η ανάπτυξη αυτού του θέματος, για το οποίο λίαν προσφάτως διέρρευσε το αποτέλεσμα μιας εκ των πολλών διασκέψεων του ΣΤΕ στην οποία με οριακή πλειοψηφία επικράτησε η άποψη της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων.

Δεν θα αναπτύξω τις επίμαχες διατάξεις του νόμου 4387/2016 γιατί και μόνο η αναφορά τους θα εξαντλήσει τον χρόνο της εισήγησής μου.

Θα επικεντρωθώ στην ανάπτυξη των πέντε πιο σημαντικών αιτιάσεων περί αντισυνταγματικότητας που τέθηκαν ενώπιον του ΣΤΕ από όλες τις συνταξιοχικές οργανώσεις και ομοσπονδίες.

Θα αναφερθώ όχι απολύτως αντικειμενικά –λόγω και της ομολογημένης μεροληπτικής μου θέσεως ως ενός εκ των υπερασπιστών των αιτήσεων ακύρωσης κατά των σχετικών διατάξεων- στις απόψεις και της άλλης πλευράς, του Ελληνικού Δημοσίου. Θέσεις που αναπτύχθηκαν με αξιοζήλευτη επάρκεια και στοιχειοθέτηση από δύο ειδήμονες του ασφαλιστικού και εξαίρετους πρώην συναδέλφους - προϊσταμένους μου στο ΝΣΚ, τους νομικούς συμβούλους του ΝΣΚ κκ Μπρισκόλα και Ψυχογιό, άξιους συνεχιστές του έργου του προκατόχου τους Νομικού Συμβούλου κου Σπύρου Παπαγιαννόπουλου.

Ι. Η βασική πλημμέλεια που αποδίδουν οι συνταξιούχοι στο νέο σύστημα που υιοθετείται με τα άρθρα 14 και 33 του Ν. 4387/2016 είναι ότι παραβιάζεται το δεσμευτικό δεδικασμένο των υπ'αριθμ. 2287/2015, 2288/2015, 2289/2015 και 2290/2015 αποφάσεων της Ολομέλειας του ΣτΕ. Η ένταση της ως άνω νομικής πλημμέλειας επιτείνεται ή ορθότερα αποκαλύπτεται από τη ρητή διάταξη του Ν. 4336/2015, σύμφωνα με την οποία η ελληνική κυβέρνηση είχε αναλάβει τη νομική υποχρέωση να θεσπίσει έως τον Οκτώβριο του 2015 ισοδύναμα μέτρα για την πλήρη αντιστάθμιση των επιπτώσεων της εφαρμογής των εκδοθεισών δικαστικών αποφάσεων ως προς τις συνταξιοδοτικές περικοπές των Ν. 4051/2012 και 4093/2012. Υποχρέωση που όμως παραβιάστηκε ευθέως τόσο από το νομοθετικό όργανο με την ψήφιση του Ν. 4387/2016, όσο και από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, με την έκδοση της απόφασης επανυπολογισμού, που τελικά αλλοίωσε το νομικό πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί με τις αποφάσεις 2287-2290/2015 της Ολ ΣΤΕ.

Με τις αποφάσεις αυτές θυμίζουμε ότι κρίθηκαν συνταγματικές οι περικοπές των συντάξεων στο πλαίσιο του πρώτου Μνημονίου, ήτοι οι περικοπές δώρων (άρθρο τρίτο παρ.10-14 ν.3845/2010), η εισφορά αλληλεγγύης των συνταξιούχων κύριας και επικουρικής ασφάλισης (άρθρο 38 ν.3863/2010 και άρθρο 44 παρ. 10-13 ν.3986/2011) και οι περικοπές κύριων και

επικουρικών συντάξεων (άρθρο 2 παρ.1-5 ν.4024/2011) με την αιτιολογία ότι το ύψος των περικοπών αυτών συνδυαζόμενο με τις επείγουσες συνθήκες, που αντιμετώπιζε η ελληνική οικονομία δεν παραβίαζε τα όρια της αρχής της αναλογικότητας και τον πυρήνα του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση. Επίσης με τις αποφάσεις αυτές κρίθηκε ότι λόγω των έκτακτων και απρόβλεπτων συνθηκών θέσπισής τους (άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας) μπορούσε να δικαιολογηθεί η παράλειψη του νομοθέτη να προβεί σε μελέτη εκτίμησης των επιπτώσεων των προωθούμενων διατάξεων.

Ταυτόχρονα όμως, με την Ολομ. ΣτΕ 2287 και 2288 κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι περικοπές των συντάξεων (κύριων και επικουρικών) του άρθρου 6 παρ. 1 του ν.4051/2012 και του άρθρου πρώτου υποπαρ. ΙΑ.5 και υποπαρ. ΙΑ.6 του ν.4093/2012 (αναδρομική μείωση κατά 12% στις κύριες συντάξεις, που υπερβαίνουν τα 1.300 ευρώ, καθώς και στις επικουρικές συντάξεις με κλιμάκωση του ποσοστού αναλόγως του ύψους αυτών και με κατοχύρωση κατωτάτου ορίου 200 ευρώ, η μείωση από 5-20% των από οποιαδήποτε πηγή και για οποιαδήποτε αιτία συντάξεων, που υπερβαίνουν αθροιστικά τα 1000 ευρώ και κατάργηση επιδομάτων και δώρων Χριστουγέννων, Πάσχα, καθώς και του επιδόματος αδείας).

Το ΣΤΕ κατέληξε στην απόφαση αυτή κρίνοντας ότι δεν μπορεί να επιτραπεί στον νομοθέτη να προβαίνει

επαναλαμβανόμενα σε περικοπές συντάξεων χωρίς προηγούμενα να έχει εκπονήσει ειδική έρευνα και εμπειριστατωμένη μελέτη που να τεκμηριώνει με τρόπο επιστημονικά άρτιο και δικαστικά ελέγξιμο ότι οι επιπτώσεις των περικοπών αυτών στο βιοτικό επίπεδο των θιγόμενων, αθροιζόμενες με τις επιπτώσεις από τα ήδη ληφθέντα μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης δεν οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων, κάτω του ορίου εκείνου, που συνιστά τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού τους δικαιώματος, λαμβανομένων μάλιστα υπόψη και των παραγόντων που προκάλεσαν το πρόβλημα το οποίο (ο νομοθέτης) επικαλείται ως προς τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών (όπως είναι η μείωση της αξίας, μέσω του PSI, των διαθεσίμων κεφαλαίων των εν λόγω οργανισμών, η παρατεινόμενη ύφεση και η συνακόλουθη αύξηση της ανεργίας κλπ)

Ειδικότερα, η πλευρά των συνταξιούχων κατηγορεί το Υπουργείο ότι έχει παραβιάσει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και το δικαίωμα στη δικαστική προστασία, όπως αυτό εξειδικεύεται στο άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος και την βασιζόμενη σε αυτό υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Κι αυτό γιατί στην «τιμή σύνταξης» της 12-5-2016, εξακολουθεί να αφαιρεί από τις συντάξιμες αποδοχές και τα ποσά που είχαν αφαιρεθεί με τις περικοπές που το ΣΤΕ έχει κρίνει (ΣΤΕ 2287επ/2015) αντισυνταγματικές χωρίς να έχει προβεί - ως όφειλε- στην αποκατάσταση τους μετά την 10-6-2015

στο καταβλητέο ύψος, προ των επίμαχων και ανίσχυρων από το ΣτΕ περικοπών, οπότε και είναι και νομικώς πλημμελής ο υπολογισμός της προσωπικής διαφοράς. Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι η έκθεση, που αφορά στα άρθρα 14 και 33 Ν. 4387/2016, σελ. 346, αναφέρει ακριβώς τα εξής: *«II. Επί του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) (Ν.Π.Δ.Δ. μη επιχορηγούμενο από τον Κρατικό Προϋπολογισμό). 7. Εξοικονόμηση από: ...*

*- τη μη καταβολή αυξήσεων, κατά το έτος 2018, στους υφιστάμενους συνταξιούχους του Δημοσίου και του Ε.Φ.Κ.Α., ύψους 187 εκατ. ευρώ, (άρθρα 14 και 33)*

*- τη μη καταβολή αυξήσεων σε υφιστάμενους συνταξιούχους του Δημοσίου και του Ε.Φ.Κ.Α., λόγω συμψηφισμού των αυξήσεων αυτών με τις αρνητικές προσωπικές διαφορές που θα προκύψουν από τον επανυπολογισμό των συντάξεων, ύψους 76 εκατ. ευρώ, η οποία θα επέλθει στον προϋπολογισμό του έτους 2019. (άρθρα 14 και 33)».*

*«II. Επί του Κρατικού Προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) (Ν.Π.Δ.Δ. μη επιχορηγούμενο από τον Κρατικό Προϋπολογισμό)*

*- τη μη καταβολή αυξήσεων, κατά το έτος 2018, στους υφιστάμενους συνταξιούχους του Δημοσίου και του Ε.Φ.Κ.Α., ύψους 187 εκατ. ευρώ, (άρθρα 14 και 33).*

- τη μη καταβολή αυξήσεων σε υφιστάμενους συνταξιούχους του Δημοσίου και του Ε.Φ.Κ.Α., λόγω συμψηφισμού των αυξήσεων αυτών με τις αρνητικές προσωπικές διαφορές που θα προκύψουν από τον επανυπολογισμό των συντάξεων, ύψους 76 εκατ. ευρώ, η οποία θα επέλθει στον προϋπολογισμό του έτους 2019. (άρθρα 14 και 33)».

Σύνολο επομένως απώλειας των συνταξιούχων από αυτούς τους λόγους που αναφέρει η επίσημη έκθεση, (187 + 76 εκατ. ευρώ =) 263 εκατ. ευρώ για τα έτη 2018 και 2019.

Ισχυρίζονται δηλαδή οι συνταξιούχοι, ότι το Ελληνικό Δημόσιο επιχειρεί μέσω της μεθόδευσης αυτής να «καταστήσει συνταγματικά ανεκτές» όλες τις μέχρι σήμερα μειώσεις, ακόμα και εκείνες, που το ΣΤΕ έχει κρίνει ως αντισυνταγματικές και να τις ενσωματώσει στο αφαιρετέο ποσό (που είναι το καταβαλλόμενο προς της εφαρμογής του νόμου Κατρούγκαλου).

Στις ανωτέρω αιτιάσεις το Υπουργείο αντέτεινε ότι οι περικοπές που είχαν επιβληθεί δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 6 παρ. 1 του ν.4051/2012 και του άρθρου πρώτου παρ. ΙΑ.5 περ. 1 και υποπαρ. ΙΑ.6 περ. 3 του ν.4093/2012, ναι μεν, συνεχίζουν να ισχύουν και μετά τις 13-5-2016, έχουν όμως πλέον ως νόμιμη βάση, όχι τις εν λόγω (κριθείσες ως αντισυνταγματικές) διατάξεις, αλλά εκείνες των άρθρων 14 , 33 και 96 του ν.4387/2016. Για τον λόγο αυτό δεν καταλαμβάνονται

από δεδικασμένο και δεν συντρέχει πλέον υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ανωτέρω αποφάσεις της Ολομελείας του ΣΤΕ.

Επίσης το Υπουργείο επιχειρηματολογώντας υπέρ της συνταγματικότητας του νόμου 4387 επεσήμανε ότι οι συντάξεις που ήδη καταβάλλονταν κατά την 12-5-2016 (ήτοι πριν την ισχύ – στις 13-5-2016 - του ν.4387/16) προστατεύονταν στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί κατά την 31-12-2014 ήτοι σε προγενέστερο χρόνο της δημοσίευσης των ανωτέρω ακυρωτικών αποφάσεων του ΣΤΕ. Για το λόγο αυτό σύμφωνα με το Δημόσιο ισχυρίζεται ότι, λόγω και του προαναφερθέντος μη αναδρομικού ακυρωτικού τους αποτελέσματος, οι αποφάσεις αυτές δεν ασκούν ουδεμία επιρροή σε όσους δεν είχαν προσφύγει με τα κριθέντα δικόγραφα.

Μέσω του ισχυρισμού αυτού, ουσιαστικά γίνεται αντιληπτός και ο λόγος για τον οποίο ο νομοθέτης στα άρθρα 14 και 33 επέλεξε να ανατρέξει στο ως άνω «ασφαλές» χρονικό σημείο.

Τέλος το Υπουργείο υποστήριξε ότι σε κάθε περίπτωση δεν συντρέχει υποχρέωση συμμόρφωσης με την έννοια της υποχρέωσης αποκατάστασης των συντάξεων στο ύψος που αυτές είχαν προ των περικοπών.

**II.** Το δεύτερο αλλά εξίσου σοβαρό ελάττωμα του νέου συστήματος υπολογισμού και επανυπολογισμού, προέκυψε ήδη από την φάση της επεξεργασίας της



επιχειρηθείσας ασφαλιστικής μεταρρύθμισης και αφορά στην απουσία αναλογιστικής μελέτης ή έστω μιας επαρκώς τεκμηριωμένης οικονομικής ανάλυσης επί της οποίας να δύναται να στηριχθεί η αναγκαιότητα αλλά και η καταλληλότητα των νέων μέτρων . Η ως άνω εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη εντάσσεται στα προαπαιτούμενα και αναγκαία κατά τη νομολογία του ΣΤΕ (Ολ. ΣτΕ 2287-2290/2015) προπαρασκευαστικά μέτρα σε περιπτώσεις ευρέων ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων όπως στην εξεταζόμενη περίπτωση.

Μόνο μέσω αυτής της μελέτης είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος σχετικά με το αν τα ληφθέντα μέτρα ήταν πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως και κατ' επέκταση αφενός αν η λήψη των μέτρων αυτών είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφ' ετέρου δε αν οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων, συνδυαζόμενες με τα υπόλοιπα ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.ά.), αλλά και με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης συγκυρίας, έχουν αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση. Αξίζει να σημειωθεί ότι ενώπιον του ΣΤΕ προσκομίστηκε από την πλευρά των αιτούντων και

σχετική μελέτη της εταιρείας αναλογιστικών μελετών AON ΧΙΟΥΪΤ (AON Hewitt), η οποία εξέτασε μεταξύ άλλων τα συνοδευτικά του νόμου 4387/2016 κείμενα και ιδίως το κατά πόσο αυτά μπορούν να θεωρηθούν ως οικονομικές μελέτες που δύνανται να καλύψουν με αξιοπιστία την ζητούμενη αναλογιστική προβολή των οικονομικών μεγεθών του συνταξιοδοτικού συστήματος και να αιτιολογήσουν την επιχειρούμενη με τον νόμο αυτό ασφαλιστική μεταρρύθμιση

Ειδικότερα εξετάστηκαν τα ακόλουθα κείμενα:

1. Εθνική Αναλογιστική Αρχή - Χρηματοοικονομική εξέλιξη του Συνταξιοδοτικού Συστήματος για ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και Δημόσιο Προβολές 2015-2060
2. Ειδική Έκθεση
3. Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους
4. ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΘΕΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ Ν. Κ. Κανελλόπουλος και Ι. Χολέζας
5. ΕΥΛΟΓΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΑΒΙΩΣΗΣ: Χρήση των ορίων για το ασφαλιστικό σύστημα Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων
6. Οικονομική μελέτη του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης & Αλληλεγγύης
7. ILO - Report to the Ministry of Labour, Social Security and Social Solidarity)

Η προσκομισθείσα μελέτη κατέδειξε ότι τα κείμενα αυτά δεν έχουν τα στοιχεία της αναλογιστικής μελέτης και ειδικότερα ότι παραλείπεται:

1. Η προβολή των οικονομικών και δημογραφικών μεγεθών ενός ασφαλιστικού συστήματος ή φορέα.
2. Η εκτίμηση όλων των παραγόντων εσόδων και εξόδων του ασφαλιστικού συστήματος το οποίο καλείται να μελετήσει.
3. Η έκταση προβολών σε ένα μεγάλο χρονικό διάστημα (50 έως 80 έτη).
4. Η υποχρεωτική ύπαρξη έκθεσης (actuarial report), η οποία περιλαμβάνει τον σκοπό της μελέτης, σχόλια για την ποιότητα, πληρότητα και ορθότητα των στοιχείων, την μεθοδολογία που ακολουθήθηκε, τις παραδοχές που υιοθετήθηκαν και σχετική αιτιολόγηση σε ότι αφορά τις παραδοχές, τα αποτελέσματα.

Επίσης από την έρευνα αυτή σαφώς αναδείχθηκε στο ΣΤΕ ότι δεν είναι δυνατόν να βασιστεί στα κείμενα αυτά η αναλογιστική προβολή των οικονομικών μεγεθών του συνταξιοδοτικού συστήματος με βάση το καθεστώς του Ν. 4387/2016 ούτε επίσης δύναται να στηριχθεί το συμπέρασμα ότι οι μεταρρυθμίσεις που επιβάλλονται με το ν.4387/2017 αποτελούν τη μοναδική διέξοδο στο πρόβλημα του ασφαλιστικού, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί μέχρι τώρα στην χώρα μας.

Αντίθετα, άλλες χώρες εντός και εκτός ΕΕ, που αντιμετώπιζαν παρόμοια προβλήματα με τα συνταξιοδοτικά τους συστήματα ακολούθησαν άλλες πρακτικές, μερικές από τις οποίες αναφέρονται στην προσκομισθείσα μελέτη.

Χωρίς να υποβαθμίζουμε τα ευρήματα σχετικά με τις ελλείψεις των λοιπών εγγράφων, θα θέλαμε να εστιάσουμε έτι περαιτέρω και να συνοψίσουμε τις εντοπισθείσες παραλείψεις της κατ' εξοχήν αρμόδιας για το εξεταζόμενο ζήτημα Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής:

Είναι εντυπωσιακό ότι η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) δεν έχει συμπεριλάβει στην έκθεση της περίπου 150.000 συνταξιούχους, οι οποίοι είχαν ήδη υποβάλει αίτηση για συνταξιοδότηση. Το πλήθος αυτό κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό γιατί πάνω σε αυτό και στην εξέλιξη του στηρίζονται όλες οι παραδοχές της ΕΑΑ.

Ταυτόχρονα, όπως προκύπτει από την προσκομισθείσα μελέτη, η ΕΑΑ δεν έλαβε υπόψη της ούτε τις τελευταίες δημογραφικές έρευνες, στις οποίες αποτυπώνεται η τάση γήρανσης του ελληνικού πληθυσμού.

Επίσης είναι σημαντική η επισήμανση ότι λαμβανομένου υπόψη ότι η επίσημη θέση του Ελληνικού Δημοσίου, όπως αυτή αποτυπώνεται στις κυβερνητικές ανακοινώσεις, υποστηρίζει ότι τα αμέσως επόμενα χρόνια θα υπάρξει αλματώδης ανάπτυξη, τέτοια που σε

βάθος ορισμένων ετών θα καλύψει την ύφεση και θα επαναφέρει την οικονομία σε προηγούμενους της ύφεσης ρυθμούς, οι παραδοχές της (ΕΑΑ) σχετικά με την διαμόρφωση του ΑΕΠ (χωρίς την επίδραση του πληθωρισμού) δίνουν μία μάλλον απαισιόδοξη προοπτική.

Μια άλλη σημαντική παράλειψη, η οποία όμως έχει ιδιαίτερη σημασία στην τρέχουσα δύσκολη δημοσιονομική συγκυρία είναι ότι στην έκθεση δεν έχει ληφθεί υπόψη η υπάρχουσα περιουσία (αξίας 20 περίπου δισεκατομμυρίων!!!) των ασφαλιστικών φορέων, με την οποία συνδέεται άρρηκτα η καταβολή παροχών (συνταξιοδοτικών ή/και υγείας ) άμα τη επελεύσει του ασφαλιστικού κινδύνου.

Άρα η ΕΑΑ βάσισε την έκθεση της επί καίριων πράγματι παραμέτρων, οι οποίες όμως για άγνωστο λόγο περιλαμβάνουν λάθος παραδοχές.

Αρκεί να σημειωθεί ότι και μόνο από την πορεία του ΑΕΠ – όπως επισημαίνεται από τη μελέτη - εξαρτώνται πολλά στοιχεία των μακροχρόνιων προβολών και ιδίως οι εισφορές και οι παροχές του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Επίσης στην έκθεση της ΕΑΑ είναι αξιοσημείωτο ότι έχει εξαιρεθεί το Ταμείο Νομικών, το ΤΣΜΕΔΕ, το ΤΣΑΥ, τα ταμεία του Τύπου και το NAT ενώ δεν συμπεριελήφθησαν στην έκθεση αυτή τα ταμεία επικουρικής ασφάλισης, καθώς και φορείς εφάπαξ παροχής.

**Το πιο εντυπωσιακό όμως εύρημα της προσκομισθείσας μελέτης σχετικά με την έκθεση της ΕΑΑ είναι η διαπίστωση ότι «όπως προκύπτει και από τον πίνακα της σελίδας 16 της Έκθεσης, το νέο αναλογικό - ανταποδοτικό σύστημα εμφανίζεται να είναι και αυτό ελλειμματικό.»**

Επιβεβαιώνεται δηλαδή ο ισχυρισμός των αιτούντων ότι όλες αυτές οι μεταρρυθμιστικές επεμβάσεις και αλλαγές που επέφερε ο 4387/2016, συμπεριλαμβανομένου του επανυπολογισμού των καταβαλλόμενων συντάξεων αλλά και του εξεταζόμενου ζητήματος του νέου συστήματος προσδιορισμού των ασφαλιστικών εισφορών έχουν γίνει χωρίς να ανατρέπεται ο ελλειμματικός χαρακτήρας του ασφαλιστικού συστήματος.

**Είναι σαφές από τα ανωτέρω ότι κανένα από τα συνοδευτικά κείμενα του νόμου 4387 δεν έχει τον χαρακτήρα της αναλογιστικής μελέτης, η οποία ήταν επιβεβλημένη και για τον πρόσθετο λόγο ότι κάτω από τη «στέγη» του ΕΦΚΑ εντάχθηκαν όλοι οι ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι της Ελλάδας, προερχόμενοι από απόλυτα ετερόκλητες κατηγορίες. Ενώ όμως ακόμα και σε μια απλή συγχώνευση Α.Ε. εξετάζεται κατά προτεραιότητα η αξία της συμμετοχής εκάστης εταιρείας, έτσι ώστε τελικά να μπορέσει να εκτιμηθεί επακριβώς αυτή, επί σκοπώ να κατανεμηθεί δίκαια και αναλογικά το μετοχικό κεφάλαιο στους συμμετέχοντες στη συγχώνευση, στην περίπτωση του**

ΕΦΚΑ, δεν ακολουθήθηκε ο «δρόμος της λογικής» ούτε βέβαια προηγήθηκε μελέτη γι' αυτόν, για τους εντασσόμενους σε αυτόν ασφαλιστικούς φορείς, αλλά και για την αποτύπωση της «αξίας» που θα έπρεπε να αποδοθεί ανά ασφαλισμένο συνεκτιμώντας ίσως ένα συντελεστή βιωσιμότητας του κάθε εντασσόμενου φορέα.

Αξίζει να σημειωθεί ότι την αναγκαιότητα της μελέτης οικονομικής τεκμηρίωσης και των στοιχείων που θα έπρεπε να τη συνοδεύουν την έχει αναδείξει και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους το οποίο στη σκέψη 28 (σελίδα 22) της 152/2017 γνωμοδότησης της Ολομελείας αυτού (στο πλαίσιο της εξέτασης της συνταγματικότητας των προ ενός έτους ασφαλιστικών διατάξεων που θέσπισε μετά τις προσβαλλόμενες ο Έλληνας Νομοθέτης), έχει δεχθεί ότι ενόψει της έλλειψης των ανωτέρω κρίσιμων δεδομένων (αναφέρεται προηγούμενα στην έλλειψη ειδικότερων οικονομικών στοιχείων τόσο για τους ασφαλισμένους όσο και για τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας), η πλειοψηφία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους άγεται στην διαπίστωση ότι *«τελεί σε αντικειμενική αδυναμία να προβεί, κατά τον παρόντα χρόνο, σε διατύπωση ανεπιφύλακτης γνωμοδοτικής άποψης ως προς της συμβατότητα ή μη των ως άνω περικοπών της προσωπικής διαφοράς , προς τις διατάξεις των ρηθέντων υπερνομοθετικής ισχύος κανόνων δικαίου.»*

**Ενώ όμως το ΝΣΚ ουσιαστικά απείχε από την έκδοση γνωμοδοτικής κρίσης, το ΣΤΕ καλείται να κρίνει την σχετική ακυρωτική διαφορά χωρίς να έχει λάβει από την πλευρά του Δημοσίου την αναγκαία τεκμηρίωση της επιχειρουμένης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης μέσω επαρκούς και εμπειριστατωμένης οικονομικής μελέτης.**

Προς αντίκρουση των ανωτέρω, το υπουργείο από την πλευρά του απαριθμεί μια σειρά εγγράφων και μελετών που αναφέρονται και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4387/2016, υπερθεματίζει υπέρ του χαρακτήρα της μελέτης της ΕΑΑ ως αναλογιστικής μελέτης και της επάρκειας της επιστημονικής της προσέγγισης, ενώ σε κάθε περίπτωση τονίζει ότι στόχος και βασική αρχή του νέου συστήματος ήταν η εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας με όρους ισότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδιανομής και αλληλεγγύης των γενεών μέσω του δομικού εξορθολογισμού του συστήματος των παροχών και υπό την έννοια αυτή, τα εν λόγω μέτρα είχαν πρωτίστως θεσμικό, ουσιαστικό και διαρθρωτικό χαρακτήρα.

**III.** Οι συνταξιούχοι στη συνέχεια επικαλέστηκαν ότι οι νέες μειώσεις και περικοπές των συντάξεων τους ουσιαστικά τους οδηγούν σε αποστέρηση κάθε μέσου βιοπορισμού, άλλως αξιοπρεπούς διαβίωσης τους με τρόπο που συνιστά παραβίαση των δικαιωμάτων των



ηλικιωμένων (άρθρο 25 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και του δικαιώματος στην ιδιοκτησία.

Σύμφωνα με άρθρο 25 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007/C 303/01, Ν. 3671/2008 ΦΕΚ Α' 129) ορίζονται τα εξής:

***«Δικαιώματα των ηλικιωμένων***

***Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα των ηλικιωμένων προσώπων να διάγουν αξιοπρεπή και ανεξάρτητη ζωή και να συμμετέχουν στον κοινωνικό και πολιτιστικό βίο».***

Το νέο σύστημα υπολογισμού και επανυπολογισμού των συντάξεων είναι αναμφισβήτητο ότι προκαλεί σημαντικές ανατροπές στη ζωή ενός συνταξιούχου. Άλλωστε σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία το αξιοπρεπές της διαβίωσης συναρτάται και με το επίπεδο ζωής, που είχε διαμορφώσει κάποιος στην περίοδο της ενέργειας.

**Σύμφωνα με άρθρο 17 παρ. 1 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007/C 303/01, Ν. 3671/2008 ΦΕΚ Α' 129):** «1. Κάθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του, να τα χρησιμοποιεί, να τα διαθέτει και να τα κληροδοτεί. Κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο νόμο και έναντι δίκαιης και

έγκαιρης αποζημίωσης για την απώλεια της. Η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από το νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον». Με το νέο σύστημα υπολογισμού και επανυπολογισμού τελικά προσβάλλεται ευθέως το δικαίωμα στη ιδιοκτησία, όπως αυτό γίνεται δεκτό ότι κατά διασταλτική ερμηνεία καταλαμβάνει και την αξίωση στην συνταξιοδοτική παροχή.

**Μάλιστα η παραβίαση αυτή καταλήγει να προσβάλει τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος (άρθρο 25 του Συντάγματος).**

Από το Ελληνικό Δημόσιο προβλήθηκε ότι ο καθορισμός του ύψους της εξαγόμενης με τις διατάξεις του ν.4387/2016 σύνταξης δεν παραβιάζει το ελάχιστο όριο κοινωνικής ασφάλειας που προβλέπει το άρθρο 65 της με αριθμ. 102 Διεθνούς Συμβάσεως Εργασίας, καθώς και το ταυτάριθμο άρθρο του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας. Επικαλέστηκε μάλιστα αοριστία του σχετικού ακυρωτικού λόγου, αφ' ενός διότι με αυτόν δεν προσδιορίζεται η ειδικότητα απασχόλησης ενός εκάστου των αιτούντων και οι ακριβείς αποδοχές τους, αφ' ετέρου δε επειδή δεν έχει γίνει ο υπολογισμός του ποσού της δικαιούμενης παρ' αυτών (κύριας και επικουρικής) σύνταξης, προκειμένου από τη σύγκριση των δύο αυτών ποσών να διερευνηθεί εάν τηρείται όντως ή όχι ο κανόνας που θέτουν η ΔΣΕ και ο ΕΚΚΑ, περί ελαχίστου ορίου σύνταξης.

Πρέπει εδώ να σημειώσουμε ότι ο όρος της αξιοπρεπούς διαβίωσης έχει απασχολήσει συχνά τη νομολογία, ιδίως στα χρόνια της δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι αποδοχές και συγκεκριμένα, το ποσό που θα πρέπει να λαμβάνεται ή το ποσό που περικόπτεται ή που απομένει μετά τη μείωση, αποτελούν, σε γενικές γραμμές, το μέσον που θα εξασφαλίσει την αξιοπρεπή διαβίωση στους δικαιούχους τους. Στην ΣΤΕ ΟΛ668/2012 ο όρος αξιοπρεπής διαβίωση προσομοιάζει σε ατομικό δικαίωμα συνδεδεμένο με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Στην ΣΤΕ ΟΛ 2287/2015 η αξιοπρεπής διαβίωση αναφέρεται σε αποδοχές οι οποίες δε θα εξασφαλίζουν μόνο τους όρους της φυσικής υπόστασης (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και την συμμετοχή στην κοινωνική ζωή. Με την έννοια αυτή το κράτος δεν μπορεί να επεμβαίνει με τρόπο που να ανατρέπει δημιουργημένες καταστάσεις του ατόμου. Ως ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης ορίζεται πλέον αυτό που βρίσκεται όσο το δυνατόν εγγύτερα προς εκείνο που είχε κατακτήσει το άτομο κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου.

**IV.** Ο τέταρτος ισχυρισμός των αιτούντων ήταν ότι ο επανυπολογισμός της σύνταξης αποτελεί κατ' ουσίαν ανάκληση της νόμιμης συνταξιοδοτικής του απόφασης, αφού δεν πρόκειται για μια απλή αναπροσαρμογή του

ποσού της λόγω της αυξομειώσεως του τιμαρίθμου, αλλά διαμορφώνεται μία νέα σύνταξη. Σε ένα κράτος δικαίου και με βάση και τις αρχές που διέπουν την ανάκληση των νόμιμων διοικητικών πράξεων, επιβάλλεται να κοινοποιείται στον συνταξιούχο η πράξη επανυπολογισμού της σύνταξής του και να φέρει πλήρη αιτιολογία, με αναλυτική αναφορά των διατάξεων, που εφαρμόζονται και τον τρόπο υπολογισμού της νέας του σύνταξης, όπως έκανε η αρχική συνταξιοδοτική απόφαση. Μόνο με τον τρόπο αυτό ο συνταξιούχος – διοικούμενος μπορεί να έχει αποτελεσματική δικαστική προστασία. *Η απόφαση επανυπολογισμού της σύνταξής θα έπρεπε επομένως να αναγράφει ποιο ήταν το ποσό της σύνταξης, ποιος είναι ο συγκεκριμένος Συντελεστής Επανυπολογισμού και αναλυτική περιγραφή του μηχανισμού επανυπολογισμού. Αντίθετα ο μηχανισμός αυτός θεσπίστηκε καθ' υπέρβαση της νομοθετικής εξουσιοδότησης και περιορίζεται σε αόριστες αναφορές, χωρίς να εξειδικεύονται ούτε να αιτιολογούνται οι μέσοι όροι στους οποίους αναφέρεται.*

***Για το λόγο αυτό, οι αναιτιολόγητες μειώσεις που επέρχονται μέσω του συστήματος επανυπολογισμού είναι για τον λόγο αυτό μη νόμιμες και πρέπει να ακυρωθούν. (Π. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη, Ο επανυπολογισμός των επικουρικών συντάξεων, ΘΠΔΔ 12/2016 σελ 1104).***

V. Όπως προαναφέρθηκε, η βασική αιτίαση κατά του νόμου Κατρούγκαλου είναι ότι δεν διερεύνησε την ύπαρξη άλλων λιγότερο επαχθών εναλλακτικών ούτε νομοθέτησε με γνώμονα τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας και της αξιοπρεπούς διαβίωσης και για το λόγο αυτό οι κρίσιμες διατάξεις επί των οποίων βασίστηκε και η προσβαλλόμενη πρέπει να κριθούν από το Δικαστήριο Σας ως ουσιαστικώς αντισυνταγματικές οδηγώντας στην ακύρωση αυτής και κάθε συναφούς πράξης ως παράνομων.

Είναι σαφές ότι η ύπαρξη αναλογιστικής μελέτης είναι αναγκαία για τον έλεγχο της παραβίασης ή μη της αρχής της αναλογικότητας στο ζήτημα του νέου υπολογισμού και του επανυπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, ο οποίος επιβάλλεται να γίνει με την μεγαλύτερη δυνατή αυστηρότητα, προκειμένου να καταστεί σαφώς διαγνώσιμη η αναγκαιότητα επιβολής ενός τέτοιου εξαιρετικά περιοριστικού μέτρου.

Η αρχή της αναλογικότητας έχει βρει τη συνταγματική της κατοχύρωση στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος.

Οι κάθε είδους περιορισμοί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι συνταγματικά ανεκτοί είτε όταν προβλέπονται απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

Όπως πάγια γίνεται δεκτό η συμβατότητα των όποιων περιορισμών εξετάζεται με βάση τρεις προϋποθέσεις:

1. να κρίνονται κατάλληλοι - πρόσφοροι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού,
2. να κρίνονται αναγκαίοι δηλαδή να επιφέρουν τον μικρότερο δυνατό περιορισμό για τον διοικούμενο σε σχέση με πιο ήπια μέτρα, που μπορούσαν να ληφθούν για τον ίδιο σκοπό, και
3. να είναι και με τη στενή έννοια αναλογικοί, να τελούν δηλαδή σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της βλάβης που προκαλούν.

Αντίστροφα, ένα μέτρο κρίνεται αντισυνταγματικό λόγω παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, όταν από το είδος του ή τη φύση του είναι προδήλως ακατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού ή όταν οι δυσμενείς συνέπειες του μέτρου τελούν σε προφανή δυσαναλογία ή υπερακοντίζουν τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Αναμένεται με ιδιαίτερα μεγάλο ενδιαφέρον η θέση του ΣΤΕ ως προς το ζήτημα αυτό. Και κυρίως πως θα αξιολογηθεί ο προβληθείς ισχυρισμός με τους προσθέτους λόγους και της αιτήσεις περί συνέχισης της δίκης των αιτούντων περί επιδείνωσης της θέσης τους ύστερα από την τροποποίηση του άρθρου 14 και των προβλέψεων για την προσωπική διαφορά. Ο νομοθέτης στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4387/2016

αναφερόμενος στους στόχους της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης ισχυρίζεται ότι «Εγγυάται τη διαβίωση των συνταξιούχων με αξιοπρέπεια, και διατηρεί, στο βαθμό του δυνατού, την εγγύτητα με το κεκτημένο κατά τον εργασιακό βίο επίπεδο ζωής. Το Σύνταγμα (άρθρο 22 παρ. 5 του Συντ/τος), όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία, (Ολομ. του ΣΤΕ 2287-2290/15), εγγυάται τη διαβίωση του συνταξιούχου με αξιοπρέπεια, ανεξάρτητα από δημοσιονομικές προτεραιότητες και σκοπιμότητες.»

Όσα όμως εγγυήθηκε ο νομοθέτης, τελικά τα παραβίασε στη συνέχεια καταργώντας την προσωπική διαφορά και αποδίδοντας στον όρο «αναπροσαρμογή συντάξεων» την έννοια της ευρύτατης περικοπής τους πέραν και πάνω από τα όρια που το ΣΤΕ είχε κρίνει αντισυνταγματικά και με τρόπο που τελικά παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας.

**Είναι εύκολα αντιληπτό ότι τόσο η αρχή της αναλογικότητας όσο και τα προαναφερθέντα στάδια του ελέγχου της , παραμένουν αόριστες νομικές έννοιες, που εξειδικεύονται κάθε φορά τόσο στο πλαίσιο της θέσπισης νέων περιορισμών όσο και κυρίως στην επόμενη φάση κατά τον δικαστικό έλεγχο της συμβατότητας των περιορισμών αυτών με την αρχή της αναλογικότητας.**

**Ο τρόπος με τον οποίο γίνεται κάθε φορά η εξειδίκευση αυτή, την οριοθετεί και ενίοτε την ΠΕΡΙΟΡΙΖΕΙ.**

Στα χρόνια της δημοσιονομικής κρίσης και των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής η αρχή της αναλογικότητας απειλείται και συχνά υποχωρεί απέναντι στο Δημόσιο Συμφέρον και τις δημοσιονομικές ανάγκες και προτεραιότητες της χώρας.

Πράγματι, στη νομολογία βαρύνει πλέον ιδιαίτερα η έννοια του Δημοσίου Συμφέροντος, το οποίο εξειδικεύεται μέσα από τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, και εν γένει από τις υποχρεώσεις συμμόρφωσης, που απορρέουν από τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής.

Η προσπάθεια οποιασδήποτε σύγκρισης απέναντι στην έννοια του Δημοσίου Συμφέροντος είναι εξαιρετικά δυσχερής και ενίοτε θα έλεγα άνιση με αποτέλεσμα ακόμα και ακραίες μεταρρυθμίσεις να είναι εξαιρετικά δύσκολο να κριθούν ότι παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας σε περιόδους με δυσοίωνες προβλέψεις για την οικονομία.

Ίσως να βελτιωθούν οι όποιες πιθανότητες, αν τα μεταρρυθμιστικά μέτρα αξιολογηθούν στο μέλλον με βάση τις Κυβερνητικές ανακοινώσεις για τις αισιόδοξες προβλέψεις για την οικονομία, της αναβαθμίσεις από τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και την ανάπτυξη που κάποτε θα έλθει...

Κλείνω με την πεποίθηση ότι με την ευκαιρία της αναμενόμενης απόφασης του ΣΤΕ, το ακυρωτικό μας δικαστήριο εφόσον προχωρήσει στην εξέταση του



σχετικού ακυρωτικού λόγου θα μπορέσει αξιολογώντας όλους τους προαναφερθέντες προβληματισμούς, να οριοθετήσει με σαφήνεια την αρχή της αναλογικότητας και τελικά να περιχαρακώσει το προστατευτικό της πεδίο.

Σας ευχαριστώ πολύ.