



Οι αποφάσεις του ΣτΕ περί της συνταγματικότητας του ν.4387/2016. Τι έπεται; (της Σοφίας Αμοριανού)

Εκδήλωση Εναλλακτικής Παρέμβασης Δικηγορικής Ανατροπής

Οι αποφάσεις του ΣτΕ περί της συνταγματικότητας του ν.4387/2016. Τι έπεται;

Εισήγηση Σοφίας Αμοριανού

Δ.Σ.Α. 1/11/2019

Κοινωνική ασφάλιση σημαίνει κοινωνική προστασία. Προστασία από τους κινδύνους της ζωής, από τα τυχαία πλήγματα της μοίρας. Προστασία από τον κίνδυνο της ανεργίας, της ασθένειας, των γηρατειών, της αναπηρίας, που επιφέρουν απώλεια εισοδήματος από την εργασία ή το επάγγελμα. Ο εργαζόμενος ανέχεται την παρακράτηση ενός μέρους του μισθού του –εάν είναι μισθωτός- ή αποδίδει ένα μέρος των απολαβών του –εάν είναι αυτοαπασχολούμενος ή ελεύθερος επαγγελματίας– στο δημόσιο σύστημα ασφάλισης υπό τη μορφή εισφορών. Με την καταβολή των εισφορών σχηματίζεται το κοινωνικοασφαλιστικό κεφάλαιο, τη βιωσιμότητα του οποίου εγγυάται το Κράτος, μέσω του κρατικού προϋπολογισμού. Με την καταβολή των εισφορών του, ο εργαζόμενος έχει τη βεβαιότητα ότι κατά τη στιγμή του κινδύνου, όταν πλέον αδυνατεί να εργαστεί, θα λάβει παροχές, οι οποίες θα του εξασφαλίσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο ζωής, όσο το δυνατόν πλησιέστερα σε αυτό που απολάμβανε κατά τον εργασιακό του βίο.

Στα αναδιανεμητικά συστήματα συλλογικής ανταπόδοσης, που βασίζονται στην αλληλεγγύη των γενεών, η εισφορά κοινωνικής ασφάλισης αντιπροσωπεύει το μέρος της εργασίας που δεν μετατρέπεται σε ατομικό μισθό, αλλά κοινωνικοποιείται και χρηματοδοτεί χρόνο εκτός εργασίας και υπό τη μορφή παροχών. Οι ασφαλισμένοι με την καταβολή των εισφορών τους αφενός προστατεύουν τον εαυτό τους από μελλοντικούς και αβέβαιους κινδύνους, αφετέρου προστατεύουν και τους άλλους, διασφαλίζοντας –μέσω της συγκέντρωσης των πόρων του κοινωνικού κεφαλαίου- την ικανότητα όλων να συμμετέχουν, όσο το δυνατόν ισότιμα, στη ζωή της κοινότητας. Η αλληλεγγύη δεν αφορά μόνο τη μεταφορά πόρων μέσα στην ίδια γενεά, αλλά είναι διαγενεακή, αφού οι σημερινοί ενεργώς ασφαλισμένοι χρηματοδοτούν με τις εισφορές τους τις παροχές των συνταξιούχων.

Μέσω της κοινωνικής ασφάλισης, το Κοινωνικό Κράτος ασκεί κοινωνική πολιτική και με αναδιανεμητικές πολιτικές μεριμνά για την κοινωνική ασφάλεια όλων των ανθρώπων, που συμβιώνουν στον κοινωνικό σχηματισμό. Οργανώνοντας συλλογικούς μηχανισμούς αλληλεγγύης και αλληλοβοήθειας και καθιερώνοντας την υποχρεωτικότητα της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης το Κοινωνικό Κράτος εγγυάται, μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, την επάρκεια των κοινωνικών παροχών, έτσι ώστε κανένα άτομο να μη βρεθεί εκτός, να μην περιέλθει σε κατάσταση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Στα κεφαλαιοποιητικά συνταξιοδοτικά συστήματα που βασίζονται στην περιουσία, ο κοινωνικοποιημένος μισθός μετατρέπεται σε εξατομικευμένη «ιδιοκτησία», ως περιουσία του ασφαλισμένου από τη συσσωρευμένη αξία των ατομικών του εισφορών. Στα συστήματα αυτά η



ανταπόδοση, προσαρμοσμένη σε μια περιουσιακή αντίληψη της σύνταξης, έχει τον χαρακτήρα προσωρινής αποταμίευσης. Οι εισφορές τοποθετούνται στις κεφαλαιαγορές, επενδύονται σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα, και οι παροχές είναι συνάρτηση της απόδοσής αυτών των προϊόντων. Έτσι, δεν υπάρχουν δεσμεύσεις ως προς το τελικό ποσό των παροχών. Γι' αυτό τα κεφαλοποιητικά συστήματα, είναι συστήματα «καθορισμένων εισφορών». Τα κεφαλοποιητικά συστήματα προϋποθέτουν συνεχή απασχόληση για να τροφοδεύεται ο ατομικός συνταξιοδοτικός λογαριασμός. Η σύνταξη εμφανίζεται ως αποτέλεσμα αποταμίευσης και επένδυσης. Συνήθως οι επενδύσεις στο χρηματιστήριο είναι επενδύσεις με μεγάλο ρίσκο και το ρίσκο αυτό, δηλαδή, ο κίνδυνος της επένδυσης μεταφέρεται στον ασφαλισμένο.

Τις τελευταίες δεκαετίες, υπό την πίεση της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης και των πολιτικών του χρηματοπιστωτικού καπιταλισμού, που προώθησαν οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων έλαβε παντού την ίδια αρνητική χροιά της μείωσης του προβλεπόμενου επιπέδου προστασίας, της αυστηροποίησης των όρων πρόσβασης στις παροχές, με υψηλότερες εισφορές για μεγαλύτερο διάστημα, με αύξηση των ορίων ηλικίας, με κατάργηση των κατωτάτων ορίων παροχών και ενίσχυση των ανταποδοτικών, έναντι των διανεμητικών στοιχείων των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Στη χώρα μας, η νομοθεσία υπό το καθεστώς των μνημονίων δημοσιονομικής προσαρμογής επέφερε τραγικές και ορίζοντιες περικοπές στις κύριες συντάξεις και στα κοινωνικά επίδοματα και επέβαλε ουσιαστικά την ιδιωτικοποίηση της επικουρικής ασφάλισης, με σκοπό να απεμπλακεί το κράτος από τη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών ταμείων και να επιρριφθεί το βάρος των ελλειμμάτων στους ασφαλισμένους και στους νυν και παλαιούς συνταξιούχους.

Ιδίως, στην επικουρική ασφάλιση καθιερώθηκε (άρθ. 39 επ. του ν. 4052/2012, νόμος Κουτρουμάνη-Λοβέρδου, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 78 του ν. 4387/2016, νόμος Κατρούγκαλου) σύστημα νοητής κεφαλοποίησης προκαθορισμένων εισφορών, που τηρούνται σε ατομικούς λογαριασμούς (κουμπάρδες), αποκλείοντας κάθε μεταφορά πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Το Κράτος από 1/7/2014 **έχει αποσυρθεί πλήρως από τη χρηματοδότηση των επικουρικών συντάξεων**¹.

Επίσης, καθιερώθηκε **νέος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης**, με **βάση τα δημογραφικά δεδομένα** που στηρίζονται σε εγκεκριμένους πίνακες θνησιμότητας και σε **ένα πλασματικό ποσοστό επιστροφής των εισφορών**, που εφαρμόζεται στο σύνολο των καταβληθεισών εισφορών, οι οποίες τοκίζονται με ένα εικονικό επιτόκιο, που προκύπτει μακροοικονομικά από την ποσοστιαία μεταβολή της μισθοδοσίας όλων ασφαλισμένων. Επιπλέον, σε περίπτωση ελλειμμάτων **λειτουργεί αυτόματος μηχανισμός εξισορρόπησης (ρήτρα μηδενικού ελλείματος)**, που αποκλείει κάθε αναπροσαρμογή των συντάξεων. Τέλος, επιβλήθηκε **επανυπολογισμός/αναπροσαρμογή των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων** καθώς και αύξηση των εισφορών για την επικουρική σύνταξη κατά την εξαετία 2016-2022 (άρθ. 96 του ν. 4387/2016, νόμος Κατρούγκαλου).

Επομένως, με τις νέες διατάξεις η επικουρική ασφάλιση θα παύσει να εγγυάται στο εξής ένα σταθερά προκαθορισμένο εισόδημα και μετατρέπεται σε ένα μεταβλητό ποσό που εξαρτάται τόσο από τις εισφορές του ασφαλισμένου όσο και από την επάρκεια των πόρων του Ταμείου κατά το χρόνο εξόδου από την αγορά εργασίας. Τα ποσά που διανέμονται ετησίως θα εξαρτώνται από τον



εκάστοτε αριθμό των συνταξιούχων και θα διαμορφώνονται από μια σειρά μεταβλητών, που θα αναπροσαρμόζονται σε ετήσια βάση τις νέες και τις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις, έτσι ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία ελλειμμάτων στο Ταμείο.

Το ΣτΕ με την απόφαση 2287/2015, είχε κρίνει (σκέψη 24) ως αντισυνταγματικές τις περικοπές των συνταξιοδοτικών παροχών που επήλθαν με τις διατάξεις των νόμων 4051 και 4092/2012, διότι επέφεραν ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων κάτω του ορίου της αξιοπρεπούς διαβίωσης, πλήττοντας τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος. Το ΣτΕ έκρινε ως αντισυνταγματική την αντίληψη ότι το κράτος δεν έχει υποχρέωση να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των οργανισμών κύριας και επικουρικής ασφάλισης και ότι η διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων ασφαλιστικών οργανισμών απόκειται στους ίδιους τους ασφαλισμένους.

Κατά τη διατύπωση της παραπάνω απόφασης στη σκέψη 24 :

«οι επίμαχες νομοθετικές ρυθμίσεις διέπονται από την, υπό το «νέο ασφαλιστικό σύστημα», συνταγματικώς μη ανεκτή αντίληψη ότι το Κράτος ρυθμίζει απλώς και οργανώνει την κοινωνική ασφάλιση χωρίς και να υποχρεούται να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης ή ότι η υποχρέωση αυτή μπορεί να αναπληρώνεται με παροχές προνοιακού χαρακτήρα, καθώς και ότι η διασφάλιση της βιωσιμότητας των εν λόγω οργανισμών απόκειται στους ίδιους τους ασφαλισμένους, συναρτώμενη, προεχόντως ή και αποκλειστικώς, με την μαθηματική σχέση μεταξύ καταβαλλόμενων εισφορών και χορηγούμενων παροχών. Κατόπιν τούτων, οι ανωτέρω διατάξεις των νόμων 4051 και 4093/2012 αντίκεινται στις προπαρατεθείσες συνταγματικές διατάξεις και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες η αντίθεση δε των διατάξεων τούτων προς το Σύνταγμα αφορά στις περικοπές όχι μόνο των κύριων αλλά και των επικουρικών συντάξεων.»

ΣτΕ 1880 και 1888/2019

Ένταξη όλων των ασφαλιστικών φορέων στον ενιαίο φορέα

Ένταξη των δημοσίων υπαλλήλων στον ΕΦΚΑ

Εισφορές ελευθέρων επαγγελματιών

Με τις αποφάσεις αυτές το δικαστήριο έκρινε εάν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η υπαγωγή δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών σε καθεστώς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, επίσης, έκρινε την υπαγωγή όλων των κατηγοριών ασφαλισμένων, δηλαδή, μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων, ελευθέρων επαγγελματιών και αγροτών σε ένα φορέα κοινωνικής ασφάλισης και μάλιστα υπό ενιαίους κανόνες ασφαλιστικών εισφορών και παροχών.

Με τις αποφάσεις 1880 και 1888/2019 το ΣτΕ έκρινε κατά πλειοψηφία ότι **η ένταξη, με τις διατάξεις του ν. 4387/2016, όλων των υφιστάμενων φορέων κύριας ασφάλισης μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων, ελευθέρων επαγγελματιών και αγροτών σε ένα ενιαίο φορέα ασφάλισης και μάλιστα υπό ενιαίους κανόνες ασφαλιστικών εισφορών και παροχών δεν αντίκειται στο Σύνταγμα**, παρά το διαφορετικό επίπεδο οικονομικής ευρωστίας και βιωσιμότητας των



εντασσόμενων φορέων και των συνθηκών απασχόλησης και απόκτησης εισοδήματος των ασφαλισμένων τους.

Συγκεκριμένα, το δικαστήριο έκρινε ότι :

1) ο σκοπός της κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή η προστασία των εργαζομένων από τους κοινωνικούς κινδύνους είναι δημόσιος και δικαιολογεί τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της Κοιν. Ασφάλισης και την ανάθεσή της σε δημόσιους φορείς, δηλαδή στο Κράτος και σε νπδδ.

2) η ασφαλιστική εισφορά είναι εγγενές στοιχείο της Κοιν. Ασφάλισης και λειτουργεί ως αναγκαίος όρος για την πρόσβαση στην ασφαλιστική κάλυψη, ως μέσο χρηματοδότησης της Κοιν. Ασφαλ., και ως εκδήλωση της κοινωνικής αλληλεγγύης. Επομένως, η εισφορά δεν έχει τα χαρακτηριστικά του φόρου, αλλά συνιστά δημόσιο βάρος προς αντιμετώπιση της δαπάνης για την κοινωνική ασφάλιση.

3) το Σύνταγμα (άρ.22, παρ.5) δεσμεύει μεν τον κοινό νομοθέτη ως προς τον δημόσιο και υποχρεωτικό χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης με γνώμονα την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, αλλά επιτρέπει στο νομοθέτη να επιλέγει το κατάλληλο σύστημα χρηματοδότησης (προκαθορισμένων παροχών ή προκαθορισμένων εισφορών) και την υπαγωγή των εργαζομένων είτε σε περισσότερους είτε σε έναν ασφαλιστικό φορέα και μάλιστα υπό ενιαίους κανόνες εφόσον αυτό το επιτυγχάνει με όρους ισότητας. Στην περίπτωση αυτή απαιτείται μεγαλύτερη ένταση από τον νομοθέτη για τον έλεγχο της τήρησης των παραπάνω αρχών, της ισότητας, της αλληλεγγύης, της ανταποδοτικότητας.

4) δεν αντίκειται σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις που προστατεύουν την περιουσία η ένταξη περισσότερων ασφαλιστικών φορέων με διαφορετικό επίπεδο οικονομικής ευρωστίας και βιωσιμότητας σε ένα ενιαίο φορέα, καθ' όσον η περιουσία οργανισμού κοινωνικής ασφαλίσεως, που αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, δεν έχει αναγνωρισθεί σ' αυτόν με την έννοια της ατομικής ιδιοκτησίας, αλλά προς εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού για τον οποίο έχει συσταθεί ο οργανισμός.

5) ο κοινός νομοθέτης είναι ελεύθερος να υπολογίζει την ασφαλιστική εισφορά επί του εισοδήματος που πραγματοποιείται από την εργασία και το επάγγελμα, αλλά οφείλει να καθορίζει το ύψος της εισφοράς σε επίπεδο, που να διασφαλίζει μεν την επάρκεια των συνταξιοδοτικών παροχών, χωρίς όμως να πλήττει υπέρμετρα το παραγόμενο εισόδημα.

6) Το ανώτατο δικαστήριο διαπιστώνει ότι πράγματι κατά το διανεμητικό σύστημα καθορισμένων παροχών, το οποίο επέλεξε ο νομοθέτης για τον ΕΦΚΑ, ασφαλισμένοι οιασδήποτε κατηγορίας από τις υπαγόμενες στον ενιαίο ασφαλιστικό φορέα με τις ίδιες συντάξιμες αποδοχές (για τις οποίες κατέβαλαν εισφορές) και τον ίδιο χρόνο ασφαλίσεως αποκτούν την ίδια ασφαλιστική παροχή (κύρια σύνταξη). Στην χρηματοδότηση της παροχής αυτής τόσο η ασφαλιζόμενη μισθωτή εργασία όσο και τα ασφαλιζόμενα επαγγέλματα συμβάλλουν με το ίδιο ποσοστό εισφοράς (20%) επί του εισοδήματος που παράγουν.

ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ Ωστόσο, το ΣτΕ έκρινε ότι ενώ οι μισθωτοί ασφαλισμένοι



αποκτούν την συνταξιοδοτική παροχή, έχοντας καταβάλλει εισφορά ποσοστού 6,67% επί των αποδοχών τους ενώ το υπόλοιπο της εισφοράς 13,33% βαρύνει τους εργοδότες τους, **οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι (αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες)** αποκτούν την ίδια συνταξιοδοτική παροχή, έχοντας καταβάλλει το σύνολο της εισφοράς (20%) επί του εισοδήματος που πραγματοποιούν από το επάγγελμά τους. Επομένως, **καταβάλλουν τα τριπλάσια, για να λάβουν την ίδια παροχή σε σχέση με τους μισθωτούς**, αφού το ύψος των εισφορών τους δεν επηρεάζει το ύψος της συνταξιοδοτικής παροχής (Αρθ. 39, 40 41 του ν. 4387/2019).

Μειοψηφία: Πάντως, η άποψη της μειοψηφίας, εν προκειμένω, ήταν ότι δεν συνιστά άνιση μεταχείριση εις βάρος της κατηγορίας των μη μισθωτών ασφαλισμένων, διότι, όπως έχει κριθεί (ΑΕΔ 3-5/2007) και οι εισφορές του εργοδότη καταβάλλονται με αφορμή τη σχέση εργασίας, που συνδέει αυτόν με τους ασφαλισμένους, αφού **οι ασφαλιστικές εισφορές του εργοδότη αποτελούν τμήμα του μισθού και υπολογίζονται επί των αποδοχών των εργαζομένων**, όπως και οι ασφαλιστικές εισφορές που καταβάλλουν οι ίδιοι. Επίσης, οι ελεύθεροι επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενοι συμμετέχουν, εν όψει του αριθμού των ασφαλισμένων της κατηγορίας αυτής, στη χρηματοδότηση του νέου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με ποσοστό όχι μεγαλύτερο του 25%-30%, ο νέος όμως φορέας εγγυάται τις καταβαλλόμενες σε αυτούς παροχές με το σύνολο του ασφαλιστικού κεφαλαίου, δηλαδή και με τα ποσά που προέρχονται από τους μισθωτούς.

Επίσης, με τις ίδιες αποφάσεις (1880 και 1888/2019) η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας **έκρινε ότι η υπαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, όχι σε ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς, όπως γινόταν μέχρι σήμερα, αλλά στον ενιαίο φορέα κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή σε καθεστώς υποχρεωτικής κύριας ασφάλισης δεν αντίκειται στο Σύνταγμα**. Σύμφωνα με το ΣτΕ ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, υπό το πρίσμα του άρθ. 22 παρ. 5 του Σ, δεν περιορίζεται στην ασφαλιστική κάλυψη μόνο όσων παρέχουν εξαρτημένη εργασία με σχέση ιδιωτικού δικαίου, αλλά και σε κάθε επαγγελματική κατηγορία (όπως μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες) που αντιμετωπίζει τον ίδιο κίνδυνο απώλειας του εισοδήματος από την εργασία ή το επάγγελμα. Επομένως, όταν ο κοινός νομοθέτης δεν παρέχει στους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς την προστασία από τους κινδύνους γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου, μετά το τέλος της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης και την έξοδό τους από τη δημόσια υπηρεσία, τότε η αρχή του κοινωνικού κράτους επιβάλλει την υπαγωγή τους σε καθεστώς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης με σκοπό την προστασία τους.

Τέλος το δικαστήριο έκρινε ότι επειδή η αναδρομική εφαρμογή της απόφασης θα δημιουργούσε σοβαρό κίνδυνο διατάραξης της οικονομικής κατάστασης του ΕΦΚΑ, οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας θα επέλθουν από τη δημοσίευση της απόφασης.

ΣτΕ 1889/2019

Αντισυνταγματική η διάταξη για τον τρόπο υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων

Έλλειψη αναλογιστικής μελέτης για την τεκμηρίωση της βιωσιμότητας του νέου φορέα επικουρικής ασφάλισης ΕΤΕΑΕΠ.

Επιτρεπτή η μεταφορά πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη χρηματοδότηση της



κοινωνικής ασφάλισης

Με την απόφαση αυτή ακυρώθηκε η ΥΑ 23123/785/7-6-2016, που καθόριζε τις τεχνικές παραμέτρους σχετικά με τις παροχές του ΕΤΕΑΕΠ, του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης

ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ Με την απόφαση 1889/2019 το ΣτΕ έκρινε κατά πλειοψηφία ότι **ιδίως ενόψει:**

- α. του νέου τρόπου υπολογισμού της επικουρικής σύνταξης,
- β. του αυτομάτου μηχανισμού εξισορρόπησης,
- γ. του επανυπολογισμού των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων και
- δ. της αύξησης των εισφορών για την επικουρική σύνταξη επί μια εξαετία (2016-2022)

η διάταξη του άρθρου 96 παρ. 1, του ν. 4387/2016 για τον τρόπο υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων είναι αντισυνταγματική.

Το ΣτΕ έκρινε ότι **ο νομοθέτης όφειλε πριν τη θέσπιση του νέου συστήματος επικουρικής ασφάλισης, να έχει προκαλέσει τη σύνταξη αναλογιστικών μελετών, ώστε να τεκμηριώνεται η βιωσιμότητα του επικουρικού ασφαλιστικού φορέα και η επάρκεια των απονεμόμενων παροχών**, υπό την έννοια της αξιοπρεπούς διαβίωσης και της ασφαλιστικής κάλυψης ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας. Ιδίως στην περίπτωση της εκ βάθρων μεταβολής του ισχύοντος συστήματος θα πρέπει να προκύπτει ότι η επιχειρούμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση είναι πράγματι λυσιτελής, δηλαδή είναι ικανή να εξασφαλίσει την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας όχι μόνον βραχυπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα.

Επιπλέον, με την απόφαση κρίθηκε ότι ο ν.4387/16, σε αντίθεση με το άρθρο 42 του ν.4052/2012 δεν απαγορεύει τη χρηματοδότηση της επικουρικής ασφάλισης από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αντίθετα προβλέπει ότι εάν δεν καταστεί δυνατόν να καλυφθούν ελλείμματα, που ενδεχομένως θα δημιουργηθούν στο μέλλον στον κλάδο επικουρικής ασφαλίσεως του ΕΤΕΑΕΠ, με την ενεργοποίηση του αυτόματου μηχανισμού εξισορροπήσεως και την εξάντληση των παρεχομένων από αυτό δυνατοτήτων, το Κράτος πρέπει να τα καλύψει, εφόσον, και στο πλαίσιο του νέου ασφαλιστικού συστήματος που θεσπίζει ο ανωτέρω νόμος, η επικουρική ασφάλιση καθιερώνεται, όπως και η κύρια ασφάλιση, ως υποχρεωτική και όχι ως προαιρετική.

ΣτΕ 1890/2019

Επανυπολογισμός επικουρικών συντάξεων όπως είχαν διαμορφωθεί την 32.12.2014, μετά τις αντισυνταγματικές περικοπές του 2012

Με την απόφαση αυτή ακυρώθηκε η ΥΑ 25909/470/7.6.2016 περί επανυπολογισμού αναπροσαρμογής των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων του ΕΤΕΑΕΠ



Με την 1890/2019 απόφαση, το ΣτΕ έκρινε ότι με τις ρυθμίσεις περί επανυπολογισμού/αναπροσαρμογής των κύριων (άρθ. 14 και 33 του ν. 4387/16) και επικουρικών συντάξεων (άρθ. 96 του ν. 4387/16), όπως είχαν διαμορφωθεί στις 31.12.2014, δηλαδή μετά τις περικοπές των νόμων ν.4051 και 4093/2012, οι οποίες είχαν κριθεί ως αντισυνταγματικές με τις αποφάσεις του ΣτΕ 2287 και 2288/2015 **ο νομοθέτης επιρρίπτει το βάρος της βιωσιμότητας του νέου συστήματος όχι μόνο στους ασφαλισμένους και στους νέους συνταξιούχους, αλλά και στους παλιούς συνταξιούχους, επιφέροντας ουσιαστικά νέες περικοπές στις συντάξεις, κύριες και επικουρικές, αντίστοιχες σε ύψος με εκείνες του ν.4051 και 4093/12 που είχαν κριθεί ως αντισυνταγματικές.** Με την αναπροσαρμογή των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων, ο νομοθέτης υλοποίησε τη μνημονιακή απαίτηση για τη λήψη μέτρων που αντισταθμίζουν τις δημοσιονομικές επιπτώσεις από την προηγούμενη απόφαση 2287/2015 του ΣτΕ, περί αντισυνταγματικότητας των περικοπών.

Ωστόσο, κρίθηκε ότι είναι επαρκώς αιτιολογημένη τόσο η ανάγκη μεταρρύθμισης του υφιστάμενου ασφαλιστικού συστήματος όσο και ο επανυπολογισμός των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων στο ύψος που είχε διαμορφωθεί μετά τις αντισυνταγματικές περικοπές, διότι εντάσσονται στο πλαίσιο διαρθρωτικών αλλαγών που αποβλέπουν στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Κατά την κρίση των δικαστών της Ολομέλειας, ο νομοθέτης δεν κωλύεται να προβεί σε νέες ρυθμίσεις ως προς το ύψος των συντάξεων ή ακόμα και να επαναθεσπίσει τις κριθείσες ως αντισυνταγματικές περικοπές, αρκεί να αιτιολογήσει ειδικώς το λόγο για το οποίο ήταν αυτό αναγκαίο. Στην προκειμένη περίπτωση, κατά την άποψη της πλειοψηφίας, η επιλογή του νομοθέτη είναι αιτιολογημένη, επειδή εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλέγμα μέτρων που **δεν επιφέρουν απλώς οριζόντιες περικοπές προς εξυπηρέτηση αμιγώς δημοσιονομικών στόχων**, όπως με τους προηγούμενους νόμους², αλλά θεσπίζονται διαρθρωτικές αλλαγές που αποβλέπουν στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος.

Μειοψηφία: Στην απόφαση αυτή της Ολομέλειας, μειοψήφησαν 12 δικαστές και δύο Παρεδροι.. Κατά την απόφαση της μειοψηφίας, ναι μεν ο νομοθέτης μπορεί να προβεί σε επανυπολογισμό των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων, προκειμένου να θεσπίσει ενιαίους κανόνες για παλιούς και νέους συνταξιούχους στο όνομα των αρχών της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης των γενεών, του εξορθολογισμού και της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Όταν όμως λαμβάνει, ως αφετηρία το ύψος των συντάξεων, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί μετά από τις περικοπές, οι οποίες είχαν κριθεί ως αντισυνταγματικές, ο νομοθέτης οφείλει να αιτιολογήσει τη σχετική επιλογή του ειδικώς, δηλαδή, για ποιο λόγο χωρίς τη διατήρηση των ως άνω αντισυνταγματικών περικοπών το ασφαλιστικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο.

ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ: Με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι δεν είναι συνταγματικά ανεκτό, **συνταξιούχοι, ύστερα από τον επανυπολογισμό και αναπροσαρμογή της επικουρικής τους συντάξεως, να λαμβάνουν, τελικώς, επικουρική σύνταξη χαμηλότερου ύψους από συνταξιούχους, που έχουν συνταξιοδοτηθεί από το ίδιο με αυτούς κλάδο επικουρικής ασφάλισης και έχουν καταβάλει εισφορές ίδιου ή χαμηλότερου ύψους**, από μόνο το λόγο ότι λαμβάνουν κύρια σύνταξη χαμηλότερου ύψους. Μια τέτοια αναπροσαρμογή **προσβάλλει την αρχή της ισότητας (4 παρ. 1 Σ.) και της ανταποδοτικότητας των συντάξεων** και δεν μπορεί να συναρτάται με το γεγονός ότι το ποσοστό των συνταξιούχων που θίγονται είναι χαμηλό, δηλαδή, μόνο το 20% του συνόλου των συνταξιούχων. Επίσης, δεν αιτιολογείται επαρκώς για ποιο λόγο ο νομοθέτης επέλεξε ως κριτήριο για την αναπροσαρμογή των ήδη καταβαλλόμενων επικουρικών



συντάξεων το άθροισμα της κύριας με την επικουρική σύνταξη να ανέρχεται ειδικώς στο ποσό των 1300 ευρώ.96 παρ, 4 του ν. 4387/2019

Μειοψηφία: Κατά την άποψη της μειοψηφίας, ο νομοθέτης μπορεί να προσδιορίζει το ποσοστό αναπλήρωσης με τρόπο ώστε να εξασφαλίζονται μεγαλύτερα ποσοστά αναπλήρωσης σε συνταξιούχους με χαμηλότερες αποδοχές, τηρουμένης πάντως της αρχής της ανταποδοτικότητας. Εξάλλου, το κριτήριο του ποσού των 1200 ευρώ δεν είναι προδήλως αυθαίρετο αφού το εν λόγω εισόδημα από συνταξιοδοτικές παροχές κύριας και επικουρικής ασφάλισης, αναγόμενο σε ετήσια βάση, υπερβαίνει κατά πολύ το δηλούμενο από το πλεόν του 80% του ενεργού φορολογικά πληθυσμού. Η εν λόγω κατηγορία συνταξιούχων των 1200€ δεν βαρύνεται υπέρμετρα σε σχέση με τους λοιπούς συνταξιούχους, η επιβάρυνση των οποίων στο συνολικό τους εισόδημα και, κατ' επέκταση στο επίπεδο διαβίωσής τους, θα ήταν εντονότερη εάν η περικοπή χωρούσε με αποκλειστικό κριτήριο το ύψος της καταβαλλόμενης επικουρικής σύνταξης, καταλαμβάνοντας και αυτούς.

ΣτΕ 1891/2019

Με την απόφαση αυτή ακυρώθηκε η ΚΥΑ 26083/887/7.6.2016 περί αναπροσαρμογής των κύριων και προστασία των καταβαλλομένων συντάξεων.

Με την απόφαση 1891/2019 το ΣτΕ έκρινε κατά πλειοψηφία ότι ο νομοθέτης οφείλει, πριν τη ψήφιση του νέου ασφαλιστικού συστήματος να έχει προκαλέσει τη σύνταξη αναλογιστικών μελετών, προερχομένων από την αρμόδια προς τούτου Εθνική Αναλογιστική Αρχή, **προκειμένου να τεκμηριώσει τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων** που λειτουργούν στο πλαίσιο του νέου ασφαλιστικού συστήματος, ώστε να προκύπτει ότι η επιχειρούμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση είναι λυσιτελής, δηλαδή ικανή να εξασφαλίσει μακροπρόθεσμα την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας.

Στην περίπτωση του κλάδου κύριας ασφάλισης, δηλαδή του ΕΦΚΑ, σε αντίθεση με τον κλάδο επικουρικής ασφάλισης του ΕΤΕΑΕΠ, η γνώμη που επικράτησε θεωρεί ότι το κείμενο της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, **που εκπονήθηκε μετά την κατάρτιση του νομοσχεδίου, αλλά πριν την ψήφιση του νόμου**, αποτελεί μελέτη, η οποία περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία ενδεδειγμένης, αναλογιστικής μελέτης και τεκμηριώνει τη βιωσιμότητα του Ε.Φ.Κ.Α.

ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ: Ωστόσο, όμως κρίθηκε ότι η Κοινή Υπουργική Απόφαση 26083/887/7.6.2016, με την οποία έγινε η αναπροσαρμογή/επανυπολογισμός των κύριων συντάξεων είναι ακυρωτέα, διότι **δεν προηγήθηκε επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη που να αποδεικνύει την επάρκεια των χορηγούμενων από το ν.4387/16 παροχών**, από τις οποίες να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και ορισμένο η εξασφάλιση με αυτές αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερα προς εκείνο που είχε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου.

Κι αυτό γιατί η έλλειψη τεκμηρίωσης της βιωσιμότητας του κλάδου επικουρικής ασφάλισης του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., θέτει εν αμφιβόλω τη δυνατότητα του ΕΤΕΑΕΠ να παρέχει επικουρικές παροχές, και, κατ' επέκταση, κλονίζει το ύψος και την επάρκεια των συνολικών συνταξιοδοτικών παροχών [αθροίσματος δηλαδή, κύριας (εθνικής και ανταποδοτικής) και επικουρικής σύνταξης], τόσο



στους μελλοντικούς, όσο και στους παλαιούς συνταξιούχους. Επομένως η κρίθηκε ως αντισυνταγματική η ΚΥΑ περί επανυπολογισμού των κύριων συντάξεων.

ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ: Επίσης, με την ίδια απόφαση 1891/2019 έγινε δεκτό κατά πλειοψηφία ότι ναι μεν υπάρχει κλιμάκωση, ως προς τα θεσπιζόμενα (με το άρθρο 8 του ν. 4387/2016) ποσοστά αναπλήρωσης, βάσει των οποίων υπολογίζεται η ανταποδοτική σύνταξη, τα νέα, όμως, αυτά **ποσοστά αναπλήρωσης, αυτά καθ' εαυτά, είναι ιδιαιτέρως χαμηλά**, ενόψει του ότι το υψηλότερο ποσοστό αναπλήρωσης των εν λόγω αποδοχών είναι κατώτερο του 50%, και οδηγούν στη χορήγηση ανταποδοτικής συνταξιοδοτικής παροχής, η οποία τελεί σε προφανή δυσαναλογία προς τις αποδοχές και προς τις καταβληθείσες με βάση τις αποδοχές αυτές εισφορές. Τα συγκεκριμένα **ποσοστά αναπλήρωσης παραβιάζουν την αρχή της ανταποδοτικότητας εισφορών-παροχών και την αρχή της ισότητας**, διότι η χορηγούμενη συνολική συνταξιοδοτική παροχή (εθνική, ανταποδοτική και επικουρική) εξασφαλίζει σημαντικά μεγαλύτερο ποσοστό αναπλήρωσης σε πρόσωπα που έχουν ίδιο χρόνο ασφάλισης και έχουν μικρότερες κατά μέσο όρο αποδοχές ή συντάξιμο μισθό σε σχέση με πρόσωπα που ανήκουν στην ίδια κλίμακα αλλά έχουν μεγαλύτερο μέσο όρο αποδοχών ή συντάξιμο μισθό.

Τέλος, η Ολομέλεια έκρινε ότι -ενόψει του μεγάλου αριθμού των καταβαλλόμενων κύριων συντάξεων, των οποίων ο επανυπολογισμός θα τεθεί σε αμφιβολία λόγω ακύρωσης της ΚΥΑ, έκρινε κατά πλειοψηφία ότι εν προκειμένω συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν τα αποτελέσματα της ακυρώσεως να επέλθουν από την δημοσίευση της 1891/2019 αποφάσης.

1 Άρθρο 42 του Ν. 4052/2012, ΦΕΚ Α' 41.

2 **ν. 3863/2010**, αρθ. 38 Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, **ν. 3985/2011**, αρθ.44, παρακράτηση επιπλέον μηνιαίας Εισφοράς αλληλεγγύης Συνταξιούχων και Ειδική Εισφορά Συνταξιούχων Επικουρικής Ασφάλισης, **ν. 4024/2011**, αρθ. 2, μείωση κατά 40% της σύνταξης που υπερβαίνει τα 1000€ σε συνταξιούχους κάτω των 55 ετών και μείωση κατά 20% της σύνταξης που υπερβαίνει τα 1200€ σε όσους συνταξιούχους δεν εμπίπτουν στην προηγούμενη μείωση και μείωση κατά 30% της επικουρικής σύνταξης που υπερβαίνει τα 150€, **ν. 4051/2012**, αρ. 6 μείωση κατά 12% του ποσού της κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα 1300€ και σταδιακά αυξανόμενη μείωση από 10% έως 20% στις επικουρικές συντάξεις, **ν. 4093/2012**, άρθρο πρώτο παρ. ΙΑ, σταδιακά αυξανόμενη μείωση από 5% έως 20% στις μηνιαίες συντάξεις και κατάργηση των δώρων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και των επιδομάτων αδείας, **ν.4052/2012**, αρθ.42, διαμόρφωση του ποσού της μηνιαίας επικουρικής σύνταξης με βάση συντελεστή βιωσιμότητας, ο οποίος αναπροσαρμόζει σε ετήσια βάση τις συντάξεις, αποκλειομένης της μεταφοράς πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό.