ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

**Γνωμοδότηση 152/2017**
**ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**
**(Πλήρης Ολομέλεια)**
**Συνεδρίαση της 15-6-2017**

**Σύνθεση:**
**Πρόεδρος** : Μιχαήλ Απέσσος, Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.
**Μέλη:** Αλέξανδρος Καραγιάννης, Χρυσαφούλα Αυγερινού, Ανδρέας Χαρλαύτης, Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Βασιλική Δούσκα, Αντώνιος Κλαδιάς και Νικόλαος Μουδάτσος, Αντιπρόεδροι ΝΣΚ, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Στέφανος Δέτσης, Παρασκευάς Βαρελάς, Ασημίνα Ροδοκάλη, Θεόδωρος Ψυχογυιός, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Αικατερίνη Γρηγορίου, Βασιλική Τύρου, Δημήτριος Χανής, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Αφροδίτη Κουτούκη, Δήμητρα Κεφάλα, Γεώργιος Ανδρέου, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αλέξανδρος Ροϊλός, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Χριστίνα Διβάνη, Σταύρος Σπυρόπουλος, Βασίλειος Καραγεώργος, Πέτρος Κωνσταντινόπουλος, Ευσταθία Τσαούση, Χρήστος Μητκίδης, Διονύσιος Χειμώνας, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Παναγιώτα – Ελευθερία Δασκαλέα Ασημακοπούλου, Γεώργιος Γρυλωνάκης, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.
**Ερώτημα:** Το υπ' αριθμ. πρωτ. 26153/1961/7-6-2017 έγγραφο της Υπουργού Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το οποίο έλαβε τον αριθμ. πρωτ. Ν.Σ.Κ. 83771/8-6-2017.
**Περίληψη ερωτήματος:** Ερωτάται αν οι διατάξεις του άρθρου 1 Κεφαλαίου Α' και άρθρου 2 Κεφαλαίου Β' του ν.4472/2017 , όπως ισχύουν, είναι συμβατές με τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5, καθώς και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος, το

άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ καθώς και με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Εισηγητές:** α) Θεόδωρος Ψυχογυιός και β) Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νομικοί Σύμβουλοι ΝΣΚ.

*******

**Ι. Ιστορικό.**

**1.** Το υπό κρίση ερώτημα, εισάγεται ενώπιον της Πλήρους Ολομελείας του Ν.Σ.Κ., κατόπιν της υπ' αριθμ. πρωτ. 84017/50823/8-6-2017 εντολής του Προέδρου του Ν.Σ.Κ., έχει δε επί λέξει ως ακολούθως:

*«Ερώτημα σχετικά με τη συμβατότητα συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων με το Σύνταγμα, την ΕΣΔΑ και το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων."*

*Με το άρθρο 1 Κεφαλαίου Α και το άρθρο 2 Κεφαλαίου Β του ν. 4472/2017 (ΦΕΚ Α΄ 74/19-5-2017) « Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν.4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις», επήλθαν τροποποιήσεις των διατάξεων του ν. 4387/2016. Οι ανωτέρω τροποποιήσεις κρίθηκαν αναγκαίες προκειμένου να ολοκληρωθεί η δεύτερη αξιολόγηση και να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι, όπως αυτοί συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής και καθορίζονται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Μεταξύ δε των διαφορετικών μέτρων μέσω των οποίων θα μπορούσαν να επιτευχθούν οι ανωτέρω σκοποί δημοσίου συμφέροντος, επιλέχθηκαν εκείνα που είναι σύμφωνα με τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης ( άρθρο 25 παρ.4 του Συντάγματος), της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος), της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος), οι οποίες επιτάσσουν να κατανέμεται εξίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών (εν προκειμένω παλαιών και νέων συνταξιούχων), καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος), σύμφωνα με την οποία τα συγκεκριμένα μέτρα πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορα και αναγκαία για την αντιμετώπιση του προβλήματος ( πρβλ. ΣτΕ 2192-2196/2014 Ολ.).*

*Περαιτέρω, με τον ίδιο ως άνω νόμο θεσπίσθηκαν αντισταθμιστικά μέτρα για την ενίσχυση των χαμηλότερων εισοδημάτων, τα οποία θα λειτουργήσουν εξισορροπητικά για ορισμένες εκ των πληττομένων ομάδων.*

*Εν όψει των ανωτέρω ερωτάται: Είναι οι διατάξεις του άρθρου 1 Κεφαλαίου Α' και του άρθρου 2 Κεφαλαίου Β΄ του ν.4472/2017, όπως*

*ισχύουν, συμβατές με το Σύνταγμα, το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, καθώς και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων;"*

Επί του ως άνω ερωτήματος η Ολομέλεια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ως ακολούθως:

**II. Νομοθετικό πλαίσιο.**

**Α.** Από τις διατάξεις των άρθρων 6, 10, 14, 27, 94 και 96 του ν.4387/2016, "Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις" (Α΄ 85/12-5-2016), όπως αυτές ισχύουν μετά την τροποποίησή τους από τα άρθρα 1 και 2 του ν.4472/2017 "Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν.4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις" (Α΄ 74/19-5-2017), προβλέπονται τα εξής:

*Άρθρο 6*

*Ειδικές - Μεταβατικές συνταξιοδοτικές διατάξεις του Δημοσίου*

*1. α. Οι συντάξεις όσων από τα πρόσωπα της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 αποχωρούν από την Υπηρεσία τους λόγω συνταξιοδότησης, μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, υπολογίζονται, σύμφωνα με τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ίσχυαν κατά τις 31.12.2014, και καταβάλλονται με τον περιορισμό των διατάξεων του άρθρου 13.*

*β. Η προηγούμενη παράγραφος δεν έχει εφαρμογή για όσα από τα προαναφερόμενα πρόσωπα δεν πληρούν, κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, τις προϋποθέσεις άμεσης καταβολής της σύνταξής τους. Τα πρόσωπα αυτά υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος νόμου.*

*γ. Οι συντάξεις όσων από τα πρόσωπα της περίπτωσης α` της παραγράφου 1 του άρθρου 4 αποχωρούν από την Υπηρεσία τους από την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονίζονται, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού. Όσοι από τα ανωτέρω πρόσωπα αποχωρούν από την έναρξη ισχύος του παρόντος και εντός του έτους 2016, σε περίπτωση κατά την οποία το ακαθάριστο ποσό της κανονιζόμενης σύνταξης υπολείπεται κατά ποσοστό άνω του 20%, του ποσού της σύνταξης που θα ελάμβαναν με βάση τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ίσχυαν κατά την 31.12.2014, το ήμισυ της διαφοράς αυτής καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, με ανάλογη εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου 14, ενώ για όσους θα*

*αποχωρήσουν εντός του έτους 2017 ή εντός του έτους 2018, η κατά τα ανωτέρω προσωπική διαφορά ανέρχεται στο ένα τρίτο (1/3) της διαφοράς και στο ένα τέταρτο (1/4) αυτής, αντίστοιχα.*

***«Οι ανωτέρω προσωπικές διαφορές καταβάλλονται έως 31.12.2018.»*** (το τελευταίο εδάφιο της περίπτωσης γ` της παραγράφου 1, τίθεται όπως προστέθηκε με τη παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν.4472/2017). 2.....

*Άρθρο 10*

*Οικογενειακή παροχή - προσαύξηση σύνταξης*

*1. Επιδόματα τέκνων για όσους συνταξιοδοτηθούν στο εξής με βάση τις διατάξεις του παρόντος καταβάλλονται, σύμφωνα με το άρθρο Πρώτο παρ. ΙΑ`, υποπαράγραφος ΙΑ2 του Ν.4093/2012 (Α` 222) και το άρθρο 40 του Ν. 4141/2013 (Α` 81).*

***«2. Για όσους λαμβάνουν σύνταξη μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, καθώς και για τα πρόσωπα της περίπτωσης α` της παραγράφου 1 του άρθρου 6, η οικογενειακή παροχή εξακολουθεί, έως 31.12.2018, να συγκαταβάλλεται με τη σύνταξη, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, όπως αυτές ίσχυαν μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος. Από 1.1.2019 και εφεξής καταβάλλεται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1. Η περίπτωση ε` της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 4024/2011 (Α` 226) δεν έχει εφαρμογή στα πρόσωπα των περιπτώσεων β` και γ`της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του παρόντος.».***

(η παράγραφος 2, είχε αρχικά τροποποιηθεί με το άρθρο δεύτερο παρ. 1 του ν.4393/2016 – Α΄ 106/6.6.2016, και τίθεται όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του ν..4472/2017. Το αρχικό κείμενο της διάταξης αυτής, όπως ίσχυε πριν την κατά τα άνω τροποποίησή της, είχε ως εξής: *"2. Για όσους λαμβάνουν σύνταξη μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, καθώς και για τα πρόσωπα της περίπτωσης α` της παραγράφου 1 του άρθρου 6 η οικογενειακή παροχή εξακολουθεί να συγκαταβάλλεται με τη σύνταξη, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις όπως αυτές ίσχυαν μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος. Η περίπτωση ε` της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 4024/2011 (Α` 226), δεν έχει εφαρμογή στα πρόσωπα των περιπτώσεων β` και γ` της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του παρόντος")*.

*Άρθρο 14*

*Αναπροσαρμογή συντάξεων - προστασία καταβαλλόμενων συντάξεων*

*1. α. Σε εφαρμογή των ενιαίων κανόνων του Ε.Φ.Κ.Α. και των θεμελιωδών αρχών του άρθρου 1, οι ήδη καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος, κύριες συντάξεις αναπροσαρμόζονται, σύμφωνα με τα άρθρα 7, 8, 13 και 14, βάσει των διατάξεων των επόμενων παραγράφων.*

*β. Για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους των καταβαλλόμενων, έως την έναρξη ισχύος του παρόντος, συντάξεων, για τον προσδιορισμό των συντάξιμων αποδοχών λαμβάνεται υπόψη ο συντάξιμος μισθός επί του οποίου κανονίστηκε η ήδη χορηγηθείσα σύνταξη, όπως αυτός είχε διαμορφωθεί πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος, με βάση τους κανόνες αναπροσαρμογής των συντάξιμων αποδοχών του Δημοσίου, που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζεται κάθε άλλο σχετικό θέμα για την εφαρμογή της διάταξης αυτής.*

*2. α. Μέχρι την 31.12.2018, οι συντάξεις της προηγούμενης παραγράφου συνεχίζουν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί κατά την 31.12.2014, σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες διατάξεις. Ειδικά, ο υπολογισμός της κράτησης υπέρ υγειονομικής περίθαλψης διενεργείται, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 30 του άρθρου 1 του Ν. 4334/2015 (Α` 80), όπως ισχύει.*

***«β. Από την 1.1.2019, αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων αυτών είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1, το υπερβάλλον ποσό περικόπτεται. Το ποσό που περικόπτεται κατά τα ανωτέρω δεν μπορεί να υπερβαίνει το δεκαοκτώ τοις εκατό (18%) της καταβαλλόμενης κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος κύριας σύνταξης του δικαιούχου. Αν, μετά την εφαρμογή της ρύθμισης του ανωτέρω εδαφίου, το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ` έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει κατ` εφαρμογή της παραγράφου 3.***

***«γ. Αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1, τότε αυτό προσαυξάνεται, από την 1.1.2019, κατά 1/5 της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πέντε (5) ετών.***

***δ. Τα στοιχεία που προκύπτουν από τις περιπτώσεις β` και γ` αποτυπώνονται από την 1.1.2018 για κάθε ασφαλισμένο στο οικείο πληροφοριακό σύστημα.»***

(η περίπτωση β΄ της παραγράφου 2 αντικαταστάθηκε ως άνω με την παράγραφο 2 του άρθρου 1 του ν.4472/2017, ενώ οι περιπτώσεις γ΄ και δ΄ της ίδιας παραγράφου προστέθηκαν με την παράγραφο 3 του αυτού άρθρου του νόμου τούτου. Το αρχικό κείμενο των διατάξεων αυτών, όπως ίσχυαν πριν από την κατά τα άνω τροποποίησή τους, είχε ως εξής: *"β. Από*

*1.1.2019, εφόσον το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων αυτών είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει σε εφαρμογή της παραγράφου 3. Εάν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1, τότε αυτό προσαυξάνεται κατά το ένα πέμπτο της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πέντε ετών από την ολοκλήρωση του τρέχοντος προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Τα ανωτέρω στοιχεία αποτυπώνονται από 1.1.2018 για κάθε ασφαλισμένο στο οικείο πληροφοριακό σύστημα").*

***3. «α. Το συνολικό ποσό της σύνταξης που καταβάλλεται μετά τη θέση σε ισχύ του παρόντος αυξάνεται, από την 1.1.2022 κατ` έτος με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά πενήντα τοις εκατό (50%) από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά πενήντα τοις εκατό (50%) από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή.»*** (η περίπτωση α` της παραγράφου 3 τίθεται όπως τροποποιήθηκε ως άνω με την παράγραφο 4 του άρθρου 1 ν.4472/2017).

Ήδη η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε πρόσφατα από το άρθρο Τρίτο του ν. 4475/12-6-2017 (Α' 83), το οποίο έχει ως ακολούθως:

*«Τροποποίηση του άρθρου 1 του ν.4472/2017 (Α 74)*

*Η παρ. 4 του άρθρου 1 του ν.4472/2017 αντικαθίσταται ως εξής: «4. Η περίπτωση α της παρ. 3 του άρθρου 14 του ν.4387/ 2016 τροποποιείται ως εξής: «α. Το συνολικό ποσό της σύνταξης που καταβάλλεται μετά τη θέση σε ισχύ του παρόντος αυξάνεται από την **1.1.2023** κατ΄ έτος, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή».*

(Το αρχικό κείμενο της διάταξης αυτής, όπως ίσχυε πριν από τις κατά τα άνω τροποποιήσεις της, είχε ως εξής: *"α. Το συνολικό ποσό της σύνταξης που καταβάλλεται μετά τη θέση σε ισχύ του παρόντος αυξάνεται, από την 1.1.2017 κατ` έτος με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με βάση συντελεστή που*

*διαμορφώνεται κατά πενήντα τοις εκατό (50%) από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή").*

*β. Οι διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου με τις οποίες προβλέπεται αναπροσαρμογή ή αύξηση των συντάξεων που καταβάλλονται από αυτό, κατά τρόπο διαφορετικό από τον οριζόμενο στην περίπτωση α` ή με βάση τις ισχύουσες κάθε φορά μισθολογικές διατάξεις, καταργούνται. 4...*

*ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ`*

*ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ*

*ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ*

*Άρθρο 27*

*Εφαρμογή κοινών κανόνων ασφαλισμένων στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα*

*1. Σε εφαρμογή των ενιαίων κανόνων του Ε.Φ.Κ.Α. και των θεμελιωδών αρχών των άρθρων 1 και 2, οι ρυθμίσεις των άρθρων 4 - 20 του Κεφαλαίου Β` εφαρμόζονται και στους ασφαλισμένους των φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών που εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α. του άρθρου 53, με την επιφύλαξη των επόμενων παραγράφων, ειδικών ρυθμίσεων των άρθρων που ακολουθούν και με εξαίρεση των διατάξεων του Κεφαλαίου Β` που, από τη φύση τους, ρυθμίζουν αποκλειστικά τη σχέση των δημοσίων ή στρατιωτικών υπαλλήλων με την υπηρεσία τους. 2.... 3. Τα εδάφια 1 και 2 της παρ. 3 του άρθρου 29 του α.ν.1846/1951 σχετικά με το επίδομα συζύγου, καθώς και κάθε αντίστοιχη ειδική, γενική και καταστατική διάταξη των εντασσόμενων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών, σύμφωνα με το άρθρο 53, δεν έχουν εφαρμογή για όσους καταθέσουν αίτηση συνταξιοδότησης από την έναρξη ισχύος του παρόντος και εντεύθεν.*

***«Για όσους λαμβάνουν σύνταξη μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, το επίδομα συζύγου εξακολουθεί να συγκαταβάλλεται με τη σύνταξη σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις έως 31.12.2018. Από την 1.1.2019 και εντεύθεν καταβάλλεται παροχή κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 10 παράγραφος 1 του παρόντος».*** (Το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 3 αντικαταστάθηκε ως άνω με την παράγραφο 1 του άρθρου 2 του ν.4472/2017. Το αρχικό κείμενο της διάταξης αυτής, όπως ίσχυε πριν την κατά τα άνω τροποποίησή της, είχε ως εξής: *"Για όσους λαμβάνουν σύνταξη μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού το επίδομα συζύγου εξακολουθεί να συγκαταβάλλεται με τη σύνταξη, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις"). 4. ...*

*ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η`*

*ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ*

*Άρθρο 94*

*Ειδικές διατάξεις για θέματα παροχών*

*1. Εκκρεμείς αιτήσεις συνταξιοδότησης που έχουν υποβληθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου κρίνονται, ως προς τον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης των δικαιούχων κατά τους κανόνες που ίσχυαν σε κάθε φορέα κατά την 31η.12.2014. Οι ρυθμίσεις του άρθρου 14 του παρόντος εφαρμόζονται και στην περίπτωση αυτή. Με τον ίδιο τρόπο κρίνονται και οι αιτήσεις συνταξιοδότησης βάσει των οποίων η καταβολή της σύνταξης, σύμφωνα με τις ισχύουσες πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου διατάξεις, ανατρέχει σε χρόνο πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου.*

*2. Αιτήσεις συνταξιοδότησης βάσει των οποίων η καταβολή της σύνταξης, σύμφωνα με τις διατάξεις που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, αρχίζει μετά την έναρξη ισχύος αυτού, κρίνονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος. Επί αιτήσεων που θα κατατεθούν εντός του 2016, εάν το ποσό της απονεμόμενης σύνταξης υπολείπεται του ποσού της σύνταξης που θα απονεμόταν κατά το προϊσχύσαν καθεστώς σε ποσοστό άνω του 20%, το ήμισυ της διαφοράς καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, με ανάλογη εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου 14. Επί αιτήσεων που θα κατατεθούν εντός του 2017 καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά το ένα τρίτο (1/3) της διαφοράς, και επί αιτήσεων που θα κατατεθούν εντός του 2018 το ένα τέταρτο (1/4) της διαφοράς.*

***«Οι ανωτέρω προσωπικές διαφορές καταβάλλονται έως 1.12.2018.».*** (το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 2 προστέθηκε με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν.4472/2017). *3.....*

*Άρθρο 96*

*Παροχές Ε.Τ.Ε.Α. - Αναπροσαρμογή καταβαλλόμενων συντάξεων*

*1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος το άρθρο 42 του Ν. 4052/2012 αντικαθίσταται ως εξής: «Στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, η επικουρική σύνταξη των ασφαλισμένων στο Ε.Τ.Ε.Α. καθορίζεται ως εξής:*

*1. Το ποσό της καταβαλλόμενης σύνταξης διαμορφώνεται με βάση: α) τα δημογραφικά δεδομένα, τα οποία στηρίζονται σε εγκεκριμένους πίνακες θνησιμότητας και β) το πλασματικό ποσοστό επιστροφής που θα εφαρμόζεται στις συνολικά καταβληθείσες εισφορές και το οποίο θα προκύπτει από την ποσοστιαία μεταβολή των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων. 2...3...*

*4. Οι ήδη καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου επικουρικές συντάξεις αναπροσαρμόζονται με εφαρμογή των διατάξεων του*

*παρόντος άρθρου, εφόσον το άθροισμα κύριας και επικουρικής σύνταξης του δικαιούχου υπερβαίνει το ποσό των χιλίων τριακοσίων (1300) ευρώ. Τα ανωτέρω στοιχεία αποτυπώνονται [από την 1.1.2018] για κάθε ασφαλισμένο στο οικείο πληροφοριακό σύστημα. Για την εφαρμογή του ορίου αυτού, λαμβάνεται υπόψη το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων συμπεριλαμβανομένης της εισφοράς υγειονομικής περίθαλψης και της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων του άρθρου 38 του Ν. 3863/2010 (Α` 115), όπως ισχύει, και των παραγράφων 11, 12 και 13 του άρθρου 44 του Ν. 3986/2011 (Α` 152), όπως ισχύει. Σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται, μετά την αναπροσαρμογή, το άθροισμα κύριας και επικουρικής σύνταξης να μειωθεί πέραν του ανωτέρω ορίου των χιλίων τριακοσίων (1.300) ευρώ, του υπερβάλλοντος ποσού καταβαλλομένου ως προσωπική διαφορά. Στον υπολογισμό του ανώτατου ορίου καταβολής σύνταξης που αφορά στα άτομα με αναπηρία ή χρόνια πάθηση και των οικογενειών που έχουν μέλη τους άτομα με αναπηρία δεν λαμβάνονται υπόψη τα πάσης φύσεως επιδόματα αναπηρίας.*(η φράση «από την 1.1.2018» στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 4 απαλείφθηκε με το άρθρο δεύτερο παράγραφος 10 του ν..4393/2016 – Α΄ 106/6.6.2016). *5...*

*6. Με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζεται σύμφωνα με τα ανωτέρω ο επανυπολογισμός και η αναπροσαρμογή των καταβαλλόμενων ή καταβλητέων συντάξεων του Ε.Τ.Ε.Α. με τις προϊσχύουσες του παρόντος νόμου διατάξεις, ο τρόπος προσδιορισμού του ετήσιου ή μέσου ετήσιου ποσοστού αναπλήρωσης των καταβαλλόμενων συντάξεων με τις προϊσχύουσες του παρόντος νόμου διατάξεις, η διαδικασία και το αρμόδιο όργανο υλοποίησής τους, ο χρόνος αναπροσαρμογής των συντάξεων, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για το θέμα αυτό. Με ίδια απόφαση καθορίζεται κάθε αναγκαίο θέμα για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου και ορίζεται η εργάσιμη ημέρα κατά την οποία καταβάλλεται η μηνιαία σύνταξη του Ε.Τ.Ε.Α.* (η παράγραφος 6, όπως είχε συμπληρωθεί με το άρθρο δεύτερο παράγραφος 10 του ν.4393/2016 - Α΄106/6.6.2016, αντικαταστάθηκε από τότε που ίσχυσε ως άνω με το άρθρο 56 του ν.4445/2016 – Α΄ 236/19.12.2016).

***«7. Από 1.1.2019 και εντεύθεν, η καταβαλλόμενη κατά την ημερομηνία αυτή επικουρική σύνταξη, εφόσον υπερβαίνει το ποσό που προκύπτει μετά τον επανυπολογισμό της σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της παραγράφου 4 και της υπουργικής απόφασης της παραγράφου 6 του παρόντος, αναπροσαρμόζεται στο ύψος της επανυπολογισθείσας. Σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται μετά την ως άνω αναπροσαρμογή το ποσό της επικουρικής σύνταξης να μειωθεί σε ποσοστό μεγαλύτερο του***

***δεκαοκτώ τοις εκατό (18%) του καταβαλλόμενου κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος ποσού επικουρικής σύνταξης».*** (η παράγραφος 7 προστέθηκε από την έναρξη ισχύος του παρόντος με την παράγραφο 2 του άρθρου 2 του ν.4472/2017).

**Β.** Εξάλλου, στα άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, ορίζονται τα ακόλουθα:

*"Άρθρο 2*

*1. Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας.*

*Άρθρο 4*

*1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. (...)*

*5. Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους.*

*Άρθρο 22*

*5. Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει.*

*Άρθρο 25*

*1. 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 αυτά πρέπει (...) να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. ...*

*4. Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.*

*Άρθρο 106*

*1.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(...)."*

## ΙΙΙ. Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

**2.** Με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 1 του Κεφαλαίου Α΄ και του άρθρου 2 του Κεφαλαίου Β' του ν.4472/2017, αντικαθίστανται ή συμπληρώνονται διατάξεις των άρθρων 6, 10, 14, 27, 94 και 96 του

ν.4387/2016, σχετικές με τις συντάξεις του Δημοσίου και των λοιπών Ταμείων (συμπεριλαμβανομένου και του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.), με χρόνο έναρξης των νέων ρυθμίσεων που εισάγονται με αυτές την 1-1-2019, δηλαδή μετά πάροδο χρονικού διαστήματος πλέον του ενός και ημίσεος έτους ως προς τις ρυθμίσεις των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 1 και τις ταυτάριθμες παραγράφους του άρθρου 2 του ν.4472/2017, σχεδόν δε πενταετίας (από την 1-1-2022) ως προς τη ρύθμιση της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του νόμου τούτου.

Επί πλέον, επισημαίνεται ότι, με τις διατάξεις των άρθρων 3 έως 13 του ν. 4472/2017, θεσπίζονται αντισταθμιστικά μέτρα ανακούφισης, ιδίως προσώπων χαμηλού εισοδήματος, όπως είναι το επίδομα στέγασης, τα προγράμματα βρεφονηπιακής φροντίδας και σχολικών γευμάτων, μείωσης της φαρμακευτικής δαπάνης, επιδόματος παιδιού, μειώσεις φόρων κλπ., τα οποία κατά την εφαρμογή τους, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 15, αναμένεται να αμβλύνουν σημαντικά τις επιπτώσεις από τις επικείμενες περικοπές των συντάξεων, εφόσον, βεβαίως, συμπίπτουν τα πρόσωπα των συνταξιούχων με τους δικαιούχους των ως άνω ευνοϊκών ρυθμίσεων.

**Γενικές παραδοχές κατά την υφιστάμενη νομολογία.**

**3.** Σύμφωνα με την πάγια νομολογία, από τις προπαρατεθείσες συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 2 παρ.1, 4 παρ. 1,5, 22 παρ.5, 25 παρ. 1,4 και 106 παρ. 1) συνάγεται ότι το Σύνταγμα, με το άρθρο 22 παρ. 5, κατοχυρώνει το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων και ανάγει τη μέριμνα για την προαγωγή του σε σκοπό του Κράτους. Βασικό περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί η, έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) οι οποίοι αναιρούν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι), και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του.

**4.** Εφόσον 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, 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 διαβιώσεως, όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Πέραν του ανωτέρω δημοσίου σκοπού, μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, εκδηλώνεται -όπως και μέσω της κοινωνικής πρόνοιας- η κοινωνική

αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ειδικότερα δε, αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων.

**5.** Από τα παραπάνω προκύπτει σαφώς ότι η κοινωνική ασφάλιση αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα ως θεσμική εγγύηση των εργαζομένων, στο πλαίσιο της οποίας ο κοινός νομοθέτης, διαθέτοντας ευρεία προς τούτο εξουσία και λαμβάνοντας υπόψη τις εκάστοτε κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, θέτει τους κανόνες για την ασφαλιστική κάλυψη και προστασία του εργαζόμενου πληθυσμού έναντι των προαναφερθέντων ασφαλιστικών κινδύνων με γνώμονα αφ' ενός την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την εξυπηρέτηση της αναλογιστικής βάσης, στην οποία στηρίζεται η οικονομία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή την προστασία της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, χάριν και των μελλοντικών γενεών, αφετέρου δε τη διασφάλιση υπέρ των συνταξιούχων, οι οποίοι διά της εργασίας των συνέβαλαν στην δημιουργία του δημοσίου πλούτου, ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβιώσεως (ΟλΣτΕ 734/2016).

**6.** Όπως, όμως, έχει κριθεί παγίως, στο εν γένει θεσμικό πλαίσιο, που διέπει την κοινωνική ασφάλιση, δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών (ΟλΣτΕ 2287,8,9,90/2015, 3487/2008, ΣτΕ 719/2016 κ.ά.). Συνεπώς, είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η θέσπιση ανωτάτου ορίου παροχών ως και η απονομή συντάξεως επί εργατικού ατυχήματος, ανεξαρτήτως καταβολής εισφορών ή η μη χορήγηση συντάξεως, παρά την καταβολή εισφορών, σε περίπτωση μη θεμελίωσης του ασφαλιστικού δικαιώματος.

**7.** Εξάλλου, κατά τα κοινώς παραδεδεγμένα, η προστασία της βιωσιμότητας του οικείου ασφαλιστικού φορέα και η διασφάλιση της ακεραιότητας του ασφαλιστικού του κεφαλαίου αποτελεί **υποχρέωση** του νομοθέτη, ο οποίος, όταν διαπιστώνει μεταβολή των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, η οποία εγκυμονεί κινδύνους για τη βιωσιμότητα αυτού, λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα, όπως είναι η αναπροσαρμογή των ασφαλιστικών παροχών και εισφορών, ο επανακαθορισμός των προϋποθέσεων θεμελίωσης του ασφαλιστικού δικαιώματος καθώς και η διάθεση κρατικών πόρων για την στήριξή του είτε τακτικώς είτε εκτάκτως.

**8.** Οι προς τούτο αναγκαίες, κατά την επιλογή του νομοθέτη, επεμβάσεις επιτρέπεται, σε περίπτωση εξαιρετικά δυσμενών οικονομικών συνθηκών, να έχουν ως αποτέλεσμα ακόμη και την μείωση των απονεμόμενων ασφαλιστικών παροχών, όταν το ασφαλιστικό κεφάλαιο δεν επαρκεί για την κάλυψη των αναγκών αυτών και όταν το ύψος της κρατικής χρηματοδότησης του οικείου κοινωνικοασφαλιστικού οργανισμού, το οποίο καθορίζεται, κατ'

αρχάς, από πολιτικές επιλογές για τη διάθεση των κρατικών πόρων προς εκπλήρωση των ποικίλων σκοπών του κράτους και την ικανοποίηση των ανειλημμένων υποχρεώσεων αυτού, δεν επαρκεί για τη βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού οργανισμού. Μάλιστα, η πιο πάνω μείωση των ασφαλιστικών παροχών είναι επιτρεπτή όχι μόνον για το μέλλον (ΟλΣτΕ 3487/2008, ΣτΕ 527/2009, 2298/2010 7μ, 4132/2011 7μ, 619/2012, 3413/2013 **7μ,** 4733/2014, 600/2015), αλλά είναι δυνατή και για το παρελθόν, υπό την έννοια ότι μπορεί να καταλαμβάνει και εκκρεμείς αιτήσεις χορήγησης ασφαλιστικών παροχών, οι οποίες μέχρι την επέλευση της νομοθετικής μεταβολής δεν έχουν ικανοποιηθεί, κατά τα παγίως κριθέντα (ΟλΣτΕ 734/2016, 3487/2008, ΣτΕ 3613/2013, 4132/2011, 2999/2009, 58/1999 κ.ά.). Και τούτο, διότι το Σύνταγμα δεν αποκλείει στον κοινό νομοθέτη, εκτός των ειδικώς σε αυτό προβλεπομένων περιπτώσεων (άρθρα 7 παρ. 1, 77 παρ. 2 και 78 παρ. 2 του Συντάγματος), εφόσον τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, να ρυθμίζει αναδρομικώς έννομες σχέσεις με την έκδοση γενικών κανόνων (ΟλΣτΕ 734/2016, ΣτΕ 3613/2013 κ.ά.).

**9.** Περαιτέρω, γίνεται παγίως δεκτό ότι, αν σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, προκύπτει αιτιολογημένα ότι το κράτος αδυνατεί να παράσχει επαρκή, κατά τα άνω, χρηματοδότηση στους ασφαλιστικούς οργανισμούς και ότι δεν υφίσταται δυνατότητα διασφάλισης της βιωσιμότητας αυτών με άλλα μέσα (τροποποίηση συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων, αποτελεσματικότερη διαχείριση αποθεματικών και περιουσίας, πρόβλεψη κοινωνικών πόρων, αύξηση ασφαλιστικών εισφορών), τότε δεν αποκλείεται, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, στο πλαίσιο της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, η επέμβαση του νομοθέτη για τη μείωση και των απονεμηθεισών ακόμη συντάξεων, εφεξής (ΟλΣτΕ 2287-90/2015, σκ. 7, ΟλΕΣ 4327/2014, σκ. 28, ΣτΕ 660/2016, 3663/2014 κ.ά.).

Επί πλέον, σε τέτοιες εξαιρετικές περιπτώσεις, ο νομοθέτης μπορεί, κατ' αρχή, να θεσπίζει για την περιστολή των δημοσίων δαπανών (μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι δαπάνες χρηματοδότησης των φορέων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης), μέτρα που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, όπως είναι η μείωση των συντάξεων όσων συνταξιοδοτούνται από το δημόσιο ή από χρηματοδοτούμενους από αυτό ασφαλιστικούς οργανισμούς, λόγω της άμεσης εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας των μέτρων αυτών για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος (βλ. ως άνω νομολογία).

**10.** Εντούτοις, όπως έχει κριθεί, ακόμη και στις εξαιρετικές 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 εδ. 4 του Συντάγματος), σύμφωνα με την οποία το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος (βλ. ΟλΣτΕ 2287-90/2015, 2192-2196/2014, 1285/2012, ΟλΕΣ 244/2017, πρβλΣτΕ 1200/2017).

**11.** Σε κάθε δε περίπτωση, η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί, κατά τα ανωτέρω, 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 υποστάσεως (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή, με τρόπο που δεν αφίσταται, πάντως, ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου (βλ. ΟλΣτΕ 734/2016, 2287,8,9,90/2015, απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 9.2.2010,-1 BvL 1/09-,-1 BvL 3/09-,-1 BvL 4/09-,ιδίως Rn.135).

**12.** Περαιτέρω, στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ), το οποίο κυρώθηκε μαζί με τη Σύμβαση, με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α΄ 256), ορίζεται ότι *«Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύι νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων».*

Με τις διατάξεις αυτές κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο μπορεί να τη στερηθεί μόνον για λόγους δημοσίας ωφελείας. Στην έννοια της περιουσίας, η οποία έχει αυτόνομο περιεχόμενο, ανεξάρτητο από την τυπική κατάταξη των επιμέρους περιουσιακών δικαιωμάτων στο εσωτερικό δίκαιο, περιλαμβάνονται όχι μόνον τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα «περιουσιακής φύσεως», καθώς και τα κεκτημένα «οικονομικά συμφέροντα». Καλύπτονται,

κατ' αυτόν τον τρόπο, και τα ενοχικής φύσεως περιουσιακά δικαιώματα και, ειδικότερα, απαιτήσεις που απορρέουν από έννομες σχέσεις του δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον, έως την προσφυγή στο δικαστήριο, δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικώς, εφόσον, δηλαδή, υφίσταται σχετικώς μια επαρκής νομική βάση στο εσωτερικό δίκαιο του συμβαλλομένου κράτους, προϋπόθεση που συντρέχει, ιδίως, όταν η απαίτηση θεμελιώνεται σε νομοθετική ή κανονιστική διάταξη ή σε παγιωμένη νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων του συμβαλλομένου κράτους.

**13.** Εν όψει των ανωτέρω, περιουσία, κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, αποτελούν και οι έναντι των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αξιώσεις για τη χορήγηση προβλεπομένων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, τόσο στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος είχε καταβάλει στο παρελθόν υποχρεωτικώς εισφορές, όσο και στην περίπτωση που η χορήγηση της συγκεκριμένης παροχής δεν εξαρτάται από την προηγούμενη καταβολή εισφορών, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις που τίθενται, κατά περίπτωση, από το εθνικό δίκαιο (βλ. αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. Vesna Hasani κατά Κροατίας, της 30.9.2010, Andrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009, No 55707/00, σκέψη 77, Stec και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, No 65731/01 και 65900/01, σκέψη 54, Jankovic κατά Κροατίας, της 12.10.2000, No 43440/98, Kjartan Asmundsson κατά Ισλανδίας, της 12.10.2004, No 60669/00, σκέψη 39, Domalewski κατά Πολωνίας, της 15.6.1999, No 34610/97).

**14,** Πάντως, γίνεται παγίως δεκτό ότι, με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα συντάξεως ορισμένου ύψους (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. απόφαση της 25.10.2011, Valkov και λοιποί κατά Βουλγαρίας, σκ. 84, βλ. απόφαση επί του παραδεκτού της 8.10.2013, Da Conceiçao Mateus και Santos Januario κατά Πορτογαλίας, σκ. 18, απόφαση της 8.10.2013, Pejcic κατά Σερβίας, σκ. 54), με συνέπεια να μην αποκλείεται, κατ' αρχήν, διαφοροποίηση του ύψους της συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες.

**15.** Εξ άλλου, για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό, υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαιτέρως σοβαρού, κατά την

εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών.

Η εκτίμηση δε του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντος τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσεις James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, No 8793/79, σκέψη 46, Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου, της 20.11.1995, σκέψη 37, Saarinen κατά Φινλανδίας, της 28.1.2003, Κλιάφας και λοιποί κατά Ελλάδος, της 8.7.2004, σκέψη 25, Adrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009, σκέψη 83), ιδίως όταν πρόκειται για εκτιμήσεις σχετικά με τον καθορισμό των προτεραιοτήτων κατά τη διάθεση των περιορισμένων κρατικών πόρων (βλ. απόφαση Da Conceiçao Mateus και Santos Januario, με παραπομπή, μεταξύ άλλων, στην απόφαση επί του παραδεκτού της 7.5.2013, Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος, 57665/12 σκ. 31, ΟλΣτΕ 3177/2014, σκ. 7).

**16.** Περαιτέρω, η επέμβαση στην περιουσία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη σκοπού γενικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση προς αυτόν (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 50). Ειδικότερα, καθ' όσον αφορά τις περικοπές συνταξιοδοτικών παροχών, ο δικαστικός έλεγχος λαμβάνει υπ' όψη α) εάν η περικοπή λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης (απόφαση Valkov σκ. 92 και 98, απόφαση επί του παραδεκτού της 8.9.2005, Ackermann και Fuhrmann κατά Γερμανίας), β) εάν πρόκειται για διανεμητικό σύστημα, οπότε καθίστανται ανεκτές και έντονες επεμβάσεις στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, ακόμη και αν για την απόληψη συνταξιοδοτικών παροχών καταβάλλονταν εισφορές (βλ. απόφαση της Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 16.12.1974, Müller κατά Αυστρίας, καθώς και προαναφερόμενη απόφαση Da Conceiçao Mateus και Santos Januario, σκ. 24 και 28), γ) τον αναδρομικό ή μη χαρακτήρα της περικοπής (απόφαση της 5.7.2007, Levochkina κατά Ρωσίας, 944/02, σκ. 48-51), δ) το τυχαίο και, άρα, αυθαίρετο κριτήριο των περικοπών (βλ. απόφαση της 18.2.2009, Andrejeva κατά Λετονίας), ε) την φύση της παροχής, δηλαδή εάν έχει ή όχι προνομιακό χαρακτήρα (απόφαση Da Conceiçao Mateus και Santos Januario, σκ. 24), στ) την χρονική διάρκεια των περικοπών (απόφαση Da Conçeicao Mateus και Santos Januario, σκ. 28), ζ) τον μέσο όρο των παροχών που λαμβάνουν οι υπόλοιποι συνταξιούχοι (απόφαση Valkov σκέψη 97, επίσης απόφαση της 19.6.2012, Khoniakina κατά Γεωργίας σκ. 77), η) την μέριμνα του εθνικού νομοθέτη για την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού

επιπέδου των προσώπων που υφίστανται τις συνέπειες των κρατικών περιοριστικών μέτρων, ώστε να μην τίθεται ζήτημα παραβίασης και του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ (απόφαση επί του παραδεκτού της 18.6.2009, Budina κατά Ρωσίας καθώς και Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας).

**17.** Εξ άλλου, σύμφωνα με το Ε.Δ.Δ.Α., μόνο το γεγονός ότι ένας νόμος έχει αναδρομική ισχύ, δεν σημαίνει άνευ ετέρου ότι επέρχεται ανεπίτρεπτη προσβολή του δικαιώματος στην περιουσία, υπό την αυτονόητη, βεβαίως, προϋπόθεση ότι η αναδρομή αυτή επιτρέπεται κατά το οικείο εσωτερικό δίκαιο. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να κρίνεται in concreto αν, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες εκάστης υποθέσεως, η αναδρομική εφαρμογή του νόμου μπορεί να αποτελέσει υπέρμετρη επιβάρυνση της περιουσίας, ανατρέποντας τη δίκαιη ισορροπία, που πρέπει να υφίσταται μεταξύ των διαφορετικών συμφερόντων (Ε.Δ.Δ.Α. απόφαση National and Provincial Building Society κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 23.10.1997, No 21319/93, 21449/93, 21675/93, σκ. 81,90,112, ΟλΣτΕ 734/2016, σκ. 12).

**Ερμηνεία των επί μέρους διατάξεων.**

Κατά την άποψη της πλειοψηφίας των μελών της Ολομέλειας, που απαρτίστηκε από τον Πρόεδρο ΝΣΚ Μιχαήλ Απέσσο, τους Αντιπροέδρους Ανδρέα Χαρλαύτη, Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Βασιλική Δούσκα, Αντώνιο Κλαδιά και Νικόλαο Μουδάτσο και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Ιωάννη Διονυσόπουλο, Στέφανο Δέτση, Θεόδωρο Ψυχογυιό, Σπυρίδωνα Παπαγιαννόπουλο, Παναγιώτη Παναγιωτουνάκο, Γεώργιο Κανελλόπουλο, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Βασιλική Τύρου, Δημήτριο Χανή, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Γεώργιο Ανδρέου, Δημήτριο Αναστασόπουλο, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριο Μακαρονίδη, Αλέξανδρο Ροϊλό, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Πέτρο Κωνσταντινόπουλο, Ευσταθία Τσαούση, Χρήστο Μητκίδη, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Παναγιώτα – Ελευθερία Δασκαλέα Ασημακοπούλου, Βασίλειο Κορκίζογλου, Χαράλαμπο Μπρισκόλα και Νικόλαο Καραγιώργη (ψήφοι 35), οι απαντήσεις επί του τεθέντος ερωτήματος έχουν ως ακολούθως:

Ως προς την περικοπή της προσωπικής διαφοράς από την 1/1/2019.

**18.** Ως ελέχθη, οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 2 περίπτ. β' του ν. 4387/2016, ως είχαν πριν από την πρόσφατη τροποποίησή τους με το άρθρο

1 παρ. 2 του ν. 4472/2017, προέβλεπαν ότι, σε περίπτωση που μετά την 1-1-2019, η επανυπολογισθείσα σύνταξη των, προ της 12-5-2016, συνταξιούχων ήταν μικρότερη της μέχρι τότε καταβαλλόμενης, υπήρχε υποχρέωση καταβολής της λεγόμενης προσωπικής διαφοράς προς ολοσχερή αναπλήρωση της επελθούσας μείωσης. Η ευνοϊκή αυτή ρύθμιση, για τους ως άνω παλαιούς συνταξιούχους, τροποποιήθηκε με το προαναφερθέν άρθρο του ν. 4472/2017 και ορίστηκε ότι από την 1-1-2019 περικόπτεται το ποσό της προσωπικής διαφοράς που καταβαλλόταν για την ως άνω αναπλήρωση της σύνταξης, κατ' ανώτατο ποσοστό 18% επί της καταβαλλόμενης σύνταξης.

**19.** Η ως άνω ρύθμιση έχει ως συνέπεια ότι οι κύριες συντάξεις, που, μετά τον επανυπολογισμό τους, κατά τις διατάξεις του ν.4387/2016, είχαν διατηρηθεί και για το μετά τις 31-12-2018 χρονικό διάστημα στα αυτά επίπεδα με εκείνα του 2014, μέσω του θεσμού της προσωπικής διαφοράς, που λειτουργούσε αναπληρωματικά, εν τέλει, με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν.4472/2017, θα υποστούν, μείωση, από 1-1-2019, η οποία, όμως, δεν δύναται, κατ' ανώτατο όριο να υπερβεί το 18% της καταβαλλόμενης σύνταξης.

**20.** Οι αιτίες και η στόχευση της συγκεκριμένης νομοθετικής ρύθμισης (ratio legis) του ν.4472/2017 καταγράφονται λεπτομερώς, από τον ιστορικό νομοθέτη, στην οικεία αιτιολογική έκθεση, όπου, εκτός των άλλων, επισημαίνονται τα εξής:

«Γενικό μέρος της αιτιολογικής έκθεσης επί του ν.4472/2017:

*Στο παρόν νομοσχέδιο περιλαμβάνεται σειρά ρυθμίσεων για ζητήματα που συναρτώνται άμεσα με την εφαρμογή του τρέχοντος προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και την ολοκλήρωση της β΄ αξιολόγησης αυτού. Η επιτυχής ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής διαμορφώνει το αναγκαίο περιβάλλον σταθερότητας για την ελληνική οικονομία, διαγράφοντας έτσι έναν καθαρό δημοσιονομικό διάδρομο για την ολοκλήρωση του προγράμματος, ενώ συνιστά την αναγκαία προϋπόθεση για τον προσδιορισμό ουσιαστικών μέτρων ρύθμισης του ελληνικού δημόσιου χρέους. Η ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής συνιστά έτσι το αναγκαίο συστατικό στοιχείο μιας συνολικής συμφωνίας, η οποία μπορεί να δώσει στην ελληνική οικονομία το χώρο και το χρόνο για να εμπεδώσει την ανάκαμψη που σημειώνει το τελευταίο διάστημα, διαμορφώνοντας παράλληλα τις προϋποθέσεις για την οριστική έξοδο από τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής.(...)*

*Στο πλαίσιο του γενικότερου δημοσιονομικού σχεδιασμού, κρίνεται αναγκαία η λήψη των μέτρων που περιλαμβάνονται στο πρώτο μέρος του νομοσχεδίου, στις διατάξεις των άρθρων περί τροποποίησης φορολογικών και*

*συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων. Οι διατάξεις αυτές υιοθετούνται ως προϋπόθεση για την εκκίνηση της συζήτησης που αφορά τον προσδιορισμό των μεσοπρόθεσμων μέτρων για το χρέος, μέτρων που είναι απαραίτητα για τη βιωσιμότητά του. (...)*

*Εξάλλου, παρεμβάσεις στη συνταξιοδοτική δαπάνη, όπως οι προτεινόμενες, κρίνονται πρόσφορες και αναγκαίες ενόψει του υπέρτερου προαναφερθέντος δημοσιονομικού σκοπού, καθώς αφενός, εξυπηρετούν τη διαγενεακή ισότητα και την αλληλεγγύη πραγματώνοντας τον σκοπό της κοινωνικής ασφάλισης για την επαρκή κάλυψη των ασφαλιστικών κινδύνων και αφετέρου δημιουργούν τον απαραίτητο δημοσιονομικό χώρο για τη λήψη μέτρων ανακούφισης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Επιπλέον, οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, καθώς η απομείωση της προσωπικής διαφοράς περιορίζεται κατά το ανώτατο σε ποσοστό δεκαοκτώ τοις εκατό (18%) της καταβαλλόμενης σύνταξης προκειμένου να μη διαταραχθεί σημαντικά και αιφνιδίως το επίπεδο διαβίωσης της συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων. Εκ των παραπάνω συνάγεται ότι οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις αποτελούν μέτρα ανάλογα του επιδωχθέντος σκοπού δημοσίου συμφέροντος, και δεν παραβιάζουν τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας. Εξάλλου για τη συνολική αξιολόγηση των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων, θα πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι το τμήμα των συνταξιούχων που θα επηρεαστεί από αυτές θα επωφεληθεί συγχρόνως από τα μέτρα κοινωνικής στήριξης, τα οποία προβλέπονται στο παρόν νομοσχέδιο».*

**21.** Περαιτέρω, η αιτιολογική έκθεση επί των επί μέρους άρθρων, αναφέρει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

*«Απαραίτητη προϋπόθεση προς τούτο* (ενν. της δημοσιονομικής προσαρμογής) *είναι η περιστολή της συνταξιοδοτικής δαπάνης κατά ποσοστό 1% του ΑΕΠ για το έτος 2019, η οποία επιτρέπει την περιχαράκωση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος.*

*Εξάλλου, μεταξύ των διαφορετικών μέτρων μέσω των οποίων θα μπορούσε να επιτευχθεί ο ανωτέρω σκοπός δημοσίου συμφέροντος, επιλέχθηκε εκείνο που πραγματώνει την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, ήτοι η εφαρμογή των ίδιων κανόνων για όλους τους συνταξιούχους, συμφώνως προς την ευρωπαϊκή και εθνική νομολογία. Λαμβάνοντας δε υπόψη την αρχή της ίσης κατανομής των βαρών, προβλέπεται ότι η μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης θα επιτευχθεί μόνο μέσω της αναπροσαρμογής των συντάξεων εκείνων, το ποσό των οποίων είναι μεγαλύτερο από αυτό που προκύπτει σε εφαρμογή των ενιαίων κανόνων, ούτως ώστε να μην θίγεται η αλληλεγγύη μεταξύ παλαιών και νέων συνταξιούχων.*

*Επιπρόσθετα, όμως, στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας, λαμβάνεται μέριμνα προκειμένου ενδεχόμενη μείωση σε εφαρμογή των ενιαίων κανόνων, αφενός θα λάβει χώρα από την 1.1.2019, αφετέρου δεν θα υπερβαίνει ποσοστό 18% της καταβαλλόμενης σύνταξης, προκειμένου να μην διαταραχθεί σημαντικά και αιφνιδίως το επίπεδο διαβίωσης της συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων».*

**22.** Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η επίμαχη ρύθμιση του άρθρου 1 παρ. 2 του ν.4472/2017 υπαγορεύτηκε από λόγους δημοσίου συμφέροντος και συγκεκριμένα από την κρίσιμη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας και την επιτακτική ανάγκη εξασφάλισης της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, μέσω της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου. Κατά την παρατεθείσα δε πάγια νομολογία, η επιδίωξη προς επίτευξη των ως άνω στόχων αποτελούν **υποχρέωση** του ασφαλιστικού νομοθέτη, ο οποίος διαθέτει ευρεία εξουσία για τη ρύθμιση των σχετικών ζητημάτων έχοντας την ευχέρεια να επιλέγει τις λύσεις εκείνες που θεωρεί ως πλέον πρόσφορες για την επίτευξή τους, δυνάμενος, σε περιόδους σοβαρών κρίσεων, να προβαίνει σε μειώσεις ακόμη και των ήδη απονεμηθεισών συντάξεων, κατά τα λεχθέντα (βλ. ΟλΣτΕ 2287-90/2015, 1285,6/2012, 2197-2200/2010, 2180/2004 κ.ά.).

**23.** Ως έχει κριθεί, άλλωστε, οι αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου δεν εμποδίζουν τον νομοθέτη, ο οποίος υποχρεούται να μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, να λαμβάνει μέτρα εντός του πλαισίου της συνταγματικής τάξης, ακόμη και σε ήδη συνεστημένες έννομες σχέσεις ή καταστάσεις, όταν αδήριτες ανάγκες το επιβάλλουν. Αντίθετη εκδοχή, κατά την οποία απαγορεύεται η μεταβολή του ευνοϊκού για τους ασφαλισμένους νομοθετικού καθεστώτος, θα κατέληγε σε παράλυση της δράσης του νομοθέτη και ματαίωση, ειδικά στο πεδίο του οικονομικού προγραμματισμού, της αποστολής του να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις σύμφωνα με τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος (ΟλΣτΕ 734/2016, σκ. 27, ΣτΕ 3410/2014, σκ. 22, 376/2013, 490/2000 σκ. 5).

Εξάλλου, κατά τη νομολογία, αποτελούν παράγοντες αρκούντως αντικειμενικούς, που δικαιολογούν τη διαφορετική μεταχείριση των συνταξιούχων, σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής, μεταξύ άλλων, ο χρόνος επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου, καθώς και ο χρόνος αποχώρησης από την υπηρεσία και υποβολής του συνταξιοδοτικού αιτήματος, χωρίς να θίγεται η συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας (ΟλΣτΕ 3487/2008, ΣτΕ 600/2015, 4733/2014, 3413/2013 7μ., 619/2012, 4132/2011 7μ, 2298/2010 7μ, 527/2009 κ.ά.).

**24.** Όριο στις προπεριγραφείσες δυνατότητες του ασφαλιστικού νομοθέτη τίθεται, κατά την πάγια νομολογία, από τις συνταγματικές διατάξεις (κυρίως

από τα άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ.1,4), εφόσον οι θεσπιζόμενες μειώσεις των συντάξεων θα έχουν, μετά βεβαιότητος, ως συνέπεια να τεθεί υπό διακινδύνευση το αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης των συνταξιούχων, όπως αυτό εξειδικεύεται παραπάνω από την παρατιθέμενη νομολογία. Το κριτήριο αυτό οριοθετεί, ομοίως, και τη δυνατότητα του νομοθέτη να παρεμβαίνει στο, εκ της χορηγηθείσης ήδη συντάξεως, περιουσιακό δικαίωμα, με ρυθμίσεις περί μειώσεως αυτής, σύμφωνα προς την πάγια σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. (βλ. ως άνω, παράγραφος 16, επίσης βλ. Ολ ΣτΕ 734/2016, σκ. 11 και ΣτΕ 3410/2014, ως προς το άρθρο 17 του Συντάγματος).

**25.** Επομένως, ενόψει των προεκτεθέντων, καθίσταται σαφές ότι, εν προκειμένω, η διατύπωση ανεπιφύλακτης γνωμοδοτικής άποψης ως προς τη συμβατότητα ή μη των διατάξεων του άρθρου 1 παρ. 2 του ν.4472/2017 προς το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, προϋποθέτει λεπτομερή γνώση συγκεκριμένων δεδομένων, τα οποία, όμως, δεν έχουν τεθεί υπόψη της Ολομέλειας, ωστόσο είναι άκρως απαραίτητα, κατά την υφιστάμενη νομολογία, για τη, μετά βεβαιότητος, ερμηνευτική διακρίβωση εάν και κατά πόσον οι επίμαχες διατάξεις θέτουν σε διακινδύνευση την αξιοπρεπή διαβίωση των συνταξιούχων και δη από το έτος 2019 και μετά (στα δεδομένα αυτά περιλαμβάνεται και ο μέσος όρος του ύψους των συντάξεων, όπως διαμορφώνεται μετά την ποσοστιαία, έως 18%, περικοπή αυτών από 1-1-2019 και μετά).

Πλην όμως, είναι αυτονόητο ότι, ακόμη και αν είχαν χορηγηθεί κάποια στατιστικά ή οικονομικά στοιχεία σχετικά με το πως θα διαμορφωθούν το 2019 τα ως άνω μεγέθη, κατ' εφαρμογή των υπό διερεύνηση διατάξεων, εντούτοις είναι αντικειμενικά αδύνατο να παρασχεθούν σήμερα στατιστικά ή άλλα έγκυρα δεδομένα που θα προσέφεραν, μετά βεβαιότητος, σαφή πληροφόρηση σχετικά με τις κρίσιμες παραμέτρους, που θα συνθέτουν το επίπεδο της αξιοπρεπούς διαβίωσης σε δύο, περίπου, χρόνια από σήμερα, ήτοι, ως προς τα ειδικότερα οικονομικά στοιχεία, τα οποία θα συγκροτούν τότε το πλαίσιο διαβίωσης των ελλήνων πολιτών (όπως είναι το ύψος του τιμαρίθμου σε βασικά αγαθά), αλλά ακόμη και ως προς την εν γένει δημοσιονομική κατάσταση της χώρας.

**26.** Κατά συνέπεια, ενόψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι, με τα υφιστάμενα δεδομένα, η εκφορά οιασδήποτε βεβαίας γνωμοδοτικής θέσης, ως προς τη διατήρηση ή μη της αξιοπρεπούς διαβίωσης των συνταξιούχων, κατόπιν της εφαρμογής των προαναφερόμενων περικοπών της προσωπικής διαφοράς, από το έτος 2019 και μετά, πρέπει να θεωρηθεί αντικειμενικώς

ανέφικτη (ακόμη και αν ήθελε κριθεί επιτρεπτή η ουσιαστική διερεύνηση και στάθμιση της ως άνω παραμέτρου, στο πλαίσιο της παρούσης γνωμοδοτήσεως).

**27.** Εξυπακούεται ότι τα ανωτέρω ισχύουν και για τις ρυθμίσεις του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 4472/2017, που αναφέρονται στην, επίσης κατά ποσοστό 18%, περικοπή των επικουρικών συντάξεων. Επίσης, κατά λογική συνέπεια, οι ως άνω διαπιστώσεις ισχύουν και για την πλήρη περικοπή της προσωπικής διαφοράς, από την 1-1-2019, η οποία προβλέπεται με τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 3 του ν.4472/2017, με την οποία προστέθηκε εδάφιο στο τέλος των άρθρων 6 παράγραφος 1γ και 94 παράγραφος 2 ν.4387/2016, στο οποίο ορίζεται ότι, οι προσωπικές διαφορές που δικαιούνται οι υπάλληλοι, λειτουργοί κλπ. του Δημοσίου που αποχώρησαν (ή θα αποχωρήσουν) από την Υπηρεσία τους εντός των ετών 2016-2018 ή, όσον αφορά τους ασφαλισμένους του ιδιωτικού τομέα, κατέθεσαν ή θα καταθέσουν αιτήσεις συνταξιοδότησης εντός των αυτών ετών, καταβάλλονται έως και τις 31-12-2018 (οπότε περικόπτονται από 1-1-2019 και μετά).

**28.** Επομένως, ενόψει της έλλειψης των ανωτέρω κρίσιμων δεδομένων, η πλειοψηφία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους άγεται στη διαπίστωση ότι τελεί σε αντικειμενική αδυναμία να προβεί, κατά τον παρόντα χρόνο, σε διατύπωση ανεπιφύλακτης γνωμοδοτικής άποψης ως προς τη συμβατότητα ή μη των ως άνω περικοπών της προσωπικής διαφοράς, προς τις διατάξεις των ρηθέντων, υπερνομοθετικής ισχύος, κανόνων δικαίου.

**29.** Ασφαλώς, τα ανωτέρω δεν ισχύουν για τις ρυθμίσεις που εισάγουν οι περιπτώσεις γ΄ και δ΄ και που προστέθηκαν στην παράγραφο 2 του άρθρου 14 του ν.4387/2016, με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν.4472/2017, στις οποίες ορίζεται ότι, αν το καταβαλλόμενο στους ήδη, κατά την έναρξη ισχύος του ν.4387/2016, συνταξιούχους, ποσό συντάξεων, είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό τους βάσει της παραγράφου 1, τότε αυτό προσαυξάνεται, από την 1-1-2019 κατά το 1/5 της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πέντε (5) ετών και τούτο, διότι, με τις διατάξεις αυτές δεν επέρχονται περικοπές αλλά αυξήσεις συντάξεων.

<u>Ως προς την ανάγκη ειδικής αιτιολόγησης των θεσπισθέντων μέτρων.</u>

**30.** Όπως προκύπτει από την προπαρατεθείσα αιτιολογική έκθεση επί του νόμου 4472/2017, ο νομοθέτης εκθέτει αναλυτικά τους, καίριας σημασίας λόγους, εξ αιτίας των οποίων προβαίνει στην από 1-1-2019, μείωση της προσωπικής διαφοράς των συντάξεων, που είχαν επανυπολογιστεί μειωτικά με το ν.4387/2016. Ως ελέχθη, σε αυτούς περιλαμβάνονται τόσον η,

εξαιρετικής σημασίας, εξασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας, όσο και ο, εθνικής εμβέλειας, στόχος της επιτυχούς ολοκλήρωσης της δεύτερης αξιολόγησης του τρέχοντος προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, με όσα θετικά αποτελέσματα συνεπιφέρει αυτή για τη χώρα, (όπως η διασφάλιση της ομαλής χρηματοδότησης της χώρας, άρα και του ασφαλιστικού συστήματος κ.λπ.)

**31.** Ωστόσο, είναι μνημονευτέο ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, στη γνωμοδότηση, που παρέχει κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος και ειδικότερα στα Πρακτικά της 2ης Ειδικής Συνεδρίασης της Ολομέλειάς του της 8ης Μαΐου 2017 διατύπωσε, μεταξύ άλλων, την ακόλουθη γνωμοδοτική άποψη:

*«Μολονότι η ως άνω περικοπή έρχεται να προστεθεί σε αλλεπάλληλες περικοπές που επιβλήθηκαν στις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις με προγενέστερα νομοθετήματα αθροιζόμενες με λοιπές φορολογικές επιβαρύνσεις, στην οικεία αιτιολογική έκθεση δεν περιέχεται οιαδήποτε αιτιολογία ή αναφορά σε μελέτη που να αποδεικνύει την προσφορότητα και την αναγκαιότητα της συγκεκριμένης περικοπής έναντι άλλων τυχόν εναλλακτικών επιλογών, ότι αυτή υπαγορεύθηκε από λόγους γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος κατόπιν βεβαίως της τήρησης των αρχών της ισότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 1 και 5) και της αναλογικότητας, ενώ δεν γίνεται οιαδήποτε αναφορά σε μελέτη οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων στο βιοτικό επίπεδο της συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων».*[1]

**32.** Είναι γεγονός ότι ούτε ο νομοθέτης ούτε κάποιο άλλο κρατικό όργανο (σε ειδική έκθεσή του) διαλαμβάνει πολύ αναλυτικές απόψεις εξειδικεύουσες τους λόγους που συνηγορούν εις το ότι η θεσπιζόμενες περικοπές είναι απολύτως αναγκαίες και πρόσφορες για τη διατήρηση του ασφαλιστικού κεφαλαίου και τη δημοσιονομική προσαρμογή, ώστε να σταθμιστεί η συμπόρευση των οικείων διατάξεων με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, κατά την υπάρχουσα συναφή νομολογία.

Επισημαίνεται, πάντως, ότι στην αιτιολογική έκθεση γίνεται αναφορά του νομοθέτη στην επιδίωξη εξοικονόμησης συνταξιοδοτικής δαπάνης ποσοστού 1% του ΑΕΠ για το 2019, ενώ στην από 13-5-2017 έκθεση του Γεν. Λογιστηρίου του Κράτους, σελ. 32, προβλέπεται *«ετήσια εξοικονόμηση δαπάνης από το έτος 2019 και μετά, λόγω μείωσης της συνταξιοδοτικής δαπάνης του Δημοσίου και των λοιπών Ταμείων του ιδιωτικού τομέα (από την*

[1] Σημειώνεται, επίσης, ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, με την υπ' αριθμ. 244/2017 απόφαση της Ολομελείας του, έχει αποφανθεί ακυρωτικά επί της επιβολής εισφοράς αλληλεγγύης στις συντάξεις του Δημοσίου, λόγω έλλειψης σχετικής μελέτης.

*περικοπή των οριζόμενων προσωπικών διαφορών των κύριων συντάξεων και των οικογενειακών παροχών, καθώς και τη μετάθεση του χρόνου αναπροσαρμογής αυτών) το ύψος της οποίας εκτιμάται στο ποσόν των 2.262 εκ. ευρώ για το έτος 2019, στο ποσό των 2.358 εκ. ευρώ για το έτος 2020, και στο ποσό των 2.505 εκ. ευρώ για το έτος 2021».*

**33.** Σημειωτέον ότι και κατά το παρελθόν είχαν διατυπωθεί αιτιάσεις αντισυνταγματικότητας από μερίδα της νομολογίας (βλ. ως άνω αποφάσεις ΟλΣτΕ 2287-90/2015, σκ. 7 και 24), με τη σκέψη ότι *«ο νομοθέτης, όταν λαμβάνει μέτρα συνιστάμενα, κατά τα ανωτέρω, σε περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, οφείλει, εν όψει και της γενικότερης υποχρέωσής του για «προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» (ανωτ. άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος), να έχει προβεί σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως, εν όψει και των παραγόντων που το προκάλεσαν, έτσι ώστε η λήψη των μέτρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις πιο πάνω συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη (...). Παρεκκλίσεις ως προς την αναγκαιότητα της υπάρξεως ή ως προς το περιεχόμενο της ανωτέρω μελέτης θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όταν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπειγόντως για την αποτροπή του κινδύνου. Σε τέτοιες περιπτώσεις θα μπορούσε, από τη φύση του πράγματος, να είναι σε πρώτη φάση 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 τα συγκεκριμένα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση της κατάστασης».*

**34.** Εντούτοις, δέον να επισημανθεί ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως διαμορφώθηκε στην συνέχεια, με την πρόσφατη απόφασή του υπ' αριθμ. 734/2016 (σκ. 27), επανήλθε σε πρότερη νομολογιακή θέση του Δικαστηρίου και απέστη από την προαναφερθείσα ακραιφνή ακυρωτική θέση, διατυπώνοντας την ακόλουθη σκέψη:

*«Ο λόγος ότι για την αιτιολογημένη επιβολή των επίμαχων περικοπών απαιτείτο η εκπόνηση οικονομικής ή αναλογιστικής μελέτης είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι, (...) σύνταξη οικονομικής ή αναλογιστικής μελέτης δεν απαιτείται, όταν πρόκειται να ληφθούν μέτρα που έχουν και δημοσιονομικό χαρακτήρα, όπως οι επίμαχες περικοπές (ολ 1285/2012 σκ. 12, 13),*

*Περαιτέρω, εν όψει του ότι οι επίμαχες μειώσεις, οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και είναι αναγκαίες για την επιβίωση του Ταμείου, δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως μη αναγκαίες, διότι ο πολιτικός στόχος του περιορισμού της αύξησης των κοινωνικών δαπανών από τη φύση του επιτυγχάνεται με την μείωση των επιχορηγήσεων και όχι με την περαιτέρω χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, διότι στη δεύτερη περίπτωση ο στόχος καθίσταται επαχθέστερος, δεδομένου ότι απολήγει στην περαιτέρω επιβάρυνση των υπολοίπων πολιτών με την επιβολή φορολογίας».*

**35.** Εξυπακούεται ότι στο πλαίσιο υιοθέτησης των ως άνω παραδοχών της Ολομέλειας του ΣτΕ και δη τόσο των σκέψεων 27 και 12 των υπ' αριθμ. 734/2016 και 1285,6/2012 αποφάσεων, αντίστοιχα,[2] όσο και των παρεκκλίσεων που εισήγαγαν οι αποφάσεις υπ' αριθμ. 2287-90/2015 (στο τέλος της σκέψης 7), είναι εκδήλως εφικτή και ευπρόσωπη η, εν προκειμένω, διατύπωση της ερμηνευτικής άποψης περί μη συνδρομής βάσιμων αιτιάσεων αντισυνταγματικότητας, εξαιτίας της έλλειψης της ως άνω μελέτης. Και τούτο, αφενός μεν διότι οι επίμαχες περικοπές έχουν σαφώς δημοσιονομικό χαρακτήρα, δηλαδή συνιστούν μέτρο απλής δημοσιονομικής περιστολής δαπανών (βλ. την αιτολογική έκθεση και την προαναφερθείσα έκθεση του Γ.Λ.Κ. με την εκεί αναφερόμενη σημαντική περιστολή δημοσίων δαπανών), θεσπισθείσες στο πλαίσιο γενικότερου πλέγματος μέτρων οικονομικής πολιτικής, αφετέρου δε διότι οι περικοπές αυτές έχουν οπωσδήποτε και κατεπείγοντα χαρακτήρα, αφού θεσπίστηκαν ως απαραίτητες προϋποθέσεις προς επίτευξη της ταχείας ολοκλήρωσης της τρέχουσας Β' Αξιολόγησης, ήτοι προς υπηρέτηση επείγοντος και επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος μέσω της αποτροπής σοβαρότατων δημοσιονομικών προβλημάτων της χώρας (τα οποία περιγράφονται λεπτομερώς στην υπό κρίση αιτιολογική έκθεση ομού με την ανάγκη να ληφθούν, εν όψει των περιστάσεων, τα συγκεκριμένα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση της κατάστασης, όπως ακριβώς αξιώνει η νομολογία).

Επομένως, είναι προφανές ότι, παρά την, εν προκειμένω, έλλειψη της ειρημένης μελέτης, συντρέχουν επαρκώς οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή των εκτεθεισών νομολογιακών θέσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, γεγονός που, κατά την άποψη της πλειοψηφίας, καταφάσκει την έλλειψη αντίθεσης των κρίσιμων διατάξεων προς το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α. και, ως εκ τούτου, τη συμβατότητα αυτών προς τους ως άνω, υπερνομοθετικής ισχύος, κανόνες δικαίου.

---

[2] Βλ. επίσης, όμοιες ΣτΕ 1031/15 , σκ. 10 και 3410/14, σκ. 21.

**36.** Πρέπει, πάντως, αυτονόητα, να επισημανθεί ότι δεν δύναται να αποκλεισθεί μετά πλήρους βεβαιότητος ότι, σε περίπτωση δικαστικής αμφισβήτησης, οι επίμαχες διατάξεις του ν.4472/2017 δεν πρόκειται να κριθούν, εκ του προαναφερόμενου λόγου, αντίθετες προς τα ρηθέντα άρθρα του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ, ιδίως, εάν οι προρρηθείσες αιτιάσεις, που διατυπώνονται στην ως άνω Γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ήθελε υιοθετηθούν, από τα Δικαστήρια που θα επιληφθούν των σχετικών ενδίκων βοηθημάτων.

<u>Ως προς το νέο τρόπο υπολογισμού οικογενειακής παροχής και επιδόματος συζύγου.</u>

**37.** Με την διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν.4472/2017, αντικαθίσταται η παρ. 2 του άρθρου 10 του ν.4387/2016 και ορίζεται πλέον ότι από 1-1-2019, η οικογενειακή παροχή των συντάξεων του Δημοσίου, που εξακολουθούσε να συγκαταβάλλεται σε όσους εφαρμόζονταν οι προϊσχύουσες του ν.4387/2016 διατάξεις, ήτοι στα αναφερόμενα στο άρθρο 4 παρ. 1 του ν.4387/2016 πρόσωπα,[3] τα οποία είτε ελάμβαναν σύνταξη μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού (12-5-2016) είτε είχαν αποχωρήσει λόγω συνταξιοδότησης από την υπηρεσία τους μέχρι την ίδια ημερομηνία (και πληρούσαν μέχρι τότε τις προϋποθέσεις άμεσης καταβολής της σύνταξής τους), θα καταβάλλεται σύμφωνα με την παράγραφο 1 του ίδιου νόμου. Η τελευταία αυτή διάταξη παραπέμπει στις διατάξεις των άρθρων Πρώτου παρ. ΙΑ΄, υποπαρ. ΙΑ2 του ν.4093/2012 (Α΄ 222) και 40 του ν.4141/2013 (Α΄ 81) για την καταβολή «ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων» και «ειδικού επιδόματος τριτέκνων και πολυτέκνων» αντιστοίχως, οι οποίες θέτουν εισοδηματικά και λοιπά κριτήρια (π.χ. αριθμό τέκνων) για την καταβολή των εν λόγω επιδομάτων.

**38.** Έτσι θεσπίζεται επέκταση των ως άνω κριτηρίων και προϋποθέσεων για την καταβολή εφεξής της οικογενειακής παροχής και σε όσους ελάμβαναν σύνταξη κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, οι οποίοι αντιμετωπίζονται, πλέον, ενιαίως με τους συνταξιοδοτούμενους μετά την έναρξη του ν.4387/2016, αφού από 1-1-2019 οι προβλεπόμενες στο άρθρο Πρώτο παρ. ΙΑ΄, υποπαρ. ΙΑ2 του ν.4093/2012 και στο άρθρο 40 του ν.4141/2013 οικογενειακές παροχές θα χορηγούνται πλέον και σε όλους με τις ίδιες προϋποθέσεις.

---

[3] Δηλ. τακτικούς και μετακλητούς υπαλλήλους και λειτουργούς του Δημοσίου, της Βουλής, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμίδας, ιερείς και υπαλλήλους εκκλησιαστικών Ν.Π.Δ.Δ., στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος.

**39.** Περαιτέρω, με την διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του ν.4472/2017, αντικαταστάθηκε το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 3 του άρθρου 27 του ν.4387/2016, που όριζε ότι οι ασφαλισμένοι του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι κατέστησαν συνταξιούχοι πριν από την έναρξη ισχύος του ν.4387/2016, θα συνεχίσουν να λαμβάνουν το επίδομα συζύγου που τους καταβαλλόταν με τη σύνταξή τους, με βάση τις διατάξεις των οικείων φορέων τους, (σε αντίθεση με τους ασφαλισμένους του ίδιου τομέα, που είχαν καταθέσει την σχετική αίτηση συνταξιοδότησής τους μετά την έναρξη ισχύος του νόμου τούτου, και στους οποίους για τον λόγο αυτό δεν εφαρμόζονταν οι αντίστοιχες ειδικές, γενικές και καταστατικές διατάξεις των εντασσομένων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών τους). Προβλέφθηκε δε ρητά ότι, στα πρόσωπα της κατηγορίας αυτής, δηλ. στους κατά την έναρξη ισχύος του ν.4387/2016 συνταξιούχους, θα εξακολουθήσει, έως και τις 31-12-2018, να συγκαταβάλλεται με τη σύνταξή τους και σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις του οικείου φορέα τους, το επίδομα συζύγου, μετά όμως την ημερομηνία αυτή, ήτοι από 1-1-2019 και εντεύθεν, θα τους καταβάλλεται παροχή κατά τα προβλεπόμενα στο - ισχύον και για τους συνταξιούχους του Δημοσίου - άρθρο 10 παρ. 1 του ν.4387/2016 (που παραπέμπει στην χορηγούμενη, υπό τους όρους και προϋποθέσεις του άρθρου Πρώτου παρ. ΙΑ΄, υποπαρ. ΙΑ2 του ν.4093/2012 και του άρθρου 40 του ν.4141/2013, οικογενειακή παροχή).

**40.** Εξυπακούεται ότι η εφαρμογή των ως άνω προϋποθέσεων ενδέχεται να οδηγήσει εμμέσως σε μειώσεις ή και πλήρεις περικοπές της οικογενειακής παροχής και του επιδόματος συζύγου στους ήδη δικαιούχους αυτών, εφόσον δεν πληρούν τις ως άνω προϋποθέσεις, οπότε είναι διερευνητέα, εν προκειμένω, η συμβατότητα ή μη των οικείων ρυθμίσεων προς κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος.

Κατ΄ αρχήν, οι ως άνω νομοθετικές ρυθμίσεις, μολονότι δεν αποκλείεται να προκαλέσουν μειώσεις ή και περικοπές σε ήδη απονεμόμενες παροχές, δεν δύναται να θεωρηθούν ότι αντιβαίνουν σε κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος. Και τούτο, διότι, ως έχει παγίως κριθεί, η μακρόχρονη διατήρηση της ισχύος ενός ευνοϊκού, για ορισμένη κατηγορία προσώπων, καθεστώτος δεν αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, πρόσκομμα για τη μεταβολή του, δεδομένου ότι ένας γενικός περιορισμός της νομοθετικής λειτουργίας, στηριζόμενος σε μόνο το επισφαλές κριτήριο του ευνοϊκού για ορισμένη κατηγορία προσώπων χαρακτήρα μιας υφισταμένης ρύθμισης, θα κατέληγε, ενόψει της ευρύτητάς του, στη διαιώνισή της. Κατά τα ήδη λεχθέντα, ένας τέτοιος περιορισμός θα οδηγούσε, περαιτέρω, στην παράλυση της δράσης του νομοθέτη και στη ματαίωση της, κατά το Σύνταγμα, αποστολής του να ρυθμίζει τις έννομες

σχέσεις σύμφωνα με τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτές διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες (βλ. ΣτΕ 376/2013, 171/2006, 1434/2005, 1466/2003, 3675/2001, 6/1999 επταμ. κλπ.), και, ειδικότερα, να ασκεί την παρεχομένη σε αυτόν ευχέρεια κατά την εφαρμογή του κρατικού οικονομικού προγραμματισμού (βλ. επίσης και νομολογία στην παράγρ. 23).

**41.** Ομοίως, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται από την συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυαν στο παρελθόν και προς τις οποίες έχουν προσαρμοσθεί και αποβλέψει οι διοικούμενοι, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα, δικαιώματα ή συμφέροντα αυτών, αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό (Α.Ε.Δ. 14/2013, Ολ ΣτΕ 2824/2002, ΣτΕ 1842/2008, 3198/2013, 376/2013 κλπ.).

**42.** Επίσης, έχει κριθεί ειδικώς ότι η ρύθμιση που καταργεί επίδομα ή άλλη ευνοϊκή μεταχείριση του διοικουμένου δεν αντίκειται στα άρθρα 4 και 103 παρ. 4 του Συντάγματος ούτε σε άλλη συνταγματική αρχή, όπως είναι η αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.), που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 (Α΄ 256) (πρβλ. ΟλΣτΕ 3020, 3021/2014, ΣτΕ 224/2017, 56, 57/2016, 434/2015 κ.ά.).

**43.** Ωστόσο, η αξίωση της νομολογίας για τη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης του συνταξιούχου - δικαιούχου των ως άνω (συνταξιοδοτικών) παροχών, κατά τα ήδη αναπτυχθέντα, εξακολουθεί, ευλόγως, να υφίσταται και εν προκειμένω (ιδίως, όταν συντρέχει αθροιστική περικοπή της σύνταξης και των ως άνω παροχών), οπότε αυτονόητη προϋπόθεση για την εκφορά εδραίας γνωμοδοτικής άποψης ως προς τη συμβατότητα των κρίσιμων διατάξεων με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ είναι και εν προκειμένω η προηγούμενη γνώση των στοιχείων εκείνων που συνθέτουν το επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης κατά το έτος 2019, οπότε και ενεργοποιούνται οι προκείμενες ρυθμίσεις. Ως εκ τούτου, λόγω της αυτονόητης έλλειψης των στοιχείων αυτών, που ανάγονται στο ανωτέρω έτος, γεγονός που καθιστά αντικειμενικώς ανέφικτη τη διατύπωση σχετικής γνωμοδοτικής θέσης, κατά τα ήδη εκτενώς αναπτυχθέντα (παράγρ. 25 επόμ.), το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους άγεται στη διαπίστωση ότι, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, τελεί σε αντικειμενική αδυναμία έκδοσης ανεπιφύλακτης γνωμοδότησης σχετικά με τη συμβατότητα ή μη των υπό κρίση διατάξεων με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ.

**Γνώμες της μειοψηφίας**

Πρώτη γνώμη

Κατά την πρώτη γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίστηκε από τον Αντιπρόεδρο ΝΣΚ Αλέξανδρο Καραγιάννη και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Παρασκευά Βαρελά, Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Κωνσταντίνο Χαραλαμπίδη, Ευγενία Βελώνη, Αικατερίνη Γρηγορίου, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Αφροδίτη Κουτούκη, Χριστίνα Διβάνη και Διονύσιο Χειμώνα (ψήφοι 10), υποστηρίχθηκαν τα εξής:

**44.** Με τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 1 του Κεφαλαίου Α και του άρθρου 2 του Κεφαλαίου Β του ν.4472/2017, αντικαθίστανται ή συμπληρώνονται διατάξεις των άρθρων 6, 10, 14, 27, 94 και 96 του ν.4387/2016, σχετικές με τις συντάξεις του Δημοσίου και των λοιπών Ταμείων (συμπεριλαμβανομένου και του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.), κατά τα ειδικότερα στις νεότερες αυτές διατάξεις οριζόμενα. Επομένως, οι εν λόγω τροποποιητικές και συμπληρωματικές διατάξεις αποτελούν περιεχόμενο του ν. 4387/2016 και δη ενιαίο και αναπόσπαστο σύνολο με τις λοιπές διατάξεις αυτού, δεδομένου, άλλωστε, ότι στις επίμαχες νεότερες διατάξεις γίνονται πλείστες όσες παραπομπές στις διατάξεις του ν. 4387/2016 όπως ισχύουν στην αρχική τους μορφή και, πάντως, το ρυθμιστικό πεδίο των νέων διατάξεων έχουν ως υπόβαθρο τις ρυθμίσεις των λοιπών διατάξεων του ν. 4387/2016 (π.χ. άρθρα 7 και 8 για την εθνική και ανταποδοτική σύνταξη). Συνακολούθως, υπό το πλέγμα του συνόλου των ισχυουσών διατάξεων του ν.4387/2016 είναι εξεταστέο το τιθέμενο ζήτημα της αντιθέσεως ή μη των νέων διατάξεων προς το Σύνταγμα, το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**45.** Από τις προπαρατεθείσες συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 2§ παρ. 1, 4 παρ. 1,5, 22 παρ. 5, 25 παρ. 1,4 και 106 παρ. 1) συνάγεται ότι ο νομοθέτης υποχρεούται στην προστασία και διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, δυνάμενος προς τούτο, ιδίως σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών συνθηκών, να προβαίνει σε μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών, όχι μόνο για το μέλλον, αλλά και για το παρελθόν, υπό την έννοια ότι μπορεί να καταλαμβάνει και εκκρεμείς αιτήσεις χορηγήσεως ασφαλιστικών παροχών, οι οποίες μέχρι την επέλευση της νομοθετικής μεταβολής δεν έχουν ικανοποιηθεί, καθώς και να θέτει ανώτατο όριο στο οποίο εξικνείται το δικαίωμα της απολήψεως των παροχών αυτών, δεδομένου ότι δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών.

**46.** Ωστόσο, ακόμη και στις εξαιρετικές αυτές περιπτώσεις, η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές, ποσοτικώς ή κατά

ποσοστό ή με την θέσπιση νέου τρόπου υπολογισμού ή και τη θέσπιση ανωτάτου ορίου, δεν είναι απεριόριστη, αλλά οριοθετείται κατά πρώτον από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), της ισότητος ενώπιον του νόμου (4 παρ. 1 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), σύμφωνα με την οποία το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

**47.** Στη συγκεκριμένη περίπτωση, από το πλέγμα των διατάξεων του ν. 4387/2016 συνάγεται ότι, τόσο ο τρόπος υπολογισμού της συνταξιοδοτικής παροχής, όσο και η θέσπιση ανωτάτου ορίου απολήψεώς της άγει αφενός μεν σε υπέρμετρη μείωση της συνταξιοδοτικής παροχής, σε επίπεδο που δεν εξασφαλίζει στο δικαιούχο ικανοποιητικό επίπεδο διαβιώσεως και, πάντως, κατά πολύ απέχον από εκείνο το οποίο είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου, αφετέρου δε, σε ωρισμένες περιπτώσεις, σε προφανή και απόλυτη δυσαναλογία μεταξύ ασφαλιστέου χρόνου και καταβληθεισών εισφορών σε σχέση με την απονεμόμενη παροχή, η οποία απολήγει σε βάρος των εχόντων ασφαλιστική σχέση επί πολλά έτη, υψηλές αποδοχές και, συνακολούθως, έχουν καταβάλλει και υψηλές ασφαλιστικές εισφορές, κατά παραβίαση των αρχών της ισότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών και της αναλογικότητας, οι οποίες δεν μπορούν να αναιρούνται τόσο ακραίως με την επίκληση δημοσιονομικών αναγκών ή/και με την αιτιολογία ότι το ασφαλιστικό σύστημα είναι αναδιανεμητικό και όχι κεφαλαιοποιητικό.

**48.** Επιπροσθέτως τούτου, η θέσπιση των επιμάχων τροποποιητικών διατάξεων, μετά πάροδο επτά (7) ετών από τη λήψη σειράς ομοίων μέτρων, η εφαρμογή των οποίων ανάγεται σε μέλλοντα χρόνο και δη από την 1-1-2019, δηλαδή μετά πάροδο ενός αρκετά μεγάλου χρονικού διαστήματος (πλέον του ενός και ημίσεος έτους) για τις ρυθμίσεις των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 1, καθώς και των ταυτάριθμων παραγράφων του άρθρου 2 του ν.4472/2017, και σχεδόν πενταετίας (από την 1-1-2022) για τη ρύθμιση της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του τροποποιητικού νόμου, αναιρεί τον επιχειρούμενο χαρακτηρισμό τους ως εκτάκτων, εφόσον δεν προκύπτει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας, που θα αιτιολογούσε την αποτροπή αυτής με κατεπείγουσα νομοθετική επέμβαση, αλλά και δεν αποτελεί πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος μέτρο, αφού τούτο δεν αποδεικνύεται ούτε από

επιβαλλόμενη σύνταξη αναλογιστικής μελέτης ούτε από την αιτιολογική έκθεση ή άλλα πρόσφορα στοιχεία και η θέσπισή τους δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με την επίκληση και μόνο δυσμενών οικονομικών συνθηκών και ανάγκης περιστολής δημοσιονομικών δαπανών προς τον σκοπό δημοσιονομικής προσαρμογής και ολοκληρώσεως της δεύτερης αξιολόγησης. Και τούτο παρότι οι γενόμενες από τις επίμαχες διατάξεις περικοπές έρχονται να προστεθούν σε αλλεπάλληλες προηγούμενες περικοπές που έλαβαν χώρα με διάφορα νομοθετήματα, επιπροσθέτως των υπαρχουσών φορολογικών επιβαρύνσεων, γεγονότα τα οποία σε κάθε περίπτωση επέβαλαν την ανάγκη ειδικής αιτιολογήσεως των θεσπισθέντων μέτρων, περί του ότι παρίσταντο πρόσφορα και αναγκαία και ότι δεν υπερβαίνουν το όριο θυσίας των θιγομένων από αυτά. Εξάλλου, τα θεσπισθέντα μέτρα, αποσκοπούντα στη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, δεν εντάσσονται σε πλέγμα μέτρων στοχευόντων στη μείωση της ανεργίας, την αύξηση της απασχολήσεως, ώστε να μπορούν να εκτιμηθούν ως πρόσφορα και αναγκαία, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι η σημαντική συμπίεση της συνταξιοδοτικής δαπάνης κατά τα έτη 2010 και 2013 δεν αποτυπώθηκε ως ποσοστιαία μείωση του ΑΕΠ.

**49.** Από τις αυτές ως άνω διατάξεις του Συντάγματος συνάγεται περαιτέρω ότι, ο νομοθέτης, οσάκις κρίνει αναγκαία τη θέσπιση κανόνων προβλεπόντων συγκεκριμένη κατ' έκταση ή βαθμό ασφαλιστική κάλυψη, υποχρεούται εκ της ως άνω συνταγματικής διατάξεως του άρθρου 22 παρ. 4, αλλά και της εντός των πλαισίων αυτής διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1, περί της ισότητος ενώπιον του νόμου και 4 παρ. 5, περί ισοκατανομής των δημοσίων, να προστατεύει κατά ομοιόμορφο τρόπο όλους τους υπό τις αυτές συνθήκες τελούντες ασφαλισμένους, ώστε να αποφεύγεται η ανεπίδεκτη δικαιολογήσεως διαφοροποίηση της θέσεως τούτων (ΣτΕ 41/1981).

**50.** Συνεπώς, αντιβαίνει προδήλως στις προμνησθείσες διατάξεις η διαφορετική μεταχείριση μεταξύ νέων και παλαιών συνταξιούχων, ως προς την απονεμόμενη συνταξιοδοτική παροχή, με μόνο το τυχαίο και συμπτωματικό κριτήριο της ημερομηνίας συνταξιοδοτήσεως, η οποία μάλιστα, λόγω των ελαχίστων ορίων ηλικίας και του χρόνου ασφαλίσεως, δεν ανάγεται πάντοτε στη σφαίρα της βουλήσεως του ασφαλισμένου, παρότι εξ απόψεως ασφαλίσεως τελούν υπό όμοιες συνθήκες, η δ' επιχειρούμενη με τις επίμαχες διατάξεις σταδιακή εξομοίωση δεν καθιστά δικαιολογημένη την υφιστάμενη δυσμενή μεταχείριση των νέων συνταξιούχων έναντι των παλαιοτέρων.

**51.** Αλλά και υπό την εκδοχή ότι με τις επίμαχες ρυθμίσεις επιχειρείται νέα κατανομή βαρών μεταξύ παλαιών και νέων συνταξιούχων, δεν αιτιολογείται η επέμβαση στο πεδίο των σχέσεων αυτών στο πλαίσιο ευρύτερου

δημοσιονομικού σχεδιασμού ούτε και το μέτρο της συμβολής κάθε κατηγορίας στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος.

Τα προεκτεθέντα ισχύουν και για την οικογενειακή παροχή.

Δεύτερη γνώμη

Κατά τη δεύτερη γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίστηκε από την Αντιπρόεδρο ΝΣΚ Χρυσαφούλα Αυγερινου και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Ασημίνα Ροδοκάλη, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Δήμητρα Κεφάλα Σταύρο Σπυρόπουλο, Βασίλειο Καραγεώργο και Γεώργιο Γρυλωνάκη (ψήφοι 7), υποστηρίχθηκαν τα εξής:

**52.** Με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του ν.4472/2017, αντικαταστάθηκε η παράγραφος 2 του άρθρου 10 του ν.4387/2016 και από 1-1-2019 η οικογενειακή παροχή, την οποία ελάμβαναν οι συνταξιοδοτηθέντες μέχρι την έναρξη ισχύος του ν.4387/2016, καθώς επίσης και τα πρόσωπα της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του ίδιου νόμου, καταβάλλεται πλέον με τη λήψη υπόψη εισοδηματικών κριτηρίων, γεγονός που συνεπάγεται σχετική οικονομική επιβάρυνση της ανωτέρω κατηγορίας συνταξιούχων, οι οποίοι δεν πληρούν τα οικεία εισοδηματικά κριτήρια λήψης της εν λόγω οικογενειακής παροχής.

Περαιτέρω, με την παράγραφο 2 του ίδιου ως άνω άρθρου περικόπτεται από 1-1-2019, κατ' ανώτατο ποσοστό 18% της καταβαλλομένης, κατά την έναρξη ισχύος του ν.4387/2016, κύριας σύνταξης των δικαιούχων, αν το ποσό των ήδη καταβαλλομένων, κατά το ως άνω χρονικό σημείο συντάξεων, είναι μεγαλύτερο από εκείνο που προκύπτει από τον υπολογισμό του, βάσει της παραγράφου 1 του άρθρου 14 του ν.4387/2016.

Οι προαναφερόμενες περικοπές, κατά την αιτιολογική έκθεση του ν.4472/2017, κρίνονται πρόσφορες και αναγκαίες, ενόψει του ότι εξυπηρετούν υπέρτερο δημοσιονομικό σκοπό, διότι εξυπηρετούν την διαγενεακή ισότητα και αλληλεγγύη και δημιουργούν τον απαραίτητο δημοσιονομικό χώρο για τη λήψη μέτρων ανακούφισης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων.

**53.** Υπό τα ως άνω δεδομένα, η γνωμοδοτική κρίση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους περί της συνταγματικότητας ή μη των ως άνω διατάξεων, με τις οποίες επέρχονται οι προαναφερόμενες περικοπές συνταξιοδοτικών παροχών, δεν ανάγεται στην εξέταση της σκοπιμότητας, αναγκαιότητας ή ωφελιμότητας των επίμαχων νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά στη διακρίβωση της ύπαρξης των ελάχιστων εκείνων προϋποθέσεων που καθιστούν τη σκοπιμότητα της νομοθετικής ρύθμισης εμφανή και δικαιολογημένη, άρα και νόμιμη, με την έννοια ότι εξυπηρετεί υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και συνεπώς καθίσταται συνταγματικά επιτρεπτή.

Στα πλαίσια αυτά, ενόψει των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου, της ασφάλειας δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της ισότητας των πολιτών, της ισότητας στη συμμετοχή στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας, οι οποίες δεν υποχωρούν, ακόμα και όταν τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, λαμβάνονται υπό συνθήκες οξείας δημοσιονομικής κρίσης, αυτά θα πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς, ώστε η επιβολή τους σε συγκεκριμένη κοινωνικοοικονομική ομάδα, κατά τρόπο διαρκή και σοβαρό, να παρίσταται επιβεβλημένη και θεμιτή από την άποψη του υπηρετούμενου με αυτά σκοπού (πρβλ. ΟλΣτΕ 668/2012, 3578/2010, 2287/2015, ΟλΕλΣυν. 244/2017).

Η ειδική αυτή αιτιολόγηση μπορεί να προέρχεται από την ίδια τη ρύθμιση ή τα συνοδευτικά αυτής κείμενα, όπως η κατ' άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος σχετική αιτιολογική έκθεση, οι προπαρασκευαστικές εργασίες για τη 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 σχετική νομοθετική πρωτοβουλία (πρβλ. ΟλΕλΣυν. 244/2017).

**54.** Στην προκείμενη περίπτωση, οι ως άνω διατάξεις που θεσπίζουν, ως μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα, τις επίμαχες περικοπές των συνταξιοδοτικών παροχών, μολονότι πλήττουν συγκεκριμένη κατηγορία πολιτών (μεγάλη μερίδα συνταξιούχων), δεν αιτιολογούνται ειδικώς από συγκεκριμένα στοιχεία και επίσημες μελέτες, (όχι αναγκαία αναλογιστικές), κατά την προεκτεθείσα έννοια, κατά τρόπο ώστε να τεκμηριώνεται επαρκώς: α) η αναγκαιότητα επιβολής τους στη συγκεκριμένη ομάδα πολιτών και όχι εναλλακτικά και/ή σε άλλες ομάδες υπό μορφή άλλων δημοσιονομικών βαρών (ενόψει και της επιβολής μέχρι σήμερα αλλεπάλληλων περικοπών των συνταξιοδοτικών παροχών την τελευταία πενταετία), και β) η επιβολή τους στο συγκεκριμένο ύψος και στα συγκεκριμένα χρονικά σημεία (πάροδος ικανού χρόνου από τη θεσμοθέτησή τους) .

Συνεπώς, η έλλειψη της απαιτούμενης ειδικής και πλήρους αιτιολόγησης και τεκμηρίωσης των επίμαχων περικοπών, αποστερεί την επιβολή τους από τη δικαιολογητική βάση της συνδρομής υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις ελέγχονται ως αντίθετες προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος.

Ακολούθως, η Ολομέλεια γνωμοδότησε ομόφωνα επί των πιο κάτω ζητημάτων:

<u>Ως προς τη μετάθεση των αυξήσεων των συντάξεων από το έτος 2017 στο έτος 2022 (και ήδη στο 2023).</u>

**55.** Με τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του ν.4472/2017, η αύξηση των συντάξεων με κοινή υπουργική απόφαση, βάσει των οριζόμενων συντελεστών (ΑΕΠ και Δείκτη Τιμών Καταναλωτή), μετατίθεται από την 1-1-2017 (που προέβλεπε η περίπτωση α' της παραγράφου 3 του άρθρου 14 του ν.4387/2016), για την 1-1-2022 (και ήδη στην 1-1-2023, δυνάμει του άρθρου τρίτου του ισχύοντος από 12/6/2017 νόμου 4475/2017, που αντικατέστησε την ως άνω διάταξη του ν.4472/2017). Επί της ως άνω νομοθετικής μεταβολής, αναπτύσσονται τα εξής:

**56.** Ως γνωστόν, γίνεται εν γένει δεκτό και αποτελεί πάγια και κοινή νομολογιακή παραδοχή ότι η αντιμετώπιση των δημοσιονομικών προβλημάτων της χώρας συνιστά σκοπό δημοσίου συμφέροντος (βλ. Α.Ε.Δ. 25/2012, σκέψεις 10 και 11, ΟλΣτΕ 2566/2015, σκέψη 12, 3342-9/2013, 1972/2012, σκέψη 7, 668/2012, σκέψεις 34, 35, 38, ΟλΑ.Π. 7/2016, επίσης βλ. ΣτΕ 1620/2011, η οποία ανάγει τη διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας σε σκοπό μείζονος εθνικού συμφέροντος), ενώ, κατά την ΟλΣτΕ 2307/2014 (σκέψη 39), οι διατάξεις που επιβάλλουν μέτρα που, κατά την κρίση του νομοθέτη, είναι αναγκαία προς αντιμετώπιση της κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης δεν αντιβαίνουν επουδενί προς το Σύνταγμα.

**57.** Εξάλλου, γίνεται συναφώς δεκτό ότι ως περιουσία προστατευόμενη κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ θεωρείται το δικαίωμα που αποκτά υπό ορισμένες προϋποθέσεις ο εργαζόμενος για την κατ' αρχήν χορήγηση συνταξιοδοτικής παροχής (βλ. αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. Αζινάς κατά Κύπρου της 20.6.2002 και Guygusuz κατά Αυστρίας της 16.9.1998, ΣτΕ 1022/2005 επτ.), όχι όμως και η προσδοκία για την χορήγηση αυξήσεων στην απονεμόμενη σύνταξη βάσει σταθερού συστήματος αναπροσαρμογής της (βλ. και ΣτΕ 5, 6/2016, 2825/2005 κ.ά.).
Τέλος, σημειώνεται ότι με την απόφαση ΟλΣτΕ 2307/2014 (σκέψεις 35,36) κρίθηκε, συναφώς, ότι η, για το μέλλον, αναστολή της ισχύος όρων συλλογικών συμβάσεων εργασίας και διαιτητικών αποφάσεων, που προβλέπουν αύξηση μισθών και ημερομισθίων είναι συνταγματικώς ανεκτή.

**58.** Ενόψει των ως άνω πάγιων νομολογιακών θέσεων, καθίσταται σαφές ότι η προαναφερθείσα ρύθμιση του άρθρου 1§4 του ν.4472/2017, η οποία υπαγορεύτηκε από προφανείς λόγους διασφάλισης της ομαλής δημοσιονομικής πορείας της χώρας, μέσω της χρονικής μετάθεσης των αυξήσεων, άρα και της περιστολής των σχετικών δαπανών κατά τα προαναφερόμενα έτη, δεν προσκρούει σε κανόνα δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος, καθόσον αποβλέπει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, ενώ

η προσδοκία χορήγησης αυξήσεων στις απονεμόμενες συντάξεις δεν απολαύει της υπερνομοθετικής προστασίας της περιουσίας.

Ως προς την αντίθεση ή μη των διατάξεων του ν.4472/2017 προς τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**59.** Η Ολομέλεια διαπιστώνει ότι, για καμία από τις ως άνω διερευνώμενες διατάξεις του ν.4472/2017, δεν δύναται να διατυπωθούν αιτιάσεις για παράβαση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 1, 15, 17, 32, 34, 52), καθόσον έχει παγίως κριθεί ότι οι διατάξεις του διέπουν τις δράσεις των κρατών - μελών **μόνον,** όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, όχι δε και όταν λαμβάνουν μέτρα αμιγώς εσωτερικής πολιτικής, όπως συνέβη εν προκειμένω (ολΣτΕ 3177/2014,σκ.18, 1285,6/2012,σκ. 20, 21, ΣτΕ 660/2016, 1032-4/2015 κ.ά.).

**60.** Ειδικότερα, από την ως άνω νομολογία (ΟλΣτΕ 1285,6/12) έχουν κριθεί, εκτός των άλλων, και τα εξής:

*«Με το άρθρο πρώτο του ν. 3671/2008 (Α΄ 129) κυρώθηκε από την Ελλάδα η Συνθήκη της Λισσαβώνας που έχει υπογραφεί στις 13-12-2007 και ισχύει από 1-12-2009, οπότε κυρώθηκε από όλα τα συμβληθέντα Κράτη. Με τη Συνθήκη αυτή τροποποιήθηκαν η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ορισμένες συναφείς διατάξεις. Στο άρθρο 6 παρ. 1 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 σημείο 8) της Συνθήκης της Λισσαβώνας, ορίζεται ότι : «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες. Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του τίτλου VII του Χάρτη που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων». (...)*

*Στο άρθρο 34 του ΤΙΤΛΟΥ IV ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ του Χάρτη ορίζονται τα εξής : «Κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική αρωγή 1. Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και στις κοινωνικές υπηρεσίες που εξασφαλίζουν προστασία σε περιπτώσεις όπως η μητρότητα, η ασθένεια, το εργατικό ατύχημα, η εξάρτηση ή το γήρας καθώς και*

*σε περίπτωση απώλειας της απασχόλησης, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές. 2. Κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως εντός της Ένωσης έχει δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και στα κοινωνικά πλεονεκτήματα σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές. 3. Η Ένωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές». Εξάλλου, στο άρθρο 51 του ΤΙΤΛΟΥ VII ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΧΑΡΤΗ ορίζονται τα εξής: «Πεδίο εφαρμογής 1. Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρούμενης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες. 2. Ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες». (...) Όσον αφορά τα κράτη μέλη, από τη νομολογία του Δικαστηρίου απορρέει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων που καθορίζονται στο πλαίσιο της Ένωσης επιβάλλεται στα κράτη μέλη μόνον όταν ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989, Wachauf, υποθ. 5/88, Συλλ. 1989, σ. 2609- απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991, ERT, Συλλ. 1991, σ. I-2925- απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, υποθ. C-309/96 Annibaldi, Συλλ. 1997, σ. 1-7493). Προσφάτως, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τη νομολογία αυτή ως εξής: "Επί πλέον, υπενθυμίζεται ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη δεσμεύουν και τα κράτη μέλη όταν υλοποιούν κοινοτικές ρυθμίσεις .." (απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, υποθ. C-292/97, Συλλ. 2000, σ. I-2737, παράγραφος 37 του σκεπτικού).(...)*

Κατ' ακολουθία, στο πλαίσιο των ανωτέρω νομολογιακών παραδοχών, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους δέχεται ότι δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσης των κρίσιμων διατάξεων του ν.4472/2017 προς τις διατάξεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συμπεράσματα-Τελικές απαντήσεις

**61.** Ενόψει των ως άνω αναπτυσσομένων, η Πλήρης Ολομέλεια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε, ως ακολούθως:

Κατά πλειοψηφία, ότι:

**Α**. Ως προς τις θεσπιζόμενες, με το ν.4472/2014, περικοπές της προσωπικής διαφοράς, της οικογενειακής παροχής και του επιδόματος συζύγου, από 1-1-2019, παρίσταται, ελλείψει των αναγκαίων στοιχείων, αντικειμενικά αδύνατη η διατύπωση ανεπιφύλακτης γνωμοδοτικής άποψης ως προς την αντίθεση ή μη των σχετικών διατάξεων προς κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος.

**Β**. Δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσης των κρίσιμων διατάξεων προς κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος, εξαιτίας της έλλειψης σχετικής μελέτης, υποστηρικτικής της αναγκαιότητας και προσφορότητας των προαναφερόμενων περικοπών, ενόψει του δημοσιονομικού χαρακτήρα των θεσπιζόμενων μέτρων.

Και ομοφώνως, ότι:

**Γ.** Δεν τίθεται θέμα αντίθεσης, με το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α., της διάταξης που προβλέπει τη μετάθεση των αυξήσεων επί των απονεμόμενων συντάξεων από το έτος 2017 στο έτος 2023, και

**Δ**. Δεν υφίσταται αντίθεση των κρίσιμων διατάξεων του ν.4472/2017 προς τις διατάξεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι Εισηγητές

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ
Αθήνα, 20 Ιουνίου 2017
Ο Πρόεδρος ΝΣΚ

Μιχαήλ Απέσσος

Θεόδωρος Ψυχογυιός

Χαράλαμπος Μπρισκόλας
Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους