

Η ειδική εισφορά αλληλεγγύης στις συντάξεις του Δημοσίου υπό το πρίσμα της απόφασης 244/2017 της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ιωάννης Γ.-Στ. Κούρτης
Δικηγόρος παρ' Εφέταις – Υπ. ΔΝ – Μέλος e-Θέμις
ΜΔΕ Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΜΔΕ Αστικού Δικαίου

Υπ' αριθμ. 244/2017 απόφαση Ολομελείας Ελεγκτικού Συνεδρίου

- Οι διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010, με τις οποίες επιβλήθηκε η εισφορά αλληλεγγύης, στις συντάξεις που απονέμει το Δημόσιο, είναι αντίθετες προς τις ρυθμίσεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές.

2

Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ)

- Ν. 3655/2008
- Δημιουργία αποθεματικών για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ).
- Διασφάλιση των συντάξεων των νέων γενεών.

3

Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) (άρθρο 38 ν. 3863/2010 και άρθρο 11 ν. 3865/2010)

- Επιβολή εισφοράς, υπό μορφή μηνιαίας παρακράτησης από τις κύριες συντάξεις όλων των συνταξιούχων.
- Λογαριασμός με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια εντός του ΑΚΑΓΕ.
- Σκοπός - η κάλυψη ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των ΦΚΑ.
- Έλλειψη ειδικής αναφοράς στο Δημόσιο, ως έστω δυνητικού αποδέκτη της εισφοράς.
- Στους ΦΚΑ, στην κάλυψη των ελλειμμάτων και των ασφαλιστικών παροχών των οποίων συμβάλλει η ΕΑΣ, δεν περιλαμβάνεται το Δημόσιο, ως φορέας συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών.

4

Ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών

- Ιδιαίτερη θέση:

1. Δικαστικών λειτουργών (άρθρα 87 επ. Συν/τος)
2. Στελεχών ενόπλων δυνάμεων (άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 Συν/τος)
3. Πανεπιστημιακών (άρθρο 16 Συν/τος)
4. Ιατρών που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς (άρθρο 21 Συν/τος)
5. Δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 103 και 104 Συν/τος)

5

Απονομή συντάξεων από το Δημόσιο (άρθρο 80 Συν/τος)

- Ως σύνταξη νοείται η περιοδική παροχή που καταβάλλεται σε δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο ή στρατιωτικό αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή του από την ενεργό υπηρεσία, το κόστος της οποίας βαρύνει κατ' αρχήν το Δημόσιο Ταμείο.
- Η σύνταξη, που απονέμεται από το Δημόσιο, φέρει τον χαρακτήρα της «αμοιβής», που καταβάλλεται ως συνέχεια του μισθού της ανωτέρω κατηγορίας δικαιούχων.
- Διάκριση από παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της Κοινωνικής Ασφάλισης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συν/τος και που έχουν τον χαρακτήρα ασφαλιστικής παροχής μετά την επέλευση ενός ασφαλιστικού κινδύνου.

6

Εισφορά Αλληλεγγύης και Αρχή της Ισότητας ενώπιον του νόμου και στα δημόσια βάρη

- Οι δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι και στρατιωτικοί, όταν συνταξιοδοτούνται, συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία που δεν μετέχει στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος υπό την ιδιότητα του ασφαλισμένου και ωφελουμένου από την ύπαρξή του.
- Η όποια επιβάρυνσή τους με σκοπό την κάλυψη των ελλειμμάτων των ΦΚΑ και την καταβολή μελλοντικών συντάξεων στο πλαίσιο του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, πρέπει να γίνεται στο πλαίσιο της εθνικής – κοινωνικής αλληλεγγύης και με βάση την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 Συν/τος.
- Αντίθεση στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη κατά τα άρθρα 4 παρ. 1 και 4 παρ. 5 του Συν/τος, διότι τα βάρη που επιβάλλονται στο πλαίσιο της συνταξιοδοτικής σχέσης πρέπει να τελούν σε συνάφεια τόσο προς το ιδιαίτερο συνταξιοδοτικό καθεστώς της κατηγορίας αυτής, όσο και προς τον σκοπό που επιδιώκει η νομοθετική παρέμβαση, ενόψει και του γενικότερου κανονιστικού πλαισίου.

7

Εισφορά Αλληλεγγύης – Διαταμειακό βάρος για τη βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος

- Η θεσμοθετούμενη σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου εισφορά αλληλεγγύης έχει τουλάχιστον ως προς αυτούς χαρακτήρα κοινωνικού πόρου.
- Ο κοινωνικός αυτός πόρος έπρεπε να επιβληθεί στο πλαίσιο μίας εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, με την επιβάρυνση όλων των πολιτών αναλόγως των δυνάμεών τους, βάσει και της αρχής της καθολικότητας των δημοσίων βαρών.
- Η επιβάρυνση των συνταξιούχων του Δημοσίου με το χρέος χρηματοδότησης των ΦΚΑ θίγει και τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης.

8

Εισφορά Αλληλεγγύης και Αρχή Αναλογικότητας (1)

- Αντίθεση ΕΑΣ στην κατ' άρθρο 25 παρ. 1 Συν/τος, αρχή της αναλογικότητας.
- Με την εισφορά αυτή επιβάλλεται ένα πρόσθετο βάρος στην κατηγορία των συνταξιούχων σε σχέση με τους λοιπούς πολίτες και ασφαλισμένους. Η επιλογή του νομοθέτη να θεσμοθετήσει ένα τέτοιο διαταμειακό βάρος έπρεπε να αιτιολογηθεί ειδικά.
- Το χρέος της διαγενεακής αλληλεγγύης, που αποτελεί κατά την εισηγητική έκθεση των σχετικών νομοθετημάτων δικαιολογητική βάση θεσμοθέτησης της ΕΑΣ απαιτείται να επιρρίπτεται ισομερώς σε όλες τις γενεές. Ο νομοθέτης όφειλε να αιτιολογεί τους λόγους δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους επέλεξε αυτήν την κατηγορία των ασφαλισμένων (συνταξιούχους) και δεν κατένειμε το εν λόγω διαταμειακό βάρος και στους λοιπούς πολίτες - ενεργούς ασφαλισμένους.

9

Εισφορά Αλληλεγγύης και Αρχή Αναλογικότητας (2)

- Η επίκληση των δυσμενών ασφαλιστικών δεικτών, της διατάραξης της ασφαλιστικής ισορροπίας και της αναλογίας ενεργών ασφαλισμένων - συνταξιούχων συνιστούν λόγους που δικαιολογούν μόνον κατ' αρχήν την αναγκαιότητα λήψης και όχι την επίρριψη του σχετικού βάρους στους συνταξιούχους του Δημοσίου.
- Το γεγονός ότι οι συνταξιούχοι που βαρύνονται με την εισφορά καρπώνονται άμεσα της συνταξιοδοτικής δαπάνης δεν συνιστά στοιχείο ικανό να δικαιολογήσει την επιβολή του βάρους αποκλειστικά σ' αυτούς.
- Η ΕΑΣ θα έπρεπε, προκειμένου να τηρηθεί η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη εντός του ασφαλιστικού συστήματος, να τύχει ειδικής αιτιολογίας, τόσο ως προς τους λόγους μη επίρριψης αντιστοίχου βάρους και στους ενεργούς ασφαλισμένους, όσο και ως προς τους λόγους δημοσίου συμφέροντος που εμπόδισαν το Κράτος να θεσμοθετήσει άλλους πόρους για την χρηματοδότηση του συστήματος.

10

Η Εισφορά Αλληλεγγύης ως πάγιος μηχανισμός χρηματοδότησης της Κοινωνικής Ασφάλισης

- Η ΕΑΣ δεν αποτελεί έκτακτο δημοσιονομικό μέτρο προς ελάφρυνση του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης.
- Πρόκειται για διαρθρωτικού χαρακτήρα παρέμβαση, υπό μορφή πάγιου μηχανισμού χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης.
- Η έλλειψη ώριμης, πλήρους και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης, από την οποία να προκύπτει το αναγκαίο και πρόσφορο τόσο της επιβολής της εισφοράς στην κατηγορία των συνταξιούχων, όσο και του ύψους της για την βιωσιμότητα του συστήματος συνιστά παραβίαση της απορρέουσας από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σχετικής υποχρέωσης του νομοθέτη για την διασφάλιση της αναλογιστικής και οικονομικής βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος αλλά και της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου.

11