

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 8 Μαΐου 2019, με την εξής σύνθεση : Ιωάννης Σαρμάς, Προεδρεύων Αντιπρόεδρος, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή και Μαρία Αθανασοπούλου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Στυλιανός Λεντιδάκης, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφianού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομμάτη, Ευαγγελία Σεραφή (εισηγήτρια), Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσικέρη, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Αικατερίνη Μποκόρου και Βασιλική Πέππα, Σύμβουλοι. Γραμματέας η Ελένη Αυγουστόγλου.

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας : Αντώνιος Νικητάκης, Επίτροπος Επικρατείας, κωλυομένης της Γενικής Επιτροπής της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Χρυσούλας Καραμαδούκη.

Για να αποφανθεί, κατ' εφαρμογή της παρ. 2 του άρθρου 108 Α του π.δ/τος 1225/1981, επί των προδικαστικών ερωτημάτων που αφορούν στην αντίθεση των άρθρων 4 παρ. 1, 6 παρ. 1 και 4, 7, 8, 13, 14 και 15 του ν. 4387/2016 περί υπαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών στην ασφάλιση του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) και υπολογισμού των συνταξιοδοτικών αποδοχών τους, σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, τα οποία υποβλήθηκαν με τη 277/2019 απόφαση του ΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ανέκυψαν κατά την εκδίκαση της από 26.7.2018 (ΑΒΔ 2335/2018) έφεσης της ... του ..., κατοίκου ... (οδός ... - ΤΚ ...), η οποία παραστάθηκε μετά του πληρεξουσίου της δικηγόρου Γεωργίου Λουκά (ΑΜ/ΔΣΑ 24874),

κατά του Ελληνικού Δημοσίου, που εκπροσωπεί νόμιμα ο Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος παραστάθηκε διά του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Νικολάου Καραγιώργη,

κατά του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ)», που εδρεύει στην Αθήνα (οδός Σωκράτους 53) εκπροσωπείται νόμιμα από τον Διοικητή του

και παραστάθηκε διά του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Νικολάου Καραγιώργη και

κατά της .../2.4.2018 συνταξιοδοτικής πράξης της Διευθύντριας της Διεύθυνσης Κανονισμού και Εντολής Πληρωμής Στρατιωτικών και Πολεμικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Ο Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων που κλητεύθηκε κατ' άρθρο 1 παρ. 1 περ. α' του ν. 2479/1997 δεν παραστάθηκε.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο της εκκαλούσας, ο οποίος αναφέρθηκε στο περιεχόμενο της κατατεθείσας έφεσης και ζήτησε να ακυρωθεί η .../2018 συνταξιοδοτική πράξη λόγω αντίθεσης επιμέρους διατάξεων του ν. 4387/2016 σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις.

Τον Νομικό Σύμβουλο του Ελληνικού Δημοσίου και του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος, αφού ανέπτυξε τους λόγους για τους οποίους αντιτίθεται στο περιεχόμενο της έφεσης, ζήτησε την απόρριψη αυτής, λόγω της μη αντίθεσης των διατάξεων του ν. 4387/2016 σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις.

Τον Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος ανέπτυξε προφορικά την από 8.5.2019 γνώμη του, σύμφωνα με την οποία η υπαγωγή των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στο ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ν. 4387/2016 αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος με τις οποίες κατοχυρώνεται το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό τους καθεστώς (άρθρα 87 επ. για τους δικαστικούς λειτουργούς, άρθρα 45, 23 παρ. 3 και 29 παρ. 3 για τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων, άρθρο 16 για τους πανεπιστημιακούς, άρθρο 21 για τους ιατρούς που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς και άρθρα 103 και 104 ως προς τους δημοσίους υπαλλήλους). Τούτο, διότι με τον νόμο αυτόν α) εφαρμόζονται ενιαίοι κατά τα ουσιώδη σημεία τους κανόνες όσον αφορά στον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης διά της μεταφοράς αμιγών χαρακτηριστικών του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στο εν λόγω ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα, β) δεν διασφαλίζεται η τήρηση μίας εύλογης ποσοτικής σχέσης μεταξύ της σύνταξης και των αποδοχών ενεργείας επειδή δεν λαμβάνονται υπόψη, παρά μόνον κατ' εξαίρεση και σε πολύ περιορισμένο βαθμό, τα υπηρεσιακά στοιχεία του συνταξιοδοτούμενου, καθώς η εθνική σύνταξη δεν καθορίζεται ούτε με βάση τα έτη υπηρεσίας ούτε με βάση τις αποδοχές ενώ η ανταποδοτική ορίζεται με βάση τα ανωτέρω κριτήρια, όμως η επιρροή τους στον καθορισμό του ύψους της τελικής σύνταξης είναι περιορισμένη λόγω των πολύ χαμηλών ποσοστών αναπλήρωσης, γ) οι συντάξιμες αποδοχές δεν προσδιορίζονται με βάση τον τελευταίο βασικό μισθό ή με βάση τον μέσο όρο των αποδοχών που χορηγήθηκαν κατά τη διάρκεια μιας περιορισμένης περιόδου πριν τη συνταξιοδότηση, αλλά βάσει των αποδοχών που έλαβε ο

συνταξιούχος καθ' όλο τον εργασιακό του βίο και δ) δεν λαμβάνεται υπόψη κατά την αναπροσαρμογή των συντάξεων του Δημοσίου ο τρόπος διαμόρφωσης του μισθολογίου των εν ενεργεία υπαλλήλων αυτού. Επίσης, σε ό,τι αφορά στους διορισθέντες έως σήμερα λειτουργούς και υπαλλήλους, η εκ βάθρων μεταβολή του συνταξιοδοτικού τους συστήματος αντίκειται στις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, διότι κατά τον διορισμό τους στο Δημόσιο είχαν αποβλέψει στην εφαρμογή ενός συνταξιοδοτικού συστήματος με τα χαρακτηριστικά του συστήματος επαγγελματικής ασφάλισης (ειδικοί κανόνες, αναλογία αποδοχών ενεργείας και σύνταξης), η δε αιφνίδια μετατροπή αυτού σε κοινωνικοασφαλιστικό, με την υπαγωγή τους στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος της Χώρας και την ουσιώδη διατάραξη της αναλογίας μεταξύ εν ενεργεία αποδοχών και σύνταξης αντίκειται στις αρχές αυτές.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη, με παρόντες τους δικαστές που έλαβαν μέρος στη συζήτηση της υπόθεσης, εκτός από την Αντιπρόεδρο Άννα Λιγωμένου και τους Συμβούλους Γεώργιο Βοΐλη, Δημήτριο Πέππα, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα και Στυλιανό Λεντιδάκη, που είχαν κώλυμα (άρθρα 11 παρ. 2 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 και 78 παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981).

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα και σκέφθηκε σύμφωνα με τον νόμο,

Αποφάσισε τα εξής:

[ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

I. Εισαγωγικά

- | | |
|---|--------|
| - Αντικείμενο της δίκης ενώπιον του Τμήματος | § 1 |
| - Προδικαστικά ερωτήματα του ΙΙΙ Τμήματος προς την Ολομέλεια | § 2 |
| - Έκθεση του πραγματικού της υπόθεσης | § 3 |
| - Ερμηνεία των ρυθμίσεων περί παραπομπής υπόθεσης από το Τμήμα στην Ολομέλεια | §§ 4-8 |

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΤΑ ΤΙΘΕΜΕΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΝΑΦΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

II. Νομοθετικά δεδομένα

- Ο ν. 4387/2016 περί ΕΦΚΑ	§ 10
- Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4387/2016 περί ΕΦΚΑ	§ 11-16
- Ουσιαστικού περιεχομένου ρυθμίσεις του ν. 4387/2016 περί ΕΦΚΑ	§§ 17-35
III. Ζητήματα επί των οποίων θα αποφανθεί η Ολομέλεια	
- Τα δύο κύρια ζητήματα που τίθενται από την παραπεμπτική απόφαση	§ 36
- Η θέση της παραπεμπτικής ως προς το πρώτο ζήτημα (υπαγωγή δημόσιων λειτουργιών και υπαλλήλων στον ΕΦΚΑ)	§§ 37-40
- Η θέση της παραπεμπτικής ως προς το δεύτερο ζήτημα (τρόπος υπολογισμού συντάξεως δημοσίων λειτουργιών και υπαλλήλων σύμφωνα με τον ν. 4387/2016)	§§ 41-45
- Η θέση της μειοψηφίας στην παραπεμπτική απόφαση του III Τμήματος	§§ 46-48
IV. Η παραπεμπτική απόφαση του II Τμήματος με όμοια ζητήματα	
- Ζητήματα παραπεμφθέντα με την απόφαση του II Τμήματος	§ 49
- Λήψη υπόψη της απόφασης του II Τμήματος στην παρούσα διαδικασία	§ 50
- Γενική θεώρηση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος κατά την παραπεμπτική του II Τμήματος	§§ 51-57
- Κρίσεις αντισυνταγματικότητας του ν. 4387/2016 στην παραπεμπτική του II Τμήματος	§§ 58-66
V. Η σχετική με τα τιθέμενα ζητήματα νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου	
- Ο σεβασμός της υφιστάμενης νομολογίας ως κατ' αρχήν υποχρέωση της Ολομέλειας	§ 67
- Οι κρίσεις της ΕλΣ Ολ. 244/2017 επί συναφών ζητημάτων	§§ 69-79
- Οι κρίσεις της ΕλΣ Ολ. 137/2019 επί συναφών ζητημάτων	§§ 80-89
VI. Λήψη υπόψη αποφάσεων άλλων ανώτατων δικαστηρίων	
- Γιατί επιβάλλεται να ληφθούν υπόψη αποφάσεις άλλων ανώτατων δικαστηρίων (Ειδικού Δικαστηρίου άρθρ. 88 παρ. 2 του Συντάγματος και Συμβουλίου της Επικρατείας)	§§ 90, 91
- Η απόφαση 1/2018 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρ. 88 παρ. 2 του Συντάγματος	§§ 92-98
- Η ΣτΕ Ολ. 1880/2019	§§ 99-105

VII. Νεότερα νομοθετικά δεδομένα

- Ο ν. 4670/2020, κρίσιμες ρυθμίσεις §§ 106-111
- Ο ν. 4670/2020, αιτιολογική έκθεση επί των κρίσιμων ρυθμίσεων §§ 112, 113

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΚΑΙ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ
ΠΡΟΣ ΑΥΤΟ ΤΟΥ Ν. 4387/2016 ΟΠΩΣ ΙΣΧΥΕΙ

VIII. Προκαταρκτικές διευκρινίσεις

- Εισαγωγή § 114
- Διευκρίνιση σχετική με την ερμηνευτική προσέγγιση του Συντάγματος που ακολουθεί το Δικαστήριο § 115
- Διευκρίνιση σχετική με τον ρόλο της Ολομέλειας όταν αποφάινεται επί προδικαστικής παραπομπής §§ 116-119

IX. Το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων
λειτουργών και υπαλλήλων

- Ο όρος "σύνταξη" που χρησιμοποιείται στο Σύνταγμα §§ 120-122
- Η εξελικτική, άλλως δυναμική αντίληψη των συνταγματικών όρων § 123
- Η νομολογία του ΣτΕ και του ΕλΣ σχετικώς με την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση ορισμένων κατηγοριών δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων § 124
- Οι ιδιαίτερες υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων κατά το Σύνταγμα § 125
- Η απόφαση 1/2018 του Ειδικού Δικαστηρίου και η σημασία της για άλλες κατηγορίες οργάνων του Κράτους πλην των δικαστικών λειτουργών §§ 126, 127
- Η απόφαση ΣτΕ Ολ. 1880/2019 και η σημασία της για άλλες κατηγορίες οργάνων του Κράτους πλην των δικαστικών λειτουργών § 128

X. Η συνταγματικότητα εν γένει των ρυθμίσεων του ν. 4387/2016
όπως ισχύει

- Διαφορές στην αντιμετώπιση της συνταγματικότητας του ν. 4387/2016 μεταξύ των παραπεμπτικών αποφάσεων του ΙΙ και του ΙΙ Τμήματος § 129
- Προκαταρκτική διευκρίνιση ως προς την προσέγγιση της Ολομέλειας επί των ζητημάτων συνταγματικότητας του

ν. 4387/2016	§ 130
- Ανάλυση των ρυθμίσεων του νεότερου ν. 4670/2020 ως προς τα ζητήματα συνταγματικότητας του ν. 4387/2016 που τροποποιήθηκε με αυτόν	§ 131
- Ανάλυση των αναφερόμενων στην αιτιολογική έκθεση του νεότερου ν. 4670/2020 ως προς τα ζητήματα συνταγματικότητας του ν. 4387/2016 που τροποποιήθηκε με αυτόν	§ 132
- Υπενθύμιση της Γνωμοδότησης της Ολομέλειας επί των διατάξεων του ν. 4670/2020 αναφορικά με την ορολογία που χρησιμοποιείται σε αυτόν	§ 133
- Σημασία της ερμηνευτικής ρήτρας του ν. 4670/2020 σχετικά με τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου	§ 134
- Πρώτο συμπέρασμα ως προς τον σεβασμό από τον ν. 4387/2016 όπως ισχύει της συνταγματικής νομολογίας του Δικαστηρίου για τις συντάξεις των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων	§ 135
 XI. Τα δύο κρίσιμα ζητήματα συνταγματικότητας του ν. 4387/2016 όπως ισχύει που απομένει να εξετασθούν	
- Η υποχρέωση του Δημοσίου ως "εργοδότη" προς καταβολή των συντάξεων και η εύλογη αναλογία	§ 136
- Η βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος και η δημοσιονομική βιωσιμότητα	§§ 137,138
- Η "εθνική σύνταξη"	§ 139
- Η "ανταποδοτική σύνταξη"	§§ 140,141
- Προκαταρκτικά ζητήματα ως προς την έννοια της εύλογης αναλογίας	§§ 142-145
- Η έλλειψη διαφάνειας του ευλόγου της αναλογίας στον ν. 4387/2016	§§ 146-148
- Ορισμός της εύλογης αναλογίας	§§ 149-151
- Ο ρόλος του κοινού νομοθέτη στον καθορισμό της εύλογης αναλογίας	§§ 152, 154
- Ο ρόλος του δικαστή	§ 155
 XII. Αναπομπή της εφέσεως στο αρμόδιο Τμήμα	
- Ζητήματα που πρέπει να ερευνησει περαιτέρω το Τμήμα	§ 156
- Ζητήματα που τέθηκαν στα προδικαστικά ερωτήματα αλλά που δεν συντρέχει λόγος εξετάσεώς τους	§ 157
- Σύνοψη της απόφασης της Ολομέλειας	§ 158]

1. Με έφεσή της ενώπιον του ΙΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η διάδικος στην παρούσα δίκη, στρατιωτική συνταξιούχος του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης από 1.1.2017, ζήτησε: (α) να ακυρωθεί η .../2.4.2018 πράξη της Διευθύντριας της Διεύθυνσης Κανονισμού και Εντολής Πληρωμής Στρατιωτικών και Πολεμικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, με την οποία κανονίσθηκε σε αυτήν, βάσει των διατάξεων του ν. 4387/2016, ακαθάριστο ποσό μηνιαίας σύνταξης 921,92 ευρώ και επί πλέον ποσό ύψους 165,07 ευρώ, ως προσωπική διαφορά· (β) να επανυπολογισθεί και να κανονισθεί η μηνιαία σύνταξή της με βάση τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ίσχυαν κατά την 31η Δεκεμβρίου 2014· (γ) να της αναγνωρισθεί προσαύξηση χρόνων υπηρεσίας 3/35 βάσει του άρθρου 42 παρ. 3 του π.δ/τος 169/2007· και (δ) να καταδικασθεί ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης στη δικαστική της δαπάνη και στα έξοδα επίδοσης του δικογράφου της έφεσης.

2. Το ΙΙΙ Τμήμα, με την 277/2019 απόφασή του, παρέπεμψε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατά τα ειδικώς οριζόμενα στη σκέψη 32 αυτής, σειρά προδικαστικών ερωτημάτων που ηγέρθησαν κατά την εκδίκαση ενώπιόν του της ως άνω υπόθεσης. Στην εν λόγω σκέψη διαλαμβάνονται τα ακόλουθα: «Το Δικαστήριο, ενόψει (α) του μεγάλου όγκου των υποθέσεων που εκτιμά ότι θα προκύψουν από τον κανονισμό των συντάξεων των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών με βάση τις διατάξεις του ν. 4387/2016, (β) των ζητημάτων που ανακύπτουν σχετικά με τη συνταγματικότητα της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 1 του ν. 4387/2016 περί υπαγωγής των προσώπων αυτών στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης από 1.1.2017, (γ) του ζητήματος σχετικώς με τη συνταγματικότητα των διατάξεων των άρθρων 6 παρ. 1 και 4, 7, 8, 13, 14 και 15 του ν. 4387/2016 περί του τρόπου υπολογισμού των συνταξιοδοτικών αποδοχών των ως άνω προσώπων και τη συμβατότητα αυτών με το άρθρο 1 του 1ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, και (δ) της διαπίστωσης ότι δεν υφίσταται απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που να έχει επιλύσει τα ζητήματα που τίθενται στην κρινόμενη υπόθεση, κρίνει ότι συντρέχουν εν προκειμένω οι προϋποθέσεις παραπομπής στην Ολομέλεια (ΕλΣ Ολ. 487/2016, ΕλΣ 401/2017) των νομικών ζητημάτων που αντιμετώπισε στις σκέψεις 20 και 21 (συνταγματικότητα της υπαγωγής των δημοσίων εν γένει λειτουργών και υπαλλήλων σε ενιαίο φορέα κοινωνικής ασφάλισης και συνταγματικότητα του νέου τρόπου υπολογισμού των συντάξεων των ανωτέρω), 28 (συνταγματικότητα της μείωσης στη σύνταξη των δημοσίων εν γένει λειτουργών και υπαλλήλων που προκύπτει από τον νέο τρόπο υπολογισμού των συντάξεων), 30 (αναγνώριση ότι στην αρχή της ισότητας, όπως προστατεύεται από το Σύνταγμα, περιλαμβάνεται και η αρχή της μη

κατάδηλης διαφοροποίησης "παλαιών" και "νέων" συνταξιούχων, εν όψει του επιπέδου ζωής που διασφαλίζεται εκατέρωθεν από τις συντάξεις αυτών»).

3. Στην ως άνω υπόθεση, το Τμήμα διαπίστωσε ότι από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης προκύπτουν τα εξής: (i) Η εκκαλούσα γεννήθηκε το έτος ... και σε ηλικία 21 ετών κατετάγη ως κληρωτή πρότακτη στις τάξεις της πολεμικής αεροπορίας. Στις 29.12.1994 μονιμοποιήθηκε στον βαθμό της Επισμηνία και, μετά από διαδοχικές προαγωγές, στις 10.11.2016 προήχθη σε Σμηναγό. Στις 26.7.2016, έγγαμος και μητέρα δύο ανηλίκων τέκνων, υπέβαλε αίτηση αποστρατείας και στις 14.12.2016, με αίτησή της προς το Οικονομικό και Λογιστικό Κέντρο Αεροπορίας (Γραφείο Συντάξεων), υπέβαλε τα δικαιολογητικά στην Υπηρεσία Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για τον κανονισμό της σύνταξής της, ζητώντας «(...) όπως η σύνταξη (...) υπολογισθεί με τα 3/35 του ΑΝΘ/ΣΤΗ». Η αίτηση αποστρατείας έγινε αποδεκτή με απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Εθνικής Άμυνας που δημοσιεύθηκε στο φ. ... Γ' της ... 2016. (ii) Στις 2.4.2018 εξεδόθη η προσβαλλόμενη .../2018 συνταξιοδοτική πράξη της Διευθύντριας της Διεύθυνσης Κανονισμού και Εντολής Πληρωμής Στρατιωτικών και Πολεμικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, με την οποία κανονίστηκε σε αυτήν, από 1.1.2017, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4387/2016, ακαθάριστο ποσό μηνιαίας σύνταξης, ύψους 921,92 ευρώ, με βάση τη συνολική συντάξιμη υπηρεσία της που ανερχόταν σε 32 έτη, 7 μήνες και 27 ημέρες, εκ της οποίας πέντε έτη διανύθηκαν σε μονάδες εκστρατείας και υπολογίστηκαν στο διπλάσιο. (iii) Το εν λόγω ακαθάριστο ποσό μηνιαίας σύνταξης της εκκαλούσας προέκυψε αφού προστέθηκε στην "εθνική σύνταξη" των 384,00 ευρώ το ποσό της "ανταποδοτικής σύνταξης" των 537,92 ευρώ, του οποίου ο υπολογισμός έγινε με βάση τον μέσο όρο μηνιαίων συντάξιμων αποδοχών της, από 1.1.2002 έως 15.12.2016, όταν έληξε η υπηρεσία της - όπως αυτές αναπροσαρμόστηκαν με βάση τον δείκτη τιμών καταναλωτή - (1.784,73 ευρώ) και το ποσοστό αναπλήρωσης (30,14%) που αντιστοιχεί στον ως άνω συντάξιμο χρόνο (= 1.784,73 X 30,14%). (iv) Με το .../2.4.2018 πληροφοριακό έγγραφο της Διευθύντριας της Διεύθυνσης Κανονισμού και Εντολής Πληρωμής Στρατιωτικών και Πολεμικών Συντάξεων, ανακοινώθηκε στην εκκαλούσα ότι θα της «(...) καταβάλλεται μηνιαίως προσωπική διαφορά ποσού 165,07 ευρώ (...)», δεδομένου ότι η διαφορά μεταξύ της σύνταξης που θα ελάμβανε με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς και αυτής που της κανονίστηκε υπερέβαινε σε ποσοστό το 20%.

4. Στο άρθρο 108 Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981 (άρθρο 69 του ν. 4055/2012, φ. 51 Α') ορίζεται: «Όταν Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου

επιλαμβάνεται υπόθεσης στην οποία ανακύπτει ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων (...) χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μπορεί με απόφασή του, που δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα να υποβάλει σχετικό προδικαστικό ερώτημα στην Ολομέλεια». Με τις διατάξεις αυτές εισήχθη ο θεσμός του προδικαστικού ερωτήματος στις δίκες ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις οποίες ανακύπτει ζήτημα που έχει γενικότερο ενδιαφέρον και αναμένεται να προκαλέσει σημαντικό αριθμό διαφορών, χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ΕλΣ Ολ. 484/2018, πρβλ. ΕλΣ Ολ. 1510/2016). Τούτο δε, ώστε η Ολομέλεια αποφαινόμενη επί του ζητήματος να προβαίνει σε επίκαιρη επίλυσή του, συμβάλλοντας στην ενότητα της νομολογίας και την ασφάλεια του δικαίου.

5. Από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη παρέπεται ότι όταν η Ολομέλεια του Δικαστηρίου επιλαμβάνεται υποθέσεως ύστερα από προδικαστικό ερώτημα υπό την ως άνω έννοια, κύριο μέλημα αυτής οφείλει να είναι η κατά το δυνατόν οριστική επίλυση του ζητήματος που τίθεται ενώπιον αυτής κατά τρόπο που στο εξής όλοι οι σχηματισμοί του Δικαστηρίου να γνωρίζουν τη θέση της τόσο επί της ισχύος αμφισβητούμενου κανόνα δικαίου, αν τίθεται ζήτημα συμβατότητάς του με υπερνομοθετικού επιπέδου ρυθμίσεις, όσο και επί της ερμηνείας του, αν το τιθέμενο ερώτημα περιορίζεται στην έννοια αυτού και τον εν γένει τρόπο εφαρμογής του. Συνεπώς, στη διαδικασία ενώπιον της Ολομέλειας επί προδικαστικού κατά την ανωτέρω έννοια ερωτήματος, προέχον είναι να τεθεί ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, χωρίς τις δικονομικής φύσεως εμπλοκές που εμφανίζονται επί εκδικάσεως αίτησης αναιρέσεως, όλη η κρίσιμη επιχειρηματολογία και όλα τα νομοθετικά και νομολογιακά δεδομένα, έστω και νεότερα του χρόνου εξετάσεως της υπόθεσης στο ακροατήριο, δεδομένου ότι, διαφορετικά, η Ολομέλεια θα κινδύνευε να δώσει λύση επί του προδικαστικού ερωτήματος που της τίθεται, είτε ανεπίκαιρη λόγω εξελίξεως των δεδομένων που συνθέτουν την έννομη τάξη στο σύνολό της, είτε νομικώς αδύναμη διότι, μη επιλαμβανόμενη κρίσιμων επιχειρημάτων, δεν θα παρείχε τη δέουσα σε δημοκρατική κοινωνία πειστικότητα ώστε να επιβληθεί λόγω των ουσιαστικών της στοιχείων και όχι μόνον ως εκ του τυπικού αυτής κύρους.

6. Εν όψει όσων έγιναν δεκτά στις σκέψεις 4 και 5, η Ολομέλεια κατά την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων που ετέθησαν ενώπιόν της παραδεκτώς στην παρούσα διαδικασία θα λάβει υπόψη της κάθε νεότερο νομοθετικό δεδομένο μέχρι και την τελευταία επί της υποθέσεως διάσκεψη αυτής, καθώς και κάθε νομολογιακό δεδομένο είτε εσωτερικό στο

Δικαστήριο είτε προερχόμενο ιδίως από άλλα ανώτατα δικαστήρια, ώστε να αποφανθεί σύμφωνα με τις κατά τα ανωτέρω απαιτήσεις του θεσμικού της ρόλου.

7. Η ενότητα της νομολογίας του Δικαστηρίου απαιτεί εξ άλλου, αν ταυτόσημα προδικαστικά ερωτήματα δικάστηκαν από συνθέσεις της Ολομέλειας σε διαφορετικές δικασίμους, όπως ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου ενεργήσει κατά τρόπο που, συντονίζοντας τις διασκέψεις, τα ταυτόσημα ζητήματα να τεθούν ομοιομόρφως σε αυτές και να αποφανθούν αυτές με βάση τα ίδια κρίσιμα νομικά δεδομένα, ώστε σε κάθε περίπτωση να αποτραπεί, κατά το δυνατόν, ο κίνδυνος εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων ή οργανώσεως νέας κοινής δικασίμου.

8. Πάντως, όριο στα ανωτέρω στοιχειοθετεί η φύση της δίκης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία, ανεξαρτήτως της αποσχίσεως προδικαστικού ερωτήματος προς επίλυση αυτού από την Ολομέλεια, παραμένει σε κάθε περίπτωση δίκη επί συγκεκριμένης κατά τα στοιχεία του πραγματικού αυτής υποθέσεως. Υπό την έννοια αυτή η Ολομέλεια, αποφαινόμενη επί προδικαστικού ερωτήματος, δεν έχει εξουσία να εξετάσει το σύνολο του νομοθετήματος ως προς το οποίο εγείρονται ζητήματα ισχύος ή ερμηνείας του, όπως θα εξεταζόταν από ένα συνταγματικό δικαστήριο που ασκεί προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας, αλλά η εξουσία αυτής περιορίζεται στην επίλυση λυσιτελών ζητημάτων υπό το φως του πραγματικού της υπόθεσης εντός της οποίας ηγέρθησαν ή δύνανται να εγερθούν.

9. Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, το Δικαστήριο, για να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που του τέθηκαν, θα παραθέσει στο πρώτο μέρος της απόφασής του τις κρίσιμες νομοθετικές ρυθμίσεις με την αιτιολογική έκθεση που τις στηρίζει (σκέψεις 10 έως 35), στη συνέχεια θα εκθέσει τις κρίσιμες σκέψεις της παραπεμπτικής απόφασης του III Τμήματος όπου τίθενται τα προς επίλυση ζητήματα (σκέψεις 36 έως 48). Ακολούθως, θα παραθέσει σκέψεις ετέρας παραπεμπτικής απόφασης που προέρχεται από το II Τμήμα του Δικαστηρίου, όπου τίθενται όμως, μεταξύ των άλλων και δη υπό διάφορη οπτική, τα ίδια ζητήματα με αυτά που έθεσε η υπό εξέταση στην παρούσα δίκη παραπεμπτική (σκέψεις 49 έως 63). Έπειτα, το Δικαστήριο θα υπενθυμίσει την ήδη σχηματισθείσα επί των παραπεμπομένων ζητημάτων σχετική νομολογία του, όπως διαλαμβάνεται σε σκέψεις των αποφάσεων της Ολομέλειάς του 244/2017 (σκέψεις 69 έως 79) και 137/2019 (σκέψεις 80 έως 89). Κατόπιν, θα παρατεθούν κρίσιμες σκέψεις από την απόφαση 1/2018 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος, όπου ειδικώς για τους δικαστικούς λειτουργούς, αντιμετώπιστηκαν παρόμοια ή σχετικά ζητήματα με αυτά που τίθενται εν

προκειμένω (σκέψεις 92 έως 98), καθώς και από την απόφαση 1880/2019 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπου επιλύθηκαν ταυτόσημα ζητήματα με τα επίδικα (σκέψεις 99 έως 105). Τέλος, θα παρουσιασθεί η τελευταία νομοθετική εξέλιξη επί των εφαρμοστέων ρυθμίσεων, που επισυνέβη τον Φεβρουάριο του 2020, ενώ δηλαδή η παρούσα προδικαστική παραπομπή είχε ήδη εξετασθεί στο ακροατήριο (σκέψεις 106 έως 113). Στο δεύτερο μέρος της απόφασής του (σκέψεις 114 έως 158) το Δικαστήριο, με βάση τα δεδομένα που εκτέθηκαν στο πρώτο, θα απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που κρίνει ότι έχουν τεθεί ενώπιόν του παραδεκτώς.

10. Με τον ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος (...)» (φ. 85 Α'), όπως ίσχυε αρχικώς, θεσπίστηκε, κατά τις εξαγγελίες του, “ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας” και μεταρρυθμίστηκε το “ασφαλιστικό – συνταξιοδοτικό σύστημα”. Ο νόμος άρχισε να ισχύει, κατά το άρθρο 122 αυτού, από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (12.5.2016). Το πρώτο μέρος του νόμου (άρθρα 1-111) φέρει τον τίτλο «Μεταρρύθμιση Ασφαλιστικού - Συνταξιοδοτικού Συστήματος».

11. Σύμφωνα με το Γενικό Μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου: «(...) Σκοπός του νομοσχεδίου είναι η πλήρης αναμόρφωση του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας, του οποίου οι γενικές αρχές ορίζονται στον νόμο ως εξής: εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας με όρους ισότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδιανομής και αλληλεγγύης των γενεών. (...) Οι δύο θεμελιώδεις αρχές της μεταρρύθμισης είναι η ισονομία και η κοινωνική δικαιοσύνη. Ισονομία, γιατί για πρώτη φορά θεσπίζονται όμοιοι κανόνες για όλους, παλαιούς και νέους συνταξιούχους, εργαζόμενους στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους. Κοινωνική δικαιοσύνη, γιατί με τον νέο θεσμό της εθνικής σύνταξης επιτυγχάνεται αναδιανομή, αμβλύνονται οι κοινωνικές ανισότητες και εξασφαλίζεται επαρκής σύνταξη και για τις επισφαλείς κοινωνικά ομάδες».

12. Ως προς τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος αναφέρεται: «Η αποκατάσταση της βιωσιμότητας, δηλαδή η διατήρηση της ικανότητας του συστήματος να χορηγεί συντάξεις στους τωρινούς και μελλοντικούς συνταξιούχους, δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά υπηρετεί το συμβόλαιο ανάμεσα στις γενεές που βρίσκεται στη βάση κάθε διανεμητικού συστήματος. Με το ισχύον σύστημα η σημερινή γενεά εργαζομένων θα πλήρωνε περισσότερα απ' όσα θα λάβει. Με τη μεταρρύθμιση η αναλογικότητα αποκαθίσταται πλήρως. Μόνον οι πιο αδύναμοι θα λάβουν

περισσότερα από όσα έχουν δώσει μέσω των εισφορών τους στο σύστημα, λόγω της ύπαρξης της εθνικής σύνταξης και άλλων ειδικών προβλέψεων για αυτούς».

13. Ως προς τον προσδιορισμό των ποσοστών αναπλήρωσης αναφέρεται: «Για τον προσδιορισμό των ποσοστών αναπλήρωσης εισοδήματος της αναλογικής/ανταποδοτικής σύνταξης, επί του πραγματικού εισοδήματος, όπως και εν γένει για τον προσδιορισμό της οικονομικής ισορροπίας και βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος ελήφθησαν υπόψη, πέραν των υφιστάμενων κανονιστικών ρυθμίσεων, αναλογιστικές μελέτες-προβολές της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, οι οποίες συντάχθηκαν με επιστημονική βοήθεια από την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η κοινωνική δικαιοσύνη, με την έννοια της δικαιότερης κατανομής του εθνικού πλούτου, επιτυγχάνεται και με τη σύνδεση των συντάξεων με την άνοδο του εθνικού πλούτου, εφόσον αυξάνονται ανάλογα με την εκάστοτε άνοδο του Α.Ε.Π. - Εγγυάται τη διαβίωση των συνταξιούχων με αξιοπρέπεια, και διατηρεί, στο βαθμό του δυνατού, την εγγύτητα με το κεκτημένο κατά τον εργασιακό βίο επίπεδο ζωής».

14. Στο Τμήμα της αιτιολογικής έκθεσης επί των επιμέρους άρθρων, αναφέρεται, σχετικά με το άρθρο 2: «Το άρθρο 2 εισάγει τους ορισμούς των δύο τμημάτων [εθνική σύνταξη, ανταποδοτική-αναλογική σύνταξη] το άθροισμα των οποίων αποτελεί τη σύνταξη γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου (...). Τα δύο αυτά τμήματα αντιστοιχούν σε δύο βασικές και αλληλοσυμπληρούμενες αρχές του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, την αρχή της εξασφάλισης ενός ελάχιστου πυρήνα αξιοπρεπούς παροχής και την αρχή της ανταποδοτικότητας, που σκοπεί στην αποκατάσταση, κατά το δυνατό, του προτέρου εισοδήματος, βάσει της αναλογικής σχέσης εισφορών-παροχών».

15. Ως προς την εθνική σύνταξη, αναφέρονται τα εξής: «[Τ]ο μεν τμήμα της Εθνικής Σύνταξης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς εγγυάται ένα κατώτατο ποσό σύνταξης που δεν εξαρτάται από την καταβολή εισφορών ούτε από το ύψος των αποδοχών ή του εισοδήματος του ασφαλισμένου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός, εξασφαλίζει στην ευπαθή ομάδα των χαμηλοσυνταξιούχων ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, αφετέρου, παρέχει, κατ' αποτέλεσμα, υψηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης σε ασφαλισμένους με χαμηλότερες συντάξιμες αποδοχές ή λίγα χρόνια ασφάλισης. Τέλος, δεδομένου ότι η Εθνική Σύνταξη δεν χρηματοδοτείται από εισφορές των ασφαλισμένων, αλλά απευθείας από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, αποτελεί ένα σημαντικό

εργαλείο κοινωνικής αναδιανομής υπέρ των ασθενέστερων κοινωνικών κατηγοριών».

16. Ως προς την ανταποδοτική σύνταξη, αναφέρονται τα εξής: «[Η] ανταποδοτική σύνταξη υπολογίζεται βάσει των αποδοχών επί των οποίων καταβλήθηκαν εισφορές και των ποσοστών αναπλήρωσης που προβλέπονται στον παρόντα νόμο. Η ανταποδοτική σύνταξη στηρίζεται στην αρχή της ανταποδοτικότητας και αποτελεί τον σύνδεσμο μεταξύ συνταξιοδοτικής παροχής, εισφορών και εισοδήματος. Παράλληλα, σύμφωνα με την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, το αναλογικό μέρος της σύνταξης χρηματοδοτείται από τις τρέχουσες εισφορές των ασφαλισμένων. Συνολικά, η κατά τα ανωτέρω σύνταξη, δηλαδή, το άθροισμα Εθνικής Σύνταξης και ανταποδοτικού μέρους, αφενός, εξασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης σε όλους τους ασφαλισμένους, αφετέρου, εγκαθιδρύει ένα στενό δεσμό μεταξύ παροχής, εισφορών και εισοδήματος, με αποτέλεσμα η παροχή να αντιστοιχεί στο επίπεδο διαβίωσης που διήγε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου. Η κανονισθείσα σύνταξη καταβάλλεται ανά μήνα».

17. Στον ως άνω ν. 4387/2016, άρθρο 1 αυτού, με τίτλο του άρθρου «Θεμελιώδεις αρχές του Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας», όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης, ορίζονται τα εξής: «1. Οι κοινωνικές παροχές της Πολιτείας χορηγούνται στο πλαίσιο Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας, με σκοπό την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας, με όρους ισότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδιανομής και αλληλεγγύης των γενεών. Το Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας περιλαμβάνει το Εθνικό Σύστημα Υγείας για τις παροχές υγείας, το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης για τις προνοιακές παροχές και το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης για τις ασφαλιστικές παροχές, όπως ρυθμίζεται από το νόμο αυτόν. 2. Η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια αποτελούν δικαίωμα όλων των Ελλήνων Πολιτών και όσων διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα. Το Κράτος έχει υποχρέωση για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας και για την απονομή των σχετικών παροχών σε όλους όσοι πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις. 3. Το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης λειτουργεί με ενιαίους κανόνες για όλους τους ασφαλισμένους του Ε.Φ.Κ.Α.».

18. Στο άρθρο 2 του ίδιου νομοθετήματος, όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης, παρατίθενται οι οικείοι «εννοιολογικοί προσδιορισμοί» ως εξής: «1. Από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, η κύρια σύνταξη εξ ιδίου δικαιώματος, ανικανότητας και εκ μεταβίβασης

υπολογίζεται ως το άθροισμα δύο τμημάτων: της εθνικής σύνταξης του άρθρου 7 και της ανταποδοτικής σύνταξης του άρθρου 8 του παρόντος. 2. Η Εθνική Σύνταξη δεν χρηματοδοτείται από ασφαλιστικές εισφορές, αλλά απευθείας από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. 3. Το ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης υπολογίζεται βάσει των αποδοχών επί των οποίων καταβλήθηκαν εισφορές και του ποσοστού αναπλήρωσης, σύμφωνα με το άρθρο 8 του παρόντος. Το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης αποσκοπεί στην εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, όσο το δυνατό εγγύτερα προς εκείνο που είχε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. 4. Το ποσό της κατά τα ανωτέρω παραγράφου 1 σύνταξης καταβάλλεται ανά μήνα. 5. Το κράτος έχει πλήρη εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών. Ειδικές διατάξεις σχετικές με την κρατική χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης καταργούνται».

19. Στο άρθρο 4 του ως άνω νόμου, με το οποίο εκκινεί το Β΄ Κεφάλαιο αυτού με τον τίτλο «Συντάξεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Στρατιωτικών», ρυθμίζονται τα ζητήματα υπαγωγής στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου, καθώς και των στρατιωτικών.

20. Στην παράγραφο 1.α. του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «Από 1.1.2017 οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί της Βουλής, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμίδας, οι ιερείς και οι υπάλληλοι των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος, από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου υπάγονται για κύρια σύνταξη στο ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό καθεστώς του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) που συνιστάται με τις διατάξεις του άρθρου 51 και οι συντάξεις τους κανονίζονται και καταβάλλονται με βάση τις ρυθμίσεις του παρόντος».

21. Στην παράγραφο 1.β. του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «Για τις προϋποθέσεις θεμελίωσης σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος, καθώς και για τα όρια ηλικίας καταβολής της σύνταξης των ανωτέρω προσώπων, εξακολουθούν να έχουν εφαρμογή οι οικείες διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ισχύουν κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού».

22. Στην παράγραφο 2.γ. του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «Οι καταβαλλόμενες από το Δημόσιο, κατά την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας του Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με τις προβλέψεις του παρόντος

νόμου, συντάξεις όσων από τα ανωτέρω πρόσωπα έχουν καταστεί συνταξιούχοι μέχρι την ημερομηνία αυτή, μεταφέρονται στον Ε.Φ.Κ.Α. και καταβάλλονται από αυτόν, λαμβανομένων υπόψη και των διατάξεων του άρθρου 13 περί ανωτάτου ορίου σύνταξης».

23. Στην παράγραφο 3 του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «Οι διατάξεις των ανωτέρω παραγράφων δεν έχουν εφαρμογή: α. για όσους από τα ανωτέρω πρόσωπα υπάγονται στις διατάξεις των νόμων 1897/1990 (Α' 120) και 1977/1991 (Α' 185), β. για όσους δικαιούνται πολεμική σύνταξη ή σύνταξη αναπήρου οπλίτη ειρηνικής περιόδου ή σύνταξη Εθνικής Αντίστασης Ο.Γ.Α. ή ανασφάλιστου Αγωνιστή Εθνικής Αντίστασης, σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.δ. 168/2007 (Α' 209), του Π.δ. 169/2007 (Α' 210) και των άρθρων 22 και 27 του Ν. 1813/1988 (Α' 243), γ. για τους λογοτέχνες - καλλιτέχνες που δικαιούνται σύνταξη από το Δημόσιο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν. 3075/2002 (Α' 297), δ. για όσους λαμβάνουν προσωπική σύνταξη, καθώς και ε. για όσους δικαιούνται σύνταξη λόγω ανικανότητας ή λόγω θανάτου που προήλθε πρόδηλα και αναμφισβήτητα εξαιτίας της υπηρεσίας και ένεκα ταύτης, σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.δ. 169/2007 σε συνδυασμό και με αυτές του Π.δ. 168/2007. Τα ανωτέρω πρόσωπα εξακολουθούν να υπάγονται στο ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου και οι συντάξεις τους κανονίζονται με βάση τις ισχύουσες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου συνταξιοδοτικές διατάξεις του Δημοσίου και καταβάλλονται από το Δημόσιο. Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής έχουν εφαρμογή και για τα πρόσωπα στα οποία μεταβιβάστηκε ή μεταβιβάζεται η σύνταξη των υπαγομένων σε αυτές προσώπων».

24. Στο άρθρο 5 του ν. 4387/2016, με τον τίτλο του άρθρου «Ενιαίοι κανόνες ασφάλισης παροχών υπαλλήλων Δημοσίου», όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης, ορίζονται τα ακόλουθα: «1. Από 1.1.2017 το συνολικό ποσοστό εισφοράς κλάδου σύνταξης στον Ε.Φ.Κ.Α. ασφαλισμένου και εργοδότη ορίζεται σε 20% επί των συντάξιμων μηνιαίων αποδοχών των προσώπων της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 4, όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά και κατανέμεται κατά 6,67% σε βάρος του ασφαλισμένου και κατά 13,33% σε βάρος του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, με την επιφύλαξη της περίπτωσης γ' της παραγράφου 2 περίπτωση γ' του παρόντος άρθρου. (...) 2. α. Το ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών για τον υπολογισμό της μηνιαίας ασφαλιστικής εισφοράς ασφαλισμένου και εργοδότη συνίσταται στο δεκαπλάσιο του ποσού που αντιστοιχεί στον εκάστοτε προβλεπόμενο κατώτατο βασικό μισθό άγαμου μισθωτού άνω των 25 ετών».

25. Στις παραγράφους 1 και 6 του άρθρου 7 του ως άνω νόμου, με τίτλο του άρθρου «Εθνική Σύνταξη» ορίζεται: «1. Η Εθνική Σύνταξη καταβάλλεται από τον Ε.Φ.Κ.Α. σε όλους, όσοι θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις. (...) 6. Για την πρώτη εφαρμογή του νόμου αυτού η εθνική σύνταξη ορίζεται σε τριακόσια ογδόντα τέσσερα (384) ευρώ μηνιαίως και καταβάλλεται ακέραια εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης. (...) Το ποσό της εθνικής σύνταξης βαίνει μειούμενο κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης. (...) Η εθνική σύνταξη αναπροσαρμόζεται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 14 του παρόντος».

26. Στο άρθρο 8 του ως άνω νόμου, με τίτλο του άρθρου «Ανταποδοτική σύνταξη», όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης, ορίζεται, στην παράγραφο 1: «Οι υπάλληλοι - λειτουργοί του Δημοσίου και οι στρατιωτικοί, οι οποίοι θεμελιώνουν δικαιώματα σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος, ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, δικαιούνται ανταποδοτικό μέρος σύνταξης, που προκύπτει με βάση τις συντάξιμες αποδοχές της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, το χρόνο ασφάλισης, όπως ορίζεται στο άρθρο 15 του παρόντος, και τα κατ' έτος ποσοστά αναπλήρωσης, όπως αυτά προκύπτουν από τον πίνακα ο οποίος ενσωματώνεται στην παράγραφο 4, σύμφωνα με τις διατάξεις των επόμενων παραγράφων».

27. Στην παράγραφο 2.α. του ως άνω άρθρου 8 ορίζεται: «Ως συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους σύνταξης κύριας ασφάλισης εξ ιδίου δικαιώματος, ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος των μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Ο μέσος αυτός όρος υπολογίζεται ως το πηλίκο της διαίρεσης του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών διά του συνολικού χρόνου ασφάλισής του. Ως σύνολο μηνιαίων αποδοχών που έλαβε ο ασφαλισμένος νοείται το άθροισμα των μηνιαίων αποδοχών που υπόκεινται σε εισφορές, καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου».

28. Στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, όπως η παράγραφος αυτή συμπληρώθηκε με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 4488/2017 (φ. 137 Α') ορίζεται «Για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης των προσώπων των περιπτώσεων β' και γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 6, ως συντάξιμες αποδοχές λαμβάνεται υπόψη ο, σύμφωνα με την περίπτωση α' της παραγράφου 2, μέσος όρος των μηνιαίων αποδοχών, όπως αυτές ισχύουν κατά περίπτωση με βάση τις διατάξεις της ίδιας παραγράφου, που

προκύπτει από το ασφαλιστικό έτος 2002 και έως την έναρξη καταβολής της σύνταξης του υπαλλήλου - λειτουργού του Δημοσίου ή του στρατιωτικού. Αν δεν προκύπτει χρόνος ασφάλισης (πραγματικός, πλασματικός, χρόνος προαιρετικής ασφάλισης ή άλλος που λογίζεται ως συντάξιμος), τουλάχιστον πέντε (5) ετών από την 1.1.2002 μέχρι την έναρξη καταβολής της σύνταξης του υπαλλήλου - λειτουργού του Δημοσίου ή του στρατιωτικού, τότε για τον υπολογισμό των συντάξιμων αποδοχών αναζητείται χρόνος ασφάλισης (πραγματικός, πλασματικός, χρόνος προαιρετικής ή άλλος που λογίζεται ως συντάξιμος) και κατά το πριν την 1.1.2002 χρονικό διάστημα και μέχρι τη συμπλήρωση συνολικά έως πέντε (5) ετών ασφάλισης».

29. Στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, όπως αναριθμήθηκε η παράγραφος 4 με το άρθρο 94 παρ. 2 του ν. 4461/2017, φ. 38/28.3.2017 Α', ορίζεται: «Το τελικό ποσό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης υπολογίζεται για το σύνολο του χρόνου ασφάλισης, με βάση το ποσοστό αναπλήρωσης του κατωτέρω πίνακα, που προσαρτάται στο τέλος της παρούσας και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της. [Σύμφωνα δε με τον πίνακα αυτόν το ποσοστό αναπλήρωσης είναι για τα έτη 0-15 0,77%, για τα έτη 15,01-18 0,84%, για τα έτη 18,01-21 0,90%, για τα έτη 21,01-24 0,96%, 24,01-27 1,03%, για τα έτη 27,01-30 1,21%, για τα έτη 30,01-33 1,42%, για τα έτη 33,01-36 1,59%, για τα έτη 36,01-39 1,80% και για τα έτη 39,01-42 και περισσότερα 2,00%.] (...) Το συνολικό ακαθάριστο ποσό της ανταποδοτικής σύνταξης, όπως αυτό προκύπτει σύμφωνα με το παρόν άρθρο, δεν μπορεί να υπερβαίνει το ακαθάριστο ποσό των συντάξιμων αποδοχών, όπως αυτές ορίζονται στις παραγράφους 2 και 3» (το τελευταίο εδάφιο της παρ. 5 προστέθηκε με το άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 4488/2017, φ. 137 Α').

30. Στο άρθρο 27 του νόμου 4387/2016, ορίζεται, στην παράγραφο 1, ότι «[σ]ε 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».

31. Στο άρθρο 51 παρ. 1 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «1. Συνιστάται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης», αποκαλούμενο στο εξής «Ε.Φ.Κ.Α.», το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου

Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και έχει την έδρα του στην Αθήνα. Από 1.1.2017, οπότε και αρχίζει η λειτουργία του ως φορέα κύριας κοινωνικής ασφάλισης, εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α. αυτοδίκαια οι υφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης (...). Ειδικά ως προς το Δημόσιο, περιέρχονται στον Ε.Φ.Κ.Α. οι εν γένει αρμοδιότητες που αφορούν στις συντάξεις του Δημοσίου, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 53, με την επιφύλαξη των οριζόμενων στην παράγραφο 3 του άρθρου 4 του παρόντος».

32. Στο άρθρο 51 παρ. 2 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «Σκοπός του Ε.Φ.Κ.Α. είναι η κάλυψη των υπακτέων στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. προσώπων για τους ασφαλιστικούς κινδύνους που προβλέπονται από την οικεία νομοθεσία με την προβλεπόμενη στο νόμο αυτόν χορήγηση: α. μηνιαίας κύριας σύνταξης, λόγω γήρατος, αναπηρίας και θανάτου στους ασφαλισμένους ή/και στα μέλη της οικογενείας τους. β. η χορήγηση προσυνταξιοδοτικών και άλλων παροχών στους συνταξιούχους (...) δ. ειδικών προνοιακών επιδομάτων και ε. κάθε άλλης παροχής σε χρήμα ή υπηρεσιών, για τις οποίες καθίσταται αρμόδιος ο Ε.Φ.Κ.Α.».

33. Στο άρθρο 53 του ως άνω νομοθετήματος, όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης, ορίζεται: «1. Ο Ε.Φ.Κ.Α. αποτελείται από ένα (1) κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών, στον οποίο εντάσσονται, σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 51 του παρόντος, οι παρακάτω φορείς, με τους κλάδους, τομείς και λογαριασμούς τους, πλην των αναφερόμενων στο Κεφάλαιο Στ', ως εξής: (...) 2. Στον κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών περιέρχονται και οι εν γένει συνταξιοδοτικές αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνται κατά την έναρξη ισχύος του νόμου από τη Γενική Διεύθυνση Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 3 του άρθρου 4. (...)».

34. Στο άρθρο 55 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «1. Στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. υπάγονται υποχρεωτικά: α. (...) οι ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι του Δημοσίου και τα προστατευόμενα μέλη των οικογενειών αυτών, οι οποίοι καθίστανται αντιστοίχως ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι του Ε.Φ.Κ.Α. (...) 2. Οι ασφαλισμένοι (...) του Δημοσίου, εξακολουθούν να διέπονται από τις διατάξεις της νομοθεσίας αυτών, όπως ισχύουν, εκτός όσων ειδικά ορίζει με τις διατάξεις του ο παρόν νόμος».

35. Στο άρθρο 56 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «1. Πόρους του Ε.Φ.Κ.Α. αποτελούν: α. Τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων και εργοδοτών, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των

κεφαλαίων και των αποθεματικών, καθώς και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που θεσμοθετείται υπέρ αυτού. β. Τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών που εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με το άρθρο 53 του παρόντος, οι πρόσοδοι περιουσίας, καθώς και η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών αυτών και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται από διάταξη νόμου. γ. [όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 14 του ν. 4455/2017, Α' 22 και ισχύει από 1.1.2017] Η επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 5 του άρθρου 2».

36. Η Ολομέλεια παρατηρεί ότι με τη 277/2019 απόφαση του ΙΙΙ Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου παραπέμφθηκαν, κατά το άρθρο 108 Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981, μεταξύ των άλλων (σκέψη 2 της παρούσας), τα ζητήματα που ανακύπτουν σχετικώς με τη συνταγματικότητα (α) της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 1 του ν. 4387/2016 περί υπαγωγής των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης από 1.1.2017 και (β) των διατάξεων των άρθρων 6 παρ. 1 και 4, 7, 8, 13, 14 και 15 του ν. 4387/2016 περί του τρόπου υπολογισμού των συνταξιοδοτικών αποδοχών των ως άνω προσώπων και τη συμβατότητα αυτών με το άρθρο 1 του Ιου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Η Ολομέλεια σημειώνει ότι τα αυτά ζητήματα παραπέμφθηκαν σ' αυτήν και με τη 278/2019 απόφαση του ΙΙΙ Τμήματος.

37. Ως προς το πρώτο ζήτημα (ανωτέρω σκέψη της παρούσας το α'), η παραπεμπτική απόφαση του ΙΙΙ Τμήματος δέχθηκε κατά πλειοψηφία τα ακόλουθα (ιδίως στις σκέψεις της 9, 12, και 13):

38. (i) Το Σύνταγμα του 1975 [αναφορικώς με το καθεστώς των συντάξεων εν γένει] έχει υπόψη του δύο συστήματα, διαμορφωμένα από μακροχρόνια, προ της ισχύος του, νομοθετική πρακτική. Πρώτον, ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος), που το συγκροτούν χρηματοδοτούμενοι, μέσω εισφορών ή κοινωνικών πόρων, πολυάριθμοι οργανισμοί υποχρεωτικής ασφάλισης, οι οποίοι οργανώνονται ανά επάγγελμα ή εργοδότη. Και δεύτερον, ένα σύστημα χορήγησης συντάξεων με πιστώσεις απ' ευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό (άρθρο 73 παρ. 2), το οποίο καλύπτει ιδίως, κατά την οικεία νομοθετική πρακτική, τους δημόσιους εν γένει λειτουργούς και υπαλλήλους, αλλά και άλλες κατηγορίες προσώπων, όπως τους παθόντες σε πόλεμο ή στην υπηρεσία, ή τους καλλιτέχνες που κρίνεται νομοθετικώς ότι πρέπει να τιμηθούν από την Πολιτεία. Το δεύτερο αυτό σύστημα περιβάλλεται, σύμφωνα με ρητές συνταγματικές προβλέψεις, από ιδιαίτερες εγγυήσεις προστασίας του δημοσίου χρήματος (άρθρα 73 παρ. 2, 75 παρ. 1, 80 παρ. 1, 98 παρ. 1δ').

39. (ii) Με τον ν. 4387/2016 εισήχθη ένα νέο, υβριδικό σύστημα χορήγησης συντάξεων που συμμετέχει των δύο αντίστοιχων, διαφορετικών μεταξύ τους συστημάτων τα οποία είχε υπ' όψη του ο συνταγματικός νομοθέτης όταν διατύπωνε τις διατάξεις του Συντάγματος του 1975. Το νέο σύστημα, προβλέποντας μία "εθνική σύνταξη" χρηματοδοτούμενη αποκλειστικώς από πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού και θεσπίζοντας την εγγύηση του Κράτους για τη χορήγηση στους δικαιούχους του συνολικού ποσού της σύνταξης που δικαιούνται, χαρακτηρίζεται από στοιχεία που προσιδιάζουν στο σύστημα συνταξιοδότησης στο οποίο αναφέρονται τα άρθρα 73 παρ. 2 και 3, 75 παρ. 1, 80 παρ. 1 και 98 παρ. 1δ' του Συντάγματος· ενώ, ιδρύοντας ενιαίο φορέα κοινωνικής ασφάλισης στον οποίο υπάγονται, για τη χορήγηση συντάξεως, εργαζόμενοι, των οποίων η σύνταξη θα υπολογίζεται κατά ένα τμήμα της ανταποδοτικά με λήψη υπόψη των εισφορών που κατεβλήθησαν για τον καθένα, συμμετέχει σαφώς του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Το Δικαστήριο πάντως παρατηρεί ότι τόσο η ενιαία οργανωτική μορφή του νέου φορέα κοινωνικής ασφάλισης, όσο και ο ενιαίος τρόπος υπολογισμού των συντάξεων που χορηγεί, του οποίου προέχον στοιχείο είναι η ανακατανομή εισοδήματος στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, απομακρύνεται εντόνως από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ως υφίστατο κατά το έτος ψήφισης του ισχύοντος Συντάγματος, και, ανεξαρτήτως της νομικής του προσωπικότητας και της εν γένει ορολογίας την οποία ο νομοθέτης χρησιμοποίησε κατά τη διατύπωση των σχετικών ρυθμίσεων, πλησιάζει μάλλον το συγκεντρωτικό σύστημα χορήγησης συντάξεων που χρησιμοποιήθηκε παραδοσιακώς για τη χορήγηση συντάξεων στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους.

40. (iii) Η υπό την ως άνω υβριδική μορφή ενιαία οργάνωση του συστήματος παροχής συντάξεων είναι συνταγματικώς ανεκτή, υπό την αυτονόητη όμως προϋπόθεση ότι οι επί μέρους ρυθμίσεις αυτής, τόσο κατά τη διαδικασία θέσπισης αυτών όσο και κατά την εφαρμογή τους, δεν παραβιάζουν συνταγματικές διατάξεις που έχουν θεσπισθεί είτε για την προάσπιση θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των προσώπων, είτε για την οργάνωση των κρατικών λειτουργιών και την προστασία του δημοσίου χρήματος.

41. Ως προς το δεύτερο ζήτημα (σκέψη 36 της παρούσας το β'), η παραπεμπτική απόφαση του III Τμήματος δέχθηκε κατά πλειοψηφία τα ακόλουθα (ιδίως σκέψεις 19 έως 22):

42. (i) Οι αποδοχές, που αποτελούν κατά τα ανωτέρω, τη βάση υπολογισμού της "ανταποδοτικής σύνταξης" καθορίζονται για τους

δημόσιους εν γένει λειτουργούς και υπαλλήλους από τον νόμο (άρθρα 79, 80, 88 παρ. 2 εδ. α', 103 παρ. 4 και 22 παρ. 3 του Συντάγματος), ενώ απαγορεύεται η απεργία για τους δικαστικούς λειτουργούς και όσους υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας (άρθρο 23 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος). Αντιθέτως, οι αποδοχές των εν γένει υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα, διέπονται υποχρεωτικώς, εκτός από τους γενικούς όρους εργασίας που καθορίζονται διά νόμου, από συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις (άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος). Περαιτέρω, οι μεν δικαστικοί λειτουργοί, το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι καθηγητές των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και οι υπάλληλοι των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας διέπονται από ένα ιδιαίτερο κατά το Σύνταγμα καθεστώς υπηρεσιακής και, συνακόλουθα, μισθοδοτικής μεταχείρισης που προσήκει, ως θεσμική εγγύηση εκ του Συντάγματος, στην ιδιαίτερη ευθύνη την οποία επωμίζονται, ενώ και οι λοιποί δημόσιοι εν γένει υπάλληλοι, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οι υπάλληλοι με σχέση δημοσίου δικαίου που απασχολούνται σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, υπόκεινται και αυτοί, ως υπηρέτες του λαού οφείλοντες πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα, σε ένα ανάλογο καθεστώς υπηρεσιακής μεταχείρισης (άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος) στο οποίο ενσωματώνονται, ως θεσμική εγγύηση εκ του Συντάγματος, η μισθοδοτική αυτών αντιμετώπιση, λειτουργούσα ως κίνητρο παραμονής στην υπηρεσία και ως ασπίδα προστασίας κατά του ενδεχομένου διαφθοράς.

43. (ii) Το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημόσιων εν γένει λειτουργών και υπαλλήλων δεν μπορεί να αποσπασθεί του υπηρεσιακού αυτών καθεστώτος κατά την ενεργό τους υπηρεσία, συνδεδεμένο αρρήκτως ως αναγκαία προέκταση της αναφερθείσας στην προηγούμενη σκέψη θεσμικής εγγύησης, καθώς η προσδοκία συνταξιοδότησης λειτουργεί, ακόμη και κατά τη διάρκεια της ενεργού υπηρεσίας, ως κίνητρο παραμονής στην υπηρεσία και ως ασπίδα προστασίας κατά του ενδεχομένου διαφθοράς. Εν όψει τούτων, ο υπολογισμός των συντάξιμων εν γένει αποδοχών των ως άνω εργαζομένων πρέπει να τελεί σε μία κατ' αρχήν εύλογη αναλογία με τις αποδοχές ενεργείας (ΕλΣ Ολ. 137/2019), έτσι ώστε, κατά τον καθορισμό της σύνταξης, να μην αγνοείται το υπηρεσιακό καθεστώς του συνταξιοδοτουμένου, ήτοι ιδίως η ευθύνη την οποία αυτός επωμίσθη και οι συναφείς με την ευθύνη αυτή θυσίες κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου.

44. (iii) Εκ του τρόπου υπολογισμού της εν λόγω ανταποδοτικής σύνταξης, δεν παραβιάζεται η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος, δοθέντος ότι ο υπολογισμός αυτός στηρίζεται στις συνολικές αποδοχές ενεργείας των δημοσίων εν γένει λειτουργών και υπαλλήλων, οι

οποίες διέπονται από συνταγματικού επιπέδου αρχές και κανόνες που προσήκουν στη δημοσίου δικαίου ιδιότητα των δικαιούχων.

45. (iv) Με το νέο σύστημα υπολογισμού της σύνταξης των δημοσίων εν γένει λειτουργών και υπαλλήλων ικανοποιείται κατ' αρχήν η απαίτηση εύλογης αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, δοθέντος ότι το ως άνω ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης εξαρτάται από τις αποδοχές ενεργείας του δικαιούχου, στις οποίες εφαρμόζεται ένα ποσοστό προς αναπλήρωση του εισοδήματος κατά τον ενεργό εργασιακό βίο, το δε ποσοστό αυτό, αν και τελεί σε συνάρτηση με τις οικονομικές αντοχές του συνταξιοδοτικού συστήματος και τις απαιτήσεις εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, πάντως καθορίζεται κατά βάση ανάλογα με τη συνολική διάρκεια απασχόλησης του δικαιούχου, έτσι ώστε αποδοχές ενεργείας, διάρκεια του εργασιακού βίου και σύνταξη να συνδέονται τελικώς μεταξύ τους αναλογικά.

46. Η γνώμη της μειοψηφίας στην ως άνω παραπεμπτική απόφαση αναφορικά με το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων πολιτικών και στρατιωτικών, τη φύση της καταβαλλόμενης σε αυτούς συνταξιοδοτικής παροχής, το βάρος καταβολής της, την εγγυητική υποχρέωση του Δημοσίου και τις αρχές που διέπουν τον προσδιορισμό του ύψους της, είναι η εξής:

47. (i) Βασικά χαρακτηριστικά του συνταγματικώς κατοχυρωμένου ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος της κατηγορίας αυτής λειτουργών και υπαλλήλων, πυρήνα του οποίου αποτελεί η ειδική λειτουργική σχέση του κράτους με τους υπαλλήλους του, εγγενές στοιχείο της οποίας συνιστά και το δημοσίου δικαίου, δικαίωμά τους σε αμοιβή, στην έννοια της οποίας περιλαμβάνεται όχι μόνο ο μισθός, αλλά και η σύνταξη, είναι τα εξής: α) Το βάρος του ασφαλιστικού κινδύνου ως προς τη βιωσιμότητα του συστήματος φέρει το Δημόσιο υπό την ιδιότητά του εργοδότη και όχι οι ίδιοι οι δημόσιοι λειτουργοί, στρατιωτικοί και δημόσιοι υπάλληλοι ούτε το Κράτος υπό την ιδιότητα του θεσμικού εγγυητή της κοινωνικής ασφάλισης. Οι συντάξεις των εν λόγω προσώπων καταβάλλονται κατ' αρχήν από το Κράτος, δύναται δε να προβλέπεται ότι καταβάλλονται είτε από ειδικό γι' αυτούς συνταξιοδοτικό φορέα είτε από ειδικό γι' αυτούς συνταξιοδοτικό τομέα ή λογαριασμό εντός ευρύτερου φορέα, εφόσον ο ειδικός αυτός τομέας ή λογαριασμός έχει λογιστική αυτοτέλεια, υπό την έννοια ότι χρηματοδοτείται από τις εισφορές της εν λόγω ειδικής κατηγορίας ή/και του εργοδότη τους και προορίζεται αποκλειστικά για τη χορήγηση συνταξιοδοτικών παροχών στους στρατιωτικούς ή δημοσίους υπαλλήλους ή λειτουργούς. β) Επιβάλλεται να ισχύουν ειδικοί κανόνες, υπό την έννοια ότι ο νομοθέτης δεν έχει ευχέρεια να εξομοιώσει πλήρως το σύστημα

συνταξιοδότησης των υπαλλήλων του Κράτους με αυτό των κοινωνικώς ασφαλισμένων. γ) Επιβάλλεται να καθιερώνεται εύλογη ποσοτική σχέση μεταξύ της σύνταξης και των αποδοχών ενεργείας. Ειδικότερα, για τον υπολογισμό της σύνταξης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη αποκλειστικώς κριτήρια που αφορούν στα στοιχεία της υπηρεσιακής σχέσης του ενδιαφερομένου με το Κράτος, ήτοι κυρίως τα έτη υπηρεσίας του και ο μισθός του και για την τήρηση της εύλογης ποσοτικής σχέσης να λαμβάνεται υπόψη ο μισθός που ελάμβανε ο εργαζόμενος κατά την αποχώρησή του είτε, σε κάθε περίπτωση, εντός μιας ορισμένης χρονικής περιόδου προ της αποχώρησής του, δεδομένου ότι η διατήρηση κατά τη συνταξιοδότηση του βιοτικού επιπέδου που είχε ο δημόσιος ή στρατιωτικός υπάλληλος ή δημόσιος λειτουργός κατά τον υπηρεσιακό του βίο κρίνεται με βάση το επίπεδο των αποδοχών τις οποίες λάμβανε είτε πριν από την αποχώρησή του είτε εντός μιας περιορισμένης περιόδου πριν από αυτή. δ) Κατά την αναπροσαρμογή της σύνταξης των συνταξιούχων του Δημοσίου, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το ύψος των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων αυτού, καθόσον, αν και δεν επιβάλλεται η δημόσια σύνταξη να αναπροσαρμόζεται αποκλειστικά με βάση την εξέλιξη των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων, όπως συνέβαινε με βάση τις διατάξεις των άρθρων 9 και 34 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, το ύψος των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων πρέπει να αποτελεί ένα από τα κριτήρια, με βάση τα οποία αναπροσαρμόζεται η σύνταξη. Τούτο διότι, η τυχόν ευνοϊκή ή δυσμενής εξέλιξη του μισθολογικού καθεστώτος των εν λόγω προσώπων δεν μπορεί με βάση την αρχή της μισθολογικής ισότητας να αφήνει ανεπηρέαστους τους συνταξιούχους, οι οποίοι κατά τη διάρκεια της ενεργού υπηρεσίας τους τελούσαν σε όμοιες υπηρεσιακές συνθήκες.

48. (ii) Με τις διατάξεις του ν. 4387/2016 δεν τηρούνται τα ανωτέρω βασικά χαρακτηριστικά του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των υπαλλήλων του Κράτους δεδομένου ότι: α) δεν προβλέπεται η λειτουργία στον ΕΦΚΑ ειδικού τομέα για τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς, με λογιστική αυτοτέλεια, β) μετατίθεται πλέον ο ασφαλιστικός κίνδυνος ως προς τη βιωσιμότητα του συστήματος από το Δημόσιο ως εργοδότη στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους και στρατιωτικούς, το δε Κράτος διατηρεί μόνο την ιδιότητα του θεσμικού εγγυητή του συστήματος, γ) εφαρμόζονται ενιαίοι κατά τα ουσιώδη σημεία τους κανόνες όσον αφορά στον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης γήρατος και τις ασφαλιστικές εισφορές για τους υπαλλήλους του Δημοσίου και τους κοινωνικώς ασφαλισμένους, δ) δεν διασφαλίζεται η τήρηση μίας εύλογης ποσοτικής σχέσης μεταξύ της σύνταξης και των αποδοχών ενεργείας, ε) κατά την αναπροσαρμογή των συντάξεων του Δημοσίου δεν λαμβάνεται υπόψη ο τρόπος διαμόρφωσης του μισθολογίου των εν ενεργεία υπαλλήλων αυτού, στ) στις μελέτες που ελήφθησαν υπόψη κατά την έκδοση του νόμου

δεν εκτιμάται με πληρότητα η αναλογία της σύνταξης με τις εν ενεργεία αποδοχές ανά κατηγορία συνταξιούχων του Δημοσίου με βάση τις αποδοχές και τα έτη υπηρεσίας τους και ζ) η εκ βάθρων μεταβολή του συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών αντίκειται, ως προς τους διορισθέντες έως σήμερα υπαλλήλους, στις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, διότι κατά τον διορισμό τους στο Δημόσιο είχαν αποβλέψει στην εφαρμογή ενός συνταξιοδοτικού συστήματος με τα χαρακτηριστικά του συστήματος επαγγελματικής ασφάλισης (ειδικοί κανόνες, αναλογία αποδοχών ενεργείας και σύνταξης), η δε αιφνίδια μετατροπή του συστήματος αυτού σε κοινωνικοασφαλιστικό, με την υπαγωγή τους στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος της χώρας και την ουσιώδη διατάραξη κατά τα ανωτέρω της αναλογίας μεταξύ εν ενεργεία αποδοχών και σύνταξης, αντίκειται στην εν λόγω αρχή.

49. Η Ολομέλεια διαπιστώνει ότι με την 930/2019 απόφαση του II Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου παραπέμφθηκαν στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατά το άρθρο 108 Α παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981, ζητήματα που ανακύπτουν σχετικώς με τη συνταγματικότητα της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων, συγχρόνως όμως τέθηκαν και τα δύο ζητήματα που είχαν ήδη τεθεί με τις ως άνω παραπεμπτικές αποφάσεις του III Τμήματος (σκέψη 36 της παρούσας). Σύμφωνα με την ανωτέρω απόφαση του II Τμήματος, «με τις διατάξεις των άρθρων 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 51 και 53, 55 και 56 του ν. 4387/2016 περί ένταξης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών εν ενεργεία και συνταξιούχων στον ΕΦΚΑ, ως φορέα κοινωνικής ασφάλισης με ενιαίους κανόνες ασφάλισης με τους εντασσομένους στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, τόσο ως προς το οργανωτικό του σκέλος και την αρχιτεκτονική του συστήματος, όσο και ως προς τις ουσιαστικές ασφαλιστικές του ρυθμίσεις, παραβιάζονται οι συνταγματικές διατάξεις με τις οποίες κατοχυρώνονται οι θεσμικές εγγυήσεις του ειδικού υπηρεσιακού και συνταξιοδοτικού καθεστώτος της κατηγορίας αυτής καθώς και οι αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη».

50. Η Ολομέλεια επισημαίνει εδώ, υπενθυμίζοντας όσα ήδη δέχθηκε στις σκέψεις 5 και 6 της παρούσας, ότι επί απαντήσεως σε προδικαστικά ερωτήματα που τίθενται ενώπιόν της, οφείλει να ενσωματώσει στη συλλογιστική της κάθε λυσιτελή επιχειρηματολογία, της οποίας η επεξεργασία θα συντελούσε, κατά την κρίση της Ολομέλειας, στην πειστικότητα της αποφάσεώς της, και εντεύθεν, στην ενότητα της νομολογίας και την ασφάλεια του δικαίου, σκοπούς στους οποίους απέβλεπε ο νομοθέτης όταν θέσπιζε την προδικαστική παραπομπή (σκέψεις 4 και 5 της παρούσας). Συνεπώς, επιβάλλεται η επεξεργασία, κατά τα

ανωτέρω δεχθέντα, και όσων λυσιτελών επιχειρημάτων διατυπώθηκαν στην εν λόγω παραπεμπτική απόφαση του ΙΙ Τμήματος.

51. Ως προς τη φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων και τις εξ αυτής απορρέουσες δεσμεύσεις για τον κοινό νομοθέτη, η παραπεμπτική απόφαση 930/2019 του ΙΙ Τμήματος δέχθηκε τα ακόλουθα:

52. (i) Ο συνταγματικός νομοθέτης έχει επιφυλάξει διαχρονικά ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς (άμεσα και έμμεσα όργανα του Κράτους) που συνδέονται με ειδική νομική σχέση με το Κράτος. Το ιδιαίτερο υπηρεσιακό καθεστώς των ανωτέρω κατηγοριών, ερείδεται επί της αρχής ότι το Κράτος, λόγω της αποστολής του, δεν αποτελεί έναν κοινό εργοδότη και για το λόγο αυτό υπάγει τις σχέσεις του με τα όργανά του σε ιδιάζον μονομερώς θεσπιζόμενο νομικό καθεστώς, πυρήνα του οποίου αποτελεί η ειδική λειτουργική σχέση που συνδέει το Κράτος με τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς. Ο μισθός που καταβάλλεται στα πρόσωπα αυτά δεν συνιστά αντάλλαγμα για ορισμένη εργασία, όπως στην περίπτωση της ιδιωτικού δικαίου εργασιακής σχέσης, αλλά παροχή προσαρμοσμένη στην ειδική λειτουργική σχέση που τα συνδέει με το Κράτος. Η παροχή δε αυτή πρέπει, εν όψει και των συνταγματικά κατοχυρωμένων στα άρθρα 73 παρ. 2, 75, 79 και 80 του Συντάγματος αρχών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, να εξασφαλίζει στους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, των συνθηκών απασχόλησης, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής τους εξέλιξης, παρέχοντάς τους τα αναγκαία οικονομικά εχέγγυα για την απερίσπαστη άσκηση των καθηκόντων τους και την αποτροπή φαινομένων οικονομικής εξάρτησης και διαφθοράς.

53. (ii) Η έννοια της «σύνταξης» στις οικείες συνταγματικές ρυθμίσεις (άρθρα 73 παρ. 2, 80, 88 παρ. 2 και 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος), είναι νομικά προκαθορισμένη από τις διατάξεις των προϊσχυόντων Συνταγμάτων και ιδίως των νομοθετημάτων που είχαν εκδοθεί σε εκτέλεσή τους (πρβλ. ΑΕΔ 1/2004, 4/2001, 5/1999). Όπως δε συνάγεται από το σύνολο των ισχυουσών κατά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 συνταξιοδοτικών διατάξεων (βλ. μεταξύ άλλων τις διατάξεις του α.ν. 1854/1951 της 23/23 Ιουνίου 1951 «Περί απονομής των Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων», φ. 182 Α', του ν. 3163/1955 «περί συνταξιοδοτήσεως του προσωπικού του Ι.Κ.Α.», φ. 71 Α'), ως «σύνταξη» προεχόντως νοείται η ισόβια περιοδική παροχή που καταβάλλεται στους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς αντί μισθού και ως

συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό υπηρεσία, για τη δε απονομή της εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες, προσαρμοσμένοι στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που τους συνδέει με την υπηρεσία.

54. (iii) Το ύψος της σύνταξης, επιβάλλεται να τελεί σε εύλογη αναλογία προς τις αποδοχές ενεργείας, αναλόγως των ιδιαίτερων υπηρεσιακών συνθηκών εκάστης κατηγορίας, εξασφαλίζοντας για τους δικαιούχους και μετά την έξοδό τους από την ενεργό υπηρεσία αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής τους εξέλιξης. Η αρχή δε της εύλογης αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας επιβάλλει: (α) την τήρηση μίας εύλογης κατ' αρχήν θετικής αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, η πρακτική αποτελεσματικότητα της οποίας επιτάσσει την διαμόρφωση του ύψους των συντάξεων κατά το δυνατόν εγγύτερα προς τις αποδοχές εξόδου από την υπηρεσία (βλ. π.χ. άρθρα 9 και 34 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα), (β) τη μη διατάραξη της εύλογης αυτής σχέσης με τη λήψη μονομερών μέτρων επί των συντάξεων, (γ) την επιβολή βαρών κατά τρόπο συμβατό με τη λειτουργία της σύνταξης, λαμβάνοντας υπ' όψη την κλιμάκωση των συντάξεων ανάλογα με το καθεστώς κάθε κατηγορίας, (δ) τη λήψη υπόψη για τον προσδιορισμό του ύψους της σύνταξης, σε περίπτωση περικοπής της λόγω δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, των αποδοχών ενεργείας και όχι του κατώτατου ορίου προστασίας του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, (ε) την ειδική αιτιολόγηση και τεκμηρίωση του καθορισμού του ύψους των συντάξεων των εξελθόντων της υπηρεσίας σε σχέση με τους τρέχοντες μισθούς των αντίστοιχων εν ενεργεία δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, υπό το φως της κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχής της αναλογικής μισθολογικής ισότητας, και (στ) την ειδική αιτιολόγηση και τεκμηρίωση του ύψους των μισθών και των συντάξεων σε σχέση με τρέχοντα δημοσιονομικά και οικονομικά δεδομένα, εν όψει κυρίως των δεικτών του εν γένει επιπέδου διαβίωσης, την ειδική αιτιολόγηση της επιβολής βαρών επί των συντάξεων σε σχέση με τις αποδοχές ενεργείας, καθώς και του συστήματος των συντελεστών και των κλιμακώσεων αυτών, προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος των ως άνω στοιχείων (βλ. ΕΛΣ Ολ. 1277/2018).

55. (iv) Το κόστος της σύνταξης βαρύνει κατ' αρχήν τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι το Δημόσιο Ταμείο, ενώ το βάρος αυτό δύναται να αναδέχεται και ο προϋπολογισμός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Η καταβολή της σύνταξης, τελεί πάντοτε υπό την εγγύηση του Κράτους και δη του Δημοσίου, για όσους αντλούν το συνταξιοδοτικό τους δικαίωμα από αυτό ως εργοδότη, αλλά και για όσους εντάσσονται υπό την ιδιότητα του δημοσίου λειτουργού ή υπαλλήλου στην οργανωτική δομή νπδδ και

λαμβάνουν σύνταξη είτε απευθείας από το Δημόσιο Ταμείο, είτε από άλλον φορέα, στον οποίο έχει κατά νόμο μεταβιβασθεί η αρμοδιότητα κανονισμού και πληρωμής των συντάξεων και έχει αναδεχθεί το βάρος καταβολής τους. Η συνταξιοδοτική δε παροχή, στον βαθμό που αποτελεί συνέχεια των αποδοχών, δεν συνδέεται με τον σχηματισμό διακριτού ασφαλιστικού κεφαλαίου από τις εισφορές των εν ενεργεία δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών. Ειδικότερα, η υποχρέωση καταβολής εισφορών - κρατήσεων, ως όρος για την παροχή σύνταξης στην κατηγορία αυτή δικαιούχων, δύναται να θεσμοθετείται στο πλαίσιο του εν λόγω ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος, όχι υπό μορφή δημοσίων βαρών, κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αλλά ως τμήμα της αμοιβής τους, δύναται δε να επιβάλλονται ως προϋπόθεση για τη γένεση συνταξιοδοτικής προσδοκίας και την απονομή σύνταξης μετά την έξοδο από την υπηρεσία, εν όψει της αρχής της εν ευρεία έννοια ανταποδοτικότητας, λειτουργώντας και ως μέσο χρηματοδότησης των συντάξεων της κατηγορίας αυτής, στο πλαίσιο της επαγγελματικής και διαγενεακής αλληλεγγύης, χωρίς να τελούν υποχρεωτικά σε ευθεία αναλογία, αλλά πάντως σε εύλογη και δίκαιη αναλογία προς το ύψος της καταβλητέας σύνταξης, εν όψει των συνταγματικών αρχών της ισότητας, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αλλά και της συνταγματικής προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων και προσδοκιών, κατ' άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος.

56. (v) Ο νομοθέτης έχει, κατ' αρχήν, την ευχέρεια να οργανώνει το ειδικό σύστημα συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, τόσο ως προς τον τρόπο λειτουργίας του φορέα συνταξιοδότησης και των χρηματοδοτικών του μέσων (κρατικός προϋπολογισμός, σύσταση αποθεματικών κεφαλαίων ή ειδικών λογαριασμών για την χρηματοδότηση των συντάξεων), όσο και ως προς τους όρους και τις προϋποθέσεις καταβολής των συνταξιοδοτικών παροχών. Ειδικότερα, δύναται να μεταφέρει στο συνταξιοδοτικό αυτό σύστημα κατ' αναλογία ρυθμίσεις ή αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, σεβόμενος, όμως, τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού, όπως αποτυπώθηκαν στο Σύνταγμα, διασφαλίζοντας τη λειτουργική συνέχεια της υπαλληλικής με τη συνταξιοδοτική σχέση, την εγγυητική λειτουργία του Κράτους και δη του Δημοσίου, ως εν ευρεία έννοια εργοδότη για τη χρηματοδότηση και την καταβολή των συντάξεων, και μόνο στον βαθμό που οι ρυθμίσεις και οι αρχές αυτές είναι συμβατές προς τις ιδιαιτερότητες του ειδικού αυτού συστήματος συνταξιοδότησης, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και έχουν οργανωθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη. Στο πλαίσιο αυτό, ο φορέας παροχής της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών και ειδικότερα το Δημόσιο ή άλλος φορέας, που αναλαμβάνει

κατά τον νόμο την παροχή σύνταξης στους αποχωρούντες από την υπηρεσία, δεν ενεργεί ως οργανισμός ή φορέας κοινωνικής ασφάλισης.

57. (vi) Η θεσμική αυτή εγγύηση της ειδικής συνταξιοδοτικής προστασίας της κατηγορίας αυτής υπερκαλύπτει τις θεσμικές εγγυήσεις του κοινωνικού δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος και των κυρίων συνταξιοδοτικών παροχών που καταβάλλονται στο πλαίσιο του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος για την κάλυψη κινδύνων (γήρας, αναπηρία, θάνατος). Για τον λόγο δε αυτό, το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, συνιστά το «λειτουργικό αντίστοιχο/ισοδύναμο» του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση. Συνεπώς, όχι μόνο δεν επιβάλλεται εκ του Συντάγματος, αλλά ούτε και επιτρέπεται, εν όψει της πρακτικής εναρμόνισης των κατοχυρωμένων από αυτό διακριτών θεσμικών εγγυήσεων, η ένταξη της κατηγορίας αυτής στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης καθ' υποκατάσταση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματός τους σε ασφάλιση και καταβολή σύνταξης από το Δημόσιο ή από άλλον ειδικά συνεστημένο προς τούτο ανάδοχο φορέα.

58. Εφαρμόζοντας τα ανωτέρω γενόμενα δεκτά στον έλεγχο που διενήργησε της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του ν. 4387/2016, το II Τμήμα έκρινε στην παραπεμπτική του απόφαση (σκέψη 49 της παρούσας) ως ακολούθως:

59. (i) Δεν νοείται η, κατ' επίκληση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, διαρθρωτική ένταξη του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα και η πλήρης οργανωτική και λειτουργική ταύτιση της σύνταξης με τις αντίστοιχες κοινωνικοασφαλιστικές παροχές, ήτοι η εφαρμογή της αρχής αυτής σε μη ομοειδείς κατηγορίες, καθόσον δεν συνάδει με την κατά το Σύνταγμα διακριτή λειτουργία των συστημάτων αυτών και συνιστά ευθεία παραβίαση και αναίρεση της πρακτικής αποτελεσματικότητας τόσο των οικείων συνταγματικών ρυθμίσεων, από τις οποίες απορρέει η θεσμική αυτή εγγύηση του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος, κατ' άρθρα 16, 21 παρ. 3, 22 παρ. 2, 23 παρ. 2 εδ. β, 45, 73 παρ. 2, 80, 87 επ., 103 και 104 του Συντάγματος όσο και της ίδιας της αρχής ισότητας, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, που απαγορεύει την αυθαίρετη εξομοίωση ανόμοιων καταστάσεων. Κατόπιν αυτών, οι ρυθμίσεις των άρθρων 4 και επόμενα του ν. 4387/2016, στο βαθμό που με αυτές πραγματώνεται η ένταξη της κατηγορίας αυτής συνταξιούχων στο σύστημα του ΕΦΚΑ με κανόνες ενιαίους με τους κοινούς ασφαλισμένους, αντίκεινται στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις.

60. (ii) Δεν παρίσταται συνταγματικά θεμιτή, εν όψει των άρθρων 16, 21 παρ. 3, 22 παρ. 2, 23 παρ. 2 εδ. β, 45, 73 παρ. 2, 80, 87 επ., 103 και 104 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις κατ' άρθρα 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 δ και 4 του Συντάγματος αρχές της ισότητας στα δημόσια βάρη, της αναλογικότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, η κατά παράβαση του ίδιου του Συντάγματος θεσμική αλλοίωση του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών με την ενσωμάτωσή του στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, προκειμένου για λόγους αμιγώς δημοσιονομικούς να συμβάλλει διά του μηχανισμού των εισφορών στη βιωσιμότητα του συστήματος αυτού με το οποίο δεν συνδέεται εκ του Συντάγματος, ούτε είναι συνταγματικά επιτρεπτό να συνδεθεί διά νόμου, υποκαθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο αφενός την υποχρέωση συμβολής στη βιωσιμότητα του εν λόγω συστήματος όσων μετέχουν σ' αυτό (εν ενεργεία και συνταξιούχων απασχολούμενων με σχέση ιδιωτικού δικαίου και των εργοδοτών αυτών) και αφετέρου την εγγυητική ευθύνη του ίδιου του Κράτους για την σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωση χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης.

61. (iii) Η ένταξη όσων εκ των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, έχουν ήδη προσληφθεί με τη ιδιότητα αυτή και έχουν υπαχθεί στην ασφάλιση του Δημοσίου, καθώς και κατά μείζονα λόγο όσων έχουν ήδη θεμελιώσει δικαίωμα σύνταξης από το Δημόσιο, αλλά και όσων είχαν ήδη συνταξιοδοτηθεί από το Δημόσιο κατά τη θέση σε ισχύ του ν. 4387/2016, αντίκειται στις συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις του ν. 4387/2016 περί ένταξης της κατηγορίας αυτής συνταξιούχων στο ασφαλιστικό σύστημα του ΕΦΚΑ επέρχεται αιφνίδια μεταβολή ουσιώδους στοιχείου της ήδη διαμορφωμένης νομικής και πραγματικής κατάστασης των προσώπων αυτών, στη διατήρηση των οποίων είχαν δικαιολογημένα αποβλέψει, και δη του συνταξιοδοτικού καθεστώτος στο οποίο υπάγονται.

62. (iv) Το γεγονός ότι εισφορές δύνανται, κατ' αρχήν, να επιβάλλονται, υπό μορφή μισθολογικών κρατήσεων και στις συντάξεις των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, στο πλαίσιο θεμιτής διαρθρωτικής και δημοσιονομικής επιλογής του νομοθέτη να ανεύρει πηγές αυτοχρηματοδότησης του ειδικού αυτού συστήματος, δεν δικαιολογεί τη λειτουργική αλλοίωση της σύνταξής τους που απαιτείται εκ του Συντάγματος να καθορίζεται βάσει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που εμφανίζει η σχέση εργασίας με το Κράτος και την ταύτισή της με τις συντάξεις που καταβάλλονται στο πλαίσιο του κοινωνικοασφαλιστικού

συστήματος, οι οποίες αντίθετα καλύπτουν ασφαλιστικούς κινδύνους (γήρας) και συνδέονται άρρηκτα με τον σχηματισμό ασφαλιστικού κεφαλαίου, μηχανισμού σύμφυτου με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Το Δημόσιο, ως κατ' αρχήν συνταξιοδοτικός φορέας στο πλαίσιο της διμερούς ειδικής επαγγελματικής σχέσης με τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, στο σύστημα του ν. 4387/2016 απεκδύεται της εκ του Συντάγματος ειδικής του θέσης στο ειδικό αυτό συνταξιοδοτικό σύστημα. Μετέχει δε σ' αυτό πλέον ως απλός εργοδότης, όπως οι ιδιώτες, και ως τρίτος στην ασφαλιστική σχέση των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, όπως ακριβώς μετέχει και στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, και όχι ως φορέας της επαγγελματικής σχέσης με τον δημόσιο λειτουργό, υπάλληλο και στρατιωτικό.

63. (v) Με τις διατάξεις των άρθρων 7 και 8 του ν. 4387/2016, με τις οποίες θεσμοθετήθηκαν αφενός μεν η εθνική σύνταξη, ως παροχή προνοιακού χαρακτήρα ενσωματωμένη στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, αφετέρου δε η ανταποδοτική σύνταξη, ως γνήσια ασφαλιστική παροχή, και για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, αλλοιώθηκε η εκ του Συντάγματος ιδιαίτερη φύση της συνταξιοδοτικής παροχής τους ως μισθολογικού οφέλους που απορρέει από την ειδική λειτουργική τους θέση με το Κράτος, κατά παράβαση των διατάξεων που υποδέχονται συνταγματικά τη σχετική θεσμική εγγύηση, αλλά και την αρχή της αναλογικής ισότητας, αφού παραγνωρίζονται τα απορρέοντα εκ του Συντάγματος ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της νομικής τους θέσης και εξομοιώνονται με όλως ανόμοιες κατηγορίες και δη εκείνες των κοινών ασφαλισμένων.

64. (vi) Με την υπαγωγή των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στο καθεστώς του ν. 4387/2016, πλήττεται η συνταγματική αρχή της ιδιαίτερης συνταξιοδοτικής μεταχείρισής τους που επιβάλλει τον προσδιορισμό του συντάξιμου μισθού τους σε συνάρτηση με τις αποδοχές ενεργού υπηρεσίας τους κατά το δυνατόν εγγύτερα στον χρόνο εξόδου τους από την υπηρεσία (αρχή εύλογης αναλογίας), ανάλογα με την υπηρεσιακή κατάσταση κατά τον χρόνο συνταξιοδότησής τους, και τη διατήρηση των υφιστάμενων διαφοροποιήσεων, ανά κλάδο, βαθμό και έτη υπηρεσίας, στις συντάξιμες αποδοχές τους. Και τούτο, διότι, με την κατάργηση των σχετικών διατάξεων του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (άρθρα 9 και 34) που συναρτούσαν τον κανονισμό και την αναπροσαρμογή της σύνταξης από τις εκάστοτε ισχύουσες μισθολογικές διατάξεις (βλ. άρθρο 14 παρ. 3 β του ν. 4387/2014), πλέον η συνολική συνταξιοδοτική παροχή που καταβάλλεται στους αποχωρούντες δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, αποσυνδέεται πλήρως από τις αποδοχές ενεργείας κατά τον χρόνο εξόδου τους από την υπηρεσία.

65. (vii) Δεν εκτιμάται με πληρότητα η αναλογία της σύνταξης με τις εν ενεργεία αποδοχές ανά κατηγορία συνταξιούχων του Δημοσίου με βάση τις αποδοχές και τα έτη υπηρεσίας τους, με τις οποίες, άλλωστε συναρτώνται και οι καταβληθείσες εισφορές, οι οποίες επίσης πρέπει να τελούν όχι απαραίτητως σε ευθεία αντιστοιχία πάντως σε σχετική εύλογη και δίκαιη αναλογία με τις συνταξιοδοτικές παροχές. Για τον υπολογισμό του ύψους αναπλήρωσης λαμβάνεται υπόψη το ύψος του μισθού, τα έτη υπηρεσίας και η συνολική προκύπτουσα σύνταξη – κύρια και επικουρική. Όμως, η επικουρική ασφάλιση αποτελεί αυτοτελές δικαίωμα για το οποίο έχουν καταβληθεί αυτοτελείς εισφορές, στη δε περίπτωση του Δημοσίου μόνο η δημόσια σύνταξη παρέχεται για αναπλήρωση του εισοδήματος, ενώ η επικουρική σύνταξη χορηγείται, υπό μορφή κοινωνικο-ασφαλιστικής παροχής στο πλαίσιο του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, προς συμπλήρωση ήδη απονεμηθείσας από το Δημόσιο σύνταξης. Μόνο δε η δημόσια σύνταξη που κατοχυρώνεται σε ειδικές συνταγματικές διατάξεις αποτελεί αμοιβή η οποία πρέπει να τελεί σε αναλογία προς τις εν ενεργεία αποδοχές. Για την εκτίμηση δε των μεταβολών που επήλθαν στο ύψος των δημοσίων συντάξεων απαιτείται η αναφορά και άλλων στοιχείων, πέραν του ποσοστού αναπλήρωσης και του ύψους της εθνικής σύνταξης, όπως η εκτίμηση του ύψους των ληπτέων υπόψη συντάξιμων αποδοχών (καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού βίου ή από το έτος 2002 και εφεξής) και η σύγκρισή τους με τις συντάξιμες αποδοχές που προβλέπονταν στον Συνταξιοδοτικό Κώδικα, το ύψος των συντάξεων κατά τον χρόνο θέσης σε ισχύ του ν. 4387/2016 και έναρξης ισχύος των επιμέρους διατάξεών του, το σωρευτικό αποτέλεσμα των βαρών που επιβλήθηκαν στις συντάξεις του Δημοσίου, καθ' όλη τη διάρκεια της δημοσιονομικής προσαρμογής, τα οποία δεν αναφέρονται. Τα ανωτέρω έχουν ως συνέπεια ότι καθίσταται ανέφικτος ο δικαστικός έλεγχος των επιπτώσεων του νόμου στις συντάξεις των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών και του βαθμού συμβολής τους στη βιωσιμότητα του συστήματος.

66. (viii) Δεν προβλέπεται η λειτουργία στον ΕΦΚΑ ειδικού τομέα για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, με λειτουργική και λογιστική αυτοτέλεια. Αντιθέτως, προκύπτει ότι συντάσσεται ένας ενιαίος προϋπολογισμός, ότι όλα τα έσοδα του ΕΦΚΑ προορίζονται για την κάλυψη των συνόλου των συνταξιοδοτικών δαπανών του και ότι, συνεπώς, οι εισφορές των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, προορίζονται να καλύψουν τις συντάξεις όλων των συνταξιούχων. Η συνταγματικά ανεπίτρεπτη αυτή σύγχυση χωρεί, παρά το γεγονός ότι δεν συνδέονται με την εν λόγω ειδική κατηγορία συνταξιοδοτούμενων τα διαρθρωτικά προβλήματα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, για την αντιμετώπιση των οποίων θεσπίστηκε ο ν. 4387/2016

(εισφοροδιαφυγή, μείωση εσόδων λόγω εκτεταμένης ανεργίας - μείωση αποδοχών ασφαλισμένων, μη αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας, απώλειες των φορέων κοινωνικής ασφάλισης από το PSI, αύξηση συνταξιούχων, δημογραφική γήρανση).

67. Επιβάλλεται να επισημανθεί εδώ ότι η λειτουργία εντός των κόλπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ολομέλειας ως αναιρετικού δικαστηρίου αποβλέπει στη χάριν ασφαλείας του δικαίου ενότητα της νομολογίας, αναγκαία δε συνέπεια τούτου αποτελεί ο σεβασμός και η τήρηση από το Δικαστήριο της ίδιας αυτού νομολογίας. Οι υποθέσεις που δικάζονται από την Ολομέλεια, ναι μεν, όπως αναφέρεται στη σκέψη 8 της παρούσας, επιλύουν ζητήματα τιθέμενα από τα δεδομένα του πραγματικού κάθε υπόθεσης, όμως η δικαιοσύνη που απονέμεται έτσι δεν περιορίζει την εμβέλειά της στο συγκεκριμένο πραγματικό αλλά εκτείνεται σε κάθε υπόθεση ως προς την οποία επίσης μπορεί να τεθεί όμοιο ζήτημα. Υπό την οπτική αυτή, η Ολομέλεια, και όταν ακόμη ως εν προκειμένω αποφαινεται επί προδικαστικού ερωτήματος δεν είναι κυρίαρχη να καθορίσει την κατεύθυνση που θα ακολουθήσει ως προς την ερμηνεία του Συντάγματος και των νόμων, αλλά οφείλει, ιδίως εδώ όπου η ενότητα της νομολογίας και η ασφάλεια του δικαίου αποτελούν τις βάσεις για τη θέσπιση της παρούσας διαδικασίας, να σεβασθεί, εκτός αν έχουν μεταβληθεί οι συνθήκες παραγωγής της (ΕλΣ Ολ. 742/2020), τη νομολογία που ήδη έχει συγκροτηθεί από προηγούμενες αποφάσεις της. Επισημαίνεται δε όλως ιδιαιτέρως ότι η ως άνω έννοια της νομολογίας περιλαμβάνει το σύνολο των αλληλοδιαδόχως εκδοθεισών αποφάσεων από τον ανώτατο σχηματισμό του Δικαστηρίου, όπως εντός της συνεχείας τους οι αποφάσεις αυτές συμπληρώνουν ή διευκρινίζουν τις προηγούμενες αυτών.

68. Η Ολομέλεια παρατηρεί ότι κρίσιμα ζητήματα που τέθηκαν με τις ως άνω παραπεμπτικές αποφάσεις του III και του II Τμήματος του Δικαστηρίου, αντιμετωπίστηκαν ήδη με δύο αποφάσεις αυτής, τη 244/2017 και την 137/2019, οι οποίες εκδόθηκαν επίσης επί προδικαστικών ερωτημάτων κατά τη διαδικασία που εκδίδεται η παρούσα.

69. Στην πρώτη από τις αναφερθείσες στην προηγούμενη σκέψη αποφάσεις της Ολομέλειας, την ΕλΣ Ολ. 244/2017, την οποία κατά βάση ακολούθησε η παραπεμπτική απόφαση του II Τμήματος 930/2019, ετίθετο ζήτημα σχετικό με την συνταγματικότητα της επιβολής εισφοράς αλληλεγγύης στους συνταξιούχους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους, το Δικαστήριο όμως εξέτασε συνολικώς το συνταξιοδοτικό καθεστώς αυτών, και έκανε δεκτά τα εξής:

70. (i) Η έννοια της «σύνταξης» στο Σύνταγμα είναι νομικώς προκαθορισμένη από τις ρυθμίσεις των προϊσχυόντων Συνταγμάτων και ιδίως των νομοθετημάτων που είχαν εκδοθεί σε εκτέλεσή του. Στο πλαίσιο αυτό, και όπως συνάγεται από το σύνολο των ισχυουσών κατά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 συνταξιοδοτικών διατάξεων, ως «σύνταξη» προεχόντως 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.

71. (ii) Το κόστος της «σύνταξης», κατά την ανωτέρω συνταγματική έννοια, βαρύνει κατ' αρχήν τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι το Δημόσιο Ταμείο, το βάρος δε αυτό δύναται να αναδέχεται και ο προϋπολογισμός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, ενώ για την απονομή της εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες, προσαρμοσμένοι στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο με την υπηρεσία. Συνεπώς, η σύνταξη, υπό την προεκτεθείσα της έννοια, όπως αποτυπώθηκε και στο Σύνταγμα, φέρει τον χαρακτήρα της «αμοιβής», που καταβάλλεται ως συνέχεια του μισθού της κατηγορίας αυτής δικαιούχων στο πλαίσιο της ειδικής νομικής τους σχέσης με το Κράτος (πρβλ. ΑΕΔ 28/2004 για τη μισθολογική φύση των διαφορών από τις εισφορές που επιβάλλονται για τη μελλοντική καταβολή σύνταξης), ο κύριος δε κορμός του συστήματος ασφάλισης της κατηγορίας αυτής συνταξιούχων και όσων έλκουν κατά νόμο από αυτούς δικαίωμα σύνταξης, παρά τις όποιες δευτερεύουσες εξαιρέσεις και αποκλίσεις, όπως διαχρονικά οργανώθηκε από τον νομοθέτη σε εκτέλεση των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων, προσιδιάζει στα συστήματα επαγγελματικής ασφάλισης.

72. (iii) Η λειτουργία, άλλωστε, της σύνταξης, υπό την προεκτεθείσα έννοια, ως στοιχείου της ειδικής νομικής σχέσης των κατηγοριών αυτών πολιτών με το Κράτος σαφώς διακρίνεται από τις παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, η οποία συνίσταται στην έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κ.λπ.) που μειώνουν ή εξαλείφουν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι), και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015). Τούτο δε, ακόμη και όταν από τις παροχές αυτές δύναται να επωφελούνται και οι δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι ή στρατιωτικοί (ΣτΕ 226/2012) ή όταν πρόκειται για κοινωνικοασφαλιστικές παροχές που χαρακτηρίζονται σε επίπεδο νόμου ως «συντάξεις», υπό την έννοια της περιοδικώς καταβαλλόμενης παροχής, καθόσον αυτές δεν έχουν χαρακτήρα αμοιβής, όπως οι κατά τις ανωτέρω ρυθμίσεις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών που χορηγούνται στο πλαίσιο της ειδικής σχέσης που τους συνδέει με το Κράτος, αλλά τον

χαρακτήρα ασφαλιστικής παροχής μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου (ΑΕΔ 2/2004).

73. (iv) Τυχόν κατάργηση της «σύνταξης» υπό την προεκτεθείσα συνταγματική έννοια που είναι ιστορικά συνυφασμένη με το ειδικό υπηρεσιακό και ασφαλιστικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών ή η πλήρης εξομοίωσή της με παροχή κοινωνικής ασφάλισης θα έθιγε τον πυρήνα των ως άνω διατάξεων του Συντάγματος, στερώντας τους κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα.

74. (v) Ο φορέας παροχής της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών και δη το Δημόσιο ή άλλος φορέας, που αναλαμβάνει την παροχή σύνταξης στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους και στρατιωτικούς δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης, ακόμη και μετά τη θεσμοθέτηση της υποχρέωσης καταβολής εισφορών - κρατήσεων, ως όρου για την παροχή σύνταξης στην κατηγορία αυτή δικαιούχων, χωρίς να τελούν υποχρεωτικά σε ευθεία αναλογία προς το ύψος της καταβλητέας σύνταξης. Οι εισφορές, άλλωστε, αυτές παρακρατούμενες από τις αποδοχές ενεργείας του λειτουργού, υπαλλήλου ή στρατιωτικού από τον εργοδότη, ήτοι το Δημόσιο ή άλλο νπδδ αποτελούν, κατ' αρχήν, κοινό έσοδο του φορέα αυτού για την αντιμετώπιση του συνόλου των εξόδων του, σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας του προϋπολογισμού και την απορρέουσα από την τελευταία αρχή του μη ειδικού προορισμού των δημοσίων εσόδων. Η καταβολή δε της σύνταξης, τελεί υπό την εγγύηση του οικείου φορέα, στο πλαίσιο της υπηρεσιακής σχέσης, χωρίς να συνδέεται αναγκαίως με τον σχηματισμό διακριτού ασφαλιστικού κεφαλαίου από τις εισφορές των εν ενεργεία δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών.

75. (vi) Ο νομοθέτης έχει, κατ' αρχήν, την ευχέρεια να οργανώνει το σύστημα συνταξιοδότησης της κατηγορίας αυτής, ως προς τον τρόπο λειτουργίας του φορέα συνταξιοδότησης και των χρηματοδοτικών του μέσων (κρατικός προϋπολογισμός, σύσταση αποθεματικών κεφαλαίων ή ειδικών λογαριασμών για τη χρηματοδότηση των συντάξεων), μεταφέροντας κατ' αναλογία ρυθμίσεις ή αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, σεβόμενος, όμως, τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού όπως αποτυπώθηκαν στο Σύνταγμα και μόνον στον βαθμό που οι ρυθμίσεις και οι αρχές αυτές είναι συμβατές προς τις ιδιαιτερότητες του συστήματος συνταξιοδότησης, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και έχουν οργανωθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη.

76. (vii) Οι καταβαλλόμενες μετά τον τερματισμό του εργασιακού βίου συντάξεις πρέπει να τελούν σε αναλογία, ήτοι σε εύλογη ποσοτική

σχέση με τις αποδοχές ενεργείας. Και τούτο ώστε να διατηρείται ένα επαρκές ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος ενεργείας στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίου υπαλλήλους, λειτουργούς και στρατιωτικούς, να μη διαταράσσεται σε δυσανάλογο βαθμό το βιοτικό επίπεδο των συνδεομένων με ειδική υπαλληλική ή λειτουργική με το Κράτος σχέση, σε σύγκριση με αυτό που είχαν εξασφαλίσει κατά τον ενεργό υπηρεσιακό τους βίο και να μην μειώνεται κατά τρόπο δραστικό και αιφνίδιο το εισόδημά τους, με την ανατροπή καταστάσεων στις οποίες δικαιολογημένα είχαν αποβλέψει.

77. (viii) Το Κράτος εγγυάται κατά το Σύνταγμα και οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των συντάξεων και τη βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών.

78. (ix) Εναπόκειται, κατ' αρχήν, στην ευχέρεια του νομοθέτη, εν όψει και των εκάστοτε δημοσιονομικών συνθηκών να μεταβάλλει για το μέλλον το μισθολογικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών, ως προς το ύψος του μισθού, τον τρόπο καθορισμού του, καθώς και ως προς τον συντελεστή αντιστοίχισης μεταξύ των αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, χωρίς να επιβάλλεται η διατήρηση του υφιστάμενου μισθολογικού καθεστώτος ή του συστήματος κανονισμού, ανακαθορισμού ή αναπροσαρμογής των συντάξεων ορισμένης κατηγορίας λειτουργών ή υπαλλήλων του δημοσίου, δοθέντος ότι δεν κατοχυρώνεται ούτε από την εθνική ούτε από τη διεθνή έννομη τάξη δικαίωμα σε αποδοχές συγκεκριμένου ύψους. Η ρυθμιστική, όμως, αυτή επέμβαση του νομοθέτη δεν δύναται να θίγει, ούτε το ιδιαίτερο μισθολογικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς κάθε κατηγορίας λειτουργών και υπαλλήλων του Κράτους, όπως αυτό απορρέει από το Σύνταγμα, αλλά ούτε και να παραβιάζει την προεκτεθείσα αρχή της αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων.

79. (x) Απαιτείται, περαιτέρω, να είναι αιτιολογημένη και να εμπεριέχει την αναγκαία τεκμηρίωση, ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής αυτής.

80. Στη δεύτερη από τις αναφερθείσες στη σκέψη 68 της παρούσας αποφάσεις της Ολομέλειας, την ΕΛΣ Ολ. 137/2019, ετίθετο ζήτημα σχετικό με τη συνταγματικότητα περικοπής συντάξεως στρατιωτικού υπαλλήλου εντός του πλαισίου του προγράμματος εξυγίανσης των δημοσίων οικονομικών της χώρας. Η Ολομέλεια στην απόφαση αυτή, με την οποία διευκρινίστηκαν ζητήματα που είχαν τεθεί στην ΕΛΣ Ολ. 244/2017, έκανε δεκτά τα εξής:

81. (i) Η θέση που επιφύλαξε το Σύνταγμα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, θεσμό δημοσιονομικής ευθύνης και λογοδοσίας, κατά τη θέσπιση και εφαρμογή των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων είναι καίρια. Γνωμοδοτώντας επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρο 98 παρ. 1 δ' του Συντάγματος), το Ελεγκτικό Συνέδριο εποπτεύει την εξέλιξη της οικείας νομοθεσίας συμβάλλοντας στη συνέπεια αυτής ακόμη και σε συνθήκες δημοσιονομικής ανισορροπίας, ενώ δικάζον τις διαφορές από την απονομή συντάξεων (άρθρο 98 παρ. 1 στ' του Συντάγματος) το Ελεγκτικό Συνέδριο, ανώτατο δικαστήριο, διασφαλίζει τη συνοχή της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας με τις γενικότερες αρχές της έννομης τάξης και ιδίως την κατοχύρωση του θεμελιώδους δικαιώματος του συνταξιούχου στη σύνταξη αυτού. Υπό το ως άνω πρίσμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο αντιλαμβάνεται ότι η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) εφαρμοζόμενη αναφορικά με τη διά νομοθετικής ρυθμίσεως μείωση συντάξεων δεν περιορίζεται ως προς την κανονιστική της εμβέλεια και την εγγύηση που απορρέει εξ αυτής στην εφαρμογή της σε συγκεκριμένη σύνταξη ή έστω στη σύνταξη συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων, αλλά επεκτείνεται, και μάλιστα υπό συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, στο σύνολο των συνταξιούχων αλλά και πέραν τούτων στην ίδια τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος, η οποία αναγκαίως κρίνεται σε βάθος δεκαετιών.

82. (ii) Οι στρατιωτικοί, ως υπάλληλοι του Κράτους, υπάγονται στο συνταξιοδοτικό καθεστώς που διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 73 παρ. 2 και 3, 80 και 98 παρ. 1 περ. δ' και στ' του Συντάγματος, η δε σύνταξη αυτών, ως απόρροια του ανωτέρω ειδικού συνταγματικού πλαισίου δεν υπόκειται στις αρχές που διέπουν τα, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (ΕλΣ Ολ. 484/2018, σκέψη 12), αλλά διαμορφώνεται από τον νομοθέτη στη βάση της αναγνώρισης της προσφοράς τους κατά την ενεργό υπηρεσία - ως συνέχισης της αμοιβής τους από αυτήν - (ΕλΣ Ολ. 244/2017, σκέψη VI Α.1), από όπου και επιβάλλεται μία κατ' αρχήν εύλογη, εν όψει του συνόλου των περιστάσεων, αναλογία μεταξύ σύνταξης και αποδοχών ενεργείας (ΕλΣ Ολ. 244/2017, σκέψη VI Α.3).

83. (iii) Η αναλογία αυτή δεν είναι ούτε αριθμητικώς δεδομένη κατά το Σύνταγμα, ούτε, ακόμη περισσότερο, ταυτίζεται με οποιοδήποτε ποσοστό καθορισθέν διά νομοθετικής διατάξεως. Συνακόλουθα, ο κανόνας που διατυπώνεται στο ως άνω άρθρο 34 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα δεν είναι συνταγματικής ισχύος κατά το μέρος που επιβάλλει την πλήρη υπαγωγή του ύψους των συντάξεων των στρατιωτικών στο ύψος των αποδοχών των εν ενεργεία στρατιωτικών, όπως αυτές καθορίζονται κάθε φορά.

84. (iv) Ως εκ του ερείσματος αυτού επί του Συντάγματος, αλλά και λόγω της φύσεως αυτού ως περιουσιακού δικαιώματος (άρθρο 1 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση της Ρώμης), το συνταξιοδοτικό δικαίωμα του στρατιωτικού συνταξιούχου, ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα, δεν δύναται να θιγεί, ιδίως όταν απειλείται η αποτελεσματικότητα αυτού, χωρίς να υφίσταται πλήρης και ειδική τεκμηρίωση της οικείας νομοθετικής ρύθμισης, και τούτο ακόμη και αν συντρέχουν συνθήκες οξείας δημοσιονομικής κρίσης, έναντι των οποίων δεν υποχωρούν οι αρχές του Κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου. Ο δικαστικός όμως έλεγχος της εν λόγω τεκμηρίωσης παραμένει έλεγχος ορίων και όχι έλεγχος της ορθότητας των ουσιαστικών εκτιμήσεων του νομοθέτη ως προς την ανάγκη της νομοθέτησης ή ως προς την επιλογή των μέτρων για θεραπεία της ανάγκης αυτής, οπότε ο έλεγχος αυτός περιορίζεται στην αναζήτηση πρόδηλης υπέρβασης του περιθωρίου εκτίμησης που αναγνωρίζεται, με βάση την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, υπέρ του κοινού νομοθέτη.

85. (v) Η Ολομέλεια πάντως στο σημείο αυτό διευκρινίζει ότι όσο εντονότερη είναι η επέμβαση στο θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα στη σύνταξη, τόσο απαιτητικότερος είναι ο δικαστικός έλεγχος αναφορικά με την τεκμηρίωση που πρέπει να στηρίζει το σχετικό νομοθετικό μέτρο, έτσι ώστε όταν διαπιστώνονται σημαντικές επεμβάσεις να απαιτείται όπως το Δικαστήριο ασκεί ένα βαθύτερο έλεγχο των πραγματικών γεγονότων που δικαιολογούν το μέτρο.

86. (vi) Το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει υπέρ των στρατιωτικών σύνταξη ενός συγκεκριμένου ύψους, ούτε συνακόλουθα απαγορεύει τη διά νόμου μείωση της σύνταξης αν τούτο επιβάλλεται από λόγους που δικαιολογούν μία τέτοια επέμβαση στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα.

87. (vii) Αναφορικά με το σωρευτικό αποτέλεσμα που επήλθε διά της επίδικης μείωσης στο επίδικο συνταξιοδοτικό δικαίωμα, συνεκτιμωμένων των προηγηθεισών μειώσεων και κάθε μέτρου που επέφερε πλήγμα στο ύψος του διαθέσιμου από τον συνταξιούχο εισοδήματος, η Ολομέλεια παρατηρεί, αξιοποιώντας πλέον και τα γνωστά σε όλους εμπειρικά δεδομένα περί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κρίσης που έπληξε τη Χώρα, ότι τα ληφθέντα εκάστοτε μέτρα, ως εμφανίζεται και από τις αιτιολογικές εκθέσεις των νομοθετημάτων με τα οποία θεσπίσθηκαν, λαμβάνονταν για την αντιμετώπιση μιας κρίσης που, ανάλογα με την επιδείνωσή της, απαιτούσε διαρκώς τη λήψη νέων μέτρων. Ήταν δε τόσο επιτακτική η ανάγκη λήψης τους, λόγω των δημοσιονομικών και λοιπών παραμέτρων της οικονομίας της Χώρας, ώστε, και αν ακόμη καθυστερούσε

η εφαρμογή άλλων μέτρων ικανών να οδηγήσουν στο ίδιο αποτέλεσμα, όπως διαρθρωτικών αλλαγών ή είσπραξης των οφειλομένων φόρων, τούτο δεν θα μπορούσε να θίξει την αναγκαιότητα άμεσης λήψης των επίδικων μέτρων ως στοιχείου της αναλογικότητας αυτών.

88. (viii) Η έρευνα από την Ολομέλεια μήπως ο νομοθέτης διέθετε άλλες πρόσφορες αλλά ήττον επαχθείς επιλογές θα μπορούσε πράγματι να δικαιολογηθεί αν το πλήγμα που υφίσταται διά του επιδικού μέτρου η κατηγορία των συνταξιούχων που θίγεται μ' αυτό ήταν τόσο σημαντική, ώστε να υφίσταται διακινδύνευση όπως το θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα αυτών στη σύνταξη απωλέσει την αποτελεσματικότητά του, ήτοι να μη δύναται πλέον να τους εξασφαλίσει το επίπεδο ζωής που θεμιτώς ανέμεναν.

89. (ix) Αναφορικά, τέλος, με την παραβίαση του άρθρου 1 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση της Ρώμης, η Ολομέλεια επισημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην απόφασή του επί της υποθέσεως *Stefanetti* και λοιποί κατά Ιταλίας (15 Απριλίου 2014, προσφυγές 21838/10, 21849/10 κ.λπ.), όπου οι επίδικες μειώσεις ανήρχοντο στα 2/3 του ύψους της σύνταξης που προέβαλαν ότι edικαιούντο οι προσφεύγοντες, έκρινε ότι το αριθμητικό τούτο ποσοστό δεν είναι αρκετό για να το οδηγήσει σε κρίση περί παραβιάσεως της διατάξεως, συνεκτίμησε δε, για να καταλήξει τελικώς ότι παραβιάσθηκε το δικαίωμα, και οκτώ άλλα δεδομένα, ήτοι το πλήγμα στο επίπεδο ζωής του συνταξιούχου μετά τη μείωση, το ποσοστό εισφορών που είχε καταβάλει έναντι του μισθού ενεργείας του, το συνολικό ποσό εισφορών στον εργασιακό του βίο, το μέσο ποσό σύνταξης στη Χώρα, το κατώτατο ποσό σύνταξης στη Χώρα, το όριο φτώχειας στη Χώρα, τη θεμιτή προσδοκία που έφερε ο συνταξιούχος ενώ ακόμη ήταν στην ενέργεια σε ένα επίπεδο ζωής που του εξασφάλιζε η σύνταξη εν όψει των εισφορών του και, τέλος, το μέγεθος της θυσίας που υπέστη η κατηγορία στην οποία υπάγεται ο συνταξιούχος σε σύγκριση με άλλες κατηγορίες συνταξιούχων.

90. Η Ολομέλεια κρίνει ότι πρέπει ακόμη να λάβει υπόψη της τις αποφάσεις 1/2018 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος και 1880/2019 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η δεύτερη αντιμετώπισε τα αυτά κατά βάση ζητήματα με τα ζητήματα που τίθενται στην υπό κρίση προδικαστική παραπομπή. Στην πρώτη απόφαση, αν και αφορούσε αποκλειστικά το ιδιαίτερο κατά το Σύνταγμα καθεστώς των δικαστικών λειτουργών, έτυχαν επεξεργασίας έννοιες που είναι συγγενείς προς αυτές των οποίων η επεξεργασία επιβάλλεται να γίνει στην παρούσα διαδικασία.

91. Στο σημείο αυτό επιβάλλεται να επισημανθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανώτατο δικαστήριο ενταγμένο μαζί με άλλα, επίσης ανώτατα δικαστήρια, σε μια ενιαία έννομη τάξη, ως είναι η ελληνική, δεν δικαιούται να αγνοεί ό,τι τα άλλα ανώτατα δικαστήρια αποφασίζουν, στο πεδίο μεν της ίδιας αυτών δικαιοδοσίας, επί ζητημάτων όμως που μπορεί να θεωρηθούν ως ομοειδή προς αυτά που κρίνονται από το Δικαστήριο τούτο. Όσο και αν, υπό την επιφύλαξη των συνταγματικών ρυθμίσεων περί Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, έκαστο ανώτατο δικαστήριο είναι κατ' αρχήν κυρίαρχο να καθορίζει τη νομολογία του (σκέψη 67 της παρούσας), σεβόμενο τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, εν τούτοις η αναγκαία συνοχή της εννόμου τάξεως εντός της οποίας λειτουργούν εγείρει αξιώσεις εναρμόνισης των νομολογιακών προσεγγίσεων, τις οποίες το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί ότι υποχρεούται να σέβεται. Υπό την έννοια αυτή, το Δικαστήριο τούτο, εφόσον, όπως θα εκτεθεί στη συνέχεια, υφίσταται νομολογία ετέρων ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας, επί ομοίων ή συναφών ζητημάτων προς αυτά που τίθενται στην παρούσα διαδικασία, χωρίς να απεμπολεί την εκ του Συντάγματος χορηγηθείσα σ' αυτό ανεξαρτησία κρίσεως, θα κρίνει έτσι ώστε τελικώς η έννομη τάξη στο σύνολό της να μην εμφανίζει έλλειμμα συνοχής.

92. Στην 1/2018 απόφασή του, το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος δέχθηκε, μεταξύ των άλλων, και όσα εκτίθενται στις σκέψεις που ακολουθούν.

93. (i) Ο συνταγματικός νομοθέτης, για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, η οποία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση της παροχής στους πολίτες αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αναγνωρίζει λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία στους δικαστές που συγκροτούν τα δικαστήρια και ταυτίζει την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, μέσω δε αυτής την ισοτιμία της με τις άλλες δύο λειτουργίες (νομοθετική και εκτελεστική), με την ανεξαρτησία των δικαστών. Εγγύηση για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας αυτής αποτελεί και η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των δικαστών, την οποία μάλιστα καθιερώνει ευθέως, επιτάσσοντας ρητώς, με το ως άνω άρθρο 88 παρ. 2, τη χορήγηση σε αυτούς αποδοχών, οι οποίες πρέπει πάντοτε να είναι ανάλογες προς το λειτούργημά τους, δηλαδή προς την άσκηση της δικαστικής λειτουργίας.

94. (ii) Η ανωτέρω συνταγματική προστασία, η οποία αναφέρεται στον εν ενεργεία δικαστικό λειτουργό, διασφαλίζει, μεταξύ άλλων, και το συνταξιοδοτικό του καθεστώ, διότι και αυτό αποτελεί εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστικού λειτουργού (αποφάσεις του παρόντος Ειδικού Δικαστηρίου 171/2016, 6/2015,

203/2014, 73/2012 κ.ά.). Πράγματι, αποτελεί ουσιώδη, αναγκαία και αυτονόητη εγγύηση για την εξασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του εν ενεργεία δικαστικού λειτουργού να γνωρίζει, κατά το χρόνο που είναι εν ενεργεία και ασκεί τα δικαστικά καθήκοντά του, ότι, και μετά την έξοδό του από την υπηρεσία (που είναι ενδεχόμενο να πραγματοποιηθεί και για τη διαφύλαξη της προσωπικής και λειτουργικής δικαστικής του ανεξαρτησίας), θα εξακολουθήσει να έχει την αυτή, ως προς τις αποδοχές του (σύνταξη), μεταχείριση και, πάντως, όχι δυσμενέστερη από τους εν ενεργεία συναδέλφους του (βλ. ΣτΕ Ολομ. 3540-1/2003). Η ευχέρεια, συνεπώς, του κοινού νομοθέτη να καθορίζει τη σύνταξη των δικαστικών λειτουργών τελεί υπό τους περιορισμούς των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων.

95. (iii) Ο προσδιορισμός του ύψους τους δεν μπορεί να γίνεται κατά τρόπο που να αποκλίνουν αυτές ουσιωδώς από τις, κατ' εφαρμογή του άρθρου 26 του Συντάγματος και του εξειδικεύοντος, ως προς τη δικαστική εξουσία, τις προκύπτουσες από αυτό αρχές άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος, καθοριζόμενες αποδοχές ενεργείας, στον βαθμό που κάτι τέτοιο θα μπορούσε να επηρεάσει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία του δικαστικού λειτουργού κατά τη διάρκεια της άσκησης του λειτουργήματός του. Επομένως, η επέμβαση του κοινού νομοθέτη στο συνταξιοδοτικό καθεστώς των δικαστικών λειτουργών είναι επιτρεπτή μόνο στο μέτρο που διατηρείται μία σταθερή αναλογία μεταξύ της σύνταξης και των συμφώνως προς το Σύνταγμα καθοριζόμενων αποδοχών ενεργείας των δικαστικών λειτουργών, όπως αυτές προκύπτουν μετά τη φορολόγησή τους (βλ. αποφάσεις του παρόντος Δικαστηρίου 6/2015, 73/2012, 39, 49/2011, πρβλ. και ΣτΕ Ολομ. 3540-1/2003).

96. (iv) Πρέπει, σε κάθε περίπτωση, οι χορηγούμενες στους δικαστικούς λειτουργούς συντάξεις να εξακολουθούν να εξασφαλίζουν σε αυτούς επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης, ανάλογο με το κύρος του λειτουργήματός τους, την ευθύνη της άσκησης του και τη σημασία αυτού για την πραγμάτωση του κράτους δικαίου, καθώς και με το επίπεδο διαβίωσης που τους εξασφάλιζαν οι αποδοχές που ελάμβαναν εν όψει της θέσεως και του βαθμού που κατείχαν κατά τον χρόνο αποχωρήσεως από την ενεργό υπηρεσία. Πρέπει, δηλαδή, να προκύπτει ότι, μετά από ειδικές εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις από τις εν λόγω περικοπές στην άσκηση και το κύρος του δικαστικού λειτουργήματος, ελήφθη πρόνοια, ώστε με τα καταβαλλόμενα στους δικαστικούς λειτουργούς ποσά συντάξεων να διατηρείται η απαιτούμενη σταθερή αναλογία μεταξύ των συντάξεων αυτών και των σύμφωνα με το Σύνταγμα καθοριζόμενων αποδοχών ενεργείας των δικαστικών λειτουργών και να αποτελούν πράγματι, μέσω της ποσοτικής

αυτής σχέσης, οι καταβαλλόμενες συντάξεις, ως εκ του ύψους τους, εγγύηση προς εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας.

97. (v) Εν προκειμένω, σύμφωνα με τους ειδικότερους ισχυρισμούς του ενάγοντος και τα προσκομισθέντα σχετικώς στοιχεία, οι καθαρές μηνιαίες αποδοχές των ομοιοβάθμων του ενάγοντος εν ενεργεία Προέδρων των Ανώτατων Δικαστηρίων (χωρίς συνυπολογισμό των προβλεπόμενων αντισταθμιστικών παροχών) ανέρχονταν, από 1.7.2015, σε ποσό μεγαλύτερο των 4.000 ευρώ, ενώ, αντιστοίχως, η μηνιαία σύνταξη του ενάγοντος διαμορφώθηκε με βάση τον ν. 4093/2012 (μετά την εφαρμογή επί του ακαθαρίστου ποσού και των μειώσεων των νόμων 4024/2011 και 4051/2012, ύψους, αντιστοίχως, 848,41 και 395,23 ευρώ) στο καθαρό ποσό των 2.382,40 ευρώ, υπολειπόμενη, ως εκ τούτου, των αποδοχών ενεργείας κατά ποσοστό ανώτερο του 40% και συνεπαγόμενη, πράγματι ανατροπή της ως άνω συνταγματικώς επιβαλλόμενης αναλογίας των συντάξεων και των αποδοχών ενεργείας των δικαστικών.

98. (vi) Το Ειδικό Δικαστήριο, μετά την επίλυση του εμπύκτου στη δικαιοδοσία του νομικού ζητήματος, εφόσον τούτο δεν έχει ήδη επιλυθεί με προηγούμενη απόφασή του, παραπέμπει τη σχετική υπόθεση για την περαιτέρω εκδίκασή της στο αρμόδιο δικαστήριο, δηλαδή είτε σε τακτικό διοικητικό δικαστήριο είτε στο Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ. τις 78, 88/2013 κ.ά. αποφάσεις του παρόντος Δικαστηρίου). Το δικαστήριο δε, στο οποίο παραπέμπεται η υπόθεση, συμμορφούμενο, ως προς το επιλυθέν νομικό ζήτημα, με την απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου, επιλύει οριστικώς τη διαφορά (βλ. τις 154/2011, 83/2013, 209/2017 κ.ά. αποφάσεις του παρόντος Δικαστηρίου). Αν το τιθέμενο στην υπόθεση νομικό ζήτημα έχει ήδη επιλυθεί με προηγούμενη απόφασή του, το Ειδικό Δικαστήριο, αφού διαπιστώσει τούτο, παραπέμπει την υπόθεση στο αρμόδιο δικαστήριο για την περαιτέρω εκδίκασή της και δεν προβαίνει στην εκ νέου κρίση επί του ζητήματος αυτού.

99. Στην 1880/2019 απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας σε Ολομέλεια, δέχθηκε, μεταξύ των άλλων, και όσα εκτίθενται στις σκέψεις που ακολουθούν.

100. (i) Η ανάγκη προστασίας των μη δυναμένων πλέον να πραγματοποιούν εισόδημα από εργασία εξ αιτίας γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας κ.λπ. οδήγησε τον κοινό νομοθέτη - σταδιακά, αναλόγως των επικρατουσών κοινωνικοοικονομικών συνθηκών στο νεαρό ελληνικό κράτος και πριν από οποιαδήποτε συνταγματική πρόβλεψη - σε ρυθμίσεις που απέβλεπαν στη διασφάλιση της αναπληρώσεως μέρους του εισοδήματος κατά την επέλευση των κινδύνων αυτών. Κατά την ψήφιση

του Συντάγματος του 1975, η προστασία αυτή των εργαζομένων είχε ήδη λάβει τη μορφή της κοινωνικής ασφάλισης με τη χορήγηση παροχών από ασφαλιστικούς φορείς αντλούμενων από κεφάλαιο που σχηματιζόταν και από υποχρεωτικές εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών. Κατά τον ίδιο χρόνο, για όσους υπηρετούσαν ως δημόσιοι υπάλληλοι - πολιτικοί και στρατιωτικοί - η προστασία από τους αυτούς κινδύνους είχε καταλήξει σε παροχή συντάξεως από το Δημόσιο Ταμείο χωρίς προηγούμενη χρηματική συνεισφορά από αυτούς. Τα χαρακτηριστικά αυτά επέτρεψαν την θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση της συντάξεως των δημοσίων υπαλλήλων ως παροχής «αντί μισθού» και «ως συνέχειας αυτού» μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό υπηρεσία.

101. (ii) Αυτά τα χαρακτηριστικά δεν είναι πάντως συνεχώς παρόντα στα σχετικά νομοθετήματα (ο πρώτος συνταξιοδοτικός νόμος ΧΝΒ' της 3ης Αυγούστου 1861 προέβλεπε στο άρθρο 18 καταβολή εισφορών 5% επί του μισθού των δημοσίων υπαλλήλων σε Ειδικό Ταμείο Συντάξεων επιχορηγούμενο ετησίως από τον κρατικό προϋπολογισμό με το ποσό των 100.000 δραχμών, κρατήσεις δε από τον μισθό των δημοσίων υπαλλήλων για τη συνταξιοδότησή τους προβλέπονταν μέχρι το έτος 1958 - άρθρο 78 αν. ν. 1854/1951 - καταργηθείσες από 1.5.1958 με την ΠΥΣ 764/28.4.1958 η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 36 του ν.δ/τος 4242/1962). Για τον ίδιο δε σκοπό της αναπλήρωσης μέρους του εισοδήματος των δημοσίων υπαλλήλων μετά την έξοδό τους από την δημόσια υπηρεσία, ο κοινός νομοθέτης είχε ιδρύσει και Ταμεία Αρωγής Δημοσίων Υπαλλήλων υπάγοντας τους δημοσίους υπαλλήλους σε καθεστώς υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης (τα Ταμεία αυτά, δώδεκα συνολικά, καταργήθηκαν προκειμένου οι ασφαλισμένοι τους να ενταχθούν στο συσταθέν με το άρθρο 14 του ν. 2676/1999 Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων). Υπό το Σύνταγμα του 1975 προβλέφθηκαν εκ νέου «κρατήσεις» στον μισθό των δημοσίων υπαλλήλων για τη συνταξιοδότησή τους (άρθρο 6 ν. 1902/1990, άρθρο 20 παρ. 2 ν. 2084/1992), με το δε άρθρο 27 παρ. 2 ν. 3863/2010 οι από 1.1.2011 προσλαμβανόμενοι δημόσιοι υπάλληλοι υπήχθησαν στην ασφάλιση του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ).

102. (iii) Με τις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 του Συντάγματος τίθενται κανόνες για τη στελέχωση της δημοσίας διοικήσεως με δημοσίους υπαλλήλους βάσει σχέσεως δημοσίου δικαίου, συνεπαγόμενης καθήκοντα και ιεραρχική εξάρτηση, οι οποίοι απολαύουν εγγυήσεων μονιμότητας και υπηρεσιακής καταστάσεως, καθ' όσον αφορά τη μετάθεση, τον υποβιβασμό και την παύση, καθώς και μισθολογικής εξελίξεως. Στις διατάξεις αυτές (όπως και στις διατάξεις του Συντάγματος που αφορούν το καθεστώς άλλων υπαλλήλων του Δημοσίου και δημοσίων λειτουργών) ουδεμία αναφορά

γίνεται σε παροχές προς τους δημοσίους υπαλλήλους μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία και, επομένως, συνταγματική προστασία του τότε γνωστού στον συνταγματικό νομοθέτη συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων δεν βρίσκει έρεισμα στις εν λόγω διατάξεις.

103. (iv) Ούτε από τις λοιπές προπαρατεθείσες διατάξεις του Συντάγματος συνάγεται, κατά λογική ακολουθία, συνταγματική προστασία του εν λόγω καθεστώτος, διότι αυτές δεν θέτουν κανόνες του ουσιαστικού δικαίου αλλά, πέραν της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί διαφορών σχετικών με την απονομή συντάξεων, θεσπίζουν διαδικασία με σκοπό τη διασφάλιση της διαφάνειας των δημοσίων οικονομικών και την προστασία του κρατικού προϋπολογισμού λόγω της σταθερής μέχρι τότε επιλογής του κοινού νομοθέτη να καλύπτει την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τους κινδύνους γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου, κατά το μεγαλύτερο μέρος, απ' ευθείας μέσω του κρατικού προϋπολογισμού και συμπληρωματικώς, μόνο, από οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Η επίκληση δε των διαδικαστικών αυτών διατάξεων στη νομολογία ως διεπυσών τη συνταξιοδότηση των δημοσίων υπαλλήλων από το Δημόσιο Ταμείο (ΣτΕ 2087/2012, 1970/2002, 1750/1993 7μ.) γίνεται προς αιτιολόγηση, και μόνο, του αποκλεισμού της εφαρμογής των αρχών της κοινωνικής ασφάλισης και της νομοθεσίας της επί του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων το οποίο είχε επιλέξει ο κοινός νομοθέτης για την προστασία τους από τους κινδύνους γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου, με την παραδοχή, μέσω αυτής της επικλήσεως, ότι η σύνταξη των δημοσίων υπαλλήλων είναι γνωστή και στον συνταγματικό νομοθέτη ως παροχή με διαφορετικά χαρακτηριστικά σε σχέση με εκείνα της κοινωνικοασφαλιστικής παροχής.

104. (v) Ούτε η φύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως επιβάλλει το εν λόγω συνταξιοδοτικό καθεστώς, το οποίο, άλλωστε, συνυπήρξε με το καθεστώς υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης στο οποίο είχαν υπαχθεί οι δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά, αντιθέτως, το συνταξιοδοτικό αυτό καθεστώς, ως επιλογή του κοινού νομοθέτη για την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τους ως άνω κινδύνους, βρήκε έρεισμα θεμελιώσεως στη φύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως.

105. (vi) Ό,τι επιβάλλει το Σύνταγμα είναι η προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τους κινδύνους αυτούς μετά το πέρας της σχέσεως δημοσίου δικαίου που τους συνδέει με το Δημόσιο, όπως επιβάλλει την προστασία των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα από τους ίδιους κινδύνους, αφήνει δε ελεύθερο τον κοινό νομοθέτη να επιλέξει τον τρόπο της προστασίας. Είναι δε διάφορο ζήτημα ότι οποιαδήποτε σχετική επιλογή του κοινού νομοθέτη τελεί υπό την αυτονόητη προϋπόθεση του σεβασμού

συνταγματικών διατάξεων από τις οποίες προκύπτει υποχρέωση διασφάλισης επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και μετά την έξοδό τους από τη δημόσια υπηρεσία και το λειτούργημά τους (πρβ. απόφαση 1/2018, σκ. 18, του κατ' άρθρο 88 παρ. 2 του Συντάγματος Ειδικού Δικαστηρίου).

106. Η Ολομέλεια υπενθυμίζει εδώ ότι σύμφωνα με όσα δέχθηκε στις σκέψεις 5 και 6 της παρούσας, θα διαμορφώσει την κρίση της λαμβάνοντας υπόψη και νεότερα νομοθετικά δεδομένα. Επ' αυτού, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι με τον ν. 4670/2020 (φ. 43 Α'), ο οποίος δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 28 Φεβρουαρίου 2020, ενώ δηλαδή η υπόθεση τελούσε σε διάσκεψη, επήλθαν οι ακόλουθες μεταβολές στο νομοθετικό καθεστώς των συντάξεων των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων όπως το καθεστώς αυτό εκτέθηκε στις σκέψεις 17 έως 35 της παρούσας.

107. (i) Άρθρο 19 Το άρθρο 1 του ν. 4387/2016 αντικαθίσταται ως ακολούθως: «Άρθρο 1 Αντικείμενο – Σκοπός 1. Αντικείμενο του νόμου είναι (...) η ένταξη του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στον e-Ε.Φ.Κ.Α. Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς οι διατάξεις του παρόντος νόμου καταλαμβάνουν όλους όσους παρέχουν εξαρτημένη εργασία έναντι αμοιβής, καθώς και τους αυτοτελώς απασχολούμενους και τους ελεύθερους επαγγελματίες και τους απασχολούμενους με το αγροτικό επάγγελμα. (...) 2. Σκοπός του νόμου είναι η εξασφάλιση της επάρκειας των συντάξεων και της βιωσιμότητας του εθνικού κοινωνικοασφαλιστικού και συνταξιοδοτικού συστήματος (...).».

108. (ii) Άρθρο 20 Προσθήκη άρθρου 1Α στον ν. 4387/2016. Στο άρθρο 1 του ν. 4387/2016 προστίθεται άρθρο 1Α ως ακολούθως: «Άρθρο 1Α Γενικές αρχές - Εγγυητική ευθύνη του Κράτους. Το Κράτος [έ]χει εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών».

109. (iii) Άρθρο 21 Προσθήκη άρθρου 1Β στον ν. 4387/2016. Στον ν. 4387/2016 προστίθεται άρθρο 1Β ως ακολούθως: «Άρθρο 1Β Πηγές και φύση κανόνων. 1. (...) 2. Οι κανόνες για την απονομή της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών έχουν πρωταρχική πηγή το Σύνταγμα και θεσπίζονται με νόμο, κατόπιν διατύπωσης της προβλεπόμενης στο άρθρο 73 παράγραφος 2 του Συντάγματος γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 3. (...).».

110. (iv) Άρθρο 22 Αντικατάσταση του άρθρου 2 του ν. 4387/2016. Το άρθρο 2 του ν. 4387/2016 αντικαθίσταται ως ακολούθως: «Άρθρο 2 Εννοιολογικοί προσδιορισμοί. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου νοούνται ως: (...) - Κύρια σύνταξη: Το ποσό που καταβάλλεται μηνιαίως στους συνταξιούχους ως αναπλήρωση του εισοδήματος μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό απασχόληση και αποτελείται από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης. Ειδικώς για τους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, σύνταξη είναι το ποσό που καταβάλλεται σε αυτούς, μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία, ως συνέχεια της αμοιβής τους, το οποίο, για λόγους δημοσιονομικής βιωσιμότητας και λογιστικής ενότητας του συστήματος, υπολογίζεται σε αντιστοιχία με το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης. (...)».

111. (v) Άρθρο 23 Τροποποίηση του άρθρου 5 του ν. 4387/2016 και προσθήκη νέων άρθρων 5Α και 5Β. Οι παράγραφοι 1, 2 και 4 του άρθρου 5 του ν. 4387/2016 τροποποιούνται και προστίθενται νέα παράγραφος 5 στο ίδιο άρθρο και νέα άρθρα 5Α και 5Β στον ν. 4387/2016. Τα άρθρα 5, 5Α και 5Β του ν. 4387/2016 διαμορφώνονται ως εξής: «(...) Άρθρο 5Β Δικαιοδοσία Ελεγκτικού Συνεδρίου Οι διαφορές που αναφύονται από την εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου αυτού εμπίπτουν στην αποκλειστική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βάσει της περίπτωσης στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, με την επιφύλαξη της ειδικής δικαιοδοσίας του Ειδικού Δικαστηρίου της παραγράφου 2 του άρθρου 88 του Συντάγματος. Καμιά διάταξη του νόμου αυτού δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αφαιρεί ή θίγει τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή συντάξεων στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους και στους στρατιωτικούς».

112. Στο γενικό μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του ανωτέρω νομοθετήματος (ν. 4670/2020) αναφέρονται, μεταξύ άλλων, και τα εξής: «(...) Με την παρούσα μεταρρυθμιστική τομή επιχειρείται η δημιουργία του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και ολοκληρώνεται οριστικά η μεγαλύτερη διοικητική και οργανωτική ενοποίηση, καθώς ενοποιούνται όλοι οι ασφαλιστικοί φορείς απονομής σύνταξης και εφάπαξ παροχής. Στο πλαίσιο αυτό επιβεβαιώνεται η αναγκαία για τη δημοσιονομική ισορροπία του συστήματος και τον οργανωτικό και λειτουργικό του εξορθολογισμό, ένταξη των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, στο ενιαίο αυτό συνταξιοδοτικό σύστημα, ως ιδιαίτερης κατηγορίας ασφαλισμένων. (...)».

113. Στις εισαγωγικές σκέψεις της ως άνω αιτιολογικής έκθεσης επί των άρθρων 19-22 αναφέρεται «[Μ]ε το άρθρο 22 τροποποιούνται οι

εννοιολογικοί προσδιορισμοί των όρων του ασφαλιστικού δικαίου του άρθρου 2 του ν. 4387/2016, προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη ερμηνευτική προσέγγιση και εφαρμογή του παρόντος νόμου. (...)». Επί δε του άρθρου 23 αναφέρεται «(...)Τέλος με την προσθήκη του άρθρου 5B στο ν. 4387/2016 προβλέπεται ρητώς, προκειμένου να μην υπάρχει αμφιβολία ή άλλη ερμηνεία, η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις συγκεκριμένες διαφορές που αναφέρονται στην προτεινόμενη διάταξη. Ειδικότερα, με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ρητώς ότι οι διαφορές του συγκεκριμένου Κεφαλαίου υπάγονται αποκλειστικά στην δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κατά τρόπο σαφή ορίζεται ότι καμία διάταξη του προτεινόμενου νόμου δεν πρέπει να ερμηνευθεί με τρόπο κατά τον οποίο αφαιρείται ή θίγεται η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί διαφορών από την απονομή συντάξεων στους δημοσίους υπαλλήλους και στους στρατιωτικούς. (...)».

114. Το Δικαστήριο, πριν προχωρήσει στην εξέταση και επίλυση των ζητημάτων που τέθηκαν σε αυτό με την παραπεμπτική απόφαση του III Τμήματος, θα διευκρινίσει, *πρώτον*, τη μέθοδο που χρησιμοποιεί και τα συναφή εργαλεία για την ερμηνεία του Συντάγματος έτσι όπως απαιτείται προκειμένου να επιλυθούν τα ως άνω ζητήματα, και, *δεύτερον*, τον τρόπο διαμόρφωσης της θέσης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου έναντι των αντιθέτων απόψεων που διατυπώθηκαν σε αποφάσεις των Τμημάτων αυτού, ώστε, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη 7 της παρούσας, να αποτυπωθεί χάριν ενότητας της νομολογίας και της ασφάλειας του δικαίου η κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ενιαίου δικαιοδοτούντος θεσμού.

115. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι ναι μεν, διά των σιωπών του το Σύνταγμα καταλείπει ευρύτατο περιθώριο εκτιμήσεως στη νομοθετική λειτουργία, εκπροσωπούσης την κυρίαρχη λαϊκή βούληση, να θεσπίζει και τροποποιεί κανόνες δικαίου κατ' εκτίμηση των διαρκώς μεταβαλλόμενων και εξελισσόμενων απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος, όμως το Σύνταγμα δεν στοιχειοθετεί απλή παράθεση διατάξεων, αυτοτελώς ερμηνευόμενων, χωρίς εσωτερική συνοχή και ιδίως χωρίς υποκείμενες αρχές και αξίες εκ των οποίων, αποφεύγουσα τον δικαστικό ακτιβισμό, η δικαιοσύνη, ερμηνεύουσα το Σύνταγμα, δύναται να συναγάγει την ύπαρξη στη συνταγματική τάξη κανόνων που δεν έχουν αποτυπωθεί ρητώς στο συνταγματικό κείμενο. Με άλλα λόγια, κάθε σιωπή του Συντάγματος δεν δύναται να ερμηνεύεται εξ αντιδιαστολής ως επιτρέπουσα στον νομοθέτη να προβεί σε θέσπιση κανόνων που κατά το γράμμα αυτών δεν προσκρούουν σε ρητή συνταγματική ρύθμιση. Η δικαστική λειτουργία, ασκούσα την εκ του Συντάγματος δικαιοδοσία της να ερμηνεύει και εφαρμόζει το Σύνταγμα, μπορεί να αναζητεί τις υποκείμενες στις ρυθμίσεις του αρχές και αξίες, και βάσει αυτών, σε πνεύμα αυτοπεριορισμού, να

αποτυπώνει τους αναγκαίως εκ των αρχών και αξιών αυτών αποκαλυπτόμενους κανόνες. Συνεπώς, το Δικαστήριο τούτο δεν μπορεί να δεχθεί, άνευ ετέρου, ότι εκ μόνου του λόγου ότι το Σύνταγμα ουδέν προβλέπει ρητώς περί ειδικού συνταξιοδοτικού δικαιώματος δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, πρέπει εξ αντιδιαστολής να συναχθεί ότι δεν υφίστανται σχετικώς συνταγματικοί κανόνες.

116. Το Δικαστήριο θεωρεί περαιτέρω ότι η αποστολή της Ολομέλειας αυτού όταν επιλαμβάνεται ως εν προκειμένω της επιλύσεως ζητημάτων όπου ήδη στα Τμήματα αυτού έχουν εκφρασθεί διαφορετικές απόψεις, δεν είναι να επιλέξει απλώς, κατά πλειοψηφία, μία από τις απόψεις αυτές. Η αποστολή της είναι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 5, η διατύπωση μιας άποψης τόσο πειστικής που να επιβληθεί όχι μόνον λόγω του τυπικού της κύρους αλλά και της ουσιαστικής της ορθότητας. Πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι η επεξεργασία των ζητημάτων σε ένα τόσο πολυμελές σώμα όπως η Ολομέλεια του Δικαστηρίου τούτου, προσφέρει την απaráμιλλη σε σχέση με τα Τμήματα δυνατότητα, πέραν της ανταλλαγής διαφορετικών απόψεων, της εμβάθυνσης στην ανάλυση των ζητημάτων κατά τρόπο που διά της αναδειξέως της συλλογικής φρονήσεως του θεσμού η λύση που θα δοθεί να είναι η πλέον συμβατή με τις απαιτήσεις της έννομης τάξης στο σύνολό της.

117. Επομένως η Ολομέλεια, στην παρούσα διαδικασία, μακράν του να εντοπίσει απλώς τις διαφορετικές απόψεις μεταξύ των δικαστών του Δικαστηρίου, όπως αυτές αποτυπώθηκαν σε αποφάσεις Τμημάτων, οφείλει να αναζητήσει, κατά πρώτο λόγο, όχι ό,τι διαφοροποιεί τις απόψεις, αλλά αντιθέτως τις συγκλίσεις που μπορεί να παρατηρηθούν μεταξύ τους, εν συνεχεία δε, εντοπίζοντας και τις διαφορές, να εμβαθύνει την ανάλυση μέχρι του σημείου ώστε κατά το δυνατόν να αποκαλυφθεί ο κοινός τόπος επί του οποίου μπορεί να οικοδομηθεί μια νέα προσέγγιση των ζητημάτων ενσωματώνουσα σε ενιαία λύση, αυθεντικά και με πλήρη σεβασμό, και τις διάφορες απόψεις που έχουν διατυπωθεί.

118. Η Ολομέλεια παρατηρεί ότι παρά τις αντιθέσεις που μπορεί να διαπιστωθούν στις προσεγγίσεις των αποφάσεων των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τα υπό κρίση ζητήματα, πάντως ομοφώνως οι δικαστές που συμμετείχαν στη λήψη τους εμφανίζονται στις αποφάσεις αυτές να συμφωνούν στα ακόλουθα: *πρώτον*, ότι η σύνταξη για τους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι στρατιωτικοί, δεν αποτελεί μόνον θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμά τους, αλλά και θεσμική εγγύηση συνυφασμένη με την υπηρεσιακή τους ιδιότητα (σκέψεις 42, 49, 57 της παρούσας), *δεύτερον*, ότι η σύνταξη ως θεσμική εγγύηση, συνδέεται με τον μισθό ενεργείας ως

εγγενές στοιχείο του και άρα είναι συνέχιση αυτού (σκέψεις 43, 54 της παρούσας), *τρίτον*, ότι αν και δεν ταυτίζεται ποσοτικά με τις αποδοχές ενεργείας πρέπει πάντως να συνδέεται με αυτές με σχέση εύλογης ποσοτικώς αναλογίας (σκέψεις 43, 45, 54 της παρούσας), και, *τέταρτον*, ότι εν τέλει το Κράτος, ανεξαρτήτως των ειδικών διαρρυθμίσεων, είναι ο υπόχρεος για την καταβολή της σύνταξης σε αυτούς (σκέψεις 39, 52, 55 της παρούσας).

119. Δεν διαφεύγει της προσοχής της Ολομέλειας ότι οι αποφάσεις των Τμημάτων στις οποίες έγινε αναφορά στις προηγούμενες σκέψεις δεν στηρίζουν τον εν λόγω χαρακτήρα της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως θεσμικής εγγύησης στην ίδια συνταγματική θεμελίωση. Η θεμελίωση αυτή, στην απόφαση του III Τμήματος, που απηχεί τα κριθέντα στην ΕΛΣ Ολ. 137/2019, απορρέει από την ανάγκη κατοχύρωσης της ακεραιότητας του δημόσιου λειτουργού και υπαλλήλου όταν είναι στην ενέργεια, θωρακίζοντας την υπηρεσιακή του συνείδηση (σκέψεις 42, 43 της παρούσας), ενώ στην απόφαση του II Τμήματος, που απηχεί τα κριθέντα στην ΕΛΣ Ολ. 244/2017, η σύνταξη ως θεσμική εγγύηση απορρέει από τη συνδυαστική ερμηνεία ενός πλέγματος διαδικαστικών ιδίως διατάξεων του Συντάγματος περί την ψήφιση διατάξεων για τις συντάξεις καθώς επίσης και από την λεξικογραφική αντίληψη της λέξης "σύνταξη" όπως, κατά τις εν λόγω αποφάσεις, σταθεροποιήθηκε με τη χρήση της από τον συνταγματικό νομοθέτη του 1975 (σκέψεις 52, 53 της παρούσας). Ανεξαρτήτως της ανωτέρω τοποθέτησεως, η Ολομέλεια θεωρεί, εμπνεόμενη κατά τούτο από όσα ήδη αναφέρθηκαν στη σκέψη 94 για το δικαίωμα στη σύνταξη των δικαστικών λειτουργών, ότι το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των επιφορτισμένων με την ευθύνη της άσκησης δημόσιας εξουσίας ή λειτουργίας υπηρεσιακών παραγόντων, δεν είναι συνάρτηση μόνον ενός *minimum* επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης για την περίοδο του βίου τους μετά την παύση άσκησης των καθηκόντων τους, αλλά επίσης συναρτάται, ως εγγενές στοιχείο της, με την υπηρεσιακή τους ιδιότητα, διασφαλίζοντας κατά την άσκηση αυτής, ως θεσμική εγγύηση, τη μη άσκηση επιρροής επ' αυτών από εξωγενείς στη δημόσια υπηρεσία παράγοντες.

120. Ειδικότερα: Στο άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζεται: «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου· αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους

που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων». Στην παράγραφο 3 του ανωτέρω άρθρου ορίζεται: «Καμία πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο.». Περαιτέρω, στο άρθρο 80 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται: «Μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή ούτε εγγράφεται στον προϋπολογισμό του Κράτους ούτε παρέχεται χωρίς οργανικό ή άλλο νόμο.». Τέλος, στο άρθρο 98 παράγραφος 1 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής: «Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: (...) δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73 (...) στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων (...)».

121. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι όταν ψηφίσθηκαν οι ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος στις οποίες χρησιμοποιείται ο όρος "σύνταξη", ως σύνταξη νοείτο, κατά κύριο λόγο, η μηνιαία παροχή που καταβαλλόταν, μετά την αποχώρησή του από την υπηρεσία, σε δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο, στους οποίους περιλαμβάνονταν και οι στρατιωτικοί, και που το βάρος αυτής αναλαμβάνονταν από τον κρατικό προϋπολογισμό. Συντάξεις καταβάλλονταν επίσης και στους παθόντες από πολεμικά γεγονότα ή στην υπηρεσία ή εκ λόγων τιμητικών, όμως οι κατηγορίες αυτές συνταξιούχων στοιχειοθετούσαν, και στοιχειοθετούν ακόμη, ειδικές και μάλιστα έκτακτου χαρακτήρα περιπτώσεις έναντι των βασικών δικαιούχων συντάξεως, κατά την ανωτέρω έννοια, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων.

122. Κατά την κρίση της Ολομέλειας, εν όψει της διαπίστωσης που εκτέθηκε στην προηγούμενη σκέψη, ανακύπτει το ερμηνευτικό του Συντάγματος ζήτημα αν αυτό χρησιμοποιώντας το έτος 1975, όταν ψηφίσθηκε, τον όρο "σύνταξη" περιέλαβε στην κανονιστική του εμβέλεια ως υποκείμενο θεσμό ενσωματωμένο στον όρο "σύνταξη" των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, τη σύνταξη προς τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους με τα βασικά της, ιστορικά, χαρακτηριστικά, δοθέντος ότι αυτοί ήσαν κατά τρόπο τακτικό και όχι έκτακτο οι βασικοί δικαιούχοι τέτοιας συντάξεως. Άλλως, αν η έννοια των συνταγματικών διατάξεων που παρατέθηκαν είναι απλώς ότι, εφόσον ο κοινός νομοθέτης αποφασίσει να χορηγήσει σύνταξη από τον κρατικό προϋπολογισμό, τότε μόνον εφαρμόζονται οι διατάξεις αυτές, οπότε, κατά συνεκδοχή, δεν υφίσταται υποκείμενος συνταγματικός θεσμός ενσωματωμένος στον όρο "σύνταξη" όπως ειδικότερα εκτέθηκε ανωτέρω.

123. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι όσο κι αν επιβάλλεται στο Δικαστήριο να ακολουθήσει κατά την ερμηνευτική του προσέγγιση των διατάξεων του Συντάγματος μια εξελικτική, άλλως δυναμική αντίληψη των όρων που χρησιμοποιούνται σ' αυτό, προκειμένου ιδίως να επιτρέψει, ως απαιτείται από τη φύση του, την προσαρμογή των ρυθμίσεών του στην εξελισσόμενη πραγματικότητα, εντούτοις δεν είναι δυνατόν να γίνει αποδεκτό στη γενικότητά του ότι, έστω και στον πυρήνα τους, όροι χρησιμοποιούμενοι στο Σύνταγμα ως εν προκειμένω ο όρος "σύνταξη" στερούνται ιστορικού συνταγματικού κανονιστικού φορτίου. Αντιθέτως, η Ολομέλεια θεωρεί ότι η ιστορική αντίληψη του όρου που χρησιμοποίησε ο συνταγματικός νομοθέτης αποτελεί τουλάχιστον ισχυρή ένδειξη περί του κανονιστικού φορτίου που του δόθηκε από το Σύνταγμα, εναπόκειται δε στον ερμηνευτή του Συντάγματος, αξιοποιώντας το σύνολο των δεδομένων που διαθέτει (σκέψη 115 της παρούσας) να ενισχύσει ή να εξασθενήσει την κατά τα ανωτέρω έννοια.

124. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι με σειρά αποφάσεών τους το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν αποδεχθεί, παρά τη σιωπή του Συντάγματος επ' αυτού - ήτοι την έλλειψη ρητής ρύθμισης αντίστοιχης προς αυτή περί της μισθοδοσίας των δικαστικών λειτουργών - ότι τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων (ΣτΕ Ολ. 2192-2196/2014, ΕλΣ Ολ. 32/2018), οι πανεπιστημιακοί λειτουργοί (ΣτΕ Ολ. 4741/2014, 479-481/2018), οι ιατροί που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς για την προστασία της υγείας των πολιτών (ΣτΕ Ολ. 431/2018, 1634/2009, 2267/2005) και οι δημόσιοι υπάλληλοι που στελεχώνουν τη δημόσια διοίκηση (ΣτΕ 2639/2008 7μ., 1754/2008 7μ., ΕλΣ Π Τμ. 1176/2018) τυγχάνουν κατά το Σύνταγμα ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης, που εξειδικεύεται στην υποχρέωση του κοινού νομοθέτη, νομοθετούντος επί του μισθολογίου τους, να συσταθμίζει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των καθηκόντων που ασκούν, ώστε αυτά να βρίσκουν ανταπόκριση στο ύψος του μισθού που καθορίζεται γι' αυτούς.

125. Το Δικαστήριο παρατηρεί επίσης ότι οι αποδοχές των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων καθορίζονται από τον νόμο (άρθρα 79, 80, 88 παρ. 2 εδ. α', 104 παρ. 2 και 22 παρ. 3 του Συντάγματος), ενώ οι αποδοχές των εν γένει υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα διέπονται υποχρεωτικώς, εκτός από τους γενικούς όρους εργασίας, από συλλογικές συμβάσεις συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις (άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος). Περαιτέρω, οι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, και ως τέτοιοι νοούνται ακόμη και οι υπάλληλοι με σχέση δημοσίου δικαίου που απασχολούνται στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, υπόκεινται, ως υπηρέτες του λαού οφείλοντες πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα, σε ένα ειδικό για εργαζόμενο καθεστώς υπηρεσιακής

μεταχείρισης (άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος), ενώ σε ορισμένες κατηγορίες του ως άνω προσωπικού που απασχολείται σε φορείς δημόσιου χαρακτήρα απαγορεύεται ή περιορίζεται η άσκηση του δικαιώματος απεργίας (άρθρο 23 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος).

126. Η Ολομέλεια παρατηρεί, τέλος, ότι στην απόφασή του 1/2018 (σκέψεις 92 έως 98 της παρούσας) το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος συνήγαγε, χωρίς να υφίσταται ρητή σχετικώς συνταγματική διάταξη, ότι εκ των απαιτήσεων ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας απορρέει και η συνταγματική κατοχύρωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δικαστικών λειτουργών, δεν περιορίσθηκε δε το δικαστήριο αυτό στην απλή αναγνώριση ενός τέτοιας φύσεως δικαιώματος, αλλά περαιτέρω προσδιόρισε τον τρόπο υπολογισμού των οικείων συντάξεων, αναφερόμενο στο κριτήριο της σταθερής ή ευθείας αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης (σκέψη 95 της παρούσας), προχωρώντας μάλιστα μέχρι του σημείου να ορίσει και ποσοτικώς την αναλογία αυτή διά της αμέσου εφαρμογής κρίσεως που εξήνεγκε ότι, σε κάθε περίπτωση, η ως άνω ευθεία αναλογία δεν μπορεί να είναι μειωμένη πέραν του 40% (σκέψη 97 της παρούσας).

127. Οι ως άνω παρατηρήσεις (σκέψεις 124 έως 126 της παρούσας) επιβάλλουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, εντός πνεύματος συνοχής της έννομης τάξης (σκέψη 91 της παρούσας), να συναγάγει ότι ό,τι κρίθηκε από το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος για τους δικαστικούς λειτουργούς είναι αναλογικώς εφαρμοστέο *mutatis mutandis*, σε αντίστοιχες περιπτώσεις όπου η φύση των ασκούμενων από δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους καθηκόντων επιβάλλει τη σύνδεση των αποδοχών ενεργείας αυτών και της αναμενόμενης από αυτούς σύνταξης. Καθόσον η εθνική άμυνα ή η δημόσια τάξη και ασφάλεια ανατίθενται υπό τον έλεγχο της Κυβέρνησης σε υπηρεσιακά όργανα του Κράτους, όπως επίσης και η διαχείριση θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η υγεία ή η παιδεία σε λειτουργούς και υπαλλήλους του και δεν είναι υπό την έποψη της νομικής συνέπειας νοητό, για μεν τους δικαστικούς λειτουργούς να αναγνωρίζεται, προς κατοχύρωση της ανεξαρτησίας αυτών, το δικαίωμά τους σε σύνταξη καθορισμένου μάλιστα ύψους, ως θεσμική εγγύηση της δικαστικής ανεξαρτησίας, για δε τους ανωτέρω, παρά το γεγονός ότι διαχειρίζονται ζωτικής σημασίας συμφέροντα του έθνους ή θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, να μην υφίσταται συνταγματικώς κάποια, αντίστοιχη έστω, θεσμική εγγύηση. Επ' αυτού, πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι η εν λόγω θεσμική εγγύηση ως προς τις συγκεκριμένες κανονιστικές της συνέπειες δεν μπορεί να ταυτίζεται κατά τον ίδιο τρόπο σε όλες τις κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, αλλά ανάλογα

με το διακυβευόμενο σε κάθε περίπτωση αγαθό, η ένταση της εγγύησης διαφοροποιείται.

128. Δεν πρέπει να παραβλεφθεί ότι ακόμη και το Συμβούλιο της Επικρατείας, του οποίου η Ολομέλεια, στην 1880/2019 ως άνω απόφασή της (σκέψεις 100 έως 105 της παρούσας), δεν αναγνώρισε ότι υφίσταται κατά το Σύνταγμα ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς για τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, αναγνώρισε πάντως (σκέψη 105 της παρούσας) ότι η επιλογή του νομοθέτη για την προστασία των ανωτέρω από τον κίνδυνο γήρατος «τελεί υπό την αυτονόητη προϋπόθεση του σεβασμού των συνταγματικών διατάξεων από τις οποίες προκύπτει υποχρέωση διασφάλισης επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία και το λειτούργημά τους», μάλιστα δε στην απόφασή του παρέπεμψε, αμέσως μετά τη διατύπωση των ανωτέρω, στην ήδη αναφερθείσα εδώ απόφαση 1/2018 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος.

129. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι η παραπεμπτική απόφαση του III Τμήματος έκρινε συμβατό με το ειδικό κατά το Σύνταγμα συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στη βάση της διαπίστωσης ότι το αναλογικό άλλως ανταποδοτικό τμήμα της σύνταξής τους καθορίζεται παίρνοντας ως βάση υπολογισμού τις αποδοχές ενέργειας αυτών ήτοι τον μισθό τους ως δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και, συνεπώς, η σύνταξη αυτών δεν καθορίζεται στη βάση κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών ή άλλων μη υπηρεσιακών δεδομένων, αλλά, με την επιφύλαξη και άλλων παραμέτρων υπολογισμού, στη βάση δεδομένων απορρεόντων από τη δημόσια ιδιότητα αυτών (σκέψεις 43, 45 της παρούσας). Για τον λόγο αυτόν το Τμήμα θεώρησε ότι με τον ως άνω τρόπο υπολογισμού της αναλογικής σύνταξης δεν παραβιάζεται και η αρχή της ισότητας, υπό την αναλογική της εκδοχή ήτοι της απαγόρευσης εξομοίωσης ανόμοιων περιπτώσεων, δοθέντος ότι η σύνταξη των ανωτέρω υπολογιζόμενη με βάση τις αποδοχές ενεργείας τους ακολουθεί αναγκαίως τον δημόσιο χαρακτήρα που φέρει ο μισθός του δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου. Έτσι, κατά την απόφαση του Τμήματος, η σύνταξη των ανωτέρω μπορεί να χαρακτηριστεί και ως συνέχεια του μισθού τους. Αντιθέτως, στη δική της ανάλυση η παραπεμπτική απόφαση του II Τμήματος (σκέψεις 56 έως 60 της παρούσας) δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην κατάλυση του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων λόγω της ενσωμάτωσης αυτού σε καθεστώς γενικευμένης κοινωνικο-ασφαλιστικής κάλυψης, στη χρηματοδότηση του αναλογικού ανταποδοτικού τμήματος της σύνταξης των ανωτέρω από εισφορές κοινωνικο-ασφαλιστικού χαρακτήρα, στην παραβίαση της αρχής της ισότητας λόγω της εφαρμογής των ίδιων μεθόδων υπολογισμού

σύνταξης σε ανόμοιες κατηγορίες λόγω της ενσωμάτωσης του καθεστώτος των ανωτέρω στο γενικό καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης, στην εγκατάλειψη από το Δημόσιο του άμεσου συνδέσμου αυτού ως χρηματοδοτούμενος φορέα με τη σύνταξη των λειτουργών και υπαλλήλων του Κράτους και των νπδδ και την υποκατάσταση του Δημοσίου με ένα φορέα κοινωνικής ασφάλισης, εντός του οποίου η σύνταξη των ασφαλισμένων εξαρτάται, ανεξαρτήτως της εγγυητικής λειτουργίας του Δημοσίου, από τη συγκρότηση ασφαλιστικού κεφαλαίου χρηματοδοτούμενου από κοινωνικο-ασφαλιστικές εισφορές.

130. Η Ολομέλεια θεωρεί ότι, υπό την επιφύλαξη των αναφερόμενων στη σκέψη 91, η συνταγματικότητα του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων που καθορίζεται στον ν. 4387/2016 όπως τροποποιήθηκε, πρέπει να κριθεί χωρίς σύγκριση με το καθεστώς ετέρων συνταξιοδοτούμενων. Αν το νέο αυτό καθεστώς, αυτοτελώς εξεταζόμενο, ανταποκρίνεται στις ειδικές απαιτήσεις του Συντάγματος όπως προσδιορίστηκαν ανωτέρω, ήτοι οικοδομείται επί της ιδέας της θεσμικής εγγύησης, διαρρυθμίζοντας τη σύνταξη των ανωτέρω ως συνέχεια του μισθού τους με τήρηση της εύλογης αναλογίας, με το Δημόσιο συγχρόνως, ανεξαρτήτως των οποιωνδήποτε τεχνικής φύσεως ρυθμίσεων, να παραμένει βαρυνόμενο με την υποχρέωση καταβολής της σύνταξης αυτής, τότε το εν λόγω καθεστώς, ακόμη και αν καταλήγει να παρέχει ομοίου επιπέδου συντάξεις με αυτές άλλων καθεστώτων, δεν εγείρει προβλήματα συνταγματικότητας.

131. Επιβάλλεται στην Ολομέλεια στο σημείο αυτό να αναδείξει τη σημασία, για τα εξεταζόμενα εν προκειμένω ζητήματα, των μεταβολών που επήνεγκε στον ν. 4387/2016 (σκέψεις 17 έως 35 της παρούσας), ο νεότερος, τροποποιήσας αυτόν ν. 4670/2020 (σκέψεις 107 έως 111 της παρούσας). Η Ολομέλεια διαπιστώνει ότι το νεότερο νομοθέτημα αναγνώρισε ρητώς ότι υφίσταται «ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών», διακηρύσσοντας ότι στους σκοπούς της ευρύτερης μεταρρύθμισης που θεσπίστηκε με τον ν. 4387/2016 περιλαμβάνεται η «ένταξη» του ειδικού αυτού συστήματος στον Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (σκέψη 107 της παρούσας). Επίσης, το εν λόγω νομοθέτημα περιέλαβε ειδικό για τους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς ορισμό της σύνταξης, διαφοροποιώντας αυτόν από τον ορισμό της του όρου που δίδεται για τους λοιπούς δικαιούχους. Πράγματι, για τους τελευταίους ως σύνταξη νοείται «το ποσό που καταβάλλεται μηνιαίως (σκέψη 110 της παρούσας) ως αναπλήρωση του εισοδήματος μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό απασχόληση και από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης», ενώ για τους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς σύνταξη είναι

«το ποσό που καταβάλλεται σε αυτούς, μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία, ως συνέχεια της αμοιβής τους, το οποίο, για λόγους δημοσιονομικής βιωσιμότητας και λογιστικής ενότητας του συστήματος, υπολογίζεται σε αντιστοιχία με το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης». Στο ίδιο νομοθέτημα ορίζεται σαφώς, προς αποφυγή συγχύσεως, ότι οι κανόνες για την απονομή της σύνταξης στους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς θεσπίζονται με νόμο ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (σκέψη 109 της παρούσας), και ότι καμία διάταξη του ν. 4387/2016 όπως τροποποιείται δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως αφαιρούσα ή θίγουσα τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών για την απονομή συντάξεως στους ανωτέρω λειτουργούς και υπαλλήλους (σκέψη 111 της παρούσας).

132. Η Ολομέλεια δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4670/2020 που επεξηγεί τις διατάξεις οι οποίες παρατέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη. Σύμφωνα με την έκθεση αυτή, με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις «επιβεβαιώνεται (...) η ένταξη των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στο ενιαίο (...) συνταξιοδοτικό σύστημα, ως ιδιαίτερης κατηγορίας ασφαλισμένων», ενώ συγχρόνως διευκρινίζεται ότι η ένταξη αυτή είναι «αναγκαία για τη δημοσιονομική ισορροπία του συστήματος και τον οργανωτικό και λειτουργικό του εξορθολογισμό». Σύμφωνα επίσης με την ίδια έκθεση, «προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη ερμηνευτική προσέγγιση και εφαρμογή του παρόντος νόμου» τροποποιούνται οι εννοιολογικοί προσδιορισμοί στο άρθρο 22, όπου όπως εκτέθηκε ορίζεται διαφορετικά ήδη ο όρος "σύνταξη" για τους συνταξιούχους πρώην δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς.

133. Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι κατά τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διατάξεων του στη συνέχεια θεσπισθέντος ν. 4670/2020 (σκέψεις 107 έως 111 της παρούσας), είχαν επισημανθεί, στη σκέψη 1 της γνωμοδότησης, τα ακόλουθα: «Η Ολομέλεια παρατηρεί ότι το ασφαλιστικό σύστημα ως εισήχθη με τον ν. 4387/2016 ανακριβώς αποκαλείται, τουλάχιστον στο συνταξιοδοτικό του σκέλος, ως σύστημα "κοινωνικής ασφάλισης" υπό την παραδοσιακή στην Ελλάδα αντίληψη περί του περιεχομένου του όρου αυτού. Η σύνταξη που προβλέπεται υπό το ανωτέρω σύστημα χορηγείται υπό καθεστώς εθνικής διεπαγγελματικής αλληλεγγύης από ενιαίο φορέα ασφάλισης ουσιαστικώς κρατικό παρά την τυπική του οργάνωση ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, υπολογίζεται δε με κοινούς κανόνες υπολογισμού της για όλους τους ασφαλισμένους, και περιλαμβάνει, ως δομικό της στοιχείο, ένα μέρος ουδόλως ασήμαντο, την εθνική σύνταξη, που χρηματοδοτείται ευθέως εκ του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ ως προς το λοιπό, την ανταποδοτική σύνταξη, ο

κρατικός προϋπολογισμός, υπό διάφορες μορφές και ανεξαρτήτως της νομικής ορολογίας που χρησιμοποιείται, αποτελεί τον έσχατο χρηματοδότη. Υπό τα ως άνω χαρακτηριστικά μια τέτοια "σύνταξη" απομακρύνεται πλήρως από ό,τι ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 είχε υπόψη του όταν αναφερόταν, στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, σε "κοινωνική ασφάλιση", και προσεγγίζει αισθητά, η "σύνταξη" αυτή, το σύστημα ασφάλισης το οποίο είχε υπόψη του το Σύνταγμα κατά τη διατύπωση των διατάξεων του άρθρου 73 παρ. 2 αυτού. Εν όψει αυτών είναι πρόδηλο ότι η σύνταξη, όπως καθορίζεται στον ν. 4387/2016 με τις υπό επεξεργασία τροποποιήσεις, τόσο από τις θεμελιώδεις αρχές που την διέπουν όσον και από τα πρακτικά της χαρακτηριστικά (φορέας απονομής, υπολογισμός της, χρηματοδότηση) ενσωματώνει αλληλενδέτως στοιχεία κοινωνικής και κρατικής ασφάλισης, ως αυτά που είχε κατά τα ανωτέρω διακεκριμένως υπόψη του το 1975 ο συνταγματικός νομοθέτης, και υπό την έννοια αυτή, του μικτού δηλαδή χαρακτήρα της, εμφανίζεται να απορρέει από ένα σύστημα δημόσιας ασφάλισης εξ αντιδιαστολής προς ό,τι θα μπορούσε να αποκληθεί ως ιδιωτική. Στη βάση τούτων, η Ολομέλεια θεωρεί ορθότερη τη χρήση του όρου "δημόσια ασφάλιση" αντί του όρου "κοινωνική" όπου στις οικείες ρυθμίσεις αυτό αντιστοιχεί στις ανωτέρω παρατηρήσεις, εν πάση δε περιπτώσει, υπό την ως άνω έννοια της "δημόσιας ασφάλισης" πρέπει να νοείται πλέον ο όρος "κοινωνική ασφάλιση" που χρησιμοποιείται, υπό τις επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν, στην τροποποιούμενη και συμπληρούμενη νομοθεσία».

134. Το Δικαστήριο θεωρεί περαιτέρω ότι η ερμηνευτική ρήτρα που θεσπίστηκε με τον ν. 4670/2020, ότι καμία διάταξη του νομοθετήματος δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως αφαιρούσα ή θίγουσα τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών εκ της απονομής συντάξεως σε δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, δεν αναπτύσσει μόνον δικονομικής φύσεως συνέπειες, αλλά κυρίως, προκειμένου να έχει χρήσιμο αποτέλεσμα αναφορικά με τον σκοπό στον οποίο αποβλέπει, υπεισέρχεται στον καθορισμό του εννοιολογικού περιεχομένου των όρων που χρησιμοποιούνται στο νομοθέτημα, υποδεικνύοντας την επιλογή της ερμηνευτικής εκείνης εκδοχής που καταλήγει στον σεβασμό της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου επί των ως άνω διαφορών.

135. Από το σύνολο των εκτεθέντων στις σκέψεις 131 έως 134 της παρούσας, το Δικαστήριο συμπεραίνει ότι με τις ρυθμίσεις του ν. 4670/2020 που αναφέρονται στις σκέψεις αυτές, στις οποίες, ως εκ των επεξηγήσεων που τις συνοδεύουν, πρέπει να αποδοθεί γνησίως ερμηνευτικός χαρακτήρας προσδίδων σε αυτές αναδρομικότητα, ο νομοθέτης επιχείρησε να ευθυγραμμίσει τις ρυθμίσεις του ν. 4387/2016 στις εκ του Συντάγματος ιδιαίτερες απαιτήσεις, ως αυτές αποτυπώνονται ιδίως στη συναφή

νομολογία του Δικαστηρίου, αναφορικά με το ιδιαίτερο συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών (σκέψεις 42, 43, 52, 72, 75, 78, 82 της παρούσας). Εν όψει τούτων και υπό την επιφύλαξη όσων εκτίθενται στη συνέχεια, η Ολομέλεια θεωρεί δεδομένο ότι και στην ισχύουσα πλέον νομοθεσία αναγνωρίζεται η ύπαρξη ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος της ανωτέρω κατηγορίας συνταξιούχων, ότι το καθεστώς αυτό εντάσσεται στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης για λόγους βιωσιμότητας του συστήματος και λογιστικής διαχείρισης και ότι η σύνταξη που καταβάλλεται στους ανωτέρω είναι συνέχεια του μισθού τους και όχι αναπλήρωση των αποδοχών ενεργείας.

136. Ύστερα από τα ως άνω γενόμενα δεκτά, απομένει στην Ολομέλεια να εξετάσει αν οι συγκεκριμένες διαρρυθμίσεις του ν. 4387/2016 όπως ισχύει είναι συμβατές με τις συνταγματικές απαιτήσεις περί το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδίως δε αν εξασφαλίζεται στους ανωτέρω σύνταξη που αποτελεί πράγματι συνέχεια του μισθού τους τόσο υπό την οργανική έννοια, ήτοι οφειλομένη από τον αυτό υπόχρεο "εργοδότη", όσο και υπό τη λειτουργική έννοια, ήτοι εξασφαλίζουσα συγκρίσιμο επίπεδο διαβίωσης με τον μισθό ενεργείας. Τα ανωτέρω συνοψίζονται, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, στην αναζήτηση αν, υπό το ισχύον καθεστώς, η προβλεπόμενη σύνταξη για την ανωτέρω κατηγορία συνταξιούχων τελεί σε εύλογη αναλογία προς τις αποδοχές ενεργείας αυτών, χωρίς εξάρτηση του δικαιώματος σε αυτήν άλλη εκτός από την υπηρεσιακή τους κατάσταση όταν τελούσαν στην ενέργεια, ως προς την παροχή της οποίας υπόχρεο είναι το Δημόσιο.

137. Η εκ μέρους του Δημοσίου δυνατότητα καταβολής των οφειλόμενων από αυτό συντάξεων δεν εξαρτάται από τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού κατά το κρίσιμο έτος της καταβολής, αλλά κυρίως από την σε βάθος δεκαετιών βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος (σκέψη 45 της παρούσας). Διαφορετικά, για την ως άνω κατηγορία συντάξεων, το ύψος αυτών θα εξηρτάτο αποκλειστικώς από τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού του έτους της χορήγησής τους και θα μεταβαλλόταν, το ύψος αυτό, ανάλογα. Η σταθερότητα όμως της συνταξιοδοτικής παροχής, αναγκαίο προαπαιτούμενο της προστασίας κατά του κινδύνου γήρατος, προϋποθέτει τον προγραμματισμό της χρηματοδότησης του συστήματος κατά τρόπο που να είναι βιώσιμο, σε βάθος χρόνου, αποτρέποντας τις βίαιες ανατροπές των συνταξιοδοτικών προσδοκιών των ασφαλισμένων, ή έστω την ανάγκη έκτακτων χρηματοδοτήσεων αυτού από το δημόσιο ταμείο με τις συνεπαγόμενες συνέπειες στη δημοσιονομική ισορροπία.

138. Από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη παρέπεται ότι ο νομοθέτης, χωρίς να καταλύει τη βασική υποχρέωση του Δημοσίου να καταβάλει αυτό τις συντάξεις στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, μπορεί να διαρρυθμίσει, προκειμένου να διασφαλισθεί η μακροχρόνια βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησης των ανωτέρω, ένα σύστημα χρηματοδότησης του συστήματος αυτού που να περιέχει στοιχεία κοινωνικής ασφάλισης, ήτοι τη σύσταση ενός κεφαλαίου για τη χρηματοδότηση των συντάξεων και τη συμμετοχή με κρατήσεις για τη συγκρότηση του κεφαλαίου των επωφελούμενων από αυτό. Υπό την ως άνω έννοια είναι συνταγματικώς ανεκτή, ανεξάρτητα από τους όρους που ο κοινός νομοθέτης χρησιμοποιεί στους κανόνες που διέπουν το σύστημα αυτό, χάριν της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει και της βιωσιμότητας του συστήματος συνταξιοδότησης ειδικώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, η σύσταση νομικού προσώπου, ως Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, στον οποίο το Κράτος αναθέτει επιτροπικώς τη διαχείριση της υποχρέωσης του Δημοσίου να καταβάλει τις συντάξεις στις ανωτέρω κατηγορίες συνταξιούχων, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι ύστερα από ανάλυση της φύσης των σχέσεων που καθιδρύνονται προκύπτει ότι το Δημόσιο δεν απεκδύεται της άμεσης υποχρέωσης αυτού για καταβολή των συντάξεων στους ανωτέρω, καθιστάμενο τρίτος, η δε αξίωση των ανωτέρω έναντι του Δημοσίου δεν εξαρτάται προς ενεργοποίησή της από προϋποθέσεις συναφείς προς την ικανότητα του κατά τα ανωτέρω ενδιάμεσου ασφαλιστικού φορέα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.

139. Ως προς την ευθύνη του Δημοσίου για την καταβολή υπό το καθεστώς του ν. 4387/2016 όπως ισχύει της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, παρατηρητέον, κατ' αρχάς, ότι η «εθνική σύνταξη», το πρώτο τμήμα της σύνταξης σύμφωνα με την ορολογία του ν. 4387/2016, καταβάλλεται εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό προερχόμενο από τα γενικά έσοδα αυτού εκ της φορολογίας (σκέψεις 15, και 18 της παρούσας). Συνεπώς, ως προς το τμήμα αυτό της σύνταξης, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο νομικό χαρακτηρισμό που μπορεί να της δοθεί, ικανοποιείται πλήρως η απαίτηση ευθύνης του Δημοσίου για την καταβολή της.

140. Η Ολομέλεια περαιτέρω διαπιστώνει ότι το λεγόμενο ανταποδοτικό άλλως αναλογικό μέρος της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων όπως προβλέπεται από τον ν. 4387/2016, ναι μεν καταβάλλεται από τον ΕΦΚΑ βάσει των ιδίων αυτού κεφαλαίων, όμως το Δημόσιο παραμένει εγγυητής της καταβολής των συντάξεων, και υπό την ιδιότητα αυτή, του έσχατου χρηματοδότη, διατηρεί ακέραιη την άμεση

υποχρέωσή του να ικανοποιήσει το ίδιο τη σχετική συνταξιοδοτική αξίωση των δικαιούχων όταν τα ίδια κεφάλαια του ΕΦΚΑ δεν επαρκούν.

141. Εξ άλλου, παρά τον χαρακτηρισμό του ως ανταποδοτικού, το εν λόγω τμήμα της σύνταξης δεν εξαρτάται ουδόλως από τη συγκρότηση ασφαλιστικού κεφαλαίου εξ εισφορών. Το τμήμα αυτό υπολογίζεται αναλογικώς με βάση το ύψος των αποδοχών ενεργείας του δικαιούχου επί των οποίων καταβάλλονταν ασφαλιστικές εισφορές, ύστερα από τιμαριθμική διόρθωση αυτού και κατόπιν εφαρμογής ενός συντελεστή αναπλήρωσης της απώλειας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης (σκέψεις 16, 18, 26, 45 της παρούσας). Μπορεί μεν να λαμβάνονται υπόψη μόνο οι αποδοχές για τις οποίες καταβλήθηκαν εισφορές, όμως αυτό, όπως αναφέρθηκε ήδη, στοιχειοθετεί, κατά το μέρος που διευκολύνει, όπως εύλογως μπορεί να συναχθεί, τη σε βάθος χρόνου δυνατότητα χρηματοδότησης των συντάξεων, διαρρυθμίζοντας χάριν της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, και επομένως μπορεί να θεωρηθεί, υπό την έποψη των κανόνων που αναφέρθηκαν, ως συνταγματικώς ανεκτό. Σε κάθε πάντως περίπτωση, η υποχρέωση του Δημοσίου για την καταβολή της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων παραμένει ακέραη, και επομένως υπό την ως άνω οργανική έποψη (σκέψεις 138 έως 140 της παρούσας) ικανοποιείται το σκέλος των απαιτήσεων που απορρέουν από τον χαρακτήρα της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως συνέχιση του μισθού τους.

142. Αναφορικά με την έτερη σειρά απαιτήσεων που απορρέει από τον χαρακτήρα της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως συνέχιση του μισθού τους, ήτοι την εύλογη αναλογία μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, επιβάλλεται στο σημείο αυτό να διατυπωθούν οι προκαταρκτικές διευκρινίσεις που διαλαμβάνονται στις ακόλουθες τρεις σκέψεις που ακολουθούν.

143. Το χρησιμοποιηθέν κριτήριο από το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος της σταθερής ή ευθείας αναλογίας κατά τον δικαστικό έλεγχο της συμβατότητας στο Σύνταγμα μέτρων περικοπής των συντάξεων των δικαστικών λειτουργών είναι διαφορετικό από το κριτήριο της εύλογης αναλογίας που χρησιμοποιεί το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφορικά με τις συντάξεις των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων. Το πρώτο είναι ποσοτικώς προσδιορισμένο ως ποσοστό επί των αποδοχών ενεργείας, υπό την έννοια ότι ευθέως εκ του Συντάγματος απορρέει η υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να μην απομακρυνθεί ενός κατώτατου ποσοστού, το οποίο μάλιστα το εν λόγω Ειδικό Δικαστήριο προσδιόρισε το ίδιο αριθμητικώς (σκέψη 97 της παρούσας). Αντιθέτως, ανεξαρτήτως του ότι η παραπεμπτική απόφαση του II Τμήματος υπέδειξε ως σύμφωνο προς

το Σύνταγμα το σύστημα καθορισμού της εύλογης αναλογίας που χρησιμοποιήθηκε στα άρθρα 9 και 34 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (σκέψη 54 της παρούσας) εν τούτοις η απόφαση αυτή δεν καθόρισε το συγκεκριμένο ποσοστό, όπως λ.χ. έπραξε το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος, πέραν του οποίου παραβιάζεται ο συνταγματικός κανόνας.

144. Το κριτήριο του επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης διαφέρει ουσιωδώς ως προς τα στοιχεία που το συνθέτουν από το ως άνω κριτήριο της εύλογης αναλογίας, ανεξαρτήτως αν κατά τη συγκεκριμένη διαρρυθμισή τους από τον κοινό νομοθέτη μπορεί να οδηγήσουν στον προσδιορισμό των αυτών ποσοτικώς συντάξεων. Η εύλογη αναλογία έχει ως αναφορά της τις αποδοχές ενέργειας και κρίνεται με βάση αυτές, ήτοι το "εύλογο" της αναλογίας είναι συνάρτηση της απομάκρυνσης από τις αποδοχές ενέργειας. Αντιθέτως, το επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης μπορεί μεν να συνδέεται με το επίπεδο διαβίωσης του συνταξιούχου ως είχε πριν από τη συνταξιοδότησή του, καθορίζεται όμως κατά κύριο λόγο βάσει άλλων στοιχείων ως ασφαλιστική ή προνοιακή εγγύηση ενός minimum επαρκούς προστασίας από τον κίνδυνο γήρατος. Εν όψει τούτων και των κριθέντων από το Συμβούλιο της Επικρατείας σχετικώς (σκέψη 105 της παρούσας), το Δικαστήριο διασαφηνίζει ότι το κριτήριο της εύλογης αναλογίας είναι το κύριο αυτοτελές κριτήριο καθορισμού του ύψους της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ανεξαρτήτως αν εντός αυτού ενσωματώνεται, χωρίς αυτοτέλεια, το κριτήριο του επιπέδου της αξιοπρεπούς διαβίωσης.

145. Ως προς τον περαιτέρω προσδιορισμό του κριτηρίου της εύλογης αναλογίας, η Ολομέλεια παρατηρεί κατ' αρχάς ότι στην εν προκειμένω παραπεμπτική απόφαση του III Τμήματος, αναφέρεται το κριτήριο αυτό χωρίς ποσοτικό προσδιορισμό, πέραν της αναφοράς ότι η σύνταξη για τους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους αποτελεί συνέχεια των ενεργειών αποδοχών τους, από όπου μπορεί να συναχθεί ότι δεν θα ήταν επιτρεπτό να καθορισθεί σε ύψος που καταδήλως δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως συνέχεια των αποδοχών ενεργείας. Στην παραπεμπτική όμως απόφαση του II Τμήματος η εύλογη αναλογία προσδιορίζεται αναλυτικά με τη χρήση μιας δέσμης έξι ενδείξεων (σκέψη 54 της παρούσας) όπου διευκρινίζεται περαιτέρω (σκέψη 64 της παρούσας) ότι η αναλογία αυτή πρέπει να συναρτάται με την υπηρεσιακή κατάσταση του συνταξιοδοτηθέντος καθώς και με τη διατήρηση στη σύνταξη αυτού των υφιστάμενων, ενώ τελεί σε ενέργεια, διαφοροποιήσεων ανά κλάδο, βαθμό και έτη υπηρεσίας.

146. Επιβάλλεται η παρατήρηση ότι το αποκαλούμενο από τον ν. 4387/2016 «ποσοστό αναπλήρωσης» εμπεριέχει την ιδέα της αναλογίας

καθόσον ορίζεται με βάση τις συνολικές αποδοχές ενεργείας του συνταξιοδοτούμενου επί των οποίων εφαρμόζεται ένα ποσοστό επί τοις εκατό που ενεργεί μειωτικά. Όμως, δεν αρκεί να υφίσταται αναλογία. Πρέπει ακόμη η αναλογία αυτή να είναι εύλογη.

147. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, όπως προκύπτει από τον υπολογισμό αυτής με βάση τα δύο αυτής τμήματα, την εθνική και την ανταποδοτική άλλως αναλογική σύνταξη, δεν αποδίδει κατά διαφανή τρόπο την εύλογη αναλογία, όπως το προϊσχύσαν καθεστώς του Συνταξιοδοτικού Κώδικα εντός του οποίου, κατά τα άρθρα 9 και 34 αυτού, η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων υπολογιζόταν σε σταθερό ποσοστό επί των αποδοχών ενεργείας των υπηρετούντων.

148. Το ζήτημα που ανακύπτει είναι αν η έλλειψη αυτή διαφάνειας ως προς την τήρηση της εύλογης αναλογίας στοιχειοθετεί αφ' εαυτής παραβίαση της συναφούς συνταγματικής απαίτησης ή αν ανεξαρτήτως του αριθμητικώς ή μη εμφανούς στο γράμμα της εφαρμοστέας διατάξεως της κατά τα ανωτέρω εύλογης αναλογίας, αρκεί, για τη συνταγματικότητα της ρύθμισης να προκύπτει κατά την εφαρμογή της ότι η αναλογία είναι η δέουσα για να χαρακτηριστεί ως εύλογη. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να δεχθεί την πρώτη εκδοχή διότι η αποδοχή της θα οδηγούσε στη μη λογική συνέπεια να θεωρείται ως παραβιάζουσα το Σύνταγμα και αναλογία σύνταξης υπέρτερη ακόμη των αποδοχών ενεργείας, εκ μόνου του λόγου ότι αυτή δεν αποτυπώθηκε ως σταθερό αριθμητικό ποσοστό. Κατά το Δικαστήριο, δεν είναι το διαφανές του ποσοστού αναλογίας που αποτελεί αυτό που συνθέτει την εύλογη αναλογία, αλλά το εύρος της απόστασης μεταξύ αποδοχών ενεργείας και συντάξεως όπως αυτό μπορεί να προκύψει από την εφαρμογή των οικείων ρυθμίσεων. Επ' αυτού υπενθυμίζεται ότι η κατά τα ανωτέρω εύλογη αναλογία δεν είναι η σταθερή, άλλως ευθεία αναλογία που απαιτείται για τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών (σκέψεις 143 της παρούσας).

149. Δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως εύλογη η αναλογία όταν καταλήγει σε σύνταξη, κατά τον κανονισμό της και την μετέπειτα πορεία της, τέτοιου ύψους ώστε καταδήλως να μην μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχεια του μισθού ενεργείας, απαίτηση, που όπως έγινε ανωτέρω δεκτό (σκέψη 135 της παρούσας), είναι εξ εκείνων που συνοδεύουν αναγκαιώς τον χαρακτήρα της συντάξεως των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως θεσμικής εγγύησης. Παύει δε να φέρει τον χαρακτήρα συνέχισης του μισθού μια σύνταξη το ύψος της οποίας συνεπάγεται για τον δικαιούχο την ανατροπή της προσδοκίας που θα μπορούσε να τρέφει ότι το επίπεδο ζωής του δεν θα μετεβάλλετο ουσιωδώς μετά τη συνταξιοδότηση αυτού.

150. Το εύλογο όμως της αναλογίας δεν αποτελεί μόνο συνάρτηση της προσδοκίας που ο συνταξιοδοτούμενος μπορεί να τρέφει. Εξαρτάται ακόμη από τις απαιτήσεις βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος σε βάθος δεκαετιών και από την ανάγκη διασφάλισης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει που καθιστά αναγκαία την προβλεψιμότητα των δημοσίων εξόδων (σκέψεις 45, 137, 138 της παρούσας). Εν όψει τούτων, ναι μεν η εν λόγω προσδοκία πιέζει ώστε, κατά τον πρώτο κανονισμό σύνταξης μετά την αποχώρηση του δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου, το εύλογο της αναλογίας να προσεγγίσει κατά το δυνατόν τον μισθό ενεργείας, όμως οι ως άνω αρχές οικονομικής βιωσιμότητας πιέζουν από την αντίθετη πλευρά.

151. Αν και οι αρχές της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει και της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος ειδικώς πιέζουν ώστε η εύλογη αναλογία να απομακρύνεται από τη συνταξιοδοτική προσδοκία υψηλού ποσοστού αναπλήρωσης, όμως αυτό δεν μπορεί να συμβαίνει παρά σε περιπτώσεις όπου λόγω των υψηλών αποδοχών ενεργείας υφίσταται όντως ευρύ περιθώριο μείωσης χωρίς να κινδυνεύει το επίπεδο διαβίωσης που διασφαλιζόταν με τις αποδοχές ενεργείας για τον συγκεκριμένο λειτουργό ή υπάλληλο. Όταν όμως οι αποδοχές ενεργείας ήταν ήδη χαμηλές ή έστω μεσαίου μεγέθους, τότε επιβάλλεται όπως, στη μεν πρώτη περίπτωση, η εύλογη αναλογία γίνεται αντιληπτή ως απαίτηση σύνταξης ύψους όσο το δυνατόν εγγύτερου προς το ύψος των αποδοχών ενεργείας, στη δε δεύτερη περίπτωση να μη διαπιστώνεται αισθητή απομάκρυνση από αυτό.

152. Επαφίεται στον κοινό νομοθέτη να δώσει συγκεκριμένη αριθμητική αποτύπωση στις συνταγματικές απαιτήσεις που διατυπώθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, ήτοι της εύλογης αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, που για τους χαμηλούς μισθούς πρέπει να είναι «όσο το δυνατόν εγγύτερα», για τους μέσους «να μην απομακρύνονται αισθητά» και για τους υψηλούς μισθούς «να μη στοιχειοθετούν ανατροπή του επιπέδου ζωής». Όπως επίσης επαφίεται στον νομοθέτη να διαρρυθμίσει περαιτέρω τις βάσεις υπολογισμού ανάλογα με τα έτη υπηρεσίας, την κατηγορία, τον βαθμό, την ηλικία κ.λπ..

153. Τα ανωτέρω δεν συνεπάγονται την υποχρέωση εξατομικευμένης in concreto κρίσης σε κάθε περίπτωση συνταξιούχου αν το ύψος της συντάξεώς του ανταποκρίνεται στην απαίτηση εύλογης αναλογίας. Η σύνταξη ως συνέχιση του μισθού δεν αποτελεί προνοιακή παροχή και επομένως το ύψος της καθορίζεται για κάθε συνταξιούχο με βάση αντικειμενικά δεδομένα που δεν μεταβάλλονται από τις μεταβολές στην εν

γένει περιουσιακή κατάστασή του. Έχουν απλώς την έννοια ότι όταν ο κοινός νομοθέτης θεσπίζει κανόνες υπολογισμού της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ακόμη και αν δεν προσδιορίζει ρητώς στον νόμο ως σταθερό ποσοστό την αναλογία μισθού ενεργείας και συντάξεως, πρέπει πάντως να έχει αντίληψη του ποσοστού αυτού ώστε να μπορεί να διαγνωσθεί αν η αναλογία είναι εύλογη.

154. Καθώς όπως συνάγεται από τα ανωτέρω το εύλογο της αναλογίας εξαρτάται από πολύπλοκες θεωρήσεις, εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει, βάσει οικονομικών και αναλογιστικών μελετών αλλά και κατά αιτιολογημένη εκτίμηση του εν γένει δημόσιου συμφέροντος, το σημείο ισορροπίας των αντίρροπων πιέσεων που εκτέθηκαν. Εφόσον όμως η εύλογη αναλογία όπως ορίζεται στο Σύνταγμα, παραμένει αδιαφανής, εναπόκειται στο δικαστήριο ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου να προσδιορίσει περαιτέρω το αριθμητικό ποσοστό που θα πραγματώνει την κατά τα ανωτέρω συγκεκριμενοποίηση της εύλογης αναλογίας, ήτοι να κρίνει αν ο κοινός νομοθέτης ορίζοντας το ανωτέρω σημείο ισορροπίας κινήθηκε εντός των υπό του Συντάγματος διαγεγραμμένων σ' αυτόν ορίων.

155. Στην προσπάθειά του αυτή ο δικαστής, δεν δικαιούται σεβόμενος τη φύση του λειτουργήματός του όπου εν προκειμένω ασκεί οριακό έλεγχο της συνταγματικότητας του νόμου, να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση περί την εύλογη αναλογία σε αυτήν που ο κοινός νομοθέτης όφειλε να περιλάβει στον ελεγχόμενο κανόνα δικαίου. Καθώς όπως αναφέρθηκε ο δικαστικός έλεγχος είναι εν προκειμένω οριακός, ο δικαστής θα περιορισθεί, κατά το πρότυπο του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος (σκέψη 97 της παρούσας), να διαπιστώσει ένα ποσοστό αναλογίας πέραν του οποίου, κατά τρόπο κατάδηλο, η αναλογία παύει να είναι εύλογη. Αυτό δε θα το πράξει, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στη σκέψη 153 της παρούσας, όχι *in concreto* εν όψει της συγκεκριμένης περιουσιακής κατάστασης του δικαιούχου, αλλά σε επίπεδο μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού, έτσι που, ό,τι κρίνεται καταδήλως ανεπαρκές να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις εύλογης αναλογίας για τον συγκεκριμένο διάδικο, να μπορεί να εφαρμοσθεί και σε όλες τις άλλες όμοιες περιπτώσεις διαδίκων.

156. Με βάση τα ως άνω γενόμενα δεκτά, η Ολομέλεια, έχοντας ανωτέρω εκθέσει το σύνολο των κανόνων που διέπουν τα επίδικα ζητήματα, κρίνει, ότι δεν πρέπει αυτή να δώσει τη συγκεκριμένη λύση στην έφεση που παραπέμφθηκε ενώπιόν της, αλλά πρέπει να αναπεμφθεί η υπόθεση στο Τμήμα προκειμένου αυτό προς οριστική εκδίκαση της εφέσεως, αφού διαπιστώσει, *πρώτον*, το ύψος των αποδοχών ενέργειας της εκκαλούσας κατά τον χρόνο της συνταξιοδότησής της, *δεύτερον*, τη σύνταξη που

κανονίσθηκε σε αυτήν, και, *τρίτον*, το εύρος της απόστασης μεταξύ μισθού ενέργειας και σύνταξης ως αριθμητικό ποσοστό, να κρίνει στη συνέχεια, σεβόμενο την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, ήτοι ασκώντας οριακό έλεγχο, αν καταδήλως, εν όψει του συνόλου των αντικειμενικών δεδομένων που επιτρέπεται να σταθμισθούν σύμφωνα με τα γενόμενα δεκτά, η αναλογία μισθού ενέργειας και σύνταξης δεν κρίνεται εύλογη.

157. Άλλα ζητήματα που έχουν τεθεί με την παραπεμπτική απόφαση δεν εξετάζονται με την παρούσα, είτε γιατί απαντήθηκαν εμμέσως από όσα ήδη έχουν γίνει δεκτά, είτε δεν τίθενται στην υπό κρίση υπόθεση δεδομένου ότι το πραγματικό της, ως εκτίθεται στην παραπεμπτική, δεν δικαιολογεί σχετική κρίση του Δικαστηρίου τούτου (σκέψη 8 της παρούσας).

158. Το Δικαστήριο αποφαινεται: (i) Επί του ερωτήματος αν η ίδρυση Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και η ανάληψη από αυτόν σύμφωνα με τον ν. 4387/2016, όπως τροποποιήθηκε, της υποχρέωσης καταβολής των συντάξεων στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους παραβιάζει το Σύνταγμα, η κρίση του Δικαστηρίου είναι, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 138 έως 141 της παρούσας, ότι δεν υφίσταται ζήτημα αντισυνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων. (ii) Επί του ερωτήματος αν με τον τρόπο χρηματοδότησης, ορισμού και υπολογισμού των συντάξεων των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, όπως ορίσθηκαν στον ν. 4387/2016 όπως τροποποιήθηκε, παραβιάζεται το Σύνταγμα ή υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες, η κρίση του Δικαστηρίου είναι ότι, εφόσον η σύνταξη που προκύπτει ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας όπως προσδιορίσθηκε στις σκέψεις 145 έως 152 της παρούσας, δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσης των οικείων νομοθετικών ρυθμίσεων στο Σύνταγμα ή σε υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες. (iii) Το Δικαστήριο απέχει να αποφανθεί επί άλλων ερωτημάτων που είτε απαντώνται εμμέσως με τις απαντήσεις που δόθηκαν στα προηγούμενα άρθρα, είτε δεν αφορούν άμεσα στην υπό κρίση υπόθεση κατά το πραγματικό της. (iv) Η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στο αρμόδιο Τμήμα προκειμένου αυτό να κρίνει σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στη σκέψη 156 της παρούσας.

Για τους λόγους αυτούς

Εξετάζει τα παραπεμφθέντα από το Τμήμα ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου προδικαστικά ερωτήματα.

Αποφαινεται, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 158, υπέρ της μη αντίθεσης των άρθρων 4 παρ. 1, 2γ και 3, 7 παρ. 1 και 6 καθώς και 8 παρ. 1, 2α, 3 και 5 του ν. 4387/2016 σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές.

Απέχει να αποφανθεί επί άλλων ερωτημάτων που είτε απαντώνται εμμέσως με τις απαντήσεις που δόθηκαν στα προηγούμενα άρθρα, είτε δεν αφορούν άμεσα στην υπό κρίση υπόθεση κατά το πραγματικό της.

Αναπέμπει, κατά τα λοιπά, την έφεση στο ΙΙΙ Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στην Αθήνα, στις 17 Ιουνίου 2020.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΣΕΡΑΦΗ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ

Δημοσιεύθηκε σε έκτακτη δημόσια συνεδρίαση, στις 24 Σεπτεμβρίου 2020.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ