



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Τροποποίηση και συμπλήρωση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου και άλλες διατάξεις»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ συμπληρώνεται και τροποποιείται το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις συντάξεις υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. (άρθρα 1 έως 4 και 6 του Νοσχ) και επανακαθορίζεται ο τρόπος υπολογισμού του εφάπαξ βοηθήματος που χορηγείται από το Ταμείο Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων (άρθρο 5 του Νοσχ). Επιπλέον, ρυθμίζονται θέματα του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου και του Κέντρου Διάδοσης Επιστημών και Μουσείου Τεχνολογίας (άρθρα 7 και 8 του Νοσχ) και συνιστώνται δύο αυτοτελή τμήματα στη Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Προϋπολογισμού της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών με τις επωνυμίες «Τμήμα αναμόρφωσης του συστήματος κατάρτισης και παρακολούθησης του κρατικού προϋπολογισμού» και «Τμήμα μετάβασης και εφαρμογής διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στο Δημόσιο» (άρθρο 9 του Νοσχ).

Κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, το Νοσχ συνοδεύεται από γνωμοδότηση της 1ης ειδικής συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 18.8.2006, στην οποία διατυπώνονται επισημάνσεις στις επί μέρους διατάξεις του Νοσχ. Σημειώνεται ότι στη νομοθεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 15 παρ. 10 του π.δ. 774/1980 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών

διατάξεων υπό τον τίτλον Οργανισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου») προβλέπεται ότι η γνωμοδότησή του είναι αναγκαία για κάθε είδους θέματα απονομής συντάξεων που βαρύνουν τον προϋπολογισμό του Δημοσίου, για την περίπτωση απονομής τους από τους Ο.Τ.Α. ή άλλα Ν.Π.Δ.Δ., όπως είναι το Ι.Κ.Α.. Κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ενδεικτικά Ε.Σ. [ΟΛ] 69/1989, Ε.Ε.Ε.Δ. 1989, σελ. 612, Ε.Σ. [ΟΛ] 983/1998, αδημοσίευτη στο νομικό τύπο) «η θεσπιζόμενη γνωμοδοτική αρμοδιότητα αυτού κατά την διαδικασία ψηφίσεως συνταξιοδοτικών νόμων είναι εξαιρετικής φύσεως και ιδιαίτερης σημασίας, γιατί προνοεί για την διαφώτιση της Βουλής κατά την ψήφιση των ειδικών αυτών νόμων και την προφύλαξή της από την θέσπιση διατάξεων που αντιβαίνουν σε βασικούς κανόνες της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας ή που δημιουργούν προνόμια για ορισμένη κατηγορία συνταξιούχων».

Πρέπει να επισημανθεί, ότι δεν αποκλείεται, στο τέλος του σχετικού συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου να τίθενται και διατάξεις που αφορούν σε άλλα θέματα (βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 – Corpus, II, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1985, σελ. 385).

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοχ

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 4

Με την προτεινόμενη διάταξη αυξάνονται από 1.1.2006 κατά 10% τα ανώτατα όρια των δευτερευουσών απολαβών του πρώην προσωπικού Σιδηροδρόμων που συνταξιοδοτείται από το Δημόσιο. Έχει κριθεί συναφώς ότι, λαμβανομένου υπόψη ότι η σύνταξη που παρέχεται στους σιδηροδρομικούς υπαλλήλους (ιδίως εκείνους που αποχώρησαν από την υπηρεσία πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993) δεν έχει το χαρακτήρα ανταποδοτικώς καταβαλλόμενων ασφαλιστικών εισφορών, εφόσον «οι αποτελούσες τη βάση υπολογισμού αυτής αποδοχές στις οποίες περιλαμβάνονται και οι «δευτερεύουσες απολαβές», δεν υπόκεινται σε κράτηση υπέρ συντάξεως, πρέπει να γίνει δεκτό (...) ότι δεν εμποδίζεται ο κοινός νομοθέτης ούτε από τον κανόνα της αρχής της ισότητας των Ελλήνων πολιτών ενώπιον του νόμου που θεσπίζει το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος ούτε από άλλη συνταγματική διάταξη, να θεσπίσει στα πλαίσια αντοχής της οικονομίας κατά κατηγορίες σιδηροδρομικών υπαλλήλων, που βρίσκονται κάτω από παρεμφερείς συνθήκες, ανώτατο όριο συντάξιμων αποδοχών, συνεπώς δε και συντάξεων (...)» (ΕΣ 313/2000 [Τμ. II], Ε.Δ.Κ.Α., 2001, σελ. 47).

2. Επί του άρθρου 1 παρ. 6

Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 1 «Οι διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 3408/2005 (ΦΕΚ 272 Α΄) εξακολουθούν να ισχύουν από 1ης Ιανουαρίου 2006». Δεδομένου ότι η παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 3408/2005 ορίζει ότι τα ποσά ειδικώς ορισμένων περιπτώσεων λαμβάνονται υπόψη αυξημένα σε ποσοστό 3,6% «ειδικά για το έτος 2005», θα μπορούσε, ενδεχομένως, να τεθεί το ερώτημα εάν η προτεινόμενη ρύθμιση περί παράτασης της ανωτέρω αύξησης ισχύει μόνο για το έτος 2006 ή εάν ισχύει εφεξής χωρίς χρονικό περιορισμό.

3. Επί του άρθρου 3 παρ. 1

Σύμφωνα με την προτεινόμενη διάταξη, επεκτείνονται και στους υπαλλήλους που έχουν υποστεί μεταμόσχευση μυελού των οστών ή συμπαγών οργάνων (καρδιά, πνεύμονες, ήπαρ και πάγκρεας), οι ευεργετικές διατάξεις, που προβλέπουν τη χορήγηση πλήρους σύνταξης, με πλήρη 15ετή πραγματική συντάξιμη υπηρεσία (80% των συντάξιμων αποδοχών τους), εφόσον και γι' αυτούς συντρέχει ποσοστό αναπηρίας τουλάχιστον 67%. Η ιδιαίτερη προστασία των ατόμων με αναπηρίες είναι συνταγματικώς θεμιτή. Αναλογικώς, έχει κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ [Ολ] 477/1989, ΤοΣ 1989, σελ. 147) θεμιτή η σε ποσοστό 10% προσαύξηση της βαθμολογίας των τέκνων αναπήρων πολέμου σε διαγωνισμούς για την κατάληψη θέσεων υπαλλήλων σε Ο.Τ.Α., με το σκεπτικό ότι δεν υπερβαίνει τα ακραία όρια ώστε να εμφανίζεται ως αδικαιολόγητο και άρα συνταγματικά ανεπίτρεπτο προνόμιο. Επισημαίνεται, τέλος, ότι το δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια ενισχύθηκε, σε ό,τι αφορά τα άτομα με αναπηρίες, με τη νέα παράγραφο 6 του άρθρου 21 του Συντάγματος.

4. Επί του άρθρου 3 παρ. 3

Με τη διάταξη αυτή αντικαθίσταται «Το τελευταίο εδάφιο της παρ. 13 του άρθρου 1 του Κ.Π.Σ.Σ., όπως ισχύει ...». Δεδομένου ότι ο Κώδικας Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων (στο εξής Κ.Π.Σ.Σ.) φέρει, εκ παραδρομής, δύο παραγράφους με τον αριθμό «13.» (σφάλμα που, πάντως, διορθώνεται με τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 10α του Νσχ), θα μπορούσε, ενδεχομένως, για λόγους νομοτεχνικής σαφήνειας και άρσης τυχόν σύγχυσης, να υιοθετηθεί η εξής διατύπωση: «Το τελευταίο εδάφιο της παρ. 13 του άρθρου 1 του Κ.Π.Σ.Σ., όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με την παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 3408/2005, αντικαθίσταται ως εξής: ...».

5. Επί του άρθρου 3 παρ. 7

Με τις ανωτέρω διατάξεις παρέχεται η δυνατότητα στους υπαλλήλους με τρία παιδιά και άνω να αξιοποιούν τον παράλληλο χρόνο απασχόλησης σε δύο θέσεις στο Δημόσιο, θεμελιώνοντας δικαίωμα σύνταξης και από τις δύο θέσεις. Όπως αναφέρει και η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το Νοσχ, οι ρυθμίσεις αυτές παρίστανται δικαιολογημένες ενόψει και της διάταξης του άρθρου 21 παρ. 2 του Συντάγματος, οι οποίες ορίζουν ότι οι πολύτεκνες οικογένειες δικαιούνται της ειδικής φροντίδας του Κράτους. Εξ άλλου, η προστασία του θεσμού της οικογένειας τίθεται υπό τη συνταγματική σκέπη του άρθρου 21 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο εγγυάται κατ' αρχάς τον γάμο και την οικογένεια ως κοινωνικούς θεσμούς, υποχρεώνει δε το κράτος στη λήψη θετικών μέτρων προστασίας της οικογένειας τόσο με θεσμικές παρεμβάσεις όσο και με υλικές παροχές. Στο πλαίσιο δε αυτό περιλαμβάνονται και τα μέτρα ενίσχυσης των τρίτεκνων οικογενειών. Όπως έχει άλλωστε κριθεί, στον κοινό νομοθέτη καταλείπεται η ευχέρεια να σταθμίζει τις ισχύουσες κοινωνικές συνθήκες και επί τη βάσει αυτών να θεσπίζει, να επεκτείνει ή να περιορίζει τα κατά την κρίση του ληπτέα ευεργετικά νομοθετικά μέτρα ειδικής φροντίδας των μελών των πολύτεκνων οικογενειών (ΣτΕ 3503/2004, ΝοΒ 2005, σελ. 771).

6. Επί του άρθρου 3 παρ. 14

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι η σύντομη εξαμήνη προθεσμία υποβολής αίτησης εκ μέρους κληρονόμων για καταβολή σε αυτούς συντάξεων που για οποιονδήποτε λόγο οφείλονται, δεν ισχύει προκειμένου περί των δικαιούχων της σύνταξης προσώπων, τα οποία μπορούν να υποβάλουν τη σχετική αίτηση εντός των χρονικών ορίων που καθορίζουν οι λοιπές διατάξεις περί παραγραφής του άρθρου 61 του Κ.Π.Σ.Σ., ήτοι εντός διετίας, κατά τα ειδικότερα εκεί οριζόμενα.

Κατά τον νόμο, δικαιούχοι της κληρονομιάς περιουσίας του θανόντος, στην οποία περιλαμβάνονται και οι απαιτήσεις, είναι οι εκ διαθήκης ή εξ αδιαθέτου κληρονόμοι του κατά τον λόγο της κληρονομικής μερίδας εκάστου, ιδιότητα η οποία δεν συμπίπτει απαραίτητα στα ίδια πρόσωπα ως δικαιούχους από μεταβίβαση της σύνταξης. Με την προτεινόμενη διάταξη, ως προς τους κληρονόμους του θανόντος, οι οποίοι είναι και δικαιούχοι της σύνταξης, ισχύει ο κανόνας της διετούς παραγραφής του άρθρου 61 παρ. 1 του Κ.Π.Σ.Σ., ενώ για τους λοιπούς κληρονόμους ισχύει η εξαμηνιαία παραγραφή της παρ. 3 του ίδιου άρθρου. Κατ' αυτόν, όμως, τον τρόπο, δύναται,

ενδεχομένως, να ανακύψει ζήτημα συμβατότητας της ρύθμισης περί εξαμηνιαίας προθεσμίας υποβολής αίτησης εκ μέρους των κληρονόμων και συνακόλουθης παραγραφής των απαιτήσεών τους με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (στο εξής Ε.Σ.Δ.Α.), η οποία κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 και έχει, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αυξημένη τυπική ισχύ. Ειδικότερα, όπως επισημαίνεται και στη σχετική γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου που συνοδεύει το προτεινόμενο Νσχ (βλ. σελ. 23-26 των πρακτικών της 1ης ειδικής συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 18.8.2006), με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. θεσπίζεται, κατ' αρχήν, γενικός κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο δύναται να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στην «έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα περιουσιακής φύσεως και τα κεκτημένα οικονομικά δικαιώματα. Καλύπτονται έτσι τα ενοχικά περιουσιακά δικαιώματα και απαιτήσεις, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση είτε απλώς γεγεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον έως την προσφυγή στο δικαστήριο δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά (...)». (Βλ. πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου [στο εξής Ε.Δ.Δ.Α.], *Pressos Compania Naviera SA κατά Βελγίου* της 20.11.1995, *Pine Valley Development κατά Ιρλανδίας* της 2.11.1991, *Γεωργιάδης κατά Ελλάδος* της 28.3.2000, ΣτΕ 3739/1999, Ε.Δ.Κ.Α. ΜΒ', σελ. 16). Η απαίτηση κληρονόμων συνταξιούχου για οφειλόμενες συντάξεις (έστω και αν δεν έχει ακόμη αναγνωρισθεί), η οποία, όμως, έχει ήδη γεννηθεί και, επομένως, αποτελεί από τη γέννησή της στοιχείο της περιουσίας τους, δεν επιτρέπεται να περιορισθεί κατά τρόπο που να αναιρείται ή να καθίσταται ανενεργός η άσκησή της αν δεν συντρέχουν λόγοι πραγματικού δημόσιου συμφέροντος, οι οποίοι να δικαιολογούν τον περιορισμό της. Και αυτό γιατί, ενδεχομένως, δύναται να οδηγήσει σε αντίθεση προς το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., αφού μπορεί να κριθεί ότι τείνουν σε αδικαιολόγητη αποστέρηση προστατευόμενου από αυτό περιουσιακού αγαθού, δεδομένου ότι στο Νσχ δεν παρατίθενται λόγοι δημόσιου συμφέροντος οι οποίοι να δικαιολογούν τον περιορισμό του ανωτέρω δικαιώματος. Προκειμένου, επομένως, να εναρμονισθεί η συνολική ρύθμιση με τα νομολογιακά δεδομένα του Ε.Δ.Δ.Α., θα ήταν ενδεχο-

μένως σκόπιμο να γίνει δεκτή η διατυπωθείσα στα πρακτικά της 1ης ειδικής συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 18.8.2006 γνώμη, έτσι ώστε να καταργηθεί γενικά η εξαμηνιαία παραγραφή και να ισχύσουν οι γενικές περί διετούς παραγραφής διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 61 του Κ.Π.Σ.Σ. για όλους τους κληρονόμους, ανεξάρτητα αν είναι δικαιούχοι ή μη της (κατά μεταβίβασης) σύνταξης.

Αθήνα, 13.11.2006

Οι εισηγητές
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Ευρωπαϊκών Μελετών
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Επ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών