

Ασφαλιστικό, μέρος Γ΄: διάβρωση δια της δικαστικής οδού

Σειρά προσφυγών συνταξιούχων του Δημοσίου κατά του πτυχών του νόμου Κατρούγκαλου ενδέχεται σύντομα να φέρει την κυβέρνηση προ δύσκολων αποφάσεων.



Γιάννης Παλαιολόγος

Insidestory.gr, 13/05/2026

Στα δύο πρώτα μέρη της έρευνάς μας για το Ασφαλιστικό, επιχειρήσαμε να δώσουμε τη γενική εικόνα ενός συστήματος που παραμένει δαπανηρό και υπερβολικά εξαρτημένο από το κράτος, αλλά που, χάρη στις μεταρρυθμίσεις (κυρίως) της περιόδου των μνημονίων, παραμένει προς το παρόν σε βιώσιμη τροχιά.

Υπάρχει ωστόσο μία βόμβα στα θεμέλιά του, που συνδέεται με τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων και την πρόσφατη σχετική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αν η νομολογία αυτή επιβεβαιωθεί, η κυβέρνηση θα βρεθεί αντιμέτωπη με τετελεσμένα που ενδεχομένως συνεπάγονται μείζονες δημοσιονομικές συνέπειες. Οι πολίτες, παράλληλα, θα αντιμετωπίσουν ξανά το ερώτημα, που προέκυψε με οξύ τρόπο επί ημερών του κατακερματισμένου προ κρίσης Ασφαλιστικού: υπάρχουν κάποιοι συνταξιούχοι που είναι παιδιά ενός ανώτερου Θεού;

Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η επίμαχη απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι [η 695/2024](#), που εκδόθηκε από το έκτο τμήμα τον Μάιο του 2024, κατόπιν προσφυγής δύο επίτιμων αρχηγών ΓΕΝ, ενός επίτιμου αρχηγού ΓΕΣ και ενός επίτιμου αρχηγού ΓΕΑ. Σύμφωνα με αυτήν, η σύνταξη των «υψηλά αμειβόμενων» στρατιωτικών δεν μπορεί να είναι χαμηλότερη από το 60% του μισθού με τον οποίο αφυπηρέτησαν. Η τελική

απόφαση, ωστόσο, έχει παραπεμφθεί στην Ολομέλεια του σώματος, κατόπιν έφεσης του ΕΦΚΑ. Σύμφωνα με πληροφορίες του inside story, αναμένεται να κριθεί ως το τέλος του έτους.

Η απόφαση 695 βασίστηκε σε προηγούμενη απόφαση της Ολομέλειας του ΕΣ, την 2020/2020 (κι αυτή επί προσφυγής συνταξιούχου στρατιωτικού). Σύμφωνα με την απόφαση: «Το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των επιφορτισμένων με την ευθύνη άσκησης δημόσιας εξουσίας ή λειτουργίας υπηρεσιακών παραγόντων δεν είναι συνάρτηση μόνον ενός *minimum* επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, για την περίοδο του βίου τους μετά την αποχώρησή τους από την υπηρεσία, αλλά συναρτάται, επίσης, με την υπηρεσιακή τους ιδιότητα, ως εγγενές στοιχείο αυτής, διασφαλίζοντας, ως θεσμική εγγύηση, τη σύνταξη των ανωτέρω, ως συνέχεια του μισθού τους και σε εύλογη αναλογία προς αυτόν, προκειμένου, ενόσω ακόμη φέρουν την εν λόγω ιδιότητα, να μην υπόκεινται σε αθέμιτη επιρροή από εξωγενείς στη δημόσια υπηρεσία παράγοντες».



Η πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Σωτηρία Ντούνη. [Κώστας Τζούμας/Eurokinissi]

Η σχετική νομοθεσία, προσαρμοζόμενη στην απόφαση του ν. 1891/2019 του Συμβουλίου της Επικρατείας, προβλέπει ότι το ανταποδοτικό μέρος της κύριας σύνταξης δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% του μέσου όρου των τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένων αποδοχών επί των οποίων έχουν καταβληθεί εισφορές. (Ο 4387/2016 –νόμος Κατρούγκαλου– είχε αρχικά θέσει ως ανώτατο όριο το 42,8% για 40 έτη ασφάλισης, που το ΣτΕ έκρινε ως μη συνταγματικά ανεκτό, καθώς δεν διασφάλιζε την αξιοπρεπή διαβίωση των συνταξιούχων.) Η απόφαση του ΣτΕ αφορούσε όλους τους συνταξιούχους, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων.

Η απόφαση του ΕΣ, εξηγεί η Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, καθηγήτρια της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, υπονομεύει αποφασιστικά τον ν. 4387/2016. Όπως γράφει η Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη σε άρθρο της στην επιθεώρηση «Νομικές Συμβολές», η νομολογία του ΕΣ καταργεί έμμεσα αλλά σαφώς το ενιαίο του υπολογισμού της σύνταξης «σε δύο βασικά σημεία»: τις συντάξιμες αποδοχές (αντικαθιστώντας, στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων, τον τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο μέσο όρο με τον τελικό μισθό) και το ποσοστό αναπλήρωσης (60% αντί για 50%). Το αποτέλεσμα, σημειώνει η Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, είναι «η επιστροφή στις παθογένειες που οδήγησαν στην κρίση της δεκαετίας 2010-2019».

Σύμφωνα με δικαστικές πηγές, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αποδεχθεί τη συνταγματικότητα του νόμου Κατρούγκαλου και περιορίζεται στις κρίσεις του για τις προσφυγές συνταξιούχων του Δημοσίου σε «οριακό έλεγχο» βάσει της έννοιας της «εύλογης αναλογίας». Με άλλα λόγια, θα δικαιώσει μόνο προσφεύγοντες που μπορεί να δείξουν ότι υπήρξε «κατάδηλη παράβαση» της «εύλογης αναλογίας» μισθού και σύνταξης.

Η συνταγματική βάση

Στην ανάλυσή της, η Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη –που ειδικεύεται στη νομική πτυχή της κοινωνικής ασφάλισης– σημειώνει: «Προβληματίζει ιδιαίτερο το ότι το σκεπτικό που καθιέρωσε το Μισθοδικείο και ακολούθησε το Ελεγκτικό Συνέδριο για τους δικαστικούς λειτουργούς, προκειμένου να διασφαλίζεται η συνταγματικά καθιερωμένη προσωπική και λειτουργική τους ανεξαρτησία που καθιερώνει το άρθρο 87 παρ.1, επεκτείνεται ουσιαστικά στο σύνολο των δημόσιων υπαλλήλων (πολιτικών και στρατιωτικών) μέσω της θεωρίας του συνταγματικά προστατευόμενου θεσμού της δημοσιοϋπαλληλίας».

Το Μισθοδικείο, με δύο αμετάκλητες αποφάσεις του (1-4/2018, 255/2021), έκρινε ότι οι δικαστικοί λειτουργοί, για να διασφαλιστεί η «προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία» τους, πρέπει να λαμβάνουν συντάξεις όχι χαμηλότερες από το 60% του μισθού με τον οποίο αφυπηρέτησαν. Η κυβέρνηση δεν έχει συμμορφωθεί ακόμα με τις αποφάσεις αυτές.

Σύμφωνα με το άρθρο 22 (παράγραφος 5) του Συντάγματος: «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων». Το Ελεγκτικό Συνέδριο, παγίως από την έναρξη ισχύος του υφιστάμενου Συντάγματος (το 1975), θεωρεί ότι το άρθρο αυτό δεν αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους. Το ασφαλιστικό καθεστώς τους, σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου, καθορίζεται από άλλα άρθρα του Συντάγματος, όπως το 73 παρ. 2 και το 98.1 (περί αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις συντάξεις του Δημοσίου), το 80 παρ. 1, το 78 παρ. 4, το και το άρθρο 103', που εστιάζει στη μονιμότητα και το ρόλο των υπαλλήλων του κράτους (χωρίς ωστόσο να αναφέρεται στις συντάξεις τους).

Το σκεπτικό της ειδικής μεταχείρισης εξέφρασε ο σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Κωνσταντίνος Εφεντάκης, στην εισήγησή του στην εκδήλωση της «Διανέοσις» για τη συνταγματική αναθεώρηση και το κοινωνικό κράτος τον περασμένο Ιούνιο. Ο Εφεντάκης αναφέρθηκε στους λόγους που το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος (το Μισθοδικείο) έκρινε υπέρ των εγγυήσεων για συνταξιοδοτικές παροχές για τους δικαστικούς που θα διασφαλίσουν ότι δεν θα περιέλθουν σε «ουσιωδώς δυσμενέστερη θέση» αφού αφυπηρητήσουν.

Ο σύμβουλος του ΕΣ σημειώνει στη συνέχεια ότι αυτά που το Ειδικό Δικαστήριο δέχτηκε σχετικά με τους δικαστικούς λειτουργούς «δεν αποκλείεται [...] να ισχύουν, σε κάποιον βαθμό, και για άλλες κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων. Οπωσδήποτε για εκείνες τις κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, που, ως εκ της ανάθεσης σε αυτούς της εθνικής άμυνας και της δημόσιας τάξης ή της από μέρους τους διαχείρισης θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η παιδεία και η υγεία –τους στρατιωτικούς, δηλαδή, τους πανεπιστημιακούς λειτουργούς και τους ιατρούς του Εθνικού Συστήματος Υγείας–, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει νομολογήσει ότι, αν και συνταγματική ρύθμιση περί των αποδοχών τους, αντίστοιχη της διάταξης του άρθρου 88 παρ. 2 για τους δικαστικούς λειτουργούς, δεν υφίσταται, δικαιούνται ωσαύτως, κατά το Σύνταγμα, ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης».

Σε κάποιο βαθμό, προσθέτει ο Εφεντάκης, ίσως η νομολογία αυτή αφορά και «τους δημοσίους υπαλλήλους εν γένει, τους οποίους ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε υπηρέτες του Λαού» [σ.σ.: στο άρθρο 103].

Οι υποστηρικτές της σχετικής νομολογίας του ΕΣ επικαλούνται, μεταξύ άλλων, και απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ (την c-559/2007). Η (καταδικαστική για την Ελλάδα) απόφαση αυτή, ισχυρίζονται, συνεπικουρεί την ερμηνεία ότι το συνταξιοδοτικό των δημοσίων υπαλλήλων δεν αποτελεί κοινωνική αλλά επαγγελματική ασφάλιση. Η Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, στην ανάλυσή της στις «Νομικές Συμβολές», απορρίπτει την ερμηνεία αυτή της απόφασης της ΔΕΕ, η οποία, όπως εξηγεί, αφορά θέματα ισότητας των φύλων και όχι διαφορετικής φύσης των συνταξιούχων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα.

«Νομολογιακή κατασκευή»

Μιλώντας στο inside story, η καθηγήτρια του ΕΚΠΑ κάνει λόγο για «νομολογιακή κατασκευή» του Ελεγκτικού Συνεδρίου. «Κάνουν αυτήν την αναφορά [οι δικαστές του ΕΣ], ότι η σύνταξη για τους δημοσίους υπαλλήλους είναι “συνέχεια του μισθού” Δεν βλέπω γιατί αυτό να ισχύει μόνο για τους δημοσίους υπαλλήλους· αν ισχύει, ισχύει για όλους τους συνταξιούχους».

Η ιδέα ότι το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων είναι κάτι ξεχωριστό από αυτό των εργαζόμενων του ιδιωτικού τομέα «είχε κάποιο νόημα

πριν το 1992 και τον νόμο Σιούφα, με τον οποίον κατέστη σαφές ότι το κράτος, ως εργοδότης, πληρώνει εισφορές για τους δημοσίους υπαλλήλους», λέει η Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη. Η τάση έκτοτε, σημειώνει, ήταν προς την εξομοίωση του ασφαλιστικού καθεστώτος του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Το αποκορύφωμα ήταν ο νόμος Κατρούγκαλου, όπως εξηγεί η καθηγήτρια του ΕΚΠΑ, με τον οποίο δημιουργήθηκε ένα σύστημα με ενιαίους κανόνες, χωρίς διαχωρισμούς και ειδικές προνομιακές κατηγορίες.

Η εφαρμογή του ν. 4387/2016 οδήγησε σε διόρθωση του δείκτη ανταποδοτικότητας των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων. Ως τότε, όπως φαίνεται από [μελέτη](#) της τότε αντιπροέδρου της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, Μαριάννας Παπαμιχαήλ, χρηματοδοτούνταν δυσανάλογα από τον κρατικό προϋπολογισμό, επιβαρύνοντας άλλες ομάδες ασφαλισμένων.

«Όλοι εργαζόμαστε, όλοι πληρώνουμε εισφορές, ώστε να λάβουμε μία σύνταξη που να ανταποκρίνεται σε κάποιο βαθμό στις αποδοχές του εργάσιμου βίου μας», λέει στο inside story η Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη. «Δεν υπάρχει τίποτα στο Σύνταγμα που να δικαιολογεί υψηλότερη αναπλήρωση για τους δημοσίους υπαλλήλους».

«Η πίεση θα είναι τεράστια»

Τι θα συμβεί, λοιπόν, αν η Ολομέλεια επικυρώσει την 695/2024; Ποιες θα είναι οι δημοσιονομικές συνέπειες; Και τι επιλογές θα έχει ο νομοθέτης;

«Κατά τη γνώμη μου, το επιπλέον κόστος θα πρέπει να το καλύψουν οι ίδιοι οι ασφαλισμένοι του Δημοσίου, που θα ωφεληθούν, με αύξηση των εισφορών τους», λέει η Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη. Υπάρχει, όπως σημειώνει η καθηγήτρια του ΕΚΠΑ, και η άλλη, πιο καθαρή (αλλά χρονοβόρα) λύση: μία συνταγματική τροπολογία, που θα ξεκαθαρίσει ότι οι εργαζόμενοι στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα υπάγονται στο ίδιο καθεστώς. Η λύση αυτή υπαγορεύεται και από το γεγονός ότι η νομολογία του ΕΣ στο ζήτημα αυτό δεν συμπορεύεται με αυτήν του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, καθώς το Συμβούλιο της Επικρατείας (απόφαση 1880/2019) δέχεται επί της αρχής ότι το άρθρο 22 καλύπτει και τους υπαλλήλους του Δημοσίου.

Τι μέρος όμως του εργατικού δυναμικού του Δημοσίου αφορά η 695; «Η απόφαση είναι πολύ ασαφής όσον αφορά τον βαθμό των υπαλλήλων στον οποίον αναφέρεται. Ποιοι είναι οι “υψηλά αμειβόμενοι” στους οποίους αναφέρεται; Είναι μόνο οι αρχιπλοίαρχοι, π.χ., ή είναι και οι πλοίαρχοι; Είναι μόνο οι στρατηγοί; Είναι οι συνταγματάρχες; Είναι οι ταγματάρχες;» λέει η Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη.

Επιπλέον, όπως σημειώνει, «δεν υπάρχουν διατάξεις στο Σύνταγμα που να διαφοροποιούν τους στρατιωτικούς από άλλες κατηγορίες δημοσίων

υπαλλήλων», άρα αν εφαρμοστεί, θα υπάρξει κύμα προσφυγών από πολλές άλλες κατηγορίες συνταξιούχων του Δημοσίου.

«Το αίτημα και η πίεση να επεκταθεί θα είναι τεράστια», λέει. «Εγώ η ίδια, που επιχειρηματολογώ εναντίον της λογικής αυτής, αν εφαρμοστεί, θα είμαι η πρώτη που θα κάνω αίτηση όταν συνταξιοδοτηθώ για ποσοστό αναπλήρωσης 60%».

Πέρα από το προφανές –και δυνητικά επείγον– δημοσιονομικό ζήτημα, επίσης, τίθεται ένα σοβαρό θέμα δικαιοσύνης. Όπως σημειώνει στο άρθρο της η Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, με την απόφαση αυτή «δημιουργούνται δύο διακριτές κατηγορίες ασφαλισμένων».

Οι μισθωτοί και αυτό-απασχολούμενοι, «που ζουν σε ένα εργασιακά επισφαλές περιβάλλον», θα δικαιούνται χαμηλότερο ποσοστό ανταπόδοσης από τους δημοσίους υπαλλήλους με την «προνομιακή εργασιακή τους σχέση με το Δημόσιο». Αυτό, σημειώνει, παρ' ότι αμφότερες οι κατηγορίες εργαζομένων πληρώνουν τις ίδιες εισφορές και αντιμετωπίζουν τους ίδιους κινδύνους μετά τη συνταξιοδότησή τους.

Δικαστικές πηγές αναγνωρίζουν ότι η απόφαση του έκτου τμήματος (η 695) πάσχει από ασάφεια. Εκφράζουν, δε, την προσδοκία, ότι η Ολομέλεια θα παράσχει διαύγεια περιορίζοντας τις πιθανές δημοσιονομικές επιπτώσεις – για παράδειγμα θέτοντας το όριο αναπλήρωσης του 60% επί των μέσων συντάξιμων αποδοχών, όχι του τελικού μισθού, ή και συναρτώντας το ποσοστό με τα έτη του εργασιακού βίου.

Αν η προσδοκία αυτή δεν επαληθευτεί, το Ασφαλιστικό ενδέχεται να επανέλθει δυναμικά στα πρωτοσέλιδα.

Τα όρια της αλληλεγγύης

Το Ελεγκτικό Συνέδριο –που έχει δικαιοδοσία μόνο για τις συντάξεις του Δημοσίου– δεν άργησε πολύ μετά την ψήφιση του 4387 για να δείξει ότι δεν συμερίζεται το πνεύμα του. Το 2017, με την απόφαση 244, έκρινε ότι δεν ήταν συνταγματική η επιβολή εισφοράς αλληλεγγύης στους συνταξιούχους του Δημοσίου (βάσει του ν. 3863/2010) για να καλύψει τα ελλείμματα των –συγχωνευμένων πλέον– ταμείων του ιδιωτικού τομέα. Η απόφαση αυτή αφορούσε την περίοδο ως την 31.12.2018.

Όπως γράφει στο άρθρο της στις «Νομικές Συμβολές» η Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη: «Με απλά λόγια οι συνταξιούχοι του Δημοσίου είναι ξένοι (κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου) προς το σύστημα ασφάλισης του ιδιωτικού τομέα και δεν νοείται επιβάρυνσή τους με βάση την αρχή της ασφαλιστικής αλληλεγγύης».

Στη συνέχεια, ωστόσο, (απόφαση 1477/2021) το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε συνταγματική την επιβολή της εισφοράς σε συνταξιούχους του Δημοσίου μετά την 1.1.2019. Όπως αναφέρεται στην απόφαση, η παρακράτηση της ΕΑΣ από τις

συντάξεις των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, γίνεται για την ενίσχυση του ΑΚΑΓΕ, ως «Αποθεματικού Εθνικής Σύνταξης που έχει συσταθεί για τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος» (και όχι ως επιβάρυνση για την κάλυψη των ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης).