



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

ΠΟΡΙΣΜΑ

(Ν. 3094/2003 "Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις", Άρθρο 4 § 6)

ΑΡΙΘ. ΠΡΩΤ.:134604

ΘΕΜΑ: « Καταβολή, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3845/2010, των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας στους συνταξιούχους που λαμβάνουν σύνταξη το ποσό της οποίας είναι μικρότερο των 400,00 ευρώ.»

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Ιωάννης Σακέλλης

Ειδικοί Επιστήμονες: Γιάννης Κωστής, Αναστασία Τοπαλίδου, Αριστείδης Αλέστας

ΜΑΙΟΣ 2011

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, κατά το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ.6 του Ν. 3094/2003 και 4 παρ.4 του Π. Δ. 273/1999, εξέτασε το θέμα της καταβολής των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου τρίτου παρ. 10 – 15 του ν. 3845/2010.

Αρχικά, από την εξέταση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, των σχετικών εγκύκλιων οδηγιών που εκδόθηκαν από τους αρμόδιους φορείς, αλλά και τις τηλεφωνικές επαφές που είχαν επιστήμονες της Αρχής με στελέχη της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, της Διοίκησης του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, του ΟΑΕΕ και του ΝΑΤ, προέκυψαν ορισμένες σκέψεις και προτάσεις οι οποίες τέθηκαν υπόψη των αρμοδίων Υπηρεσιών τόσο της Γ.Γ.Κ.Α., όσο και των εμπλεκόμενων Ασφαλιστικών Ταμείων (ΙΚΑ– ΕΤΑΜ, Ο.Α.Ε.Ε., Ν.Α.Τ.) με την υπ' αριθμ. 134604/49919/24.11.2010 πορισματική επιστολή και την υπ' αριθμ.134604/47707/14.2.2011 νεώτερη υπενθυμιστική, οι οποίες ωστόσο παραμένουν αναπάντητες.

Ως εκ τούτου, μετά την ολοκλήρωση της σχετικής έρευνας, ο Συνήγορος του Πολίτη, προβαίνει στη σύνταξη του παρόντος Πορίσματος, το οποίο σας γνωστοποιεί αρμοδίως.

1. Εισαγωγή – Το υπό εξέταση ζήτημα

Η Αρχή κατέστη κοινωνός ερωτημάτων και διαμαρτυριών συνταξιούχων φορέων κύριας ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, καθώς επίσης και του Ν.Α.Τ., οι οποίοι λαμβάνουν μειωμένη σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας ή σύνταξη λόγω θανάτου, ποσού μικρότερου των 400 ευρώ, οι οποίοι θεωρούν ότι κατά παράβαση του άρθρου τρίτου, παρ. 10 – 14 του ν. 3845/2010, δεν τους χορηγήθηκε το ποσόν που ορίζεται από τις ανωτέρω διατάξεις ως επίδομα αδειάς 2010, (δηλ. 200 ευρώ), Χριστουγέννων 2010, (δηλ. 400 ευρώ) και κατ' επέκταση δεν έλαβαν το αντίστοιχο επίδομα εορτών Πάσχα, στο ύψος που επακριβώς καθορίζεται στον νόμο, (200 ευρώ).

Ενδεικτικά, από αναφορά που κατατέθηκε στην Αρχή, (Φ.Υ. 134604), προκύπτει ότι σε συνταξιούχο του ΟΑΕΕ με κύρια σύνταξη ύψους 327,36 ευρώ, στην οποία δεν καταβλήθηκε, σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις, το επίδομα αδειάς ΕΚΑΣ, χορηγήθηκε, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες του ν. 3845/2010 διατάξεις επίδομα αδειάς 163,68 ευρώ, αντί του ποσού των 200 ευρώ.

Επίσης, από άλλη αναφορά, (Φ.Υ. 133958), προκύπτει ότι σε διπλοσυνταξιούχο λόγω θανάτου, (από το Ν.Α.Τ. με σύνταξη ύψους 351 ευρώ και από τον ΟΑΕΕ με σύνταξη ύψους 341 ευρώ), διεκόπη, σύμφωνα με τον νόμο, η χορήγηση του επιδόματος αδειάς από τον ΟΑΕΕ, από δε το ΝΑΤ της χορηγήθηκε επίδομα αδειάς ποσού 181,43 ευρώ.

2. Νομοθετικό πλαίσιο

Σύμφωνα με το ν. 3845/2010, άρθρο τρίτο, παρ. 10 – 15 ορίζεται ότι:

«10. Τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδειάς που προβλέπονται από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης για τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, με εξαίρεση τους συνταξιούχους του Ο.Γ.Α., χορηγούνται εφόσον ο

δικαιούχος έχει υπερβεί το 60ό έτος της ηλικίας του και το ύψος τους καθορίζεται ως εξής:

- α) Το επίδομα εορτών Χριστουγέννων, στο ποσό των τετρακοσίων (400) ευρώ.
- β) Το επίδομα εορτών Πάσχα, στο ποσό των διακοσίων (200) ευρώ.
- γ) Το επίδομα αδείας, στο ποσό των διακοσίων (200) ευρώ.

11. Από το όριο ηλικίας που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο εξαιρούνται όσοι εξ ιδίου δικαιώματος λαμβάνουν σύνταξη λόγω αναπηρίας ή με το καθεστώς των βαρέων και ανθυγιεινών ή των οικοδομικών επαγγελματιών, καθώς και οι δικαιούχοι εκ μεταβιβάσεως εφόσον οι τελευταίοι:

- α) είναι δικαιούχοι λόγω θανάτου συζύγου ή,
- β) δεν έχουν υπερβεί το 18^ο έτος ή αν σπουδάζουν, το 24^ο έτος της ηλικίας τους, ή
- γ) είναι ανίκανοι για άσκηση οποιουδήποτε βιοποριστικού επαγγέλματος σε ποσοστό μεγαλύτερο του 67%

12. Αν καταβάλλονται στο ίδιο πρόσωπο δύο κύριες συντάξεις από οποιονδήποτε ασφαλιστικό φορέα κύριας ασφάλισης, τα επιδόματα της παραγράφου 10 καταβάλλονται μόνο από τον φορέα που καταβάλλει την μεγαλύτερη σύνταξη.

13. Αν στη σύνταξη συντρέχουν περισσότεροι του ενός δικαιούχοι εκ μεταβιβάσεως, το ποσό των επιδομάτων επιμερίζεται αναλόγως στα συνδικαιούχα πρόσωπα

14 Τα επιδόματα της παραγράφου 10 δεν καταβάλλονται, εφόσον οι καταβαλλόμενες συντάξεις, συμπεριλαμβανομένων και των επιδομάτων της παραγράφου 10, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση υπερβαίνουν κατά μήνα, τα δύο χιλιάδες πεντακόσια (2.500) ευρώ. Αν με την καταβολή των επιδομάτων της παραγράφου 10, οι καταβαλλόμενες συντάξεις υπερβαίνουν το ύψος αυτό, τα επιδόματα της παραγράφου 10 καταβάλλονται μέχρι του ορίου των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ, με ανάλογη μείωσή τους.

15. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή των παραγράφων 10 έως και 14 του άρθρου αυτού.»

Συνεπώς, σύμφωνα με τον νόμο, προβλέπεται ότι **τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδείας όλων των συνταξιούχων πλην ΟΓΑ καθορίζονται, περιοριστικά, ακριβώς στο ύψος των 400, 200 και 200 ευρώ αντιστοίχως, με δύο μόνο περιορισμούς:**

α. Ο δικαιούχος να έχει υπερβεί το 60ο έτος της ηλικίας του, με τις εξαιρέσεις της παραγράφου 11 και,

β. Να μην υπερβαίνει η σύνταξή του τα 2.500 ευρώ τον μήνα. Σε περίπτωση που υπερβαίνει περικόπτονται αναλόγως τα σχετικά επιδόματα, (και αυτό, μάλιστα, συνιστά τη μόνη περίπτωση στην οποία ο νόμος αναφέρεται σε μείωση των επιδομάτων αυτών)

Για πρώτη φορά γίνεται αναφορά στους συνταξιούχους με σύνταξη κάτω των 400 ευρώ, στην κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 15 του παραπάνω άρθρου και νόμου, Κ.Υ.Α. Φ80//2010 (ΥΑ Φ80000/14254/1097 ΦΕΚ Β 1033/ 2010), όπου προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι:

«[...] Στους συνταξιούχους που λαμβάνουν μειωμένη σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας ή σύνταξη λόγω θανάτου, το ποσό της οποίας είναι μικρότερο των

400,00 ευρώ, τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας δεν μπορεί να είναι **μικρότερα** των ποσών που ελάμβαναν με βάση τις προϊσχύουσες του ν.3845/2010 διατάξεις.[...]

3. Εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων από τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης - Η υπ' αριθμ. 53/15.7.2010 εγκύκλιος του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ

Στην σχετική, υπ' αριθμ. 53/15.7.2010, εγκύκλιο του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, με την οποία παρέχονται οδηγίες εφαρμογής των διατάξεων αυτών, στο μέρος που ακριβώς αναφέρεται στους μικροσυνταξιούχους κάτω των 400 ευρώ, επαναλαμβάνεται σχεδόν κατά λέξη η σχετική παράγραφος της Κ.Υ.Α, αλλάζοντας όμως, ανεξήγητα, τη λέξη «μικρότερα» της Κ.Υ.Α. με τη λέξη «μεγαλύτερο», διαφοροποιώντας έτσι, πλήρως το νόημα της συγκεκριμένης παραγράφου, το οποίο, βεβαίως, ούτως ή άλλως κείται εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης καθώς, όπως προαναφέρθηκε, η διατύπωση του άρθρου τρίτου παρ. 10 του ν. 3845/2010, δεν καταλείπει, ως προς το ύψος των δώρων / επιδομάτων, ρυθμιστικό αντικείμενο για την προβλεπόμενη στην παράγραφο 15 του ίδιου νόμου και άρθρου, κοινή υπουργική απόφαση.

Συγκεκριμένα το σχετικό εδάφιο της εγκυκλίου του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ έχει διατυπωθεί ως εξής:

*«[...] Όσον αφορά στις περιπτώσεις συνταξιούχων οι οποίοι λαμβάνουν μειωμένη σύνταξη λόγω γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου ή με μείωση ξένων συμβάσεων, το ποσό της οποίας είναι μικρότερο των τετρακοσίων (400) ευρώ, το ποσό του επιδόματος Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας δεν μπορεί να είναι **μεγαλύτερο** του ποσού που ελάμβαναν ως δώρο Χριστουγέννων, Πάσχα και ως επίδομα αδείας με βάση τις προϊσχύουσες του Ν. 3845/2010 διατάξεις[...]*»

Συνέπεια της ανωτέρω εγκυκλίου είναι η χορήγηση του επιδόματος αδείας, στους συνταξιούχους του Ιδρύματος με συντάξιμες αποδοχές κάτω των 400 ευρώ, με βάση τις προϊσχύουσες του ν. 3845/2010 διατάξεις, γεγονός που, κατά την άποψη του Συνηγούρου του Πολίτη, αποτελεί παράβαση της νομιμότητας, όπως θα εκτεθεί αναλυτικά στη συνέχεια.

Αντίστοιχα, σε ό,τι αφορά τον ΟΑΕΕ, ναι μεν, στην αριθμ. 66/26.7.2010 σχετική εγκύκλιο του Οργανισμού δεν γίνεται καμία ιδιαίτερη αναφορά στους χαμηλοσυνταξιούχους των οποίων οι συντάξεις είναι μικρότερες του ποσού των 400 ευρώ, στην πράξη ωστόσο, όπως ενημερώθηκε η Αρχή και από το Τμήμα Πληρωμών Συντάξεων του Οργανισμού, ουδείς χαμηλοσυνταξιούχος κάτω των 400 ευρώ έλαβε το επίδομα αδείας των 200 ευρώ, όπως ορίζεται από το νόμο, αλλά του χορηγήθηκε το ποσό του επιδόματος αδείας που ελάμβανε με βάση τις προϊσχύουσες διατάξεις.

Ομοίως, στη σχετική ιστοσελίδα του ΝΑΤ με τίτλο «*Διευκρινίσεις για τη Σύνταξη Ιουλίου 2010 και του Επιδόματος Αδείας*» αναφέρεται ότι «*Συνταξιούχοι με μεικτή μηνιαία σύνταξη μικρότερη των 400 ευρώ και δικαιούχοι του επιδόματος αδείας 2010 έλαβαν επίδομα ίσο με το ποσό μισής μηνιαίας σύνταξης*»

4. Η άποψη του Συνηγούρου του Πολίτη

α. Διασταλτική ερμηνεία του νόμου

Όπως προαναφέρθηκε, από τη διατύπωση του άρθρου τρίτου, παρ. 10 του ν. 3845/2010, ορίζεται με σαφήνεια το ύψος στο οποίο, **κατά απόλυτα ποσά**, διαμορφώνονται τα σχετικά επιδόματα, τα οποία καθορίζονται, επακριβώς, στο ποσό των 200 ευρώ για το επίδομα εορτών Πάσχα και αδείας και 400 ευρώ για το

επίδομα εορτών Χριστουγέννων, **για όλους** τους συνταξιούχους και βοηθηματούχους **όλων** των φορέων κύριας ασφάλισης, πλην ΟΓΑ.

Οι δε εξαιρέσεις, ή οι ειδικές περιπτώσεις, που προβλέπονται ρητά στο νόμο, αφορούν, κυρίως, το όριο ηλικίας, τις εξαιρέσεις της παραγράφου 11, την καταβολή των σχετικών ποσών σε περίπτωση συρροής συντάξεων, τον επιμερισμό τους σε περίπτωση συνδικαιούχων σύνταξης εκ μεταβίβασης, καθώς επίσης και τη μη καταβολή των ανωτέρω ποσών στους δικαιούχους, οι συντάξιμες αποδοχές των οποίων υπερβαίνουν τα 2.500 ευρώ ή την αντίστοιχη μείωση των σχετικών επιδομάτων έτσι ώστε συνυπολογιζόμενα στις μηνιαίες αποδοχές τους, αυτές να μην ξεπερνούν τις 2.500 ευρώ.

Συνεπώς, ως εξαιρέσεις στον γενικότερο κανόνα δεν επιδέχονται διασταλτικής ερμηνείας.

Δηλαδή, η περιοριστική αναφορά σε συγκεκριμένες εξαιρέσεις από τα καταβαλλόμενα ποσά με βάση το νέο νόμο, οδηγεί με ασφάλεια, στο συμπέρασμα ότι η ομάδα των συνταξιούχων με συντάξιμες αποδοχές χαμηλότερες των 400 ευρώ μηνιαίως, αφού δεν μνημονεύεται, ρητά, στον νόμο, δεν εξαιρείται από την καταβολή των επιδομάτων, όπως καθορίζονται σε αυτόν.

Στην περίπτωση που ο νομοθέτης επιθυμούσε οι συνταξιούχοι που λαμβάνουν συντάξεις κάτω των 400 ευρώ, να συνεχίσουν να λαμβάνουν τα επιδόματα που ελάμβαναν με βάση τις προϊσχύουσες του ν. 3845/2010 διατάξεις, (δηλαδή επιδόματα χαμηλότερου ύψους από το προσδιορισμένο) **αυτό, είτε θα το όριζε ρητά στο σχετικό άρθρο του νόμου, εισάγοντας μια επιπλέον εξαίρεση**, είτε, (εάν σκόπευε να το αφήσει για ρύθμιση στην Κ.Υ.Α. της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 15 του ίδιου άρθρου), θα διατύπωνε με διαφορετικό τρόπο τη σχετική διάταξη που αναφέρεται στο ύψος των επιδομάτων, κάνοντας χρήση π.χ. της λέξης «έως» (400 ευρώ για το επίδομα εορτών Χριστουγέννων) και «έως» (200 ευρώ για τα επιδόματα εορτών Πάσχα και αδείας) .

Η σαφήνεια όμως της διατύπωσης, «„καθορίζεται [...] στο ποσό των 400 ευρώ...» και «...στο ποσό των διακοσίων ευρώ...» δεν αφήνει αμφιβολίες ως προς το ύψος των καταβλητέων ποσών, τα οποία καθορίζονται με ενιαίο και σαφή τρόπο για όλους τους συνταξιούχους, πλην ΟΓΑ, αλλά ούτε και δυνατότητα διαφορετικής ρύθμισης.

Συνεπώς παραμένει ζητούμενο στην συγκεκριμένη έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη, το νομοθετικό πλαίσιο επί του οποίου βασίζεται τόσο η προαναφερθείσα εγκύκλιος, όσο και η ακολουθούμενη πρακτική.

β. Η Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3845/2010

Περαιτέρω, προκειμένου να ανιχνευθεί ενδελεχώς η βούληση του νομοθέτη, διερευνάται η Αιτιολογική Έκθεση του νόμου.

Από το οικείο λοιπό χωρίο της Έκθεσης αυτής προκύπτει με σαφήνεια ότι τους δύο μόνους περιορισμούς που πρόβλεψε ο νομοθέτης, και τους αναφέρει ρητά, είναι το ηλικιακό κριτήριο των 60 ετών (με τις αναφερόμενες εξαιρέσεις), και το εισοδηματικό, δηλ. η σύνταξη να μην υπερβαίνει τα 2.500 ευρώ. Αποκλειστικά και μόνο, όπως προαναφέρθηκε, στην περίπτωση αυτή ο νομοθέτης προβλέπει ανάλογη περικοπή των επιδομάτων. Ουδεμία άλλη περίπτωση περικοπής των ποσών των επιδομάτων προβλέπεται.

Συγκεκριμένα στην Αιτιολογική Έκθεση του υπό συζήτηση σχεδίου νόμου, αναγράφεται:

«Το επίδομα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδείας που καταβάλλεται σε όλους τους συνταξιούχους, από το δημόσιο ή τα ασφαλιστικά ταμεία κύριας ασφάλισης, καθορίζεται στο ύψος των 400 ευρώ για το επίδομα Χριστουγέννων και 200 ευρώ για το δώρο Πάσχα και το επίδομα αδείας αντίστοιχα. Στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης δεν εμπίπτουν οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ. Για την χορήγηση των επιδομάτων αυτών τίθενται δύο περιορισμοί:[...]¹

Άλλωστε, όπως αναφέρεται αμέσως παρακάτω, υπάρχει σαφώς διατυπωμένη ακόμη και στο σχέδιο προγράμματος για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης, «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», που έχει προσαρτηθεί στον νόμο, πρόβλεψη – δέσμευση για την υιοθέτηση «ενός νέου ενιαίου επιδόματος 800 ευρώ ετησίως» ως αντιστάθμισμα της περικοπής όλων των άλλων επιδομάτων.

γ. Η πρόβλεψη δέσμευσης για, στοιχειώδη έστω, προστασία των μικροσυνταξιούχων στο πλαίσιο ακόμα και του «Μνημονίου»

Οι περιπτώσεις των συνταξιούχων με σύνταξη μικρότερη των 400 ευρώ και των διπλοσυνταξιούχων, των οποίων κάθε μία από τις χορηγούμενες συντάξεις κινείται κάτω από τα 400 ευρώ.

Κατά την διάρκεια των τηλεφωνικών επαφών που είχαν στελέχη της Αρχής, στο πλαίσιο της σχετικής έρευνας, με τα αρμόδια υπηρεσιακά στελέχη, η υιοθέτηση του προαναφερθέντος τρόπου εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, αιτιολογήθηκε, από τους περισσότερους, με το επιχείρημα ότι ο τρόπος αυτός εφαρμογής, έστω και αν δεν βρίσκεται σε αρμονία με τη γραμματική διατύπωση του νόμου, εν τούτοις είναι σύμφωνος με την πραγματική βούληση του νομοθέτη του νόμου για τα «μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη – μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», η οποία δεν είναι άλλη από την δημοσιονομική προσαρμογή με την μείωση και των συντάξεων.

Συνεπακόλουθα, σύμφωνα με τον παραπάνω ισχυρισμό, δεν είναι δυνατόν, κατ' εφαρμογή των συγκεκριμένων διατάξεων, να αυξηθεί, αντί να μειωθεί συγκεκριμένο χορηγούμενο επίδομα.

Εν τούτοις, πέραν του γεγονότος ότι μια τέτοια διασταλτική ερμηνεία δεν απορρέει από αυτές καθαυτές τις διατάξεις του νόμου, υπογραμμίζεται ότι και στο Παράρτημα III, «Ελλάδα – Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» που προσαρτήθηκε στον ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65/Α/6.5.2010), και στο Κεφάλαιο «Οικονομικές Πολιτικές», παράγραφος 8, (όπου προβλέπονται τα μέτρα στοιχειώδους προστασίας των πιο ευάλωτων ομάδων στο πλαίσιο της δέσμευσης της κυβέρνησης για δίκαιη κατανομή του κόστους προσαρμογής) αναφέρεται, σχετικά με τα μέτρα προστασίας των χαμηλόμισθων από τις μειώσεις των συντάξεων ότι,

«η απάλειψη της 13^{ης} και 14^{ης} σύνταξης αντισταθμίζεται για όσους λαμβάνουν λιγότερο από 2.500 ευρώ μηνιαίως με την υιοθέτηση ενός νέου ενιαίου επιδόματος 800 ευρώ ετησίως.»

Συνεπώς και από τη σχετική αναφορά του «Μνημονίου»², προκύπτει σαφώς η πρόβλεψη χορήγησης ενός ενιαίου επιδόματος συγκεκριμένου ύψους, ως μέτρο

¹ Οι υπογραμμίσεις δικές μας

² Αλλά και από την σχετική αναφορά στην Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ των Κρατών Μελών των οποίων το νόμισμα είναι το ευρώ και της Ελληνικής Δημοκρατίας της 8^{ης} Μαΐου 2010, όπου επαναλαμβάνεται η ίδια ακριβώς δέσμευση

προστασίας των μικροσυνταξιούχων και ως μερικό αντιστάθμισμα των γενικότερων μειώσεων. **Η περαιτέρω μείωση του ενιαίου αυτού επιδόματος, δεν μνημονεύεται πουθενά αλλού παρά μόνο στην επίμαχη εγκύκλιο του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ.**

Άλλωστε, εάν αυτό το επίδομα – οικονομικό αντιστάθμισμα, προβλέφθηκε για όλους τους συνταξιούχους μεταξύ 400 και 2.500 ευρώ μηνιαίως, με ποια λογική τούτο μειώνεται στους πολίτες των οποίων η σύνταξη είναι χαμηλότερη ακόμη και από 400 ευρώ μηνιαίως, στους οποίους, σημειωτέον, παύει πλέον να χορηγείται και το 13^ο και 14^ο ΕΚΑΣ.

Επί πλέον, με ποια λογική, στους διπλοσυνταξιούχους, των οποίων κάθε μία από τις συντάξεις υπολείπεται των 400 ευρώ, δεν χορηγείται ολόκληρο το παραπάνω επίδομα - οικονομικό αντιστάθμισμα, (που θα ελάμβαναν εάν το άθροισμα των συντάξεων χορηγείτο από έναν μόνο φορέα). Είναι κρίσιμο να σημειωθεί, ότι στην ομάδα αυτή των συνταξιούχων, αφενός καταργούνται τα επιδόματα, που αντιστοιχούν στην μικρότερη σύνταξη, αφετέρου λαμβάνουν το επίδομα, που αντιστοιχεί στην μεγαλύτερη σύνταξη, υπολογιζόμενο με τις προϊσχύουσες διατάξεις, η οποία όμως ούσα μικρότερη των 400 ευρώ, επιφέρει συνολικό επίδομα, μικρότερο όχι μόνο από αυτό που ελάμβαναν παλαιότερα, αλλά και από το ενιαίο, ετήσιο, των 800 ευρώ που προβλέπεται, κατά τα ανωτέρω, να χορηγείται σε όλους συνταξιούχους.

Τούτο όμως είναι παράδοξο, αφού στην περίπτωση αυτή, οι συγκεκριμένοι διπλοσυνταξιούχοι, με τις ιδιαίτερα χαμηλές συνολικές απολαβές, φαίνεται ότι, για κάποιο λόγο, «τιμωρούνται», επειδή λαμβάνουν σύνταξη από δύο φορείς, αφού με το ίδιο ακριβώς ποσό σύνταξης, ή και μικρότερο, εάν τους χορηγείτο από έναν μόνο φορέα, θα ελάμβαναν, πλήρως, το ενιαίο επίδομα των 800 ευρώ ετησίως. Και μάλιστα, παρά την ρητή διάταξη του νόμου, σύμφωνα με την οποία, όπως προαναφέρθηκε, «*αν καταβάλλονται στο ίδιο πρόσωπο δύο κύριες συντάξεις από οποιονδήποτε ασφαλιστικό φορέα κύριας ασφάλισης, τα επιδόματα της παραγράφου 10³ καταβάλλονται μόνο από τον φορέα που καταβάλλει την μεγαλύτερη σύνταξη*».

Ενδεικτικά, ένας μονοσυνταξιούχος με ποσό σύνταξης ύψους 691 ευρώ, (όσο δηλ. το συνολικό ποσό σύνταξης που χορηγείται, και από τους δύο φορείς, στην διπλοσυνταξιούχο, που αναφέρουμε στην εισαγωγή του παρόντος), έλαβε επίδομα αδείας 200 ευρώ, η συγκεκριμένη όμως, επειδή η σύνταξή της καταβάλλεται από δύο φορείς, έλαβε επίδομα αδείας, μόλις, 181,43 ευρώ.

δ. Ακόμα και με τη χορήγηση ολόκληρων των επιδομάτων, συνολικά, τα αντίστοιχα χορηγούμενα ποσά παραμένουν μικρότερα των ποσών που χορηγούνταν με τις προϊσχύουσες του ν. 3845/2010 διατάξεις.

Υπογραμμίζεται ότι, σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν χορηγηθεί ολόκληρο το ετήσιο επίδομα των 800 ευρώ στους συνταξιούχους κάτω των 400 ευρώ μηνιαίως, ή στους διπλοσυνταξιούχους των οποίων η μεγαλύτερη σύνταξη είναι επίσης μικρότερη των 400 ευρώ, το συνολικά χορηγούμενο ποσό και πάλι μειώνεται, υπολειπόμενο αισθητά του ποσού που δικαιούνταν με τις προϊσχύουσες διατάξεις.

Και τούτο αφού στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής, όπως αυτή εκφράζεται με το ν. 3845/2010, επέρχεται μείωση των αντίστοιχων επιδομάτων και για τους πρώτους, αφού στερούνται παντελώς των επιδομάτων του ΕΚΑΣ που

³ Δηλαδή, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 10, α) το επίδομα εορτών Χριστουγέννων, στο ποσό των τετρακοσίων (400) ευρώ, β) Το επίδομα εορτών Πάσχα, στο ποσό των διακοσίων (200) ευρώ και γ) Το επίδομα αδείας, στο ποσό των διακοσίων (200) ευρώ.

ελάμβαναν ως δώρο αδειάς, Πάσχα και Χριστουγέννων και για τους δεύτερους (διπλοσυνταξιούχους), αφού δεν χορηγούνται πλέον τα επιδόματα που αντιστοιχούν στην μικρότερη σύνταξη.

Επί παραδείγματι, στην περίπτωση της πρώτης των ανωτέρω αναφερομένων περιπτώσεων συνταξιούχων που προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, (αυτή που λαμβάνει σύνταξη μόνο από τον ΟΑΕΕ)⁴ οι συντάξιμες αποδοχές της οποίας είναι 327,36 ευρώ μηνιαίως, η στέρηση των επιπλέον επιδομάτων του ΕΚΑΣ έχει ως αποτέλεσμα, εν τοις πράγμασι, τη μείωση του επιδόματος αδειάς ακόμη και εάν αυτό καθοριστεί, όπως η Αρχή θεωρεί νόμιμο, στο ύψος των 200 ευρώ.

Συγκεκριμένα, με τις προϊσχύουσες του ν. 3845/2010 διατάξεις, αυτή θα ελάμβανε ως επίδομα αδειάς συνολικά 278,68 ευρώ. [163,68 ευρώ (το ήμισυ δηλαδή της σύνταξής της) + 115 ευρώ (το ήμισυ του επιδόματος ΕΚΑΣ)]

Σύμφωνα με τον ακολουθούμενο σήμερα τρόπο εφαρμογής του νόμου, της χορηγήθηκε, το καλοκαίρι επίδομα, αδειάς 163, 68 ευρώ.

Ακόμα όμως και εάν της δινόταν επίδομα αδειάς ύψους 200 ευρώ, σύμφωνα με την παράγραφο 10 του άρθρου τρίτου του ν. 3845/2010, το ποσό αυτό παραμένει σημαντικά μικρότερο του ποσού των 278,68 ευρώ που έπαιρνε με τις προϊσχύουσες διατάξεις.

Περαιτέρω και στην περίπτωση της διπλοσυνταξιούχου (ΟΑΕΕ & NAT), που επίσης μνημονεύουμε στην εισαγωγή του παρόντος Πορίσματος, παρατηρείται το ίδιο φαινόμενο.

Συγκεκριμένα, η συνταξιούχος με τις προϊσχύουσες διατάξεις εισέπραττε ως επίδομα αδειάς συνολικά 351,93 ευρώ (181,43 + 170,5). Σύμφωνα με τον ακολουθητέο σήμερα τρόπο εφαρμογής του νόμου, της χορηγήθηκε, επίδομα αδειάς 181,43 ευρώ. Συνεπώς ακόμα όμως και εάν της δινόταν επίδομα αδειάς ύψους 200 ευρώ, το ποσό αυτό, και πάλι θα ήταν αισθητά μικρότερο του ποσού που της χορηγείτο με τις προϊσχύουσες διατάξεις.

Συμπερασματικά λοιπόν, ούτε το επιχείρημα ότι η χορήγηση επιδόματος αδειάς 200 ευρώ στους χαμηλοσυνταξιούχους, της συγκεκριμένης κατηγορίας, θα συνεπάγετο ουσιαστικά αύξηση των εισοδημάτων τους, (κάτι που, σύμφωνα πάντα με το επιχείρημα αυτό, δεν συνάδει με το σκοπό και τη βούληση του νομοθέτη, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής), ευσταθεί, **αφού και αυτές οι κατηγορίες συνταξιούχων υφίστανται μείωση των συγκεκριμένων αποδοχών τους**, ακόμα και με τη χορήγηση του επιδόματος αδειάς των 200 ευρώ και των αντίστοιχων ποσών ως επίδομα εορτών Πάσχα και Χριστουγέννων.

Ας σημειωθεί ότι οι κατηγορίες αυτές, είναι από τις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες συνταξιούχων, αφού στερούνται είτε το 13^ο και 14^ο ΕΚΑΣ, είτε το επίδομα που αντιστοιχεί σε μία των δύο συντάξεων, γεγονός που έχει δυσμενέστερες συνέπειες στην οικονομική τους κατάσταση σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη κατηγορία συνταξιούχων ή εργαζομένων, η δε χορήγηση του ενιαίου επιδόματος των 800 ευρώ ετησίως, θα κάλυπτε **μέρος μόνο** των επιδομάτων που λάμβαναν με τις προϊσχύουσες διατάξεις.

Ούτε τέλος μπορεί να γίνει, επιλεκτικά, επίκληση των διατάξεων που ίσχυαν πριν τον ν.3845/2010 διατάξεων, την στιγμή που ο ίδιος ο νόμος, στην προκειμένη περίπτωση καταργεί, συλλήβδην, την ισχύ τους, χωρίς να προβλέπει κάτι άλλο.

Τέλος, από τα προαναφερθέντα παραδείγματα προκύπτει με σαφήνεια ότι η επίδικη διαφορά των ποσών, (χορηγούμενων και, σύμφωνα με τον νόμο

⁴ Βλ. σχετ. στο υπ' αριθμ. 1 του παρόντος (εισαγωγή)

χορηγητέων), είναι ιδιαίτερα μικρή και συνεπώς το δημοσιονομικό όφελος από την περαιτέρω περικοπή που ακολουθείται, δεν είναι ιδιαίτερα σημαντικό.

Είναι όμως ιδιαίτερα σημαντική, αλλά και απολύτως δικαιολογημένη, η δυσφορία που αισθάνονται οι ομάδες αυτές των συνταξιούχων, με το μικρότερο εισόδημα από σχεδόν όλες τις άλλες, όταν διαπιστώνουν, ότι περικόπτεται το ισχύον τους εισόδημα περισσότερο ακόμα και από τα προβλεπόμενα τόσο στο νόμο όσο και στο περιεχόμενο του «Μνημονίου».

ε. Αντίθεση εγκυκλίου με τον προς εφαρμογή νόμο.

Με βάση τα όσα εκτέθηκαν μέχρι τώρα, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι μια εγκύκλιος δεν μπορεί να παράγει αντίθετο δίκαιο από αυτό που με σαφήνεια ορίζεται από το σχετικό νόμο. Πολύ δε περισσότερο να «αποτυπώνει» και «αποσαφηνίζει» επί τα χείρω, τον νόμο, όπως συνέβη στην περίπτωση της εγκυκλίου του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ.

Σε περίπτωση δε που συμβεί κάτι τέτοιο, τότε υφίσταται φαινόμενο παραβίασης της νομιμότητας. Και τούτο, διότι όπως είναι γνωστό, σύμφωνα με το ελληνικό δημόσιο δίκαιο, η εγκύκλιος δεν παράγει δίκαιο, και συνεπώς δεν μπορεί να δημιουργεί κανόνες, οι οποίοι μάλιστα, όπως συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση, αντιβαίνουν στις διατάξεις του νόμου επί του οποίου βασίζεται, πόσο μάλλον, όταν μια εγκύκλιος, προκαλεί έτι επαχθέστερα του νόμου αποτελέσματα για τους πολίτες. Συνεπώς, το παραγόμενο αποτέλεσμα δεν έχει επαρκή νομιμοποιητική βάση δεδομένου ότι μια εγκύκλιος αποτελεί εργαλείο της διοίκησης παρέχοντας οδηγίες για την εφαρμογή του εκάστοτε νόμου, σε καμία όμως περίπτωση δεν μπορεί να παράγει η ίδια έννομες συνέπειες.

5. Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη

Τούτων δοθέντων, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι στις εξεταζόμενες περιπτώσεις εγείρεται σοβαρό πρόβλημα το οποίο προκαλεί εύλογες ενστάσεις. Ως εκ τούτου θα ήθελε να προτείνει τα εξής:

1. Να μην εφαρμοστεί η σχετική υπ' αριθμ. 53/15.7.2010 εγκύκλιος του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ. Να εκδοθεί νέα εγκύκλιος, απολύτως εναρμονισμένη με όσα προβλέπονται στο άρθρο τρίτο παράγραφοι 10- 15 του Ν. 3845/2010.

2. Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις του νόμου να χορηγηθεί σε όλους τους συνταξιούχους, όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, των οποίων οι συντάξιμες αποδοχές είναι μικρότερες των 400 ευρώ, η διαφορά των ποσών που προκύπτει από το επίδομα αδείας 2010, το δώρο Χριστουγέννων 2010 και το επίδομα εορτών Πάσχα 2011 που έλαβαν με βάση τις προϊσχύουσες διατάξεις του ν. 3845/2010 και του ποσού των 200, 400 και 200 ευρώ, αντίστοιχα, όπως ορίζεται στον ν. 3845/2010.

Το ίδιο να ισχύσει και για όσους διπλοσυνταξιούχους έλαβαν επίδομα αδείας και δώρο Χριστουγέννων μικρότερο των 200 ευρώ και 400 ευρώ αντίστοιχα, επειδή η μεγαλύτερη των συντάξεων που τους καταβάλλονται είναι μικρότερη των 400 ευρώ.

3. Να χορηγείται, εφεξής όπως ορίζεται ρητά από τη νομοθεσία, το ποσόν 400 ευρώ ως επίδομα εορτών Χριστουγέννων, και 200 ευρώ ως επίδομα εορτών Πάσχα και αδείας σε όλους τους συνταξιούχους που λαμβάνουν σύνταξη κάτω από 400 ευρώ, αλλά και στους διπλοσυνταξιούχους των οποίων η μεγαλύτερη σύνταξη κινείται κάτω από το όριο των 400 ευρώ.

Αναμένοντας τόσο τις σκέψεις και απόψεις σας επί των ανωτέρω, όσο και τις τελικές σας αποφάσεις, σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία και παραμένω στη διάθεση σας για οποιαδήποτε πληροφορία ή διευκρίνιση θελήσετε.

Ιωάννης Σακέλλης
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη