

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Χρήστος Α. Ιωάννου

Ειδικός Επιστήμονας: Γιάννης Τσελεκίδης

23 Ιουνίου 2015
Αριθμ. Πρωτ.: 202035/24754/2015

Προς τον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών
Κύριο Δημήτρη Μάρδα

ΠΟΡΙΣΜΑ

Θέμα: Απώλεια συνταξιοδοτικού δικαιώματος λόγω πενταετούς παραγραφής

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρ. 103 § 9 του Συντάγματος και το ν.3094/2003 έγινε αποδέκτης αναφορών πολιτών που διαμαρτυρήθηκαν επειδή η Γεν. Δ/ση Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) απέρριψε τα αιτήματα τους για χορήγηση ή αναπροσαρμογή των συντάξεων τους λόγω παρέλευσης πέντε ετών από την γέννηση των αντίστοιχων δικαιωμάτων τους με αποτέλεσμα να έχουν παραγραφεί.

1. Ιστορικό

Πολίτες προσέφυγαν στην Ανεξάρτητη Αρχή διαμαρτυρόμενοι για την απόρριψη των αιτημάτων τους περί χορήγησης ή αυξητικής αναπροσαρμογής της σύνταξής τους από την Γενική Διεύθυνση Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), διότι είχε παρέλθει πενταετία από την θεμελίωση τους με αποτέλεσμα να έχουν παραγραφεί.

Ειδικότερα, σε μία περίπτωση ο πολίτης υπέβαλε αίτημα υπέβαλε το 2012 αίτημα μεταβίβασης της σύνταξης που λάμβανε από το Δημόσιο Ταμείο η σύζυγος του επειδή απεβίωσε το 1992¹. Η Δ/ση 43 Α του ΓΛΚ απέρριψε το αίτημα του πολίτη διότι παρήλθε πενταετία από την ημερομηνία που απέκτησε το δικαίωμα αυτό από τον συνδυασμό των διατάξεων της παρ. 1 του άρθρ. 4 του ν. 3408/2005, καθώς και της παρ. 3 του άρθρ. 3 του ν. 3075/2002.

Σε άλλη υπόθεση, συνταξιούχος στρατιωτικός αιτήθηκε στις 28.03.2013 την αυξητική αναπροσαρμογή της σύνταξης που ήδη λάμβανε από την 15.01.2008 λόγω προαγωγής του στον βαθμό του Ταγματάρχη. Η Δ/ση 44 Α του ΓΛΚ απέρριψε το αίτημα του πολίτη, σύμφωνα με τα οριζόμενα της διάταξης της παρ. 3 του άρθρ. 3 του ν. 3075/2002 διότι παρήλθαν 5 έτη, 2 μήνες και 14 ημέρες από την ημερομηνία γέννησης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος².

Αντίστοιχα, πολίτης υπέβαλε αίτημα το 2012 στην Γεν. Δ/ση Συντάξεων του ΓΛΚ για παραπομπή του στην Ανώτατη Στρατιωτική Υγειονομική Επιτροπή (ΑΣΥΕ) προκειμένου να εξεταστεί

¹ Υπ' αριθ. 202035/29.05.2015 αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη.

² Υπ' αριθ. 181832/12.02.2014 αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη.



για να διαπιστωθεί η αναπηρία του, ώστε να του χορηγηθεί πολεμική σύνταξη ως ανάπηρος ειρηνικής περιόδου. Απέρριψε το αίτημα του διότι θα έπρεπε να είχε υποβληθεί εντός προθεσμίας πέντε (5) ετών από την δημοσίευση του ν. 3075/2002 με την οποία θεσπίστηκε η πενταετής παραγραφή. Ο πολίτης που βρισκόταν σε προχωρημένη ηλικία (82 ετών) και με σοβαρά προβλήματα υγείας, έχοντας ώριμα και θεμελιωμένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα πριν την ψήφιση του ανωτέρω νόμου, δεν αντιλήφθηκε την κρίσιμη αλλαγή που επήλθε στο συνταξιοδοτικό νομοθετικό πλαίσιο που διέπει το Δημόσιο και η οποία επηρέασε δυσμενώς την υπόθεσή του³.

2. Νομοθεσία - Νομολογία

Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρ. 3 του ν. 3075/2002, που αντικατέστησε την παρ. 21 του άρθρ. 22 και την παρ. 6 του άρθρ. 50 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, «κάθε αίτηση που αφορά την αναγνώριση δικαιώματος σύνταξης, την αύξησή της ή την προσμέτρηση χρόνου συντάξιμης υπηρεσίας υποβάλλεται από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον μετά την έξοδο του υπαλλήλου από την υπηρεσία ή την έναρξη καταβολής της σύνταξης, με ποινή την έκπτωση από το δικαίωμα, σε προθεσμία πέντε ετών από τη γέννηση του δικαιώματος αυτού. Προκειμένου για πρόσωπα που βρίσκονται σε επιτροπεία, κηδεμονία ή δικαστική αντίληψη, η προθεσμία του προηγούμενου εδαφίου δεν αρχίζει πριν την παρέλευση έξι μηνών από τότε που τα πρόσωπα αυτά έγιναν απεριόριστα ικανά ή απέκτησαν επίτροπο, κηδεμόνα ή αντιλήπτορα.»

Περαιτέρω, με την παρ. 12 του ίδιου άρθρου, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 14 του άρθρ. 2 του ν. 3234/04, ορίζεται ότι οι προθεσμίες που τάσσουν οι διατάξεις του άρθρ. 3 του ν. 3075/2002 για δικαιώματα που γεννήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου, αρχίζουν από την ισχύ του. Επισημαίνεται, ότι πριν τροποποιηθεί ο ν. 3075/2002 με το ν. 3234/04, η παρ. 12 του άρθρ. 3 όριζε ότι οι προθεσμίες που τάσσουν οι διατάξεις του άρθρου 3 για όσους έχουν αποχωρήσει από την υπηρεσία μέχρι την έναρξη ισχύος του Νόμου 3075/2002 αρχίζουν από τη ισχύ του Νόμου. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρ. 18 του ν. 3075/2002, η ισχύς του νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του (5/12/2002).

Ειδικότερα, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου (σελ. 5), επειδή το συμφέρον της έννομης τάξης απαιτεί την εκκαθάριση των σχέσεων που ανάγονται στο παρελθόν σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, δεδομένου ότι, με την πάροδο του χρόνου, οι σχέσεις περιέρχονται σε αβεβαιότητα και τα μέσα απόδειξης εξασθενούν, ενώ η εξακρίβωση του δικαιώματος και η απονομή του δικαίου καθίσταται προβληματική και επισφαλής, κρίθηκε σκόπιμη με τις διατάξεις του άρθρ. 3 η επαναφορά των προθεσμιών (κατά κανόνα πενταετία) για τη άσκηση των σχετικών δικαιωμάτων, που είχαν καταργηθεί με τις διατάξεις των άρθρ. 19-21 του ν. 1489/1984.

Σύμφωνα όμως με πρόσφατες νομολογιακές αποφάσεις επί του ανωτέρω θέματος⁴ «Οι ρυθμίσεις αυτές, προβλέποντας την, μετά την άπρακτη πάροδο πενταετίας, έκπτωση από το σχετικό συνταξιοδοτικό δικαίωμα, συνεπάγονται πλήρη αποστέρηση του οικείου περιουσιακού δικαιώματος, του δικαιώματος δηλαδή χορήγησης (απονομής) ή αύξησης της σύνταξης, το οποίο με τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων έχει γεννηθεί και αποτελεί, συνεπώς, από τη γέννησή του στοιχείο της περιουσίας, που προστατεύεται από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και τις Θεμελιώδεις Ελευθερίες (Ε.Σ.Δ.Α.), το οποίο κυρώθηκε (μαζί με τη σύμβαση) με το ν.δ/μα 53/1974 και έχει, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ.1 του Συντάγματος, αυξημένη έναντι των κοινών νόμων ισχύ. Επομένως, οι ως άνω ρυθμίσεις του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 3075/2002, δικαιολογητικός λόγος θέσπισης των οποίων είναι, σύμφωνα με τη σχετική εισηγητική έκθεση, η ανάγκη «εκκαθάρισης των σχέσεων που ανάγονται στο παρελθόν σε σχετικό σύντομο χρονικό διάστημα, δεδομένου ότι, με την πάροδο του χρόνου, οι σχέσεις περιέρχονται σε αβεβαιότητα και τα μέσα απόδειξης εξασθενούν, ενώ η εξακρίβωση του δικαιώματος και η απονομή του δικαίου καθίσταται προβληματική και επισφαλής»,

³ Υπ' αριθ. 158823/31.10.2012 αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη.

⁴ Βλ. ΕλΣ. Τμ. II 2538/2012, καθώς και Τμ. III 3883/2014.



δεν συμβιβάζονται προς το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., αφού άγουν σε κατάλυση (κατάργηση) προστατευόμενου από αυτό περιουσιακού αγαθού (του συνταξιοδοτικού δικαιώματος), χωρίς να συντρέχουν λόγοι πραγματικού δημόσιου συμφέροντος που να την δικαιολογούν. Και ναι μεν ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίζει αντικειμενικούς όρους και προϋποθέσεις για την άσκηση των δικαιωμάτων και να προβλέπει συναφώς περιορισμούς των δικαιωμάτων αυτών, εφόσον οι εν λόγω περιορισμοί τελούν σε εύλογη σχέση μεταξύ της προστασίας της περιουσίας και των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος (όπως είναι η παραγραφή των σχετικών αξιώσεων), δεν επιτρέπεται όμως οι όροι αυτοί και προϋποθέσεις να συνεπάγονται την πλήρη στέρηση των αντίστοιχων περιουσιακών δικαιωμάτων, όπως εν προκειμένω που με τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 3075/2002 η μη άσκηση του σχετικού συνταξιοδοτικού δικαιώματος μέσα σε μία πενταετία από τη γέννησή του δεν επιφέρει την απόσβεση ορισμένων συνταξιοδοτικών αξιώσεων βάσει του θεσμού της παραγραφής, αλλά την απόσβεση (απώλεια) του καθόλου συνταξιοδοτικού δικαιώματος».

Το σκεπτικό των ανωτέρω αποφάσεων στηρίχτηκε στην σημαντική στροφή που επήλθε στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την 2274/1997 απόφαση της Ολομελείας, καθώς και την 1617/1998 του II Τμήματος του Ανώτατου Δικαστηρίου⁵

Επιπροσθέτως, με την διάταξη αυτή παραβιάζεται και η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας που καθιερώνει η παρ. 1 του άρθρ. 25 του Συντάγματος, διότι η θέσπιση δυσμενών μέτρων σε βάρος μιας κατηγορίας προσώπων που συνεπάγονται την εξαίρεση τους από ένα ευμενή γενικότερο κανόνα δικαίου, οφείλει να χρησιμοποιεί κριτήρια αντικειμενικά που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Τα θεσπιζόμενα δε αυτά επαχθή μέτρα πρέπει να είναι μόνο τα αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να τελούν σε άμεση συνάφεια όχι μόνο προς αυτόν τούτον τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά και προς το αντικείμενο της ρύθμισης. Επομένως, όλα τα μέσα άσκησης της κρατικής εξουσίας, ο νόμος, η δικαστική απόφαση και η διοικητική πράξη, πρέπει να πληρούν τα κριτήρια της εν λόγω αρχής, να είναι δηλαδή α) κατάλληλα για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαία, με την έννοια ότι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού δεν είναι δυνατή η επιλογή άλλου εξίσου αποτελεσματικού, αλλά λιγότερου επαχθούς, μέτρου και γ) αναλογικά να τελούν σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της επερχόμενης από αυτά βλάβης. Σε αντίθετη περίπτωση, αν το επιβαλλόμενο μέτρο είναι τέτοιας έντασης και διάρκειας που συνεπάγεται μειονεκτήματα που είναι δυσανάλογα προς τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού, αντίκειται στην ως άνω συνταγματική αρχή και η διάταξη που το προβλέπει είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρη⁶.

Περαιτέρω, η μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων στην Ελλάδα εκδηλώνεται στο άρθρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει σχετικά ότι «το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως ο νόμος ορίζει». Με βάση αυτή τη συνταγματική επιταγή, για κανένα ασφαλιστικό οργανισμό δεν υπάρχει διάταξη νόμου με την οποία να παραγράφεται το ίδιο το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των ασφαλισμένων μετά την παρέλευση οιασδήποτε χρονικού διαστήματος για την άσκηση του. Η αναγωγή της κοινωνικής ασφάλισης σε κοινωνικό δικαίωμα αφορά όλους τους εργαζόμενους, ανεξάρτητα αν αυτή είναι εξαρτημένη ή ανεξάρτητη, στον ιδιωτικό τομέα ή στο δημόσιο⁷. Επομένως το άρθρ. 22 παρ. 5 πρέπει να εφαρμοστεί και στην περίπτωση των δικαιούχων σύνταξης από το Δημόσιο Ταμείο, ανεξάρτητα αν η απαίτηση αυτή έλκεται από άμεσο ή έμμεσο δικαίωμα.⁸

⁵ Λιγμένου Α. «Η νομική φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων», Ε.Δ.Κ.Α., ΜΑ', σελ. 909-929, 1999

⁶ Βλ. Ολ. ΕλΣ 2437/2007, 2287/2002, ΕλΣ. Τμ. ΙΙΙ 3638/2009.

⁷ Στεργίου Α. «Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης», Εκδ. Ζυγός, σελ. 128, 2013

⁸ «...αλλά δεν είναι αυτό το συνταξιοδοτικό δικαίωμα, το οποίο, ως συνδεόμενο με το πρόσωπο, κατά την έννοια της ιδιότητας, συνυπάρχει με αυτό και περατώνεται με το φυσικό του τέλος. Η κατά την περίπτωση αυτή θεμελίωση δικαιώματος συντάξεως από την οικογένεια του συνταξιούχου (άρθρ. 5, 6, 31, 32 Σ.Κ.) δεν αποτελεί κληρονομική ή οιαδήποτε άλλη διαδοχή στο δικαίωμα εκείνου, αλλά σύσταση αυτοτελούς, από τον νόμο, δικαιώματος απευθείας στο πρόσωπο των νέων δικαιούχων. Ο θάνατος, επομένως, του πρώτου



Έτσι, με την ισχύ των νόμων 1902/1990 και 2084/1992 προβλέφθηκε η παρακράτηση ασφαλιστικών εισφορών από τον μισθό των δημοσίων υπαλλήλων για την κύρια σύνταξη που θα λάβουν στο μέλλον.

Το συνταξιοδοτικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων ακολουθεί όλους τους όρους και κανόνες του διοικητικού δικαίου, εφόσον κατά την αναγνώριση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και κατά την απονομή της συντάξεως μεσολαβεί διοικητική αρχή που εκδίδει διοικητικές πράξεις. Συνεπώς όλες οι γνωστές αρχές στο δημόσιο δίκαιο, όπως η αρχή της νομιμότητας, τη χρηστής διοικήσεως, της αναλογικότητας κλπ εφαρμόζονται και στο συνταξιοδοτικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων⁹, ενώ ταυτόχρονα εφαρμόζεται και ο θεσμός της διαδοχικής ασφάλισης¹⁰.

Το καθεστώς συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί ένα ειδικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, που διαφέρει απλώς από το γενικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ιδιωτικού τομέα σε δύο τομείς¹¹, που δεν επηρεάζουν σε καμία περίπτωση τη φύση ως κοινωνικό δικαίωμα ή τη συνταγματική θεμελίωση του στο άρθρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος.

Συνεπώς, η σύνταξη που λαμβάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν αποτελεί εκδήλωση πρόνοιας του Δημοσίου απέναντι στους υπαλλήλους του αλλά αξίωση που απορρέει από συνταγματικό δικαίωμα¹²

3. Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας την παραπάνω προβληματική που αναπτύχθηκε σε νομολογικό και θεωρητικό επίπεδο σε σχέση με την διάταξη της παρ. 3 του άρθρ. 3 του ν. 3075/2002, μπορούμε να πούμε ότι:

α) Εφόσον το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων και των μελών των οικογενειών τους αποτελεί περιουσιακό στοιχείο, προστατεύεται από το άρθρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.).

β) Με την διάταξη αυτή παραβιάζεται και η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας που καθιερώνει η παρ. 1 του άρθρ. 25 του Συντάγματος, διότι η απώλεια του ίδιου του συνταξιοδοτικού δικαιώματος αποτελεί μέτρο τέτοιας έντασης και διάρκειας που συνεπάγεται μειονεκτήματα που είναι δυσανάλογα προς τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού.

γ) Η παραγραφή του συνταξιοδοτικού δικαιώματος από το Δημόσιο εφόσον δεν ασκηθεί σε χρονικό διάστημα πέντε ετών από τη γέννηση του, αντίκειται και στο άρθρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος το οποίο βρίσκει εφαρμογή και στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων.

δ) Σε κανέναν ασφαλιστικό οργανισμό, που παρέχει κύρια σύνταξη, δεν προβλέπεται παραγραφή του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, ανεξάρτητα από τον χρόνο άσκησής του. Ο μόνος περιορισμός που υφίσταται, είναι ότι αφετηρία της έναρξης καταβολής της σύνταξης αποτελεί η ημερομηνία υποβολής της σχετικής αιτήσεως από το δικαιούχο, που αποτελεί και αναγκαίο όρο για να κινηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία της συνταξιοδότησης και συνεπώς να διατυπωθεί η βούληση του διοικητικού οργάνου με την έκδοση της σχετικής διοικητικής πράξης. Άλλωστε, ειδικά στις κοινωνικοασφαλιστικές περιπτώσεις, η δήλωση βούλησης του διοικούμενου, χωρίς να αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πράξης, συνιστά όρο της έκδοσής της¹³.

αποτελεί μεν τον νομοθετικό λόγο, όχι όμως και τη νομική αιτία του δικαιώματος των τελευταίων» (Ολ. ΕΛΣ 133/200)

⁹ Βλ. Λιγωμένου Α. ο.π. σελ. 925

¹⁰ Κατρούγκαλος Γ. «Η (πολιτική) σύνταξη ως κοινωνικό δικαίωμα», Ε.Δ.Κ.Α., ΜΘ', σελ. 417-426, 2007

¹¹ α) ρυθμίζεται με διαφορετικό τρόπο από ότι στον ιδιωτικό τομέα, και β) η ειδική δικαιοδοσία επί των σχετικών διαφορών ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

¹² Κατρούγκαλος Γ. ο.π. σελ. 426

¹³ Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 11η έκδ. Σάκκουλας 2002, σ. 109



Επομένως, η θέση της Ανεξάρτητης Αρχής είναι ότι η συγκεκριμένη διάταξη θα πρέπει να καταργηθεί άμεσα και ο δικαιούχος σύνταξης από το Δημόσιο θα πρέπει να μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα του οποτεδήποτε χρονικά, με τον περιορισμό όμως της έναρξης καταβολής της σύνταξης από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αιτήσεως.

Καλλιόπη Σπανού

Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποίηση:

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΜΙΣΘΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ

Δ.47 Δ/ΝΣΗ ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

ΥΠΟΨΗ ΤΜΗΜΑΤΑΡΧΗ ΚΥΡΙΑΣ ΦΡΑΓΚΙΑ

Κάνιγγος 29 101 10 Αθήνα