

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ¹

Γιώργος Κατρούγκαλος
Καθηγητής Δημοσίου
Δικαίου ΔΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το άρθρο επιχειρεί την ανάλυση των βασικών χαρακτηριστικών του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ως υποκατηγορίας του πειρωτικού ή «βισμαρκιανού» μοντέλου. Υπογραμμίζει τις ιδιαιτερότητές του (οργανωτικός κατακερματισμός, απόρροια των πελατειακών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος και έντονη ανισορροπία των κοινωνικών δαπανών), οι περισσότερες από τις οποίες οφείλονται στην ιστορικά ιδιάζουσα ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, η θεμελίωση του τελευταίου συνέπεσε με το ανώμαλο κλίμα της μετεμφυλιακής περιόδου. Μοιραία, λοιπόν, αντί να αποτελέσει όργανο ιδεολογικής ενσωμάτωσης του συνόλου της κοινωνίας και νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας μέσω γενικευμένων κοινωνικών παροχών, όπως συνέβη σε όλο τον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, χρησιμοποιήθηκε ως ένα ακόμη εργαλείο διχασμού και επιλεκτικής επιβράβευσης των κοινωνικών ομάδων που συμμετείχαν στο μετεμφυλιακό πελατειακό σύστημα νομής της εξουσίας. Στη συνέχεια εξετάζεται η συνταγματική προστασία της κοινωνικής ασφάλισης, ως θεσμικής εγγύησης και υποκειμενικού δικαιώματος για ασφάλιση και η διαλεκτική σχέση ανταποδοτικότητας-ισότητας και κοινωνικής αλληλεγγύης.

¹ Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο του καθηγητή Σ. Φλογαίτη.

Στο δεύτερο μέρος περιγράφονται οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος με έμφαση στη συνταγματική τους διάσταση. Τονίζεται ότι η μεταρρύθμιση του ν. 4837/2016 αντί να επιβάλει, όπως οι προηγούμενοι μνημονιακοί νόμοι, απλώς νέες μειώσεις με οριζόντιες περικοπές σε όλες τις συντάξεις, χωρίς καμία επέμβαση στην αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού συστήματος, επιχείρησε την αντιμετώπιση των δομικών παθογενειών του. Στο πλαίσιο αυτό επεδίωξε αφενός την επαναφορά του συστήματος σε ισορροπία, για να αποφευχθεί η κατάρρευσή του και να εξασφαλιστεί το μέλλον των συντάξεων, και, αφετέρου, τον ορθολογικό μετασχηματισμό του με βάση τις αξίες της ισονομίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Τέλος, αναλύεται η αντιμετώπιση του νόμου από τη νομολογία και διαπιστώνεται ότι οι κεντρικές επιλογές του, δηλαδή αφενός η δημιουργία ενιαίου φορέα για την ασφάλιση όλων των εργαζομένων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και των αυτοαπασχολούμενων, και αφετέρου η πλήρης εξομίωση παλαιών και νέων συνταξιούχων, μέσω του επανυπολογισμού των συντάξεων, κρίθηκαν συνταγματικές και σύμφωνες με τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της διαγενεακής δικαιοσύνης.

ABSTRACT

The article attempts the analysis of the main characteristics of the Greek social security system, as a subcategory of the continental or “Bismarckian” model. It highlights its particularities (organizational fragmentation, consequence of the clientelist characteristics of the political system and the strong imbalance of social expenditures), most of which are due to the historically specific development of the welfare state in Greece. Specifically, the foundation of the latter coincided with the abnormal climate of the post-civil war period. Therefore, instead of being an instrument of ideological integration of the whole of society and the legitimization of state power through generalized social benefits, as happened throughout the rest of the Western world, it was used yet as another tool of division and selective reward of the social groups that participated in the post-civil war clientelist system of power. In the following sections, the article examines the constitutional protection of social security, as an institutional guarantee and subjective right, and the dialectical relationship of equality and social solidarity.

The second part, initially analyzes the reforms of the social insurance system, focusing to their constitutional dimension. It underscores that the reform of the Law 4837/2016, instead of imposing, like the previous laws of the “memoranda”, merely horizontal cuts to all pensions, without any intervention in the architecture of the insurance system, attempted to deal with its structural pathologies. In this context, it sought on the one hand to bring the system back into balance, to avoid its collapse and to ensure the future of pensions, and, on

the other hand, its rational transformation based on the values of equality and social justice. Finally, the paper analyzes the case law on the constitutionality of the law. It posits that its central options, i.e. on the one hand the foundation of a single institution of social insurance of all public and private sector workers, including public servants and officials and the self-employed, and on the other hand the full equalization of old and new pensioners, through the recalculation of pensions, were deemed constitutional and in accordance with the principles of equality, proportionality, and intergenerational justice.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Το ασφαλιστικό-συνταξιοδοτικό συγκαταλέγεται στα σημαντικά εθνικά θέματα, όχι μόνο λόγω της κοινωνικής του διάστασης, που αφορά όλους τους εργαζομένους, αλλά και λόγω της διασύνδεσής του με την οικονομία. Μπορεί να συμβάλει σε μια δίκαιη ανάπτυξη, μπορεί όμως να αποτελέσει, όπως συνέβη στο παρελθόν, τον καθοριστικό παράγοντα τόσο για τη διαιώνιση ελλειμματικής προστασίας για το μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού, όσο και τη διόγκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση αποτελεί επίσης τον ακρογωνιαίο λίθο του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Τα σχετικά κονδύλια απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των κοινωνικών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού². Επιπλέον, λόγω του ότι η χώρα μας ανήκει στο ηπειρωτικό κοινωνικό πρότυπο προστασίας, το σχήμα παροχής-αντιπαροχής που αντιπροσωπεύει η κοινωνικοασφαλιστική σχέση απετέλεσε σημείο αναφοράς για την αναγνώριση και των υπόλοιπων κοινωνικών δικαιωμάτων. Το ηπειρωτικό ή «βισμαρκιανό» σύστημα κοινωνικής ασφάλισης χαρακτηρίζεται από τη χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής κυρίως από τον ασφαλιστικό δεσμό και όχι από τη γενική φορολογία, την κατηγοριοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων και την αρχή της επικουρικότητας στην κοινωνική πρόνοια.

Είναι αλήθεια ότι αρκετοί θεωρητικοί³ προτείνουν την ύπαρξη ενός πρόσθετου περιφερειακού «νοτιο-ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας», που περιλαμβάνει τα κράτη της Νότιας Ευρώπης. Τα κύρια χαρακτηριστικά που του αποδίδουν είναι η έντονη επιρροή του καθολικισμού, οι αρχές της συμπληρωματικότητας και της επικουρικότητας, με σημαντικό ρόλο της οικογένειας ως πρώτου και ύστατου δικτύου ασφαλείας, η χαμηλή αποτελεσματικότητα και το περιορισμένο εύρος προστασίας της κοινωνικής πολιτικής (υπερπροστασία των ηλικιωμένων εργαζομένων, ιδίως ευνοημένων κοινωνικών στρωμάτων, υποπροστασία των outsiders της αγοράς). Όλα αυτά όμως είναι

² Βλ., αντί άλλων, G. Katrougalos, *The south-European model of Welfare State*, Journal of European Social Policy 1/1996· Γ. Κατρούγκαλος, «Το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα και οι προσπάθειες μεταρρύθμισής του», σε: Κ. Κασιμάτης κ.ά. (επιμ.), *Κοινωνική θεωρία και κοινωνική πολιτική, Διαστάσεις της κοινωνικής αλλαγής και αναπαραγωγής (Τιμητικός Τόμος Μ. Πετμεζίδου)*, 2022, σελ. 241.

³ M. Ferrera, *The southern model of welfare in Social Europe*, Journal of European Social Policy 6/1996, σελ. 17.

κοινά με το πειρωτικό πρότυπο και δεν επαρκούν για να διαφοροποιήσουν ουσιαστικά από εκείνο τις μεσογειακές χώρες. Υπάρχουν πράγματι κοινωνιολογικές και θεσμικές διαφορές μεταξύ των τελευταίων. Αυτές όμως απλώς τις προσδιορίζουν ως μια παραλλαγή του πειρωτικού πρότυπου και όχι ως αυτοτελές θεσμικό πρότυπο⁴.

Σε κάθε περίπτωση, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει ορισμένες διαχρονικές παθολογίες που το διακρίνουν από τον ιδεότυπο του πειρωτικού μοντέλου. Χαρακτηριζόταν πάγια από οργανωτικό κατακερματισμό, απόρροια των πελατειακών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος και την έντονη ανισορροπία των κοινωνικών δαπανών, με υπερδιόγκωση αυτών για τις συντάξεις σε βάρος των άλλων κατηγοριών. Περαιτέρω, μαστιζόταν από πρόσθετες στρεβλώσεις και στοιχεία ανορθολογικότητας, τα περισσότερα από τα οποία οφείλονται στην ιστορικά ιδιόζουσα ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στη χώρα μας. Συγκεκριμένα, η θεμελίωση του τελευταίου συνέπεσε με το ανώμαλο κλίμα της μετεμφυλιακής περιόδου. Μοιραία, λοιπόν, αντί να αποτελέσει όργανο ιδεολογικής ενσωμάτωσης του συνόλου της κοινωνίας και νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας μέσω γενικευμένων κοινωνικών παροχών, όπως συνέβη σε όλο τον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, χρησιμοποιήθηκε ως ένα ακόμη εργαλείο διχασμού και επιλεκτικής επιβράβευσης των κοινωνικών ομάδων που συμμετείχαν στο μετεμφυλιακό πελατειακό σύστημα νομής της εξουσίας⁵.

Με άλλα λόγια, ο σχεδιασμός της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δεν έγινε με στρατηγικό σκοπό την πλήρη κάλυψη του πληθυσμού, αλλά με κριτήρια άμεσα σχετικά με την πελατειακή εξυπηρέτηση συμφερόντων κοινωνικών ομάδων, που είτε συμμετείχαν άμεσα στο σύστημα εξουσίας (όπως π.χ. οι στρατιωτικοί), ή των ανερχόμενων μεσαίων στρωμάτων των οποίων επιδιώχθηκε συστηματικά η ενσωμάτωση σε αυτό (τραπεζοϋπάλληλοι, δημόσιοι υπάλληλοι). Το αποτέλεσμα ήταν ο κατακερματισμός των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων και ο πολλαπλασιασμός ασφαλιστικών φορέων με εξαιρετικά άνισες παροχές και καλύψεις. Από την άλλη μεριά, η κατάσταση αυτή άφηνε περιθώριο αποτελεσματικών διεκδικήσεων και σε «εχθρικές», αντισυστημικές κοινωνικές ομάδες, εφόσον επεδίωκαν με συνέπεια και αγωνιστικότητα καλύτερες ασφαλιστικές παροχές. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα παρόμοιας κοινωνικής κατηγορίας αποτελούν οι οικοδόμοι, οι οποίοι, παρότι το σωματείο τους ιστορικά ελέγχεται από την Αριστερά, πέτυχαν σειρά κατακτήσεων σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης και όχι μόνο.

Πρέπει να σημειωθεί μάλιστα ότι η ανορθολογική ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας αποτελεί

⁴ Βλ. περισσότερα επ' αυτού G. Katrougalos, *The south-European welfare model*, Journal of European Social Policy 6/1996, σελ. 41· Πρβλ. αναλυτικότερα, Γ. Κατρούγκαλο, *Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο*, 2009, Κεφ. 6.

⁵ Βλ. ιδίως Κ. Τσουκαλά, *Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, 1986, σελ. 92 επ· Idem, *Η Ελληνική τραγωδία: από την απελευθέρωση ως τους συνταγματάρχες*, 1974, σελ. 113 επ· Μ. Πετμετζίδου-Τσουλουβή, *Κοινωνικές Ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, 1992, σελ. 36 επ· G. Katrougalos, *La crise de légitimité de l'administration, Le cas de la Grèce*, 1994, ιδίως το πρώτο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους.

μόνο μία όψη της εκδήλωσης του ιδιόμορφου συστήματος πολιτικής πατρωνίας της περιόδου αυτής. Η διόγκωση της δημόσιας απασχόλησης, όχι προς την κατεύθυνση οικοδόμησης καθολικών προνοιακών θεσμών αλλά με τον πολλαπλασιασμό διοικητικών θέσεων αμφίβολης σκοπιμότητας, λειτούργησε η ίδια ως ένα στρεβλό υποκατάστατο κοινωνικής πολιτικής, προσφέροντας σε ένα σχετικά διογκωμένο σώμα δημοσίων υπαλλήλων κοινωνική ασφάλεια με αντάλλαγμα την πολιτική τους νομιμοφροσύνη.

Παρά την κατάρρευση του μετεμφυλιακού πλέγματος εξουσίας μετά τη μεταπολίτευση, οι στρεβλώσεις αυτές παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό και μάλιστα όχι μόνο για λόγους θεσμικής αδράνειας, αλλά και διότι οι πελατειακές σχέσεις, αν και μεταλλαγμένες από την εμφάνιση μαζικών κομμάτων, εξακολουθούσαν να ορίζουν σε μεγάλο βαθμό την πολιτική ζωή του τόπου. Ενδεικτικά παραδείγματα στρέβλωσης του συστήματος ασφάλισης αποτελούσαν ο πολλαπλασιασμός των συντάξεων αναπηρίας, χωρίς ουσιαστικό έλεγχο των ουσιαστικών προϋποθέσεων τους, και ο μεγάλος αριθμός πρόωρων συντάξεων: Οι τελευταίες, μέχρι και το 2000 απορροφούσαν το 21,9% των δαπανών για συντάξεις, με το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην ΕΕ να είναι μόλις 4,9%⁶. (Ανάλογη είναι η κατάσταση στην Ιταλία, όχι όμως στην Ισπανία και την Πορτογαλία, όπου το σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν διαμορφώθηκε τόσο από πελατειακές σχέσεις πατρωνίας, αλλά από το ιδιόμορφο σύστημα καθολικού-συντηρητικού κορπορατισμού, που εξέθρεψαν οι δικτατορίες Φράνκο και Σαλαζάρ)⁷.

Σε κάθε περίπτωση, τουλάχιστον μέχρι τη μεταπολίτευση του 1974, είναι ζήτημα εάν μπορεί να γίνει λόγος για πραγματικό κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα, λόγω της υπανάπτυξης των σχετικών δομών και υπηρεσιών⁸ και του χαμηλού ύψους των κοινωνικών δαπανών. Ακόμη και σήμερα όμως, παρά την ωρίμανση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής, η αποτελεσματικότητά του σε ότι αφορά την αντιμετώπιση της φτώχειας και τον περιορισμό των κοινωνικών ανισοτήτων είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι κοινωνικές παροχές μειώνουν το ποσοστό των ατόμων που κινδυνεύουν από τη φτώχεια, κατά 5-15% περίπου στην Ελλάδα και την Ιταλία σε σύγκριση με 70% στη Φιλανδία και μέσο κοινοτικό όρο το 31%. Το ότι η κοινωνική πολιτική δεν έχει σοβαρό αναδιανεμητικό αποτέλεσμα προκύπτει, άλλωστε, και από την ύπαρξη σημαντικών εισοδηματικών ανισοτήτων, από τις μεγαλύτερες στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Αυτό δεν σημαίνει ότι το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας υπήρξε, τάχα, πιο γενναιόδωρο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, παρά τους αντίθετους ισχυρισμούς των δανειστών της

⁶ Βλ. σχετικά Δ. Βενιέρη/Χ. Παπαθεοδώρου, *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, Προκλήσεις και Προοπτικές*, 2009, σελ. 53.

⁷ Βλ. σχετικά, αντί άλλων, S. Garcia, «Ο κατακερματισμός της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη στη Νότια Ευρώπη», σε: Μ. Ματσαγγάνης (επιμ.), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, 1999, σελ. 158.

⁸ Έτσι ο G. Esping-Andersen, *Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal*, 1992, και για την Ισπανία και Πορτογαλία.

χώρας, όπως προβάλλονταν για να δικαιολογήσουν τις δρακόντειες περικοπές των μνημονίων. Για παράδειγμα, η έκθεση του ΔΝΤ επί της εφαρμογής του δεύτερου μνημονίου περιείχε την εξής ανακρίβεια: «το επίπεδο κοινωνικών δαπανών της Ελλάδας, ως τμήμα του ΑΕΠ, παραμένει πολύ πάνω από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης»⁹. Και όμως, το 2009, τελευταίο έτος πριν από τη μεγάλη κρίση, οι κοινωνικές δαπάνες ως ποσοστό επί του ΑΕΠ είχαν ως εξής: Μέσος όρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης 28,4%, μέσος όρος της Ευρωζώνης των 15, 29,1%, Ελλάδα 27,3%.¹⁰

Στο άρθρο αυτό θα παρουσιάσω αρχικά τις συνταγματικές πλευρές της κατοχύρωσης της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμικής εγγύησης και ως δικαιώματος (II), για να περάσω στη συνέχεια στην περιγραφή των προσπαθειών μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος, με έμφαση στη συνταγματική τους διάσταση (III).

II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ¹¹

1. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΓΓΥΗΣΗ

Ενόψει της «ασθενούς» διατύπωσης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος («το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων»), η ελληνική θεωρία και νομολογία διστάζει γενικά να αποδεχθεί την ύπαρξη γνήσιου υποκειμενικού δικαιώματος. Κατά την κρατούσα άποψη, καθιερώνεται μία συνταγματική εντολή για «μέριμνα»¹², ένας συνταγματικός σκοπός¹³ και, ενδεχομένως, μία θεσμική εγγύηση¹⁴ που αποσκοπεί κυρίως στην εξασφάλιση του ασφαλιστικού κεφαλαίου¹⁵. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, συνεπώς, το Σύνταγμα δεν καθιερώνει υποκειμενικό, αχώριστο δικαίωμα. Απλώς η συνταγματική διάταξη μπορεί να χρησιμοποιηθεί ερμηνευτικά για τη διεύρυνση δικαιωμάτων της ασφαλιστικής νομοθεσίας¹⁶.

⁹ Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, 09.03.2012, σελ. 8.

¹⁰ Σύμφωνα με το σύστημα κοινωνικών στατιστικών ESSPROS, βλ. σχετικά M. Petmesidou/A.M Guillén (Eds), *Economic Crisis and Austerity in Southern Europe, Threat or Opportunity for a Sustainable Welfare State*, 2015.

¹¹ Η παράγραφος αυτή βασίζεται στη σχετική ανάλυση του βιβλίου μου *Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2008, με μερική συμπλήρωση μεταγενέστερης νομολογίας.

¹² ΣτΕ (Ολ.) 1880-1882/2019, 1296/2015, 2087/2012, 1970/2002· ΕΣ (Ολ.) 992/2015.

¹³ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019· ΣτΕ 1980/92· ΣτΕ (Ολ.) 2973/91, ΤοΣ 1991, σελ. 399, 2983/89· ΣτΕ 2947/87, 4108/76· ΣτΕ (Ολ.) 2069/78.

¹⁴ Η νομολογία γενικά δεν υιοθετεί τον όρο, εκτός από ορισμένες μεμονωμένες αποφάσεις δικαστηρίων ουσίας. Βλ. π.χ. ΜονΠρωτᾶνθης 89/91. Η ασφάλιση χαρακτηρίζεται απλώς ως θεσμός προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Βλ. ΣτΕ 2180/2004, 3453/2003, 4481/86, 2253/76 ΝοΒ 1977, σελ. 605, 2747/81. Από τη θεωρία βλ. π.χ. από την παλαιότερη βιβλιογραφία Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*, 1985· Γ. Λεβέντη, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ΝοΒ 1977, σελ. 628-629· και τον κριτικότερο Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, 1994, σελ. 174· και *Idem*, «Άρθρο 22 παρ. 5», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, [Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο](#), 2023.

¹⁵ Βλ. ΣτΕ 178/1998, 302/1995, ΕΔΚΑ 1997, σελ. 367· ΣτΕ 1692/1988, ΕΔΚΑ 1988, σελ. 514.

¹⁶ ΣτΕ 305/1981 ΕΔΚΑ ΚΓ, σελ. 204.

Κατά τη γνώμη μου, όμως, τόσο για δογματικούς λόγους όσο και για λόγους πληρέστερης προστασίας των ασφαλισμένων, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 22 παρ. 5 δεν κατοχυρώνει απλώς μια προγραμματική ρύθμιση ή μόνο μια θεσμική εγγύηση αλλά και ένα υποκειμενικό δημόσιο δικαίωμα. Βεβαίως, η πρακτική συνέπεια της διάκρισης δεν είναι, τελικά, τεράστια, εφόσον τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία δέχονται ότι από την υποχρέωση του κράτους για κοινωνική μέριμνα απορρέουν, αντανακλαστικά, υποκειμενικές αγωγίμες αξιώσεις¹⁷. Στις επόμενες γραμμές θα καταβληθεί η προσπάθεια να οροθετηθεί ο πυρήνας της θεσμικής εγγύησης της προστασίας του ασφαλιστικού συστήματος εν γένει και του συναφούς υποκειμενικού δικαιώματος.

Η νομολογία θεωρεί παγίως¹⁸ ότι με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 ανάγεται σε συνταγματικό θεσμό η αρχή της κοινωνικής ασφάλισης, επαφίεται όμως μεγάλη ελευθερία στον κοινό νομοθέτη, με βασικές δεσμεύσεις την παροχή της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου¹⁹. Επομένως, παρά την ύπαρξη θεσμικής εγγύησης, η κοινωνική ασφάλιση δεν κατοχυρώνεται όπως ήταν διαμορφωμένη στη χώρα κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975. Αντιθέτως, ο θεσμός δέχεται και δεχόταν πολλές επιρροές προς διαφορετικές κατευθύνσεις και είναι ανοικτός για εξέλιξη, αρκεί να διευρύνεται και να μην μειώνεται η προστατευτική του λειτουργία.

Γίνεται, πάντως, γενικά δεκτό²⁰ ότι η κοινωνική ασφάλιση ως θεσμός διέπεται στην Ελλάδα από έξι κυρίως θεμελιώδεις αρχές²¹: Την αρχή της καθολικότητας, την αρχή του δημόσιου χαρακτήρα της υποχρεωτικής ασφάλισης, την αρχή της ανταποδοτικότητας, την αρχή της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Από αυτές, πλήρη συνταγματική κάλυψη, ως *sine qua non* του θεσμού²² έχουν οι δύο πρώτες: Ο δημόσιος²³ κατ' αρ-

¹⁷ Γινόταν εξαρχής δεκτό ότι το Σύνταγμα καθιερώνει υποχρέωση του νομοθέτη να προστατεύει το ασφαλιστικό κεφάλαιο, πάντοτε όμως ενόψει της προαγωγής των ασφαλιστικών συμφερόντων των εργαζομένων. Πρβλ. ΣτΕ 136/1989, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 401· ΣτΕ 241/1989.

¹⁸ Βλ., π.χ. ΑΕΔ 5/2002· ΣτΕ 2180/2004, 3453/2003· ΣτΕ (Ολ.) 3101/2001, 910/2001 και πάγια σταθερή νομολογία που ανάγεται στη ΣτΕ 2253/1976, ΝοΒ 1976, σελ. 605.

¹⁹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 139/2002· ΣτΕ (Ολ.) 3100/2001· ΣτΕ 2444/2000· ΣτΕ 1337/2000, ΤοΣ 2000, σελ. 176· ΣτΕ 3744/1999, 287/1996, 2132/1994, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 145, 3137/1998, 2779/1999, 178/1998, 302/1995· ΣτΕ (Ολ.) 2973/1991, ΤοΣ 1991, σελ. 99.

²⁰ Βλ. αντί άλλων, Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, 2004, σελ. 392.

²¹ Ενίοτε προτείνονται και άλλες αρχές. Για παράδειγμα, η μειοψηφία της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 3099/2001, υποστήριξε ότι από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνάγεται η αρχή της βιώσιμης κοινωνικής πολιτικής, που επιφέρει σημαντικές συνέπειες ως προς την οργάνωση των φορέων κοινωνικής προστασίας. Πρβλ. και Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 189. Δεν φαίνεται, κατά τη γνώμη μου, να εισφέρει κάτι νέο η θέση αυτή στις γενικά παραδεκτές θεμελιώδεις αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, δεδομένου ότι λόγω της συνταγματικής ρύθμισης του άρθρου 22 παρ. 5 υφίσταται πολύ ειδικότερη *sedes materiae* για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου.

²² Συζητήσιμο είναι αν παρόμοιο στοιχείο πρέπει να θεωρηθεί και η αρχή της τριμερούς χρηματοδότησης. Αυτή εισήχθη από τον α.ν. 1846/51 και επιβεβαιώνεται στους διαδοχικούς έκτοτε νόμους ασφάλισης, μέχρι και τον ν.

χίν²⁴ χαρακτήρας της υποχρεωτικής ασφάλισης και η καθολική κάλυψη για το σύνολο των εργαζομένων των βασικών κινδύνων (θάνατος, γηρατειά, εργατικά ατυχήματα, ανικανότητα προς εργασία, μητρότητα)²⁵, η προστασία από τους οποίους αντιστοιχεί σε σχετικές επιμέρους αξιώσεις υποκειμενικών δικαιωμάτων. Οι υπόλοιπες, αν και έχουν συνταγματικό έρεισμα, λειτουργούν πολλές φορές αντιθετικά, σε συνθήκες έντασης και πρέπει να εναρμονίζονται κατά την πρακτική εφαρμογή τους.

Α. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΘΟΛΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Με τη σημαντική απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987²⁶, το ανώτατο διοικητικό Δικαστήριο έκρινε ότι ο δημόσιος χαρακτήρας ανήκει στον πυρήνα της εγγύησης και ότι, επομένως, βάσει του άρθ. 22 παρ. 4 (ήδη 5) Συντάγματος η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, κύρια και επικουρική, έχει εξαιρεθεί από την ιδιωτική πρωτοβουλία. Η ratio της εξαίρεσης τούτης είναι η ανάγκη προστασίας των ασφαλισμένων από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που, μοιραία, απορρέουν από τη λειτουργία των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιρειών²⁷ και η εφαρμογή αρχών κοινωνικής δικαιοσύνης. Μάλιστα, το Συμβούλιο της Επικρατείας ενέμεινε στη θέση αυτή, μολονότι ο νομοθέτης του ν. 2084/92 φάνηκε να θέλει να αφήσει το πεδίο ελεύθερο για την παροχή κοινωνικής ασφάλισης και από ΝΠΙΔ²⁸. Άρα, ο ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης μπορεί να είναι μόνον αυστηρά συμπλη-

2084/92, αν και σήμερα η κρατική συμμετοχή αποτελεί μικρό κλάσμα των συνεισφορών εργοδοτών και εργαζομένων. Πάντως, κατά τη ΣτΕ 2964/90, ΕΔΚΑ ΛΓ, σελ. 426 οι ασφαλιστικές εισφορές δεν αποτελούν φόρο με την έννοια του άρθ. 78 Σ., άρα μπορούν να επιβάλλονται κανονιστικά. Πρβλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, 1992, σελ. 49.

²³ Βλ. σχετικά Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 79 επ.· Γ. Κυμιωνή, *Οριοθέτηση της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, ΕΔΚΑ, 1993, σελ. 562.

²⁴ Έτσι, όταν ΝΠΙΔ (όπως, π.χ., η ΔΕΗ) κατ' εξαίρεση λειτουργούν ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης, αποκτούν χαρακτήρα διφυούς δημόσιου νομικού προσώπου. Γενικά η νομολογία δέχεται ότι για να γίνει δεκτή ανάληψη παρόμοιου ρόλου από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου χρειάζεται ρητή βούληση του νομοθέτη. Βλ. π.χ. ΕφΑθ 4262/94, 12389/89· ΣτΕ 2241/77· πρβλ. τις σχετικές κριτικές παρατηρήσεις του Κ. Κρεμαλή, «Η θέση του κοινοτικού δικαίου και των ευρωπαϊκών τάσεων απέναντι στις επεμβάσεις ενός εθνικού νομοθέτη για ρύθμιση των ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών ασφαλιστικών καθεστώτων», σε: Κ. Κρεμαλής (επιμ.) *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, 1996, σελ. 37, σελ. 38, σημ. 1.

²⁵ Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 38 επ.

²⁶ ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987, ΔιΔικ 1989, σελ. 332· πρβλ. ΑΕΔ 5/2002· ΣτΕ (Ολ.) 3096-3101/2001, 2287/2015 Ολομ.· ΣτΕ 3969/2003, 3096-3101/2001· ΑΠ 520/2004.

²⁷ Οι κίνδυνοι αυτοί ενισχύονται από τις τάσεις απορρύθμισης του δικαίου της εποπτείας επί των ασφαλιστικών επιχειρήσεων που ευνοεί το «δεύτερο κύμα» των σχετικών Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (88/357, 90/619), στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της ασφαλιστικής αγοράς.

²⁸ Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 2692/93. Κριτική απέναντι στη νομολογία αυτή η Π. Παπαρρηγοπούλου, *Η κοινωνική ασφάλιση ως δημόσια υπηρεσία, Συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών φορέων*, ΔιΔικ 1993, σελ. 257. Για το θέμα βλ. κυρίως την έκδοση του ΕΠΙΚΑΥΠ, με επιστημονικό υπεύθυνο τον Κ. Κρεμαλή, *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., και ιδίως τις εκεί συμβολές των Κ. Κρεμαλή, «Η θέση του κοινοτικού δικαίου», ό.π., σελ. 37

ρωματικός και σε καμιά περίπτωση λειτουργικά ισοδύναμος ως προς αυτόν της δημόσιας²⁹.

Άλλωστε, ήδη από το 1952 το Συμβούλιο της Επικρατείας³⁰ είχε κρίνει ότι υφίστατο γενική αρχή του δικαίου, η οποία διατυπώθηκε ρητά με τον νόμο 2868/22, κατά την οποία οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να ιδρυθούν μόνο με πράξη της πολιτείας και δη είτε με τυπικό νόμο, είτε με διοικητική πράξη, κατόπιν εξουσιοδότησης³¹. Η νομολογία τούτη δεν θα μπορούσε να παρακαμφθεί με τον περιορισμό των κινδύνων που υπάγονται στην κύρια ασφάλιση ή με την άρση του υποχρεωτικού χαρακτήρα της. Και αυτό όχι μόνο γιατί οι νομοθετημένοι ασφαλιστικοί κίνδυνοι, τους οποίους υποδέχθηκε ο συντακτικός νομοθέτης, έχουν παγιοποιηθεί πλέον συνταγματικά³² και μόνον η επέκτασή τους είναι νοπη³³, αλλά και για λόγους συνταγματικής πολιτικής, σχετικούς με την ανάγκη να μην εκχωρηθούν στην αγορά –και έτσι διακινδυνευθούν– λειτουργίες που συναρτώνται με ύψιστα κοινωνικά συμφέροντα³⁴.

Η νομολογία αυτή, σε ό,τι αφορά τον «πρώτο πυλώνα»³⁵ της ασφάλισης, είναι απολύτως συνεπής με τον χαρακτήρα του τελευταίου. Και τούτο, διότι η ιδιωτική ασφάλιση αδυνατεί να ανταποκριθεί στο καθήκον της κοινωνικής αλληλεγγύης, δεδομένου ότι στόχος οποιασδήποτε ιδιωτικής εμπορικής δραστηριότητας δεν μπορεί παρά να είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους. Για τον

και Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς; μία συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 22 παρ. 4 του Ελληνικού Συντάγματος», σελ. 89.

²⁹ Βλ. και Β. Viret, *Ιδιωτικές ασφάλισεις και συμπληρωματική προστασία σε σχέση με την κοινωνική προστασία*, ΕΔΚΑ 1991, σελ. 214.

³⁰ ΣτΕ 2345/52.

³¹ Βλ. Ι. Σαρμά, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1990, σελ. 378. Σχετικά διαφοροποιημένη εμφανίζεται η νομολογία του Αρείου Πάγου. Πρβλ., ενδεικτικά, ΑΠ 644/87· ΑΠ 797/90· ΑΠ 1638/1991, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 475. Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Ασφαλιστικά θέματα: Προβλήματα από την έννοια των φορέων κοινωνικής ασφάλισης*, Εισήγηση ΟΜΕΔ 18.05.1996.

³² Βλ. σχετικά Α. Παπαϊωάννου, *Το Σύνταγμα και η μείωση της κρατικής προστασίας στο χώρο των κοινωνικών ασφαλίσεων*, ΕΔΚΑ ΛΓ' 1991, σελ. 737-738.

³³ Για το ότι οι ασφαλιστικοί κίνδυνοι και οι σχετικές ασφαλιστικές καλύψεις βαίνουν συνεχώς διευρυνόμενοι, βλ. Η. Zacher/F. Kessler, *Die Rollen der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1990, σελ. 103 επ.

³⁴ Πρβλ. τη ΣτΕ 139/87, κατά την οποία «είτε ως κύρια, είτε ως επικουρική η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση έχει εξαιρεθεί από το χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, τούτο δε έγινε για λόγους δημόσιου συμφέροντος και για να προστατευθούν όσοι υποχρεωτικά ασφαλιζονται ή καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που συνδέονται με την άσκηση της ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς».

³⁵ Το πρότυπο των «τριών πυλώνων» πρωτοπαρουσιάσθηκε αναλυτικά από την Παγκόσμια Τράπεζα στην ετήσια έκθεσή της το 1994. Ο πρώτος πυλώνας καλύπτει τη λειτουργία της αναδιανομής εισοδήματος και εξασφαλίζεται από ένα δημόσιο σύστημα, χρηματοδοτούμενο είτε από τη φορολογία είτε από ασφαλιστικές εισφορές. Συμπληρωματική κάλυψη για τον κίνδυνο του γήρατος θα παρέχει ο δεύτερος πυλώνας, χρηματοδοτούμενος και διαχειριζόμενος ιδιωτικά, αλλά υπό τη ρυθμιστική επίβλεψη του δημοσίου. Ο τρίτος πυλώνας αφορά την παραδοσιακή ιδιωτική ασφάλιση. Βλ. ενδεικτικά, αντί άλλων, Μ. Queisser, *Pension Reform and International Organizations: From conflict to Convergence*, International Social Security Review, 2/2000, σελ. 31-45.

λόγο αυτό παρέχει ασφάλεια μόνον ως προς τους λεγόμενους «ευγενείς κινδύνους», αδυνατώντας να εξασφαλίσει άτομα με μακροχρόνια ή τερματικά προβλήματα υγείας³⁶. Πάντοτε, εξάλλου, υφίσταται ο κίνδυνος να μην μπορεί να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της, όπως έδειξε η περίπτωση της πτώχευσης αρκετών ελληνικών ιδιωτικών εταιρειών ασφάλισης αυτοκινήτων στα τέλη της δεκαετίας του 1990.

Υποστηρίζεται από ορισμένους θεωρητικούς, παρόλα αυτά, ότι η κοινωνική ασφάλιση δεν βαρύνει, κατ' αρχήν, το κράτος αλλά την κοινωνία, αποτελώντας εκδήλωση της κοινωνικής αλληλεγγύης. Για τους συγγραφείς του κλίματος αυτού, φορείς της σχετικής υποχρέωσης είναι ουσιαστικά τα μέλη του κοινωνικού συνόλου, ενώ η πολιτεία μόνο «δίκην αντιπροσώπου» υπεισέρχεται στη θέση τους για να συμβάλλει στην πραγμάτωση της³⁷. Η άποψη τούτη, όμως, αντιστρέφει τη σχέση μέσου και σκοπού που υφίσταται μεταξύ του δικαιώματος και των τρόπων εκπλήρωσής του. Πρέπει να είναι σαφές ότι το κράτος παραμένει ο αποκλειστικός φορέας της αντίστοιχης συνταγματικής υποχρέωσης, όπως και ως προς όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα. Μόνον ως μέσο για την εξυπηρέτηση του σχετικού συνταγματικού σκοπού μπορεί το κράτος να αξιώνει από τους πολίτες «την εκπλήρωση της κοινωνικής αλληλεγγύης». Είναι προφανές ότι μόνον έτσι έχει νόημα και η σχετική διάταξη του άρθ. 25 παρ. 4 του Συντάγματος, κατά την οποία «το κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής αλληλεγγύης».

Ένα άλλο σημαντικό θέμα, στο οποίο όμως ο συντακτικός νομοθέτης έχει αφήσει μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στον κοινό, αποτελεί η σχέση μεταξύ της αυτοτέλειας των ασφαλιστικών φορέων και των δυνατοτήτων παρέμβασης του κράτους σε αυτούς. Γενικά η νομολογία αναγνωρίζει πλατύ εύρος κινήσεων στην διοίκηση, απαιτώντας απλώς για τις κρατικές επεμβάσεις την ύπαρξη προγενέστερου τυπικού νόμου ή όχι ιδιαίτερα ευρείας νομοθετικής εξουσιοδότησης³⁸.

Πέραν τούτων, γίνεται δεκτό ότι ο κοινός νομοθέτης δεν δεσμεύεται από το πνεύμα του Συντάγματος και την αρχή του κοινωνικού κράτους ως προς τον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των φορέων κοινωνικής ασφάλισης³⁹. Συνεπώς, και δεδομένου ότι ο κατακερματισμός των

³⁶ Βλ. Σ. Ρομπόλη/Μ. Χλέτσο, «Τα κοινωνικά και οικονομικά κριτήρια λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα. Η περίπτωση της ιδιωτικής ασφάλισης στην Ελλάδα», σε: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Όρια και σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού*, 1996, σελ. 399 επ.

³⁷ Έτσι η Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης», ό.π., σελ. 96-96, με παραπομπές στους Ο. Depenheuer, *Wie sicher ist verfassungsrechtlich die Rente? -Vom liberalen zum solidarischen Eigentumsbegriff*, AöR 1995, σελ. 433-434· και W. Maihofer, *Menschenwürde im Rechtsstaat*, 1968, σελ. 41.

³⁸ Για τον λόγο αυτό το ΣτΕ έχει επανειλημμένα ακυρώσει τροποποιητικές πράξεις καταστατικών οργανισμών κοινωνικών ασφαλίσεων που είχαν εκδοθεί κατόπιν ευρύτατης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1638/46, 2201/53, 2069/67· contra ΑΠ 524/64, ΝοΒ 13, σελ. 120. Βλ. σχετικά Αρ. Μάνεση, *Συνταγματικότητα νομοθετικής εξουσιοδότησης προς τροποποίηση καταστατικών Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης*, γνωμοδότηση, Αρμενόπουλος 1976, σελ. 260.

³⁹ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 1882/2019· πρβλ. τη ΣτΕ (Ολ.) 2690/1993, Διδικ 1994, σελ. 334, κατά την οποία δεν αντίκειται στο άρθ. 22 παρ. 4 Σ. η τροποποίηση της συγκρότησής του ΔΣ ασφαλιστικού οργανισμού, ώστε να μην έχουν την πλειοψηφία οι εκπρόσωποι των εργαζομένων και συνταξιούχων, δεδομένου ότι ο κοινός νομοθέτης δεν δεσμεύεται

ασφαλιστικών φορέων αποτελούσε μια πάγια παθολογία του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, εύλογα κρίθηκε ότι η συγχώνευση ομοειδών, μη αυτοδιοικούμενων ταμείων σε νέο φορέα δεν παραβιάζει το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, εφόσον το νέο καθεστώς ασφάλισης των ασφαλισμένων στα συγχωνευθέντα ταμεία δεν εμφανίζεται ως προδήλως απρόσφορο για την εξυπηρέτηση του συνταγματικού σκοπού⁴⁰.

Υποστηρίζεται πειστικά, βεβαίως, από τμήμα της θεωρίας⁴¹, ότι στις βασικές αρχές του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνεται και η αυτοδιοίκηση των δημόσιων ασφαλιστικών φορέων, υπό την έννοια της συμμετοχής (αν και όχι της πλειοψηφικής εκπροσώπησης) των ασφαλισμένων στη διοίκησή τους. Η νομολογία αποκρούει, πάντως, τη θέση αυτή με τη σκέψη ότι δεν υφίσταται παρόμοιος περιορισμός, δεδομένου ότι ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να επιλέξει την παροχή της σύνταξης ακόμη και από το ίδιο το κράτος. Κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, ανάλογη δέσμευση δεν απορρέει ούτε από το πνεύμα του Συντάγματος ούτε από τις γενικές αρχές που πηγάζουν από τις συνταγματικές διατάξεις με τις οποίες καθιερώνεται η αρχή του κοινωνικού κράτους⁴².

Βεβαίως, η κρατική παρέμβαση πρέπει να ασκείται αποκλειστικά για την προαγωγή του δικαιώματος και την εξασφάλιση του ασφαλιστικού κεφαλαίου. Η σχετική αρμοδιότητα και ευθύνη του κράτους συνίσταται ειδικότερα στην εγγύηση της καλής λειτουργίας και της ύπαρξης των αναγκαίων πόρων για την επιβίωση των ασφαλιστικών φορέων.

Αυτό δεν αφορά μόνον (ούτε κυρίως) την κάλυψη των ελλειμμάτων τους από τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά ιδίως την άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας και την εξασφάλιση επαρκούς ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας⁴³, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης αναλογιστικών μελετών πριν κάθε μείζονα μεταρρύθμιση⁴⁴. Η υποχρέωση αυτή προκύπτει και από τη Διεθνή Σύμβαση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας⁴⁵, ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 70

στον καθορισμό της συγκρότησης των οργάνων των ασφαλιστικών οργανισμών. Βλ. και ΣτΕ 2692/1993, ΤοΣ 1994, σελ. 892· ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987.

⁴⁰ Βλ. ήδη για τον ενιαίο φορέα (ΕΦΚΑ) ΣτΕ (Ολ.) 1880-1890/2019· πρβλ. για τις παλαιότερες συγχωνεύσεις ΣτΕ 92-94/2001, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 102· Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 403.

⁴¹ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 1998, σελ. 527· Ξ. Κοντιάδη, *Κράτος Πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, 1997, σελ. 453.

⁴² ΣτΕ 3096-3101/2001, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 746. Η μειοψηφία σε αυτές υποστήριξε ότι δεν είναι επιτρεπτή με βάση το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. η επ' ευκαιρία συγχωνεύσεως εισαγωγή ρυθμίσεων που συνεπάγονται την απώλεια κεκτημένων δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης των ασφαλισμένων σε συγχωνευόμενα ταμεία.

⁴³ Βλ., αντί άλλων, Α. Πετρόγλου, *Ευθύνη της πολιτείας η καλή λειτουργία όλων ανεξαιρέτως των ασφαλιστικών οργανισμών*, ΕΔΚΑ ΚΕ, 1983, σελ. 193.

⁴⁴ ΣτΕ (Ολ.) 1889/2019.

⁴⁵ Που κυρώθηκε με τον ν. 1136/81. Βλ. ιδίως το άρθρο 70 παρ. 3 του Κώδικα: «το συμβαλλόμενο μέρος (...) οφείλει να εξασφαλίζει ώστε αι μελέται και οι αναγκαίοι αναλογιστικοί υπολογισμοί οι αφορώντες την οικονομική ισορροπία, να γίνονται περιοδικώς και εν πάση περιπτώσει εκ προοιμίου και εις πάσαν τροποποίησιν των παροχών, του

παρ. 3 ότι τα κράτη μέλη «έχουν γενική ευθύνη σε ό,τι αφορά την εξυπηρέτηση των χορηγουμένων παροχών κατ' εφαρμογή του Κώδικα, ως προς όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη του σκοπού αυτού».

Τα πράγματα είναι διαφορετικά σε ό,τι αφορά τα επαγγελματικά ταμεία του «δεύτερου πυλώνα»⁴⁶ και τα αλληλοβοηθητικά ταμεία, δεδομένου ότι αυτά συστήνονται με πρωτοβουλία των μελών τους ή κοινή συμφωνία εργοδοτών και εργαζομένων, στο πλαίσιο δικαιοπρακτικής ελευθερίας, που δεν μπορεί να περιορισθεί από τον κοινό νομοθέτη⁴⁷. Συνεπώς, τα ταμεία αυτά είναι πλήρως αυτοδιοικούμενα και ο νομοθέτης θέτει αποκλειστικά το ρυθμιστικό πλαίσιο οργάνωσης και τις γενικές αρχές λειτουργίας τους, χωρίς να μπορεί να επεμβαίνει στις αποφάσεις διοίκησής τους.

Συνεπώς, όχι απλώς δεν υπάρχει συνταγματικό εμπόδιο για την ενοποίηση όλων των ασφαλιστικών ταμείων σε έναν ενιαίο ασφαλιστικό φορέα, αλλά, αντιθέτως, η ύπαρξη ενός ενιαίου φορέα, ανταποκρίνεται πληρέστερα στην ανάγκη να εκπληρώνει το κράτος την εγγυητική του αποστολή υπέρ της κοινωνικής αλληλεγγύης με ισότητα.

Β. ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΣΧΕΣΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ-ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

Κατά την ορθή θέση της νομολογίας, ο συντακτικός νομοθέτης δεν υιοθέτησε αυτούσιο κανένα σύστημα ασφαλιστικής προστασίας, ούτε παγίωσε οποιαδήποτε αρχικό συσχετισμό μεταξύ των βασικών ασφαλιστικών αρχών της ανταποδοτικότητας, της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η διακύμανση των σχέσεων μεταξύ τούτων αντανακλά γενικά την εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης προς την έννοια της κοινωνικής ασφάλειας.

Λόγω της φύσης της κοινωνικής ασφάλισης ως συστήματος παροχής (ασφαλιστικών εισφορών) και αντιπαροχής (ασφαλιστικών παροχών) ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να αποστεί πλήρως από την αρχή της ανταποδοτικότητας μεταξύ ασφαλιστικών παροχών και εισφορών, έχει όμως μεγάλο περιθώριο προσδιορισμού της σχέσης τους⁴⁸, σε αντίθεση με την ιδιωτική ασφάλιση

ποσοστού ασφαλιστικών εισφορών ή των φόρων διατιθεμένων εις την κάλυψιν των υπ' όψει κινδύνων». Πρβλ. σχετικά τις ΠΕΣΤΕ 119/1996, 86/1994, 528/1994.

⁴⁶ Ήδη ο ν. 3029/2002 προέβλεψε την δυνατότητα σύστασης επαγγελματικών ταμείων του πυλώνα αυτού, ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που ιδρύονται προαιρετικά ανά επιχείρηση ή κλάδο εργαζομένων, με συμφωνία των εργοδοτών και των εργαζομένων, εφόσον ο αριθμός των ασφαλιζόμενων κατά επιχείρηση ή επαγγελματικό κλάδο υπερβαίνει τους 100. Αυτά παρέχουν πρόσθετη ασφάλιση για τους ασφαλιστικούς κινδύνους γήρατος, θανάτου, αναπηρίας, επαγγελματικού ατυχήματος, ασθένειας και διακοπής της εργασίας και λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

⁴⁷ Βλ. ΣτΕ 452/1999, 2692/1993· ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987, ΕΔΚΑ 1988, σελ. 234.

⁴⁸ ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019, 2287-8/2015 3487/2008· ΣτΕ 3496/2000· ΣτΕ (Ολ.) 540/1999· ΣτΕ 2755/1999· ΣτΕ (Ολ.) 548/1999, 3744/1999, 58/1999, 3594/1997, 5029/1997, 824/1997· ΣτΕ (Ολ.) 2263/1982· ΣτΕ 1948/1992, 1428/1997· πρβλ. ΑΠ (Ολ.) 32/1995.

όπου η εισφορά καθορίζει επακριβώς την παροχή⁴⁹. Και τούτο διότι οι ασφαλιστικές παροχές διατηρούν τον αποζημιωτικό/ανταποδοτικό τους χαρακτήρα, έχουν όμως ταυτόχρονα «εμβολιασθεί», στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους, με τις αρχές της κοινωνικής ασφάλειας, που επιβάλλουν την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για τους δικαιούχους τους.

Κατά συνέπεια, αν και ο ασφαλιστικός δεσμός παραμένει η βάση θεμελίωσης του δικαιώματος και η σχέση κρατήσεων-παροχών πρέπει γενικά να γίνεται κατ' αρχήν σεβαστή⁵⁰, η αρχή της ανταποδοτικότητας δεν έχει ούτε απόλυτο χαρακτήρα⁵¹, ούτε πλήρη συνταγματική κατοχύρωση⁵². Μπορεί να καμφθεί νομοθετικά, ειδικά όταν για την κάλυψη του ασφαλιστικού κεφαλαίου συνεισφέρουν εκτός από τις ασφαλιστικές κρατήσεις και κοινωνικοί πόροι⁵³, ή το δημόσιο⁵⁴.

Μάλιστα, η ανταποδοτικότητα δεν προστατεύεται ούτε στο πλαίσιο της γενικής αρχής της ισότητας⁵⁵: Το ΑΕΔ με την απόφαση 9/1980 έκρινε ότι η θέσπιση ανώτατου ορίου εφάπαξ ασφαλιστικής αποζημίωσης δεν αντίκειται στην αρχή⁵⁶. Γενικά, πριν από τη θέσπιση του ΕΦΚΑ, η ισότητα σε σχέση με το ασφαλιστικό δικαίωμα εφαρμοζόταν από τη νομολογία αποκλειστικά στο εσωτερι-

⁴⁹ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 1010/1976, ΤοΣ 1977, σελ. 165. Πρβλ Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 531· *Idem*, *Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων*, ΤοΣ 1994, σελ. 241-242.

⁵⁰ Βλ., ενδεικτικά ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019· ΣτΕ 3125/92, ΕΔΚΑ Λστ', 1994, σελ. 145· ΕΣ (Ολ.) 140/94, ΕΔΚΑ, Λστ', 1994, σελ. 318.

⁵¹ ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019. Εύστοχα παρατηρεί η Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως», ό.π., σελ. 100, ότι στο πλαίσιο των υφιστάμενων ασφαλιστικών συστημάτων, η σύνταξη κάθε άλλο παρά συνιστά ανταπόδοση καταβληθεισών εισφορών. Ουσιαστικά ο ασφαλισμένος χρηματοδοτεί τη σύνταξη των γενιών που έχουν αποσυρθεί από την αγορά εργασίας, ενώ ο ίδιος προσδοκά την κάλυψη της δικής του σύνταξης από τις επερχόμενες γενιές.

⁵² Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 2694/1989, Διδικ 1990, σελ. 388, κατά την οποία η διαφορετική βάση υπολογισμού καταβαλλόμενων εισφορών σε σχέση με εκείνη των συντάξιμων αποδοχών δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας, ούτε στο άρθρο 22 παρ. 4 Σ., γιατί καθόλου δεν προκύπτει από τις παραπάνω διατάξεις ότι οι ασφαλιστικές εισφορές και η ασφαλιστική παροχή υπολογίζονται στην ίδια βάση. Βλ. και ΣτΕ (Ολ.) 2263/1982.

⁵³ Έτσι, έχει κριθεί ότι η θέσπιση ανώτατου ορίου εφάπαξ εισάγει αντισυνταγματική δυσμενή διάκριση κατά των υπηλόμισθων όταν η παροχή έχει αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα (ΑΠ (Ολ.) 32/1995, ΕΔΚΑ 1996, σελ. 115). Αντισυνταγματική έχει κριθεί (ΑΠ (Ολ.) 567/1986, ΝοΒ 1987, σελ. 200· βλ. και ΑΠ (Ολ.) 961/1985) και η θέσπιση ανώτατου ορίου συντάξεων ως προς ορισμένες κατηγορίες του προσωπικού, χωρίς ανάλογη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών. Πρβλ. ΑΠ 8/2004· ΣτΕ 3385-3393/2003· ΣτΕ (Ολ.) 548/1999· ΑΠ 521/2003· ΑΠ (Ολ.) 32/1995· ΣτΕ 1635/89, 241/89· βλ. και την ΑΕΔ 9/80, παρακάτω, σημ. 56.

⁵⁴ Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 136/89, κατά την οποία είναι επιτρεπτοί τέτοιοι περιορισμοί «οσάκις (...) το κεφάλαιο του χορηγούντος την παροχή αυτή ασφαλιστικού οργανισμού σχηματίζεται μεν κατ' αρχήν από εισφορές των ασφαλισμένων, αλλά σε περίπτωση ανεπάρκειας αυτού συμμετέχει στα βάρη και το ΝΠΔΔ».

⁵⁵ Ούτε, βεβαίως, από τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Βλ. σχετικά Δ. Κοντιζά, *Η εφαρμογή της αρχής της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση*, Ελληνική Δικαιοσύνη 1997, σελ. 326

⁵⁶ Κατά την απόφαση αυτή του ΑΕΔ, η επιβολή ανωτάτου ορίου παροχών αφορά αποκλειστικά την κατηγορία των ταμείων προνοίας, ο δε περιορισμός τελεί υπό την προϋπόθεση ότι τα έσοδα των ταμείων δεν προέρχονται μόνο από εισφορές των ίδιων των εργαζομένων, αλλά και από κοινωνικούς πόρους ή επιβαρύνσεις τρίτων. Βλ. και ΣτΕ 136/89· ΣτΕ 1998/1990, ΕΔΚΑ 1990, σελ. 546 επ.· ΣτΕ 3036/1992, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 232.

κό του ίδιου ασφαλιστικού φορέα και όχι σε σύγκριση με τους υπολοίπους. Ως προς τα ασφαλιστικά δικαιώματα εργαζομένων διαφορετικών φορέων, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου καθεστώτος ισοδύναμης ασφαλιστικής προστασίας⁵⁷. Από τη νομολογία δεν ελέγχεται η παράβαση της αρχής της ισότητας ακόμη και για ρυθμίσεις γενικού χαρακτήρα, όπου οι διακρίσεις θα έπρεπε να είναι απαράδεκτες⁵⁸.

Η αναγνώριση, σύμφωνα με τα παραπάνω, ευρέος ρυθμιστικού πεδίου στον νομοθέτη δεν σημαίνει πάντως παντελή ασυδοσία του. Το Σύνταγμα επιβάλλει στον νομοθέτη τη συμμετοχή των εργαζομένων με ίσους όρους στο σύστημα παροχών και αντιπαροχών της κοινωνικής ασφάλισης⁵⁹. Ειδικότερα, είχε κριθεί ότι δεν μπορούν να αποκλείονται αυθαίρετα από ευεργετικές ρυθμίσεις ασφαλισμένοι ορισμένων ταμείων, χωρίς κάποιο λόγο δημοσίου συμφέροντος βασισμένο σε συνταγματικό σκοπό⁶⁰. Εξάλλου, όπως γινόταν δεκτό και από τμήμα της νομολογίας, ακόμη και προκειμένου για ασφαλισμένους σε διαφορετικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς, «η τήρησης της αρχής της ισότητας ελέγχεται καθ' όσον αφορά εις την εξασφάλισιν ελαχίστου καθεστώτος ισοδύναμου ασφαλιστικής προστασίας»⁶¹. Και οι δύο αυτές δεσμεύσεις δεν απορρέουν τόσο από τη γενική αρχή περί ισότητας όσο από το ελάχιστο περιεχόμενο του ρυθμιστικού πεδίου του άρθ. 22 παρ. 5.

2. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΓΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Το γεγονός ότι στο άρθρο 22 παρ. 5 κατοχυρώνεται, πέραν της θεσμικής εγγύησης, και ένα υποκειμενικό δικαίωμα για ασφάλιση συνεπάγεται πρόσθετη προστασία για τους ασφαλισμένους⁶². Η κοινωνική ασφάλιση, άλλωστε, δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά απλώς ένας θεσμικός μηχανισμός για την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επίπεδου διαβίωσης σε περίπτωση που επέλθουν οι ασφαλιστικοί κίνδυνοι.

Προκαταρκτικά πρέπει να αναφερθεί ότι, παρά τη θέση τμήματος της νομολογίας –ιδίως της παλαιότερης του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁶³– να αντιμετωπίζει την ασφάλιση ως απλή ενοχική σχέση μεταξύ του ασφαλιστικού φορέα και του ασφαλισμένου, όπως ήδη θίχθηκε σε αρκετές περιστά-

⁵⁷ ΣτΕ (Ολ.) 1461/1995, Διδικ 1995, σελ. 871.

⁵⁸ Έχει κριθεί, π.χ. (ΣτΕ 952/1986, ΕΔΚΑ 1986, σελ. 732, ΔΕΝ 1987, σελ. 522) ότι δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας η διαφορετική ρύθμιση της αναστολής σύνταξης των εργαζομένων συνταξιούχων των οποίων το εργασιακό εισόδημα υπερβαίνει ένα ορισμένο όριο. Βλ. και ΣτΕ 5057/88 ΕΔΚΑ ΛΑ, σελ. 474· πρβλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 14-15.

⁵⁹ ΣτΕ (Ολ.) 1285/2012, 3923/2010, 3231/2008.

⁶⁰ Βλ. σχετικά ήδη την ΑΕΔ 8/1977, η οποία έκρινε ότι αποτελεί αντισυνταγματική παράβαση της αρχής της ισότητας η εξαίρεση από τον θεσμό της διαδοχικής ασφάλισής του ΝΑΤ, αφού με τον τρόπο αυτό εισάγεται αντισυνταγματική και ανεπίτρεπτη δυσμενής μεταχείριση σε βάρος των εργαζομένων στη θάλασσα. Ανάλογες και οι ΣτΕ 745/74, ΕΔΚΑ ΙΣτ', 1974, σελ. 348· ΣτΕ 1822/74· ΣτΕ 2178/72, ΕΔΚΑ ΙΔ', 1972, σελ. 697· contra η ΑΠ 435/77, ΕΔΚΑ ΙΘ, 1977, σελ. 669. Βλ. σχετικά Α. Πετρόγλου, *Η συνταγματική προστασία της ίσης μεταχειρίσεως των ασφαλισμένων*, ΕΔΚΑ 1978, σελ. 65.

⁶¹ Έτσι η ΣτΕ 2253/76.

⁶² Πρβλ. Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 391.

⁶³ Βλ. π.χ. ΕΣ 28/94, ΕΔΚΑ Λστ', 1994, σελ. 412.

σεις, η υποκείμενη σχέση που συνδέει δικαιούχους και ασφαλιστικούς φορείς υποχρεωτικής ασφάλισης είναι πάντοτε δημοσίου⁶⁴ και δη συνταγματικού δικαίου⁶⁵.

Η ασφαλιστική παροχή, συνεπώς, αποτελεί γνήσια δημόσια υποχρέωση του ασφαλιστικού φορέα απέναντι στον ασφαλισμένο, ως αξίωση που απορρέει ευθέως από το συνταγματικό δικαίωμα. Στο πλαίσιο αυτής της «ενοχής δημοσίου δικαίου»⁶⁶, ο πολίτης μπορεί να αξιώσει από τον ασφαλιστικό οργανισμό και ορισμένη συμπεριφορά για την προστασία των συμφερόντων του.

Κατά συνέπεια η πολιτεία βαρύνεται με την υποχρέωση –και ο πολίτης έχει σχετική αξίωση– να ασκείται αποτελεσματικά ο εγγυητικός κρατικός ρόλος καθ' όλο τον χρόνο ασφάλισης, ανεξαρτήτως εάν αυτή παρέχεται από το κράτος ή άλλο φορέα. Μάλιστα, ο εγγυητικός αυτός ρόλος αφορά και τους τρεις «πυλώνες» της ασφάλισης. Για τον ίδιο λόγο, θα ήταν αντισυνταγματική η κατάργηση όχι μόνον της κρατικής εποπτείας⁶⁷ αλλά και της υποχρέωσης των ιδιωτών να λάβουν άδεια της δημόσιας αρχής πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε κερδοσκοπικής δραστηριότητας στον ευρύτερο προνοιακό και κοινωνικό τομέα⁶⁸.

Η νομική φύση της υποκείμενης αυτής σχέσης συνταγματικού δικαίου δεν πρέπει να συγχέεται με τη νομική φύση των άλλων επιγενόμενων και δευτερογενών αξιώσεων που προκύπτουν μετά από τη μεσολάβηση του νομοθέτη. Το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος καθιερώνει μια δέσμη συγκεκριμένων υποχρεώσεων για το κράτος, ως απόρροια της γενικότερης επιταγής για ασφαλιστική μέριμνα του συνόλου του πληθυσμού: Υποχρέωση ίδρυσης των ασφαλιστικών φορέων, μέριμνας για την εύρυθμη λειτουργία τους, νομοθετικής και πραγματικής (από πλευράς οικονομικών πόρων) εξασφάλισης των παροχών ώστε να αντιστοιχούν σε ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Ως συνέπεια του γεγονότος αυτού, ο πολίτης έχει εκτός από το δικαίωμα προσδοκίας⁶⁹ στη

⁶⁴ Ο Κ. Κρεμαλής, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 58 επ., αναλύει την έννομη σχέση κοινωνικής ασφάλισης σε δύο φάσεις, μία ασφαλιστικής προσδοκίας και μία ασφαλιστικής παροχής. Θεωρεί ότι είναι δημόσιας ή ιδιωτικής φύσης ανάλογα με την οργάνωση του συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέα σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου.

⁶⁵ Ο Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 5^η έκδ., 1976, σελ. 149, είχε πρώτος χαρακτηρίσει τη σύνταξη ως «ενοχή δημοσίου δικαίου». Πρβλ. την ΔΠρΑθ 9857/83, που δέχεται ότι ο δικαιούχος ασφαλιστικής παροχής δεν είναι αντισυμβαλλόμενος του Ταμείου, αλλά η αξίωσή του για παροχή είναι ένα δημόσιο υποκειμενικό δικαίωμα.

⁶⁶ Κατά τον Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 63-64. Ο Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα*, ό.π., 1976, σελ. 149, έκανε λόγο για «ενοχική σχέση δημοσίου δικαίου».

⁶⁷ Πρβλ. π.χ. τις διατάξεις του ΝΔ 1118/72 και του ν. 877/79 για την ίδρυση γηροκομείων ή επιχειρήσεων περιθαλψής αναπήρων, τις αντίστοιχες του ΝΔ 4525/66 για την ίδρυση παιδικών σταθμών, κ.λπ.

⁶⁸ Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, 1991. Γενικά για το θέμα του διοικητικού ελέγχου, βλ. Ι. Αναστόπουλο, *Τα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα*, Διοικητική Μεταρρύθμιση 1987, σελ. 113. Πρβλ. ΣτΕ 2411/87· ΣτΕ (Ολ.) 3334/75.

⁶⁹ Πρβλ. ΣτΕ 54/79.

μελλοντική ασφαλιστική παροχή και αξιώσεις που αντιστοιχούν στις παραπάνω κρατικές υποχρεώσεις⁷⁰.

Με άλλα λόγια, από τον ασφαλιστικό δεσμό σε δεύτερο μόνο βαθμό και μάλιστα μετά την έλευση του ασφαλιστικού κινδύνου απορρέει σχετική ενοχική αξίωση⁷¹ προς συγκεκριμένη χρηματική παροχή⁷². Αντιθέτως, η συνταγματική σχέση είναι πάντοτε παρούσα, και πριν δηλαδή από τη χρονική αυτή στιγμή, επιβάλλοντας στους ασφαλιστικούς φορείς να λειτουργούν με βάση την αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης και στο κράτος τη γενική υποχρέωση μέριμνας, εποπτείας και γένει εγγύησής του δικαιώματος⁷³.

Είναι αλήθεια, βέβαια, ότι πολλές από τις προαναφερθείσες υποχρεώσεις είναι αντικειμενικού δικαίου, δεδομένου ότι αφορούν κυρίως τη θεσμική οργάνωση και υποδομή που είναι απαραίτητη για την πραγμάτωση του δικαιώματος. Από το δικαίωμα όμως στην ασφάλιση απορρέουν απευθείας και συγκεκριμένες υποκειμενικές αξιώσεις⁷⁴, όπως π.χ. αυτή στο ελάχιστο περιεχόμενο που πρέπει να έχουν οι σχετικές παροχές ώστε να εξασφαλίζουν την αξιοπρεπή διαβίωση των δικαιούχων τους.

Έτσι, η παλαιότερη θέση της νομολογίας του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁷⁵ ότι η νομική φύση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση είναι ενοχική, είναι τόσο άτοπη όσο θα ήταν η ανάλογη ότι το συνταγματικό δικαίωμα, π.χ. στο άσυλο της κατοικίας, είναι ποινικής φύσης, επειδή οι βασικές κυρώσεις που έχουν προβλεφθεί για την εξασφάλισή του ανήκουν στον χώρο του ποινικού δικαίου. Έτσι, και ως προς το δικαίωμα στην ασφάλιση, ενοχική –και μάλιστα «δημοσίου δικαίου ενοχή»⁷⁶– είναι απλώς η αξίωση του δικαιούχου μετά την έλευση του ασφαλιστικού κινδύνου.

⁷⁰ Βλ. σχετικά τη ΣτΕ 1929/78, η οποία θεώρησε ότι το ΙΚΑ είναι υποχρεωμένο να ρυθμίσει κανονιστικά τις ασφαλιστικές κλάσεις, βάσει των οποίων καταβάλλονται οι σχετικές παροχές.

⁷¹ Κατά τη νομολογία, η ασφαλιστική αξίωση για παροχή γεννάται μόλις συντρέξουν οι απαιτούμενες προϋποθέσεις, βλ. ενδεικτικά ΣΤΕ 257/74, ενώ η ενάσκηση του δικαιώματος απαιτεί και θετική ενέργεια του ασφαλισμένου, ιδίως υποβολή αίτησης. Βλ. σχετικά ΣτΕ 77/75· πρβλ. Ι. Σαρμά, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία*, ό.π., σελ. 388.

⁷² Πρβλ. Κ. Κρεμαλή, *Η νομική φύση της ασφαλιστικής παροχής*, ΕΔΚΑ ΚΓ, 1981, σελ. 385.

⁷³ Το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ότι υφίσταται γενική αρχή του δικαίου κατά την οποία η παράλειψη του εργοδότη να παρακρατήσει τις ασφαλιστικές εισφορές, ή η αδυναμία του να τις αποδώσει στο Ταμείο δεν επηρεάζουν το ασφαλιστικό δικαίωμα του ασφαλισμένου. ΣτΕ 1428/79, 90/63, 1620/55· βλ. Ι. Σαρμά, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία*, ό.π., σελ. 390. Στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για επιμέρους αρχή, αλλά για εκδήλωση της εγγυητικής λειτουργίας του θεμελιώδους δικαιώματος του άρθρου 22 παρ. 4 Σ.

⁷⁴ Πρβλ. και το Χ. Ανθόπουλο, *Η προστασία της υγείας ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα*, ΤοΣ 1993, σελ. 743, ο οποίος γράφει ότι «τίποτε δεν εμποδίζει τον μετασχηματισμό ενός “αντικειμενικού” κανόνα δικαίου (...) σ’ ένα “υποκειμενικό” συνταγματικό δικαίωμα, δηλαδή την επίκληση του εν λόγω κανόνα από τον πολίτη ενώπιον των Δικαστηρίων για την προάσπιση ή διεκδίκηση δικαιωμάτων συναφών με το αντικείμενο του κανόνα τούτου (...) και τη χρησιμοποίησή του από τον δικαστή ως παραμέτρου του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων».

⁷⁵ Βλ. ενδεικτικά ΕΣ 28/94 ΕΔΚΑ 1994, σελ. 441· ΕΣ 1213/1991· ΕΣ 336/1992· ΕΣ 1306/1993· ΑΠ 24/74, ΕΔΚΑ ΙΣτ’ 1974, σελ. 218. Για τη στροφή της νομολογίας και την αναγνώριση υπερνομοθετικής θεμελιώσεώς του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης πρβλ. ήδη ΕΣ (Ολ.) 2274/97, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 323· ΕΣ 1617/98, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 806. Βλ. και Α. Πανούση, *Νομολογιακές αποκλίσεις από τις καθιερωμένες αρχές του δημοσίου δικαίου κατά την ερμηνεία κανόνων Κοινωνικής Ασφάλισης*, ΕΚΔΑ ΛΔ 1992, σελ. 537.

⁷⁶ Βλ. και σημ. 66.

Α. ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ

Η δυνάμει του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος υποχρέωση του νομοθέτη για «ασφαλιστική κάλυψη του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας»⁷⁷ δεν αποτελεί απλώς πυρηνικό θεσμικό στοιχείο της ασφάλισης αλλά και τη συνταγματική βάση θεμελίωσης της καθολικότητας του αντίστοιχου δικαιώματος. Ήδη η καθολικότητα κατοχυρώθηκε νομοθετικά πλήρως με τον ν. 1305/82. Και χωρίς όμως τη ρητή αυτή κατοχύρωση, εάν κάποιος εργαζόμενος ήταν ακάλυπτος ασφαλιστικά, θα είχε απευθείας από το Σύνταγμα αγώγιμη αξίωση για εγγραφή στο συγγενέστερο με την απασχόληση του ασφαλιστικό ταμείο⁷⁸. Απόρροια της καθολικότητας αποτελεί και η επιμέρους αρχή της πληρότητας της ασφαλιστικής κάλυψης: Κατά την αρχή αυτή, δεν μπορεί κανένας εργαζόμενος να είναι ασφαλιστικά ακάλυπτος.

Μάλιστα, ως «εργαζόμενοι» κατά την έννοια της συνταγματικής διάταξης πρέπει να νοηθούν και οι έμποροι, ελεύθεροι επαγγελματίες κ.ο.κ.⁷⁹, διότι ούτε τελολογικά ούτε συστηματικά προκύπτει ο περιορισμός της συνταγματικής προστασίας μόνο σε όσους παρέχουν εξαρτημένη εργασία⁸⁰. Άλλωστε, ασφαλιστική κάλυψη απολάμβανε ανέκαθεν το σύνολο σχεδόν του πληθυσμού, ενώ για όλους υφίστανται οι ίδιοι ασφαλιστικοί κίνδυνοι, άρα και η ίδια ανάγκη προστασίας. Μια αντίθετη παλαιότερη απόφαση του ΑΕΔ, η οποία περιόριζε την εφαρμογή της πρώην παρ. 4 του άρθρου 22 Σ. στους εργάτες και υπαλλήλους⁸¹, όχι μόνο ήταν άστοχη επί της ουσίας αλλά και εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, εφόσον η δικαιοδοσία του αφορά αποκλειστικά την άρση αμφισβήτησης για την έννοια τυπικού νόμου και όχι συνταγματικής διάταξης.

Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, η συνταγματική προστασία αφορά και το συνταξιοδοτικό δικαίωμα των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών⁸². Βεβαίως, ως εργαζόμενοι νοούνται καταρχήν όσοι παρέχουν πραγματικά εργασία –όχι απαραίτητα εξαρτημένη– και άρα το στοιχείο αυτό θεμιτά λαμβάνεται υπόψη από τον νομοθέτη για την αναγνώριση χρονικών περιόδων ως καλυπτόμενων ασφαλιστικά, αφού άλλωστε συνεπάγεται τη χρονικά επίκαιρη καταβολή εισφορών⁸³.

Συνεπώς, ούτε *ratione personae* υφίσταται οποιοδήποτε συνταγματικό κώλυμα για την κάλυψη από ενιαίο φορέα κοινωνικής ασφάλισης όλων των κοινωνικών κατηγοριών του πληθυ-

⁷⁷ Βλ., αντί άλλων, τη ΣτΕ (Ολ.) 832/1985, ΕΔΚΑ ΚΖ, σελ. 217, η οποία κάνει λόγο για «γενικότερον πολιτειακόν και κοινωνικόν συμφέρον, όπερ επιτάσσει την κατά το δυνατόν καθολικήν και πλήρη ασφαλιστικήν κάλυψιν των εργαζόμενων, προς όφελος του κοινωνικού συνόλου». Πρβλ. τη ΣτΕ 2253/76· βλ. και Γ. Λεβέντη, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., σελ. 630.

⁷⁸ Έτσι εύστοχα ο Γ. Λεβέντης, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., σελ. 631.

⁷⁹ Πρβλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 66 επ.· και –σιωπηρά– ΣτΕ (Ολ.) 2973/1991, ΤοΣ 1991, σελ. 149.

⁸⁰ Έτσι και ο Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 534.

⁸¹ ΑΕΔ 16/1983, ΕΕΝ 1984, σελ. 149.

⁸² ΣτΕ (Ολ.) 1880-1882/2019· *contra* ΣτΕ 1750/1993, ΕλλΔνη 1994, σελ. 800.

⁸³ Έτσι ο Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 535· πρβλ. ΣτΕ 5020/1997, ΕλλΔνη 1999, σελ. 903.

σμού, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων και των αυτοαπασχολούμενων ελεύθερων επαγγελματιών⁸⁴.

Β. ΑΞΙΩΣΗ ΓΙΑ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗ ΑΞΙΟΠΡΕΠΟΥΣ ΔΙΑΒΙΩΣΗΣ

Όπως ήδη αναπτύχθηκε, βασική αρχή του ασφαλιστικού θεσμού αποτελεί η κάλυψη των κύριων ασφαλιστικών κινδύνων, όπως ανεργία, γήρας, θάνατος, εργατικό ατύχημα, επαγγελματική νόσος, εγκυμοσύνη, τοκετός και μητρότητα⁸⁵. Η συνταγματική όμως κατοχύρωση της ασφάλισης και ως υποκειμενικού δικαιώματος συνεπάγεται όχι μόνον την επανόρθωση των συνεπειών από την έλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, βάσει της αρχής της ανταποδοτικότητας, αλλά και την εγγύηση της αξιοπρεπούς διαβίωσης του δικαιούχου⁸⁶.

Για τον σκοπό αυτό, το ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 22 παρ. 5 διαπλέκεται με το αντίστοιχο του άρθ. 21 του Συντάγματος⁸⁷, σε συνδυασμό πάντοτε με τις γενικές διατάξεις των άρθ. 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1Σ.⁸⁸ Η απαίτηση, με άλλα λόγια για ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης έχει ως *sedes materiae* τη ρύθμιση του άρθρου 22 παρ. 5 για τους εργαζομένους και τους συνταξιούχους αφενός και τη συμπληρωματική του άρθρου 21 για τον μη εργαζόμενο πληθυσμό αφετέρου⁸⁹.

Στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης η απουσία των θεσμών του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ή της καθολικής εθνικής σύνταξης αντιμετωπίζονταν κυρίως μέσω της τεχνικής των κατώτατων ορίων συντάξεων και του προνοιακού επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης

⁸⁴ Βλ. ήδη ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019, 1882 και 1888/2019· πρβλ. ΣτΕ 3294/2011, 3781/2010.

⁸⁵ Πρβλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 533· Γ. Λεβέντη, *Τα κοινωνικά δικαιώματα του Πολίτη*, ΤοΣ 1976, σελ. 174-5.

⁸⁶ Πρβλ. Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 58 επ., σελ. 62 και σελ. 288-290, ο οποίος παρατηρεί ότι στο πλαίσιο της αντίληψης που θέλει την κοινωνική ασφάλιση υπόθεση του κοινωνικού συνόλου, «μειώνεται, αν δεν χάνεται, η σημασία της ασφαλιστικής τεχνικής» και δίνεται προβάδισμα στην κατοχύρωση ενός παραδεκτού επιπέδου διαβίωσης. Κατά τον Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 340, με παραπομπές στις ΒVerfGE 11, 105 (114), 14 312 (317), 39, 169 (186), 48, 346 (358), η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί ήδη συγκεκριασμό της ασφαλιστικής αρχής και της κοινωνικής αλληλεγγύης, σε υπέρβαση της παλαιότερης αντίληψης κατά την οποία τη νομική φύση της κοινωνικής ασφάλισης διεκδικούσαν δύο θεωρίες, η ασφαλιστική (*Versicherungstheorie*) και η κοινωνική αρωγή (*Fürsorgetheorie*). Πρβλ. R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1986, σελ. 454.

⁸⁷ Πρβλ. την απόφαση ΣτΕ 834/89, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 662, η οποία συγκαταλέγει το άρθρο 21 στις επιταγές προς τον νομοθέτη για την παροχή κοινωνικής ασφάλισης.

⁸⁸ Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 39-40. Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής, *Η συνταγματικότητα του νόμου 2084/92 για την αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ΕΔΚΑ ΛΕ 1993, σελ. 7.

⁸⁹ Ανάλογα φαίνεται να δέχεται κατ' αρχήν και η Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως», ό.π., σελ. 95, αν και λίγο αργότερα (σημ. 16) γράφει ότι «ο συνδυασμός του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση με το δικαίωμα για εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης γίνεται κυρίως σε περιόδους ευημερίας για το κράτος». Νομίζω ότι ακριβώς το αντίθετο πρέπει να συμβαίνει. Σε περιόδους κρίσης είναι που χρειάζεται περισσότερο από ποτέ να ενεργοποιηθεί ο ελάχιστος εγγυητικός ρόλος του δικαιώματος.

συνταξιούχων⁹⁰ (ΕΚΑΣ)⁹¹. Και οι δύο αυτές τεχνικές έχουν έντονα στοιχεία προνοιακής παροχής, εφόσον δεν θεμελιώνονται στην αρχή της ανταποδοτικότητας, αλλά χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό⁹², παραμένουν όμως εντός των ευρέων πλαισίων της κοινωνικής ασφάλισης⁹³. Υποστηρίζεται πειστικά, πάντως, ότι και πριν από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975, λόγω της καθιέρωσης από το άρθρ. 5 του α.ν. 1846/51 «ελάχιστου ορίου της εν τη χώρα εξασφαλιστέας προστασίας» με βάση το επίπεδο ασφαλιστικών παροχών του ΙΚΑ, το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση ενσωμάτωνε και την αξίωση για ένα ελάχιστο επίπεδο παροχών⁹⁴. Ήδη ο ν. 4387/2016 προβλέπει τον θεσμό της εθνικής σύνταξης.

Η νομολογία ποτέ δεν αποδέχθηκε την ύπαρξη συνταγματικής κατοχύρωσης ενός συγκεκριμένου ελάχιστου εγγυημένου ορίου παροχών. Ο πυρήνας του δικαιώματος ορίζεται ως «η χορήγηση στον συνταξιούχο παροχών αναλόγων προς τις καταβληθείσες από αυτόν εισφορές και το συνολικό χρόνο ασφαλίσεώς του και ικανών να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υποστάσεως (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή με τρόπο που δεν αφήνεται, πάντως, ουσιοδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου⁹⁵».

Κατά τη θεωρία⁹⁶, το ελάχιστο αυτό όριο δεν ταυτίζεται με τα προβλεπόμενα standards της κοινωνικής πρόνοιας, υπό την έννοια, προφανώς, ότι κατοχυρώνεται συνταγματικά κάποιο ανώτερο επίπεδο προστασίας. Στην πραγματικότητα, η ειδοποιός διαφορά της συνταγματικής προστασίας των άρθρων 21 και 22 παρ. 5 έγκειται στο ότι η ασφάλιση εγγυάται παράλληλα και αποζημιωτικά τη, μερική τουλάχιστον, αποκατάσταση του κοινωνικο-οικονομικού status του ατόμου πριν

⁹⁰ Το ΕΚΑΣ καθιερώθηκε με το άρθρο 20 ν. 2434/96.

⁹¹ Βλ. σχετικά Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 407· Γ. Αμίτσι, *Η θεσμική κατοχύρωση των ελαχίστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, 2001· Idem, *Ο ρόλος και η λειτουργία των συνταξιοδοτικών παροχών στο πλαίσιο του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης*, Κοινωνία, Οικονομία και Υγεία 3/1993, σελ. 29· και Μ. Ματσαγγάνη, *Αλληλεγγύη και ανταποδοτικότητα. Μια εναλλακτική πρόταση για τις συντάξεις*, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 209 επ.

⁹² Για το θέμα των σύνθετων παροχών κοινωνικής ασφάλειας βλ. Κ. Κρεμαλή, *Σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας*, 1984· Α. Ματθαίου *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, διδ. διατρ., 1996.

⁹³ Βλ. σχετικά Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 322· Γ. Βακαλόπουλο, *Η εξέλιξη των κατώτατων ορίων συντάξεως σε σύστημα καθολικής κάλυψης του πληθυσμού με ελάχιστο συνταξιοδοτικό όριο*, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 261 επ.

⁹⁴ Βλ. σχετικά Γ. Λεβέντη, *Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση*, ό.π., σελ. 630· ΣτΕ 791/65, 3128/72, 805/73, 1483/74. Το ΣτΕ (ΣτΕ 2147/74) επεξέτεινε τη (νομοθετική) αυτή εγγύηση και πέραν του αρχικού ρυθμιστικού πεδίου του νόμου –τους ασφαλιστικούς φορείς εποπτείας του Υπουργείου Εργασίας– θεωρώντας ότι, επί του προκειμένου, όλοι οι πολίτες δικαιούνται ισοδύναμη ασφαλιστική προστασία,

⁹⁵ ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019, πρβλ. 2287-8/2015.

⁹⁶ Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σελ. 177, με παραπέρα παραπομπές στους Schlenker και Bogs.

από την έλευση του σχετικού κινδύνου. Θα μπορούσε κανείς να πει, επομένως, ότι το maximum της ενέργειας του δικαιώματος κατατείνει στην πλήρη αποκατάσταση της «προγενέστερης κατάστασης», ενώ το απόλυτο minimum εγγυάται τουλάχιστον το αναγκαίο εισόδημα για μια αξιοπρεπή ζωή.

Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, αντισυνταγματική θα είναι και η εξαρχής θέσπιση ανεπαρκών παροχών ή πολύ αυστηρών προϋποθέσεων για τη θεμελίωση του δικαιώματος. Όπως παρατηρεί ο Κρεμαλής⁹⁷, λόγω της υποχρέωσης της πολιτείας να διαμορφώσει και να εγγυηθεί κατάλληλους όρους για την υλοποίηση του θεσμού, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί ούτε να καταργήσει ούτε να παρεμποδίσει την κάλυψη ορισμένων κινδύνων ή προσώπων. Έτσι, θα ήταν π.χ. αντισυνταγματικό το νομοθέτημα που θα θέσπιζε πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας, γιατί ο σχετικός κίνδυνος ανήκει στο βασικό περιεχόμενο του κοινωνικοασφαλιστικού θεσμού. Για τον ίδιο λόγο θα ήταν αντίθετος προς το Σύνταγμα και ο αποκλεισμός των εργαζομένων κάτω από ορισμένη ηλικία ή πριν συμπληρώσουν ορισμένο χρόνο εργασίας από την υπαγωγή στην κοινωνική ασφάλιση⁹⁸.

Για τον ακριβή προσδιορισμό τόσο των μέγιστων όσο και των ελάχιστων σκοπών της κοινωνικής ασφάλισης, απολείπεται μεγάλο εύρος διακριτικής ευχέρειας στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, ανάλογα με τις οικονομικές δυνατότητές τους⁹⁹. Ο δικαστικός εντοπισμός του ελάχιστου minimum, πάντως, παρά τις δυσκολίες που παρουσιάζει, δεν είναι αδύνατο να επιτευχθεί με τη χρήση των συνήθων εργαλείων προσδιορισμού των αόριστων αξιολογικών εννοιών και ιδίως των διδαγμάτων της κοινής πείρας¹⁰⁰.

Τέλος, όπως εύστοχα παρατηρείται¹⁰¹, στον πυρήνα του δικαιώματος δεν ανήκει απλώς η εξασφάλιση επιπέδου παροχών που να επιτρέπουν την αξιοπρεπή διαβίωση, αλλά ταυτόχρονα και η χορήγησή τους σε προσήκοντα χρόνο.

Μήπως η αναγνώριση ενός υποκειμενικού δημόσιου δικαιώματος στην ασφάλιση συνεπάγεται την κατοχύρωση και μιας αξίωσης για διατήρηση του ίδιου επιπέδου ασφαλιστικών παροχών; Η νομολογία πολύ πριν από τη μεγάλη οικονομική κρίση είχε απορρίψει το λεγόμενο «απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο» στον χώρο της ασφάλισης¹⁰², θεωρώντας γενικά επιτρεπτή τη σχετική μείωση της ασφαλιστικής προστασίας¹⁰³ ακόμη και έναντι ορισμένων μόνον κατηγοριών ασφαλισμένων¹⁰⁴. Ειδικότερα έχει κριθεί ότι δεν είναι αντίθετη στο Σύνταγμα η μείωση του ποσού

⁹⁷ Ibidem, σελ. 38-39.

⁹⁸ Πρβλ. ΣτΕ 867/1975, ΕΔΚΑ 1975, σελ. 648

⁹⁹ ΣτΕ 2829/89, Διδικ 1990, 2286/79.

¹⁰⁰ Πρόκειται για ένα έργο που ο πολιτικός δικαστής φέρνει σε πέρας καθημερινά, στο πλαίσιο των δικών διατροφής.

¹⁰¹ Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 24 επ.

¹⁰² Πρβλ. Σ. Ρίζο, *Τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα στο Ελληνικό Σύνταγμα του 1975*, ΕλΔνη 1992, σελ. 53.

¹⁰³ Βλ. σχετικά Α. Παπαϊωάννου, *Το Σύνταγμα και η μείωση της κρατικής προστασίας*, ό.π., σελ. 665 και 737· Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 344 επ.

¹⁰⁴ ΣτΕ 898/79· ΣτΕ 2973/91· ΑΠ 450/78.

συντάξεων¹⁰⁵ ή η αναπροσαρμογή του¹⁰⁶, ή η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των παροχών¹⁰⁷ και του καθορισμού των σχετικών προϋποθέσεων¹⁰⁸, ακόμη και με μείωση του αριθμού των δικαιούχων¹⁰⁹.

Οι όποιοι φραγμοί στην επιδείνωση της κατάστασης των ασφαλισμένων θεμελιώνονταν αρχικά στη νομολογία του ΣτΕ όχι τόσο στο άρθρ. 22 παρ. 5 όσο στη γενική αρχή της ισότητας¹¹⁰, που απαγορεύει αδικαιολόγητες και χωρίς αναφορά στο γενικό συμφέρον δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος ορισμένων δικαιούχων¹¹¹. Στο πλαίσιο αυτό είχε κριθεί επιτρεπτή η αναδρομική μείωση εφάπαξ παροχών¹¹², όπως και η μετατροπή του τρόπου υπολογισμού των παροχών όσων δεν έχουν ακόμη συνταξιοδοτηθεί¹¹³. Αναγνωρίζεται απλώς, βάσει της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών (4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος) σε συνδυασμό με το άρθρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ότι επιβάλλεται η αντιμετώ-

¹⁰⁵ ΣτΕ 967/87, ΕΔΚΑ Κ', 1978, σελ. 331· ΣτΕ 2914/83· ΣτΕ 1511/82, ΕΔΚΑ ΚΔ', 1982, σελ. 471· ΣτΕ 1508/82· ΣτΕ 40/85· ΣτΕ 797/77. Για το ΕΔΔΑ βλ. σχετικά Α. Πετρόγλου, *Η έννοια της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ*, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 519.

¹⁰⁶ ΣτΕ 2739/99.

¹⁰⁷ ΣτΕ 2149/2001· ΣτΕ 3824/2000· ΣτΕ 2745/1999· ΣτΕ 1635/89, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 747· ΣτΕ 241/89, ΕπιθΙΚΑ 1989, σελ. 658· ΣτΕ 2913/83· ΣτΕ 3852/79.

¹⁰⁸ ΣτΕ 139/2002, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 350· ΣτΕ 2888/1999· ΣτΕ 3127/2000· ΣτΕ 4516/1997, ΕΔΚΑ 1997, σελ. 749· ΣτΕ 3177/1998· ΣτΕ 3010/1998.

¹⁰⁹ ΣτΕ 2022/82.

¹¹⁰ Η και την ειδικότερη αρχή της ισότητας των δύο φύλων (άρθρ. 4 παρ. 2 Σ.). Είναι γενικά αντισυνταγματική η άνιση μεταχείριση των δύο φύλων ως προς τα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα. Βλ. σχετικά, αντί άλλων, Α. Ματθαίου, *Η εξίσωση των φύλων στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, Η επόμενη ημέρα*, ΕΔΚΑ, 1996, σελ. 401· πρβλ. ΣτΕ (Ολ.) 4698/1988, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 101. Πρβλ. παρόλα αυτά τη ΣτΕ (Ολ.) 828/1989, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 344, η οποία έκρινε ότι η επαναφορά σε ισχύ των διατάξεων σχετικά με τη συνταξιοδότηση των αγάμων θυγατέρων ασφαλισμένων του Ταμείου Νομικών με το άρθρ. 24 ν. 1276/82 εισάγει συνταγματικά δικαιολογημένη εξαίρεση από τη συνταγματική ισότητα των δύο φύλων, κατά την έννοια του 116 παρ. 2 Σ.

¹¹¹ ΣτΕ Ολ. 1882/2019, 2197-2200/2010· ΑΠ (Ολ.) 567/86, ΤοΣ 1987, σελ. 512· ΑΠ (Ολ.) 961/85 ΕΔΚΑ ΚΖ 669· ΑΠ (Ολ.) 689/80, 911/81 ΕΔΚΑ ΚΓ 729.

¹¹² Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 1279/1994, η οποία έκρινε ότι ο περιορισμός του εφάπαξ βοηθήματος του Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων για όσους αποχωρούν από την υπηρεσία μετά την 01.01.1984 (βάσει του άρθρ. 7 του ν. 2042/92), δεν συνιστά περίπτωση αντισυνταγματικής αναδρομικής νομοθέτησης, ούτε προσκρούει στη συνταγματική αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι ο χρόνος συνιστά αντικειμενικό κριτήριο διαφοροποίησης. Βλ. και ΣτΕ 2947/87· ΣτΕ 1281/1994, ΕΔΚΑ 1994, σελ. 80· ΔΠρΠειρ 2174/1988, Διοικητική Δίκη 1989, σελ. 591.

¹¹³ Βλ. ιδίως τη ΣτΕ 2132/1994, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 145, η οποία έκρινε συνταγματική τη διάταξη του άρθρου 38 του ν. 1902/90, που άλλαζε αναδρομικά το καθεστώς υπολογισμού εισφορών και συντάξεων. Το Δικαστήριο έκρινε όχι μόνον ότι το Σύνταγμα δεν αποκλείει στον κοινό νομοθέτη την αναδρομική ρύθμιση της μεταβολής του συστήματος συνταξιοδοτήσεως ορισμένων κατηγοριών ασφαλισμένων, αλλά και ότι αυτός έχει τη δυνατότητα, ενόψει μεταβολής στο σύστημα προσδιορισμού των τελευταίων, να θεσπίσει παραγραφή των χρηματικών απαιτήσεων και κατάργηση των εκκρεμών δικών, που έχουν ως αντικείμενο αξιώσεις που στηρίζονται σε καταργηθείσες συστατικές ρυθμίσεις.

πιση όλων των συνταξιούχων με ίσους όρους στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης¹¹⁴. Η νομολογία επίσης ανέκαθεν δεχόταν το ανεπίτρεπτο της κανονιστικής επιδείνωσης των βασικών κανόνων κοινωνικής ασφάλισης χωρίς ειδικό νόμο, με βάση απλώς πάγιες εξουσιοδοτήσεις¹¹⁵.

Τα παραπάνω όμως δεδομένα αφορούν την επιμέρους σχετική επιδείνωση της ασφαλιστικής θέσης και την προστασία της νόμιμης προσδοκίας του ασφαλισμένου στη διατήρηση της ασφαλιστικής σχέσης, όταν μεταβάλλονται από τον νόμο οι όροι θεμελίωσης του δικαιώματος¹¹⁶. Η απαγόρευση προσβολής του πυρήνα του ασφαλιστικού δικαιώματος είναι ο κανόνας και δεν προκύπτει μόνον από τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 αλλά και τη σύντομη λειτουργία των αρχών του κοινωνικού κράτους και του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας.

Όπως είχα ήδη γράψει σε ανύποπτο, από πλευράς οικονομικής κρίσης χρόνο¹¹⁷, τα κριτήρια που πρέπει να ισχύουν σε περίπτωση μείωσης των συνταξιοδοτικών παροχών λόγω δυσμενούς οικονομικού περιβάλλοντος είναι τα εξής: α) Να υφίσταται αδήριτη οικονομική αναγκαιότητα, δηλαδή συνθήκες μείζονος οικονομικής κρίσης που να μην μπορούν να αντιμετωπισθούν διαφορετικά παρά μόνο με τον περιορισμό των σχετικών παροχών β) Να μην θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος, η δυνατότητα, δηλαδή, αξιοπρεπούς διαβίωσης του δικαιούχου γ) Οι περιορισμοί του δικαιώματος να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι, να υπακούουν δηλαδή στην αρχή της αναλογικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης, ώστε να είναι μεγαλύτερη η μείωση των παροχών των ισχυρότερων οικονομικά, μικρότερη των αδυνάτων. Με βάση τα κριτήρια αυτά θα πρέπει π.χ. να θεωρηθεί αντισυνταγματική όχι μόνον η ολική κατάργηση του ασφαλιστικού δικαιώματος, αλλά και η μείωση των κατώτατων συντάξεων γήρατος ή ασθένειας κάτω από το όριο φτώχειας¹¹⁸, ενώ για την ταυτότητα του λόγου το ίδιο θα πρέπει να ισχύει και για τη μη αναπροσαρμογή τους, εάν λόγω πληθωρισμού υποχωρήσουν κάτω από τα όρια αυτά¹¹⁹.

Ήδη η μετά τα μνημόνια νομολογία προχωρά σε εντονότερο έλεγχο συνταγματικότητας του ορισμού ή των περικοπών των ασφαλιστικών ρυθμίσεων, βάσει των αρχών της αναλογικότητας¹²⁰, της προστασίας του πυρήνα του δικαιώματος¹²¹ και της ανθρώπινης αξίας¹²², ενώ και ο Άρειος

¹¹⁴ ΣτΕ (Ολ.) 1285/2012, 3231/2008, 3923/2010.

¹¹⁵ ΣτΕ 818/74.

¹¹⁶ Βλ. π.χ. ΣτΕ 4398/83. Ο Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 335, μνημονεύει σχετικά τη ΔιοικΠρΝαυπλ 58/1989 Διδικ 1990, σελ. 1079, η οποία δέχεται ότι στον πυρήνα του άρθ. 22 παρ. 4 ανήκει και η προσδοκία για αύξηση της σύνταξης. Πρβλ. και ΣτΕ (Ολ.) 2973/91, ΤοΣ 1991, σελ. 614· και ΤρΔιοικΠρ Θεσ. 2951/85 ΕΔΚΑ ΚΗ, σελ. 177.

¹¹⁷ Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Τα Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2005, Κεφ. 5, παρ. Α5.

¹¹⁸ Βλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 334, με παραπομπές στις ΔΠρΘεσ2951/85 ΕΔΚΑ ΚΗ, σελ. 177 και στη μειοψηφία της ΣτΕ (Ολ.) 2973/1991 ΤοΣ 1991, σελ. 616.

¹¹⁹ Πρβλ. τη ΔΠρΝαυπλ 58/1989 Διδικ 1990, σελ. 1079, η οποία δέχεται ότι στον πυρήνα του άρθ. 22 παρ. 4 ανήκει και η προσδοκία για αύξηση της σύνταξης. Βλ. σχετικά Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 327· πρβλ. Γ. Βακαλόπουλο, *Η εξέλιξη των κατώτατων ορίων συντάξεως σε σύστημα καθολικής κάλυψης του πληθυσμού με ελάχιστο συνταξιοδοτικό όριο*, ΕΔΚΑ ΛΑ, σελ. 258.

¹²⁰ ΣτΕ (Ολ.) 2287- 2288/2015· ΣτΕ (Ολ.) 2192-2196/2014.

¹²¹ ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019, 2287-8/2015.

Πάγος είχε κρίνει με ανάλογο σκεπτικό από το 1995 αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 1 του νόμου 1384/1983¹²³.

Κατά τη γνώμη μου, δεν πρόκειται απλώς για προστασία της ουσίας του θεσμού, λόγω της ύπαρξης της σχετικής θεσμικής εγγύησης, αλλά κυρίως για σεβασμό της σχετικής αξίωσης που απορρέει από το υποκειμενικό συνταγματικό δικαίωμα. Για τον λόγο αυτό δεν είναι συνταγματικά ανεκτή η επίκληση της ανάγκης προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου για να δικαιολογηθεί υποβάθμιση των παροχών σε σημείο που να καθιστά αλυσιτελή τη σχετική προστασία¹²⁴. (Αντιθέτως, συνέπεια της αναγνώρισής του άρθ. 22 παρ. 5 μόνον ως θεσμικής εγγύησης θα ήταν η αποδέσμευση της προστασίας από το υποκείμενο της ασφάλισης, τον ασφαλισμένο¹²⁵).

Γοπτευτική, πολύ περισσότερο λόγω της πρότασής της από δικαστή¹²⁶, είναι μια άλλη άποψη που θέλει το «κοινωνικό κεκτημένο» να προστατεύει όχι την ασφαλιστική παροχή καθ' εαυτή, αλλά την αναλογία κοινωνικού πλούτου της χώρας και κοινωνικών δαπανών που ίσχυε κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975. Κατά την εκδοχή αυτή, το όριο επιδείνωσης της προστασίας τίθεται από την ανάγκη διατήρησης τουλάχιστον εκείνης της σχέσης μεταξύ του επιπέδου οικονομικής ανάπτυξης και του συνόλου των μέτρων κοινωνικής προστασίας που ίσχυε όταν ο ιστορικός νομοθέτης ψήφισε τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 4. Επομένως, όταν η χώρα αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες, θα επιτρέπεται και η οπισθοχώρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, κατά το μέτρο, όμως, που να διατηρεί την αρχική σχέση ΑΕΠ και προστασίας.

Παρόλη την ελκυστικότητά της, η θεώρηση αυτή έχει δύο βασικά μειονεκτήματα: Πρώτον, δεν είναι δυνατό να αποτυπωθεί με μορφή μαθηματικού τύπου η προαναφερθείσα σχέση οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας. Οποιαδήποτε παρόμοια προσπάθεια του δικαστή θα τον παρέσυρε επικίνδυνα σε έλεγχο σκοπιμότητας των πολιτικών επιλογών, όπου μάλιστα δεν θα μπορεί να έχει ως οδηγό τα διδάγματα της κοινής πείρας, όπως εάν επιχειρούσε να διαπιστώσει απλώς το κατά πόσο η παροχή εγγυάται την αξιοπρεπή διαβίωση του φορέα της. Δεύτερον, δεν εγγυάται αυτό που κατά τη γνώμη μου θα πρέπει να θεωρείται ως ο ελάχιστος παρονομαστής της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων, το ότι δηλαδή η τελική παροχή θα εξασφαλίζει τη διαβίωση του δικαιούχου στα όρια που επιβάλλει η αρχή του σεβασμού της ανθρωπίνης αξίας.

Σε κάθε περίπτωση, αυτή η επιστημονική συζήτηση τέθηκε σε μεγάλο βαθμό εκποδών από την οικονομική κρίση. Τα «μνημόνια» που επέβαλαν οι δανειστές στη χώρα μας ουσιαστικά απετέλε-

¹²² ΣτΕ 2483/04, ΕΔΚΑ 2004, σελ. 900· ΕΣ 283/2000, ΕΔΚΑ 2000, σελ. 515.

¹²³ Βλ. ΑΠ (Ολ.) 32/1995, ΕΔΚΑ 1996, σελ. 113.

¹²⁴ Πρβλ. Α. Πετρόγλου, *Η συνταγματική προστασία της κοινωνικής ασφάλισης*, ΕΔΚΑ ΙΗ, σελ. 690, ο οποίος δέχεται την ύπαρξη «αρνητικής υποχρέωσής του κοινού νομοθέτη (...) να μην κάνει ρυθμίσεις με τις οποίες άμεσα ή έμμεσα θα θίγονται ή θα καταργούνται τα εκ της κοινωνικής ασφάλισης δικαιώματα».

¹²⁵ Όπως προαναφέρθηκε, και η νομολογία θεωρεί μεν ως συνταγματικό σκοπό την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, πάντοτε όμως σε συνδυασμό με τον παράλληλο σκοπό της «προαγωγής της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων». Βλ. π.χ. ΣτΕ (Ολ.) 2973/91 ΤοΣ 1991, σελ. 399· ΣτΕ 2983/89.

¹²⁶ Βλ. Ηρ. Τσακόπουλου, *Σχόλιο στην ΣτΕ 2973/91, ΤοΣ 1991*, σελ. 620.

σαν το δεύτερο «παρασύνταγμα» της συνταγματικής μας ιστορίας, στον βαθμό που η εφαρμογή τους προϋπέθετε αναγκαστικά τον παραμερισμό πολλών θεμελιωδών ρυθμίσεων του οικονομικού –και όχι μόνο– Συντάγματος¹²⁷. Η τελική στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως διαμορφώθηκε από το 2015 και εντεύθεν, είναι ότι ο νομοθέτης μπορεί να αποφασίζει, για να προφυλάξει τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος, περικοπές των ήδη απονεμόμενων συντάξεων αλλά δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί, κατά τα ανωτέρω, τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση, δηλαδή, στον συνταξιούχο παροχών ανάλογων προς τις καταβληθείσες από αυτόν εισφορές και ικανών να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή¹²⁸.

Λόγω της μνημονιακής εμπειρίας, επιδιώχθηκε κατά την αναθεώρηση του 2019, όπου ήμουν Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας, να αναθεωρηθεί το άρθρο 22. Είχε συγκεκριμένα προταθεί από τον ΣΥΡΙΖΑ-ΠΣ η ριζική αναδιτύπωση της παρ. 5, προκειμένου να αναγνωριστεί ρητά ως κοινωνικό δικαίωμα (και όχι απλά ως κρατική υποχρέωση μέριμνας) το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και να διευκρινιστεί ότι το κράτος υποχρεώνεται να εξασφαλίζει αποτελεσματική προστασία έναντι όλων των ασφαλιστικών κινδύνων μέσω ενός ενιαίου συστήματος καθολικής κάλυψης, στο πλαίσιο δημόσιου αναδιανεμητικού συστήματος, που λειτουργεί βάσει των αρχών της αλληλεγγύης και της ανταποδοτικότητας. Πρακτικά, συνεπώς, η πρόταση επεδίωκε να κατοχυρωθούν με ρητή συνταγματική πρόβλεψη τα θεμελιώδη δομικά χαρακτηριστικά του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, όπως έχουν διαμορφωθεί ιστορικά στη χώρα μας και είχαν επιβεβαιωθεί από τη νομολογία. Η υπό κρίση ρύθμιση προτάθηκε από την προτείνουσα Αναθεωρητική Βουλή, δεν έγινε δεκτή όμως από την αποφασίζουσα Αναθεωρητική Βουλή.

III. ΑΠΟΠΕΙΡΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

1. ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΙΚΑ ΕΩΣ ΤΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΕΚΑΕΤΙΩΝ 1990-2010

Στην εισηγητική έκθεση του πρώτου ασφαλιστικού νόμου 2868/1922 «Περί υποχρεωτικής ασφάλισης των εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων» ο αρμόδιος υπουργός Εθνικής Οικονομίας Ι. Ράλλης επεσήμαινε: «το εκπολιτιστικόν του θεσμού και την ανάγκην της ασφαλείας των εργαζομένων εν Ελλάδι τάξεων κατιδόντες και θεωρούντες το μέσον τούτο ως αρίστην συμβολήν εις την οικογενειακή των εργατών ευτυχίαν, (...) πεπειθότες τέλος, ότι ανακουφιζομένου του εργάτου κατά τας δυσχερείς ημέρας του βίου των, συντελούμενου εκτός της υλικής και εις την ηθικήν αυτού και από των κομμουνιστικών και ανατρεπτικών αρχών απομάκρυνσιν του, φρονούμεν μετά πεποιθήσεως επί πλέον, ότι είναι υποχρεωτική της πολιτείας η μέριμνα, δια την καθόλου πρόοδον και ευημερίαν του κοινωνικού της συνόλου»¹²⁹.

¹²⁷ Βλ., ενδεικτικά, Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, ΝοΒ 2011, σελ. 231.

¹²⁸ Βλ. ΣτΕ 2287, 2288/2015 (Ολ), με παραπομπές στις αποφάσεις του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 09.02.2010, -1 BvL 1/09-, -1 BvL 3/09-, -1 BvL 4/09-, ιδίως Rn. 135.

¹²⁹ Ομιλία στη Βουλή στη συνεδρίαση της 25ης Φεβρουαρίου 1922, βλ. Χ. Αγαλλόπουλο, Κοινωνικά Ασφαλίσεις, 1955, σελ. 21.

Η ίδρυση του ΙΚΑ έγινε με τον ν. 6298/1934, με πρώτο διοικητή τον Παναγιώτη Κανελλόπουλο. Μολονότι ο Ελ. Βενιζέλος ήταν υπέρ ενός ενιαίου φορέα κοινωνικής ασφάλισης, την ίδια περίοδο ιδρύονται τα Ταμεία Ασφαλίσεως Εμπόρων (ΤΑΕ) και Επαγγελματιών και Βιοτεχνών (ΤΕΒΕ), που άρχισαν να λειτουργούν το 1940. Ενδιαφέρον και ελάχιστα γνωστό είναι ότι από τον Δεκέμβριο του 1948 έως τον Ιούλιο του 1950, δυνάμει του α.ν. 852/1948 (ΦΕΚ Α33), που κύρωσε τη συμφωνία με την Ειδική Αποστολή Οικονομικής Συνεργασίας των ΗΠΑ, Διοικητής του ΙΚΑ είχε ορισθεί ο Αμερικανός Ο. Πάουελ. Αυτός είχε εξαγγείλει την κατάργηση όλων των κλαδικών ταμείων και του ΙΚΑ και την ενοποίησή τους σε έναν ενιαίο φορέα, με την ονομασία «Εθνικός Οργανισμός Κοινωνικής Ασφαλίσεως», με κοινή για όλους ενιαία ασφαλιστική εισφορά ύψους 16% επί του μισθού ή των εισοδημάτων από ελεύθερο επάγγελμα.

Η μεταρρύθμιση αυτή δεν είχε τύχη εφόσον, μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου και την αποχώρηση της αμερικανικής αποστολής, το πολιτικό σύστημα δεν είχε καμία διάθεση για παρόμοιες εξορθολογιστικές τομές. Ακριβώς το αντίθετο: Κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο ιδρύθηκαν 39 νέα ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης, από τα οποία τα περισσότερα ήταν ταμεία επικουρικής ασφάλισης υπαλλήλων διάφορων υπουργείων¹³⁰.

Παρόλα αυτά, η γενική τάση εξέλιξης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στην Ευρώπη προς μια διευρυμένη αντίληψη κοινωνικής αλληλεγγύης, με άλλα λόγια προς την κατεύθυνση της κοινωνικής ασφάλειας¹³¹, επηρέασε και τον Έλληνα νομοθέτη. Σταθμοί της πορείας αυτής υπήρξαν ο α.ν. 1846/51, το ν.δ. 2698/53 για την κατοχύρωση κατώτατων ορίων συντάξεων και το σύστημα συνολικής κάλυψης του αγροτικού πληθυσμού από τον ΟΓΑ, χωρίς καταβολή εισφορών (ν. 4169/61).

Έτσι, κατά την Εισηγητική Έκθεση του α.ν. 1846/51¹³² «την κεντρική γραμμήν του όλου σχεδίου χαρακτηρίζει η αρχή της αλληλεγγύης, η οποία, ως γνωστόν, αποτελεί το κυριώτερον γνώρισμα των προσφάτων εξελίξεων του θεσμού. Η βασική ιδέα είναι ότι σήμερον η κοινωνική ασφάλις αποτελεί την έμπρακτον εκδήλωσιν της αλληλεγγύης του έθνους». Βάσει των εξελίξεων αυτών, ορισμένοι θεωρητικοί¹³³ θεωρούσαν ότι η ασφαλιστική βάση στην οποία στηριζόταν με μικρές υποχωρήσεις η νομοθεσία περί ΙΚΑ είχε ήδη από την δεκαετία του 1950 δώσει τη θέση της στην «αρχή της κοινωνικής προνοίας με τας ελαχίστους προϋποθέσεις δια την απόκτησιν δικαιώματος παροχών και κυρίως με το ελάχιστον όριον συντάξεων».

Παρά τις νομοθετικές εξαγγελίες, το σύστημα κοινωνικής προστασίας είχε ιδιαίτερα μειωμένη αποτελεσματικότητα και λειτουργούσε αναδιανεμητικά σε βάρος των ασθενέστερων κοινωνικών

¹³⁰ Βλ. Δ. Σωτηρόπουλο, σε: Δ. Βενιέρης/Χ. Παπαθεοδώρου, *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 113.

¹³¹ Βλ. σχετικά J.M. Belorgey, *Logique de l'assurance, logique de la solidarité*, *Droit Social* 1995, σελ. 731· πρβλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 115 επ.

¹³² Όπως παρατίθεται στο ΔΕΝ 7, σελ. 315.

¹³³ Χ. Αγαλλόπουλος, *Μελέται Εργατικού Δικαίου και Κοινωνικής Ασφάλισης*, 1970, σελ. 35· πρβλ. Κ. Κρεμαλή, *Σύνθετες παροχές*, ό.π., σελ. 10 επ.· και Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 10.

ομάδων. Οι κοινωνικές παροχές διαχρονικά μειώνουν το ποσοστό των ατόμων που κινδυνεύουν από τη φτώχεια κατά πολύ μικρότερο ποσοστό από ό,τι ο ευρωπαϊκός μέσος όρος. Και το σημαντικότερο, ο εν γένει κοινωνικός μισθός (οι κοινωνικές παροχές μείον τους αντίστοιχους φόρους) που η ελληνική εργατική τάξη εισπράττει από το κράτος είναι σταθερά αρνητικός, ενόψει και της εκτεταμένης φοροδιαφυγής σχεδόν όλων των κοινωνικών κατηγοριών, εκτός από τους μισθωτούς και συνταξιούχους.

Στα πάγια αυτά προβλήματα αναποτελεσματικότητας προστέθηκε και το φάσμα της οικονομικής κατάρρευσης. Λόγω της έλλειψης ορθολογικής διαχείρισης της ασφαλιστικής περιουσίας των ταμείων και της καταλήστευσης των αποθεματικών τους, της δημογραφικής επιδείνωσης της σχέσης εργαζομένων και συνταξιούχων, κυρίως όμως εξαιτίας της συνέχισης διαχείρισης του συστήματος με πελατειακή λογική, από το τέλος του προηγούμενου αιώνα άρχισαν να διευρύνονται ανησυχητικά τα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων. Τα ελλείμματα αυτά έγινε προσπάθεια να αντιμετωπισθούν με διαδοχικές αλλά αναποτελεσματικές νομοθετικές παρεμβάσεις που δεν έθιγαν τις δομικές παθογένειες του συστήματος.

Γενικό χαρακτηριστικό των μεταρρυθμιστικών νόμων των τριών τελευταίων δεκαετιών πριν από την κρίση (1902/90, 2084/92, 2458/97, 3029/02, 3655/08) ήταν η επιδίωξη της δημοσιονομικής εξασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος με λογικές περιορισμού του οικονομικού κόστους, κυρίως μέσω της σχετικής μείωσης της ασφαλιστικής προστασίας, την αύξηση των ορίων ηλικίας και των εισφορών. Η κοινωνική πολιτική, όμως, δεν μπορεί μονομερώς να υποτάσσεται σε χρηματοοικονομικά και μόνο κριτήρια. Σε κάθε περίπτωση, οι παραπάνω νόμοι απέτυχαν τόσο να ομογενοποιήσουν με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης το ασφαλιστικό σύστημα, όσο και να δημιουργήσουν επαρκή αποθεματικά σταθερής και διαρκούς βιώσιμης ανατροφοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος.

Επειδή από την αρχή ήταν προφανές ότι βασικός παράγοντας του προβλήματος ήταν ο κατακερματισμός του ασφαλιστικού συστήματος, επιχειρήθηκαν συνενώσεις ταμείων, οι οποίες όμως δεν συνοδεύονταν από λειτουργική ενοποίηση των σχετικών με τις εισφορές ή τις παροχές κανόνων, που παρέμεναν, κατά κανόνα, ανεπηρέαστοι. Ειδικότερα, βάσει των ρυθμίσεων του ν. 3029/2002 οι κλάδοι σύνταξης των ταμείων κύριας ασφάλισης ΤΑΠ-ΟΤΕ, ΤΣΠΗΣΑΠ, ΤΣΠ-ΕΤΕ, ΤΣΠ-ΑΤΕ, ΤΣΠ-ΤΕ, ΤΑΠ-ΙΑΤ, ΤΑΠ-ΕΤΒΑ, ΤΣΕΑΠΓΣΟ και ΤΑΠΑΕ-Εθνική εντάχθηκαν στον κλάδο σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Με τον ν. 2458/97 για τη «Σύσταση Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών και άλλες διατάξεις» ο ΟΓΑ μετατράπηκε σε πλήρως ανταποδοτικό Ταμείο κύριας ασφάλισης.

Το 1999 αποφασίστηκε επίσης η ενοποίηση δώδεκα Ταμείων Αρωγής και συστάθηκε νέος φορέας με την επωνυμία «Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ)» που εποπτεύεται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Ταυτόχρονα καταργήθηκαν τα Ταμεία Υπαλλήλων των Υπουργείων Βιομηχανίας, Γεωργίας, Δικαιοσύνης, Εμπορίου, Οικονομικών, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ΠΕΧΩΔΕ, Προεδρίας της Κυβέρνησης και Εξωτερικών, Κοινωνικών Υπηρεσιών, Συγκοινωνιών, καθώς και τα Ταμεία Τελωνιακών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας.

Τέλος, με τον ν. 3655/08 συγχωνεύθηκαν πολλά ασφαλιστικά ταμεία, χωρίς όμως και πάλι να ομογενοποιηθούν οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και οι συνταξιοδοτικές παροχές. Επρόκειτο για συγχώνευση «Ποτέμκιν», εφόσον όλα τα ενσωματώμενα ταμεία εξακολουθούσαν να παρέχουν συντάξεις και να υπολογίζουν τις οφειλόμενες εισφορές σύμφωνα με τις καταστατικές τους διατάξεις. Συνεπώς, δεν εξασφαλίσθηκε ούτε η ισονομία ούτε η αποτελεσματικότητα, μέσω της απλούστευσης των διαδικασιών του συστήματος, αφού κάτω από την ίδια στέγη υπήρχαν ασφαλιστικά ταμεία που ακόμα και μετά την ενοποίησή τους εξακολουθούν να διατηρούν πλήρη οικονομική και λειτουργική αυτοτέλεια. Στο πλαίσιο αυτό το ΙΚΑ είχε 930 διαφορετικούς τύπους ασφάλισης κάλυψης με αντίστοιχα διαφοροποιούμενες παροχές. Ακόμη εντυπωσιακότερο ήταν το παράδειγμα του ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, το οποίο, πριν την ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 2016 παρείχε 8.208 συντάξεις και αποτελείτο από 10 τομείς ασφάλισης. Περαιτέρω, η εποπτεία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης μοιράζεται ανάμεσα στα Υπουργεία Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας και το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη.

2. ΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ

Οι νόμοι 3863/2010 και 3865/2010, οι πρώτοι ασφαλιστικοί νόμοι της κρίσης, εξακολούθησαν να ανέχονται τη στρεβλή αυτή κατάσταση και επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν τη διόγκωση των ελλειμμάτων με μεγαλύτερες δόσεις της ίδιας συνταγής της περικοπής των συντάξεων και της επιδείνωσης των όρων παροχής τους. Δώδεκα τουλάχιστον παρόμοιες περικοπές νομοθετήθηκαν από τους νόμους 3833/2010, 3845/2010, 3865/2010, 4002/2011, 4024/2011, 4051/2012 και 4093/2012, συνολικού σωρευτικού αποτελέσματος 45 δις σε βάρος των συνταξιούχων.

Τα σπασμωδικά αυτά μέτρα επιδείνωσαν αντί να θεραπεύσουν τις προϋπάρχουσες δομικές αδυναμίες. Οι διαδοχικές και αλυσιτελείς τελικά περικοπές των συντάξεων αλλοίωσαν σημαντικά την αναλογική (ανταποδοτική) τους πλευρά. Το μέσο εισόδημα από συντάξεις μειώθηκε από 1.200 ευρώ περίπου το 2010 σε 833 ευρώ περίπου το 2015. Οι περικοπές, περαιτέρω, υπονόμισαν την αξιοπιστία των υποσχέσεων του συστήματος. Στην ουσία, οι μνημονιακές ρυθμίσεις όχι απλώς απέτυχαν να ανορθώσουν το ασφαλιστικό σύστημα, αλλά ουσιαστικά ενεργοποίησαν μια διαδικασία συνεχούς απαξίωσης του, τροφοδοτώντας τάσεις απεμπλοκής από αυτό, είτε με πρόωρες συνταξιοδοτήσεις είτε με εισφοροαποφυγή, κυρίως εκ μέρους των νεότερων, που δεν έλπιζαν ότι θα πάρουν ποτέ σύνταξη.

Το σύστημα παρέμεινε άναρχο, κοινωνικά άδικο, αναποτελεσματικό. Εξακολούθησε να χαρακτηρίζεται από εκτεταμένη πολυνομία, η οποία όξυνε τις κοινωνικές ανισότητες, αφού αντιμετώπιζε όμοιες περιπτώσεις πολιτών με διαφορετικό τρόπο. Οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης (χρόνος ασφάλισης και όρια ηλικίας), τα ποσοστά αναπλήρωσης, οι κατώτατες συντάξεις, οι ασφαλιστικές και εργοδοτικές εισφορές, οι κοινωνικοί πόροι (καταργηθέντες ή υπό κατάργηση) και η κρατική χρηματοδότηση διέφεραν τόσο μεταξύ των ταμείων όσο και μεταξύ ασφαλισμένων στο ίδιο ταμείο.

Επιπλέον, παρόλες τις δρακόντειες περικοπές, το σύστημα δεν έγινε βιώσιμο. Εξαρχής οι περικοπές, οι περισσότερες των οποίων οριζόντιες, δεν ορίστηκαν βάσει αναλογιστικών μελετών, αλλά βάσει των επιταγών των μνημονίων για τη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Τα αποθεματικά των ταμείων που είχαν ήδη σημαντικά απαξιωθεί λόγω της υποχρέωσης κατάθεσής τους στην Τράπεζα της Ελλάδος με μηδενικά ή ελάχιστα επιτόκια στη συνέχεια εξανεμίσθηκαν από το PSI. Η κρίση επιδείνωσε έτι περαιτέρω την κατάσταση, γιατί δεν υπάρχει ασφαλιστικό σύστημα που να μπορεί να αντέξει οικονομικές συνθήκες στις οποίες το 1/4 του πληθυσμού να είναι άνεργο και το 50% των αυτοαπασχολούμενων να αδυνατούν να πληρώσουν τις εισφορές τους. Τα συνολικά έσοδα των ασφαλιστικών φορέων κατέγραψαν σημαντική μείωση την περίοδο της κρίσης από 12% στο NAT (το οποίο όμως χρηματοδοτείται κατά 92% από τον κρατικό προϋπολογισμό) έως και 48,9% στο ΕΤΑΠ-ΜΜΕ.

Επίσης, κατά τη διάρκεια της κρίσης ο αριθμός των ασφαλισμένων μειώθηκε, λόγω της εκτεταμένης ανεργίας, ενώ ο αριθμός των συνταξιούχων αυξήθηκε σημαντικά, λόγω των αθρών αποχωρήσεων υπό τον φόβο νέων περικοπών. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τις χαμηλότερες αμοιβές των μισθωτών, επί των οποίων υπολογίζονται οι εισφορές, υπονόμεισε περισσότερο την οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος. Ενόψει της κατάστασης αυτής, το κράτος αναγκαστικά επενέβη, όπως έχει συνταγματική υποχρέωση, για να καλύψει τα εκρηκτικά ελλείμματα που αναπόφευκτα προέκυψαν, επιπλέον της συμμετοχής του στο πλαίσιο της ισχύουσας τότε τριμερούς κρατικής χρηματοδότησης. Ενδεικτικά, στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ η κρατική επιχορήγηση αποτελούσε το 39% των εσόδων του ταμείου, στον ΟΓΑ το 90% και στο NAT το 92%.

3. Η ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 2016¹³⁴

Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση του νόμου 4387/2016 (ο «νόμος Κατρούγκαλου», όπως καθιερώθηκε δημοσιογραφικά) είχε το βάρος της εφαρμογής πρόσθετων μνημονιακών υποχρεώσεων περαιτέρω μείωσης της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Παρόλα αυτά, η μεταρρύθμιση αντί να επιβάλει απλώς νέες μειώσεις με οριζόντιες περικοπές, χωρίς καμία επέμβαση στην αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού συστήματος, επεδίωξε την αντιμετώπιση των δομικών παθογενειών του. Το οικονομικό περιβάλλον στο οποίο εφαρμόσθηκε ήταν ιδιαίτερα δυσμενές, εφόσον μεταξύ 2010 και 2015 το ΑΕΠ της χώρας είχε μειωθεί περίπου κατά 25%, ενώ το έλλειμμα των ασφαλιστικών ταμείων ανερχόταν σε 1,8 δις. Περαιτέρω, ο κατακερματισμός των ταμείων δεν είχε αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά, εφόσον υπήρχαν 13 ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Στην πραγματικότητα η πολυνομία ήταν πολύ μεγαλύτερη, αφού η κύρια ασφάλιση είχε 27 αυτοτελείς κλάδους με πλήρη αυτονομία, δικούς τους κανόνες λειτουργίας και διαφορετικά μηχανογραφικά συστήματα.

Η μεταρρύθμιση επεδίωξε αφενός την επαναφορά του συστήματος σε ισορροπία, για να

¹³⁴ Σε αυτή την ενότητα γίνεται εκτεταμένη χρήση του Γενικού Τμήματος της Αιτιολογικής Έκθεσης του ν. 4387/2016, που είχε συνταχθεί από τον συγγραφέα του παρόντος.

αποφευχθεί η κατάρρευσή του και να εξασφαλιστεί το μέλλον των συντάξεων, και, αφετέρου, τον ορθολογικό μετασχηματισμό του με βάση τις αξίες της ισονομίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Το μεταρρυθμιστικό αυτό σχέδιο ήταν αποκλειστικά εθνικού σχεδιασμού. Για την αρχική του διαμόρφωση συγκροτήθηκε μια «Επιτροπή Σοφών», με τη συμμετοχή των σημαντικότερων θεωρητικών και εφαρμοστών της κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα, υπό την Προεδρία της Αντιπροέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Α. Λιγωμένου. Οι βασικές κατευθυντήριες παρατηρήσεις του Πορίσματος της Επιτροπής¹³⁵ με τίτλο «Προς ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο για τις συντάξεις» είχαν ως εξής:

- Σύσταση ενός εθνικού ενιαίου φορέα ασφάλισης με πλήρη διοικητική ενοποίηση των υφιστάμενων ταμείων και την καθιέρωση ενιαίων κανόνων λειτουργίας για όλους τους ασφαλισμένους (λειτουργική ενοποίηση).
- Το νέο σύστημα θα πρέπει:
 - Να καταπολεμά τη φτώχεια των ηλικιωμένων.
 - Να διασφαλίζει τη διαγενεακή ισότητα, καθώς και την ίση κατανομή των θυσιών.
 - Να εγγυάται τη δική του βιωσιμότητα μέσα σε βιώσιμα δημόσια οικονομικά.
 - Να διατηρεί μια εγγύτητα με το κεκτημένο κατά τον εργασιακό βίο επίπεδο ζωής.
 - Να απλοποιεί τις διαδικασίες και να βελτιώνει τη διοικητική αποτελεσματικότητά του.

Όλες αυτές οι κατευθύνσεις έγιναν αποδεκτές και συμπεριλήφθηκαν στις γενικές αρχές του ν. 4387/2016. Για τον προσδιορισμό των οικονομικών παραμέτρων της μεταρρύθμισης ελήφθησαν υπόψη, πέραν των αναλογιστικών μελετών-προβολών της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, οι εξής ειδικές μελέτες, οι οποίες συντάχθηκαν από το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), το Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομώνων (ΣΟΕ) του Υπουργείου Οικονομικών και ειδική επιτροπή του Υπουργείου Εργασίας: *Εύλογες δαπάνες διαβίωσης: ΣΟΕ, Χρήση των ορίων για το ασφαλιστικό σύστημα*, Αθήνα, 2016· ΚΕΠΕ, *Επίκαιρα θέματα του ασφαλιστικού συστήματος*, Αθήνα, 2016· και ειδική οικονομική μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Οι δύο θεμελιώδεις αξιακές αρχές της μεταρρύθμισης ήταν η ισονομία και η κοινωνική δικαιοσύνη. Ισονομία, γιατί για πρώτη φορά θεσπίστηκαν 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.

Ειδικότερα, η μεταρρύθμιση:

¹³⁵ Συστάθηκε με την απόφαση ΥΑ 37564/Δ9.10327/21.08.2015 του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

- Επεδίωξε τη διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος, ενοποιώντας τους φορείς ασφάλισης σε έναν και διακρίνοντας πλήρως προνοιακές και ασφαλιστικές παροχές. Για τον σκοπό αυτό θεσπίσθηκε ένας εθνικός φορέας κοινωνικής ασφάλισης, ο Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) με ένταξη σε αυτόν όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, χωρίς εξαίρεση.

- Καθιέρωσε πλήρη ισονομία, μέσω της ουσιαστικής ενοποίησης του υπάρχοντος καθεστώτος κοινωνικής ασφάλισης με θέσπιση ενιαίων κανόνων για παλαιούς και νέους ασφαλισμένους και επανυπολογισμό των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων. Οι ενιαίοι κανόνες είναι αναγκαίοι, γιατί απέναντι στους βασικούς κινδύνους της ζωής πρέπει όλοι οι ασφαλισμένοι να απολαμβάνουν τον ίδιο βαθμό εθνικής/κοινωνικής αλληλεγγύης. Εξαιρέσεις προβλέπονται μόνο για την προστασία των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (π.χ. των αναπήρων). Στην περίπτωση των αγροτών επίσης προβλέφθηκαν εξαιρετικές ευεργετικές διατάξεις, γιατί το μέσο αγροτικό εισόδημα είναι πολύ κατώτερο από το μέσο αστικό και θα υπήρχε αντικειμενική αδυναμία κάλυψης των εισφορών από σημαντικό τμήμα του αγροτικού πληθυσμού.

Όσον αφορά στις εισφορές, προβλέφθηκαν ενιαία ποσοστά εισφορών με βάση υπολογισμού τους το πραγματικό εισόδημα και τον απλό κανόνα: Εισφορά 20% για κάθε εισόδημα από εργασία. (Ειδικά για τους αυτοαπασχολούμενους, το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 13,33% με τον ν. 4578/2018, για να αντιστοιχηθούν με την εισφορά των εργοδοτών στην περίπτωση της μισθωτής εργασίας). Όσον αφορά στις παροχές, καθιερώθηκε ενιαίος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης, κύριας και επικουρικής, για παλιούς και νέους ασφαλισμένους, με βάση το μέσο εργασιακό εισόδημα και ίδια ποσοστά αναπλήρωσης για όλους. Η συμμετοχή του συνταξιοδοτικού συστήματος στη δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας οριοθετήθηκε από τον σεβασμό της ισότητας στα βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 Συντάγματος). Για τον προσδιορισμό του ποσοστού των εισφορών 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 τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

A. ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ, ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑΠΛΗΡΩΣΗΣ

Βασικό χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης ήταν η εισαγωγή έντονα προοδευτικών συνθηκών αναδιανομής υπέρ των ασθενέστερων, σε αναστροφή του αντίθετου μέχρι τότε χαρακτήρα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Με την Εθνική Σύμβαση που έχει συνδεθεί ρητά στην αιτιολογική έκθεση του νόμου με το όριο της φτώχειας όπως ορίζεται από την ΕΕ (60% του διάμεσου εισοδήματος) και τα ποσοστά αναπλήρωσης της ανταποδοτικής σύνταξης, για τα οποία λήφθηκε μέριμνα για την πλήρη αναπλήρωση του εισοδήματος των χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων, μέσω και της πραγματικής σύνδεσης εισφορών και παροχών, η κοινωνική ασφάλιση έγινε πλήρως αναδιανεμητική.

- Βασική καινοτομία υπήρξε η καθιέρωση για πρώτη φορά εθνικής σύνταξης, με χρηματοδότηση από τη φορολογία και όχι τις εισφορές και με σκοπό την εξασφάλιση επαρκούς αναπλήρωσης εισοδήματος για όλους, συμπεριλαμβανομένων των μακροχρόνια ανέργων και όσων εργάζονται με ατυπικές μορφές εργασίας ή αμείβονται με χαμηλούς μισθούς. Κατά τη διάρκεια της κρίσης δημοσίου χρέους η προστασία κατά της φτώχειας των ηλικιωμένων είχε αποκτήσει διάσταση απόλυτης προτεραιότητας, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τη Eurostat (SILC 2014), το 23,1% των ατόμων άνω των 65 ετών ζούσαν στο όριο της φτώχειας.

- Τα ποσοστά αναπλήρωσης του ν. 4387/2016 είναι ανώτερα των αντιστοίχων του προϊσχύοντος νόμου 3029/02 για όλες τις κατηγορίες εργαζομένων με μέσο όρο αμοιβών στο σύνολο του εργασιακού βίου έως 1.000 ευρώ, που αποτελούσαν το έτος 2016 το 87% του συνόλου. Αντιθέτως, για τις συντάξεις με συντάξιμο μέσο όρο αμοιβών εργασιακού βίου άνω των 1.000 ευρώ, ο νόμος αποδίδει μικρότερη σύνταξη σε σχέση με τον ν. 3029/02. Όμως αυτές οι συντάξεις καταβάλλονταν ήδη μειωμένες έως και 44% λόγω των μνημονιακών περικοπών, οπότε συγκρινόμενες με το καταβαλλόμενο ποσό κατά τον χρόνο δημοσίευσης του νόμου 4387/2016 (Μάιος 2016) η διαφορά ήταν για τις περισσότερες σχετικά μικρή. Σε κάθε περίπτωση ο νόμος προέβλεπε τη διατήρησή της ως «προσωπική διαφορά» υπέρ των παλαιών συνταξιούχων.

- Η προσωπική διαφορά προέκυψε από τον επανυπολογισμό των παλαιών συντάξεων με τα κριτήρια του νέου νόμου. Όπου ο επανυπολογισμός κατέληγε σε μικρότερη σύνταξη από την καταβαλλόμενη, η προσωπική διαφορά προστάτευε τις συντάξεις από νέα μείωση: Εφόσον το ποσό της σύνταξης, μετά τον υπολογισμό της βάσει του ν. 4387/2016, ήταν μικρότερο από το καταβαλλόμενο, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος, και ως την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αύξηση των συντάξεων. Αντιθέτως, όταν μετά τον επανυπολογισμό προέκυπτε μεγαλύτερη σύνταξη, αυτή αποδόθηκε στον συνταξιούχο. Ως αποτέλεσμα, με τον επανυπολογισμό όχι μόνο δεν υπέστη μείωση καμία κύρια σύνταξη αλλά για πρώτη φορά μετά από δέκα έτη μνημονιακής λιτότητας 620.000 κύριες συντάξεις αυξήθηκαν από την 01.01.2019, στις περιπτώσεις που ο νέος νόμος κατέληγε σε υψηλότερη σύνταξη από ό,τι οι παλαιοί. Η πλειοψηφία των συντάξεων αυτών ήταν κάτω των 600 ευρώ, καθώς ο ν. 4387/2016 ήταν ο ευμενέστερος από όλους τους προγενέστερους ως προς τους χαμηλοσυνταξιούχους. Μεγαλύτερη σύνταξη είχαν επίσης ασφαλισμένοι που είχαν καταβάλει υψηλότερες εισφορές, ιδίως στα λεγόμενα «ευγενή ταμεία» δημοσιογράφων και τραπεζών, που επωφελήθηκαν από τις προβλέψεις του νόμου για ανταποδοτικότητα των εισφορών. Πέραν από την προστασία του εισοδήματος των συνταξιούχων που είχαν μεγαλύτερη σύνταξη, με τον θεσμό της προσωπικής διαφοράς επιδιώχθηκε επίσης να μην υπάρχουν πολλές κατηγορίες συντάξεων, όπως γινόταν με προηγούμενες μεταρρυθμίσεις. Όταν θα έχει εξαλειφθεί η προσωπική διαφορά όλοι οι συνταξιούχοι θα υπάγονται στο ίδιο καθεστώς και θα εισπράττουν την ίδια σύνταξη με αυτούς που βρίσκονται στην ίδια πραγματική κατάσταση.

- Αντίθετα με τη διαδεδομένη αλλά αβάσιμη κριτική, ούτε η ανταποδοτικότητα είχε παραμεληθεί στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης. Είναι χαρακτηριστικό ότι ποσοστά αναπλήρωσης στα δύο τελικά κλιμάκια του προηγούμενου νομικού καθεστώτος, του ν. 3863/2010, ήταν 1,4% και 1,5%. Τα δύο καταληκτικά κλιμάκια της μεταρρύθμισης ήταν 1,59% και 1,80%.

B. ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Ο νόμος 4387/2016 διασφάλισε εκτός από τη διαγενεακή ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη και τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος, με ίση κατανομή των θυσιών¹³⁶. Ο ΕΦΚΑ ήταν πλεονασματικός κατά ένα δισεκατομμύριο ευρώ ήδη από το 2018. Η μέριμνα για την προστασία της βιωσιμότητας χάριν των επόμενων γενεών ανάγεται, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στις συνταγματικές υποχρεώσεις του κράτους¹³⁷, αλλά και τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις Συντάξεις του 2012, το κόστος που συνεπάγεται η μεταρρύθμιση των συντάξεων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τη δημοσιονομική στρατηγική κι όχι το αντίθετο, δηλαδή με αποκλειστικό κριτήριο τη δημοσιονομική εξυγίανση να συστέλλεται το βεληνεκές και η αποτελεσματικότητα των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων. (Δυστυχώς οι ορθές αυτές κατευθυντήριες γραμμές δεν εφαρμόστηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη μνημονιακή περίοδο. Οι εκπρόσωποί της τις περισσότερες φορές συντάσσονταν, αντίθετα, με τις νεοφιλελεύθερες θέσεις του ΔΝΤ).

Η βιωσιμότητα του συστήματος, δηλαδή η διατήρηση της ικανότητάς του να χορηγεί συντάξεις στους τωρινούς και μελλοντικούς συνταξιούχους, αποτελεί τον θεμέλιο λίθο του συμβολαίου ανάμεσα στις γενεές, που βρίσκεται στη βάση κάθε διανεμητικού συστήματος. Με το προϊσχύον σύστημα η σημερινή γενεά εργαζομένων θα πλήρωνε περισσότερα από όσα θα λάβει με αβέβαιη την προοπτική της σύνταξής της. Με τη μεταρρύθμιση η αναλογικότητα αποκαταστάθηκε για όλους, με όρους βιωσιμότητας, ακριβώς γιατί αποκαταστάθηκε η ισορροπία εισφορών και παροχών, με την καθιέρωση ίδιων κανόνων για όλους. Μόνον οι πιο αδύναμοι θα λάβουν περισσότερα από όσα έχουν καταβάλει μέσω των εισφορών τους στο σύστημα, κυρίως λόγω της ύπαρξης της εθνικής σύνταξης αλλά και των ευνοϊκών για αυτούς ποσοστών αναπλήρωσης. Η κοινωνική δικαιοσύνη, με την έννοια της δικαιότερης κατανομής του εθνικού πλούτου, επιτυγχάνεται, τέλος, και με τη σύνδεση των συντάξεων με την άνοδο του εθνικού πλούτου, εφόσον αυξάνονται ανάλογα με την εκάστοτε άνοδο του ΑΕΠ.

4. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 4387/2016 ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

A. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Οι κεντρικές επιλογές του νόμου 4387/2016, δηλαδή αφενός η δημιουργία ενιαίου φορέα για την ασφάλιση όλων των εργαζομένων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανο-

¹³⁶ Έτσι ρητά η ΣτΕ Ολ. 1890/2019.

¹³⁷ ΣτΕ Ολομ. 2290/2015, σκέψη 7.

μένων των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και των αυτοαπασχολουμένων, και αφετέρου η πλήρης εξομοίωση παλαιών και νέων συνταξιούχων, μέσω του επανυπολογισμού των συντάξεων, κρίθηκαν συνταγματικές από το Συμβούλιο της Επικρατείας, σύμφωνες με τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της διαγενεακής δικαιοσύνης¹³⁸. Σε ό,τι αφορά τα κύρια ζητήματα το Ελεγκτικό Συνέδριο ακολούθησε, γενικά, αν και με επιμέρους κριτικές παρατηρήσεις, την νομολογία αυτή¹³⁹.

Ειδικότερα, με τις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ.) 1880-2/2019, κρίθηκε ότι ο νομοθέτης είναι «ελεύθερος να παρέχει την κοινωνική από ένα ασφαλιστικό φορέα αδιαφόρως της φύσεως της απασχόλησής των ασφαλισμένων και, δη, υπό ενιαίους κανόνες, εφόσον επιτυγχάνει τούτο με όρους ισότητας» και ως εκ τούτου απέρριψε ως «αβάσιμο και απορριπτέο τον λόγο ακυρώσεως κατά τον οποίο το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, συνδέοντας την κοινωνική ασφάλιση με την επαγγελματική απασχόληση, δεν επιτρέπει την παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως από τον ίδιο φορέα κοινωνικής ασφαλίσεως σε ασφαλισμένους με διαφορετικά χαρακτηριστικά απασχολήσεως».

Περαιτέρω, κατά την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1890/2019 «αιτιολογείται κατ' αρχήν, τόσο, γενικώς, η ανάγκη μεταρρυθμίσεως του υφισταμένου ασφαλιστικού συστήματος, η οποία δεν κωλύεται από την υποχρέωση συμμορφώσεως στις 2287, 2288/2015 αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσο και, ειδικώς, ο επανυπολογισμός των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων, ώστε να επωμισθούν και αυτοί και όχι μόνον οι νέοι συνταξιούχοι και οι νυν ασφαλισμένοι το βάρος της επιχειρούμενης μεταρρυθμίσεως, για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης και διαγενεακής ισότητας και αλληλεγγύης· δεδομένου ότι και αυτοί ωφελούνται εξ ίσου από την επιδιωκόμενη, με την επιχειρούμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση, διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, τη διατήρηση δηλαδή της ικανότητάς του να χορηγεί συντάξεις στους υφιστάμενους και στους μελλοντικούς συνταξιούχους».

Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο έκρινε, αντιθέτως, με τη ΣτΕ (Ολ.) 1891/2019 (σκέψη 30) ότι η επιλογή του ν. 4387/2016 για μεγαλύτερη προστασία των χαμηλότερων εισοδημάτων έρχεται σε σύγκρουση με την αρχή της ανταποδοτικότητας με το εξής σκεπτικό: «ναι μεν υπάρχει κλιμάκωση, ως προς τα ποσοστά αναπλήρωσης, (...) τα ποσοστά δηλαδή αυτά αυξάνονται προοδευτικά ανά κλίμακα ετών ασφάλισης (...όμως) η χορηγούμενη από το σύστημα του νόμου συνολική συνταξιοδοτική παροχή εξασφαλίζει σημαντικά μεγαλύτερο ποσοστό αναπλήρωσης (σχέση συνολικής συνταξιοδοτικής παροχής προς μέσο όρο αποδοχών καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού βίου ή συντάξιμο μισθό) σε πρόσωπα που υπάγονται στην ίδια κλίμακα από πλευράς χρόνου ασφαλίσεως και έχουν μικρότερες κατά μέσο όρο αποδοχές ή συντάξιμο μισθό σε σχέση με πρόσωπα που ανήκουν στην ίδια κλίμακα αλλά έχουν μεγαλύτερο μέσο όρο αποδοχών ή συντάξιμο μισθό».

¹³⁸ ΣτΕ (Ολ.) 1880-1891. Το ότι η νομολογία αυτή «επιβεβαίωσε τις μεγάλες παρεμβάσεις στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα της χώρας» δέχεται και ο Ε. Βενιζέλος, *Η σχέση νόμου και συλλογικών συμβάσεων στη νομολογία της κρίσης και την αναθεώρηση του Συντάγματος*, ΕΕργΔ 2020185, σελ.188.

¹³⁹ Βλ. ΕΣ (Ολ.) 2020/2020.

Θεωρώ ότι η αμφισβήτηση της βούλησης του νομοθέτη να προστατεύσει περισσότερο τα μέσα και χαμηλότερα εισοδήματα, που συνιστούν άλλωστε τη μεγάλη πλειονότητα των ασφαλισμένων, υπερβαίνει τα όρια της δικαστικής κρίσης. Άλλωστε, όπως προέβαλε και η μειοψηφία, η αρχή της ανταποδοτικότητας προβλέπεται στον νόμο και για όσους ελάμβαναν μεσαίες ή υψηλές αποδοχές, εφόσον κατοχυρώνεται ευθεία αναλογία μεταξύ καταβληθεισών εισφορών και συνταξιοδοτικών παροχών.

Ειδικότερα, κατά τη μειοψηφία, «δεν αποκλείεται στον κοινό νομοθέτη να διαμορφώνει υψηλότερη ανταποδοτικότητα για ασφαλισμένους με λίγα έτη ασφαλίσεως και χαμηλές συντάξιμες αποδοχές προκειμένου αυτοί να λάβουν επαρκή για την διαβίωσή τους ασφαλιστική παροχή. Εν προκειμένω, όπως δέχεται και η πλειοψηφία, ο νόμος προβλέπει κλιμάκωση ως προς τα ποσοστά αναπλήρωσεως, δηλαδή τα ποσοστά αναπλήρωσεως αυξάνονται προοδευτικά ανά κλίμακα ετών ώστε να ανταμειφθούν όσοι συνεισέφεραν περισσότερα στο ασφαλιστικό σύστημα, τα δε ποσοστά αναπλήρωσεως της συνολικής συνταξιοδοτικής παροχής που προβλέπονται για την ίδια κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως και αντιστοιχούν στα ποσά αποδοχών δεν είναι ιδιαιτέρως χαμηλά (το χαμηλότερο είναι 65% στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 30 ετών) ούτε η μεταξύ τους διαφορά είναι δυσανάλογα μεγάλη (ενδεικτικώς, α) στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 30 ετών αντιστοιχεί σε μισθό 800 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 88%, σε μισθό 1000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 78% και σε μισθό 1500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 65%, β) στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 35 ετών αντιστοιχεί σε μισθό 1000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 88%, σε μισθό 1500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 75% και σε μισθό 2000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 69% και γ) στην κλίμακα χρόνου ασφαλίσεως 42 ετών, που είναι και ο μεγαλύτερος χρόνος ασφαλίσεως, αντιστοιχεί σε μισθό 1500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 91%, σε μισθό 2000 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 85% και, τέλος, σε μισθό 2500 ευρώ ποσοστό αναπλήρωσεως 81%)».

Σε κάθε περίπτωση, η διοίκηση συμμορφώθηκε στην απόφαση αυτή ορίζοντας με τον νόμο 4670/2020 ανώτερα ποσοστά αναπλήρωσης για όσους έχουν περισσότερα από 30 χρόνια ασφάλισης, ανεξαρτήτως εισοδήματος κατά τον εργασιακό βίο. Κάτι παρόμοιο είχα διεκδικήσει ως υπουργός κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης με τους δανειστές, χωρίς αποτέλεσμα, ενόψει των ιδεοληψιών του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Παρόμοια ρύθμιση, στον βαθμό που βελτιώνει τις συνταξιοδοτικές αποδοχές της συγκεκριμένης κατηγορίας, χωρίς να επιβαρύνει τις υπόλοιπες των πιο αδύναμων, είναι θετική.

Κρίθηκε, επίσης από τις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ.) 1889-1890/2019, αντισυνταγματική η περικοπή των επικουρικών συντάξεων, γιατί το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αναλογιστικές προβολές στις οποίες βασίστηκε ο νόμος δεν αποτελούσαν πλήρη αναλογιστική μελέτη, όπως αυτή που συντάχθηκε για τον ΕΦΚΑ. Η αλήθεια είναι ότι επειδή δεν μετασχηματίσθηκε άρδην το σύστημα των επικουρικών συντάξεων, όπως των κύριων, είχε θεωρηθεί ότι οι μερικές αυτές προβολές, που απεδείκνυαν την πλήρη βιωσιμότητα του συστήματος μέχρι την έξοδο της χώρας από την κρίση, ήταν επαρκείς. Σε κάθε περίπτωση, οι περικοπές αυτές δεν ήταν τμήμα του μεταρρυθμιστικού

σχεδίου του ν. 4387/2016 αλλά απόρροια των μνημονιακών εμμονών των δανειστών της χώρας, ιδίως του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

Τέλος, με την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1880/2019 κρίθηκε αντίθετος στην αρχή της ισότητας, ως προς τους ελεύθερους επαγγελματίες, ο ενιαίος κανόνας υπολογισμού της ασφαλιστικής παροχής ως ποσοστό επί του εισοδήματος τους με το εξής σκεπτικό:

«Τη (συνταξιοδοτική) παροχή όμως αυτή οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι (αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες) αποκτούν έχοντας καταβάλει το σύνολο της ως άνω εισφοράς επί του εισοδήματος που πραγματοποιούν από το επάγγελμά τους, ενώ οι μισθωτοί ασφαλισμένοι αποκτούν την ίδια παροχή έχοντας καταβάλει εισφορά 6,67% επί των αποδοχών τους από την εργασία τους, καθώς το υπόλοιπο της εισφοράς (13,33%) βαρύνει τους εργοδότες τους. Συνεπώς, οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι, μη έχοντες εργοδότη βαρυνόμενο με τμήμα της δικής τους εισφοράς, καταβάλλουν τριπλάσιο μέρος του εισοδήματός τους ως αντιπαροχή για την πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση και την απόληψη της ίδιας παροχής σε σχέση με τους μισθωτούς ασφαλισμένους».

Κατ' αρχάς να παρατηρηθεί ότι το Δικαστήριο αναφέρεται σε εισφορά 20% ενώ αυτή είχε ήδη μειωθεί, όπως προαναφέρθηκε, στο 13,33% με τον ν. 4578/2018, δεδομένου ότι αυτό ήταν το υφιστάμενο νομικό καθεστώς κατά τον χρόνο της συζήτησης της αίτησης ακύρωσης. Ενόψει τούτου, δεν μπορεί να γνωρίζει κανείς εάν η κρίση του περί αντισυνταγματικότητας θα ήταν η ίδια, ενόψει της μεταγενέστερης ρύθμισης.

Περαιτέρω –και κυρίως–, όπως ορθά παρατήρησε η μειοψηφία της απόφασης και όπως πάγια κρίνει η νομολογία¹⁴⁰, και οι εισφορές του εργοδότη αποτελούν τμήμα του μισθού, άρα του εισοδήματος του μισθωτού. Συνεπώς, ο νόμος ισότιμα αντιμετώπισε μισθωτούς και ελεύθερους επαγγελματίες, εφόσον «τόσο οι μισθωτοί όσο και οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι βαρύνονται, στο πλαίσιο των διαφορετικών συνθηκών ασκήσεως του ασφαλιστέου επαγγέλματός τους με εισφορές αναγόμενες σε ίσο ποσοστό επί των προερχομένων από την άσκηση του ασφαλιστέου επαγγέλματος». Αυτή είναι, κατά τη γνώμη μου, η ουσία του θέματος.

Άλλη μειοψηφία προσέγγισε το ζήτημα από τη σκοπιά της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου, υποστηρίζοντας ότι, δεδομένου ότι οι μισθωτοί καταβάλλουν, σε απόλυτους αριθμούς, υπερδιπλάσιες εισφορές στον ενιαίο ασφαλιστικό φορέα, δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα άνισης μεταχείρισης εις βάρος των ελεύθερων επαγγελματιών, διότι «η καταβολή μεγαλύτερων εισφορών αποτελεί το αντιστάθμισμα της σημαντικά μειωμένης συμμετοχής της κατηγορίας αυτής ασφαλισμένων στο ασφαλιστικό κεφάλαιο, το οποίο, χρηματοδοτώντας το σύνολο των παροχών, προστατεύει την κατηγορία αυτή από τους, εγγενείς στα διανεμητικά συστήματα κινδύνους». Μάλιστα, θα πρόσθετα εγώ, ενόψει του γεγονότος ότι σε συστήματα pay-as-you-go, όπως το ελληνικό, δηλαδή οι εισφορές μας δεν καταβάλλονται για την κάλυψη της δικής μας σύνταξης αλλά της σύνταξης της παρούσας γενιάς συνταξιούχων, προκύπτει η εξής άνιση μεταχείριση σε βάρος των

¹⁴⁰ Βλ. κυρίως ΑΕΔ 3-5/2007.

μισθωτών: Θα πρέπει να καλύψουν με τις εισφορές τους και το κενό που προκύπτει από το μειωμένο ποσό των εισφορών των ελεύθερων επαγγελματιών. Με άλλα λόγια, οι μισθωτοί έμμεσα χρηματοδοτούν έτσι τις συντάξεις των αυτοαπασχολούμενων, ενώ τυχόν υπόλοιπο δημιουργεί έλλειμμα που θα πρέπει να καλυφθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό, δημιουργώντας έναν νέο φαύλο κύκλο απειλής για τη βιωσιμότητα του ΕΦΚΑ.

Ανάμεσα στα θετικά της προαναφερθείσας νομολογίας είναι και ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετώπισε σε όλες τις σχετικές αποφάσεις ενιαία το σύνολο των συνταξιοδοτικών παροχών του λεγόμενου πρώτου πυλώνα, του αθροίσματος δηλαδή κύριας και επικουρικής σύνταξης και επιβεβαίωσε ξανά την υποχρέωση του κράτους να εξασφαλίζει αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης *«όσο το δυνατόν εγγύτερα προς εκείνο που είχε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου»*. Αυτό, σε συνδυασμό με την πάγια νομολογία που απαιτεί οι ασφαλιστικοί φορείς να είναι αποκλειστικά ΝΠΔΔ, αποκλείει κάθε σκέψη ιδιωτικοποίησης του συστήματος και, κατά πάσα πιθανότητα, κάθε σύστημα που δεν εξασφαλίζει προκαθορισμένες παροχές.

B. Ο ΝΟΜΟΣ 4670/2020

Ο νόμος 4670/2020, στο μέτρο που δεν εφαρμόζει απλώς κατά συμμόρφωση τις προαναφερθείσες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που διαπίστωσαν επιμέρους αντισυνταγματικότητες, αποτελεί μια προσπάθεια επιστροφής στο παρελθόν, μια μερική αντιμεταρρύθμιση. Δεν αποτελεί πάντως ριζική τομή, γιατί η βασική θεσμική λογική του νόμου 4387/2016 διατηρήθηκε ως προς τα ουσιώδη στοιχεία του. Βασικό χαρακτηριστικό του νέου νόμου είναι η επιστροφή στη λογική των κατακερματισμένων ρυθμίσεων, με την εισαγωγή εξαιρέσεων από το σύστημα κοινών κανόνων που καθιέρωσε ο νόμος 4387/2016 και η ιδιαίτερα δυσμενής μεταχείριση που επιφυλάσσει στους μισθωτούς σε σχέση με τους ελεύθερους επαγγελματίες. Οι τελευταίοι όχι μόνον θα καταβάλλουν στο εξής κλάσμα των εισφορών που πληρώνει ένας μισθωτός ίδιου εισοδήματος για την κύρια σύνταξη, αλλά λιγότερα και για τις παροχές υγείας.

Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 35 του ν. 4670/2020, οι εισφορές των ελεύθερων επαγγελματιών δεν ορίζονται πλέον με αντικειμενικά κριτήρια, αλλά προβλέπεται ελεύθερη επιλογή μίας από τις έξι ασφαλιστικές κατηγορίες που συστήνονται. (Υπενθυμίζω ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έκρινε αντισυνταγματική την αντικειμενική σύνδεση της εισφοράς με εισόδημα, αλλά μόνον το ύψος της, όπως είχε αρχικά διαμορφωθεί στο 20%, πριν τη μείωσή της στο 13,33% το 2018.) Αυτό δεν συνιστά μόνον εισαγωγή στοιχείων προαιρετικότητας ξένων με την υποχρεωτικότητα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά κυρίως είναι κοινωνικά άδικο, όχι μόνο σε βάρος των μισθωτών αλλά και της πλειονότητας των ελεύθερων επαγγελματιών. Με βάση το παλιό καθεστώς του υπολογισμού της εισφοράς βάσει του 13,33% του εισοδήματος, οι περισσότεροι από αυτούς κατέβαλαν το 2018 180 ευρώ μηνιαίες εισφορές. Το 2024 θα καταβάλλουν στη χαμηλότερη ασφαλιστική κατηγορία 249,38 ευρώ.

Βεβαίως, δεδομένου ότι η βασική λογική του νόμου για την ανταποδοτικότητα των εισφορών διατηρείται, συνέπεια των μειωμένων εισφορών που επιλέγει η πλειονότητα των αυτοαπασχο-

λουμένων, ακόμη και των σχετικά εύπορων, είναι ότι οι συντάξεις τους θα είναι σχετικά χαμηλές και δεν θα εξασφαλίζουν επαρκή αναπλήρωση εισοδήματος. Το γεγονός αυτό ωθεί ήδη τα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα στην ιδιωτική ασφάλιση, άρα στην έμμεση εξαγωγή χρημάτων από το δημόσιο σύστημα ασφάλισης. Με άλλα λόγια, η δυνατότητα που δίνεται στα ανώτερα κλιμάκια, στα οποία ουσιαστικά χαρίζονται όσα αφαιρούνται από τους φτωχότερους και από τη μεσαία τάξη, να αξιοποιήσουν τα χρήματα που τους απομένουν στην ιδιωτική ασφάλιση θα τους ωφελήσει προσωπικά αλλά θα αδυνατίσει ιδιαίτερα το σύστημα. Αυτή η αφαίρεση-αφαίμαξη χρημάτων από το σύστημα επιφέρει μια λανθάνουσα, «de facto» ιδιωτικοποίηση του.

Στο μέλλον θα πρέπει να επιδιωχθεί η ρύθμιση των εισφορών των ελεύθερων επαγγελματιών κατόπιν διαβούλευσης με τις συνδικαλιστικές τους οργανώσεις, ούτως ώστε να υπάρξει ένα δίκαιο και αντικειμενικό σύστημα ευρύτατης αποδοχής που θα ανταποκρίνεται στις αρχές της ισότητας και της προστασίας των πλέον ευάλωτων που ορίζει ο ν. 4387/2016, εξασφαλίζοντας μια αξιοπρεπή σύνταξη σε όλους, χωρίς να είναι αναγκαία η προσφυγή στην ιδιωτική ασφάλιση, παρά μόνον ως προσωπική συμπληρωματική επιλογή.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση του ν. 4387/2016 υπήρξε τομή για το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας. Προφανώς κανένας νόμος δεν αποτελεί πανάκεια, ούτε λύνει όλα τα προβλήματα εσαεί. Οι ασφυκτικές προθεσμίες που επέβαλαν οι δανειστές της χώρας, χωρίς την αναγκαία πρόβλεψη μεταβατικών περιόδων, δημιούργησαν δυσκολίες που θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί τόσο για την εφαρμογή όσο και την κατανόσή του από την κοινή γνώμη. Οι γενικές αρχές όμως που έθεσε, ιδίως ότι για πρώτη φορά όλοι οι συνταξιούχοι θα παίρνουν σύνταξη με βάση τους ίδιους κανόνες, από έναν ενιαίο φορέα ασφάλισης, θέτουν το πλαίσιο και για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις του μέλλοντος. □