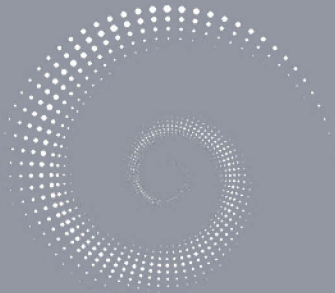


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 22 παρ. 5

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Φεβρουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 22, παρ. 5

«5. Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει».

Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αγγελοπούλου Ο., *Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης*, 2004· Ανδρουλάκη Β., «Άρθρο 22, παρ. 5 στο συλλογικό έργο», στο *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Ανθόπουλος Χ., *Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων ενόψει του άρθρου 25, παρ. 2, 3 και 4 του Συντ/τος*, 1993· Ξυλάκης Π., *Βιωσιμότητα και οικονομική ελευθερία στην ασφάλιση ασθενείας. Οι μηχανισμοί αυτόματων επιστροφών (clawback) και υποχρεωτικών εκπτώσεων (rebate)*, 2022· Καϊδατζής Α., *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, 2006· Κατρούγκαλος Γ., *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, 1998· Κοντιάδης Ξ., *Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το παράδειγμα του κοινωνικού κεκτημένου*, ΤοΣ 2/1999· Κοντογεωργοπούλου Π., *Σκέψεις για την επάρκεια των συντάξεων*, ΔτΚΑ 4/2019· Κτιστάκη Σ., *Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης*, ΘΠΔΔ 7/2013· Παπαρρηγοπούλου–Πεχλιβανίδη Π., *Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης – Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους*, ΘΠΔΔ 2012· Παπαρρηγοπούλου–Πεχλιβάνη Π., *Οι ενοποιήσεις των ασφαλιστικών οργανισμών*, ΕΔΚΑ 2008· Πετρόγλου Α., *Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση*, ΘΠΔΔ 2009· Πετροπουλακάκος Σ., *Η νομολογιακή οριοθέτηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης μέσα από τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1889 – 1891/2019*, ΕφημΔΔ 5/2019· Στεργίου Α., *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, 1994· Στεργίου Α., *Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση*, ΕΔΚΑ 2005· Ψήμματος Θ., *Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης. Διανεμητική δικαιοσύνη, Ισότητα, Δημοκρατία*.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	2
I. Φορείς του δικαιώματος και παροχές	5
1. Φορείς	5
2. Παροχές.....	7
II. Νομική αξία του άρθρου 22 παρ. 5 Σ.....	8
III. Η εξουσία διάπλωσης του νομοθέτη	14
1. Η προαγωγή του θεσμού	18
2. Η βιωσιμότητα του θεσμού	19
IV. Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικών μελετών	22
1. Τα ερείσματα της υποχρέωσης.....	22
2. Αναλογιστική ή οικονομική μελέτη – αρμόδιο όργανο και μέθοδος	28
3. Αναλογισμός και προσβολή του πυρήνα του δικαιώματος	32
4. Μελέτες επάρκειας συντάξεων.....	33
V. Το βασικό περιεχόμενο του θεσμού.....	35
1. Ο κοινωνικός χαρακτήρας	37
2. Ο υποχρεωτικός, δημόσιος και καθολικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης.....	38
3. Ο κύριος χαρακτήρας της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης	43
4. Αλληλεγγύη και ανταποδοτικότητα.....	43
Α. Αλληλεγγύη.....	44
Β. Διαγενεακή αλληλεγγύη (ισότητα).....	47
Γ. Ανταποδοτικότητα.....	49
5. Συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση και ο εγγυητικός του ρόλος	54
6. Αυτοδιοίκηση.....	58
7. Η επέμβαση του νομοθέτη στις οργανωτικές δομές των φορέων (ενοποίηση των φορέων)	59
8. Το μονοπώλιο του κράτους ως προς την υποχρεωτική (δημόσια) κοινωνική ασφάλιση	63

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- 1 Η «συνταγματοποίηση» της κοινωνικής ασφάλισης, η αναγνώρισή της ως κοινωνικού δικαιώματος από το άρθρο 22 παρ. 5 του Σ. απεδείχθη αποφασιστική για την προαγωγή (εκλογίκευση) και την παγίωση του θεσμού στην Ελλάδα¹. Βασικές μήτρες, όπως ο δημόσιος χαρακτήρας, η αλληλεγγύη, η ανταποδοτικότητα κ.ά., βρήκαν στο συνταγματικό κείμενο το αναγκαίο νομιμοποιητικό τους έρεισμα.

¹ Βλ. Β. Ανδρουλάκη, «Άρθρο 22, παρ. 5», στον συλλογικό έργο, στο *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 571.

Το άρθρο 22 παρ. 5 (παρ. 4 πριν την αναθεώρηση του 2001), μια διάταξη χωρίς προ-
ϊστορία, έχει μια δωρική όψη. Ανταποκρινόταν στους πόθους της Ε' Αναθεωρητικής
Βουλής. Οι ασφυκτικές προθεσμίες δεν είχαν επιτρέψει τότε την καλύτερη επεξεργασία
του, ενώ ο σχετικός προβληματισμός, κατά τις συζητήσεις, είχε παραμείνει πενιχρός.
Η καινοτομία του –δεν φαίνεται να είχε αλλοδαπές επιρροές– ήταν ότι κατοχύρωνε
τον θεσμό στο σύνολό του, χωρίς καμία ειδικότερη αναφορά στο περιεχόμενό του. Δεν
απέφυγε τις «κακοτεχνίες», όπως το γεγονός ότι αναφέρεται μόνο στους «εργαζομέ-
νους»² –βέβαια έχει κατά νου το βισμαρκιανό μοντέλο που ίσχυε στην Ελλάδα–, ενώ,
κατά τρόπο πατερναλιστικό, κάνει λόγο για «κράτος» που «μεριμνά» και όχι για «δικαί-
ωμα» του απασχολούμενου. Ωστόσο, τα δύο αυτά αδύναμα σημεία δεν οδήγησαν σε
ερμηνευτικά ολισθήματα. Η νομολογία, μετά από το αρχικό «μούδιασμα», λόγω του
πρωτόγνωρου της διάταξης, την αξιοποίησε πλήρως, φθάνοντας πλέον –την εποχή
των μνημονίων– σε σημείο ωριμότητας³.

Πέρα από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης της 11 Αυγ. 1919 (άρθρο 161), πρόδρομο την
εποχή του Μεσοπολέμου, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση εμφανίζεται μετά τον
Β' Παγκόσμιο Πόλεμο στα ευρωπαϊκά Συντάγματα που συμπεριελάμβαναν έναν όλο
και πιο εκτενή κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων (άρθρο 41 Ισπανικού Συντάγματος
του 1978)⁴. Η διατύπωσή τους παραμένει φειδωλή και μάλλον διακηρυκτική. Πιο
εκτενές ως προς το δικαίωμα αυτό εμφανίζεται το Πορτογαλικό στο άρθρο 63, ενώ το
ελβετικό (1972) είναι το πρώτο (ίσως και μοναδικό) που πρόβλεψε ρητά το σύστημα
των πολλαπλών πυλώνων (άρθρο 34 quarter, Drei Säulen Prinzip). Το τελευταίο ανα-
δείχθηκε αργότερα σε κυρίαρχο μοντέλο από την Παγκόσμια Τράπεζα (Averting Old
Age Crisis, 1994). Η αντίληψη των τριών πυλώνων, αν και παρουσιάζεται ουδέτερη,
απέβλεψε κυρίως στην ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα και την εισαγωγή κεφαλαι-
οποιητικών στοιχείων στα συνταξιοδοτικά συστήματα. Για αυτό, το άρθρο αυτό του
ελβετικού Συντάγματος στη χώρα του έγινε αντικείμενο προτάσεων κατάργησής του⁵.
Γενικά, μια λεπτομερειακή περίφραξη της προστασίας προβάλλει απρόσφορη, λόγω
εξάρτησής της από το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης της κάθε χώρας.

² Η κοινωνική ασφάλιση αποσυνδέθηκε βαθμhdόν από την ανάγκη προηγούμενης ένταξης σε κάποια επαγγελματική κατηγορία, για να κατευθυνθεί προς ποιο καθολικά σχήματα.

³ Ίσως, να ήταν σκόπιμο, ακολουθώντας την τότε υπόδειξη του Α. Πετρόγλου, να προτασσόταν του κεφαλαίου των κοινωνικών δικαιωμάτων μια γενική διάταξη με την υποχρέωση του κράτους για την «κοινωνική ασφάλεια» ολόκληρου του πληθυσμού. Βλ. Α. Πετρόγλου, *Αι περί κοινωνικών δικαιωμάτων διατάξεις του νέου Συντάγματος*, ΕΔΚΑ ΙΖ', σελ. 387.

⁴ Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, 1994, σελ. 1 επ.

⁵ Βλ. F. Bertozzi/G. Bonoli/B. Gay-des-Combes, *La reforme de l'Etat social en Suisse*, 2005.

- 4 Το ζήτημα δεν είναι να υπερφορτώσουμε το συνταγματικό κείμενο με λεπτομερειακές ρυθμίσεις. Πρέπει να αφήσουμε, κατ' αρχήν, το περιεχόμενό του ανοικτό, διαφυλάττοντας συγχρόνως τον πυρήνα του δικαιώματος. Η καλούμενη «νομολογία της κρίσης» απέδειξε ότι η διατύπωση του άρθρου 22 παρ. 5 ήταν σε κάποιο (οριακό) βαθμό «ανθεκτική» απέναντι σε σοβαρές προσπάθειες αποδόμησης του συστήματος⁶. Μάλιστα, επέτρεψε στον δικαστή να προχωρήσει σε προσεκτικές σταθμίσεις, σε λεπτές ισορροπίες ανάμεσα σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και διαφύλαξης του κοινωνικού κράτους⁷. Η Ολομ. του ΣτΕ 2290/2015 επεσήμανε ότι ο «έλεγχος ο οποίος ναι μεν δεν εκτείνεται στην ορθότητα των πολιτικών εκτιμήσεων και επιλογών, οφείλει, όμως, ως προς το αντικείμενό του, την τήρηση δηλαδή των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη, να ασκείται με ουσιαστικό και αποτελεσματικό τρόπο».
- 5 Ένα από τα διακυβεύματα της σύγχρονης κοινωνικής ασφάλισης είναι η ευρεία μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Οι σχετικές αποφάσεις ανήκουν και στις επόμενες γενεές. Πόσο μπορεί να μεταλλαχθεί η κοινωνική ασφάλιση χωρίς να χάσει τον «εαυτό» της; Ο θεσμός εξαρτάται από μια μεταβαλλόμενη πραγματικότητα, ωστόσο, το βασικό του περιεχόμενο είναι μη αναστρέψιμο. Λίγες ιδέες του 19^{ου} αιώνα, όπως είναι η κοινωνική ασφάλιση, επιβίωσαν παγκόσμια τον 21^ο αιώνα και βρίσκονται ακόμη στην καρδιά του σύγχρονου πολιτικού σχεδιασμού⁸.
- 6 Το άρθρο 22, παρ. 5 Σ. δεν αποτελεί το αποκλειστικό θεμέλιο της κοινωνικής ασφάλισης. Επειδή ο εν λόγω θεσμός έχει κοινωνικό σκοπό, είναι δυνατή η αναγωγή μας σε μια ευρύτερη βάση και συγκεκριμένα στην ίδια την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25, παρ. 1 Σ.). Η τελευταία, ως συνταγματική αρχή, αποτελεί ερμηνευτικό κανόνα, για την εφαρμογή του Σ. και του όλου δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης – ευνοεί τη διαστολή. Από αυτή την άποψη, το πιο χαρακτηριστικό και εξαιρετικό ερμηνευτικά παράδειγμα μας προσφέρει η ΣτΕ Ολ. 1880/19, σύμφωνα με την οποία: «Με τη διάταξη

⁶ Υπό το βάρος των αποφάσεων της Ολομέλειας του ΣτΕ (2287/2015) που έκριναν την αντισυνταγματικότητα των περικοπών των συντάξεων προκλήθηκε μια αντίδραση απέναντι στο δικαστικό έλεγχο, επειδή ανατρέπει νομοθετικές επιλογές με δημοσιονομικό κόστος. Η αντίδραση έφθασε στα άκρα με το χαρακτηρισμό της δικαιοσύνης ως «Νομισματοκοπείου», ως στυλοβάτη αντιμνημονιακού αφηγήματος. Προβλήθηκε ότι το δημοσιονομικό κόστος των επιστροφών αποτελεί βόμβα για την οικονομία. Σε αντίλογο, ας μας επιτραπεί να πούμε ότι δεν πρόκειται για παραχολογία, αλλά για δικαστικό έλεγχο.

⁷ Βλ. Κ. Σακελλαροπούλου, *Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 2 επ.· Εταιρία Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη δημοκρατία και τις ελευθερίες, *Λιτότητα και κοινωνικά δικαιώματα*, 2019.

⁸ Βλ. συλλογικό έργο Ι. Daugareilh/M. Badel, *La sécurité sociale. Universalité et modernité*, 2019.

του άρθρου 22, παρ. 5, το Σύνταγμα κατοχύρωσε, πρώτη φορά, τον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως και υποχρέωσε τον κοινό νομοθέτη να οργανώνει την ασφαλιστική κάλυψη του εργαζόμενου πληθυσμού της Χώρας (ΣτΕ 2253/1976 Ολ. και έκτοτε παγίως). Παρά τη διατύπωση και την θέση της διατάξεως αυτής μεταξύ άλλων, οι οποίες κατοχυρώνουν δικαιώματα των παρεχόντων εξαρτημένη εργασία δυνάμει σχέσεως ιδιωτικού δικαίου (παράγραφοι 1 και 2 του ίδιου άρθρου 22), η αρχή του κοινωνικού κράτους, η οποία ρητώς πλέον αναγνωρίζεται στο Σύνταγμα, επιβάλλει την διασταλτική ερμηνεία της ώστε κάθε επαγγελματική κατηγορία του ιδιωτικού τομέα, μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες, που αντιμετωπίζει τον ίδιο κίνδυνο απώλειας του εισοδήματος από την εργασία ή το επάγγελμα λόγω γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου να έχει πρόσβαση σε ασφαλιστική κάλυψή του. Η ερμηνεία της διατάξεως αυτής δεν δύναται να διασταλεί σε βαθμό που να περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής της και τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς λόγω της δημοσίου δικαίου σχέσεως υπό την οποία αυτοί παρέχουν τις υπηρεσίες τους (ΑΕΔ 16/1983). Ωστόσο, στην περίπτωση που ο κοινός νομοθέτης δεν παρέχει στους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς προστασία από τους κινδύνους γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου –με ιδιαίτερο τρόπο– η αρχή του κοινωνικού κράτους δεν θα ανεχόταν την μη υπαγωγή αυτών σε καθεστώς κοινωνικής ασφαλίσεως».

Ι. ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΕΣ

1. Φορείς

Το άρθρο 22, παρ. 5 Σ. θεσπίζει σε βάρος του νομοθέτη υποχρέωση ασφαλιστικής κάλυψης όχι του κάθε πολίτη, αλλά του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας⁹. Επομένως, η συνταγματική διάταξη καλύπτει, κατ' αρχήν, μια επαγγελματικής βάσης κοινωνική ασφάλιση, μια κοινωνική ασφάλιση που είναι χαλκευμένη πάνω στο βισμαρκιανό μοντέλο. Γι' αυτό, άλλωστε, εργασία και κοινωνική ασφάλιση στεγάζονται στο ίδιο άρθρο του Σ., η δεύτερη εμφανιζόμενη, κατ' αρχήν, ως συνέχεια της πρώτης (ως μετεργασιακή μέριμνα).

Η προσκόλληση στην εργασία δεν σημαίνει, βέβαια, ότι ο νομοθέτης αδυνατεί να διευρύνει το προσωπικό πεδίο του θεσμού. Μια τέτοια επέκταση που επιτυγχάνεται με τη συνεπικουρία της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, καθίσταται αναγκαία με τη διεύρυνση του ρόλου της κοινωνικής ασφάλισης. Το ελληνικό σύστημα, χωρίς να έχει εγκαταλείψει την παράδοσή του, που θέλει την ύπαρξη μιας σχέσης ανάμεσα στην

⁹ Βλ. ΣτΕ 1185/10· ΕφημΔΔ 4/2010, σελ. 448.

παροχή εργασίας και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, έχει διαστείλει βαθμιαία το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του στα οικονομικώς ενεργά άτομα και γενικώς στα άτομα που έχουν ανάγκη προστασίας¹⁰.

- 9 Ειδικότερα, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση του άρθρου 22 παρ. 5 δεν καλύπτει μόνο όσους παρέχουν εξαρτημένη εργασία¹¹, όπως με περισσή συσταλτική διάθεση είχε δεχθεί παλαιότερα η νομολογία¹². Η αναγωγή της κοινωνικής ασφάλισης σε κοινωνικό δικαίωμα αφορά όλους τους εργαζομένους (εν ευρεία εννοία), δηλαδή όλους όσους διαβιούν από εισοδήματα που αποκερδαίνουν από την εργασία τους (ή γενικότερα από τη δραστηριότητά τους), ανεξάρτητα αν αυτή είναι εξαρτημένη ή ανεξάρτητη, στον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα. Μάλιστα, η συνταγματική διάταξη ενισχύει την αποδοχή της αρχής ότι η υπαγωγή στην ασφάλιση αποτελεί τον κανόνα και επομένως οι διατάξεις περί εξαιρέσεως από την ασφάλιση πρέπει να ερμηνεύονται στενά¹³.
- 10 Το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. έχει αναγάγει σε βασικό του περιεχόμενο την κοινωνική ασφάλιση στην καθολική (ή για την ακρίβεια, στη γενικευμένη) της εκδοχή. Στην ασφαλιστική ομπρέλα θα πρέπει να έχει πρόσβαση ολόκληρος ο *οικονομικά ενεργός πληθυσμός της χώρας*. Έτσι, η εργασία, η οποία λαμβάνεται θεμιτώς υπόψη από τον νομοθέτη για την υπαγωγή στην ασφάλιση ενός φορέα¹⁴, γίνεται αντιληπτή υπό την ευρύτερη αυτής έννοια της απασχόλησης ή του επαγγέλματος ή της βιοποριστικής δραστηριότητας¹⁵. Κάθε πρόσωπο που είναι οικονομικά ενεργό –εργασία του έχει οικονομική αξία, ικανοποιώντας τις ανάγκες άλλων– εμπίπτει στο προσωπικό πεδίο της εν λόγω συνταγματικής διάταξης.
- 11 Στην προοπτική αυτή, το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. πρέπει να εφαρμοστεί και στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων, εξαιτίας απουσίας λόγων διαφοροποίησης. Ο σκοπός της σύνταξης παραμένει κοινός για όλες τις επαγγελματικές κατηγορίες: Η αναπλήρωση του χαμένου, λόγω συνταξιοδότησης, εισοδήματος από την εργασία¹⁶. Άλλωστε, οι

¹⁰ Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 63 επ.

¹¹ Όπως δέχεται η νομολογία, ΑΕΔ 16/83, ΕΔΚΑ 1984, 320, ΣτΕ 1158/95, ΕΔΔΔ 1995, 396.

¹² Βλ. ΑΕΔ 16/83, ΕΔΚΑ 1984, σελ. 320· ΣτΕ 1158/95, ΕΔΔΔ 1995, σελ. 396· Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, 1998, σελ. 634.

¹³ Βλ. ΣτΕ 867/75, ΕΔΚΑ 1975, σελ. 648.

¹⁴ Βλ. ΣτΕ 3824/00, ΕΔΚΑ ΜΓ' (2001), σελ. 444 (446), ΣτΕ 5030/97, ΕΔΚΑ Μ' (1998), σελ. 475. Για τον προσδιορισμό του κύκλου των υποχρεωτικά υπαγομένων στην κοινωνική ασφάλιση, βλ. Ο. Αγγελοπούλου, *Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης*, 2004, σελ. 103 επ.

¹⁵ Το άρθρο 22, παρ. 5 αφορά όσους πράγματι ασκούν ένα επάγγελμα (ΔιοικΕφΠειραιά 1112/00, ΕΔΚΑ ΜΓ', σελ. 49).

¹⁶ Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Η (πολιτική) σύνταξη ως κοινωνικό δικαίωμα*, ΕΔΚΑ 2007, σελ. 417.

πρωτοδιοριζόμενοι από 01.01.2011 δημόσιοι υπάλληλοι υπήχθησαν στο τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (άρθρο 27, παρ.2 ν. 3863/10) και από 01.01.2017 όλοι πλέον στον e-ΕΦΚΑ (ν. 4387/16). Η κοινωνική ασφάλιση δεν αναφέρεται μόνο στους εργαζομένους, αλλά επεκτείνεται στους μαθητευομένους· λ.χ. η υποχρεωτική υπαγωγή των ασκούμενων δικηγόρων, ενόψει του σκοπού τον οποίο εξυπηρετεί η κοινωνική ασφάλιση και της υποχρέωσης του κράτους να προάγει και να προστατεύει αυτήν, δεν αντιβαίνει, κατ' αρχήν, στη διάταξη του άρθρου 22, παρ. 5 του Σ.¹⁷. Θα πρέπει, όμως, ο νομοθέτης να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και την ιδιόμορφη θέση των ασκούμενων (λ.χ. ασκούμενων δικηγόρων τόσο σε σχέση με τους δικηγόρους όσο και με τους λοιπούς μισθωτούς). Υποχρεωτική ασφάλιση δεν σημαίνει και πλήρη εξομοίωση των υπαγόμενων κατηγοριών. Ο νομοθέτης οφείλει να διαμορφώνει το ασφαλιστικό καθεστώς των ασφαλισμένων με βάση τις συνθήκες απασχόλησης, ειδάλλως καθίσταται άνιση η μεταχείρισή τους.

2. Παροχές

Εκείνο που χαρακτηρίζει τις παροχές που υπάγονται στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 22, παρ. 5 Σ., δεν είναι το γεγονός ότι χορηγούνται από ένα (δημόσιο) ασφαλιστικό φορέα, αλλά το ότι υπηρετούν τον σκοπό του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Κάθε παροχή που εκπληρώνει κοινωνικοασφαλιστικούς σκοπούς εντάσσεται στο καθεστώς προστασίας του άρθρου 22, παρ. 5 Σ. Κάτω από αυτή τη λειτουργική οπτική, πέραν από τις κλασσικές παροχές, το σύστημα παραμένει ανοικτό στη θεσμοθέτηση και νέων. Ακόμη, η κοινωνική ασφάλιση δεν περιορίζεται στον κύριο ρόλο της που συνίσταται στην αποκατάσταση των συνεπειών από την επέλευση των κοινωνικών κινδύνων, αλλά επεκτείνεται και σε προληπτικές δράσεις και παροχές, για να μειώσει ή να αποτρέψει το κόστος της επανόρθωσης.

Μεταξύ των παροχών που υπάγονται στο καθεστώς προστασίας του άρθρου 22, παρ. 5 Σ. δεν είναι μόνο οι περιοδικές (συντάξεις, κύριες και επικουρικές, μερίσματα, βοηθήματα), αλλά και οι εφάπαξ παροχές. Οι τελευταίες χορηγούνται κατά τη συνταξιοδότηση, προκειμένου να αμβλύνουν τις συνέπειες της μετάβασης από τον ενεργό επαγγελματικό βίο στη συνταξιοδοτική αργία. Κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά, θεωρούνται δημοσίου δικαίου κοινωνικοασφαλιστικές παροχές¹⁸. Κατά τη γνώμη μας, δεν θα έπρεπε το κράτος να είχε εμπλακεί με τη χορήγηση των εφάπαξ παροχών. Οι τελευταίες εξυπηρετούν καθαρά αποταμιευτικούς στόχους, χωρίς απώτερες κοι-

¹⁷ Βλ. ΤριμΔιοικΠρωτΑθ 18906/15, ΘΠΔΔ 3-4/2016, σελ. 326 (με σχόλιο Ο. Αγγελοπούλου).

¹⁸ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 734/16, αρ. 11, ΕΔΚΑ 2016, σελ. 94, ΑΕΔ 3, 4, 5/07.

νωνικές επιδιώξεις. Ο ίδιος ο σκοπός τους –αλλά κι η οργάνωσή τους με αυστηρούς αναλογιστικούς υπολογισμούς– υπαγορεύει τον καθαρά (αμιγώς) ανταποδοτικό τους χαρακτήρα. Δεν μπορούν να αναχθούν σε ασφαλιστικό κίνδυνο και να οικοδομηθούν πάνω στην κοινωνική αλληλεγγύη.

II. ΝΟΜΙΚΗ ΑΞΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 22 ΠΑΡ. 5 Σ

- 14 Μπορεί το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. να μην καθορίζει ευθέως αγωγήμη αξίωση για ορισμένο είδος παροχής ή για προστασία συγκεκριμένης έκτασης¹⁹, ωστόσο, δεν στερείται κανονιστικής ισχύος²⁰. Δεν έχουν θέση θεωρίες που, λόγω αοριστίας του δικαιώματος, δέχονται ότι πρόκειται περισσότερο για πολιτικό ευχολόγιο. Οι αμφιβολίες αφορούν κυρίως την υποκειμενική διάσταση του εν λόγω δικαιώματος και όχι τη γενικότερη αξία του.
- 15 Τα συνταγματικώς καθιερωμένα δικαιώματα του *status positivus* μπορεί να μην γεννούν πάντα αγωγήμες αξιώσεις, δεν σημαίνει όμως ότι στερούνται νομικής αξίας. Η πραγματική τους σημασία έγκειται και στην αντικειμενική τους υπόσταση²¹. Πιο συγκεκριμένα, η αντικειμενική όψη του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση εμφανίζεται ως κρατικός σκοπός, ως κατευθυντήρια αρχή, ως συνταγματική εντολή ή εξουσιοδότηση. Οι μορφές αυτές υποδηλώνουν τη δυναμική πλευρά του δικαιώματος. Κάτω από μια ευρύτερη σκοπιά, το κοινωνικό δικαίωμα ως θεμελιακό στοιχείο της έννομης τάξης προσφέρει στο κυρίαρχο εκλογικό σώμα κριτήρια για τον έλεγχο της πολιτικής των κομμάτων, καθορίζει το πλαίσιο των πολιτικών εξισορροπήσεων, ενώ προσδίδει συνταγματική βαρύτητα στις κοινωνικές διεκδικήσεις.
- 16 Η αρχή του ρωμαϊκού δικαίου «*impossibilium nulla obligatio est*» ευσταθεί, σε κάποιο βαθμό, αν λάβουμε υπόψη μας την ανάγκη ύπαρξης διαθέσιμων πόρων για την πραγμάτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Πράγματι, η κανονιστικότητά τους

¹⁹ Βλ. ΤριμΔιοικΠρωτΑθ 7666/04, ΕΔΚΑ ΜΖ' (2005), σελ. 790 (793).

²⁰ Ενίοτε, η νομολογία αντιμετωπίζει τα κοινωνικά δικαιώματα ως «έντονες υποδείξεις» προς τον νομοθέτη για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων, χωρίς να προσδιορίζει τι ακριβώς εννοεί –μάλλον κάτι περισσότερο από απλή ευχή. Ενόψει του 21 παρ. 2, το ΣτΕ δέχθηκε ότι το Σύνταγμα απευθύνει στον κοινό νομοθέτη έντονη υπόδειξη για τη λήψη κατάλληλων μέτρων φροντίδας υπέρ των πολύ-τεκνων οικογενειών επί τη βάση των κρατουσών συνθηκών και εντός των ορίων που διαγράφουν οι άλλες συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Η εκτίμηση του νομοθέτη υπόκειται σε έλεγχο ορίων από τα δικαστήρια, οι δε εκάστοτε νομοθετικές ρυθμίσεις περί κοινωνικής προστασίας ελέγχονται ως προς την τήρηση της αρχής της ισότητας. Βλ. Β. Ανδρουλάκης, ό.π., σελ. 575- ΣτΕ Ολομ. 988/14, ΘΠΔΔ 2014, σελ. 258.

²¹ Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 158 επ.

είναι θνησιγενής, όταν δεν συνδυάζεται με την ύπαρξη διαθέσιμων πόρων, δηλαδή όταν ο νομοθέτης δεν έχει επίγνωση των δημοσιονομικών ορίων στη χορήγηση των παροχών. Κι αντίστροφα η απαίτηση μιας παροχής υποβάλλει σιωπηρώς την απαίτηση για ανεύρεση της κατάλληλης χρηματοδότησης, στο πλαίσιο του άρθρου 4, παρ. 5 Σ. (ισότητα στα βάρη). Κατά βάση, η υλοποίηση ενός κοινωνικού δικαιώματος είναι μια απαίτηση για αναδιανομή του εισοδήματος. Η επίρρωση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση απαιτεί μια αναζήτηση πόρων –παραδοσιακών και νέων– για το θεσμό και είσπραξη αυτών.

Παρενθετικά, να σημειώσουμε ότι κάθε αποκατάσταση της νομιμότητας καταλήγει 17 αναπόδραστα στην περιοχή των κοινωνικών δικαιωμάτων σε μια δημοσιονομική ανατροπή. Το πεπερασμένο των διαθέσιμων πόρων είναι ένα οικονομικό – πολιτικό επιχείρημα που δεν μειώνει την ένταση του δικαστικού ελέγχου, όταν θίγεται ο πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν αποτελούν παρά περιορισμό της ύλης του νομοθέτη. Αυτός ο περιορισμός στην περίπτωση των δικαιωμάτων *status positivus* συνοδεύεται από έναν περιορισμό της δημοσιονομικής αρμοδιότητας του νομοθέτη.

Κατ' αρχήν, η κοινωνική ασφάλιση καθιερώνεται ως κρατικός σκοπός τον οποίο ο 18 νομοθέτης υποχρεούται να συγκεκριμενοποιήσει, επιλέγοντας τα πλέον πρόσφορα μέσα. Κυρίως, όμως, η κοινωνική ασφάλιση κατοχυρώνεται από το ισχύον Σύνταγμα ως *θεσμική εγγύηση*^{22,23} (*institutionelle Garantie*)²⁴. Ο (δικαιικός) θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης –σύστημα κανόνων, συνεκτικών γύρω από έναν κεντρικό σκοπό– που αποτελεί «ουσιώδη όρο της ποιότητας της ζωής των εργαζομένων»²⁵, καθώς και της «κοινωνικής ειρήνης», δεν επικεντρώνεται στο εκάστοτε υποκείμενο, αλλά αναπτύσσεται ανεξάρτητα από αυτό, ενόψει ορισμένου σκοπού. Εξάλλου, η κοινωνική ασφάλιση, όπως και κάθε θεσμός, δεν είναι αποκομμένη από τις κοινωνικές της ρίζες, ενώ η επιβίωσή της οφείλεται στον θετικό αντίκτυπό της.

Η κοινωνική ασφάλιση θα πρέπει να γίνει αντιληπτή ως θεσμός, κατά κύριο λόγο 19 δημοσίου δικαίου, ο οποίος εμφανίζει μια κανονικότητα, καθώς και μια ανθεκτικότητα. Στο «ταξίδι» του μέσα στον χρόνο, ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης αλλάζει

²² Βέβαια, δεν λείπει η άποψη ότι η κοινωνική ασφάλιση προστατεύεται συνταγματικά ως υποκειμενικό δικαίωμα. Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, 1998.

²³ Για τη συζήτηση περί θεσμικών εγγυήσεων, βλ. και Α. Παυλόπουλος, *Η συνταγματική έννοια των θεσμικών εγγυήσεων*, ΘΠΔΔ 4/2022, σελ. 377.

²⁴ Βλ. ΣτΕ 3410/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 901.

²⁵ Βλ. μειοψ. στην Ολομ. ΣτΕ 3099/01, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 749.

περιεχόμενο, αλλά η κατευθυντήρια ιδέα του, η προστασία του ατόμου από τους κοινωνικούς κινδύνους, παραμένει η ίδια. Συγχρόνως, είναι επωφελής για την κοινωνία, αφού υπηρετεί την κοινωνική συνοχή. Η διαφύλαξη του θεσμού επιβάλλει και την προστασία της οντότητάς του. Η βιωσιμότητα –και η λανθάνουσα σε αυτή αλληλεγγύη γενεών– αποτελεί εκείνο το χαρακτηριστικό που τον χαρίζει διαχρονικότητα.

- 20 Το ΣτΕ αποφάνθηκε ότι «*η μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα ως θεσμική εγγύηση*»²⁶. Η θεσμική προσέγγιση της κοινωνικής ασφάλισης δεν σημαίνει αποκλειστικά «αντικειμενικοποίηση» του άρθρου 22 παρ. 5 Σ. από την οποία δεν δημιουργείται καμία αγωγήμη αξίωση για τους φορείς του δικαιώματος. Από το γεγονός ότι ο θεσμός αυτός –δημοσίου δικαίου– απεικονίζεται στο Σύνταγμα, έστω και με τη γνωστή λακωνική διατύπωση της οικείας διάταξης, προκύπτει η δυνατότητα θεμελίωσης ενός υποκειμενικού δικαιώματος (μιας συγκεκριμένης αξίωσης) κάθε φορά που προσβάλλεται ο πυρήνας του.
- 21 Η αναγωγή, ωστόσο, της προστασίας του θεσμού σε κριτήριο νομιμοποίησης των κρατικών αποφάσεων δεν σημαίνει τον παντελή παραγκωνισμό του ασφαλισμένου. *Η θεσμική διάσταση δεν καταργεί την υποκειμενική, αλλά την εμπεριέχει και την ενδυναμώνει.* Ασφαλισμένος και ασφαλιστική κοινότητα βρίσκονται σε μια διαλεκτική ενότητα. Κάθε επέμβαση στον θεσμό θα πρέπει να αποβλέπει στη σύνθεση του ατομικού με το συλλογικό, στην εξισορρόπησή τους. Εν τέλει, με την προστασία του ασφαλιστικού φορέα προστατεύεται ο ίδιος ασφαλισμένος, όπως και με την κατοχύρωση των δικαιωμάτων του ασφαλισμένου προάγεται ο σκοπός του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Ο θεσμός παραμένει το μέσο (medium) για την πραγμάτωση του δικαιώματος.
- 22 Ο νομοθέτης διαθέτει ευρύτητα περιθώρια διαμόρφωσης του θεσμού. Ενώ όμως μπορεί να μεταβάλλει την περιφέρεια του θεσμού, δεν μπορεί να θίξει τον πυρήνα του. Η θεσμική θεωρία έχει τις ίδιες συνέπειες με τη θεωρία του «σχετικού κοινωνικού κεκτημένου» που δέχεται τη δυνατότητα του περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων, όχι όμως την κατάργηση ή την προσβολή της ουσίας τους²⁷. Η θεσμική εγγύηση επεξηγεί, ωστόσο, από κανονιστική άποψη, καλύτερα, τη συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης. Η νομοθετική διάπλαση του θεσμού προηγήθηκε της συνταγματικής αναγνώρισης. Η κοινωνική ασφάλιση δεν «επινοήθηκε» το 1975, αλλά

²⁶ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 734/16, 2287-90/15, ΣτΕ 3410/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 901. Βλ. παλαιότερα ΣτΕ 2747/81, ΕΔΚΑ ΚΔ', σελ. 272.

²⁷ Βλ. Κ. Χρυσόγονου, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2002, σελ. 528.

έχει μακρά ιστορική διαδρομή. Με το Σύνταγμα επήλθε η επίρρωση ενός θεσμού που προϋπήρξε της συνταγματικής του αναγνώρισης και συνεχίζει να εξελίσσεται.

Τα κοινωνικά δικαιώματα ενεργοποιούνται όταν το θελήσει ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος νομοθέτης. Εναπόκειται στην εξουσία του να αποφασίσει, με βάση τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού και τις προτεραιότητές του, αν και σε ποιο βαθμό θα παρέμβει. Από τη στιγμή, όμως, που τα κοινωνικά δικαιώματα συγκεκριμενοποιηθούν, ο μελλοντικός τους περιορισμός υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο. Κάθε συρρίκνωση δεν οδηγεί στην αντισυνταγματικότητα των νόμων. Οι νόμοι αντιβαίνουν στις αντίστοιχες διατάξεις του Σ. μόνο όταν θίγεται το ελάχιστο περιεχόμενο. Με τον έλεγχο συνταγματικότητας διασώζεται ο σκληρός πυρήνας (*inviolable core* *noyau intangible*) των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο δικαστής είναι εκείνος που ορίζει αυτό το «άβατο». Η *αμυντική πλευρά των κοινωνικών δικαιωμάτων (μη προσβολής τους) είναι αγωγήμη*. Εδώ, ο δικαστής μπορεί να δεχθεί την αντισυνταγματικότητα των ασφαλιστικών νόμων που συνιστούν μια σκληρή δοκιμασία για το ελάχιστο περιεχόμενο του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση. Η αξίωση στην περίπτωση αυτή δεν είναι αξίωση λήψης θετικών μέτρων, αλλά αξίωση παραμερισμού της αντισυνταγματικής νομοθετικής διάταξης που θίγει τα θεμελιώδη μορφολογικά γνωρίσματα της κοινωνικής ασφάλισης. Ο νομοθέτης δεν είναι απεριορίστα ελεύθερος να καταργεί τα κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα στα οποία έδωσε ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο. Το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. επιτελεί προεχόντως μια αμυντική λειτουργία. Σταθεροποιεί ένα ελάχιστο (βασικό, αξιοπρεπές) επίπεδο ασφαλιστικής προστασίας²⁸.

Η απρόσβλητη περιοχή, το άβατο, εξαρτάται από το συγκεκριμένο κοινωνικό δικαίωμα, από την «ιστορία» και τις αξίες της κοινωνικής ασφάλισης που συνέδραμαν στη μορφοποίησή της²⁹. Κάτι παρόμοιο φαίνεται να αποδέχεται η Ολομ. ΣτΕ στην 5024/87, όταν καταλήγει ότι «*οι φορείς της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να είναι παρά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τέτοιοι πράγματι υπήρξαν οι φορείς αυτή κατά την ιστορική διαδρομή της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα*».

Ο νομοθέτης δύναται να επέμβει δυσμενώς όχι μόνο στην περίπτωση των ασφαλιστικών προσδοκιών, αλλά και των δικαιωμάτων, μειώνοντάς τα³⁰. Σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, όταν προκύπτει αιτιολογημένα ότι το κράτος αδυνατεί να παράσχει επαρκή χρηματοδότηση στους ασφαλιστικούς οργα-

²⁸ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το παράδειγμα του κοινωνικού κεκτημένου*, ΤοΣ 2/1999, σελ. 199 επ.

²⁹ Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, 2006, σελ. 359.

³⁰ Καταλαμβάνοντας ακόμη και εκκρεμείς αιτήσεις, βλ. ΣτΕ Ολομ. 734/16, αρ. 11.

νισμούς, και ότι δεν υφίσταται δυνατότητα διασφάλισης της βιωσιμότητάς τους με άλλα μέσα (τροποποίηση προϋποθέσεων, κ.ά.), δεν αποκλείεται, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 Σ., στο πλαίσιο της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, η *επέμβαση του νομοθέτη για τη μείωση και των απονεμηθεισών ακόμη συντάξεων εφεξής*³¹.

- 27 Στις ανωτέρω εξαιρετικές περιπτώσεις, η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές δεν είναι απεριορίστη. Κατ' αρχήν, ως ύστατο γενικό (λειτουργικό) όριο προς τα πίσω μπορούμε να εκλάβουμε το ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης που εγγυάται, κατά ουσιαστικό τρόπο, την ανθρώπινη αξία, τη βιοτική αυτοτέλεια³², τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα του ατόμου. Από αυτή την άποψη, μια δέσμη διατάξεων (άρθρα 25 παρ. 1, 2 και 4, άρθρα 2 και 5 Σ.) που είναι ικανές να αποτρέψουν τη *διακινδύνευση της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ασφαλισμένου και συνταξιούχου*, μπορεί να συνδράμει στη θωράκιση του άρθρου 22, παρ. 5 (ΣτΕ Ολομ. 668/12, σκέψη 36, 1283/12, σκέψη 32).
- 28 Στη συνέχεια, η Ολ. ΣτΕ (2287-2290/15), αφού επιβεβαίωσε τη δυνατότητα νομοθετικής μείωσης των παροχών και κατά συνέπεια του βιοτικού επιπέδου, χάραξε ένα υψηλότερο απαράβατο όριο³³. Το ΣτΕ ανύψωσε το όριο αυτό στο επίπεδο της αξιοπρεπούς διαβίωσης (των συνταξιούχων), δηλαδή του εισοδήματος που είναι ικανό να εξασφαλίσει όχι μόνο τους όρους της φυσικής υπόστασης (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή), αλλά και συμμετοχής στην κοινωνική ζωή με τρόπο *που δεν αφήνεται ουσιαστικά από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου*³⁴.
- 29 Το εγγυημένο επίπεδο καθορίστηκε με τη βοήθεια της αποσαφήνισης του πυρήνα του άρθρου 22, παρ. 5 Σ. Ο πυρήνας του δικαιώματος δεν εξαντλείται στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου, αλλά περιλαμβάνει μια σχετική εγγύηση του κτηθέντος, κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου, επιπέδου ευημερίας. Η Ολομ. του ΣτΕ δεν θεώρησε

³¹ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15.

³² Βλ. Σ. Μήτα, *Η βιοτική αυτοτέλεια ως ratio και κανονιστικός πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων*, constitutionalism.gr· Σ. Κτιστάκης, *Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα*, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 504· της ίδιας, *Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο»*, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 711 και 712. Πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 668/12, μειοψ., ΕΔΚΑ 2012, σελ. 567. Το βιοτικό έχει πάντα έναν κοινωνικό προσδιορισμό.

³³ Βλ. Γ. Καραβοκύρη, *Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις με αφορμή τις ΟΛΣΕ 2287-90/2015*, ΔτΑ 2016, σελ. 335.

³⁴ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15, αρ. 7, ΣτΕ 3410/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 902· Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Οι περικοπές των κύριων και επικουρικών συντάξεων*, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 823.

τις περικοπές ως «διαρθρωτικά δημοσιονομικά μέτρα»³⁵, δεν αρκέστηκε μόνο στο δημοσιονομικό όφελος της μείωσης των συντάξεων, αλλά εξάρτησε τη συνταγματικότητα τους από τη μη ουσιώδη μείωση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων, απόρροια της ουσιώδους μείωσης του ποσού της σύνταξης. Η εγγύηση ενός εύλογου επιπέδου αποτελεί συγχρόνως, για τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, ακραίο όριο στη μείωση της αναλογίας παροχών – εισφορών³⁶. Η διάταξη του άρθρου 22, παρ. 5, αναφερόμενη στην κοινωνική ασφάλιση³⁷, υποβάλλει την ασφαλιστική αρχή που με τη σειρά της συνδέεται με την ύπαρξη κάποιας αναλογίας των παροχών προς τις εισφορές και τον χρόνο ασφάλισης.

Γενικά, ο δικαστής δεν μπορεί να ελέγξει τον βαθμό της ανακατανομής του εισοδήματος μέσω της θέσπισης των κοινωνικών δικαιωμάτων. Αυτή ανάγεται στη διακριτική (πολιτική) ευχέρεια του ίδιου του νομοθέτη που όπως μπορεί να την αυξήσει, έτσι μπορεί και να τη μειώσει. Ο συναγερμός ενεργοποιείται μόνο προς τα κάτω. Ο δικαστής παρεμβαίνει για να εγγυηθεί: i. Το ελάχιστο αν ο ενδιαφερόμενος κατά τον εργασιακό του βίου διέθετε ένα χαμηλό εισόδημα, και ii. το εύλογο αν ο ενδιαφερόμενος αποκόμιζε από την εργασία ένα υψηλότερο εισόδημα. Κάπως έτσι γίνεται η κατανομή ρόλων ανάμεσα στον νομοθέτη και τον δικαστή στο σύστημα ανακατανομής του εθνικού εισοδήματος μέσω των κοινωνικών δικαιωμάτων (και ειδικότερα της κοινωνικής ασφάλισης). Η εστίαση στο εύλογο υποδηλώνει μια τάση για αυτοσυγκράτηση του δικαστή και παραίτησή του από έναν αυστηρό έλεγχο των νομοθετικών (πολιτικών) επιλογών³⁸.

³⁵ Βλ. αντίθετα η 7μελής σύνθεση ΣτΕ 3410/14.

³⁶ Βλ. Ο. Αγγελοπούλου, *Ο «πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος» ως όριο στις περικοπές συντάξεων*, ΕΔΚΑ 2015, σελ. 458.

³⁷ Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 340-343· Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβάνη, *Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης – Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους*, ΘΠΔΔ 2/2012, σελ. 113.

³⁸ Εξάλλου, δύο Συστάσεις του Συμβουλίου της ΕΕ είχαν ήδη διαγράψει αρκετά εύγλωττα τους στόχους που θα πρέπει να έχει ένα συνταξιοδοτικό σύστημα. Σύμφωνα με τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ, για την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, σε συνδυασμό με τη Σύσταση 92/442/ΕΟΚ, για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, ένα συνταξιοδοτικό σύστημα οφείλει να διασφαλίζει αφενός ένα ελάχιστο επίπεδο βιοτικών πόρων σε όλους τους συνταξιούχους, αφετέρου, μετά από πλήρη σταδιοδρομία, ένα λογικό ποσοστό εισοδήματος που είχαν, όταν εργάζονταν. Η Σύσταση 92/442/ΕΟΚ, πάντως, στο πνεύμα του διανεμητικού συστήματος, επιτάσσει τη διατήρηση μιας ισορροπίας μεταξύ των συμφερόντων του ενεργού πληθυσμού και των συμφερόντων των συνταξιούχων. Δηλαδή, η μια γενεά δεν θα πρέπει να επιβαρύνεται δυσανάλογα σε σχέση με τις άλλες.

- 31 Το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. έχει εξίσου ερμηνευτική αξία, δηλαδή μπορεί να αξιοποιηθεί ως ερμηνευτικός οδηγός της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας³⁹. Ακολουθώντας τη σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία, ο δικαστής θα πρέπει, αν υπάρχουν περισσότερες δυνατές ερμηνευτικές εκδοχές του νόμου, να επιλέξει εκείνη που οδηγεί στην εναρμόνιση του νόμου με το άρθρο 22 παρ. 5 Σ.⁴⁰ Η απόφαση ΣτΕ 1515/2021 κατέδειξε ότι η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία συμβάλλει στην ανάδειξη των συνταγματικών κανόνων ως ουσιαστικών που απαλύνουν την αυστηρή εφαρμογή ανεπιεικών νομοθετικών ρυθμίσεων⁴¹. Στο ίδιο πνεύμα, μια περιοριστική των δικαιωμάτων του ασφαλισμένου νομοθετική διάταξη μπορεί να παραμεριστεί ερμηνευτικά, υπό το φως του άρθρου 22 παρ. 5 Σ., ως αντίθετη σε αυτό⁴².

III. Η ΕΞΟΥΣΙΑ ΔΙΑΠΛΑΣΗΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

- 32 Ο συντακτικός νομοθέτης περιέβαλε με συνταγματικό κύρος τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και *ανέθεσε «στον κοινό νομοθέτη την εξειδίκευσή της ανάλογα με τις περιστάσεις»*⁴³. Ο κοινός νομοθέτης, για τη *συγκεκριμενοποίηση* της διάταξης αυτής, μπορεί να προβαίνει ελευθέρως στη ρύθμιση των ασφαλιστικών θεμάτων, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, *«ενόψει των εκάστοτε κρατουσών βιοτικών συνθηκών και οικονομικών δυνατοτήτων των ασφαλιστικών οργανισμών»*⁴⁴. Με άλλη διατύπωση, ο νομοθέτης, κατά την επιδίωξη του σκοπού αυτού, *έχει ευρεία εξουσία* για τη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων, υποκείμενος μόνο σε περιορισμούς που επιβάλλονται από άλλες συνταγματικές διατάξεις⁴⁵. Η κοινωνική ασφάλιση ως κοινωνικό δικαίωμα αφενός συνεπάγεται κόστος κι άρα υποτάσσεται στις οικονομικές δυνατότητες των φορέων και γενικότερα της εθνικής οικονομίας, αφετέρου καλύπτει συγκεκριμένες κοινωνικές ανάγκες του ατόμου που τείνει να ικανοποιήσει.

³⁹ Φυσικά, το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. δεσμεύει, κατά τρόπο άμεσο, τη διοίκηση. Η χρησιμότητα της διάταξης έγκειται κυρίως στην αποτροπή μιας επιβλαβούς συμπεριφοράς των ασφαλιστικών οργάνων. Ακόμη, το 22 παρ. 5 επιβάλλει την υιοθέτηση της λιγότερο αυστηρής για τον ασφαλισμένο ερμηνείας από τα Ταμεία.

⁴⁰ Πρβλ. Β. Μπουκουβάλα, *Παρατηρήσεις στο ΣτΕ ΠΕ 118/07*, ΤοΣ 4/2007, σελ. 1332.

⁴¹ Βλ. ΔτΚΑ 4/2021 (παρ. Α. Στεργίου), σελ. 868

⁴² Η αντίθετη ερμηνεία θα κατέλειπε χωρίς ασφαλιστική κάλυψη εργαζομένους, εκτεθειμένους μάλιστα σε αυξημένους, όπως οι της αγροτικής ζωής, κινδύνους [ΤριμΔιοικΠρωτ Βόλου 83/04, ΕΔΚΑ ΜΗ', σελ. 380].

⁴³ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2199/10 Ολομ., ΕΔΚΑ 2010, σελ. 1109.

⁴⁴ Βλ. ΔιοικΕφΑθ 1227/08, ΕΔΚΑ ΜΙ' (2008), σελ. 515 (517).

⁴⁵ Βλ. ΣτΕ 2180/04 Ολομ., ΕΔΚΑ 2004, σελ. 675.

- Η κοινωνική ασφάλιση δεν είναι στατική, αλλά ένα δικαίωμα κατεξοχήν δυναμικό, που 33
εμβάλλει την αναπροσαρμογή στο διηνεκές⁴⁶. Η ανάγκη προσαρμογής υπαγορεύεται
είτε από μέριμνα διασφάλισης της οικονομικής οντότητας του θεσμού, είτε από φρο-
ντίδα κάλυψης νέων αναγκών. Ο ανοικτός χαρακτήρας ευνοεί τόσο την προαγωγή
της κοινωνικής ασφάλισης, όσο και την επί τα χείρω διάπλασή της. Το πραγματικό
διακύβευμα είναι η εξισορρόπηση της δυναμικής φύσης και του θεσμικά αποκρυ-
σταλλωμένου χαρακτήρα του δικαιώματος. *Η εξειδίκευση του θεσμού της κοινωνικής*
ασφάλισης ανήκει, κατ' αρχήν, στο νομοθέτη (στην πολιτική βούληση), που νομιμοποιεί-
ται μέσω των δημοκρατικών κανόνων να προσδώσει συγκεκριμένο περιεχόμενο στην
προστασία του δικαιώματος.
- Η νομοθετική ελευθερία —ή διακριτική ευχέρεια— εκδηλώνεται προς διάφορες κατευ- 34
θύνσεις. Ανάμεσα στα άλλα, ο κοινός νομοθέτης μπορεί:
- α) Να θεσπίζει κανόνες που προβλέπουν συγκεκριμένη κατ' έκταση ή βαθμό ασφα- 35
λιστική κάλυψη, χωρίς να εμποδίζεται να αποφασίσει για την υπαγωγή ορισμένης
κατηγορίας προσώπων στην ασφάλιση. Ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να καθορίζει
της προϋποθέσεις υπαγωγής ορισμένης κατηγορίας προσώπων στην κοινωνική
ασφάλιση, επεκτείνοντας σε αυτούς την ασφαλιστική προστασία (λ.χ. ασκούμενοι
δικηγόροι⁴⁷),
- β) να επιλέγει τη μεταβολή με νεότερο νόμο των προϋποθέσεων υπαγωγής κατηγο- 36
ρίας εργαζομένων⁴⁸,
- γ) να θεσπίζει διαδικασίες, όπως η εισαγωγή διαδικασίας για τη διαπίστωση της κατά- 37
στασης του ασφαλισμένου από ιατρική άποψη⁴⁹,
- δ) να καθορίζει ότι το ύψος της εισφοράς δεν συναρτάται προς τη δυνατότητα απόλαυ- 38
σης παροχής, αντίστοιχης προς το ύψος της εισφοράς⁵⁰,
- ε) να μεταβάλλει το ύψος και τον τρόπο υπολογισμού των παροχών. Το άρθρο 22 39
παρ. 5 δεν δημιουργεί για τον ασφαλισμένο ή τον συνταξιούχο κεκτημένο δικαίωμα
σε ορισμένο ύψος της ασφαλιστικής παροχής, καθόσον αυτό μπορεί να μεταβάλλεται
κάθε φορά από τον νομοθέτη ακόμη και με μείωση αυτού⁵¹ —η μεταβολή αφορά την
προσδοκία κι όχι το θεμελιωμένο δικαίωμα,

⁴⁶ Πρβλ. Ο. Αγγελοπούλου, *Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης*, 2004, σελ. 96.

⁴⁷ Βλ. ΤριμΔιοικΠρωτΑθ 18906/15, ΘΠΔΔ 3-4/2016, σελ. 326.

⁴⁸ Βλ. ΔιοικΕφθΕσ 432/2003, ΕΔΚΑ 2004, σελ. 303.

⁴⁹ Βλ. ΣτΕ 830/91.

⁵⁰ Βλ. ΔιοικΕφΑθ 5057/01, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 934.

⁵¹ Βλ. ΔιοικΕφΑθ 1227/08, ΕΔΚΑ ΜΙ' (2008), σελ. 515 (517).

- 40 στ) να μεταβάλλει με νεότερο νόμο τις προϋποθέσεις κτήσης ασφαλιστικού δικαιώματος. Η συνταγματική ρύθμιση δεν συνεπάγεται αναγκαιώς και την υποχρέωση διατήρησης αμετάβλητων των προϋποθέσεων κτήσης ενός ασφαλιστικού δικαιώματος⁵²,
- 41 ζ) να μεταβάλλει επί το δυσμενέστερο το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, όταν αιτιολογημένα προκύπτει ότι η βιωσιμότητά του μόνο με αυτές τις επεμβάσεις μπορεί να διασφαλιστεί⁵³,
- 42 η) να θεσπίζει για συγκεκριμένες κατηγορίες προσώπων ευνοϊκότερες των γενικώς ισχυουσών προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, εφόσον αυτό επιβάλλεται από λόγους δημόσιου συμφέροντος και παραλλήλως λαμβάνει μέριμνα για τη διαφύλαξη του ασφαλιστικού κεφαλαίου⁵⁴,
- 43 θ) να λαμβάνει υπόψη την παροχή εργασίας για την αναγνώριση χρονικών περιόδων ως καλυπτομένων ασφαλιστικώς, εφόσον μάλιστα η πραγματική παροχή εργασίας συνεπάγεται την επίκαιρη καταβολή εισφορών⁵⁵,
- 44 ι) να ρυθμίζει την τύχη της περιουσίας των ΝΠΔΔ (φορέων), γιατί η περιουσία αυτή έχει αναγνωριστεί στα ΝΠΔΔ για την εξυπηρέτηση κρατικών σκοπών, για τους οποίους αυτά έχουν συσταθεί⁵⁶,
- 45 ια) να αυξάνει τα όρια συνταξιοδότησης, για την προστασία της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού φορέα. Το μέτρο αυτό δεν επιφέρει στέρηση συνταξιοδοτικών παροχών, αλλά μεταθέτει τη λήψη τους σε μεταγενέστερο χρόνο⁵⁷. Η τελευταία άποψη δεν είναι ορθή, γιατί στέρηση αποτελεί κάθε δυσχέραση πρόσβασης στις παροχές –η αύξηση του ορίου ηλικίας σημαίνει ότι κάποιοι θα απολαύσουν για μικρότερο χρονικό διάστημα τη σύνταξη γήρατος.
- 46 ιβ) να επιλέγει κατά διακριτική ευχέρεια τη χρονική στιγμή για την ενεργοποίηση του δικαιώματος. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει θετική υποχρέωση του νομοθέτη για παρέμβαση. Ο δικαστής δεν μπορεί να διορθώσει την ολιγωρία (αδράνεια) του νομοθέτη, υπογορεύοντας μέτρα που θεωρεί πρόσφορα για την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η δημοκρατική αρχή και οι δημοσιονομικές διατάξεις του Συντάγματος προβάλλουν σθεναρές αντιστάσεις από αυτή την άποψη.
- 47 ιγ) Ο νομοθέτης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 22 παρ. 5 Σ. δύναται να δημιουργεί ασφα-

⁵² Βλ. ΣτΕ 4130/87, ΕΔΚΑ Α', σελ. 35.

⁵³ Βλ. Ολομ. ΣτΕ 2287/15, ΣτΕ 3410/14, ΣτΕ 3412/13 (αρ. 6).

⁵⁴ Βλ. ΔιοικΕφΑθ 3677/12, Διδικ 2013, σελ. 728.

⁵⁵ Βλ. ΔιοικΕφΑθ 1036/07, ΕΔΚΑ 2008, σελ. 681.

⁵⁶ Βλ. ΣτΕ Ολμ. 283/95, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 268.

⁵⁷ Βλ. ΣτΕ 3281/17, Αρμ. 2018, σελ. 114 (με σχόλιο Α. Καϊδατζή).

λιστικούς φορείς, υπάγοντας υποχρεωτικώς σε αυτούς κατηγορίες εργαζομένων και συνταξιούχων, έστω και αν αυτοί καλύπτονται ασφαλιστικώς από ταμεία, στηριζόμενα στην ιδιωτική βούληση, και, μάλιστα, ανεξαρτήτως των συμφωνιών μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, εφόσον ούτε διαλύονται τα ταμεία αυτά ούτε αφαιρείται η περιουσία τους⁵⁸.

Ακόμη, είναι δυνατόν να ελεγχθεί ο νομοθέτης ως προς τον σεβασμό της αρχής της *συνεκτικότητας και συνέπειας της νομοθεσίας* για την επίτευξη του σκοπού της κοινωνικής ασφάλισης. Οι ασφαλιστικές ρυθμίσεις είναι κατάλληλες για την επίτευξη του στόχου, εφόσον χαρακτηρίζονται από μια συνοχή και συνεκτικότητα⁵⁹. Η κοινωνική ασφάλιση, όπως κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, αποτελεί θεσμό (σύστημα) που διέπεται από ορισμένες αρχές. Δεν μπορούν επιμέρους νομοθετικές επιλογές να αντιβαίνουν στις αρχές αυτές, γιατί αυτόματα ο θεσμός χάνει τον χαρακτήρα του συνεκτικού όλου (την ιδιότητα του συστήματος).

Φυσικά, στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων μπορεί να συμβάλλει ο ν. 49 4048/2012 (μάλλον, ως ευχολόγιο) «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης». Έχει κριθεί ότι οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις διατάξεων δεν διασφαλίζουν την αρχή της ασφάλειας δικαίου (άρθρο 2, παρ. 1 ν. 4048/12)⁶⁰. Ενίοτε, ο ίδιος νομοθέτης ομολογεί έμμεσα την κακή νομοθέτηση, επιδιώκοντας την αποκατάσταση των δυσμενών συνεπειών που επέφερε (άρθρο 3 ν. 4554/2018 για διαγραφή οφειλών που δημιουργήθηκαν λόγω εύλογης αμφιβολίας ως προς την παράλληλη ασφάλιση).

Παρά τα ευρεία περιθώρια επιλογών του νομοθέτη, η νομολογία έχει υιοθετήσει δύο 50 κριτήρια για την εξειδίκευση της οικείας υποχρέωσής του. Επιχείρησε να αντισταθμίσει την παντοδυναμία του, καθιερώνοντας δύο κριτήρια εξειδίκευσης. Ειδικότερα, κατά την επιλογή των μέτρων συγκεκριμενοποίησης του θεσμού, ο νομοθέτης, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ –ίσως, για πρώτη φορά με την ΣτΕ 2983/1989⁶¹–, *θα πρέπει να έχει ως γνώμονα αφενός την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου των ταμείων (1), αφετέρου την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων (2)*. Πέρα από αυτά τα κριτήρια, ο νομοθέτης, αν δεν επιθυμεί τη στρέβλωση του θεσμού, θα πρέπει

⁵⁸ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 436/2022, ΔτΚΑ 2/2022, ΔτΚΑ 2/2022, σελ. 360.

⁵⁹ Η αρχή αυτή αναπτύχθηκε και από τη νομολογία του ΔΕΕ. Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ Απόφ. 19.05.2009, *Apothekerkammer*, C-171/07 και C-172/07, σκέψη 42.

⁶⁰ Βλ. Ειδικό Δικαστήριο 1/2018, ΕφημΔΔ 2018, σελ. 751.

⁶¹ Βλ. ΣτΕ 1990, σελ. 92.

να επεμβαίνει για να υλοποιεί τις δύο βασικές διαστάσεις του θεσμού, την κοινωνική αλληλεγγύη και την ανταπόδοση.

1.Η προαγωγή του θεσμού

- 51 Το ένα κριτήριο που καθιέρωσε η νομολογία, είναι η όλο και πληρέστερη προστασία των ασφαλισμένων (ή άλλως επάρκεια παροχών, κοινωνική αποτελεσματικότητα). Το άρθρο 22 παρ. 5 *Συντ/τος* δεν εμβάλλει μόνο την κατοχύρωση ενός *minimum*, αλλά τείνει συνεχώς προς τα υψηλότερα δυνατά επίπεδα προστασίας (*optimum*), με βάση την οικονομική κατάσταση των ασφαλιστικών φορέων και γενικότερα της εθνικής οικονομίας. Η πλευρά αυτή του κοινωνικού δικαιώματος, ως υποχρέωσης προαγωγής, συνίσταται στην αναζήτηση του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος (επιπέδου προστασίας) εντός του δεδομένου πλαισίου των διαθέσιμων πόρων του συστήματος. Η προαγωγή του θεσμού αφορά το επίπεδο των παροχών που δεν πρέπει, σε καμία περίπτωση, να είναι κάτω από το όριο της σχετικής φτώχειας – ως γνωστόν, ως κίνδυνος φτώχειας ορίζεται το ποσοστό των ατόμων των οποίων το συνολικό ισοδύναμο εισόδημα είναι χαμηλότερο του 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος της χώρας⁶². Γενικά, η υποχρέωση προαγωγής – αίτημα συνάλληλο με την πραγμάτωση της κοινωνικής πρόοδου του άρθρου 25 παρ. 2 – ταυτίζεται με το δικαίωμα για αποτελεσματική πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλεια⁶³.
- 52 Η δυναμική πλευρά του δικαιώματος, ως διεθνούς υποχρέωσης, απαντάται στο άρθρο 12 παρ. 3 του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (κυρωτικός ν. 4359/16), σύμφωνα με το οποίο τα Συμβαλλόμενα Κράτη οφείλουν «να καταβάλλουν προσπάθειες σταδιακής ανέλιξης του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας σε υψηλότερο επίπεδο». Η δέσμευση αυτή των Συμβαλλόμενων Μερών έγινε δεκτή ως προσπάθεια, έστω μερική και αποσπασματική, για περαιτέρω αναβάθμιση των συστημάτων τους. Μοιραία δεν αποφεύγεται μια σχετικοποίηση. Επειδή η κοινωνική ασφάλιση προϋποθέτει υψηλές δημόσιες δαπάνες, η προαγωγή δεν μπορεί να γίνει εξαρχής δεκτή στην απόλυτή της μορφή. Θα βελτιώνεται συγχρόνως με τη γενικότερη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου και των εισοδημάτων – και της οικονομικής κατάστασης.
- 53 Είναι φανερό ότι η προαγωγή δύσκολα συμβιβάζεται με κάθε μορφή μείωσης των παροχών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων δέχθηκε ότι οι περιο-

⁶² Όπως το μέσο εισόδημα υπολογίζεται από Eurostat. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, Απόφ. 07.12.2012, *Προσφυγή της Ομοσπονδίας Συνταξιούχων Ελλάδος (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) κατά της Ελλάδας*, με αριθμό 76/2012, αρ. 74, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 818.

⁶³ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, Απόφ. 07.12.2012, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 819.

ρισμοί στις παροχές δεν συνιστούν εξ ορισμού παραβίαση του άρθρου 12, παρ. 3 του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη⁶⁴. Η προαγωγή γίνεται αντιληπτή περισσότερο ως απαίτηση για συμφιλίωση του γενικού συμφέροντος με τα δικαιώματα των ασφαλισμένων. Έτσι, μόνο όταν τα μέτρα μείωσης των παροχών οδηγούν ένα τμήμα του πληθυσμού σε σημαντική στέρση των μέσων διαβίωσης του, παραβιάζεται το άρθρο αυτό⁶⁵.

Κατά την άποψή μας, η υποχρέωση προαγωγής παραβιάζεται σε περίπτωση περιορισμών στις παροχές, κατεξοχήν, όταν επιβάλλονται με άνιση κατανομή των θυσιών μεταξύ των ασφαλισμένων, καθώς και μεταξύ των πολιτών. Τότε προκύπτει έκδηλα ότι ο νομοθέτης δεν επεδίωξε με κάθε πρόσφορο μέσο την επίτευξη των αναγκών προϋποθέσεων για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, αφού καταφανώς θα μπορούσε να υπάρξει μια ηπιότερη επέμβαση μέσω μιας δικαιότερης κατανομής του βάρους αντιμετώπισης της βιωσιμότητας του συστήματος. Η αλήθεια είναι ότι, στις ανεπτυγμένες οικονομίες, η κοινωνική ασφάλεια έχει μια δυναμική. Δεν περιορίζεται στις ήδη μεγάλες διαστάσεις της, αλλά καλλιεργεί προσδοκίες ικανοποίησης μιας ατέρμονης ζήτησης. Δεν περιορίζεται στον αγώνα κατά της φτώχειας (κάτι σαν Poor Law), αλλά φιλοδοξεί να καταπολεμήσει τις ανισότητες με την κατοχύρωση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης.

54

2. Η βιωσιμότητα του θεσμού

Το άλλο κριτήριο είναι η *προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, δηλαδή η μακροχρόνια διατήρηση της ικανότητας* του συστήματος να χορηγεί συντάξεις στους τωρινούς και μελλοντικούς συνταξιούχους. Το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. δεν προστατεύει μόνο τον ασφαλισμένο, αλλά εγγυάται εξίσου την *υπόσταση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης*. Ο νομοθέτης, κατά την επιλογή των οργανωτικών σχημάτων, κατά τη χορήγηση των παροχών ή κατά τη θέσπιση των πόρων, θα πρέπει να λαμβάνει ειδική πρόνοια για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου⁶⁶, χάριν και των επομένων γενεών⁶⁷. Η βιωσιμότητα δεν αποτελεί εξωτερικό περιορισμό που επιβάλλεται στην κοινωνική

55

⁶⁴ Βλ. Συμπεράσματα XVI-1.

⁶⁵ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, Απόφ. 07.12.2012, ό.π., αρ. 82.

⁶⁶ Βλ. Ολομ. ΣτΕ 2180/04, ΔτΑ Νο 31/2006, σελ. 1029· Ξ. Κοντιάδη, *Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος*, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 167· του ιδίου, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, 2001, σελ. 549.

⁶⁷ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15.

ασφάλιση ανεξάρτητα από την εσωτερική της λογική, αλλά έκφραση της ενδογενεακής και διαγενεακής ισότητας⁶⁸.

- 56 Η μέριμνα για τη βιωσιμότητα, που εκφράζει την αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης⁶⁹, εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με τη διασφάλιση της αναλογιστικής βάσης, τη θέσπιση ρυθμίσεων για την προστασία και την αξιοποίηση της περιουσίας των φορέων και την επωφελή διαχείριση των αποθεματικών τους και κυρίως με την απ' ευθείας συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση μέσω του κρατικού προϋπολογισμού. Η βιωσιμότητα έχει μια μελλοντική διάσταση, αφού ερευνάται όχι μόνο στο παρόν, αλλά κυρίως σε βάθος χρόνου.
- 57 Το κριτήριο της βιωσιμότητας δεν είναι παρά η ενσωμάτωση στην ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης μιας προηγούμενης γενικής αρχής, της αρχής της διαφύλαξης της αναλογιστικής βάσης του Ταμείου, μόνο που τώρα συνδυάζεται με την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης. Κάθε προαγωγή, δηλαδή κάθε βελτίωση του θεσμού, όπως και κάθε προσαρμογή του στις συνθήκες, θα πρέπει να λαμβάνει μέριμνα για τη διατήρηση της βιωσιμότητας. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης προϋποθέτει τη λειτουργία βιώσιμων ασφαλιστικών οργανισμών που είναι *οικονομικά εύρωστοι, για να μπορούν να ανταποκρίνονται στην, κατά το Σύνταγμα, αποστολή τους*⁷⁰.
- 58 Η λήψη μέτρων για τη διάσωση της κοινωνικής ασφάλισης εξυπηρετεί, από μια άποψη, και τις κοινωνικές προτεραιότητες του θεσμού. Αν επιθυμούμε οι σημερινοί εργαζόμενοι να συνεχίσουν να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση των συντάξεων, υπό ένα πνεύμα αμοιβαιότητας, οφείλουμε να εξασφαλίσουμε τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος. Σε αυτή την προοπτική, το σύστημα οφείλει να προσαρμόζεται

⁶⁸ Πρβλ. G. Esping-Andersen, *Χρειαζόμαστε ένα νέο κοινωνικό κράτος*, 2006, σελ. 26.

⁶⁹ Βλ. Π. Μουζουράκη, *Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μια νέα –ή καινοφανής– συνταγματική αρχή*, ΕφημΔΔ 2013, σελ. 105 επ.

⁷⁰ Για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας αυτής, κατά την έννοια της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως, όταν επέρχονται νομοθετικές μεταβολές, με τις οποίες επιβαρύνονται οικονομικώς ασφαλιστικοί οργανισμοί, όπως μετά από συγχώνευση τέτοιων οργανισμών, την ένταξη νέων κατηγοριών ασφαλισμένων σε αυτούς ή μετά από αύξηση των χορηγουμένων από τους οργανισμούς αυτούς παροχών, απαιτείται η ύπαρξη ειδικών προβλέψεων στις διατάξεις των νόμων αυτών σχετικά με το πόθεν οι ανωτέρω οργανισμοί θα προσπορίζονται τους αναγκαίους πόρους. Βλ. ΣτΕ 2199/10 Ολομ., ΕΔΚΑ 2010, σελ. 1109· ΔιοικΕφθεσ 432/03· Πρβλ. Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης*, ΘΠΔΔ 2/2012, σελ. 114.

⁷¹ Βλ. Π. Ξυλάκη, *Βιωσιμότητα και οικονομική ελευθερία στην ασφάλιση ασθένειας. Οι μηχανισμοί αυτόματων επιστροφών (clawback) και υποχρεωτικών εκπτώσεων (rebate)*, 2022.

μ' έναν τρόπο προοδευτικό (κι όχι αιφνίδιο) στα εκάστοτε δημογραφικά, κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα.

Ο έλεγχος της τήρησης του κριτηρίου της διαφύλαξης του ασφαλιστικού κεφαλαίου (βιωσιμότητας) –άλλως, της τήρησης της αναλογιστικής ισορροπίας– από τον ίδιο τον δικαστή αποδεικνύεται δυσχερής, εκτός βέβαια από την περίπτωση της πρόδηλης οικονομικής κατάρρευσης του θεσμού. Γι' αυτό, ο έλεγχος μετατοπίζεται *κυρίως σε διαδικαστικό επίπεδο*, προκειμένου να προκύψει η αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη. Ο δικαιοκρατικός λόγος, εξαιτίας της εγγενούς αδυναμίας του δικαστή να αντιληφθεί και να επαληθεύσει τεχνικού χαρακτήρα ρυθμίσεις, εκφράζεται, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, με την τυπική συμμόρφωση της νομοθετικής εξουσίας σε διαδικαστικού τύπου κανόνες, όπως είναι η σύνταξη αναλογιστικών μελετών.

Εντέλει, η προστασία του ασφαλισμένου (επάρκεια συντάξεων) και η προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου (οικονομική βιωσιμότητα) δεν είναι στην ουσία δύο διαφορετικά και αντίθετα κριτήρια, ούτε θα πρέπει να αναπτύσσεται ανάμεσά τους μια ανυπέρβλητη ένταση. *Η αναφορά στα κριτήρια αυτά πρέπει να γίνεται κατά τρόπο συνδυαστικό/συμφιλιωτικό*. Επιτρέπεται η προαγωγή της ασφαλιστικής προστασίας αν δεν θίγεται η βιωσιμότητα του φορέα, όπως και αντίστροφα, η διατήρηση του κεφαλαίου, εφόσον με αυτόν τον τρόπο προστατεύονται οι ασφαλισμένοι. Με άλλα λόγια, *πρέπει να δημιουργείται μια δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στο γενικό καλό (το συμφέρον του θεσμού) και το ατομικό συμφέρον (τα δικαιώματα του ασφαλισμένου)*. Η διατάραξη της ισορροπίας αυτής οδηγεί στην αντισυνταγματικότητα του νόμου.

Κατ' αρχήν, η βιωσιμότητα κρίνεται σε επίπεδο κάθε ασφαλιστικού φορέα και όχι μόνο γενικά σε επίπεδο συστήματος. Κι αυτό γιατί η παρέμβαση του νομοθέτη για λήψη των αναγκαίων μέτρων θα πρέπει να στηρίζεται στην οικονομική αυτοτέλεια του συγκεκριμένου φορέα και στα αναλογιστικά του δεδομένα⁷². Τα όποια μέτρα που θα ληφθούν για την αντιμετώπιση της βιωσιμότητας δεν μπορούν να αφορούν συλλήβδην (οριζόντια) όλους τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους, ανεξάρτητα από την κατάσταση του κάθε φορέα χωριστά. Όταν, όμως, ο νομοθέτης παρεμβαίνει συνολικά σε επίπεδο συστήματος (για την εκ βάθρων μεταρρύθμισή του), τότε νομιμοποιείται να αντιμετωπίσει και τη βιωσιμότητα συνολικά. Έτσι, κρίθηκε ότι ο κοινός νομοθέτης είναι ελεύθερος, επικαλούμενος την ανάγκη αναδιάρθρωσης του ασφαλιστικού συστήματος, να συγχωνεύσει ή να εντάξει πλείονες φορείς με διαφορετικό επίπεδο οικονομικής ευρωστίας και βιωσιμότητας σε ένα υφιστάμενο ή σε ένα νέο ασφαλιστικό φορέα⁷³.

⁷² Βλ. μειοψ. Στην Ολομ. 668/12.

⁷³ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1882/19, ΔτΚΑ 4/2019, σελ. 612.

IV. Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΣΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

- 62 Τη νομοθετική «παράδοση»⁷⁴ απουσίας αναλογιστικών μελετών επιχείρησε να διαρρήξει το ΣτΕ με τις αποφάσεις της Ολ. 1889-1891/2019. Ειδικότερα, οι αποφάσεις αυτές αποφαινόμενες ότι πριν από *μια μεγάλη (νέα) μεταρρύθμιση*, ιδίως στην περίπτωση της εκ βάθρων μεταβολής του ισχύοντος μη βιώσιμου συστήματος, απαιτείται αναλογιστική μελέτη που αποτελεί ουσιώδη όρο για την εγκυρότητα του νόμου⁷⁵.

1. Τα ερείσματα της υποχρέωσης

- 63 Λόγω εγγενούς αδυναμίας του δικαστή να ελέγξει τις τεχνικού χαρακτήρα ρυθμίσεις, απαιτείται η τυπική συμμόρφωση της νομοθετικής εξουσίας στους διαδικαστικούς τύπου κανόνες. Η τήρηση της διαδικαστικής πλευράς είναι ικανή να ενδυναμώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο του θεσμού. Η αναλογιστική μελέτη είναι για ένα ακόμη λόγο απαραίτητη. Η έννομη σχέση κοινωνικής ασφάλισης είναι μια διαρκής σχέση. Η «σύνταξη» αποτελεί μεταφορά πόρων μέσα στον χρόνο, από τον χρόνο εργασίας στον χρόνο απόσυρσης, από μια γενιά στην άλλη. Μια νομοθετική ρύθμιση εκτός προγραμματισμού θα μπορούσε να οδηγήσει σε διακινδύνευση της υπόστασης του θεσμού, σε μια «μη υπεσχημένη» μεταφορά πόρων.
- 64 Οι νομοθετικές αποφάσεις για τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης νομιμοποιούνται από την ορθή οικονομική θεμελίωση και πειστικότητά τους. Η απουσία των μελετών οδηγεί σε παράβαση του άρθρου 22 παρ. 5 του Σ., λόγω της *έλλειψης ουσιώδους τύπου*⁷⁶. Οι αναλογιστικές μελέτες αποκτούν παρακανονιστική αξία, αφού προδιαγράφουν, κατά τρόπο έμμεσα δεσμευτικό, *το (οικονομικά) εφικτό στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης*. Το ανέφικτο δεν έχει μακροχρόνια κανονιστική αξία, αφού δεν μπορεί να υποχρεώσει. Ειδικότερα, η προηγούμενη εκπόνηση αναλογιστικής μελέτης προκύπτει από μια σειρά άρθρων του Σ.:
- 65 α) Η σχετική υποχρέωση του νομοθέτη –ή της διοίκησης– επιβάλλεται από την ίδια τη

⁷⁴ Διαχρονικά επίκαιρες παραμένουν δυστυχώς οι ακόλουθες παρατηρήσεις: «*Το διανεμητικό σύστημα, όπως εφαρμόζεται στα καθ' ημάς, στηρίζεται στο συνδυασμό του ευαγγελικού "δός ημίν σήμερον" με την άποψη ότι κάθε παθητικό υπόλοιπο του συστήματος θα καλυφθεί μελλοντικά από τον κρατικό προϋπολογισμό*». Ο νομοθέτης πειραματίζεται, κατ' ουσία, ανέξοδα. Αστοχίες του υποθηκεύουν δυσμενώς τόσο το μέλλον του θεσμού όσο και την ισορροπία των δημόσιων οικονομικών (κρατικού προϋπολογισμού). Κι αυτό ήταν δυνατό για όσο άντεχε ο κρατικός προϋπολογισμός. Όταν ο τελευταίος εκτροχιάστηκε, αποκαλύφθηκε και η αναλογιστική «γύμνια» του συστήματος.

⁷⁵ Η έλλειψή της οδηγεί στην ουσιαστική αντισυνταγματικότητα των διατάξεων του νόμου (βλ. Ολομ. ΣτΕ 1439/20, αρ. 19).

⁷⁶ Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 226.

διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5, ενόψει και της γενικότερης υποχρέωσης του νομοθέτη για «προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» (άρθρο 106 παρ. 1 Σ.) (ΣτΕ Ολομ. 1891/2019)⁷⁷. Η υποχρέωση του νομοθέτη να ρυθμίσει την ασφαλιστική σχέση με τον νομολογιακά καθιερωμένο γνώμονα προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου εμπεριέχει την υποχρέωση της αναλυτικής παράθεσης δεδομένων αναλογιστικής σχέσης στην οποία στηρίζονται οι φορείς. Η ανάγκη εκπόνησης αναλογιστικών μελετών απορρέει από την ασφαλιστική αρχή που κατοχυρώνεται από κοινού με την κοινωνική αλληλεγγύη από το Σύνταγμα. Οι εκτιμήσεις του νομοθέτη για βιωσιμότητα των φορέων πρέπει να εκπορεύονται από πορίσματα των εν λόγω μελετών. Για να μην αναγκαστούμε να επικαλεστούμε την αυθαίρετη «επιφύλαξη του εφικτού», είναι ανάγκη να έχουμε προηγουμένως «περιχαρακώσει το εφικτό».

Β) Η αναγνώριση της υποχρέωσης σύνταξης αναλογιστικής μελέτης αποτελεί αναγκαίο επακόλουθο της αποδοχής της εγγυητικής ευθύνης του κράτους (τόσο στην κύρια όσο και στην επικουρική ασφάλιση). Το κράτος δεν μπορεί να αναλάβει τη συνεχή κάλυψη ελλειμμάτων, λόγω μιας σκόπιμης «απρονοησίας» (με την απουσία αναλογιστικών μελετών) των κυβερνήσεων. Κι αυτό γιατί δεν θα επρόκειτο ουσιαστικά για εγγύηση του θεσμού, αλλά για μια απύθμενη συμμετοχή του κρατικού προϋπολογισμού (και των φορολογουμένων) στη χρηματοδότησή του.

γ) Πίσω από την απαίτηση διαδικαστικού τύπου ανευρίσκεται η ικανοποίηση του άρθρου 20 παρ.1 Σ. (δικαίωμα δικαστικής προστασίας). Οι μελέτες είναι ικανές να εγγυηθούν την αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου⁷⁸, όπως και την αποτροπή αυθαίρετων δικαστικών κρίσεων. Με δεδομένο τον κατ' εξοχήν πολύπλοκο και τεχνικό χαρακτήρα του θεσμού, η έλλειψη σχετικής μελέτης, μάλιστα διατυπωμένης με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από τον δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε κατ' ουσία ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων από συνταγματική άποψη⁷⁹. Ο έλεγχος τήρησης του κριτηρίου της διαφύλαξης του ασφαλιστικού κεφαλαίου (βιωσιμότητας), άλλως, της τήρησης της αναλογιστικής ισορροπίας, από τον δικαστή αποδεικνύεται δυσχερής. Γι' αυτό τον λόγο, ο έλεγχος μετατοπίστηκε σε διαδικαστικό επίπεδο, σ' εκείνο της αναλογιστικής μελέτης, το οποίο μπορεί να αποκαλύψει την αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη.

⁷⁷ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15, 1934/98 Ολομ., ΕΔΚΑ Μ' (1998), σελ. 621 (623).

⁷⁸ Βλ. εύστοχες επισημάνσεις του Συμβούλου Β. Ανδρουλάκη στο *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π., (άρθρο 22, παρ. 5).

⁷⁹ Πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2290 και 2287/15, αρ. 7.

- 68 Η ύπαρξη του «ουσιώδους τύπου» της αναλογιστικής μελέτης επιτρέπει την άσκηση του οριακού δικαστικού ελέγχου. Ειδικότερα, επιτρέπει τον έλεγχο των αρχών της αναλογικότητας και ισότητας. Όπως σημειώνεται⁸⁰, «*μία τέτοια προσέγγιση θα ήταν σύμφωνη προς τη διεθνή τάση να απαιτείται από τον νομοθέτη μια πειστική στοιχειοθέτηση της αναλογικότητας ενώ, έτσι, θα μπορούσε να συναχθεί με μεγαλύτερη ασφάλεια από τον δικαστικό έλεγχο η μη παραβίαση της αρχής*». Από την αναλογιστική μελέτη προκύπτει ότι «*η επιχειρούμενη ασφαλιστική μεταχείριση θα είναι λυσιτελής, υπό την έννοια ότι είναι ικανή να εξασφαλίσει πράγματι την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας όχι μόνο βραχυπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα*» (ΣτΕ Ολομ. 1889/2019, σκέψη 23). Με τη βοήθεια της αναλογιστικής μελέτης μπορεί να διαπιστωθεί αν έγινε σεβαστή η αλληλεγγύη γενεών, καθώς και η ενδογενεακή αλληλεγγύη. Πρόσθετα, η ύπαρξη τέτοιων μελετών υπηρετεί την ασφάλεια δικαίου, αφού με αυτό τον τρόπο αποφεύγονται οι αιφνίδιες αλλαγές του ασφαλιστικού καθεστώτος και κατ' επέκταση ο αιφνιδιασμός των ασφαλισμένων.
- 69 Εξάλλου, η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικών μελετών έχει μια σημαντική δικονομική συνέπεια, με καθαρά, ωστόσο, ουσιαστικές προεκτάσεις. Οδηγεί στην αντιστροφή του βάρους απόδειξης. Ο νομοθέτης οφείλει να αποδείξει με προσήκοντα τρόπο (αναλογιστική μελέτη) την αναγκαιότητα και προσφορότητα των μέτρων και όχι οι αιτούντες. Η αδυναμία απόδειξης από την πλευρά των τελευταίων κατέληγε μοιραία στην αποδοχή της συνταγματικότητας των νόμων. Το αδιέξοδο φάνηκε στη ΣτΕ Ολομ. 668/12 που δέχθηκε ότι οι πληττόμενοι από τα μέτρα έπρεπε να αποδείξουν με κατάλληλα στοιχεία «*το προδήλως εσφαλμένο των παραδοχών από τις οποίες εκκινεί ο νομοθέτης*». Του λοιπού, οι πληττόμενοι αρκεί να επικαλεστούν την απουσία αναλογιστικής μελέτης, γεγονός που καθιστά από μόνο του ύποπτη την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση.
- 70 δ) Πρόσθετα, οι αναλογιστικές μελέτες υπηρετούν τη συνταγματική αρχή της οικονομικότητας. Η σημασία του οικονομικού παράγοντα για τη λειτουργία του κράτους αποτυπώνεται ως συνετή αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων για τη μεγιστοποίηση της εκπλήρωσης των κρατικών στόχων. Η αρχή μεταφέρεται και σε επίπεδο ΝΠΔΔ. Με την εν λόγω αρχή, αναγνωρίζεται ότι κοινωνική ασφάλιση δεν σημαίνει μόνο παροχές (δαπάνες), αλλά και εισφορές (έσοδα). Δεν είναι δυνατόν απέναντι στις αυξημένες προσδοκίες για εκτεταμένη προστασία να διαθέτουμε περιορισμένα οικονομικά μέσα. Η αλληλεγγύη δεν είναι μόνο δικαίωμα, αλλά κι οφειλή απέναντι στην κοινωνία. Οι

⁸⁰ Βλ. Σ. Κτιστάκη, *Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης*, ΘΠΔΔ 7/2013, σελ. 883.

αναλογιστικές μελέτες εγκαθιδρύουν, με ορθολογικό τρόπο, μια αντιστοιχία ανάμεσα στους σκοπούς και τους πόρους της κοινωνικής ασφάλισης.

ε) Η σύνταξη αναλογιστικών μελετών αναπέμπει στην αιτιολογία του νόμου και στην 71
ορθή οικονομική θεμελίωση των νομικών αποφάσεων. Με τις εν λόγω μελέτες τεκμηριώνεται η αναγκαιότητα λήψης των μέτρων και μάλιστα ύστερα από διερεύνηση της πιθανότητας υιοθέτησης εναλλακτικών λύσεων –οι μελέτες περιλαμβάνουν εναλλακτικά σενάρια. Η σύνδεση της αιτιολόγησης με τις αναλογιστικές μελέτες εμφανίζεται και κατά την έκδοση των κανονιστικών πράξεων (ΣΤΕ 2022/1973)⁸¹.

Η ύπαρξη αναλογιστικής μελέτης, όπως εύστοχα τονίζεται, αποτελεί θεμελιώδες 72
κριτήριο καλής νομοθέτησης, γιατί εγγυάται την αρχή της εμπεριστατωμένης και συνεπούς νομοθέτησης⁸². Ακόμη, οι αναλογιστικές μελέτες εξυπηρετούν την αρχή της διαφάνειας που οφείλει να διατρέχει όλο το συνταξιοδοτικό οικοδόμημα. Εξάλλου, κατά τη νομολογία ΕΔΔΑ, μπορεί τα συμβαλλόμενα κράτη να εκτιμούν ελεύθερα τη δημόσια ωφέλεια, επιφέροντας περιορισμούς στα περιουσιακά δικαιώματα, ωστόσο, οφείλουν να την αιτιολογούν. Επομένως, ο έλεγχος σεβασμού του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ δεν είναι παρά έλεγχος της αιτιολογίας. Η επάρκεια της τελευταίας κρίνεται, κατά βάση, σε διαδικαστικό επίπεδο.

Η απαίτηση αναλογιστικής μελέτης δεν συνιστά «υπέρμετρη επιβάρυνση του νομο- 73
θέτη», ούτε «προοικονομεί αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης»⁸³. Οφείλουμε να αντιληφθούμε ότι η κοινωνική ασφάλιση είναι αναλογισμός. Το σύστημα εγκαθιδρύεται για να υπάρχει εσασί, εγκαθιστώντας ένα κλίμα εμπιστοσύνης ανάμεσα στις γενεές. Πράγματι, οι μελέτες εκπονούνται με βάση πολύπλοκες εκτιμήσεις και υποθέσεις, στο πλαίσιο των οποίων λαμβάνονται υπόψη πλείστες τεχνικές παράμετροι. Όσο υπερβολικές και σύνθετες κι αν είναι οι αναλογιστικές απαιτήσεις, είναι όμως δικαιολογημένες. Η αναλογιστική μελέτη είναι ένα εργαλείο –αξιόπιστο σε κάποιο βαθμό, αφού σε απόλυτο είναι σχεδόν αδύνατο⁸⁴– για τη νομοθετική εξουσία, ένα μέσο ελέγχου

⁸¹ Βλ. Γ. Δεληγιαννη, «Σκέψεις για την έννοια και τον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων», στον *Τιμητικό τόμο ΣΤΕ, Ι*, 1979, σελ. 619.

⁸² Βλ. Π. Μαντζούφα, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου. Πολυνομία, κακονομία, και μη εφαρμογή των νόμων*, 2018, σελ. 198.

⁸³ Βλ. Γ. Καραβοκύρη, *Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων*, ΔτΑ Νο 68/2016, σελ. 349.

⁸⁴ Η σύνταξη μιας αναλογιστικής μελέτης στηρίζεται συνήθως σε ορισμένες παραδοχές-προβολές (λ.χ. ρυθμοί ανάπτυξης) για τις οποίες ενδεχομένως να υπάρχουν διαφορετικές εκτιμήσεις. Για τη σχετική συζήτηση, βλ. Α. Στεργίου/Θ. Σακελλαρόπουλου, *Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση*, 2010, σελ. 25.

για τον δικαστή. Όπως τονίστηκε⁸⁵, δίχως τη βοήθεια της αναλογιστικής μελέτης, δεν μπορεί να γίνει σοβαρή δουλειά στην ασφάλιση και είναι βέβαιο ότι αν αγνοηθεί όποιο σύστημα κι αν φτιάξουμε αργά ή γρήγορα θα αντιμετωπίσει προβλήματα.

74 Ο δικαστής δεσμεύεται, κατ' αρχήν, από την προσκομιζόμενη αναλογιστική μελέτη, εφόσον η τελευταία είναι επιστημονικά τεκμηριωμένη. Ωστόσο, μπορεί, σε έναν βαθμό, να ελέγξει την ορθότητά της, μη δεχόμενος ότι έχει συνταχθεί με τον ενδεδειγμένο τρόπο – η σύνταξή της από το αρμόδιο όργανο αποδεικνύει και την καταλληλότητα της μεθόδου – και, με αυτό τον τρόπο, να υπεισέλθει στο πολιτικό επίπεδο της αξιολόγησης των πραγματικών συνθηκών και από εκεί στη σκοπιμότητα των μέτρων. Για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο αυτό απαιτείται αυτοσυγκράτηση από την πλευρά του. Άλλωστε, η αυτοσυγκράτηση εναρμονίζεται με τον χαρακτήρα του ελέγχου ως οριακού. Μια τέτοια στάση επέδειξε η Ολομέλεια του ΣτΕ, απορρίπτοντας τον σχετικό λόγο (απουσία αναλογιστικής μελέτης) ως αβάσιμο για τη σύσταση του e-ΕΦΚΑ (1891/2019, σκέψη 25)⁸⁶.

75 Συγκεκριμένα, δέχθηκε κείμενο της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής – αν και έχουν διατυπωθεί αντιρρήσεις για το αν το κατατεθέν στη Βουλή έγγραφο συνιστά αναλογιστική μελέτη⁸⁷ – που εκπονήθηκε επικαίρως, «εφόσον συνετάγη μετά την κατάρτιση του αντιστοίχου νομοσχεδίου και με πλήρη γνώση των σχετικών ρυθμίσεων». Αποτελεί δε μελέτη, η οποία περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία, ενδεδειγμένης ενόψει της επιχειρούμενης συνολικής μεταβολής του ασφαλιστικού συστήματος, αναλογιστικής μελέτης. Με την εν λόγω αναλογιστική μελέτη, καθώς και με τα λοιπά στοιχεία που μνημονεύονται στην προηγούμενη σκέψη, τεκμηριώνεται επαρκώς η βιωσιμότητα του ΕΦΚΑ. Ειδικότερα η τεχνική – επιστημονική κρίση ότι πρόκειται για ενδεδειγμένη αναλογιστική μελέτη, εν αναφορά προς την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση, προκύπτει

⁸⁵ Βλ. Π. Βουρλούμη, *Το ασφαλιστικό με λόγια*, 2005, σελ. 40.

⁸⁶ Σύμφωνα με την Ολομ. 1882/19 (σκέψη 17), ο νομοθέτης του ν. 4387/16 «στηρίχθηκε στην από μηνός Απριλίου 2016 μελέτη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής με τίτλο “Χρηματοοικονομική εξέλιξη του Συνταξιοδοτικού Συστήματος για ΙΚΑ- ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και Δημόσιο, Προβολές 2015-2060”, για την επάρκεια δε των παροχών του στην από μηνός Νοεμβρίου 2015 έκθεση του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων του Υπουργείου Οικονομικών, με τίτλο “Εύλογες δαπάνες διαβίωσης: Χρήση των ορίων για το ασφαλιστικό σύστημα”, καθώς και στο οικ.20263/121/04.05.2016 “ενημερωτικό σημείωμα” της Προϊσταμένης της Γενικής Διευθύνσεως του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την αποτίμηση των επιπτώσεων της μεταρρυθμίσεως του ν. 4387/2016».

⁸⁷ Βλ. Α. Στεργίου, *Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού- συνταξιοδοτικού συστήματος*, ΕφημΔΔ 3/2016, σελ. 252· Ο. Αγγελοπούλου, *Οι νέες ασφαλιστικές εισφορές. Ζητήματα ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου με βάση το παράδειγμα των δικηγόρων*, ΔιΔικ 1/2018, σελ. 24.

αδιαμφισβητήτως από την προσκομιζόμενη έκθεση του Τομέα Δημόσιων Οικονομικών, Αναλογιστικής και Στατιστικών Υπηρεσιών του Τμήματος Κοινωνικής Προστασίας του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, με την οποία αξιολογήθηκε η ανωτέρω μελέτη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής».

Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης απορρέει και από διεθνή κείμενα, 76 όπως το άρθρο 70 παρ. 3 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας (κυρώθηκε με τον ν. 1136/80) που προβλέπει ότι *«το συμβαλλόμενον μέρος... οφείλει συντρέχουσας περιπτώσεως, να εξασφαλίζει ώστε αι μελέται και οι αναγκαίοι αναλογιστικοί υπολογισμοί οι αφορώντες την οικονομικήν ισορροπίαν, να γίνονται περιοδικώς και εν πάση περιπτώσει εκ προοιμίου...»*, ενώ ανάλογη πρόβλεψη περιέχεται και στο άρθρο 71 παρ. 3 της ΔΣΕ 102/1952 (κυρώθηκε με τον ν. 3251/55). Οι προηγούμενες διατάξεις καθιερώνουν υποχρέωση κατάρτισης αναλογιστικών μελετών, αλλά ο ειδικότερος τρόπος συμμόρφωσης στην υποχρέωση αυτή εγκαταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη. Επομένως, η έλλειψη άμεσα εφαρμόσιμου χαρακτήρα (self-executing) δεν αφορά την ίδια την υποχρέωση, αλλά το ειδικότερο περιεχόμενό της. Αντίθετα, κατά τη νομολογία –που δεν προχώρησε στην προηγούμενη διάκριση–, οι εν λόγω διατάξεις έχουν μάλλον προγραμματικό χαρακτήρα⁸⁸.

Το γεγονός ότι η Εθνική Αναλογιστική Αρχή έχει, κατά νόμον, αρμοδιότητες προσαρ- 77 μοσμένες στο ισχύον, κατά τον χρόνο της ιδρύσεώς της, ασφαλιστικό σύστημα, και ότι δεν ρυθμίζεται ειδικώς από την υφιστάμενη νομοθεσία το περιεχόμενο της αναλογιστικής μελέτης που πρέπει να εκπονείται σε περίπτωση θέσπισης νέου ασφαλιστικού συστήματος, *δεν αίρει την υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 22 παρ. 5*, πριν από την αντικατάσταση του υπάρχοντος κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος με νέο, να συντάσσεται αναλογιστική μελέτη από όργανο το οποίο να διαθέτει εξειδικευμένες προς τούτο γνώσεις είτε αυτό είναι η ανωτέρω Εθνική Αναλογιστική Αρχή είτε άλλο όργανο με τις ανωτέρω εξειδικευμένες γνώσεις (ΣτΕ 1889/2019, σκέψη 23).

Κάτι ανάλογο ισχύει για το άρθρο 24 του Σ., σύμφωνα με το οποίο η ρυθμιστική 78 παρέμβαση του κράτους στο περιβάλλον θα πρέπει να συνοδεύεται από ειδική μελέτη περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων⁸⁹. Κατά την αρχή της πρόληψης, η υποβολή της

⁸⁸ Η ΣτΕ 1286/12 Ολομ. (αρ. 13) δέχθηκε ότι με τις διατάξεις αυτές απευθύνονται απλές κατευθυντήριες υποδείξεις προς τα συμβαλλόμενα κράτη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα όσον αφορά στην εκπόνηση οικονομικών και αναλογιστικών μελετών περιοδικά και πριν από τη μεταβολή του ύψους των χορηγούμενων παροχών ή εισφορών.

⁸⁹ Ενδιαφέρουσα είναι η σύνδεση περιβάλλοντος και κοινωνικής ασφάλισης από τη μειοψηφία της Ολομ. ΣτΕ 3099/2001, σύμφωνα με την οποία *«από τη αρχή της βιωσίμου αναπτύξεως, κατοχυρωμένης με τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ (ήδη δε και με το άρθρο 24 παρ. 1 του*

μελέτης γίνεται πριν από τη πραγματοποίηση του έργου· λ.χ. ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια. Τα σχέδια αυτά θέτουν, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών άσκησης παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές⁹⁰.

2. Αναλογιστική ή οικονομική μελέτη – Αρμόδιο όργανο και μέθοδος

- 79 Προηγουμένως, η νομολογία δεχόταν εσφαλμένα ότι η οικονομική μελέτη ήταν ισοδύναμη της αναλογιστικής κι άρα κάλυπτε την αντίστοιχη υποχρέωση. Πράγματι, κατά την Ολομέλεια ΣτΕ 2290/15, όταν ο νομοθέτης λαμβάνει μέτρα που περικλύπτουν συντάξεις, θα πρέπει να στηρίζεται σε *ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη*, από την οποία να προκύπτει ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος της βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ενόψει και των παραγόντων που το προκάλεσαν, έτσι ώστε η λήψη των μέτρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη.
- 80 Οι οικονομικές μελέτες αποτελούν υποδεέστερη διαδικαστική απαίτηση, αφού την πραγματική εγγύηση της βιωσιμότητας των Ταμείων διασφαλίζουν οι αναλογιστικές. Μόνο οι τελευταίες με προβολές στο μέλλον μπορούν να καταδείξουν αν θα υπάρξει αναλογιστικό έλλειμμα ή πλεόνασμα. Η αναλογιστική μελέτη δεν ταυτίζεται με την «ειδική οικονομική μελέτη», ούτε καλύπτεται από αυτήν⁹¹. Η αναλογιστική μελέτη συντάσσεται σύμφωνα με συγκεκριμένη μεθοδολογία (στατιστικοί υπολογισμοί βάσει ασφαλιστικών μαθηματικών) από αναλογιστές, εξειδικευμένους στην κοινωνική ασφάλιση. Αντίθετα, η οικονομική μελέτη είναι κάτι πιο γενικό και αφηρημένο που δεν προϋποθέτει συγκεκριμένη μέθοδο. Κάθε αναλογιστική μελέτη μπορεί γενικά να ενταχθεί στις οικονομικές μελέτες. Κάθε οικονομική μελέτη, όμως, δεν είναι αναγκαστικά αναλογιστική.

Συντάγματος) συνάγεται η αρχή της βιώσιμου κοινωνικής πολιτικής, ήτοι η προστασία του κοινωνικού κεφαλαίου, στο οποίο ανήκει κατ' εξοχήν ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, ο οποίος αποτελεί ουσιώδη όρο της ποιότητας ζωής των εργαζομένων».

⁹⁰ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 100/2018.

⁹¹ Οικονομικές μελέτες προέβλεπε το άρθρο 62 παρ. 6 ν. 3371/05 για την υπαγωγή των Ταμείων των Τραπεζοϋπαλλήλων στο ΕΤΑΤ. Αντίθετα, το ΠΕ 141/95 του ΣτΕ είχε κρίνει ότι η οικονομική μελέτη δεν καλύπτει την απαίτηση της εκπόνησης αναλογιστικής μελέτης.

Με την Ολομ. 1889/2019 το Ανώτατο Ακυρωτικό ομιλεί πλέον καθαρά για ανάγκη 81 σύνταξης αναλογιστικών μελετών και όχι οικονομικών⁹². Το όργανο που θα συντάξει την αναλογιστική μελέτη δεν είναι απαραίτητως η Εθνική Αναλογιστική Αρχή. Κατά την Ολομέλεια η σύνταξη της αναλογιστικής μελέτης γίνεται από όργανο που διαθέτει εξειδικευμένες προς τούτο γνώσεις είτε αυτό είναι η Εθνική Αναλογιστική Αρχή είτε άλλο όργανο με τις απαραίτητες εξειδικευμένες γνώσεις.

Ο κίνδυνος που ελλοχεύει προέρχεται μάλλον από προσπάθειες χειραγώγησης των 82 διαδικασιών (μελετών), γεγονός που απειλεί τη νομιμοποίηση με ανεπάρκεια. Κατ' αρχήν, ελλείπει το ειδικό νομοθετικό πλαίσιο (ΣτΕ Ολομ. 1891/2019, σκέψη 19), διέπον το περιεχόμενο των αναλογιστικών μελετών που εκπονούνται στην περίπτωση θέσπισης νέου συστήματος. Αυτό εκχωρεί μια μεγαλύτερη ελευθερία στο ΣτΕ ως προς την αποδοχή των σχετικών μελετών (και ειδικότερα ως προς τη μέθοδο που αυτές ακολουθούν). Το ΣτΕ δεν προσδιορίζει «ποιο» ακριβώς θα πρέπει να είναι το περιεχόμενο μιας τέτοιας μελέτης⁹³. Ενόψει των οικονομικών μελετών αρκούσαν μόνο στην ανάγκη να είναι διατυπωμένη με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από τον δικαστή, κατά τις βασικές της τουλάχιστον θέσεις, ώστε να καθίσταται κατ' ουσία εφικτός ο δικαστικός έλεγχος των οικείων νομοθετικών μέτρων για τη βιωσιμότητα του συστήματος⁹⁴. Κατά τη γνώμη μας, δεν μπορούμε να απαιτήσουμε το ίδιο και από τις αναλογιστικές μελέτες. Οι τελευταίες συντάσσονται σύμφωνα με ορισμένα πρότυπα και για την κατανόησή τους μπορεί να χρησιμοποιηθούν πραγματογνώμονες.

Δεν θα πρέπει η ποσοτικοποίηση των μεγεθών αντί να υπηρετήσει τους κοινωνικούς 83 σκοπούς να καταλήξει στην υπαγόρευση ξένων προς τον θεσμό σκοπιμοτήτων. Οι αριθμοί δεν είναι αυτοσκοπός. Χωρίς να υποκύπτει στην «τυραννία των αριθμών» (στην «πολιτική των αριθμών»)⁹⁵, ο δικαστής δεν αρκείται απλώς στην ύπαρξή τους, αλλά προσφεύγει σε αυτούς, για να ασκήσει τον προσήκοντα έλεγχο συνταγματικότητας. Η

⁹² Ως προς το ζήτημα αυτό διατυπώθηκε μειοψηφούσα γνώμη κατά την οποία για την τεκμηρίωση της βιωσιμότητας του φορέα ή των φορέων που συνιστώνται και λειτουργούν στο πλαίσιο του νέου ασφαλιστικού συστήματος, δεν απαιτείται αποκλειστικά η σύνταξη αναλογιστικής μελέτης αλλά αρκεί η σύνταξη ειδικής οικονομικής μελέτης ή μελετών οικονομικού περιεχομένου, στις οποίες να απεικονίζονται αναλυτικά και με πληρότητα όλα τα δεδομένα της συνολικής οικονομικής κατάστασης των ανωτέρω φορέων και η εξ αυτής συναγόμενη εξέλιξη της πορείας των εσόδων έναντι των δαπανών τους, από την οποία να προκύπτει η δυνατότητά τους να ανταποκρίνονται στην κατά το Σύνταγμα αποστολή τους.

⁹³ Αλλού το ΣτΕ αρκείται, για τη συμμόρφωση με τη συνταγματική εντολή του άρθρου 22 παρ. 5, στη σύνταξη «ειδικής οικονομικής μελέτης» (ΣτΕ Ολομ. 2199/10).

⁹⁴ Βλ. ΣτΕ 2290/15 Ολομ., αρ. 7.

⁹⁵ Πρβλ. Α. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, 2015, σελ. 120 επ.

υποχρέωση τεκμηρίωσης είναι υποχρέωση μέσου –βέβαια, όχι οποιουδήποτε μέσου, αλλά ενός αξιόπιστου– για να διερευνηθεί η συμβατότητα της νομοθετικής παρέμβασης με τις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας. Έτσι, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν συρρικνώνονται σε διαδικαστικά δικαιώματα. Απλά αποκτούν μια διαδικαστική διάσταση που τίθεται στην υπηρεσία του ουσιαστικού τους περιεχομένου.

- 84** Μια πλευρά που συνδέεται άρρηκτα με την εκπόνηση μιας αναλογιστικής μελέτης είναι η ύπαρξη των αναγκών στατιστικών πληροφοριών. Από την ακρίβεια των τελευταίων εξαρτάται και η αξιοπιστία της μελέτης. Μέχρι σήμερα, τα στοιχεία ήταν ελλιπή και προϋπολογιστικά, αφού οι απολογισμοί των Ταμείων δεν δημοσιεύονταν. Μόλις από το 2002 λειτουργεί το ΟΠΣ–ΙΚΑ, αποτυπώνοντας τον ασφαλιστικό βίο των ασφαλισμένων του. Στο μέλλον, το Πληροφοριακό Σύστημα «Άτλας» φιλοδοξεί να ενσωματώσει σταδιακά τον χρόνο ασφάλισης όλων των Ελλήνων σε όλους τους ΦΚΑ της χώρας.
- 85** Η βιωσιμότητα θα πρέπει να προκύπτει αποκλειστικά από αναλογιστικές μελέτες. Γι' αυτό, η κατά το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. δέσμευση του νομοθέτη για καταρχήν τεκμηρίωση των μεταρρυθμιστικών του επιλογών στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης δεν εξαντλείται στην παράθεση, στην αιτιολογική έκθεση ή σε άλλα κείμενα, στα οποία αυτή ή προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου παραπέμπουν, των σκοπών της μεταρρύθμισης και των λόγων που την επιβάλλουν, καθώς και των βασικών εκείνων οικονομικών στοιχείων και αναλογιστικών δεδομένων, από τα οποία προκύπτει η βιωσιμότητα του νέου συστήματος (εκτιμώμενο πλήθος ασφαλισμένων και συνταξιούχων, εκτιμώμενα έσοδα και δαπάνες ανά κατηγορία παροχών). Η έλλειψη αναλογιστικών μελετών δεν μπορεί να αναπληρωθεί από τα έγγραφα των απόψεων της Διοίκησης, στα οποία παρατίθενται αναλογιστικές προβολές, που, κατά τις εν λόγω απόψεις, έχουν συνταχθεί από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή, ούτε από τα λοιπά έγγραφα που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο ως υλικό τεκμηρίωσης του ν. 4387/16⁹⁶. Η Διοίκηση δεν μπορεί να επικαλεσθεί, ενώπιον Δικαστηρίου, και στοιχεία που είναι μεν μεταγενέστερα της ψήφισης του νόμου, αλλά επιβεβαιώνουν τις επιλογές του νομοθέτη.
- 86** Το ΣτΕ δέχθηκε ορθά ότι η απαιτούμενη αναλογιστική μελέτη θα πρέπει να προκύπτει πριν από τη ψήφιση του νόμου, γιατί μόνο έτσι μπορεί να ληφθεί υπόψη από τον νομοθέτη κατά την ψήφισή του (ΣτΕ 1889/2019, σκ. 26). Η αναλογιστική μελέτη αποτελεί όρο διαμόρφωσης της ίδιας της βούλησης του νομοθέτη. Συμπεριλαμβάνεται στα δικαι-

⁹⁶ Κι αυτό γιατί με αυτά είτε επισημαίνονται και αναλύονται τα προβλήματα που είχε να αντιμετωπίσει το ασφαλιστικό σύστημα, είτε προτείνεται διαφορετικό ασφαλιστικό σύστημα από το υιοθετηθέν με τον ν. 4387/16.

οπαραγωγική διαδικασία. Η νομοθετική βούληση ενδεχομένως να ήταν άλλη αν τα αναλογιστικά δεδομένα ήταν διαφορετικά. Η εκ των υστέρων προσκομιδή εμφανίζεται μάλλον ως μεταγενέστερη αιτιολόγηση ήδη ειλημμένων αποφάσεων. Έχει δε κριθεί ότι η ουσιαστική αντισυνταγματικότητα δεν μπορεί να θεραπευθεί με μεταγενέστερες της δημοσίευσης του νόμου μελέτες⁹⁷.

Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης επιδέχεται μιας διαβάθμισης, ειδικά 87 όταν απειλείται άμεση κατάρρευση της οικονομίας της χώρας. Η νομολογία, επιδεικνύοντας αυστηρότητα και ενσωματώνοντας το στοιχείο του έκτακτου χαρακτήρα της οικονομικής κρίσης στον δικανικό συλλογισμό των αποφάσεών της, δέχθηκε ότι δεν είναι αναγκαία η σύνταξη αναλογιστικών ή οικονομικών μελετών, όταν λαμβάνεται ένα γενικού χαρακτήρα μέτρο περιορισμού των συνταξιοδοτικών παροχών (λ.χ. περικοπή συντάξεων), στο πλαίσιο ενός ευρύτερου πλέγματος άμεσων μέτρων οικονομικής πολιτικής⁹⁸. Περιορίσε, έτσι, την υποχρέωση εκπόνησης ειδικής μελέτης, αφού δέχθηκε παρεκκλίσεις ως προς την αναγκαιότητά της ή ως προς το περιεχόμενό της, όταν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπείγοντως για την αποτροπή του άμεσου κινδύνου⁹⁹. Κι αυτό γιατί θεωρήθηκε ανέφικτη η εκπόνηση μελέτης σε καιρούς κρίσης και αιφνιδιασμού του νομοθέτη. Κατά το ΣτΕ, όταν ο τελευταίος δεν διαθέτει επαρκή χρόνο αντίδρασης, δύναται να αποφύγει την εξέταση των διαφόρων παραμέτρων του συστήματος, καθώς και τη στάθμιση εναλλακτικών επιλογών.

Η πλειοψηφία του Ανώτατου Ακυρωτικού δικαιολογεί την απουσία αναλογιστικών 88 ή οικονομικών μελετών, όταν οι νομοθετικές επεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα αφορούν την ανόρθωση γενικά της οικονομίας κι όχι μόνο του συστήματος¹⁰⁰. Όταν δηλαδή το ασφαλιστικό συμφέρον διαλύεται μέσα στο γενικό (άμεση αντιμετώπιση οξείας δημοσιονομικής κρίσης), δεν είναι υποχρεωτική η ύπαρξη αναλογιστικών μελετών. Στις ακραίες αυτές περιπτώσεις, θα μπορούσε, κατά την Ολομ. του ΣτΕ¹⁰¹, από τη φύση του πράγματος, να είναι σε πρώτη φάση αρκετή η αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη για την ύπαρξη, τη σοβαρότητα και τον άμεσο χαρακτήρα της απειλής, καθώς και για την ανάγκη, ενόψει των περιστάσεων, να ληφθούν τα συγκεκριμένα

⁹⁷ Βλ. Ολομ. ΣτΕ 1439/20, ΔτΚΑ 3/2020.

⁹⁸ Βλ. Ολομ. του ΣτΕ 1285/12, σκέψη 12, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 932. Τις θέσεις αυτές επανέλαβε μεταγενέστερα και η απόφαση του ΣτΕ 3410/14 (ΕΔΚΑ 2014, σελ. 903).

⁹⁹ Βλ. ΣτΕ 2290/15 Ολομ., αρ. 7.

¹⁰⁰ Πρβλ. ΣτΕ 363/14.

¹⁰¹ Βλ. ΣτΕ 2290/15 Ολομ., αρ. 7, ΣτΕ 2287/15 Ολομ., αρ. 7.

μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Αρκεί η αναγκαιότητα των περικοπών να προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου (ΣτΕ Ολ. 734/16, σκέψη 24 και 27). Κι αυτό όμως με την προϋπόθεση ότι τα μέτρα δεν παρίστανται προδήλως απρόσφορα ή μη αναγκαία και ότι δεν υφίστανται σοβαρές ενδείξεις ότι υπερβαίνουν το όριο θυσίας των θιγομένων από αυτό, πάντως δε, ενόσω εξακολουθεί να συντρέχει στην ίδια ένταση ο κατεπείγων λόγος που υπαγόρευσε την επιβολή τους. Με αυτό τον τρόπο, εισάγεται μια εξαίρεση στην εξαίρεση: Όταν τα μέτρα εμφανίζονται προδήλως αντίθετα στο Σύνταγμα, ο δικαστής εξακολουθεί να μην απαιτεί αναλογιστική μελέτη, προβαίνει, ωστόσο, σ' ένα «μακροσκοπικό» έλεγχο του νόμου «δια γυμνού οφθαλμού».

- 89 Η προηγούμενη νομολογία, στο σημείο αυτό, δεν έχει ανατραπεί, αφού διαφορετική από την κατάρρευση της χώρας είναι η εκ βάθρων μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος. Κατά την άποψη μας, ακόμη κι αυτή την ύστατη ώρα, θα πρέπει να αξιοποιηθεί κάθε σχετικό στοιχείο. Αυτό είχε την ευκαιρία να επισημάνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων: *«Η Κυβέρνηση δεν προέβη σε καμιά μελέτη ή ανάλυση όσον αφορά τα αποτελέσματα των υπό εξέταση μέτρων, μολοντί η επίπτωση αυτών στις ευάλωτες ομάδες της κοινωνίας θα έπρεπε να είχε αξιολογηθεί εις βάθος. Επιπλέον, δεν συζήτησε τις διαθέσιμες μελέτες με τις ενδιαφερόμενες οργανώσεις, μολοντί αυτές εκπροσωπούν ένα σημαντικό αριθμό αυτών που θίγονται από τα μέτρα αυτά»*¹⁰².
- 90 Μερικές φορές, όταν πρόκειται για μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα, το ΣτΕ παρακάμπτει εντελώς την απαίτηση σύνταξης προηγούμενης μελέτης¹⁰³. Όπως προαναφέραμε, η άποψη αυτή της νομολογίας δεν είναι ορθή, γιατί ουσιαστικά δεν αιτιολογεί την παράκαμψη της σχετικής υποχρέωσης. Όλα τα μέτρα που μειώνουν τη συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση του θεσμού, έχουν και δημοσιονομικό αντίκτυπο. Επομένως, σε κάθε περίπτωση οπισθοδρόμησης του ασφαλιστικού, ο νομοθέτης θα είχε τη δυνατότητα να παρακάμψει την ανάγκη εκπόνησης αναλογιστικής μελέτης, αφού αυτή θα απέδιδε στα δημόσια ταμεία.

3. Αναλογισμός και προσβολή του πυρήνα του δικαιώματος

- 91 Όταν ο νομοθέτης θεσπίζει ένα νέο σύστημα που οδηγεί και σε περικοπή των ήδη απονεμόμενων συντάξεων αλλά και σε μείωση των μελλοντικών συντάξεων σε σχέση με το προϊσχύον καθεστώς, τελεί υπό τους περιορισμούς που απορρέουν από ειδικές συνταγματικές διατάξεις και δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί τον

¹⁰² Βλ. ΕΕΚΔ, Απόφαση 07.12.2012, Προσφυγή της Ομοσπονδίας Συνταξιούχων Ελλάδος (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) κατά της Ελλάδας, με αριθμό 76/2012, ΕΔΚΑ ΝΕ' (2013), σελ. 819.

¹⁰³ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 734/16.

συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση, δηλαδή, στον συνταξιούχο παροχών αναλόγων προς τις καταβληθείσες από αυτόν εισφορές και τον 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 αφίσταται, πάντως, ουσιαστικά από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου (ΣτΕ 1287–90/2015).

Από το σκεπτικό των αποφάσεων της Ολ. ΣτΕ προκύπτει έμμεσα ότι, ανεξάρτητα από 92 το αν η προσβολή του επιβάλλεται από λόγους βιωσιμότητας, ο πυρήνας εμφανίζεται άθικτος, δηλαδή τοποθετείται εκτός αναλογισμού. Στην περίπτωση αυτή, ο νομοθέτης οφείλει να αναζητήσει εναλλακτικές λύσεις για την αντιμετώπιση του ζητήματος της βιωσιμότητας (λ.χ. μεγαλύτερη κρατική συμμετοχή ή ευρύτερη αναδιανομή στο εσωτερικό του συστήματος). Φαίνεται ότι οι αναλογιστικές μελέτες δεν λαμβάνονται υπόψη, όταν δεν προστατεύεται η αξιοπρεπής διαβίωση των ασφαλισμένων και συνταξιούχων. Η βιωσιμότητα του συστήματος δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά υπηρετεί πιστά τους κοινωνικούς του στόχους.

Για τον ανωτέρω λόγο, το Ανώτατο Ακυρωτικό αντιμετωπίζει τις μελέτες που συνο- 93 δεύουν το νομοσχέδιο ως ένα αδιαχώριστο δίπτυχο. Ο νομοθέτης θα πρέπει: «α) Να αιτιολογεί τις ρυθμίσεις με μελέτες, στοιχεία και δεδομένα που τεκμηριώνουν τη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και ειδικότερα τη συνολική οικονομική κατάσταση του συστήματος με την εξέλιξη της πορείας των εσόδων έναντι των δαπανών από την οποία να προκύπτει η δυνατότητα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης να ανταποκρίνονται στην κατά το Σύνταγμα αποστολή τους, β) να καθορίζει παροχές στους συνταξιούχους που επιτρέπουν την αξιοπρεπή διαβίωσή τους, δηλαδή εισοδήματος ικανού να διασφαλίσει όχι μόνο τους όρους της φυσικής τους υπόστασης αλλά και τη δυνατότητα συμμετοχής τους στην κοινωνική ζωή, με γνώμονα πάντοτε τα όρια που επιτρέπει η βιωσιμότητα του συστήματος και με σεβασμό στη διαγενεακή αλληλεγγύη που επιβάλλει οι ρυθμίσεις του συστήματος να εγγυώνται την καταβολή αξιοπρεπούς επιπέδου παροχών και για τις μελλοντικές» (ΣτΕ Ολ. 1891/2019, 1882/2019, σκέψη 13).

4. Μελέτες επάρκειας συντάξεων

Οι αναλογιστικές μελέτες αποβλέπουν στην οικονομική βιωσιμότητα κι όχι στην 94 κοινωνική αποτελεσματικότητα (adequacy) της κοινωνικής ασφάλισης. Ορθότερο θα ήταν οι εκτιμήσεις τους να συνοδεύονται από κοινωνικούς στόχους. Να ερευνάται,

δηλαδή, η επίπτωση των νομοθετικών επεμβάσεων στο βιοτικό επίπεδο των ασφαλισμένων/συνταξιούχων. Μόνο ένας κοινωνικά αποτελεσματικός θεσμός συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά της βιωσιμότητας (η τελευταία νοητή όχι αποκλειστικά υπό την οικονομική της όψη). Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση δεν θα πρέπει να εξασφαλίζει μόνο τη βιωσιμότητα του θεσμού, αλλά οφείλει εξίσου να υπηρετεί τις ανάγκες των συνταξιούχων. Οι συντάξεις οφείλουν να είναι επαρκείς¹⁰⁴ τόσο για τους σημερινούς όσο και για τους μελλοντικούς συνταξιούχους.

- 95 Εκτός από τις αναλογιστικές μελέτες, έγινε νομολογιακά δεκτή και η ανάγκη σύνταξης μελετών για τις βιοτικές επιπτώσεις μιας –ιδίως «ανακλητικής»– ασφαλιστικής μεταρρύθμισης¹⁰⁵. Η απαίτηση αυτή συνδέεται άμεσα με τον κοινωνικό χαρακτήρα του θεσμού. Ειδικότερα, σε περίπτωση περικοπών συντάξεων, απαιτείται η σύνταξη μελέτης των συνολικών επιπτώσεων στο βιοτικό επίπεδο των συνταξιούχων, για να καταστεί εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της συμβατότητάς τους με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ¹⁰⁶. Το ΣτΕ δεν ορίζει την ακριβή μορφή μιας τέτοιας μελέτης. Γενικά, όμως, η ανάλυση των ληφθέντων μέτρων προσκρούει σε μια διαπιστωμένη και διηνεκή υστέρηση των στατιστικών δεδομένων.
- 96 Όταν αποφασίζεται νομοθετική παρέμβαση με τη θέσπιση νέου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, με αποτέλεσμα την αναδιαμόρφωση των παροχών που χορηγεί ο ασφαλιστικός οργανισμός ή οι ασφαλιστικοί οργανισμοί, στο πλαίσιο του νέου ασφαλιστικού συστήματος, ο νομοθέτης πρέπει: *«Εκτός από την αναλογιστική μελέτη, να καθορίζει παροχές στους συνταξιούχους που επιτρέπουν την αξιοπρεπή διαβίωσή τους, δηλαδή εισοδήματος ικανού να διασφαλίσει όχι μόνο τους όρους της φυσικής τους υπόστασης αλλά και τη δυνατότητα συμμετοχής τους στην κοινωνική ζωή, με γνώμονα πάντοτε τα όρια που επιτρέπει η βιωσιμότητα του συστήματος και με σεβασμό στη διαγενεακή αλληλεγγύη που επιβάλλει οι ρυθμίσεις του συστήματος να εγγυώνται την καταβολή αξιοπρεπούς επιπέδου παροχών και για τις μελλοντικές γενιές. Η τεκμηρίωση αυτή μπορεί να προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του οικείου νομοσχεδίου ή της οικείας πρότασης νόμου, την κατ' άρθρο 75 παρ. 2 του Συντάγματος έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, κάθε άλλο σχετικό κείμενο που ελήφθη υπόψη για τη σύνταξη*

¹⁰⁴ Βλ. Π. Κοντογεωργοπούλου, *Σκέψεις για την επάρκεια των συντάξεων*, ΔτΚΑ 4/2019, σελ. 750.

¹⁰⁵ Ο ν. 4670/2020 συνοδεύτηκε για πρώτη φορά από μια τέτοια έκθεση (με επιστημονικό υπεύθυνο τον καθηγητή Πάνο Τσακλόγλου).

¹⁰⁶ Βλ. και μειοψ. στη ΣτΕ 3410/14, ΔΕΝ 2014, σελ. 1441. Πίσω από την απαίτηση διαδικαστικού τύπου βρίσκεται και η ικανοποίηση του άρθρου 20, παρ. 1 Συντάγματος (δικαίωμα δικαστικής προστασίας).

των αντιστοίχων διατάξεων ή για την ψήφισή τους στη Βουλή, αλλά και από τις απόψεις της Διοίκησης στο Δικαστήριο, ακόμη δε και από άλλα σχετικά επίσημα στοιχεία που έχουν λάβει ευρεία δημοσιότητα (όπως οι στατιστικές αναφορές της ΕΛΣΤΑΤ, μελέτες εκπονηθείσες με επιμέλεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ.ά.)»¹⁰⁷. Για την εκτίμηση της επάρκειας λαμβάνεται υπόψη ορθά το σύνολο της κύριας και επικουρικής σύνταξης¹⁰⁸. Η μελέτη αυτή δεν θα πρέπει να εξετάζει το ζήτημα της επάρκειας μόνο σύμφωνα με το προηγούμενο σύστημα, αλλά να πιθανολογεί την κατάσταση που δημιουργηθεί υπό το νέο καθεστώς. Και βέβαια να μην εξετάζει το πρόβλημα της φτώχειας των συνταξιούχων, αλλά του επιπέδου (αν είναι ικανοποιητικό) των συντάξεων. Είναι δύσκολο να οριστούν τα επίπεδα ικανοποίησης της ανάγκης για την κοινωνικοασφαλιστική προστασία¹⁰⁹. Η επάρκεια, ενώ μετράται ευκολότερα στα κατώτερα επίπεδα ευημερίας, αποδεικνύεται δύσκολη ως προς τις μεσαίες και υψηλές συντάξεις. Οι μελέτες των επιπτώσεων στο βιοτικό επίπεδο δεν μπορεί να είναι εμπειρικές, αλλά θα πρέπει να στηρίζονται σε κάποιους κοινωνικούς δείκτες ευημερίας και να είναι επιστημονικά τεκμηριωμένες.

97

V. ΤΟ ΒΑΣΙΚΟ ΠΕΡΙΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Ο νομοθέτης ελέγχεται μόνο όταν ανακαλεί το βασικό περιεχόμενο του θεσμού, δηλαδή τον πυρήνα του. Αντίθετα, εκεί όπου η ρύθμιση επιδέχεται διακυμάνσεις και διαβαθμίσεις αρχίζει η περιφέρεια του θεσμού. Οι θεσμοί κοινωνικής προστασίας, όπως η κοινωνική ασφάλιση, δεν δημιουργούνται ex nihilo από το Σύνταγμα, αλλά με τη συνταγματική αναγνώρισή τους ανυψώνεται το νομοθετικό οικοδόμημα στο επίπεδό του. Έτσι, και στην Ελλάδα, η κοινωνική ασφάλιση προϋπήρξε του άρθρου 22 παρ. 5 με το οποίο αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά συνταγματικά¹¹⁰.

98

¹⁰⁷ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1891/2019, σκ. 27, ΔτΚΑ 4/2019, σελ. 706 και 707.

¹⁰⁸ Βλ. ΣτΕ 1891/2019.

¹⁰⁹ Βλ. Θ. Κόνιαρη, *Η ποιοτική εκτίμηση της κοινωνικής ασφάλισης*, ΕΔΚΑ 1988, σελ. 257 επ.

¹¹⁰ Η απόφαση της Ολομ. ΣτΕ 2290/15 (σκ. 7) αναφέρεται στην ύπαρξη ενός πυρήνα του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση. Το Ανώτατο Ακυρωτικό έκρινε ότι: «Στις εξαιρετικές όμως αυτές περιπτώσεις, η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές δεν είναι απεριόριστη, αλλά οριοθετείται κατά πρώτον από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος) και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος), οι οποίες επιτάσσουν να κατανέμεται εξ ίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών, καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), σύμφωνα με την οποία το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Σε κάθε δε περίπτωση, η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση δηλαδή

- 99 Ο προσδιορισμός του βασικού περιεχομένου της κοινωνικής ασφάλισης αναδεικνύεται σε λεπτή ερμηνευτική διεργασία. Ειδικότερα, ο πυρήνας δημιουργείται μέσω της διαχρονικής ιστορικής εξέλιξης του θεσμού η οποία, όταν είναι ουσιώδης, ορίζει και την ταυτότητά του. Το βασικό περιεχόμενο διαμορφώνεται μέσω των σημαντικών, επάλληλων νομοθετικά διαστρωματώσεων που δεν αναφέρονται στην περιφέρεια, αλλά στο επίκεντρο του θεσμού¹¹¹. Τοποθετείται σε επίπεδο βασικών αρχών που συγκεκριμενοποιούνται περαιτέρω με ειδικότερες ρυθμίσεις. Όταν αναίρονται οι νομοθετικά διαπλασθείσες αρχές του θεσμού, αλλοιώνεται η ίδια η κοινωνική ασφάλιση. Οπισθοδρόμηση δεν είναι μόνο η μείωση των παροχών αλλά και η αναίρεση αρχών, όπως είναι ο δημόσιος χαρακτήρας, η καθολικότητα, η αρχή της αλληλεγγύης, κ.ά. Κάθε αλλαγή θα πρέπει να διατηρεί το βασικό υποχρεωτικό σύστημα που οφείλει να είναι επαρκώς εκτεταμένο.
- 100 Η θεώρηση της κοινωνικής προστασίας ως ολότητας, μέρος της οποίας αποτελεί και η κοινωνική ασφάλιση, έχει ως συνέπεια να κρίνουμε την οπισθοδρόμηση (κατάργηση ενός ασφαλιστικού μέτρου) σφαιρικά. Είναι, λοιπόν, δυνατή η αντικατάσταση ενός θεσμού (ολική ή μερική) από ένα πλέγμα ρυθμίσεων που διασφαλίζει ανώτερη ή ίση τουλάχιστον προστασία. Η εγγύηση της κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να αντιταχθεί κατά ενός λειτουργικού αντιστοίχου (funktionaler Sozialäquivalente) ή μιας ανώτερης μορφής προστασίας (μέτρα κοινωνικής ασφάλειας). Ακόμη καλύτερα, δεν επιτρέπεται στον νομοθέτη η προσβολή του πυρήνα, χωρίς την πρόβλεψη ενός λειτουργικού υποκατάστατου (ισοδύναμου) («ersatzloser» Abschaffung)¹¹². Στη λογική αυτή μπορεί, λ.χ., η ασφάλιση ασθένειας να καταργηθεί ενόψει θέσπισης ενός εθνικού συστήματος υγείας ή η ασφάλιση κατά οικογενειακών βαρών (ΔΛΟΕΜ) να αντικατασταθεί από ένα καθολικό σύστημα ενίσχυσης των τέκνων.

στον συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, όχι μόνο εξασφαλίζοντας τους όρους 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 αφίσταται, πάντως, ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου».

¹¹¹ Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 339. Πρβλ. Ξ. Κοντιάδη, *Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το παράδειγμα του κοινωνικού κεκτημένου*, ΤοΣ 1999, σελ. 199 επ.

¹¹² Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 336 και 337 (όπου περαιτέρω παραπομπές).

1. Ο κοινωνικός χαρακτήρας

Μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, εκδηλώνεται, όπως και μέσω της 101 κοινωνικής πρόνοιας, η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ειδικότερα δε, αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων¹¹³. Στο πλαίσιο αυτό, δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών, επιτρέπονται δε η θέσπιση ανωτάτου ορίου παροχών, η απονομή συντάξεως επί εργατικού ατυχήματος ανεξαρτήτως καταβολής εισφορών ή η μη χορήγηση συντάξεως, παρά την καταβολή εισφορών, σε περίπτωση μη θεμελίωσης ασφαλιστικού δικαιώματος – οι εισφορές αυτές αυξάνουν το ασφαλιστικό κεφάλαιο του φορέα για κοινωνικό σκοπό.

Πρόσθετα, ο κοινωνικός χαρακτήρας του θεσμού πρέπει να αντανακλάται και σε 102 επίπεδο χρηματοδότησης. Θεμελιώδες χαρακτηριστικό της κοινωνικής ασφάλισης είναι η σύνδεσή της με την πραγματική εισφοροδοτική ικανότητα των ασφαλισμένων. Πράγματι, ένδειξη του κοινωνικού χαρακτήρα είναι, ανάμεσα στα άλλα, το γεγονός ότι το σύστημα χρηματοδοτείται από εισφορές, ανάλογες προς τις δυνατότητες των ασφαλισμένων, όπως αυτές προκύπτουν από τις απολαβές από την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας. Μόνο η εξάρτηση του ποσού της ασφαλιστικής εισφοράς –ακόμη και σε ορισμένο βαθμό– από το εισόδημα είναι ικανή να δημιουργήσει πρόσφορο έδαφος για την αλληλεγγύη και την αύξηση των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων της κοινωνικής ασφάλισης¹¹⁴.

Ένδειξη του κοινωνικού χαρακτήρα του θεσμού αποτελεί κι ο εγγυητικός ρόλος του 103 κράτους. Το κράτος νομιμοποιείται να παρέμβει εγγυητικά μόνο όταν πρόκειται να εξυπηρετηθεί το γενικότερο συμφέρον στο οποίο συντείνει εξ ορισμού η κοινωνική ασφάλιση. Δηλαδή, η κρατική συμμετοχή και εγγύηση δεν είναι, κατά βάση, ένα αυτόνομο χαρακτηριστικό, αλλά μια συνισταμένη του κοινωνικού ρόλου της κοινωνικής ασφάλισης. Αν η κοινωνική ασφάλιση απωλέσει τον κοινωνικό της χαρακτήρα,

¹¹³ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2290/2015, σκ. 7. Βλ. Σ. Πετροπουλάκω, *Η νομολογιακή οριοθέτηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης μέσα από τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1889 – 1891/2019*, ΕφημΔΔ 5/2019, σελ. 550.

¹¹⁴ Το ΣτΕ δεν καταδίκασε το φορολογητέο εισόδημα ως βάση υπολογισμού των εισφορών. Όπως το ανέφερε με σαφήνεια η ΣτΕ Ολ. 1882/2019 (σκέψη 13), ο κοινός νομοθέτης είναι ελεύθερος να υπολογίσει την εισφορά αυτήν, επί βάσεως η οποία μαρτυρεί εισφοροδοτική ικανότητα (όπως είναι το πραγματοποιούμενο εισόδημα από την ασφαλιζόμενη εργασία και το ασφαλιζόμενο επάγγελμα). Δηλαδή, το ΣτΕ δέχθηκε τη συμβατότητα με το Σύνταγμα οποιουδήποτε τρόπου υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών, αρκεί να στηρίζεται στην εισφοροδοτική ικανότητα των ασφαλισμένων.

δεν μπορεί να δικαιολογήσει και το δημόσιο/υποχρεωτικό. Ένας κεφαλαιοποιητικός πυλώνας δεν μπορεί να είναι δημόσιος, αν απλώς επιβραβεύει τον άτομο.

- 104** Να σημειώσουμε ότι η εγγύηση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης δεν εκπληρώνεται αποκλειστικά μέσω του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (άρθρο 21, παρ. 1 Σ.)¹¹⁵. *Η κοινωνική ασφάλιση δεν αποξενώνεται από τον εν λόγω στόχο τον οποίο εγκιβωτίζει όσον αφορά τους ασφαλισμένους και τους συνταξιούχους της*¹¹⁶. Πράγματι, με τη στροφή της κοινωνικής ασφάλισης προς τον στόχο της κοινωνικής ασφάλειας ενσωματώθηκε σε αυτήν και η εγγύηση ενός ελάχιστου επιπέδου ζωής.

2. Ο υποχρεωτικός, δημόσιος και καθολικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης

- 105** Η υποχρεωτικότητα συνίσταται στην εκ του νόμου υπαγωγή στην ασφάλιση του φορέα, όταν παρέχει μισθωτή ή μη μισθωτή εργασία. Κάποιος μπορεί να εξαιρεθεί από το σύστημα μόνο όταν διακόψει προαιρετικά ή αναγκαστεί σε αυτό από έναν τρίτο (εργοδότη) την επαγγελματική του δραστηριότητα. Για την ακρίβεια, η υποχρεωτικότητα δεν προκύπτει γενικά και αφηρημένα από μια γενικότερη ιδιότητα, όπως εκείνη του πολίτη, αλλά από τη σύνδεση του οικονομικά ενεργού βίου με την υπαγωγή στην ασφάλιση¹¹⁷.
- 106** Η υποχρεωτικότητα συνίσταται στην αναγκαστική ίδρυση της κοινωνικοασφαλιστικής σχέσης, χωρίς τη σύμπραξη του ασφαλισμένου και του εργοδότη. Η υποχρεωτική υπαγωγή στην ασφάλιση επέρχεται με τη συνδρομή ορισμένων περιστατικών και ανεξάρτητα από σύμφωνες ή αντίθετες βουλήσεις των εμπλεκομένων μερών. Η έννομη σχέση κοινωνικής ασφάλισης ιδρύεται υποχρεωτικά και προσδιορίζεται αναγκαστικά. Οι ιδιώτες δεν έχουν καμία ελευθερία απόφασης σχετικά με τη διαμόρφωση της ασφαλιστικής σχέσης στην οποία συμμετέχουν. Η ασφάλιση δεν μπορεί να γίνει υποχρεωτική, επειδή έτσι το θέλησαν οι εργαζόμενοι.

¹¹⁵ Βλ. Α. Στεργίου, *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα*, ΔτΚΑ 2/2020, σελ. 203.

¹¹⁶ Στην προοπτική αυτή, η γνωστή Ολομ. ΣτΕ 668/12 δέχθηκε την ενσωμάτωση ενός προνοιακού κατάλοιπου (δίκτυ ασφαλείας) από τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης με αναφορά στο «Existenzminimum» (απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 09.02.2010). Κατά την Ολομ., οι ασφαλιστικές παροχές πρέπει να εξασφαλίζουν τουλάχιστον τους όρους φυσικής υπόστασης των δικαιούχων των παροχών (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων). Επομένως, το νέο άρθρο 21 παρ. 1 μπορεί να συμβάλλει εξίσου στην ενίσχυση του πολύ σκληρού πυρήνα της κοινωνικής ασφάλισης.

¹¹⁷ Η υποχρεωτικότητα αποκτά μεγάλη έκταση λόγω του ότι ο βιοπορισμός του ατόμου στηρίζεται συνήθως στην παροχή εργασίας.

Οι σχέσεις μεταξύ των φορέων (ΝΠΔΔ) με τους ασφαλισμένους και τους εργοδότες 107 αυτών, όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τις εισφορές και εν γένει τις οικονομικές υποχρεώσεις τους είναι σχέσεις δημόσιας εξουσίας, οι οποίες εξαιρούνται από τον χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Ως εκ τούτου, η ύπαρξη και η έκταση της υποχρέωσης καταβολής κοινωνικο-ασφαλιστικών εισφορών, καθώς και η ύπαρξη και η έκταση κάθε άλλης υποχρέωσης που επιβάλλεται προκειμένου να χρηματοδοτηθεί ασφαλιστικός φορέας με μορφή ΝΠΔΔ, δεν εναπόκεινται στην ιδιωτική βούληση, αλλά ρυθμίζονται αποκλειστικώς με κανόνες δημόσιας τάξης από τον νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, ενεργούσα βάσει της κατ' άρθρο 43 του Συντάγματος νομοθετικής εξουσιοδότησης¹¹⁸.

Κατά πρώτο λόγο, η υποχρεωτικότητα εισέρχεται στον πυρήνα του θεσμού, γιατί συν- 108 δέεται με την ουσία του, δηλαδή με την *πραγμάτωση της κοινωνικής αλληλεγγύης*¹¹⁹. Πιο συγκεκριμένα, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας επιτρέπει τη γενίκευση (καθολίκευση) της ασφάλισης –*την εφαρμογή του κανόνα του μεγάλου αριθμού–, προσδίδοντας στον θεσμό κοινωνικό χαρακτήρα*. Όσο περισσότεροι εντάσσονται στο σύστημα, τόσο καθίσταται εφικτή η άσκηση μιας ευρύτερης αναδιανομής του εισοδήματος.

Είναι αυταπόδεικτο ότι αν η κοινωνική ασφάλιση στηριζόταν στην ελεύθερη προ- 109 σχώρηση, τότε οι οικονομικά ισχυρότεροι θα είχαν, προ πολλού, «εξέλθει» από αυτή (opt out), επειδή ενδεχομένως (και πολύ πιθανό) να μην τους συνέφερε. Η κοινωνική ασφάλιση δεν μπορεί να χορηγεί παροχές που έχουν κι έναν χαρακτήρα, παρά μόνο όταν οι οικονομικά ισχυρότεροι συνεισφέρουν περισσότερα¹²⁰.

Η υποχρεωτικότητα είναι το απαραίτητο συστατικό μιας ευρύτερης κοινωνικής αλλη- 110 λεγγύης που συνδέεται και με το άρθρο 25 παρ. 4 Σ. που ορίζει ότι «*το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης*»¹²¹. Χωρίς το στοιχείο αυτό, ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης δεν θα μπορούσε να έχει σημαντικά αναδιανεμητικά και διανεμητικά (μεταξύ γενεών) αποτελέσματα. Επομένως, εκείνο που αναδεικνύει τη συνταγματική μοναδικότητα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης είναι η επιδίωξη κι η επίτευξη μιας αναδιανομής του εισοδήματος διαμέσου ενός συστήματος που διατηρεί ταυτόχρονα τα ασφαλιστικά

¹¹⁸ Βλ. ΣτΕ 2214/17, σκ. 5, ΔΕΦΑΘ 4516/2022, ΔτΚΑ 4/2022.

¹¹⁹ Η υποχρεωτικότητα καθιερώθηκε για πρώτη φορά με τον ν. 2868/22 και εισήλθε έκτοτε στον πυρήνα του δικαιώματος. Βλ. Ι. Ζάρρα, *Ο θεσμός των κοινωνικών ασφαλίσεων*, 1929.

¹²⁰ Πρβλ. Ο. Αγγελοπούλου, *Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 218.

¹²¹ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15.

του χαρακτηριστικά. Στο πνεύμα αυτό, η Ολ. ΣτΕ (2287–2290/15) έκρινε ότι ενόψει του δημοσίου της σκοπού (διασφάλιση στους εργαζομένους ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης εγγύς εκείνου που είχαν κατά τον εργασιακό τους βίο), δικαιολογείται, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, η κατοχύρωση από το νομοθέτη της κοινωνικής ασφάλισης ως υποχρεωτικής (με θέσπιση υποχρεώσεως καταβολής ασφαλιστικών εισφορών). Η υποχρεωτικότητα δικαιολογείται από τον κοινωνικό σκοπό και η αναίρεση του τελευταίου ενδεχομένως να την αφήνει συνταγματικά έκθετη.

- 111 Η υποχρεωτικότητα δεν είναι μόνο κατάλληλη για την επίτευξη του κοινωνικού σκοπού του θεσμού, αλλά αναδεικνύεται και απαραίτητη για την οικονομική ισορροπία των δημόσιων ασφαλιστικών συστημάτων που υπηρετούν τον εν λόγω (κρατικό) κοινωνικό σκοπό¹²². Με άλλα λόγια, η υποχρέωση υπαγωγής σε έναν δημόσιο ασφαλιστικό φορέα δικαιολογείται από την ανάγκη διατήρησης της βιωσιμότητάς του. Άλλως, το κοινωνικό στοιχείο δεν θα ήταν βιώσιμο και η ανάγκη διατήρησης του φορέα θα επέβαλλε την επιστροφή σε πιο εξατομικευμένα σχήματα.
- 112 *Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης είναι συνυφασμένος και με την κρατική (δημόσια) φύση του θεσμού. Ο δημόσιος χαρακτήρας έχει επιβεβαιωθεί πανηγυρικά από τη νομολογία. Η Ολομ. του ΣτΕ έχει αποφανθεί, με την απόφαση 5024/87, ότι ο νόμος οφείλει να καθιστά φορέα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης μόνο το κράτος ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που κι' αυτά είναι δημόσιες υπηρεσίες καθ' ύλην όμως αποκεντρωμένες*^{123,124}. Το κράτος φέρει την κύρια ευθύνη –οργανωτική και εγγυητική– για τη λειτουργία του θεσμού.
- 113 Αξίζει να επισημάνουμε μια εσωτερική διαβάθμιση της υποχρεωτικότητας. Αυτή γίνεται νοητή τόσο ως υποχρεωτική υπαγωγή στο δημόσιο σύστημα όσο κι ως υποχρεωτική ασφάλιση σ' ένα συγκεκριμένο φορέα – ΝΠΔΔ. Είναι δυνατόν να αποχωριστεί η υποχρεωτική υπαγωγή από την υποχρεωτική ασφάλιση σε έναν φορέα – ΝΠΔΔ, όταν

¹²² Η Απόφ. ΔΕΕ 5 Μαρτίου 2009, C-350/07 *Kattner* επέμενε και στα εξής δύο επιχειρήματα υπέρ της αλληλεγγύης: α) Υποχρέωση υπαγωγής σε ασφαλιστικό φορέα, μπορεί να δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, δηλαδή τη διασφάλιση της οικονομικής ισορροπίας ενός κλάδου της κοινωνικής ασφάλισης, δεδομένου ότι η υποχρέωση αυτή είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού αυτού, β) σύστημα εκ του νόμου ασφάλισης παρέχει ελάχιστο όριο καλύψεως, οπότε, παρά τη συνακόλουθη υποχρέωση υπαγωγής σε ασφαλιστικό φορέα, επιτρέπεται στις επιχειρήσεις που υπάγονται σ' αυτό να συμπληρώνουν την κάλυψη αυτή συνάπτοντας συμβάσεις συμπληρωματικής ασφάλισης, εφόσον υφίσταται τέτοια δυνατότητα στην αγορά.

¹²³ Ως *ratio* της εξαίρεσης παρουσιάζεται από την απόφαση της Ολομέλειας η ανάγκη προστασίας των ασφαλισμένων από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που απορρέουν από τη λειτουργία των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιριών. Πρβλ. ΣτΕ 3099/01 (Ολομ.), ΕΔΚΑ ΜΓ', σελ. 747.

¹²⁴ Βλ. ΤριμΔιοικΠρωτθεσ 91/1995, ΕΔΚΑ ΑΖ', σελ. 368.

ο επιλεγείς φορέας, ανεξάρτητα από τη νομική του μορφή (συνήθως ΝΠΙΔ), εντάσσεται κι αυτός στο δημόσιο σύστημα, επωμιζόμενος έναν ανάλογο ρόλο και βάρος. Έτσι, είναι δυνατή η εξαίρεση από την ασφάλιση υγείας ΕΟΠΥΥ για κάποιον από τους φορείς που δεν έχουν ενταχθεί στον ΕΟΠΥΥ, αλλά θεωρούνται ομόλογοι προς αυτόν (λ.χ. ΕΔΟΕΑΠ, Υγειονομική Υπηρεσία ΕΥΔΑΠ, κ.ά.) – περίπτωση παράλληλης ασφάλισης άρθρου 36 παρ. 8 ν. 4387/16¹²⁵.

Είναι αντίθετη στο άρθρο 22 παρ. 5 η απλή υποχρέωση ασφάλισης, χωρίς να επιβάλ- 114
λεται η επιλογή ενός δημόσιου φορέα (επιλογή ιδιωτικής ασφαλιστικής εταιρείας)¹²⁶. Η υποχρεωτικότητα, έτσι, της κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να συρρικνωθεί σε μια απλή υποχρέωση ασφάλισης, κάτι που συμβαίνει με την υποχρεωτική ασφάλιση αστικής ευθύνης από αυτοκινητικά ατυχήματα¹²⁷.

Το Ταμείο Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (ΤΕΚΑ, ν. 4826/2021) χορηγεί 115
δημόσια ή ιδιωτική επικουρική σύνταξη; Η διάκριση δημοσίου– ιδιωτικού δεν θα πρέπει, κατά τη γνώμη μας, να προκύπτει από τη νομική φυσιογνωμία των οργανισμών (οργανικό κριτήριο), αλλά από πιο ουσιαστικά και λειτουργικά κριτήρια, όπως του ότι το δημόσιο είναι συνώνυμο της αλληλεγγύης (κοινωνικός και συλλογικός χαρακτήρας), ενώ το ιδιωτικό (κεφαλαιοποίηση) της αγοράς (της ατομικότητας). Το δημόσιο κεφαλαιοποιητικό σύστημα συνιστά μια κατηγορία ιδιωτικών συντάξεων υπό δημόσια διαχείριση και εγγύηση. Η εμπλοκή του κράτους δεν μετατρέπει αυτόματα τις συντάξεις σε πραγματικά δημόσιες συντάξεις. Η αλλοίωση του κοινωνικού χαρακτήρα είναι εκείνη που καθιστά αμφίβολη τη συνταγματικότητα του εν λόγω Ταμείου. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης δεν συνδέεται με τη κρατική φύση του θεσμού, αλλά με τον κοινωνικό του ρόλο και, κατά βάση, με την αλληλεγγύη. Εξάλλου, το ΔΕΕ ανέδειξε την αλληλεγγύη ως αποφασιστικό στοιχείο για τον χαρακτηρισμό ενός οργανισμού ως φορέα κοινωνικής ασφάλισης (υπόθ. *Poucet και Pistre*, απόφ. 17 Φεβρ. 1993). Ακόμη, η κεφαλαιοποίηση καθιστά δύσκολα

¹²⁵ Βλ. Εγκ. ΕΦΚΑ 5/6-2-2019, ΔΕΝ 2019, σελ. 229.

¹²⁶ Για την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αντί του κλάδου Υγείας του ΙΚΑ, οι αθλητές Α.Α.Ε. μπορούν να ασφαλίζονται σε ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρείες, υπόχρεες δε για την καταβολή την ασφαλιστρών είναι οι Α.Α.Ε. κατά τα 2/3 και οι αθλητές κατά το 1/3. Για τους όρους της ασφάλισης διαπραγματεύονται με τις ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρείες οι οικείοι επαγγελματικοί σύνδεσμοι από κοινού με τους οικείους πανελλήνιους συνδέσμους αμειβόμενων αθλητών. Η απαλλαγή από την ασφάλιση στον κλάδο υγείας του ΙΚΑ, επέρχεται μόνο από το χρόνο σύναψης ιδιωτικής ασφάλισης (άρθρο 31, παρ. 4. ν. 3057/02). Η προηγούμενη περίπτωση είναι αμφίβολης συνταγματικότητας.

¹²⁷ Βλ. Ο. Αγγελοπούλου, *Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 289 επ.

ανιχνεύσιμη την επάρκεια των δημοσίων συνάξεων, στοιχείο του ίδιου του πυρήνα του άρθρου 22 παρ. 5 Σ. Να επισημάνουμε ότι αντίθετα το σύστημα της «νοητής κεφαλαιοποίησης» (θεωρητικών ατομικών λογαριασμών) του ΕΤΕΑΕΠ διατηρεί, έστω κατά τρόπο ασθενή, τον κοινωνικό του χαρακτήρα, αφού σε επίπεδο εισφορών λειτουργεί ως διανεμητικό¹²⁸. Η «νοητή κεφαλαιοποίηση» εξαρτά τη σύνταξη όχι από την αγορά, αλλά από την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.

- 116 Στον πυρήνα του θεσμού εντάσσεται και ο καθολικός του χαρακτήρας. Κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα ασφαλιστικής κάλυψης. Δεν θα πρέπει να υπάρχουν μορφές δραστηριότητας (απασχόλησης) εκτός προστασίας. Σύμφωνα με τη νομολογία, με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 ο συντακτικός νομοθέτης περιέβαλε με συνταγματικό κύρος την κοινωνική ασφάλιση με γνώμονα την *ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της Χώρας*^{129,130}. Η απαίτηση της καθολικότητας αφορά και τον κίνδυνο της ανεργίας –εδώ, μπορεί να προσφέρει συνταγματικό θεμέλιο και το δικαίωμα στην εργασία (άρθρο 22 παρ. 1 Σ.)¹³¹.
- 117 Ομοίως, *δημόσια και καθολική είναι η επικουρική ασφάλιση*¹³². Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της επικουρικής ασφάλισης δικαιολογείται από τον δημόσιο σκοπό που οι φορείς αυτοί υπηρετούν συμβάλλοντας με τη χορήγηση συμπληρωματικών παροχών στη διασφάλιση υπέρ των συνταξιούχων ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης. Να προσθέσουμε ότι όπου ο νομοθέτης καθιστούσε την υπαγωγή στην επικουρική ασφάλιση υποχρεωτική, ο φορέας εντασσόταν στο δημόσιο σύστημα. *Δηλαδή, η υποχρεωτικότητα δεν απέρρεε από τη φύση του φορέα, αλλά επιδρούσε στο χαρακτηρισμό του ως δημοσίου*. Εκεί δηλαδή που αναγνωριζόταν από τον νομοθέτη η δυνατότητα εξαίρεσης από έναν δημόσιο φορέα και επιτρεπόταν η υπαγωγή σ' έναν φορέα ιδιωτικού δικαίου, εξομοιωνόταν ο τελευταίος (ΝΠΙΔ) με αντίστοιχο φορέα του δημοσίου δικαίου¹³³.

¹²⁸ Η συσσώρευση των εισφορών είναι εικονική, αφού το συσσωρευμένο κεφάλαιο χρησιμοποιείται για την πληρωμή των τωρινών συνταξιούχων.

¹²⁹ Βλ. ΣτΕ 2180/04 Ολομ., ΕΔΚΑ 2004, σελ. 675.

¹³⁰ Σ' ένα θεσμικό περιβάλλον πολλαπλότητας καθίσταται δυσχερής η αξίωση ασφάλισης, γιατί συνδέεται και με το ζήτημα προσδιορισμού του συγκεκριμένου φορέα.

¹³¹ Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, 2006, σελ. 345.

¹³² Βλ. ΣτΕ Ολομ. 5024/87· ΣτΕ Ολομ. 2287/15, αρ. 24.

¹³³ Η επικουρική ασφάλιση ήταν υποχρεωτική ως ασφάλιση κι όχι ως ασφάλιση σε συγκεκριμένο δημόσιο γενικό φορέα επικουρικής ασφάλισης. Κι αυτό συνέβαινε γιατί ο νομοθέτης επέτρεπε στα πρόσωπα που υπαγόntonταν σε ορισμένα αλληλοβοηθητικά επικουρικά ταμεία (ΝΠΙΔ), να εξαιρούνται από την υποχρεωτική, δημόσια ασφάλιση του ΕΤΕΑΜ (πρώην ΙΚΑ-ΤΕΑΜ) (άρθρο 3 παρ. 1 ν. 997/79, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 18, παρ. 3 ν. 1902/90). Δηλαδή, η δυνατότητα

3. Ο κύριος χαρακτήρας της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης

Ο πρώτος πυλώνας της κύριας ασφάλισης συγκροτείται απαράβατα από τη δημόσια 118 κοινωνική ασφάλιση. Η ιδιωτική πρωτοβουλία δεν μπορεί να λειτουργήσει παρά συμπληρωματικά. Ο συμπληρωματικός ρόλος της αναιρείται, όταν γίνεται απαραίτητη για την εγγύηση μιας αξιοπρεπούς συντήρησης του ασφαλισμένου. Δηλαδή, η συμπληρωματική ασφάλιση δεν θα πρέπει να είναι αναγκαία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ικανοποιητική διαβίωση του ασφαλισμένου. Η κύρια δημόσια ασφάλιση πρέπει να έχει την αποκλειστικότητα στην επαρκή και κοινωνική κάλυψη του ασφαλισμένου¹³⁴. Στην κοινωνική ασφάλιση, ισχύει ανεστραμμένος ο κανόνας της επικουρικότητας που θέλει στη σχέση κράτους και κοινωνίας να προηγείται η κάλυψη της ανάγκης κατάρχην από την ιδιωτική πρωτοβουλία και σε περίπτωση αδυναμίας της να επιλαμβάνεται το κράτος.

Οι κύριες παροχές θα πρέπει να καθορίζονται σε τέτοιο επίπεδο, ώστε να εξασφαλί- 119 ζουν, σε μεγάλο βαθμό, το κεκτημένο βιοτικό επίπεδο του ασφαλισμένου. Όσον αφορά την επικουρική ασφάλιση, εντάσσεται στο δημόσιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, *λειτουργώντας ως αναγκαίο τμήμα της κύριας* και όχι ως συμπλήρωμά της. Πιο συγκεκριμένα, η επικουρική ασφάλιση μπορεί να λειτουργήσει ως ένα πιο «ανταποδοτικό τμήμα» του πρώτου πυλώνα.

Η συμπληρωματική προστασία είναι ιδιωτικής μορφής και έχει ανατεθεί κυρίως στα 120 Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης. Τα ιδιωτικά σχήματα δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την κύρια (δημόσια) στον κοινωνικό (ευρέως αναδιανεμητικό) ρόλο της. Κι αυτό γιατί η ιδιωτική ασφάλιση στηρίζεται αποκλειστικά στην αποταμίευση και όχι στην αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση των κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων¹³⁵.

4. Αλληλεγγύη και ανταποδοτικότητα

Η αποστολή της κοινωνικής ασφάλισης δεν συνίσταται μόνο στην ανταμοιβή της 121 εργασίας –ανταμοιβή για τη συμμετοχή στη χρηματοδότηση του θεσμού με καταβολή εισφορών–, αλλά επεκτείνεται και στην ικανοποίηση των βασικών ανθρωπίνων

υπαγωγής σ' έναν ιδιωτικό (ομόλογο της δημόσιας) επικουρικό φορέα επιδρούσε στη φύση του δεύτερου. Πρβλ. ΤριμΔιοικ ΠρωτΘεσ 91/95, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 368.

¹³⁴ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 5024/87.

¹³⁵ Βλ. Θ. Αντωνίου, «Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς;», στο Κ. Κρεμαλής, *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, 1996, σελ. 105.

αναγκών, ανεξάρτητα προσωπικής συμβολής του ασφαλισμένου. Η σημασία της προηγούμενης απόφασης προβάλλει στην περίπτωση των εργαζομένων με φτωχό ασφαλιστικό βίο. Οι διακρίσεις υπέρ των ασφαλισμένων που μειονεκτούν προάγει τον κοινωνικό σκοπό του θεσμού και συμβάλλει στο κοινό καλό. Να υπενθυμίσουμε ότι ο παραγκωνισμός της πραγματικής (ουσιαστικής) ισότητας θα αλλοίωνε τη φύση της κοινωνικής ασφάλισης και δεν θα τη διαφοροποιούσε σε τίποτα από την ιδιωτική. Θεμέλιο λίθο του θεσμού αποτελεί, λοιπόν, η κοινωνική αλληλεγγύη που συνυπάρχει με την ανταπόδοση της εισφοροδοτικής προσπάθειας του ασφαλισμένου.

Α. Αλληλεγγύη

- 122** Το άρθρο 25 παρ. 4 Σ. (αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης), μη διαθέτοντας αυτόνομο περιεχόμενο, αντλεί νόημα από ειδικότερους θεσμούς και μέτρα¹³⁶. Σε αυτή την προοπτική, τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν έκφραση του καθήκοντος εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης, με τη θεσμική εκδοχή της και όχι την εθελοντική (προαιρετική). Η όλη κανονιστική πυκνότητα της αρχής της αλληλεγγύης εξαρτάται από την εξειδίκευσή της¹³⁷, ενώ ισχυρή κανονιστικότητα μπορεί να αποκτήσει κυρίως σε επίπεδο διασφάλισης ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης.
- 123** Η κοινωνική αλληλεγγύη πραγματώνεται κυρίως μέσω της κοινωνικής ασφάλισης¹³⁸. Η τελευταία όχι μόνο ενσαρκώνει, αλλά και θωρακίζει την αρχή της αλληλεγγύης. Ο θεσμός αυτός δεν θα ήταν κοινωνικός αν δεν στηριζόταν στην αλληλεγγύη. Η αλληλεγγύη εγγράφεται στην κοινωνική ασφάλιση τόσο ως εθνική όσο και ως κοινωνική, με την έννοια ότι οι αναγκαίοι πόροι αντλούνται όχι μόνο από τις εισφορές (αλληλεγγύη ανάμεσα σε εργαζομένους), αλλά και από το κράτος μέσω της φορολογίας (αλληλεγγύη ανάμεσα σε πολίτες). Πάντως, η αλληλεγγύη είναι συστατικό του ίδιου του θεσμού και επομένως αντλείται από το ίδιο το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. Η αναφορά στο άρθρο 25 παρ. 5 έχει την έννοια της επιβεβαίωσης και περαιτέρω ενίσχυσης.
- 124** Η αλληλεγγύη είναι συγχρόνως δικαίωμα (θετική πλευρά) και υποχρέωση (αρνητική πλευρά). Κατά το άρθρο 25 παρ. 4, το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης. Με τον

¹³⁶ Βλ. Ι. Μαθιουδάκη, *Η αρχή της αλληλεγγύης κατά το άρθρ. 25 παρ. 5 Συντ.*, ΕφημΔΔ 4/2016, σελ. 464 επ.· Α. Παπακωνσταντίνου, *Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2006, σελ. 803 επ.

¹³⁷ Βλ. Χ. Ανθόπουλος, *Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων εν όψει του άρθρου 25, παρ. 2, 3 και 4 του Συντ/τος*, 1993, σελ. 31.

¹³⁸ Βλ. Ο. Αγγελοπούλου, *Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 41 επ.

ιδανικότερο τρόπο η Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του 1948 εμπεριέχει τις δύο όψεις της αλληλεγγύης. Το άρθρο 22 της Διακήρυξης (εξασφάλιση της ικανοποίησης των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων που είναι απαραίτητα για την αξιοπρέπεια και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου) συμβαδίζει με το άρθρο 29¹³⁹ που ορίζει ότι «*Το άτομο έχει καθήκοντα απέναντι στην κοινότητα, μέσα στα πλαίσια της οποίας και μόνο είναι δυνατή η ελεύθερη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του*». Έτσι, όποιος αντιβαίνει το χρέος της αλληλεγγύης (καταβολή εισφορών, συμμετοχή στη διάσωση του θεσμού) βάζει κατά της δυνατότητας της κοινωνικής ασφάλισης να παρέχει προστασία στους ασφαλισμένους.

Πρόσφατα, η Ολομ. του ΣτΕ αποδέχθηκε ρητά ότι μέσω της κοινωνικής ασφάλισης 125 εκδηλώνεται η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ειδικότερα δε, *αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων*¹⁴⁰. Εδώ, το Ανώτατο Ακυρωτικό φαίνεται να ασπάζεται μια εξωγενή σύνδεση της αλληλεγγύης με την κοινωνική ασφάλιση, δηλαδή η χρήση του θεσμού για άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Σύμφωνα με νομολογία του ΣτΕ, ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται από την εφαρμογή μιας 126 στενής «ανταποδοτικότητας»¹⁴¹. Με άλλα λόγια, *το ίδιο το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει την πλήρη ανταποδοτικότητα των ασφαλιστικών παροχών*^{142,143}. Η αλληλεγγύη διαγράφεται και εμμέσως, a contrario, με την αποδοχή ότι στο πλαίσιο της κοινωνικής αλληλεγγύης δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών¹⁴⁴. Για να καταστεί δυνατή η αλληλεγγύη που σημαίνει άμβλυνση ουσιαστικών ανισοτήτων με μεταβίβαση εισοδήματος από τους υψηλόμισθους στους χαμηλόμισθους, απαιτείται εξασθένιση της αντιστοιχίας εισφορών–παροχών, της λεγόμενης αμιγούς ανταποδοτικότητας.

¹³⁹ Βλ. Α. Supiot (dir.), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, 2015.

¹⁴⁰ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2290/15, αρ. 7.

¹⁴¹ Βλ. Α. Πετρόγλου, *Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση*, ΘΠΔΔ 2009, σελ. 695, Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης – Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους*, ΘΠΔΔ 2012, σελ. 112 επ.

¹⁴² Βλ. ΣτΕ 3251/96, ΕΔΚΑ ΛΘ' (1997), σελ. 143 (144).

¹⁴³ Άλλωστε, ο όρος «ανταποδοτικότητα» δεν υπάρχει ούτε στο αστικό δίκαιο. Ανταποδοτικό σημαίνει ό,τι χορηγείται σε συνάρτηση με τις εισφορές. Έτσι, ως μη ανταποδοτικές χαρακτηρίζονται παροχές που δεν απαιτούν προηγούμενη καταβολή εισφορών.

¹⁴⁴ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1891/19, αρ. 8.

- 127** Η κοινωνική ασφάλιση ενσαρκώνει ταυτόχρονα δύο μορφές αλληλεγγύης. Μια εσωτερική αλληλεγγύη μεταξύ των ομάδων των ασφαλισμένων που σήμερα διευκολύνεται λόγω του ενιαίου φορέα –άλλοτε στο ΙΚΑ υπήρχε η αλληλεγγύη των ασφαλιστικών κλάσεων–, και μια εξωτερική, εθνική (αλληλεγγύη κοινωνικού συνόλου) μέσω συμμετοχής του κράτους στη χρηματοδότηση του θεσμού, δηλαδή μέσω του κρατικού προϋπολογισμού και των φόρων. Η πρώτη μορφή αλληλεγγύης εκπορεύεται από τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού –αν και θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι αποτελεί έκφανση της κοινωνικής αλληλεγγύης¹⁴⁵–, ενώ η δεύτερη αντλεί ευρύτερα ερείσματα από το Σύνταγμα, όπως τα άρθρα 25 παρ. 1 και 4, 4 παρ. 5 Σ. Εντός του e-ΕΦΚΑ, ασκείται μια ευρεία ασφαλιστική αλληλεγγύη που κατά βάση είναι διεπαγγελματική.
- 128** Το Ανώτατο Ακυρωτικό δεν περιορίστηκε στην αλληλεγγύη ως δικαίωμα, αλλά τη διακήρυξε και ως υποχρέωση. Έτσι, οι μειώσεις των συντάξεων (παροχών) θα πρέπει να είναι σύμφωνες με την αρχή της ισότητας των πολιτών κατά τη συμμετοχή τους στα δημόσια βάρη, ώστε να αξιώνεται από τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους η τήρηση της υποχρέωσης για κοινωνική αλληλεγγύη¹⁴⁶. Σύμφωνα με το ΣτΕ, στις εξαιρετικές περιπτώσεις (οικονομικής ή δημοσιονομικής κρίσης), η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές είτε ευθέως είτε με τη θέσπιση νέου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, η εφαρμογή του οποίου να οδηγεί στην απονομή μικρότερων συνταξιοδοτικών παροχών σε σχέση με το προϊσχύον σύστημα, δεν είναι απερίοριστη, αλλά οριοθετείται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 Σ.) και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 Σ.), οι οποίες επιτάσσουν να κατανέμεται εξίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών, καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Σ.), σύμφωνα με την οποία το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος¹⁴⁷.
- 129** Η αλληλεγγύη δεν χρησιμεύει μόνο ως βάση για χορήγηση πιο ευνοϊκών ή με ευνοϊκότερους όρους παροχών στους λιγότερο ευνοημένους ασφαλισμένους, αλλά και την ελάφρυνση της συμμετοχής των πλέον αδύναμων στα βάρη της αποκατάστασης της βιωσιμότητας ή της δημοσιονομικής ισορροπίας. Έτσι, οι περικοπές συντάξεων κατά την περίοδο 2010-2014 έλαβαν χώρα, σε κάποιο βαθμό, με όρους κοινωνικής

¹⁴⁵ Βλ. Σ. Πετροπουλάκου, *Η νομολογιακή οριοθέτηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης μέσα από τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1889- 1891/2019*, ΕφημΔΔ 5/2019, σελ. 554.

¹⁴⁶ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 734/16, αρ. 11, ΕΔΚΑ 2016, σελ. 95.

¹⁴⁷ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1891/19, αρ. 8, ΔτΚΑ 4/2019, σελ. 679.

αλληλεγγύης μεταξύ των συνταξιούχων, καθώς με τα επιλεγέντα κριτήρια (όρια ηλικίας και ύψος συντάξεων) επλήγησαν περισσότερο οι πλέον ισχυροί από αυτούς και αποτρέπεται η επιβάρυνση εκείνων που λαμβάνουν μικρότερη σύνταξη.

Β. Διαγενεακή αλληλεγγύη (ισότητα)

Με το κοινωνικό κράτος και τα συνταξιοδοτικά συστήματα αναδύθηκε μια νέα μορφή 130 αλληλεγγύης, η διαγενεακή (generational equity). Ο 21^ο αιώνας θα σηματοθευθεί, ανάμεσα σε άλλα, και από συγκρούσεις ανάμεσα σε γενεές. Η διαγενεακή ισότητα αποτελεί μορφή ισότητας ανάμεσα στις γενεές, δηλαδή αφορά τις σχέσεις μεταξύ διαφορετικών ηλικιών (κατανομή θυσιών – ευημερίας). Μια γενεά συγκροτείται από ανθρώπους που ανήκουν στην ίδια ηλικιακή ομάδα, καλύπτει δηλαδή μια τριακο-νταετία. Κάθε συνταξιοδοτικό σύστημα (διανεμητικού τύπου) πρέπει να διαθέτει μια χρονική συνέπεια που να μη μπορεί να ανατραπεί αυθαίρετα, αλλά με όρους ισότητας μεταξύ των διάδοχων γενεών. Η αρχή της ισότητας ως διαγενεακή –άρθρο 4 παρ. 1 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος– επιτάσσει τον δίκαιο επιμερισμό των δημογραφικών και οικονομικών κινδύνων μεταξύ ενεργών πολιτών και συνταξιούχων.

Επειδή μέσω κοινωνικής ασφάλισης (διανεμητικό σύστημα) μεταφέρονται πόροι από 131 τους ενεργούς ασφαλισμένους στους συνταξιούχους, οι δεσμοί ανάμεσα στις γενεές θα πρέπει να στηρίζονται στις αξίες της αμοιβαιότητας και της αλληλεγγύης. Οποιαδήποτε άλλη επιλογή θα οδηγούσε σε διάρρηξη του συμβολαίου. Η κατά τρόπο απόλυτο χάρση διαχωριστικών γραμμών ανάμεσα στους ασφαλισμένους διαφορετικών ηλικιών, όπως είναι ο ορισμός χρονικών σημείων, εμφανίζεται ως αυθαίρετη, αν δεν συνοδεύεται από μια πρόβλεψη κατανομής βαρών¹⁴⁸.

Η διαγενεακή αλληλεγγύη αποτελεί όρο για μια δίκαιη διασφάλιση της βιωσιμότητας 132 του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, με τη έννοια ότι οι όποιες επιβαρύνσεις θα πρέπει να κατανέμονται ανάμεσα σε περισσότερες γενεές¹⁴⁹. Οδηγεί δε στην προστασία των ασφαλισμένων από τυχόν υπερβολική επιβάρυνση. Βέβαια, δεν σημαίνει ούτε θα μπορούσε να σημαίνει ισομερή κατανομή των θυσιών. Γενικά, δεν θα πρέπει να

¹⁴⁸ Η ισοτιμία στην κατανομή των βαρών ανάγεται στην ίδια τη λειτουργία της δημοκρατίας. Η δημοκρατική πλειοψηφία δεν μπορεί να διαφυλάσσει το επίπεδο προστασίας μόνο ορισμένων ηλικιών – των ηλικιών που ασκούν την εξουσία. Το πρόσθετο βάρος του ασφαλιστικού ζητήματος δεν πρέπει να μετατεθεί στις επόμενες γενεές, αλλά να επιμεριστεί δίκαια ανάμεσα σε περισσότερες. Βλ. Α. Στεργίου/Θ. Σακελλαρόπουλο, *Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση*, 2011.

¹⁴⁹ Βλ. Θ. Ψήμμα, *Η νομολογιακή αποτύπωση του άρθρου 25 παρ. 4 Συντ. στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης*, 2017, σελ. 1282.

αφίστανται ουσιωδώς τα μεγέθη των εισφορών που κάθε γενιά καταβάλλει από το προσδοκώμενο, βάσει των μεγεθών αυτών, ύψος παροχών που θα δικαιωθεί¹⁵⁰.

- 133 Η άνιση μεταχείριση ασφαλισμένων που ανήκουν σε διαφορετικές γενεές δεν θα μπορούσε, κατ' αρχήν, να εμποδιστεί, επειδή άλλως δεν θα ήταν δυνατή καμία μεταρρύθμιση του συστήματος. Ωστόσο, οι ανισότητες ανάμεσα στις γενεές είναι αδικαιολόγητες και αυθαίρετες, όταν η χειροτέρευση αφορά αποκλειστικά τις επόμενες γενεές. Δεν μπορεί να κληθούν μόνον οι επόμενοι να σηκώσουν το βάρος της επίλυσης της βιωσιμότητας της κοινωνικής ασφάλισης. Δηλαδή η διαγενεακή ισότητα επιβάλλει έναν αναλογικό επιμερισμό των θυσιών, μια αναλογική κατανομή του βάρους των μεταρρυθμίσεων ανάμεσα στις γενεές¹⁵¹, έτσι ώστε να μην αναλαμβάνει μια γενεά αποκλειστικά το βάρος της βιωσιμότητας.
- 134 Η Ολομέλεια ΣτΕ (1891/19, αρ. 18) επιβεβαίωσε τη αρχή της διαγενεακής ισότητας: *«Αιτιολογείται κατ' αρχήν εν προκειμένω, τόσο, γενικώς, η ανάγκη μεταρρυθμίσεως του υφισταμένου ασφαλιστικού συστήματος, η οποία δεν κωλύεται από την υποχρέωση συμμόρφωσης στις προαναφερόμενες 2287 και 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 (με την αύξηση των εισφορών και την μείωση των μελλοντικών συντάξεων, λόγω τροποποίησης των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων) το βάρος της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης, 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».*
- 135 Η διαγενεακή αλληλεγγύη αφορά όχι μόνο την επιβάρυνση, το μέγεθος των εισφορών και τις προϋποθέσεις πρόσβασης στις παροχές, αλλά και την αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων, δηλαδή το ύψος των τελευταίων. Ο σεβασμός της διαγενεακής αλληλεγγύης επιβάλλει την εγγύηση της επάρκειας (ενός αξιοπρεπούς επιπέδου παροχών) και για τις μελλοντικές γενιές (ΣτΕ Ολομ. 1891/19, αρ. 27). Επομέ-

¹⁵⁰ Βλ. Γ. Βακαλόπουλο, *Χάσμα των γενεών και στην κοινωνική ασφάλιση*, ΕΔΚΑ 1992, σελ. 607.

¹⁵¹ Σε μια απόλυτη μορφή, η διαγενεακή ισότητα επιβάλλει όλες οι γενεές να πληρώνουν το ίδιο μερίδιο του διαθέσιμου εισοδήματός τους κατά τον ενεργό βίο, προκειμένου να λάβουν τα ίδια ποσοστά αναπλήρωσης. Συνήθως, αυτό που συμβαίνει σ' ένα διανεμητικό σύστημα, είναι οι πρώτες γενεές να καταβάλλουν συγκριτικά μικρότερες εισφορές και οι μελλοντικές γενεές, όταν προκύπτουν ελλείμματα, να επωμίζονται ένα δυσανάλογο με τις προηγούμενες βάρος χρηματοδότησης.

νως, για τους επόμενους ισχύει ότι δεν θα πρέπει να επωμιστούν όλο το βάρος μιας μεταρρύθμισης τόσο σε επίπεδο εισφορών όσο και σε επίπεδο παροχών.

Άλλωστε, στη διαγενεακή αλληλεγγύη προσβλέπει και η προστασία της βιωσιμότητας. 136

Έτσι, η Ολ. ΣτΕ (2287-90/15) έχει αποφανθεί ότι *«η κρατική μέριμνα για την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση (κύρια και επικουρική) δεν εξαντλείται στην ίδρυση από το κράτος των οικείων δημοσίων φορέων, στον ορισμό των διοικούντων αυτούς οργάνων, στην άσκηση εποπτείας της δραστηριότητάς τους και της διαχειρίσεως της περιουσίας τους και στη θέσπιση των σχετικών κανόνων, αλλά περιλαμβάνει και τη μέριμνα για την προστασία του ασφαλιστικού τους κεφαλαίου, δηλαδή για τη βιωσιμότητά τους χάριν και των επομένων γενεών»*.

Να σημειώσουμε ότι η χρήση του χρόνου –ή καλύτερα η αυθαίρετη επιλογή μιας 137 χρονικής αφετηρίας–, ως αποκλειστικού κριτηρίου διαφοροποίησης, στην περίπτωση δυσμενούς νομοθετικής μεταβολής, έρχεται σε αντίθεση με το ίδιο το λεγόμενο «Συμβόλαιο των γενεών». Ουσιαστικά, αποτυπώνει μια αυθαίρετη κατανομή θυσιών, χαράσσει μια γραμμή υπέρ των παλαιών ασφαλισμένων και κατά των νέων¹⁵².

Μια άλλη παράμετρος υπεισέρχεται, όταν ταυτίζεται η διάσωση της εθνικής οικονο- 138 μίας με το ασφαλιστικό: Εδώ, η κατανομή θυσιών θα πρέπει να ερευνάται υπό ένα γενικότερο πρίσμα. Δεν είναι δυνατόν η διάσωση της εθνικής οικονομίας να γίνει μόνο (ή σε μεγαλύτερο βαθμό) σε βάρος των συνταξιούχων ή των ασφαλισμένων. Το άρθρο 4 παρ. 5 Συντ/τος (ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών), όπως και το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης των πολιτών που απορρέει από το άρθρο 25 παρ. 4, επιβάλλουν, για την επείγουσα αντιμετώπιση των σοβαρών οικονομικών προβλημάτων της χώρας, την κατανομή των θυσιών στο σύνολο των πολιτών, αναλόγως των δυνάμεων εκάστου¹⁵³.

Γ. Ανταποδοτικότητα

Ανταποδοτικότητα είναι αφενός η πρόσβαση στην προστασία (στις παροχές) λόγω 139 της συμμετοχής του ασφαλισμένου στη χρηματοδότηση (με καταβολή εισφορών) του θεσμού, αφετέρου η σχέση –άλλοτε χαλαρή κι άλλοτε στενή– εισφορών– παροχών. Συνδέεται δε με την ασφαλιστική αρχή, εκφράζοντας την έναντι εισφορών προστασία από κινδύνους. Άλλωστε, η ανταποδοτικότητα έχει ενσωματωθεί στη λειτουργία της εισφοράς, αφού λειτουργεί, ανάμεσα στα άλλα, και ως αναγκαίος όρος για την πρόσβαση στην ασφαλιστική κάλυψη (ΣτΕ Ολ. 1888/19, σκ. 9). Να προσθέσουμε ότι η

¹⁵² Βλ. κριτική Α. Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, σελ. 407-410

¹⁵³ Πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 668/12, ΔΕΝ 68/2012, σελ. 326 και 329.

καταβολή εισφορών δεν υπαινίσσεται μόνο την ανταποδοτικότητα, αλλά και την είσοδο σ' ένα σύστημα αλληλεγγύης, λ.χ. για να λάβει κανείς την εθνική σύνταξη πρέπει να έχει θεμελιώσει δικαίωμα στην ανταποδοτική.

- 140** Κατ' αρχήν, η ανταποδοτικότητα που εκφράζεται κυρίως με την καταβολή εισφορών, αποτελεί την ειδοποιό διαφορά ανάμεσα στην κοινωνική ασφάλιση (η έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων) και την κοινωνική πρόνοια (η μέσω φορολογίας προστασία από τη φτώχεια)¹⁵⁴. Οι εισφορές καλύπτουν νομίμως χρόνο υποχρεωτικής ασφάλισης. Περιλαμβάνονται μεταξύ των πόρων των ασφαλιστικών οργανισμών, με τους οποίους σχηματίζεται το ασφαλιστικό κεφάλαιο και στηρίζεται η βιωσιμότητα του θεσμού. Περαιτέρω υποχρεώσεις του κράτους σε σχέση με τις προνοιακής φύσης παροχές υγείας προς τους πολίτες εκφεύγουν της σχέσης ασφαλισμένου και ασφαλιστικού οργανισμού και εντάσσονται στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας.
- 141** Από καμία διάταξη του Συντ/τος (άρθρα 4 παρ. 1 και 22 παρ. 5), ούτε γενική αρχή του ασφαλιστικού δικαίου επιβάλλεται, κατά τη νομολογία, να τηρείται ευθεία αναλογία μεταξύ εισφορών και παροχών¹⁵⁵. Συνεπώς, λ.χ., δεν απαιτείται να καθορίζονται οι ασφαλιστικές εισφορές και παροχές επί της ίδιας βάσης¹⁵⁶. Ομοίως, είναι δυνατόν να επιβαρυνθούν περισσότερο εκείνοι που έχουν μεγαλύτερο χρόνο ασφάλισης, για να βρεθούν οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση των σκοπών των Ταμείων. Εξάλλου, συνταγματικό είναι, κατά την ίδια νομολογία, το ανώτατο όριο των χορηγούμενων ασφαλιστικών παροχών –όχι πάντως των αμιγώς ανταποδοτικών, όπως του εφάπαξ βοηθήματος–, ακόμη κι αν προκύπτει μεγαλύτερη επιβάρυνση εκείνων που έχουν καταβάλει τις περισσότερες ασφαλιστικές εισφορές¹⁵⁷. Για την ακρίβεια, αυτό που δεν δέχεται το ΣτΕ για τις δημόσιες (κύριες) συντάξεις είναι η αμιγής ανταποδοτικότητα, δηλαδή η ευθεία αναλογία μεταξύ εισφορών και παροχών¹⁵⁸.
- 142** Η μη αντιστοιχία εισφορών και παροχών έχει κι αυτή τα όρια της. Θα ήταν εξίσου αντίθετο στη συνταγματική διάταξη η κατάλυση οποιασδήποτε αναλογίας ανάμεσα σε παροχές και εισφορές¹⁵⁹, δηλαδή η ομοιόμορφη (ή με ελάχιστες διαφορές) μεταχείριση

¹⁵⁴ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15, αρ. 7.

¹⁵⁵ Βλ. ΣτΕ 528/09, ΔιΔικ 2010, σελ. 718, ΣτΕ 317/09, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 194.

¹⁵⁶ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2290/15, ΤριμΔιοικΠρωτΑθ 7384/98, ΕΔΚΑ ΜΒ΄ (2000), σελ. 295.

¹⁵⁷ Βλ. ΣτΕ 3125/92, ΕΔΚΑ ΑΣΤ΄ (1994), σελ. 145 (147). Πρβλ. ΣτΕ (Ολ.) 2263/82, ΕΔΚΑ 1983, σελ. 74, ΣτΕ 4427/84 (Ολ.), ΕΔΚΑ 1985, σελ. 92.

¹⁵⁸ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2290/15, ΣτΕ Ολομ. 3487/08.

¹⁵⁹ Βλ. Δ. Μπριόλα, *Η κοινωνική ασφάλιση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΕΔΚΑ 2006, σελ. 928, ΣτΕ 4837/97.

ασφαλισμένων που συνέβαλαν σε διαφορετικό βαθμό στη χρηματοδότηση του Ταμείου τους. Η άρνηση οποιασδήποτε αναλογικότητας προσκρούει στην ίδια την ασφαλιστική φυσιολογία του θεσμού. Με την αναλογικότητα συνεχεται, άλλωστε, η μη απώλεια ασφαλιστικού χρόνου, διανυθέντος σε διαφορετικούς φορείς, που διασφαλίζεται μέσω της διαδοχικής ασφάλισης. Ο σκοπός της τελευταίας υπηρετεί τον σύνδεσμο αυτόν ανάμεσα στις παροχές και τις εισφορές¹⁶⁰. Η Ολομέλεια του ΣτΕ δεν αναφέρεται στην ανταποδοτικότητα θετικά, αλλά μάλλον αρνητικά, ελέγχοντας τότε η έλλειψή της –που είναι, κατ' αρχήν, θεμιτή– υπερβαίνει τα ανεκτά όρια (ΣτΕ Ολ. 1891/2019, σκ. 30).

Μπορεί το ΣτΕ να μην αντιλαμβάνεται την αναλογικότητα ως ευθεία σχέση εισφορών 143 προς παροχές¹⁶¹, κάτι που θα ήταν ενδεχομένως σύμφωνο με τη φύση ενός κεφαλαιοποιητικού συστήματος (ατομικών συνταξιοδοτικών λογαριασμών), όμως, τη δέχεται έμμεσα (έστω και σε μια χαλαρή μορφή) ως εγγύτητα με το κεκτημένο επίπεδο ζωής (διανεμητικό σύστημα). Κατά το Ανώτατο Ακυρωτικό, εφόσον επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, ο ασφαλισμένος αποκτά, κατ' αρχήν, αξίωση έναντι του ασφαλιστικού φορέα να του χορηγήσει παροχή, η οποία, χωρίς να απαιτείται να αντιστοιχεί ευθέως σε καταβληθείσες εισφορές του ή να αντισταθμίζει πλήρως την απώλεια του εισοδήματός του, πρέπει να είναι ικανή να του εξασφαλίσει ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, *όσο το δυνατό εγγύτερο* προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου (είδος συλλογικής ανταποδοτικότητας)¹⁶². Ο δικαστής αντιλαμβάνεται την ανταποδοτικότητα όχι σε σχέση με τις καταβληθείσες εισφορές, αλλά σε συνάρτηση με τη «δια της εργασίας συμβολή στη δημιουργία του δημόσιου πλούτου»¹⁶³. Ο ειδικότερος προσδιορισμός του μέτρου της εγγύτητας έχει εγκαταλειφθεί στον νομοθέτη, ελέγχεται δε από τον δικαστή. Ο τελευταίος δεν προσδιορίζει –και θα αδυνατούσε να το κάνει– θετικά την εγγύτητα, αλλά μάλλον αρνητικά – πότε παραβιάζεται.

Η Ολ. ΣτΕ 2287/15 (αρ. 7) εμπεριέχει μια αντίφαση, αφού το «όσο το δυνατό εγγύτε- 144

¹⁶⁰ Θα μπορούσαμε να διαβλέψουμε κάποια συγγένεια της ανταποδοτικότητας με την αρχή της αξιοκρατίας η οποία απορρέει από σειρά συνταγματικών διατάξεων. Κατά το ΣτΕ, οι εκάστοτε νομοθετικές ρυθμίσεις περί κοινωνικής προστασίας ελέγχονται ως προς την τήρηση της αρχής της ισότητας σε συνδυασμό προς την απορρέουσα από τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντ/τος αρχή της σταδιοδρομίας εκάστου *κατά τον λόγο* της προσωπικής του αξίας. Η έννοια της ανταμοιβής δεν μπορεί να απαλειφθεί από το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Βλ. ΣτΕ Ολομ. 988/14, ΝΟΜΟΣ.

¹⁶¹ Βλ. Α. Στεργίου, *Η ανταποδοτικότητα σε νέες νομολογιακές περιπέτειες ενόψει της ΣτΕ 660/16*, ΕΔΚΑ 2016, σελ. 140 επ.

¹⁶² Βλ. ΣτΕ 2290/15, αρ. 7.

¹⁶³ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 734/16, αρ. 11.

ρο»¹⁶⁴ δεν ταυτίζεται ακριβώς με το «και δεν αφίσταται ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου» (1891/19, αρ. 13)¹⁶⁵. Το πρώτο εμπεριέχει μια σχετικότητα που οφείλεται σε άλλους εξωγενείς προς το σύστημα παράγοντες, ενώ το δεύτερο, «αφίσταται ουσιωδώς» είναι μια προσωπική σύγκριση του πριν και του μετά τη συνταξιοδότηση. Το ζήτημα είναι μια διαχρονική σύγκριση, αλλά μεταξύ τίνων; Θα πρέπει να συνενωθεί η ατομική σύγκριση με τη γενικότερη αντιστοίχιση. Θα αναζητηθεί το εισόδημα κάποιου σ' ένα αντίστοιχο περιβάλλον. Υπάρχει ένα σχετικό «κλείδωμα» του status¹⁶⁶.

145 Με πρόσφατη νομολογία του (Ολ. ΣτΕ 1891/2019, σκ. 30), το Ανώτατο Ακυρωτικό έκανε ακόμη ένα βήμα προς την κατεύθυνση της χάραξης των ακραίων ορίων της ανταποδοτικότητας. Ειδικότερα, τα προβλεπόμενα ποσοστά αναπλήρωσης για τις ανταποδοτικές (κύριες) συντάξεις δεν θα πρέπει να παραβιάζουν την αρχή της ανταποδοτικότητας που αποτελεί έκφανση της αρχής της αναλογικότητας, *υπό την έννοια της υπέρβασης του ανεκτού ορίου μέχρι του οποίου είναι επιτρεπτή, κατά το Σύνταγμα, η έλλειψη ανταποδοτικότητας εισφορών – παροχών*. Μια τέτοια προφανής δυσαναλογία προκύπτει όταν το ποσοστό αναπλήρωσης είναι κατώτερο του 50%. Χωρίς να προσδιορίζει ποια είναι η πρέπει ανταποδοτικότητα, το ΣτΕ χάραξε ένα έσχατο όριο κάτω από το οποίο καταλύεται η συνταγματικά ανεκτή αντιστοιχία εισφορών και παροχών.

146 Από τη μεριά του, το Ελεγκτικό Συνέδριο δέχθηκε ότι η σύνταξη αφενός είναι ανάλογη του χρόνου της ασφάλισης, αφετέρου τελεί σε τέτοιο *άμεσο σύνδεσμο* προς τις ασφαλιστικές εισφορές, ώστε χωρίς την καταβολή αυτών να μην δύναται να λάβει χώρα παροχή σύνταξης και αντιθέτως δεν δύναται να μην χορηγηθεί σύνταξη, εφόσον συντρεχουσών και των λοιπών προϋποθέσεων, καταβλήθηκαν εισφορές από τον ασφαλισμένο¹⁶⁷. Ωστόσο, πρόσφατα, η εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας, με την έννοια της άμεσης σχέσης της συνταξιοδοτικής παροχής προς τις εισφορές, δεν έγινε δεκτή κατά τον κανονισμό της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων¹⁶⁸.

147 Η δοσολογία (το μείγμα) ανάμεσα στην «αναλογικότητα» και την αλληλεγγύη δεν είναι

¹⁶⁴ «...Χωρίς να απαιτείται να αντιστοιχεί ευθέως σε καταβληθείσες εισφορές του ή να αντισταθμίζει πλήρως την απώλεια του εισοδήματός του, πρέπει να είναι ικανή να του εξασφαλίσει ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου...».

¹⁶⁵ Βλ. Σ. Πετροπουλάκου, *Η νομολογιακή οριοθέτηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης μέσα από τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1889 – 1891/2019*, ΕφημΔΔ 5/2019, σελ. 551.

¹⁶⁶ Βλ. Π. Παπαρρηγοπούλου, ΔτΚΑ 4/2019, σελ. 714.

¹⁶⁷ Βλ. ΕλΣυν Ολομ. 963/00, Διδικ 2002, σελ. 776.

¹⁶⁸ Βλ. ΕλΣυν Ολομ. 1/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 676.

επακριβώς ορισμένη από το Σύνταγμα. Στην κύρια, δημόσια ασφάλιση ο νομοθέτης έχει την ελευθερία, με αναφορά στη διάκριση ανάμεσα στην ασφάλιση (ανταποδοτικό στοιχείο) και την αλληλεγγύη (μη ανταποδοτικό), να καθορίζει τις αντίστοιχες σφαίρες. Η συνύπαρξη των δύο αρχών, της ασφάλισης και της αλληλεγγύης, οδηγεί σε αλληλεξάρτηση, καθώς και σε αμοιβαίους περιορισμούς¹⁶⁹. Όμως, πρωτεύων χαρακτήρας του θεσμού είναι ο κοινωνικός (αλληλεγγύη).

Επειδή η ανταποδοτικότητα μπορεί να οδηγήσει και σε πολύ χαμηλές συντάξεις, έγινε δεκτός ένας ύστατος (κοινωνικός) φραγμός. Δεν θα πρέπει ο καθορισμός του ύψους των παροχών να υπολείπεται του ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης (Existenzminimum)¹⁷⁰. Για την ακρίβεια, το κατώφλι δεν συνίσταται στην απλή επιβίωση, αλλά επεκτείνεται και στη συμμετοχή σ' ένα αξιοπρεπές επίπεδο ευημερίας (σχετική φτώχεια).

Στην περίπτωση της κύριας ασφάλισης, η αντικατάσταση της αρχής της αλληλεγγύης από την ασφαλιστική αρχή (ανταποδοτικότητα) δεν αναιρεί μόνο την κοινωνική (ανανεμτική) λειτουργία του θεσμού, αλλά μπορεί να προσβάλλει και τον καθολικό του χαρακτήρα. Όταν η αγορά εργασίας δεν προσφέρει ευκαιρίες μιας πλήρους και σταθεράς απασχόλησης, ο τονισμός της ανταποδοτικότητας εγκυμονεί κινδύνους για την καθολικότητα της κάλυψης και εν τέλει για τον επίπεδο των παροχών. Η ανταποδοτικότητα προϋποθέτει μια αγορά εργασίας που μπορεί να επιτρέψει τη συσσώρευση ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

Και αντίθετα ο ουσιαστικός παραμερισμός της ασφαλιστικής αρχής από τον κοινωνικό χαρακτήρα ενδέχεται να οδηγήσει στη διολίσθηση της κοινωνικής ασφάλισης σε κοινωνική πρόνοια, δηλαδή σε μια μορφή προστασίας όπου οι παροχές θα χορηγούνται *ασυνδέτως προς την παροχή εργασίας και την καταβολή εισφορών*. Η απόφαση ΣτΕ Ολομ. 2290/15 τόνισε με σαφήνεια –υπενθύμιση που δεν είναι ανώφελη σε εποχή οπισθοδρομήσεων– ότι η κοινωνική ασφάλιση δεν μπορεί να ταυτιστεί με την κοινωνική πρόνοια που απευθύνεται σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, με σκοπό την εξασφάλιση στοιχειώδους επιπέδου αξιοπρεπούς, κατά το άρθρο 2 παρ. 1 Συντ/τος, διαβίωσης.

Αντίθετα, στην επικουρική και πολύ περισσότερο στη συμπληρωματική ασφάλιση (ΤΕΑ) η σχέση (αναλογία) εισφορών προς παροχές είναι πιο στενή. Το χαρακτηριστικό γνώρισμα του δεύτερου πυλώνα είναι ακριβώς μια εντονότερη ανταποδοτικότητα.

¹⁶⁹ Βλ. Ο. Αγγελοπούλου, «Διαστρέβλωση των βασικών εννοιών της κοινωνικής ασφάλισης στην εποχή της κρίσης: μετεξέλιξη της σύνταξης σε «ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα» χορηγούμενο υπό επιφύλαξη;», *Τιμητικός Τόμος Κ. Κρεμαλή*, σελ. 116.

¹⁷⁰ Βλ. ΣτΕ 1285/12 Ολομ., ΕΔΚΑ 2012, σελ. 938.

Κι εδώ, όμως, δεν θα μπορούσε να εκμηδενιστεί παντελώς το κοινωνικό στοιχείο. Όταν οι παροχές αντιστοιχούν ακριβώς στις εισφορές, τότε οι παροχές είναι πλήρως ανταποδοτικές.

- 152** Η ανταποδοτικότητα γίνεται ακόμη πιο έντονη στις εφάπαξ παροχές, λόγω κυρίως του αποταμιευτικού τους χαρακτήρα. Ειδικότερα, για τις εφάπαξ παροχές, η νομολογία δέχεται ότι φέρουν *αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα*, αφού το ασφαλιστικό κεφάλαιο από το οποίο αντλούνται σχηματίζεται αποκλειστικώς ή κατά κύριο λόγο από εισφορές είτε μόνο των ασφαλισμένων είτε και του εργοδότη που τους απασχολεί, ανεξαρτήτως μάλιστα του ύψους των εισφορών του τελευταίου. Στην περίπτωση τους, για τη διασφάλιση της διατηρησιμότητας του ασφαλιστικού κεφαλαίου, είναι επιτρεπτή η μείωσή τους, για σοβαρούς λόγους, όταν μάλιστα το ποσό της εφάπαξ παροχής που καταβάλλεται, υπερβαίνει το σύνολο των ασφαλιστικών εισφορών που έχουν καταβληθεί από τον ασφαλισμένο, όπως έχουν διαμορφωθεί μετά την κατά νόμο αξιοποίηση του κεφαλαίου τους¹⁷¹. Έτσι, επιστρέφουμε σε μια κεφαλαιοποιητική ανταποδοτικότητα πλήρους αντιστοίχισης εισφορών και παροχών.

5. Συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση και ο εγγυητικός του ρόλος

- 153** Ο τρόπος χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης συμμετέχει της ουσίας του θεσμού, στο μέτρο που αποτελεί το κύριο μέσο για την υλοποίηση των στόχων της. Θα πρέπει να είναι σύμφωνος με τον κοινωνικό χαρακτήρα του θεσμού και ειδικότερα να μην οδηγεί στην υπέρμετρη επιβάρυνση των οικονομικά ασθενέστερων ασφαλισμένων –πρβλ. άρθρο 71 παρ. 1 και 2 ΔΣΕ Νο 102, καθώς και άρθρο 70 παρ. 1 και 2 Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας. Από εδώ απορρέει ως βασική αρχή του θεσμού ο επιμερισμός των ασφαλιστικών βαρών μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών. Η υποχρέωση χρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης από την πλευρά του κράτους επιβάλλεται από τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5. Προκειμένου να διευρυνθεί ο κοινωνικός και αναδιανεμητικός ρόλος του θεσμού, το κράτος

¹⁷¹ Βλ. ΣτΕ 734/16 Ολομ., ΕΔΚΑ 2016, σελ. 91 («...Εξ άλλου, ακόμη και μετά τις ανωτέρω περικοπές, οι οποίες αθροιστικά αντιστοιχούν σε ποσοστό περίπου 34,27% του συνολικού ποσού του εφάπαξ βοηθήματος, υπολογιζομένου σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις του Ταμείου, το τελικώς καταβληθέν στην προσφεύγουσα - ενάγουσα εφάπαξ ποσό (31.267,81 ευρώ) υπερβαίνει σημαντικά τις καταβληθείσες από αυτήν εισφορές καθ' όλη τη διάρκεια της υπηρεσίας της (24.727,03 ευρώ), όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί μετά την κατά νόμο αξιοποίηση του κεφαλαίου αυτών είτε με έντοκη κατάθεσή του στην Τράπεζα της Ελλάδος ή σε ασφαλή εμπορική τράπεζα είτε με άλλη ασφαλή επένδυσή του, περαιτέρω δε μετά την τιμαριθμική αναπροσαρμογή αυτού»). Πρβλ. ένα παρόμοιο σκεπτικό στην ΣτΕ 660/16, ΕΔΚΑ, σελ. 140.

συμμετέχει άμεσα στη χρηματοδότησή του. Η μέριμνα του κράτους δεν περιορίζεται μόνο στη θεσμοθέτηση ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, αλλά επεκτείνεται και στη χρηματοδότησή του. Όσο δε ο ρόλος της κοινωνικής ασφάλισης διευρύνεται –μετατρέπόμενη σε βασική έκφραση της κοινωνικής πολιτικής– τόσο θα πρέπει οι διοχετευόμενοι κρατικοί πόροι να είναι περισσότεροι. Η κρατική χρηματοδότηση ανάγεται σε βασική αρχή της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης που απορρέει από την ίδια τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 Σ. Η τακτική συμμετοχή του κράτους αφορά μόνο τη δημόσια κύρια ασφάλιση¹⁷². Η επικουρική ασφάλιση οικοδομείται πάνω στην απουσία του κράτους από τη χρηματοδοτική της βάση –στην τακτική της μορφή κι όχι στην έκτακτη (εγγυητική). Το ύψος της κρατικής συμμετοχής στη χρηματοδότηση των φορέων της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης προσδιορίζεται εκάστοτε από τον κρατικό προϋπολογισμό, λαμβανομένων υπόψη και των διατάξεων του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού.

Η Ολομ. ΣτΕ (2287-90/15) έχει αποφανθεί ότι «η κρατική μέριμνα για την υποχρεωτική 154 κοινωνική ασφάλιση (κύρια και επικουρική) δεν εξαντλείται στην ίδρυση από το κράτος των οικείων δημοσίων φορέων, στον ορισμό των διοικούντων αυτούς οργάνων, στην άσκηση εποπτείας της δραστηριότητάς τους και της διαχείρισής της περιουσίας τους και στη θέσπιση των σχετικών κανόνων, αλλά περιλαμβάνει και τη μέριμνα για την προστασία του ασφαλιστικού τους κεφαλαίου, δηλαδή για τη βιωσιμότητά τους χάριν και των επομένων γενεών, μέριμνα η οποία εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με τη θέσπιση ρυθμίσεων για την προστασία και την αξιοποίηση της περιουσίας τους και την επωφελή διαχείριση των αποθεματικών τους, με τον καθορισμό εκάστοτε των οικείων συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων, με την πρόβλεψη κοινωνικών πόρων, και, κυρίως, με την απ' ευθείας συμμετοχή στην χρηματοδότηση των εν λόγω φορέων μέσω του κρατικού προϋπολογισμού. Και τούτο διότι, εφ' όσον καθιερώνει υποχρέωση των εργαζομένων και των εργοδοτών τους να καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές, το κράτος, ως εγγυητής, οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των παροχών και τη βιωσιμότητα των οικείων ασφαλιστικών οργανισμών (που δεν συναρτάται, αποκλειστικώς ή προεχόντως, με το ύψος των εισφορών), φέρει δε την κύρια ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους». Η ίδια θέση επιβεβαιώθηκε μεταγενέστερα κι από την Ολομ. ΣτΕ 1891/2019.

Η εγγυητική υποχρέωση του κράτους αφορά το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών. 155 Άρα, δεν περιορίζεται μόνο στην εθνική σύνταξη, αλλά αφορά και την ανταποδοτική.

¹⁷² Βλ. ΣτΕ 5024/87 Ολομ. Στην επικουρική ασφάλιση δεν ισχύει η τριμερής χρηματοδότηση (άρθρα 32 και 52 ν. 2084/92 και 37 ν. 3863/10).

Ακόμη, εκτείνεται και στη δημόσια επικουρική ασφάλιση¹⁷³ (ΣτΕ Ολομ. 1889/2019, σκ. 11). Όπως επισημαίνεται¹⁷⁴, κατά τη νομολογία, μόνο επικουρικά επέρχεται η εγγυητική ευθύνη για ελλείμματα που δεν κατέστη εφικτό να αντιμετωπιστούν έγκαιρα. Η αλήθεια είναι ότι η «εγγύηση» έχει πάντα έναν επικουρικό ρόλο σε σχέση με τις κύριες πηγές χρηματοδότησης. Εκεί, όμως, όπου, ο ρόλος του κράτους δεν είναι επικουρικός, είναι η συμμετοχή του κράτους, προκειμένου να ενισχυθεί ο κοινωνικός χαρακτήρας του θεσμού.

- 156** Ενώ ο εγγυητικός ρόλος του κράτους επιβάλλει προσωρινή κάλυψη των ελλειμμάτων του συστήματος και τη σύντομη αποκατάσταση της αναλογιστικής του ισορροπίας, η τακτική κρατική χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης απορρέει από τον πυρήνα του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντ/τος και δεν επιδέχεται συρρίκνωσης¹⁷⁵. Δεν είναι επιτρεπτό να περιοριστεί ο θεσμικός ρόλος του κράτους με αφορμή την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων των οργανισμών –κάποια δε ελλείμματα οφείλονται ακριβώς στη μη εκπλήρωση της τακτικής συμμετοχής του κράτους στη χρηματοδότηση.
- 157** Παράλληλα, η συμμετοχή του κράτους μπορεί να γίνει και εκ των υστέρων υπό μορφή έκτακτων επιχορηγήσεων, προκειμένου να καλυφθούν τα ελλείμματα των Ταμείων. Η μορφή αυτή συμμετοχής συνάδει με τον εγγυητικό ρόλο του κράτους¹⁷⁶. Από τον δημόσιο χαρακτήρα του θεσμού της ασφάλισης προκύπτει ότι το κράτος φέρει την κύρια ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων της.
- 158** Αμφίβολη είναι η συνταγματικότητα του αυτόματου μηχανισμού εξισορρόπησης των ελλειμμάτων (κλάδος ΕΤΕΑΕΠ) που επιτάσσει το εξής: Όταν οι δαπάνες υπερβαίνουν τα έσοδα, να αναπροσαρμόζονται οι παροχές του Ταμείου προς τα κάτω. Κατά τη γνώμη μας, με αυτή την πρόβλεψη αναιρείται ο εγγυητικός ρόλος του κράτους (άρθρο 22 παρ. 5) στο οποίο ανήκει η διασφάλιση της βιωσιμότητας των οικείων ασφαλιστικών οργανισμών κύριας και επικουρικής ασφάλισης¹⁷⁷. Ο αυτόματος μηχανισμός εξισορρόπησης θεωρήθηκε σύμφωνος με το Σύνταγμα (ΣτΕ Ολομ. 1889/19, σκ. 23). Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, το Κράτος έχει εγγυητική ευθύνη και σε σχέση με την επικουρική ασφάλιση. Αν δεν καταστεί δυνατόν να καλυφθούν ελλείμματα, που ενδεχομένως θα δημιουργηθούν στο μέλλον στον κλάδο επικουρικής ασφαλίσεως του ΕΤΕΑΕΠ, με την

¹⁷³ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 5024/87· Μ. Μπάκαβο, *Κοινωνική ασφάλιση μισθωτών*, 2015, σελ. 138 επ.

¹⁷⁴ Βλ. Π. Κοντογεωργοπούλου, *Παρατηρήσεις στο ΔτΚΑ 4/2020*, σελ. 758.

¹⁷⁵ Βλ. Ο. Αγγελοπούλου, *Ο «πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος» ως όριο στις περικοπές συντάξεων*, ΕΔΚΑ 2015, σελ. 464 και 465.

¹⁷⁶ Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, 1985, σελ. 182.

¹⁷⁷ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15.

ενεργοποίηση του προβλεπόμενου στο άρθρο 42 παρ. 2 ν. 4052/2012, όπως η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 96 παρ. 1 ν. 4387/2016 και διαμορφώθηκε τελικώς με το άρθρο δεύτερο παρ. 11 εδ. α' ν. 4393/2016, αυτόματου μηχανισμού εξισορροπήσεως και την εξάντληση των παρεχομένων από αυτό δυνατοτήτων, το Κράτος πρέπει να τα καλύψει, αφού η επικουρική ασφάλιση προβλέπεται, όπως και η κύρια, ως υποχρεωτική και όχι ως προαιρετική.

Κατά το ΣτΕ, η κρατική ευθύνη ενεργοποιείται μετά τον εν λόγω μηχανισμό. Η αντί- 159 φραση είναι εμφανής, γιατί ο μηχανισμός αποβλέπει στην αποτροπή του εγγυητικού ρόλου του κράτους. Το Ανώτατο Ακυρωτικό υπονοεί μάλλον ότι η εγγυητική ευθύνη καλύπτει ουσιαστικά κάποιες ολιγωρίες και καθυστερήσεις του εν λόγω μηχανισμού. Κανονικά, η εγγυητική ευθύνη του κράτους θα πρέπει να ενεργοποιείται ευθύς αμέσως με τη δημιουργία ελλειμμάτων κι όχι μετά την εξάντληση των εν λόγω μηχανισμών¹⁷⁸. Έτσι, δεν θα δημιουργείται κενό στη χρηματοδότηση της επικουρικής ασφάλισης και οι μηχανισμοί τέτοιου είδους θα καταστούν άνευ αντικειμένου¹⁷⁹.

Την προηγούμενη συνταγματική επιταγή εκφράζει νομοθετικά το άρθρο 20 ν. 160 4670/2020: «*Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, εγγυάται και διασφαλίζει την επάρκεια των παροχών κύριας και επικουρικής ασφάλισης και τη βιωσιμότητα του e-Ε.Φ.ΚΑ. Έχει εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών*». Μέχρι ποιο σημείο, όμως, οφείλει το κράτος να παρεμβαίνει για να καλύπτει τα ελλείμματα των Ταμείων; Η εγγυητική ευθύνη του κράτους δεν μπορεί να περιοριστεί εκ των υστέρων. Το ερώτημα, όμως, είναι αν μπορεί να οριοθετηθεί εκ των προτέρων. Μια τέτοια οροφή τέθηκε πρόσφατα από τον ίδιο τον νομοθέτη. Σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 5 ν. 4387/16¹⁸⁰—όπως διατηρήθηκε από άρθρο 25 ν. 4670/20—, το ύψος των δαπανών για συντάξεις, προβαλλόμενο έως το έτος 2060, δεν πρέπει να υπερβαίνει 2,5% ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, με έτος αναφοράς

¹⁷⁸ Βλ. Σ. Πετροπουλάκο, *Η νομολογιακή οριοθέτηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης μέσα από τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1889 – 1891/2019*, ΕφημΔΔ 5/2019, σελ. 550.

¹⁷⁹ Βλ. Β. Κουμαριανό, *Εφαρμόζοντας «αυτόματους πιλότους» στην ελληνική συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση. Η διαχείριση της συνταξιοδοτικής κρίσης εις βάρος των αρχών της κοινωνικής ασφάλισης*, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη 2022 17 (1), 37-52.

¹⁸⁰ Ο καθορισμός ενός ορίου στη χρηματοδότηση των συντάξεων από το κράτος ήταν η αφετηριακή επιλογή της δημοσιονομικής προσαρμογής των Μνημονίων. Ως κύριο μέλημα πρόβαλε η ανάγκη της στεγανοποίησης του κρατικού προϋπολογισμού απέναντι στη διόγκωση του ασφαλιστικού ζητήματος. Αυτό που ενδιέφερε πρωτίστως, ήταν η αποφυγή μιας απερίοριστης κρατικής παρέμβασης για κάλυψη των ελλειμμάτων των Ταμείων, η οποία θα υπονόμειε διαρκώς την πραγματοποίηση των λοιπών κρατικών σκοπών και την ισορροπία του κρατικού προϋπολογισμού.

το 2009¹⁸¹. Και πάλι όμως η υπέρβαση του καθορισθέντος ορίου δεν σημαίνει ότι το κράτος δεν υποχρεούται να καλύψει το δημιουργηθέν κενό στη χρηματοδότηση των δημόσιων φορέων.

- 161** Επειδή η παρέμβαση του Κράτους για τη διάσωση του ασφαλιστικού συστήματος επιβαρύνει τα δημόσια οικονομικά, καταλήγει να γεννά και να επιτείνει ένα άλλο, εξίσου οξύ, πρόβλημα, εκείνο των δημοσίων ελλειμμάτων. Η κάλυψη των ελλειμμάτων των Ταμείων θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως δημόσιο βάρος και να επιλυθεί με βάση τον συνταγματικό κανόνα της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 5). Πάντως, το ανώτατο όριο (άρθρο 14 παρ. 4 ν. 4387/16) δεν μπορεί να μειωθεί σε τέτοιο βαθμό που να μην εκπληρώνεται η κρατική υποχρέωση. Η εξασφάλιση ικανοποιητικού επιπέδου κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί συνταγματική υποχρέωση του Κράτους, η οποία εκπληρώνεται με την στο κατάλληλο εκάστοτε ύψος χρηματοδότηση από το Κράτος του ασφαλιστικού συστήματος, δηλαδή σε τέτοιο βαθμό που να επιτρέπει τη χορήγηση αντίστοιχου (ικανοποιητικού) επιπέδου ασφαλιστικών παροχών¹⁸².

6. Αυτοδιοίκηση

- 162** Οι συμμετοχικές διαδικασίες αποτελούν το ενδεικνυόμενο αντίδοτο στη γραφειοκρατική δομή της κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικότερα, τα κοινωνικά δικαιώματα εμπεριέχουν μια διαδικαστική διάσταση (*status activus processualis*) που είναι ικανή να ενδυναμώσει το ουσιαστικό τους περιεχόμενο. Η συμμετοχή των ασφαλισμένων στη λήψη των αποφάσεων συμβάλλει στην πρόληψη των συγκρούσεων στο εσωτερικό των Ταμείων και εν τέλει προσφέρει μια δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεών τους.
- 163** Στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντ/τος εδραιώνεται η συμμετοχή των εκπροσώπων των ασφαλισμένων σε συλλογικά όργανα της διοίκησης των φορέων, ως δομικό χαρακτηριστικό ενός κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, όπως παρουσιάζεται πρωτίστως το ελληνικό, το οποίο αντλεί τους πόρους του από τις ασφαλιστικές εισφορές και συνδέει την παρεχόμενη προστασία με την άσκηση ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητας. Η συμμετοχή των ασφαλισμένων ενισχύεται και από το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5 παρ. 1), από την προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1), καθώς και από τη

¹⁸¹ Παρόμοια διάταξη ήταν εκείνη του άρθρου 11, παρ. 2 ν. 3863/10. Πρβλ. ΣτΕ 3410/14, ΔΕΝ 2014, σελ. 1438, ΣτΕ 3663/14, ΔΕΝ 2014, σελ. 1511.

¹⁸² Βλ. μιοψ. ΣτΕ 3410/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 905.

δημοκρατική αρχή. Η ιστορική παράδοση έχει διαπλάσει στην Ελλάδα τη συμμετοχή ως τριμερή συνεργασία των ασφαλισμένων (συνταξιούχων), των εργοδοτών και του κράτους¹⁸³.

Η εκπροσώπηση για να διατηρήσει την αξία της οφείλει να στηρίζεται στην εκλογή 164 των αντιπροσώπων στα συλλογικά όργανα απευθείας από τους ασφαλισμένους¹⁸⁴. Η εκπροσώπηση παραμένει γνήσια και στην περίπτωση που οι εκπρόσωποι υποδεικνύονται από αντιπροσωπευτικές επαγγελματικές ή συνδικαλιστικές οργανώσεις. Ακόμη, η εμπλοκή των εκπροσώπων θα πρέπει να οδηγεί στην αυτοκυβέρνηση μέσω πλειοψηφικής και όχι απλής συμμετοχής.

Η νομολογία πάντως του ΣτΕ δεν φαίνεται να συμμερίζεται τις ιδέες της κοινωνικής 165 δημοκρατίας· λ.χ. δεν έκανε δεκτή τη συνταγματική κατοχύρωση της πλειοψηφικής συμμετοχής των ασφαλισμένων στα συλλογικά όργανα των φορέων¹⁸⁵, ενώ έκρινε ότι η επιλογή των οργανώσεων που θα υποδείξουν τους εκπροσώπους τους απόκειται στην ελεύθερη κρίση του Υπουργού¹⁸⁶. Το Ανώτατο Ακυρωτικό δέχθηκε ότι ο νομοθέτης δεν κωλύεται από το άρθρο 22 παρ. 5 να περιορίσει τη συμμετοχή των εκπροσώπων των ασφαλισμένων και συνταξιούχων στο Διοικητικό Συμβούλιο του φορέα¹⁸⁷.

7. Η επέμβαση του νομοθέτη στις οργανωτικές δομές των φορέων (ενοποίηση των φορέων)

Οι δομές του ασφαλιστικού συστήματος παραμένουν ένα ανοικτό νομοθετικό ζήτημα. 166 Όπως δέχεται το ΣτΕ, υφίσταται ευχέρεια του νομοθέτη να ιδρύει, να αναδιοργανώνει και να καταργεί νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με σκοπό την προσαρμογή, μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της κρατικής οργάνωσης, προς τις συνθήκες και τις ανάγκες που επικρατούν κάθε φορά¹⁸⁸. Ο κοινός νομοθέτης πρέπει, ωστόσο, να επιδεικνύει μια συνέπεια κατά την παρέμβασή του σε αυτές. Γενικά, επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία των φορέων, καθώς και η

¹⁸³ Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, σελ. 81· Γ. Ψηλού, *Η εκπροσώπηση των ασφαλισμένων στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης*, Συνδ.Επιθ. 1985, σελ. 23).

¹⁸⁴ Συχνά, ο νομοθέτης επιλέγει ένα σύστημα εκπροσώπησης, όπως επιλογή από πίνακα, που οδηγεί στην εικονικότητα των συμμετοχικών διαδικασιών. Βλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, σελ. 138 και 139.

¹⁸⁵ Βλ. ΣτΕ 2692/93, ΤοΣ 1994, σελ. 895 (συνταγματικότητα άρθρου 87 παρ. 2 ν. 1892/90).

¹⁸⁶ Βλ. ΣτΕ 1314/65 Ολομ., ΕΔΚΑ Ζ', σελ. 418.

¹⁸⁷ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2689-2692/93.

¹⁸⁸ Βλ. ΣτΕ 960/17, ΣτΕ 5024/87 Ολομ.

παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου^{189,190}. Η συνταγματική επιταγή ορθολογικής και αποτελεσματικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, την οποία διατύπωσε η απόφαση της Ολομ. ΣτΕ 3354/13, επιτείνεται στην περίπτωση της κοινωνικής ασφάλισης¹⁹¹. Ο κοινωνικός σκοπός είναι εκείνος που προσδιορίζει τελικά το νόημα της συνεκτικότητας και της ορθολογικότητας της νομοθετικής παρέμβασης. Μη ορθολογικές λύσεις είναι κατεξοχήν αντικοινωνικές. Εξάλλου, ο ίδιος ο νομοθέτης φέρει το βάρος της προσήκουσας τεκμηρίωσης της συμβατότητας του νόμου προς τα προηγούμενα κριτήρια.

- 167** Μπορεί το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντ/τος να αναγνωρίζει, κατ' αρχήν, στον νομοθέτη ευρεία περιθώρια «ελευθερίας», μην επιβάλλοντας περιορισμούς ως προς τον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που θα καταστούν φορείς δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης¹⁹², δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι η εν λόγω ευχέρειά του μπορεί να ασκηθεί σε βάρος άλλων συνταγματικών διατάξεων και αρχών, ιδίως σε βάρος των αρχών της ισότητας, του κράτους δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας¹⁹³.
- 168** Σε επίπεδο συγχώνευσης ή ομαδοποίησης των Ταμείων, η αρχή της ισότητας παραβιάζεται όταν με τις συγχωνεύσεις ή ομαδοποιήσεις δημιουργείται ένα ενιαίο οργανωτικό σχήμα για ασφαλιστικούς φορείς, ασφαλισμένους και συνταξιούχους που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες. Πιο συγκεκριμένα, «διαφορετικές συνθήκες» για

¹⁸⁹ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Η διαδοχή των δημοσίων νομικών προσώπων*, ΕφημΔΔ 4/2008, σελ. 575. Η ορθολογικότητα των νομοθετικών αποφάσεων δεν ελέγχεται μόνο στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας. Για την ανάγκη συνοχής και συστηματικότητας των εθνικών ρυθμίσεων ως προϋπόθεσης της καταλληλότητας προς επίτευξη του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού, βλ. Α. Πετρόγλου, ΕΔΚΑ 2011, σελ. 184.

¹⁹⁰ Μια «ανέντιμη» νομοθετική διαδικασία –όπως ήταν, κατά την άποψη μας, η διοικητική ενοποίηση που δεν συνοδευόταν από μια ουσιαστική πλευρά (ν. 3655/08)– επιφέρει πλήγμα στην αρχή της ισότητας. Το ανέντιμο στην περίπτωση αυτή βρισκόταν στο ότι ενδόμυχος σκοπός του νομοθέτη ήταν η αξιοποίηση των αποθεματικών των υγιών Ταμείων για τη σωτηρία των ελλειμματικών Ταμείων.

¹⁹¹ Δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του, ωστόσο οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει αφενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου (ΣτΕ Ολομ. 3354/13).

¹⁹² Βλ. ΣτΕ 3099/01 Ολομ., ΕΔΚΑ ΜΓ', σελ. 747· ΣτΕ 3969/03, ΤοΣ 2/2006, σελ. 579 με παρατηρήσεις Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη.

¹⁹³ Μια αντίστοιχη θέση γίνεται δεκτή κι από τη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, BVefGE 64, 87.

τα ταμεία αποτελεί το γεγονός ότι συγχωνεύονται εύρωστα Ταμεία με μη βιώσιμα. Από τη συνδυαστική ερμηνεία των άρθρων 22 παρ. 5 και 4 παρ. 1 του Συντ/τος προκύπτει ότι *είναι επιτρεπτή η συγχώνευση μόνο ομοιογενών ασφαλιστικών φορέων –δηλαδή φορέων που στηρίζονται σε παραπλήσιες οργανωτικές αρχές– που βρίσκονται σε παραπλήσιο επίπεδο βιωσιμότητας*. Η άποψη αυτή καταγράφηκε ως μειοψηφούσα γνώμη της Ολομελείας του ΣτΕ 3099/01¹⁹⁴.

Κατά τη διαδικασία διοικητικής αναδιάρθρωσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δεν μπορεί να υφίσταται θυσίες μια ομάδα μόνο ασφαλισμένων. Το βάρος της ενοποίησης του συστήματος και της διασφάλισης της συνολικής βιωσιμότητάς του δεν μπορεί να μετατεθεί στο σχηματισθέν κεφάλαιο από εισφορές των ασφαλισμένων μιας ή ορισμένων αποκλειστικά επαγγελματικών κατηγοριών. Δεν μπορεί ένα Ταμείο που παρέμεινε βιώσιμο, λόγω χαμηλών παροχών, να αναλάβει το βάρος της συγχώνευσης άλλου Ταμείου που έγινε προβληματικό, λόγω χορήγησης παροχών που δεν ανταποκρίνονταν στις πραγματικές οικονομικές του δυνατότητες¹⁹⁵. Γενικά, οι ρυθμίσεις που αντιμετωπίζουν κατά τρόπο ενιαίο τους συνταξιούχους και ασφαλισμένους όλων συλλήβδην των φορέων ασφάλισης, ασυνδέτως προς την οικονομική κατάσταση εκάστου συγκεκριμένου φορέα και των αναλογιστικών δεδομένων αυτού, αντίκεινται στα άρθρα 4 παρ. 1 και 22 παρ. 5 Συντ/τος¹⁹⁶.

Καμία αναδιοργάνωση του συστήματος ή επίλυση οικονομικού αδιεξόδου δεν μπορεί να δικαιολογήσει την προσβολή της αρχής της ισότητας, καθώς και του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντ/τος¹⁹⁷. Δεν συνιστά λόγο κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε κάμψη της ισότητας η κάλυψη των ελλειμμάτων ενός φορέα με την επιβάρυνση των ασφαλισμένων άλλου φορέα¹⁹⁸. Η κάλυψη των ελλειμμάτων του συγχωνευθέντος ταμείου απόκειται στον νομοθέτη με τη χορήγηση σχετικών κρα-

¹⁹⁴ Βλ. ΕΔΚΑ ΜΓ', σελ. 746· Ξ. Κοντιάδη, *Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντ/τος*, ΕΔΚΑ ΜΔ', σελ. 177· Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβάνη, *Οι ενοποιήσεις των ασφαλιστικών οργανισμών*, ΕΔΚΑ 2008, σελ. 181.

¹⁹⁵ Το ταμειακό συμφέρον των φορέων (ή του Δημοσίου) δεν δικαιολογεί την άνιση μεταχείριση, αφού ταυτίζεται με το αποτέλεσμα της ανισότητας, την εξοικονόμηση πόρων, μη εξομοιούμενο – κατά τη νομολογία– με το γενικότερο ή δημόσιο συμφέρον.

¹⁹⁶ Βλ. και άρθρο 4 παρ. 5 (ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών), μειοψ. στη ΣτΕ Ολομ. 668/12, ΔΕΝ 68/2012, σελ. 329.

¹⁹⁷ Βλ. Παπαϊωάννου, *Το Σύνταγμα και η μείωση της κρατικής προστασίας στο χώρο των κοινωνικών ασφαλίσεων*, ΕΔΚΑ 1991, σελ. 739.

¹⁹⁸ Έτσι, είχε κριθεί ότι η ανάγκη διαφύλαξης της οικονομικής σταθερότητας του ασφαλιστικού φορέα δεν αποτελεί λόγο για παρέκκλιση από την εφαρμογή της αρχής της ισότητας (Α.Π. 567/86 Ολομ., ΤοΣ 1987, σελ. 512).

τικών επιχορηγήσεων¹⁹⁹, κι όχι στους ασφαλισμένους του βιώσιμου Ταμείου. Μόνο με κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση μπορεί ο νομοθέτης να αναβαθμίσει την κατάσταση ασφαλισμένων υστερούντων έναντι των άλλων²⁰⁰ ή να καλύψει τη διαφορά βιωσιμότητας ενοποιούμενων Ταμείων²⁰¹.

- 171 Από την πλευρά της, η κρατούσα άποψη στη νομολογία αναγνωρίζει στον νομοθέτη την ευχέρεια να ενοποιήσει ένα βιώσιμο μ' ένα μη βιώσιμο ταμείο, χωρίς να διαγιγνώσκει σε μια τέτοια επιλογή ζήτημα αντίθεσης στην αρχή της ισότητας²⁰². Η θέση αυτή τοποθετείται στη φυσική προέκταση της σταθερής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας που εγκαινιάστηκε με την απόφαση της Ολομ. 5024/87, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 22 παρ. 5 δεν επιβάλλει κανέναν περιορισμό ως προς τον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των νομικών προσώπων που θα καταστούν οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης²⁰³. Η προηγούμενη οπτική παραβλέπει ότι το οργανωτικό ζήτημα έχει άμεσες επιπτώσεις στο επίπεδο προστασίας των ασφαλισμένων, δηλαδή στο ουσιαστικό μέρος της κοινωνικής ασφάλισης.
- 172 Πράγματι, η προσβολή της συλλογικής διάστασης του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις και στην υποκειμενική του πλευρά. Μια θεσμική επιλογή του νομοθέτη ως προς τις οργανωτικές δομές του συστήματος που αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας και στην κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντ/τος κρατική υποχρέωση μέριμνας για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων είναι συγχρόνως αντίθετη και στην υποκειμενική (ατομική) διάσταση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, στον βαθμό που μειώνει ή απειλεί να μειώσει την ασφαλιστική κάλυψη μιας κατηγορίας εργαζομένων²⁰⁴.
- 173 Το ΣτΕ συνέδεσε το οργανωτικό ζήτημα με τη βιωσιμότητα των φορέων. Ειδικότερα, αποφάνθηκε ορθώς ότι για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας της κοινωνικής ασφάλισης, όταν επέρχονται νομοθετικές επιλογές με τις οποίες επιβαρύνονται οικονομικώς ασφαλιστικοί οργανισμοί, όπως μετά τη συγχώνευση τέτοιων οργανισμών, για την

¹⁹⁹ Βλ. ΕλΣυν Πρακτικό IV Τμήματος της Συνεδρίασης 16/01.06.1999, ΕΔΚΑ 2000, σελ. 283· ΕλΣυν 34/99 Πρακτικό IV Τμήματος, ΔΕΝ 56/2000, σελ. 1222.

²⁰⁰ Βλ. ΣτΕ 92/01, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 102 (105).

²⁰¹ Αν τηρηθεί αυτός ο όρος δεν δημιουργείται πρόβλημα προσβολής της ισότητας. Βλ. Α. Στεργίου, *Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση*, ΕΔΚΑ 2005, σελ. 168-171.

²⁰² Βλ. ΣτΕ 3099/01 Ολομ., ΕΔΚΑ ΜΓ'(2001), σελ. 746.

²⁰³ Βλ. ΣτΕ 5024/87 Ολομ., ΕΔΚΑ Α' (1988), σελ. 234, ΣτΕ 2690/93 Ολομ., ΤοΣ 2/2006, σελ. 579· ΣτΕ 3099/01 Ολομ.

²⁰⁴ Βλ. ΤριμΔιοικΠρωτΒόλου 83/04, ΕΔΚΑ ΜΗ', σελ. 380 (382) (κατηγορία εργαζομένων που είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένοι, λόγω της φύσης της εργασίας, σε αυξημένους κινδύνους).

ένταξη νέων κατηγοριών ασφαλισμένων σε αυτούς, απαιτείται η ύπαρξη ειδικών προβλέψεων σχετικά με το πόθεν οι ανωτέρω οργανισμοί θα προσπορίζονται τους αναγκαίους πόρους²⁰⁵.

8. Το μονοπώλιο του κράτους ως προς την υποχρεωτική (δημόσια) κοινωνική ασφάλιση

Το ΣτΕ, ακολουθώντας μια οργανική προσέγγιση²⁰⁶, έχει αποφανθεί, με την 174 απόφαση Ολ. 5024/87, ότι ο νόμος οφείλει να καθιστά φορέα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης μόνο το κράτος ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που κι αυτά είναι δημόσιες υπηρεσίες καθ' ύλην όμως αποκεντρωμένες²⁰⁷. *Είτε ως κύρια, είτε ως επικουρική η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση έχει εξαιρεθεί από τον χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας*. Επομένως, κατά το Ανώτατο Ακυρωτικό, το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. αναφέρεται μόνο στην υποχρεωτική (δημόσια) κοινωνική ασφάλιση.

Η κρατική εξουσία κατέχει το μονοπώλιο της κύριας και επικουρικής υποχρεωτικής (δημόσιας) κοινωνικής ασφάλισης κι αυτό έχει διεισδύσει στον πυρήνα του δικαιώματος [άρθρο 22 παρ. 5 Σ]²⁰⁸. Ωστόσο, αν θεωρήσουμε την κοινωνική ασφάλιση μ' έναν ευρύτερο λειτουργικό τρόπο (ως μηχανισμό κοινωνικής αλληλεγγύης) και δεν την περιορίσουμε μόνο στη δημόσια, τότε το κράτος δεν κατέχει το μονοπώλιό της²⁰⁹. Σύμφωνα με αυτή την οπτική, φορείς κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να είναι εξίσου ΝΠΙΔ – εννοείται μη κερδοσκοπικού σκοπού. Μάλιστα, το κράτος οφείλει, για την

²⁰⁵ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2199/10, Νο 13.

²⁰⁶ Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Η επικουρική κοινωνική ασφάλιση στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο του ανταγωνισμού*, 2002, σελ. 81.

²⁰⁷ Ως ratio της εξαίρεσης παρουσιάζεται από την απόφαση της Ολομέλειας η ανάγκη προστασίας των ασφαλισμένων από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που απορρέουν από τη λειτουργία των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιριών. Η αιτιολογία είναι αίολη κι ανεπαρκής. Η επίκληση του ανωτέρω λόγου δεν είναι αυτό που διαφοροποιεί πρωτίστως τη δημόσια από την ιδιωτική κοινωνική ασφάλιση, ενώ η ανάγκη διαφύλαξης του κεφαλαίου των εισφορών θα πρέπει να ενεργοποιεί τη νομοθετική μέριμνα και στην περίπτωση των ιδιωτικών ασφαλιστικών φορέων – βέβαια, ως προς τους ιδιωτικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς, ο ρόλος του νομοθέτη περιορίζεται σ' εκείνον του θεσμικού πλαισιώματος κι όχι της κάλυψης των όποιων ελλειμμάτων.

²⁰⁸ Από αυτή την άποψη η απόφαση της Ολομ. του ΣτΕ 5024/87 έχει διαγράψει τα όρια της αποκλειστικότητας του κράτους. Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 349.

²⁰⁹ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος*, ΕΔΚΑ ΜΔ', σελ. 174.

εξυπηρέτηση του στόχου της κοινωνικής ασφάλισης, να ενθαρρύνει τη δράση τους²¹⁰. Προς την κατεύθυνση της συνύπαρξης δημόσιων και ιδιωτικών κοινωνικών φορέων συνηγορεί και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (άρθρα 11, 13 και 14)²¹¹.

- 176** Η κοινωνική ασφάλιση δεν ταυτίζεται με τη δημόσια κοινωνική ασφάλιση. Κοινωνικό σημαίνει κάτι που διαφεύγει της οικονομίας της αγοράς, μια δραστηριότητα που δεν ασκείται με μεθόδους προσπορισμού κέρδους. Το κοινωνικό έχει συλλογικό χαρακτήρα και οι στόχοι του είναι ανθρωπιστικοί με την έννοια ότι συμβάλλει –με το κατάλληλο οργανωτικό σχήμα– στην ανάπτυξη της πρόνοιας του ατόμου. Το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ/τος προκρίνει την προστασία ενός στόχου: την κοινωνική κάλυψη των συνεπειών (της μείωσης των εισοδημάτων από εργασία) από την επέλευση κοινωνικών (ασφαλιστικών) κινδύνων. Ό,τι εμπίπτει στον στόχο, εμπίπτει και στην κανονιστική εμβέλεια του άρθρου αυτού.
- 177** Ο ΕΔΟΕΑΠ (Ενιαίος Δημοσιογραφικός Οργανισμός Επικουρικής Ασφαλίσεως και Περιθάλψεως), για παράδειγμα, αν και έχει τη μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, επιδιώκει σύμφωνα με το καταστατικό του σκοπό επικουρικής ασφάλισης που εμπίπτει στο άρθρο 22 παρ. 5 του Σ.²¹² Το Σύνταγμα αφήνει ελεύθερη την προαιρετική (ιδιωτική) κοινωνική ασφάλιση, τη θέτει στη διάθεση των ενδιαφερομένων (άρθρο 12 Συντ/τος). *Το άρθρο 22 παρ. 5 όχι μόνο δεν την απαγορεύει, αλλά την καλύπτει*²¹³, πάντα εφόσον έχει κοινωνικό χαρακτήρα.
- 178** Έτσι, με δημόσιους φορείς εξομοιώνονται και οι ιδιωτικοί ασφαλιστικοί οργανισμοί, τους οποίους ο νομοθέτης αντιμετώπισε ενίοτε ως φορείς *ομολόγους της δημόσιας υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης* (συνήθως, της υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης)²¹⁴. Πράγματι, η δράση ορισμένων αλληλοβοηθητικών (επικουρικών) ταμείων εξομοιώθηκε από τον νομοθέτη με εκείνη των δημόσιων ασφαλιστικών οργανισμών, αφού εξυπηρετούσαν δημόσιους σκοπούς όπως είναι η χορήγηση επικουρικών συντάξεων (σε υποκατάσταση της παρεχόμενης από το κράτος επικουρικής ασφάλισης). Ενδεικτική της νομοθετικής αντιμετώπισης των αλληλοβοηθητικών

²¹⁰ Βλ. Π. Παραρά, *Οι φορείς των κοινωνικών παροχών*, ΤοΣ 1991, σελ. 12.

²¹¹ Το άρθρο 4 παρ. 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του 1988 για τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη προβλέπει τη συνεργασία δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας του δικαιώματος των ηλικιωμένων για κοινωνική προστασία.

²¹² Βλ. ΣτΕ 4283/88, ΕΔΚΑ ΛΑ', σελ. 89. Πρβλ. Α.Π. 1511/92, ΔΕΝ 49, σελ. 356.

²¹³ Βλ. αντίθετα ΣτΕ 2199/10 Ολομ. που δέχεται ότι το άρθρο 22 παρ. 5 αναφέρεται μόνο στην υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση (ΝΠΔΔ).

²¹⁴ Βλ. ΣτΕ 2199/10 Ολομ., ΕΔΔΔΔ 4/2010, σελ. 917.

ταμείων είναι η εξαίρεση των προσώπων που ασφαλίζονται στα ταμεία αυτά από τον γενικό φορέα επικουρικής ασφάλισης μισθωτών (άρθρο 18 ν. 1902/90)²¹⁵.

Η ελευθερία του νομοθέτη για ρυθμιστική παρέμβαση εκτείνεται και στους ασφαλιστι- 179
κούς φορείς που λειτουργούν υπό μορφή σωματείου ή ενώσεως προσώπων. Το κράτος
μπορεί να παρεμβαίνει στους ιδιωτικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς που υπηρετούν
το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή έχουν μια κοινωνική αποστολή. Ειδικότερα, επιτρέπεται
στον κοινό νομοθέτη να επεμβαίνει στις συμφωνίες των ενδιαφερομένων που απο-
τελούν τη βάση λειτουργίας του συστήματος προαιρετικής κοινωνικής ασφάλισης και
να επιβάλλει ρυθμίσεις που τροποποιούν ή παραμερίζουν όρους των συμφωνιών
αυτών, ιδίως όταν πρόκειται για οργανισμούς που λειτουργούν μεν ως πρόσωπα
ιδιωτικού δικαίου, αντλούν όμως τα έσοδά τους από εργοδοτικές εισφορές και άλλους
*κοινωνικούς πόρους ή επιχορηγήσεις*²¹⁶.

Ο περιορισμός της αυτονομίας των ιδιωτικών φορέων κρίθηκε από τη νομολογία 180
ως συνταγματικός²¹⁷, στον βαθμό που οι φορείς αυτοί υποκαθιστούσαν αντίστοιχους
δημόσιους φορείς στην κοινωνική ασφάλιση²¹⁸. Όλα τα εν δυνάμει εμπόδια παραμε-
ρίστηκαν. Έγινε δεκτό από τη νομολογία ότι: α) Η νομοθετική παρέμβαση –μάλιστα, σε
βαθμό που αναιρεί ουσιαστικά την καταστατική ελευθερία των ιδιωτικών φορέων–
δεν προσκρούει στα άρθρα 12 παρ. 1 και 23 παρ. 1 Σ., και β) το άρθρο 22 παρ. 5 Σ.
θέτει την κοινωνική ασφάλιση υπό την μέριμνα του κράτους, χωρίς διάκριση μεταξύ
προαιρετικής ασφάλισης που έχει ως βάση τη συμφωνία των ενδιαφερομένων, και
της υποχρεωτικής (ΣτΕ Ολ. 5024/1987).

²¹⁵ Βλ. κι άλλες σχετικές ενδείξεις όπως αναφέρονται στη ΣτΕ 2199/10 Ολομ.

²¹⁶ Βλ. ΑΠ 1638/91, ΕΔΚΑ ΛΕ', σελ. 475 και 476.

²¹⁷ Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2198/2010, Α.Π. Ολομ. 9/12· Γ. Λεβέντη/Γ. Ψηλού, *Τα ταμεία αλληλοβοηθείας μετά την πρόσφατη αναμόρφωση της νομοθεσίας των κοινωνικών ασφαλίσεων*, ΔΕΝ 1994, σελ. 833 επ.

²¹⁸ Βλ. Α.Π. 1638/91, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 475 (διαδοχική ασφάλιση).