



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΩΣ ΔΗΜΟΣΙΑ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

**Ο ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ**

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ: ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ κ. Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ

ΒΑΣΙΛΑΚΗ ΣΟΦΙΑ

ΑΜ: 7115Μ037

ΑΘΗΝΑ 2016

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαιτέρως την επιβλέπουσα της διπλωματικής εργασίας κ. Σ. Κτιστάκη, τόσο για πολύτιμη βοήθεια που μου προσέφερε καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησής της με τις χρήσιμες συμβουλές και τη σωστή καθοδήγησή της, όσο και για το γεγονός ότι οι διαλέξεις της αποτέλεσαν την έμπνευση για την ενασχόληση μου με το συγκεκριμένο θέμα.

Επίσης θέλω να ευχαριστήσω την Προϊσταμένη μου, Νικολέττα, και τους συναδέλφους μου Ελένη, Βασίλη και Νίκο για την άριστη συνεργασία και στήριξη καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών ώστε να μην διαταραχτεί η καλή λειτουργία του Τμήματος. Πολλές ευχαριστίες και στη συνάδελφο και χρόνια φίλη, Χριστίνα Δρούτσα, για τη συνεργασία που είχαμε κατά τη φοίτηση στο πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θέλω να εκφράσω προς την οικογένειά μου και τον Δαμιανό για την διαχρονική συμπαράστασή τους και την στήριξη των επιλογών μου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα κοινωνικά δικαιώματα, ονομαζόμενα και δικαιώματα «δεύτερης γενιάς», εμφανίστηκαν και καθιερώθηκαν με την αλλαγή της αντίληψης για τον ρόλο το κράτους. Το κράτος δεν θα έπρεπε απλά να απέχει από την ατομική και οικονομική σφαίρα, αλλά, αντιθέτως, θα έπρεπε να αποκτήσει έναν παρεμβατικό ρόλο για να διορθώσει τις αποτυχίες της αγοράς. Ο νέος αυτός ρόλος του κράτους πήρε τη μορφή της θεσμοθέτησης και προστασίας μιας σειράς κοινωνικών δικαιωμάτων. Στα μέσα της δεκαετίας του 1970, λόγω της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, οι απόψεις για τον ρόλο του κράτους αναθεωρήθηκαν και η ευρεία προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων αντιμετωπίστηκε σαν ένα εμπόδιο για την οικονομική ανάπτυξη.

Με την παρούσα οικονομική κρίση ο παρεμβατικός χαρακτήρας του κράτους τίθεται πάλι υπό αμφισβήτηση και μαζί με αυτόν και η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι δημόσιες πολιτικές που συνδέονται με την απόλαυση κοινωνικών δικαιωμάτων έρχονται σε σύγκρουση με την συστατική δημοσιονομική πολιτική και πολύ συχνά υποχωρούν σε μεγάλο βαθμό χάριν αυτής. Κάτι ανάλογο έχει συμβεί και αναφορικά με το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, το οποίο, από το 2010 που η Ελληνική Κυβέρνηση υπέγραψε το πρώτο μνημόνιο, έχει υποστεί αλλεπάλληλους περιορισμούς.

Με την παρούσα εργασία γίνεται μια προσπάθεια προσδιορισμού της έκτασης του περιορισμού που έχει επιβληθεί στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση από το πρώτο μνημόνιο μέχρι σήμερα, με την μελέτη πρώτα της σχετικής θεωρίας και στη συνέχεια της σχετικής νομοθεσίας και νομολογίας. Έτσι, στα συμπεράσματα θα προσδιοριστεί μέχρι ποιου σημείου είναι ανεκτός ο περιορισμός του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση και υπό ποιες προϋποθέσεις.

ABSTRACT

Social rights, also referred to as “second generation” rights, first appeared and were established when the perception of the role of the State changed. The State should not just refrain from the individual and economic sphere, instead, it should intervene in order to correct market failures. This new role of the State took the form of institutionalisation and protection of a series of social rights. In the mid ‘70s, due to extended economic crisis, the perception of the State’s role was revised again and the extensive protection of social rights was perceived as an obstacle to economic development.

Current economic crisis challenges once more the need for State intervention, as well as the protection of social rights. Public policies related to social rights come into conflict with restrictive fiscal policy and often recede for the sake of it. Something similar has happened regarding the right to social security, which, since 2010 when the Greek Government signed and issued the first Memorandum, has suffered successive downgradings.

This paper attempts to identify the extent of the restriction imposed on the right to social security since the first Memorandum, through the study of the relevant theory, legislation and case law. Concluding, it will be determined to what extent and under which conditions this restriction is acceptable.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
ABSTRACT	4
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ – ΣΚΟΠΟΣ – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ	8
ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ.....	13
1.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	13
1.1.1 Η έννοια της δημόσιας πολιτικής και η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων ως δημόσια πολιτική.....	13
1.1.2 Το δημόσιο συμφέρον	16
1.1.3 Η αρχή της αναλογικότητας.....	18
1.2 Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	19
1.3 ΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ	21
1.4 Η ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ.....	24
2.1 ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΓΕΝΙΚΩΣ	24
2.1.1 Τα χαρακτηριστικά και η φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων.....	24
2.1.2 Το κοινωνικό κεκτημένο	26
2.1.3 Φορείς και αποδέκτες των κοινωνικών δικαιωμάτων	27
2.2 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ	28
2.2.1 Η φύση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση	28
2.2.2 Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση	29
2.2.3 Το σχετικό κοινωνικό κεκτημένο του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.....	30
2.2.4 Οι κοινωνικοασφαλιστικές παροχές ως περιουσιακά στοιχεία	32
2.2.5 Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.....	33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ.....	35
3.1 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ, ΟΙ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΕΣ ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ	35
3.2 ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	35
3.2.1 Οι αλλαγές των νόμων 3863 και 3865/2010	36
3.2.2 Άλλες νομοθετικές αλλαγές μέχρι το δεύτερο μνημόνιο	40
3.2.3 Η θέση των δύο Ανώτατων Δικαστηρίων αναφορικά με τους Ν. 3845, 3863 και 3865/2010 και 4024/2011	41
3.3 ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΝΕΕΣ ΠΕΡΙΚΟΠΕΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ.....	45
3.3.1 Οι αλλαγές των Ν. 4051 και 4093/2012	46
3.3.2 Άλλες νομοθετικές αλλαγές μέχρι το τρίτο μνημόνιο	48
3.3.3 Η θέση των δύο Ανώτατων Δικαστηρίων αναφορικά με τους Ν. 4051 και 4093/2012	49
3.4 ΤΟ ΤΡΙΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	54

3.4.1 Οι αλλαγές των Ν. 4336/2015 και 4387/2016.....	55
3.4.2 Η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τον Ν. 4387/2016	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - Ο ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟΥΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	66
4.1 Το ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΩΣ ΟΡΙΟ ΣΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	66
4.2 Το ΤΑΜΙΕΥΤΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ Η ΜΕΤΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ..	67
4.3 Το ΕΝΤΟΝΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΩΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΗ ΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	69
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	72
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	76

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν	ΙΚΑ-ΕΤΑΜ:	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
άρ.:	Άρθρο	ΜΤΠΥ:	Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων
εδ.:	Εδάφιο	Ν.:	Νόμος
ΕΔΔΑ:	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	NAT:	Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο
ΕΣΔΑ:	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών	ΝΠΔΔ:	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΕΜΣ:	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης	Ολομ.:	Ολομέλεια
ΕΤΕΑ:	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης	ΟΤΑ:	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΤΕΑΕΠ:	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών	παρ.:	Παράγραφος
ΕΤΧΣ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας	περ.:	περίπτωση
ΕΦΚΑ:	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης	ΠΠΠ:	Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ
		ΣτΕ:	Συμβούλιο της Επικρατείας
		ΦΕΚ:	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
		NCD:	Notional Defined Contributions

Προβληματική – Σκοπός – Μεθοδολογία

Το 2010 η Ελλάδα εισήχθη σε μία περίοδο βαθύτατης οικονομικής κρίσης, ως απόρροια του ωστικού κύματος από το ξέσπασμα της Αμερικανικής κρίσης του 2008. Πλήθος συστημικών, δημοσιονομικών και οικονομικών προβλημάτων αναδύθηκαν απειλητικά στη Χώρα, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη για ριζικές και εκ βάθρων μεταρρυθμίσεις στο σύνολο σχεδόν των λειτουργιών του Κράτους. Από την περιδίνηση αυτή δεν διέφυγε καμία σχεδόν έκφανση του οικονομικού και κοινωνικού βίου της Ελλάδας, κάνοντας πλέον σαφές ότι οι δημόσιες πολιτικές επιβάλλεται να αναπροσαρμοστούν και να ανασχεδιαστούν, με στόχο την έξοδο από την οικονομική κρίση και την επαναφορά της Χώρας στην λεγόμενη «κανονικότητα».

Αιχμή του δόρατος του μεταρρυθμιστικού προγράμματος αποτέλεσε και αποτελεί η δημοσιονομική προσαρμογή, με σκοπό την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών της χώρας. Τα επάλληλα κύματα νομοθετικών παρεμβάσεων και μεταρρυθμίσεων προφανώς δεν άφησαν ανεπηρέαστη την κοινωνική πολιτική στο σύνολό της. Σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο, η δημοσιονομική προσαρμογή θα πρέπει να εφαρμοστεί με γνώμονα την διασφάλιση τουλάχιστον των θεμελιωδών, συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, στα οποία σαφώς εντάσσονται και τα κοινωνικά δικαιώματα.

Με αφορμή αυτό, ξεκίνησε σε θεσμικό αλλά και κοινωνικό επίπεδο μία συζήτηση για τα όρια της εν λόγω προσαρμογής, αλλά και τα όρια των κοινωνικών δικαιωμάτων, έτσι ώστε να αναζητηθεί η χρυσή τομή δημοσίου συμφέροντος και νομιμότητας. Την κρίσιμη αυτή συζήτηση φιλοδοξεί να παρακολουθήσει και να αποτυπώσει η παρούσα εργασία, παραθέτοντας τα διαθέσιμα τεκμήρια, τα οποία, ύστερα από αξιολογικές κρίσεις, θα οδηγήσουν την διατύπωση συμπερασμάτων για το βαθμό και τα όρια περιστολής των κοινωνικών δικαιωμάτων και ειδικότερα, του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, λόγω της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα.

Από μεθοδολογικής σκοπιάς, η παρούσα εργασία εδράζεται στην συλλογή, τη μελέτη και την επεξεργασία πρωτογενών πηγών, σε συνδυασμό με την μελέτη δευτερογενούς βιβλιογραφίας, σχετικής με τα ζητήματα των δημοσίων πολιτικών και των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ειδικότερα μελετήθηκε το σύνολο των νομοθετημάτων από το 2010 και εξής,

τα οποία περιελάμβαναν ρυθμίσεις για το ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό σύστημα. Απαραίτητη κρίθηκε και η επικουρική μελέτη των εισηγητικών εκθέσεων των νόμων αυτών, ώστε να αναζητηθεί η βούληση του κοινού νομοθέτη καθώς και η προβαλλόμενη αιτιολογική βάση για τη λήψη των συγκεκριμένων μέτρων.

Εν συνεχεία, τα νομοθετήματα αυτά αξιολογήθηκαν στη βάση της κατ' αντιπαράθεσης μελέτης τους με τις θέσεις των ανωτάτων δικαστηρίων (του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου). Η μελέτη και επεξεργασία των σχετικών αποφάσεων και γνωμοδοτήσεων αποτυπώνει την προσέγγιση της Δικαστικής Εξουσίας, υπό το πρίσμα των συνταγματικών και των γενικών αρχών δικαίου, οι οποίες νοούνται ως μέτρο στάθμισης της νομιμότητας των ληφθέντων μέτρων προσαρμογής.

Τα αποτελέσματα της αντιπαραβολής των πρωτογενών αυτών πηγών συνδυασμένα με τις θεωρητικές προσεγγίσεις που προκύπτουν από τη μελέτη της σχετικής δευτερογενούς βιβλιογραφίας, επέτρεψαν τη διατύπωση συμπερασμάτων, τα οποία απαντούν στο κρίσιμο ερώτημα που έθεσε η παρούσα εργασία εξ' αρχής: «πόσο και υπό ποιες συνθήκες και προϋποθέσεις το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση επλήγη δυσανάλογα στην Ελλάδα από το 2010 και εξής».

Διάρθρωση Εργασίας

Η εργασία αποτελείται από την εισαγωγή, τέσσερα κεφάλαια με επιμέρους ενότητες και υποενότητες και τα τελικά συμπεράσματα. Ξεκινώντας από το γενικό και εξειδικεύοντας το αντικείμενο της εργασίας αυτό καθαυτό, το πρώτο κεφάλαιο περιλαμβάνει τη θεωρητική θεμελίωση των βασικών εννοιών, καθώς και την ιστορική ανασκόπηση της θεμελίωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη και στην Ελλάδα. Το δεύτερο κεφάλαιο αναφέρεται στα χαρακτηριστικά των κοινωνικών δικαιωμάτων και του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση ειδικότερα. Το τρίτο κεφάλαιο προχωρεί στις αλλαγές που επήλθαν στο δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και, τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο επιχειρείται να σκιαγραφηθεί ο μετασχηματισμός της έννοιας το δημοσίου συμφέροντος κατά την οικονομική κρίση.

Το πρώτο κεφάλαιο με τίτλο *«Η πολιτική προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων»* αποτελείται από τέσσερις ενότητες:

- Στην ενότητα *«Δημόσια πολιτική, δημόσιο συμφέρον και αρχή της αναλογικότητας»* γίνεται μια συνολική θεωρητική προσέγγιση των εν λόγω εννοιών.

- Στην ενότητα *«Η θεμελίωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη»* παρουσιάζονται οι συνθήκες και ο τρόπος θεμελίωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή ήπειρο και η μετάβαση από το φιλελεύθερο κράτος δικαίου στο κράτος πρόνοιας.
- Στην ενότητα *«Τα ελληνικά Συντάγματα»* γίνεται αναφορά στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ελλάδα όπως αποτυπώθηκε στα ελληνικά Συντάγματα.
- Στην ενότητα *«Η κρίση και αμφισβήτηση του κοινωνικού κράτους»* προσεγγίζονται αδρομερώς οι συνθήκες οι οποίες οδήγησαν την δεκαετία του 1970 στην απαίτηση για δραστικό περιορισμό του κράτους και στην αντιμετώπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων σαν τροχοπέδη για την ανάπτυξη.

Το δεύτερο κεφάλαιο το οποίο τιτλοφορείται *«Τα κοινωνικά δικαιώματα και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση»* αποτελείται από δύο ενότητες:

- Στην ενότητα *«Τα κοινωνικά δικαιώματα γενικώς»* παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά και η νομική φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων, η έννοια του κοινωνικού κεκτημένου και, τέλος, οι φορείς και οι αποδέκτες τους.
- Στην ενότητα *«Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση»*, κατ' αναλογία με την προηγούμενη ενότητα, παρουσιάζεται η φύση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, η αντιμετώπιση του άρθ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος ως θεσμική εγγύηση που προστατεύει τον πυρήνα της κοινωνικής ασφάλισης, η έννοια του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου του δικαιώματος, η αντιμετώπιση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών στοιχείων προστατευόμενων από το άρθ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και, τέλος, οι φορείς και οι αποδέκτες του δικαιώματος.

Το τρίτο κεφάλαιο με τίτλο *«Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση»* αποτελείται από τέσσερις ενότητες:

- Στην ενότητα *«Η οικονομική κρίση, οι μνημονιακές δεσμεύσεις και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση»* παρουσιάζονται πολύ συνοπτικά οι λόγοι που οδήγησαν την Ελλάδα στην λήψη του πρώτου πακέτου χρηματοδοτικής στήριξης τον Μάιο του 2010 με τη δέσμευση να προβεί σε μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικής εξυγίανσης και σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε διάφορους τομείς πολιτικής.

- Στην ενότητα *«Το πρώτο μνημόνιο και η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος»* παρουσιάζεται η νομοθεσία που αφορούσε στη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου μνημονίου, με έμφαση στις αλλαγές που επέφεραν οι Ν. 3863 και 3865/2010, η θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την άσκηση της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας σύμφωνα με το άρ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος και η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας όταν κλήθηκε να αποφανθεί για τη συνταγματικότητα της σχετικής νομοθεσίας της περιόδου το 2012 και το 2015.
- Στην ενότητα *«Το δεύτερο μνημόνιο και οι νέες περικοπές των συντάξεων»* παρουσιάζεται η νομοθεσία η οποία επέφερε αλλαγές στις συνταξιοδοτικές παροχές και τις ασφαλιστικές εισφορές μεταξύ του δεύτερου και του τρίτου μνημονίου, με έμφαση στις αλλαγές που επέφεραν οι Ν. 4051 και 4093/2012, η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο ανέτρεψε με απόφασή του 2015 την έως τότε διαμορφωθείσα νομολογία.
- Στην ενότητα *«Το τρίτο μνημόνιο και η πρόσφατη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση»* παρουσιάζεται, κατ' αναλογία προς τις δύο προηγούμενες ενότητες, η νομοθεσία η οποία επιφέρει αλλαγές στο συνταξιοδοτικό σύστημα από το τρίτο μνημόνιο μέχρι σήμερα, με έμφαση στους Ν. 4336/2016 και 4387/2016, και η θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τον Ν. 4387/2016.

Το τέταρτο κεφάλαιο που τιτλοφορείται *«Ο μετασχηματισμός του δημοσίου συμφέροντος σε δημοσιονομικό σε περιόδους οικονομικής κρίσης»* αποτελείται από τρεις ενότητες:

- Στην ενότητα *«Το δημόσιο συμφέρον ως όριο στον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων»* παρουσιάζεται πώς θεωρητικά το δημόσιο συμφέρον αποτελεί όριο στους περιορισμούς που μπορούν να επιβληθούν στα δικαιώματα, αλλά και πώς πρακτικά μπορεί να λειτουργήσει ως αιτιολογική βάση για το περιορισμό των δικαιωμάτων. Παράλληλα, αναλύεται ο τρόπος με τον οποίο η αρχή της αναλογικότητας λειτουργεί ως όριο στο περιορισμό των δικαιωμάτων.
- Στην ενότητα *«Το ταμειευτικό συμφέρον του Κράτους και η μετεξέλιξή του σε δημοσιονομικό συμφέρον της Χώρας»* παρουσιάζεται και σκιαγραφείται η έννοια του ταμειευτικού συμφέροντος του κράτους και πώς, στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, μετεξελίχθηκε και διαχωρίσθηκε σε απλό ταμειακό και επιτακτικό δημοσιονομικό συμφέρον.

- Στην ενότητα «*Το έντονο δημοσιονομικό συμφέρον ως δικαιολογητική βάση για τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων*» αναλύεται το γεγονός ότι το δημοσιονομικό συμφέρον, ταυτιζόμενο με το δημόσιο συμφέρον, αποτελεί πλέον, όπως φαίνεται και στην ανάλυση της νομοθεσίας στο τρίτο κεφάλαιο, την μόνη αιτιολόγηση για τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις του ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος και τον έντονο περιορισμό του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.

Στο κεφάλαιο των τελικών συμπερασμάτων της εργασίας αναπτύσσονται οι τελικές παρατηρήσεις που απορρέουν από όλα τα προηγούμενα κεφάλαια και οι επιμέρους ενότητες ώστε να διαπιστωθεί σε ποια έκταση έχει περιοριστεί το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και εάν η ανάδειξη του δημοσιονομικού συμφέροντος έναντι της προστασίας του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση υποτάσσεται στην θεμελιώδη αρχή της αναλογικότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – Η πολιτική προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων

1.1 Δημόσια πολιτική, δημόσιο συμφέρον και αρχή της αναλογικότητας

1.1.1 Η έννοια της δημόσιας πολιτικής και η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων ως δημόσια πολιτική

Η δημόσια πολιτική (public policy) έχει κατά καιρούς οριστεί με διάφορους τρόπους. Άλλες φορές ορίζεται στενά και περιλαμβάνει μόνο τις πολιτικές αποφάσεις και του δημόσιους φορείς εξουσίας, όπως παραδείγματος χάριν έχει οριστεί από τον Easton ως «εξουσιαστική κατανομή αξιών για την κοινωνία»¹ ή από τον Dye ως «ό,τι οι κυβερνήσεις επιλέγουν να πράξουν ή να μην πράξουν»². Άλλες φορές η δημόσια πολιτική ορίζεται με ευρύτερο τρόπο και στην έννοιά της εντάσσεται ή υπονοείται το στοιχείο της δράσης, δηλαδή η υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων, όπως στους ορισμούς που έδωσαν ο Rose «μια μακρά σειρά λίγο – πολύ συσχετιζόμενων ενεργειών καθώς και οι συνέπειές τους σε αυτούς που αφορούν» και ο Jenkins «ένα σύνολο συσχετιζόμενων αποφάσεων που λαμβάνονται από έναν πολιτικό ή μια ομάδα πολιτικών και αφορά στην επιλογή στόχων και μέσω για την επίτευξή τους στα πλαίσια μιας συγκεκριμένης κατάστασης όπου κατ' αρχήν αυτοί οι δρώντες θα έχουν τη δύναμη να τις υλοποιήσουν»³. Τέλος, άλλοι ορισμοί δίνουν έμφαση στο περιβάλλον της δημόσιας πολιτικής, όπως είναι ο ορισμός που έχει δώσει ο Eyestone ότι η δημόσια πολιτική είναι «οι σχέσεις της κυβέρνησης με το περιβάλλον της»⁴. Κοινό στοιχείο όλων αυτών των ορισμών είναι η παρουσία ως βασικών δρώντων των επίσημων φορέων εξουσίας. Ένας ορισμός, ο οποίος είναι πιο σαφής και λειτουργικός, είναι αυτός που έχει δοθεί από τον Anderson, ο οποίος ορίζει την δημόσια πολιτική ως «μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον»⁵.

¹ Όπως παρατίθενται από τις Λαδή και Νταλάκου στο Λαδή Σ., Νταλάκου Β., *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2010, σ.19

² Όπ.π., σ.19

³ Όπ.π., σ.19

⁴ Όπ.π., σ.19

⁵ Όπ.π., σ.19. Βλ. επίσης, Anderson, J., *Public Policy Making*, 6thedn., Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 2006, σ. 6

Από τον ως άνω ορισμό του Anderson προκύπτουν κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής⁶:

- Αναπτύσσεται κατά κύριο λόγο από επίσημους φορείς εξουσίας, δηλαδή από δρώντες που αναγνωρίζονται από τα περισσότερα μέρη του συστήματος ως υπεύθυνοι να αναλάβουν δράση η οποία κατά κανόνα γίνεται αποδεκτή εφόσον δρουν μέσα στα όρια των ρόλων τους. Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι ανάλογα με κάθε αντικείμενο πολιτικής υπάρχουν σημαντικοί δρώντες εκτός των επίσημων φορέων εξουσίας που συμμετέχουν ενεργά στην ανάπτυξή της.
- Αποτελεί σκόπιμη δράση και όχι τυχαία συμπεριφορά. Σχεδιάζεται για να επιτύχει συγκεκριμένους στόχους και προσδιορισμένα αποτελέσματα.
- Αποτελείται από σειρά ενεργειών που εμφανίζει μια χρονική διάρκεια και όχι από τις ξεχωριστές, διακριτές αποφάσεις των επίσημων φορέων εξουσίας. Έτσι, η δημόσια πολιτική περιλαμβάνει όχι μόνο την απόφαση για τη θέσπιση ενός νόμου για ένα θέμα, αλλά και τις συνακόλουθες αποφάσεις και ενέργειες που θα εξασφαλίσουν την υλοποίησή του.
- Προκύπτει από αιτήματα ανάληψης δράσης για κάποιο δημόσιο πρόβλημα τα οποία προέρχονται από διάφορους δρώντες.
- Περιλαμβάνει αυτό που οι δημόσιοι φορείς «κάνουν», και όχι αυτό που προτίθενται ή διακηρύσσουν ότι θα κάνουν.
- Μπορεί να έχει θετική ή αποφατική μορφή. Η θετική μορφή εμφανίζεται όταν υπάρξει δράση από τους φορείς εξουσίας για την αντιμετώπιση ενός ζητήματος. Η αποφατική μορφή αποτελεί πολιτική όταν οι φορείς εξουσίας αποφασίζουν να μην ενεργήσουν για κάποιο ζήτημα το οποίο έχει τεθεί ως προς επίλυση πρόβλημα και να αφήσουν την επίλυσή του στη λειτουργία της αγοράς (*“laissez-faire”* ή *“handsoff”*).
- Τέλος, η δημόσια πολιτική βασίζεται στη νομοθεσία και αποτελεί πράξη εξουσίας και επομένως εμπεριέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού.

Το σύγχρονο κράτος δραστηριοποιείται σε διάφορους τομείς με πολιτικές οι οποίες συνδέονται με διάφορους τρόπους και μέσα δράσης. Το κράτος καλείται κάθε φορά να επιλέξει αν θα παρέμβει ή όχι για την επίλυση ενός προβλήματος ή την ικανοποίηση

⁶ Λαδής Σ., Νταλάκου Β., *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, όπ.π., σ.19-20

κοινωνικών αιτημάτων και την προσαρμογή στα νέα δεδομένα και τις απαιτήσεις της κοινωνίας.

Ως δημόσια πολιτική λοιπόν, με αυτά τα δεδομένα, μπορεί να νοηθεί η αναγνώριση και θεμελίωση των δικαιωμάτων, από τα κλασσικά ατομικά δικαιώματα μέχρι τα λεγόμενα δικαιώματα «τρίτης γενιάς», καθώς το κράτος ενσωματώνει απαιτήσεις της κοινωνίας επιλέγοντας να τα αναγνωρίσει, να τα συμπεριλάβει στον Καταστατικό του Χάρτη και (ή μόνο) στην έννομη τάξη του και να δεσμευτεί για συγκεκριμένη δράση (ή αποχή από δράση) προκειμένου να τα προστατεύσει και να τα προαγάγει.

Οι σχετικές τάσεις της εξέλιξης των δικαιωμάτων μπορούν να σκιαγραφηθούν πολύ συνοπτικά ως εξής⁷:

- Εγκατάλειψη των ιδεών του «φυσικού δικαίου». Η μόνη αυθεντική πηγή των δικαιωμάτων θεωρείται η βούληση των κρατικών οργάνων να τα θεσπίσουν, δηλαδή δεν υπάρχει δικαίωμα πριν το αναγνωρίσει το κράτος. Κατά την διατύπωση του Bentham⁸ *«Κάθε δικαίωμα είναι παιδί του νόμου. Ένα φυσικό δικαίωμα είναι ένας γιος που δεν είχε πατέρα»*.
- Σχετικοποίηση των δικαιωμάτων μέσω της λειτουργοποίησης των παραδοσιακών αμυντικών – αρνητικών δικαιωμάτων (και ιδίως αυτού της ιδιοκτησίας) και της εισαγωγής θετικών κρατικών υποχρεώσεων προς ενέργεια ή παροχή.
- Αντικατάσταση της αρχής της τυπικής ισότητας με μια πιο ουσιαστική εκδοχή της αρχής, προς την κατεύθυνση της αναλογικής ισότητας.

Συνεπώς, οποιαδήποτε δημόσια πολιτική σχετίζεται με τη προαγωγή συγκεκριμένων δικαιωμάτων, έπεται της πολιτικής κατοχύρωσης και αναγνώρισης αυτών, ειδάλλως το κράτος θα έχει δράσει χωρίς να έχει νομιμοποιηθεί, κάτι που είναι μη ανεκτό σε ένα κράτος δικαίου. Με άλλα λόγια, η αναγνώριση και θεμελίωση ενός δικαιώματος δύναται να ειδωθεί ως το σημείο εκκίνησης μίας δημόσιας πολιτικής, η οποία εν συνεχεία θα αναπτυχθεί περαιτέρω με την εξειδίκευσή της και την ανάληψη δράσεων για να προαχθεί – που σημαίνει την προαγωγή μιας δημόσιας πολιτικής που σχετίζεται με αυτό και μέσα στα πλαίσια που το ίδιο το δικαίωμα θέτει. Επομένως, η όποια πολιτική γεννάται με την απόφαση του κράτους

⁷ Κατρούγκαλος Γ. Σ., *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής – Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο Σύγχρονο Κόσμο*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σ. 91

⁸ Όπως παρατίθεται από τον Κατρούγκαλο Γ.Σ. στο Κατρούγκαλος Γ. Σ., *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής ...*, ό.π., σ. 91

περί αναγνώρισης ενός δικαιώματος. Κλασικό παράδειγμα αποτελούν τα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία πραγματεύεται και η παρούσα εργασία, για την προαγωγή των οποίων απαιτείται, εκτός από την αναγνώριση, και η λήψη περαιτέρω θετικών μέτρων από την πλευρά του κράτους, διαδικασίες οι οποίες συναποτελούν την ίδια και ενιαία δημόσια πολιτική, αυτή της κοινωνικής πολιτικής, και εφαρμόζονται από το κράτος διαδοχικά. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί κάποιος να υποστηρίξει ότι τα κοινωνικά δικαιώματα λειτουργούν εμμέσως «νομιμοποιητικά» για την κρατική εξουσία και «ενσωματωτικά» (στο καθεστώς της) για τους φορείς τους⁹.

Σε καμία περίπτωση βέβαια δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων ως δημόσια πολιτική είναι ασύνδετη με την κοινωνική πολιτική ή ότι μπορούν εύκολα να διαχωριστούν η μία από την άλλη. Η δυναμική της εξέλιξης της κοινωνικής πολιτικής συναρτάται από την εξέλιξη της δυναμικής των κοινωνικών δικαιωμάτων, μια δυναμική η οποία συνδιαμορφώνεται από την διεργασία κοινωνικών, πολιτικών, πολιτιστικών και οικονομικών θεσμών. Η προαγωγή των κοινωνικών δικαιωμάτων οριοθετεί τις προδιαγραφές και διαγράφει το θεσμικό περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής. Η επίδραση των κοινωνικών δικαιωμάτων εξαρτάται από τον χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής, με την έννοια ότι δεν επαρκεί η εγγύηση των κοινωνικών δικαιωμάτων αυτή καθαυτή για να προαχθούν οι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής. Συνεπώς, η ύπαρξη κοινωνικών δικαιωμάτων είναι αναγκαία, αλλά όχι ικανή συνθήκη για την ύπαρξη κοινωνικής πολιτικής. Η ποιότητα της σχέσης κοινωνικών δικαιωμάτων και κοινωνικής πολιτικής καθορίζει και την ικανότητά της. Είναι ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής που αναδεικνύει ή καταποντίζει την ουσία του κοινωνικού δικαιώματος¹⁰.

1.1.2 Το δημόσιο συμφέρον

Η ανάπτυξη του δημοσίου τομέα βασίζεται στη πεποίθηση ότι εκτός από το ιδιωτικό συμφέρον υπάρχει και το δημόσιο συμφέρον και αυτά τα δύο θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν μέσω της δημιουργίας μιας ορθολογικής γραφειοκρατίας, σύμφωνα με τον Max Weber¹¹. Καθώς το δημόσιο συμφέρον προσεγγίζεται από την κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης ως η κεντρική έννοια στην κατανόηση και την πράξη του δημόσιου

⁹Πρόλογος Μάνεση Α. στο Κατρούγκαλος Γ. Σ., *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής – Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο Σύγχρονο Κόσμο*, όπ.π., σ. 29

¹⁰Βενιέρης Δ., *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικά Δικαιώματα. Το Τέλος των Ύμνων* (2^η έκδ.), Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος, 2013, σ. 114-115

¹¹Όπως παρατίθεται από τις Λαδή και Νταλάκου στο Λαδή Σ., Νταλάκου Β., *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, όπ.π., σ.25

τομέα¹², πρέπει να καταστεί σαφές πως οποιαδήποτε δημόσια πολιτική, ανεξαρτήτως του αντικειμένου της, του γενικότερου σκοπού και των ειδικότερων στόχων της, αποσκοπεί τελικά στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η διοικητική δράση έχει ως σκοπό την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον όμως ως έννοια είναι αόριστη, είναι κατ'εξοχήν έννοια νομική η οποία πηγάζει ευθέως από το Σύνταγμα¹³ και ως τέτοια δεν διαφεύγει του ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ)¹⁴. Το δημόσιο συμφέρον απαντάται στη νομοθεσία και τη νομολογία και ως εθνικό, γενικό, γενικότερο, κοινωνικό, υπέρτερο.

Εφόσον το δημόσιο συμφέρον είναι μια έννοια η οποία δεν μπορεί να ορισθεί με σαφήνεια, δεν είναι απαραίτητο να έχει το ίδιο περιεχόμενο σε κάθε περίπτωση. Το περιεχόμενό του καθορίζεται από κανόνες δικαίου. Ανατίθεται, επομένως, κάθε φορά στον κοινό νομοθέτη να καθορίζει ειδικά τον επιδιωκόμενο σκοπό στο πλαίσιο της άσκησης δημόσιας πολιτικής, καθώς και τα σχετικά μέσα – νομικά ή υλικά – για την επίτευξή του. Έτσι, η αρχή του δημοσίου συμφέροντος διαφοροποιείται ανάλογα με τη συγκεκριμένη κάθε φορά χρήση της και την ένταξή της στο δεδομένο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο¹⁵.

Το δημόσιο συμφέρον μορφοποιείται κάθε φορά μόνο από το δίκαιο. Όπως προαναφέρθηκε, η αόριστη αυτή έννοια γίνεται εύληπτη όταν συγκεκριμενοποιηθεί. Το δημόσιο συμφέρον δεν είναι το «συμφέρον του δημοσίου» ή αλλιώς το «συμφέρον του κράτους ή του λαού». Ό,τι συμφέρει το δημόσιο δεν είναι απαραίτητα και δημόσιο συμφέρον. Δημόσιο συμφέρον είναι ό,τι προβλέπει ο νόμος ή συνάγεται ως τέτοιο από το νόμο και είναι με την αρχή της νομιμότητας. Για παράδειγμα, το συμφέρον του δημοσίου επιβάλλει την αύξηση των κρατικών εσόδων και την περιστολή των δαπανών, αλλά το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει ακόμη και τη δίκαιη φορολόγηση, την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας και την ενίσχυση της αρχής του κοινωνικού κράτους. Ωστόσο, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως το συμφέρον του λαού,

¹²Λαδή Σ., Νταλάκου Β. *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, όπ.π., σ. 25

¹³ Αναφορές στο δημόσιο συμφέρον στο Σύνταγμα βρίσκονται στα άρ. 4 παρ. 3, 17 παρ. 1, 24 παρ. 1, 33 παρ. 2, 103 παρ. 1, 106 παρ. 1, 117 παρ. 4

¹⁴Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *Διοικητικό Δίκαιο. Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σ.165

¹⁵Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2014, σ.43

διότι ο λαός δεν μπορεί παρά μόνο σε πολύ λίγες, απλές περιπτώσεις να διαμορφώσει με την απαιτούμενη ταχύτητα σαφή γνώμη για το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος¹⁶.

Περαιτέρω, το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί και να ταυτιστεί με το άθροισμα μεμονωμένων ιδιωτικών συμφερόντων, χωρίς, ωστόσο, η ύπαρξη και η προστασία του να είναι ασύμβατη με την ύπαρξη και προστασία ιδιωτικών συμφερόντων. Το δημόσιο συμφέρον έχει κοινωνικό χαρακτήρα και συμπίπτει με το συμφέρον όλων των μελών της κοινωνίας οργανωμένης σε Κράτος. Υπ' αυτή την έννοια, η δράση της διοίκησης έχει ως σκοπό την ικανοποίηση των βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν τα μέλη της κοινωνίας, όπως είναι η εθνική ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η οικονομία, η υγεία κλπ. Σε ορισμένες όμως περιπτώσεις, το δημόσιο συμφέρον είναι αντίθετο προς το ατομικό συμφέρον ορισμένων μελών της κοινωνίας, αλλά και σε αυτές τις περιπτώσεις το δημόσιο ή αλλιώς το γενικό συμφέρον όλων των μελών της κοινωνίας ταυτίζεται με το ευρύτερο συμφέρον και των προσώπων που τυχόν βλάπτονται¹⁷.

1.1.3 Η αρχή της αναλογικότητας

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η δράση που αναλαμβάνεται από το Κράτος στα πλαίσια άσκησης μια δημόσιας πολιτικής αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η δράση όμως αυτή, θα πρέπει να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή ορίζει ότι τα μέτρα που λαμβάνει η διοίκηση, στα πλαίσια της δράσης της, πρέπει να βρίσκονται σε εύλογη σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς¹⁸.

Ως ρητή συνταγματική αρχή (άρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος), η αρχή της αναλογικότητας δεσμεύει τον νομοθέτη και την διοίκηση, ενώ γίνεται δεκτή τόσο στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ), όσο και στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁹. Σύμφωνα με τη νομολογία²⁰, το είδος και η έκταση της κρατικής παρέμβασης δικαιολογείται ως μέσο επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού εφόσον τελεί σε αναλογία προς αυτό.

Η αρχή της αναλογικότητας περιλαμβάνει τα στοιχεία της προσφορότητας (ή καταλληλότητας), της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας. Η προσφορότητα απαντά στο

¹⁶Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, (4^η εκδ), Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1997, σ.154

¹⁷Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, όπ.π., σ.43

¹⁸Όπ.π., σ.45

¹⁹Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *Διοικητικό Δίκαιο...*, όπ.π., σ.168

²⁰ΣτΕ 1340/1982, ΣτΕ 1917/1998, ΣτΕ 2245/1999 κλπ

ερώτημα αν το λαμβανόμενο μέτρο είναι το κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, η αναγκαιότητα απαντά στο ερώτημα εάν υπάρχει άλλο ηπιότερο μέτρο για τον διοικούμενο για την επίτευξη του ίδιου σκοπού και η αναλογικότητα εξετάζει τη σχέση μεταξύ κόστους και οφέλους, απαιτεί, δηλαδή, το μέτρο να μην υπερβαίνει το επιδιωκόμενο όφελος²¹. Συνεπώς, η αρχή της αναλογικότητας θα πρέπει να διασφαλίζεται κάθε φορά που το Κράτος, στα πλαίσια άσκησης των πολιτικών του, επιλέγει τις δράσεις και τα μέτρα με τα οποία θα επιτύχει τους σκοπούς του προς όφελος του γενικότερου συμφέροντος.

1.2 Η θεμελίωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη

Η έννοια της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντοπίζεται τον 19^ο αιώνα, όπου το φιλελεύθερο κράτος δικαίου και το *“laissez- faire”* στην οικονομία είχαν ως κύριο χαρακτηριστικό τη αποχή του κράτους από οποιαδήποτε ανάμειξη. Σύντομα, οι ιστορικές, κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις οδήγησαν στην ανάγκη να διαμορφωθεί ένας νέος τύπος θεμελιωδών δικαιωμάτων που θα αποσκοπούν στην δημιουργία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και εργασίας. Απαραίτητη προϋπόθεση ήταν η αλλαγή του ρόλου του κράτους: το κράτος δεν θα έπρεπε πλέον να απέχει από οποιαδήποτε ανάμειξη στην ατομική και οικονομική σφαίρα, αλλά, αντιθέτως, θα έπρεπε να αναλαμβάνει δράση ώστε να εξασφαλίσει μια περιοχή ελεύθερης επιλογής για τους μη προνομιούχους ²². Στο φιλελεύθερο κράτος δικαίου η πολιτική εξουσία αυτοπεριορίζεται, αποσκοπώντας στην εξασφάλιση της ιδιωτικής αυτονομίας και της ισότητας απέναντι στο νόμο ενώ, η νομιμοποίησή της βασίζεται στη διαδικαστική νομιμότητα με την οποία λαμβάνονται οι κρατικές αποφάσεις και στην αποχή του κράτους από τον οικονομικό και κοινωνικό χώρο μέσω της κατοχύρωσης των ατομικών δικαιωμάτων²³. Αντιθέτως, το κοινωνικό κράτος δεν περιορίζεται στην εγγύηση της νομιμότητας αλλά επεμβαίνει στην κοινωνία για την άμβλυνση των ανισοτήτων.

Η μετάβαση από το φιλελεύθερο κράτος δικαίου στο κράτος πρόνοιας καταγράφηκε σε επίπεδο Συντάγματος με την κατοχύρωση διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου, την καταγραφή των οικονομικών λειτουργιών του κράτους, αλλά και τη συνολική ανάπτυξη της

²¹Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, όπ.π., σ.45

²²Betten L., Mac Devitt D., *The Protection of the Fundamental Social Rights in the European Union*, The Hauge - London – Boston: Kluwer Law International, 1996, σ. 14-15

²³Κοντιάδης Ξ., *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλας, 1997, σ. 72-75

έννοιας των θεμελιωδών δικαιωμάτων²⁴. Ιστορικά, η αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι καθυστερημένη σε σχέση με εκείνη των αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων, για τον λόγο αυτό άλλωστε αποκαλούνται και δικαιώματα «δεύτερης γενιάς»²⁵.

Κατά την πρώτη περίοδο ανάπτυξης του κοινωνικού κράτους, δηλαδή από τα τέλη του 18^{ου} αιώνα έως τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, καταγράφονται οι πρώτες αποσπασματικές ρυθμίσεις προνοιακού χαρακτήρα σε θεσμικό επίπεδο με την κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων σε αρκετά ευρωπαϊκά συνταγματικά κείμενα του μεσοπολέμου, με πρωτοπόρο το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919²⁶. Άλλα συντάγματα στα οποία θεσπίστηκαν κοινωνικά δικαιώματα εκείνη την εποχή ήταν το σοβιετικό του 1918, του 1924 και του 1936, το ελληνικό του 1927, το ισπανικό του 1931 και το ιρλανδικό του 1937. Η προστασία όμως των κοινωνικών δικαιωμάτων που θέσπιζαν δεν ήταν αποτελεσματική καθώς στην Σοβιετική Ένωση υπήρχε γενικότερα έλλειψη εγγυήσεων, αφού δεν διασφαλιζόνταν παράλληλα ατομικές και πολιτικές ελευθερίες, ενώ στα περισσότερα από τα προαναφερθέντα κράτη ακολούθησε η εγκαθίδρυση αυταρχικών καθεστώτων. Επιπλέον, οι διατάξεις που θέσπιζαν κοινωνικά δικαιώματα είχαν θεωρηθεί απλά ως κατευθυντήριες γραμμές για τον νομοθέτη, χωρίς την παρέμβαση του οποίου δεν ήταν δυνατή η ενεργοποίηση των εν λόγω διατάξεων²⁷.

Η συνταγματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων ωριμάζει και καθιερώνεται μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, οπότε θεσπίζονται κοινωνικά δικαιώματα σε όλα σχεδόν τα μεταπολεμικά συντάγματα της δυτικής και της ανατολικής Ευρώπης. Η βασική όμως διαφορά με την θεσμοθέτηση κοινωνικών δικαιωμάτων πριν τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο είναι ότι η προστασία τους καθιερώνεται πλέον σε δημοκρατικά πολιτεύματα, παράλληλα με την προστασία των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Τέτοια συντάγματα είναι το γαλλικό του 1946, το ιταλικό του 1948, το γερμανικό του 1949 (ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης), το δανικό του 1953, το λουξεμβουργιανό του 1967, το ελληνικό του 1975, το πορτογαλικό του 1976, το ισπανικό του 1978, το ολλανδικό του 1983 κλπ. Αλλά και σε επίπεδο κοινής

²⁴ Όπ.π., σ. 194

²⁵ Βενιέρης Δ., *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ. 92-93

²⁶ Κοντιάδης, Ξ., *Κοινωνικά επίμαχο και Κοινωνικά Δικαιώματα. Συμβολή στην έρευνα των μετασχηματισμών του Συνταγματικού Κράτους*, (Διδακτορική Διατριβή), Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 1995, σ. 86-87

²⁷ Μάνεσης Α., *Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, στο Ίδρυμα Μαραγκοπούλου- Vassilouni, S. (επιμ.), *Aspects of the Protection of Individual Social Rights* (σ. 167-186), Αθήνα: Εστία, 1995, σ. 171

νομοθεσίας των ευρωπαϊκών κρατών η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ευρεία²⁸.

1.3 Τα ελληνικά Συντάγματα

Όσον αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων στην Ελλάδα, αξίζει να αναφερθεί ότι η κατοχύρωση των ατομικών, αρχικώς, δικαιωμάτων εμφανίζεται σε όλα τα ελληνικά συντάγματα ήδη από την επαναστατική περίοδο²⁹ με εμφανή την επίδραση των ιδεών της γαλλικής επανάστασης, όπως εκφράστηκαν μέσα από τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη. Από το 1844 και έπειτα ο κατάλογος των ατομικών δικαιωμάτων, των δικαιωμάτων «πρώτης γενιάς», σταδιακά παίρνει τη μορφή που έχει και στο ισχύον Σύνταγμα. Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι στο Σύνταγμα του 1864 προβλέφθηκε μια μορφή κοινωνικής παροχής σχετικά με την εκπαίδευση: η ανώτερη «*ενεργείται δαπάνη του Κράτους*» και η δημοτική από τους δήμους με τη συνδρομή του Κράτους. Μετά την κατάργηση της βασιλείας στο Σύνταγμα του 1927 θεσπίστηκαν δύο κοινωνικά δικαιώματα: η προστασία της εργασίας από το Κράτος (άρ. 22) και η ιδιαίτερη προστασία του γάμου από το Κράτος, καθώς και η ειδική μέριμνα για τις πολυμελείς οικογένειες (άρ. 24). Στο Σύνταγμα του 1952 δεν συμπεριλήφθηκαν οι περί κοινωνικών δικαιωμάτων διατάξεις του Συντάγματος του 1927 και επιπλέον υπήρξε περιστολή και ατομικών δικαιωμάτων³⁰.

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975 διαθέτει ασφαλώς έναν πληρέστερο κατάλογο δικαιωμάτων σε σχέση με όλα τα προϋσχύσαντα³¹. Όσον αφορά στα κοινωνικά δικαιώματα θεσπίστηκε με το ισχύον Σύνταγμα ολόκληρη σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων³² τα οποία προσδιορίζουν

²⁸ Μάνεσης Α, *Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, ό.π., σ. 171-172

²⁹ Το Σύνταγμα της Επιδάουρου προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την ισότητα των πολιτών ενώπιον των νόμων και την προστασία της ιδιοκτησίας και της προσωπικής ασφάλειας. Το Σύνταγμα του Άστρους πρόσθεσε την ελευθερία της έκφρασης και του Τύπου και την αρχή του νόμιμου δικαστή. Στο Σύνταγμα της Τροιζήνας διευρύνθηκαν οι ρυθμίσεις αυτές με την προσθήκη διατάξεων όπως το τεκμήριο της αθωότητας του κατηγορουμένου, η απαγόρευση της αναδρομικότητας των νόμων και η θρησκευτική ελευθερία. Βλ. Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα* (3^η αναθ. έκδ.), Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 9

³⁰ Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σ.9-11

³¹ Ό.π., σ.11

³² Το δικαίωμα στο περιβάλλον του άρ. 24 από κάποιους εκλαμβάνεται ως κοινωνικό δικαίωμα ενώ υπάρχει και η άποψη ότι αποτελεί δικαίωμα «τρίτης γενιάς», διακριτό τόσο από τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα όσο και από τα κοινωνικά. Για εκτενέστερη ανάλυση βλ. Τσάτσος Δ., (1988) *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ' *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας. Στην

τους κύριους άξονες σύμφωνα με τους οποίους το Κράτος θα χαράξει την κοινωνική του πολιτική. Οι διατάξεις αυτές σε γενικές γραμμές μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες: α) όσες κατοχυρώνουν με γενικό (αρ. 25) και ειδικό τρόπο (αρ. 17 παρ. 1 και αρ. 18) την κοινωνική δέσμευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, β) όσες περιλαμβάνουν μια σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων (αρ. 16 παρ. 2 και 4, αρ. 21, αρ. 22, αρ. 23) και γ) όσες προβλέπουν την παρέμβαση στην οικονομία και θεσμοθετούν τον σχεδιασμό της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (αρ. 79 παρ. 8 και αρ. 106)³³.

1.4 Η κρίση και αμφισβήτηση του κοινωνικού κράτους³⁴

Η σταδιακή αποδυνάμωση του μοντέλου του κοινωνικού κράτους ξεκινά τη δεκαετία του 1970 και οφείλεται στην οικονομική κρίση της εποχής. Οι ανάγκες που καλείται να καλύψει το κράτος μέσω της κοινωνικής του λειτουργίας πολλαπλασιάζονται, ενώ δημοσιονομική κρίση περιορίζει τα περιθώρια αντίδρασης των προνοιακών μηχανισμών. Η δημοσιονομική αδυναμία χρηματοδότησης του κράτους πρόνοιας σε συνδυασμό με την αδυναμία αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης μέσω της κρατικής παρέμβασης οδηγεί στην αναβίωση φιλελεύθερων πολιτικών³⁵. Έτσι γίνεται λόγος για κρίση του κράτους πρόνοιας και ανάγκη εισαγωγής μεταρρυθμιστικών πολιτικών με δραστικό περιορισμό του κράτους στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών³⁶. Σήμερα, πάλι, σε συνθήκες μακροχρόνιας οικονομικής κρίσης, το κράτος πρόνοιας αμφισβητείται πολύ έντονα και παράλληλα είναι εξαιρετικά δύσκολο να χρηματοδοτηθούν προνοιακές δράσεις και δομές, ενώ τα κοινωνικά δικαιώματα

παρούσα μελέτη το δικαίωμα στο περιβάλλον, φυσικό και πολιτιστικό, θεωρείται δικαίωμα «τρίτης γενιάς».

³³Κοντιάδης, Ξ., *Κοινωνικά επίμαχο και Κοινωνικά Δικαιώματα...*, όπ.π., σ. 92-93

³⁴ Σύμφωνα με τον Κατρούγκαλο, οι έννοιες «κράτος πρόνοιας» και «κοινωνικό κράτος» δεν πρέπει να ταυτίζονται. Κράτος πρόνοιας θεωρείται αυτό που αναλαμβάνει θεσμικά την επέμβαση στην οικονομία για τον συντονισμό της παραγωγικής διαδικασίας και την διατήρηση της απασχόλησης, την εξασφάλιση ορισμένων βασικών κοινωνικών υπηρεσιών (εκπαίδευση, ιατρική φροντίδα κπλ) και την κατοχύρωση ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας μέσω της εγγύησης ενός ελάχιστου επιπέδου βιοτικών συνθηκών. Αντίθετα, το κοινωνικό κράτος συμπυκνώνει θεσμικά την ανάλψη από το Κράτος συνταγματικών υποχρεώσεων για την εξασφάλιση των βασικών αναγκών των μελών της κοινωνίας και ως εκ τούτου αποτελεί υποσύνολο του κράτους πρόνοιας. Δηλαδή, τα κοινωνικά κράτη είναι κράτη πρόνοιας στα οποία η κοινωνική πολιτική έχει συνταγματική κατοχύρωση. Για εκτενέστερη ανάλυση βλ. Κατρούγκαλος Γ., *Θεσμοί και Συστήματα Κοινωνικής Προστασίας στο Σύγχρονο Κόσμο*, 2004, σ. 15-21. Στην παρούσα μελέτη οι δύο όροι χρησιμοποιούνται αδιακρίτως.

³⁵Κοντιάδης, Ξ., *Κοινωνικά επίμαχο και Κοινωνικά Δικαιώματα...*, όπ.π., σ. 25-26

³⁶Κατρούγκαλος, Γ., *Θεσμοί και Συστήματα Κοινωνικής Προστασίας στο Σύγχρονο Κόσμο*, 2004, σ. 213

αντιμετωπίζονται αφενός σαν τροχοπέδη για την ανάπτυξη και αφετέρου, σαν απλές εξαγγελίες άνευ περιεχομένου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – Τα κοινωνικά δικαιώματα και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση

2.1 Τα κοινωνικά δικαιώματα γενικώς

2.1.1 Τα χαρακτηριστικά και η φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων

Τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως έχει ήδη γίνει σαφές, συνδέονται με το παρεμβατικό κράτος και έχουν ως αντικείμενο υλικές, οικονομικά αποτιμητέες κρατικές παροχές ή υπηρεσίες³⁷. Κατά την θεωρία των status του Jellinek, τα θεμελιώδη δικαιώματα υπάγονται σε τρεις κατηγορίες ως εξής: αυτά που απαιτούν την αξίωση του ατόμου απέναντι στο κράτος για αποχή από παρεμβάσεις και την αντίστοιχη υποχρέωση του κράτους (status negativus), αυτά που απαιτούν την ενεργό συμμετοχή στις πολιτικές διαδικασίες (status activus) και αυτά που απαιτούν παρέμβαση με θετικές ενέργειες και παροχή αγαθών ή υπηρεσιών από το κράτος (status positivus)³⁸. Από την εν λόγω διάκριση προκύπτει ότι τα ατομικά δικαιώματα σχετίζονται με το status negativus, τα πολιτικά δικαιώματα με το status activus και τα κοινωνικά δικαιώματα με το status positivus. Ωστόσο, πρέπει να αναφερθεί ότι η διάκριση του status των δικαιωμάτων δεν είναι απόλυτη, ούτε καλύπτει ολόκληρο το φάσμα των συνταγματικών δικαιωμάτων³⁹. Κάθε status αποτελεί έναν ιδανικό τύπο στον οποίο συγκλίνουν, άλλα λιγότερο και άλλα περισσότερο, συνταγματικά δικαιώματα⁴⁰.

Τα κοινωνικά δικαιώματα λοιπόν, όπως φάνηκε από την θεωρία των status, διαφέρουν τόσο από τα ατομικά, όσο και από τα πολιτικά δικαιώματα. Μια ουσιαστική διαφορά που έχουν τα κοινωνικά δικαιώματα από τα υπόλοιπα αφορά στην κανονιστική ισχύ τους. Από τα κοινωνικά δικαιώματα δεν προκύπτουν καταρχήν αγωγήμες αξιώσεις έναντι του κράτους για

³⁷Κοντιάδης, Ξ., *Η Κοινωνική Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1997, σ. 69

³⁸Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.30

³⁹Υπάρχουν διατάξεις οι οποίες φαίνεται να εμπεριέχουν στοιχεία όλων των παραπάνω status. Μια τέτοια διάταξη είναι αυτή του άρ. 20 παρ. 1 του Συντάγματος, δηλαδή το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας. Το συγκεκριμένο δικαίωμα είναι συνυφασμένο με τα κλασσικά ατομικά δικαιώματα, καθώς παρέχει τη βάση για την προστασία δια της δικαστικής οδού. Μπορεί όμως να γίνει αντιληπτό και ως το δικαίωμα του καθενός για ακώλυτη και ίση πρόσβαση στη δικαιοσύνη και αντίστοιχα ως απαγόρευση ρητρών αποκλεισμού ή υπέρμετρης δυσχέρανσης της πρόσβασης αυτής, υπαγόμενο έτσι στο status negativus. Η άσκησή του, όμως, συνιστά και αναγκαία συμμετοχή στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης, αφού τα δικαστήρια συγκαταλέγονται ανάμεσα στους εκφραστές της. Με αυτό τον τρόπο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως πολιτικό δικαίωμα. Τέλος, η παροχή έννομης προστασίας προϋποθέτει τη δημιουργία και συντήρηση ενός ολόκληρου μηχανισμού απονομής δικαιοσύνης και άρα θα μπορούσε, με κάποια υπερβολή, να χαρακτηριστεί και κοινωνική παροχή αφού απαιτεί θετική κρατική ενέργεια. Βλ. Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.31-32

⁴⁰Όπ.π., σ.32

κοινωνικές παροχές. Από την γενική, αόριστη και ελαστική διατύπωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα φαίνεται ότι δεν εξειδικεύονται οι σχετικές υποχρεώσεις του Κράτους, με αποτέλεσμα οι προϋποθέσεις και τα λοιπά στοιχεία των παροχών να μην διαθέτουν επιδιώξιμη δικαστικώς αξίωση αποκλειστικά με βάση τις συνταγματικές διατάξεις⁴¹. Αντίθετα, συνήθως απαιτείται η μεσολάβηση του κοινού νομοθέτη για να ενεργοποιηθεί, συγκεκριμενοποιηθεί και εξειδικευθεί το κανονιστικό περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων που θεσπίζουν κοινωνικά δικαιώματα. Ο λόγος είναι το γεγονός ότι το αντικείμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων συνίσταται σε παροχές αγαθών και υπηρεσιών εκ μέρους του κράτους οι οποίες προϋποθέτουν αναδιανομή πόρων και εισοδημάτων, αλλά και την ύπαρξη αντικειμενικής δυνατότητας για διάθεση αντίστοιχων χρηματικών ή άλλων μέσων⁴², ενώ τα οικονομικά μέσα που διαθέτει το κράτος είναι πεπερασμένα. Εάν απέρρεαν αγωγήμες αξιώσεις από όλα τα δικαιώματα τότε η κατανομή των πόρων αυτών θα γινόταν σχεδόν αποκλειστικά με δικαστικές αποφάσεις, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατο να χρηματοδοτηθούν νέες πολιτικές⁴³. Υπό το πρίσμα αυτό, η πραγματοποίηση του περιεχομένου ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου κοινωνικού δικαιώματος τελεί υπό την «επιφύλαξη του εφικτού»⁴⁴.

Παρότι τα κοινωνικά δικαιώματα κατά κανόνα δεν θεμελιώνουν αγωγήμη αξίωση, δεν θα ήταν ορθό να θεωρηθεί ότι οι σχετικές συνταγματικές διατάξεις αποτελούν απλά εξαγγελίες ή κατευθυντήριες γραμμές και δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα ή δεσμευτική ισχύ. Με τις διατάξεις αυτές τίθενται κανόνες δικαίου οι οποίοι δεσμεύουν ευθέως τον νομοθέτη, τα δικαστήρια και τη διοίκηση και δεν ιδρύονται απλώς δικαιώματα αλλά θεσπίζονται συνάμα αντικειμενικοί κανόνες δικαίου⁴⁵⁴⁶. Ο νομοθέτης και η διοίκηση, οι οποίοι εξειδικεύουν το κανονιστικό περιεχόμενο των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος, δεσμεύονται ως προς το «εάν» και διαθέτουν διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο και τον χρόνο της δραστηριοποίησής τους⁴⁷. Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι υπάρχουν ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα που παράγουν αγωγήμη αξίωση, στηριζόμενη μάλιστα

⁴¹ Όπ.π., σ.38

⁴² Μάνεσης Α., *Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, όπ.π., σ. 176

⁴³ Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.38

⁴⁴ Μάνεσης Α., *Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, όπ.π., σ. 176

⁴⁵ Όπ.π., σ. 176

⁴⁶ Κατρούγκαλος Γ., *Τα κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2006, σ. 105-129

⁴⁷ Μάνεσης Α., *Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, όπ.π., σ. 177

απευθείας στις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις οι οποίες και «τριτενεργούν», δεν χρειάζεται, δηλαδή, προηγούμενη νομοθετική παρέμβαση⁴⁸. Τέτοια διάταξη είναι αυτή του άρ. 22 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος, που θεμελιώνει το δικαίωμα ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας.

2.1.2 Το κοινωνικό κεκτημένο

Το κοινωνικό κεκτημένο έχει την έννοια ότι από τη στιγμή που ο κοινός νομοθέτης αποφασίσει να ενεργοποιήσει, δηλαδή να συγκεκριμενοποιήσει και εξειδικεύσει ένα κοινωνικό δικαίωμα, τότε η μεταγενέστερη αδρανοποίησή του δεν είναι ανεκτή συνταγματικά. Η αρχή του κοινωνικού κεκτημένου συνδέεται με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου προς τη σταθερότητα των νομικών ρυθμίσεων που εγγυάται την προβλεψιμότητα των συνεπειών τους και την ασφάλεια της θέσης (status) τους εντός της έννομης τάξης⁴⁹ και απαγορεύει την ανατροπή ευνοϊκών καταστάσεων υπέρ καλόπιστων πολιτών⁵⁰.

Είναι πολύ σημαντικό να σημειωθεί ότι ένας μεταγενέστερος νόμος μπορεί να ρυθμίσει διαφορετικά και να περιορίσει στοιχεία της κοινωνική παροχής εφόσον όμως διατηρείται το συνολικό προστατευτικό αποτέλεσμα⁵¹, εφόσον, δηλαδή, δεν θίγεται ο πυρήνας του κοινωνικού δικαιώματος. Η άποψη ότι ένα κοινωνικό δικαίωμα μπορεί να περιοριστεί μέχρι ενός σημείου ώστε να μην καταργείται το δικαίωμα συνιστά το «*σχετικό κοινωνικό κεκτημένο*»⁵². Το σχετικό κοινωνικό κεκτημένο έχει αποδεχθεί και νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, υπό την έννοια ότι ο σκληρός πυρήνας του προστατευτικού πλαισίου του κοινωνικού δικαιώματος δεν είναι επαρκώς οριοθετημένος, αλλά εξαρτάται από την εκάστοτε κοινωνικοοικονομική συγκυρία⁵³.

Ο περιορισμός ενός κοινωνικού δικαιώματος, λαμβάνοντας υπόψη το σχετικό κοινωνικό κεκτημένο, είναι επιτρεπτός υπό δύο προϋποθέσεις. Η πρώτη προϋπόθεση σχετίζεται με την έκταση του περιορισμού του δικαιώματος, ώστε η μεταγενέστερη ρύθμιση να μην θίγει τον

⁴⁸ Όπ.π., σ. 177

⁴⁹ Όπ.π., σ. 177-178

⁵⁰ Μανιτάκης, Α., *Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., 1994, σ. 283-284

⁵¹ Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.40

⁵² Κοντιάδης Ξ., *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, όπ.π., σ.198

⁵³ Κτιστάκη Σ., «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο»», *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης* (σ.697-716), τ. 5/642, Οκτώβριος – Νοέμβριος – Δεκέμβριος 2013, σ.698-699

πυρήνα του ήδη διαμορφωμένου δικαιώματος, όπως έχει ήδη αναφερθεί. Η δεύτερη προϋπόθεση απαιτεί ο περιορισμός ενός κοινωνικού δικαιώματος να εξυπηρετεί την ισόρροπη προστασία άλλων δικαιωμάτων – κοινωνικών, ατομικών ή πολιτικών. Σε κάθε περίπτωση, τον περιορισμό θα πρέπει να τον επιβάλλουν σοβαροί λόγοι γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος καθώς οποιαδήποτε μείωση της προστασίας δεν μπορεί να είναι αυθαίρετη⁵⁴. Για τον προσδιορισμό του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων εξετάζεται η βασική λειτουργία που επιτελούν δηλαδή η εξασφάλιση της υπόστασης και της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου. Συνεπώς, οποιαδήποτε πράξη ή παράλειψη δεν ανταποκρίνεται στην ικανοποίηση αυτού του στόχου, θα πρέπει να θεωρείται ότι προσβάλλει τον πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων και είναι αντισυνταγματική⁵⁵.

Σε κάθε περίπτωση, μπορεί να ελεγχθεί δικαστικώς η μείωση της προστασίας του κοινωνικού δικαιώματος, ο σχετικός έλεγχος όμως αφορά μόνο τα «ακραία όρια» της ρύθμισης με την οποία μειώνεται η προηγούμενη προστασία του^{56 57}.

Επιπλέον, πρέπει να τονιστεί ότι δεν υπάρχει «απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο». Η θεωρία του απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου δέχεται ότι είναι αθέμιτος και ο πιο απλός περιορισμός των κοινωνικών παροχών. Η διατήρηση εσαεί ενός επιπέδου κοινωνικών παροχών μπορεί να προσκρούει σε οικονομική αδυναμία του κράτους ή στην ανάγκη διοχέτευσης πόρων σε άλλες κατευθύνσεις όπως την εκτιμά η κυβέρνηση κατά τη χάραξη της γενικής πολιτικής της Χώρας, σύμφωνα με το άρ. 82 παρ. 1 του Συντάγματος⁵⁸. Άλλωστε, η αποδοχή της θεωρίας του απόλυτου κεκτημένου θα καθιστούσε το νομοθέτη επιφυλακτικό κατά τη θέσπιση κοινωνικών παροχών⁵⁹.

2.1.3 Φορείς και αποδέκτες των κοινωνικών δικαιωμάτων

Φορέας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων μπορεί να είναι κατ' αρχήν ο καθένας ανεξάρτητα από την εθνικότητά του, εκτός και αν η οικεία συνταγματική διάταξη αποκλείει

⁵⁴Μάνεσης Α., *Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, όπ.π., σ. 178-179

⁵⁵Αμίτσης Γ. – Κατρούγκαλος Γ., *Κανονιστικές Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού*, στο Ίδρυμα Σ. Καράγιωργα, *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, 6^ο Επιστημονικό Συνέδριο, 27 – 30 Νοεμβρίου 1996, 1998, σ. 64

⁵⁶Μάνεσης Α., *Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, όπ.π., σ. 179

⁵⁷Κτιστάκης Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*(σ.481-506), τ. 4/635, Ιούλιος – Αύγουστος 2012, σ.484

⁵⁸Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα* όπ.π., σ.40

⁵⁹Κοντιάδης, Ξ., *Η Κοινωνική Διοίκηση στην Ελλάδα*, όπ.π., σ. 75

τους αλλοδαπούς από την παρεχόμενη προστασία, ενώ όσον αφορά αποκλειστικά στα κοινωνικά δικαιώματα, φορείς είναι μόνο φυσικά πρόσωπα. Το κράτος είναι αποδέκτης των δικαιωμάτων αυτών, δηλαδή ο κύριος αποδέκτης των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτά⁶⁰.

2.2 Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση

Το άρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι «*Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει*», θεμελιώνει το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση με μια ιδιαίτερα αόριστη διατύπωση. Με την διατύπωση αυτή όμως, κατοχυρώνεται ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης στο σύνολό του, χωρίς να επικεντρώνεται σε ορισμένους μόνο κλάδους, όπως για παράδειγμα στην ασφάλιση γήρατος, με αποτέλεσμα να αφήνεται ελεύθερη η δυνατότητα εξέλιξης του θεσμού στο μέλλον.⁶¹

2.2.1 Η φύση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση

Σύμφωνα με την θεωρία – και όπως ισχύει γενικότερα για τα κοινωνικά δικαιώματα-, η συνταγματική διάταξη που κατοχυρώνει το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση δεν θεμελιώνει αγωγή αξίωση του ατόμου κατά του κράτους για καθορισμένη κατά το είδος και τη διάρκεια της παροχής⁶². Η ίδια άποψη έχει διαμορφωθεί και στη νομολογία, η οποία δέχεται ότι η εν λόγω διάταξη δεν καθορίζει ευθέως αξίωση των εργαζομένων στο είδος ή την έκταση της ασφαλιστικής προστασίας, αλλά δημιουργεί απλώς υποχρέωση στο νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά θέματα με γνώμονα, όμως, την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης⁶³. Αγωγή αξίωση για συγκεκριμένη ασφαλιστική παροχή προκύπτει αν η μη χορήγηση ή η χορήγηση με περιορισμούς και προϋποθέσεις αυτής της παροχής σε κατηγορία ασφαλισμένων αντίκειται στην αρχή της ισότητας⁶⁴. Τέλος, άλλες αποφάσεις δέχονται ότι η συγκεκριμένη διάταξη θεσπίζει για το νομοθέτη υποχρέωση ασφαλιστικής κάλυψης των εργαζομένων με παράλληλη ευρεία ευχέρεια διαμόρφωσης της μορφής και της έκτασης της παρεχόμενης

⁶⁰Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.51-59

⁶¹ Στεργίου Α., *Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Κοινωνικής Ασφάλισης*, Θεσσαλονίκη: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994, σ. 15

⁶²Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.560

⁶³ΣτΕ 2677/1992, Διδικ 1993, 1008, ΣτΕ 1337/2000 κλπ

⁶⁴ΑΠ 1277/1977, ΑΠ 567/1986 κλπ

ασφαλιστικής προστασίας , ενώ η ευχέρεια αυτή υπόκειται μόνο σε περιορισμούς που επιβάλλουν άλλες συνταγματικές διατάξεις⁶⁵.

Παρόλα αυτά, η αναφορά της κοινωνικής ασφάλισης στο Σύνταγμα και η αναγωγή της σε κοινωνικό δικαίωμα, της δίνει μια ιδιαίτερη βαρύτητα και μια προτεραιότητα σε σχέση με τους υπόλοιπους κοινωνικούς στόχους του κράτους, γεγονός το οποίο είναι ιδιαίτερα χρήσιμο σε περιόδους οικονομικής δυσπραγίας του κράτους που είναι αδύνατη η πλήρης και ισόβαρη ικανοποίηση όλων των κοινωνικών αναγκών λόγω των περιορισμένων πόρων.

2.2.2 Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση

Το άρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος αντιμετωπίζεται ως θεσμική εγγύηση η οποία προστατεύει τον πυρήνα της κοινωνικής ασφάλισης και οριοθετεί την ευχέρεια του νομοθέτη στη διαμόρφωση του θεσμού⁶⁶, παρεμποδίζοντας την παραβίαση του βασικού περιεχομένου του και δίδοντάς του ευρύτατη ευχέρεια να διαμορφώσει το σύστημα ή τον συνδυασμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που επιθυμεί⁶⁷. Η επίκληση της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμικής εγγύησης μπορεί να γίνει υπό όρους, δηλαδή μόνο όταν προσβάλλεται με μεμονωμένη νομοθετική ρύθμιση ο πυρήνας του θεσμού, χωρίς να προβλέπεται παράλληλα η αντικατάσταση του πυρήνα με ανώτερα επίπεδα κοινωνική προστασίας ή η δημιουργία λειτουργικών ισοδύναμων – υποκατάστατων μιας ευρύτερης προστατευτικής εμβέλειας⁶⁸. Επομένως, στα πλαίσια μιας συνολικής μεταρρύθμισης ή αναμόρφωσης του συστήματος κοινωνικής προστασίας, ο νομοθέτης μπορεί να εισαγάγει εναλλακτικά μοντέλα κάλυψης από κοινωνικούς κινδύνους, με μόνο περιορισμό από το Σύνταγμα τη διατήρηση ενός *minimum* κοινωνικής ασφάλειας⁶⁹.

Από τα ανωτέρω προκύπτει, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ότι δίνεται στον νομοθέτη η δυνατότητα να αναδιαρθρώνει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης με γνώμονα τις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, επιβάλλοντας πρόσθετες προϋποθέσεις για την

⁶⁵ ΣΤΕ 2330/2003

⁶⁶Κοντιάδης Ξ., *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, ό.π., σ.449

⁶⁷Αντωνίου Δ. Θ., *Ασφαλιστικές εταιρίες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς - Μια συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 22, παρ. 4 του ελληνικού συντάγματος*, στο Κρεμαλής Κ. (επιμ.), *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1996, σ.101

⁶⁸Στεργίου Α., *Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Κοινωνικής Ασφάλισης*, ό.π., σ.177

⁶⁹Κοντιάδης Ξ., *Ο Νέος Συνταγματισμός και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα μετά την Αναθεώρηση του 2001*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σ.536.

χορήγηση παροχής ή μειώνοντας τις παροχές, χωρίς, βέβαια, να μπορεί να τις καταργήσει τελείως.

Ακόμη, πρέπει να επισημανθεί πως η κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμού συνεπάγεται την αποδέσμευσή της από τον εκάστοτε φορέα⁷⁰ του δικαιώματος. Και αυτό γιατί η θεσμική εγγύηση δεν εστιάζεται στο εκάστοτε υποκείμενο αλλά «*αναπτύσσεται ανεξάρτητα από αυτό, εν όψει ορισμένου σκοπού*»⁷¹. Διατηρείται, δηλαδή, η δυνατότητα αναδιάρθρωσης του θεσμού, αφενός, προκειμένου να προσαρμόζεται στις εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες και ανάγκες, και αυστηροποίησης των προϋποθέσεων απονομής ασφαλιστικών παροχών ή αύξησης των εισφορών και μείωσης των παροχών σε περίπτωση αυστηρών δημοσιονομικών πολιτικών ή οικονομικών ελλειμμάτων των ασφαλιστικών οργανισμών αφετέρου⁷². Παρόλα αυτά, οι παροχές, όσο και αν μπορούν να διαφοροποιούνται ανάλογα με τις δημοσιονομικές δυνατότητες και περιορισμούς, δεν μπορούν να καταργηθούν καθώς αυτό θα προσέβαλλε τον πυρήνα του δικαιώματος.

2.2.3 Το σχετικό κοινωνικό κεκτημένο του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση

Από την ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται εμφανές ότι το κοινωνικό δικαίωμα για ασφάλιση θεμελιώνει ένα σχετικό κοινωνικό κεκτημένο^{73 74}. Η νομολογία του ΣτΕ έχει κάνει δεκτό ότι «*ο κοινός νομοθέτης και η κατ' εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν εμποδίζονται να μεταβάλλουν το σύστημα συνταξιοδοτήσεως κατηγοριών ασφαλισμένων, ιδίως δε το ύψος των ασφαλιστικών παροχών και με μείωση αυτών για τον εφεξής χρόνο - μείωση που μπορεί να πραγματοποιηθεί και κατά προοδευτική κλίμακα σε βάρος των υψηλότερων παροχών - ή με τη θέσπιση ανώτατου ορίου των παροχών που ήδη χορηγούνται, κατά τρόπον ώστε να προκύπτει μεγαλύτερη, σε αναλογία προς τη σύνταξη που θα χορηγηθεί, οικονομική επιβάρυνση εκείνων από τους ασφαλισμένους οι οποίοι έχουν καταβάλει περισσότερες εισφορές*»⁷⁵. Επιπλέον, η νομολογία έχει δεχθεί ότι η ύπαρξη αναλογίας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και παροχών δεν αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο κανόνα⁷⁶, ενώ ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων επαφίεται στην κρίση

⁷⁰ Οι φορείς και οι αποδέκτες του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση αναλύονται σε επόμενο τμήμα της εργασίας

⁷¹ Δαγτόγλου Π., *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Α', Αθήνα –Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1991, σ.62

⁷² Στεργίου Α., *Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Κοινωνικής Ασφάλισης*, όπ.π., σ.245-246

⁷³ Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.564

⁷⁴ Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», όπ.π., σ.484

⁷⁵ ΣτΕ 2499/2004, ΣτΕ 892/2009

⁷⁶ ΣτΕ 3487/2008 (Ολομ.)

του νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, οι οποίοι δεν δεσμεύονται από την αρχή της ανταποδοτικότητας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και παροχών, αφού η αρχή αυτή δεν είναι κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα^{77 78}.

Παράλληλα, σύμφωνα πάλι με τη νομολογία του ΣτΕ, η κοινωνική ασφάλιση έχει δημόσιο και υποχρεωτικό χαρακτήρα με την έννοια ότι όπου ο νόμος καθιερώνει την υποχρεωτική ασφάλιση (κύρια ή επικουρική) οφείλει να καθιστά φορέα της μόνο το κράτος ή ΝΠΔΔ. Συνάγεται λοιπόν το συμπέρασμα ότι η αναγνώριση του δημόσιου χαρακτήρα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης ως απαραβίαστου στοιχείου του πυρήνα του θεσμού θεμελιώνεται, κατ' ουσία, στο αίτημα για προστασία των ασφαλισμένων από τους επιχειρηματικούς κινδύνους⁷⁹ και συνεπάγεται την υποχρέωση της του κράτους να μεριμνά για την ύπαρξη και τη συνεχή λειτουργία των υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να καθίσταται εφικτή η άσκηση του δικαιώματος⁸⁰.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι υπάρχει και η άποψη ότι η λέξη «μεριμνά» στη σχετική διάταξη του Συντάγματος υποδηλώνει ότι, εφόσον το κράτος καταφέρει να διασφαλίσει ένα επαρκές και αποτελεσματικό σύστημα ελέγχων τότε είναι δυνατό να γίνει υποκατάσταση της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης από την ιδιωτική⁸¹.

Η τυχόν επιδείνωση του υφιστάμενου νομοθετικού καθεστώτος οφείλει να μην είναι αυθαίρετη, δηλαδή να δικαιολογείται από σοβαρούς λόγους οικονομικής δυσπραγίας των δημοσίων ασφαλιστικών φορέων και να μην οδηγεί στην κατάργηση ή την πλήρη αποδυνάμωση της ασφαλιστικής προστασίας. Περαιτέρω, μια τέτοια μεταρρύθμιση επιδείνωσης του καθεστώτος θα πρέπει να συνοδεύεται από μεταβατικές ρυθμίσεις, ώστε να διευκολύνεται η προσαρμογή των ασφαλισμένων και να μην ανατρέπονται άρδην και αιφνιδιαστικά οι δικαιολογημένες προσδοκίες τους⁸².

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, ο νομοθέτης δεν μπορεί να θίξει τις βασικές έννοιες της κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή όσες είναι σύμφυτες με την οργάνωση του θεσμού που του προσδίδουν διαχρονική υπόσταση και ταυτότητα. Αυτές οι αρχές είναι α) η αυτοδιοίκηση

⁷⁷ ΣτΕ3487/2008 (Ολομ.), ΣτΕ 4132/2011, ΣτΕ 2266, 3412/2013

⁷⁸Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», όπ.π., σ.484

⁷⁹ Όπ.π., σ.485

⁸⁰Κτιστάκη Σ., «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο»», όπ.π., σ. 699

⁸¹Αντωνίου Δ. Θ., *Ασφαλιστικές εταιρίες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς...*, όπ.π., σ. 101

⁸²Χρυσόγονος Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.565

των ασφαλιστικών φορέων, δηλαδή η συμμετοχή εκπροσώπων των ασφαλισμένων και των εργοδοτών στην διοίκησή τους, β) η τριμερής χρηματοδότησή τους μέσω εισφορών των εργοδοτών και των εργαζομένων και από το κράτος και γ) η κάλυψη ενός ελάχιστου εύρους ασφαλιστικών κινδύνων (ανεργία, γήρας, ασθένεια, εργατικά ατυχήματα, θάνατος, εγκυμοσύνη, μητρότητα κλπ), η μακροχρόνια διασφάλιση των οποίων δημιουργεί αντίστοιχα κοινωνικά δικαιώματα τα οποία δεν μπορεί να θίξει η νομοθετική παρέμβαση⁸³.

2.2.4 Οι κοινωνικοασφαλιστικές παροχές ως περιουσιακά στοιχεία

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών δεν προστατεύει ρητά τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα. Το προστατευτικό πεδίο της ΕΣΔΑ πάγια θεωρείτο ότι κάλυπτε μόνο τα αστικά και τα πολιτικά δικαιώματα. Παρά τις αντίθετες θεωρητικές απόψεις ως προς την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ΕΣΔΑ και στα κοινωνικά δικαιώματα, η αρχική τάση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) ήταν να εντάξει τις όποιες κοινωνικές αξιώσεις στα ουσιαστικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται ρητά στην ίδια τη Σύμβαση⁸⁴. Αρκετά νωρίς το Δικαστήριο του Στρασβούργου⁸⁵ διαπίστωσε ότι, παρότι η ΕΣΔΑ αναφέρεται σε πολιτικά και ατομικά δικαιώματα, ορισμένα από αυτά «έχουν προεκτάσεις οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα», δεδομένου ότι η σφαίρα προστασίας της ΕΣΔΑ δεν διακρίνεται ερμητικά από η σφαίρα των κοινωνικοοικονομικών δικαιωμάτων, δηλαδή, ένα δικαίωμα που χαρακτηρίζεται κοινωνικό δεν αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής της ΕΣΔΑ, στο μέτρο που συνδέεται με ένα από τα ρητώς προστατευόμενα από αυτή δικαιώματα⁸⁶.

Από τα κλασσικά κοινωνικά δικαιώματα, το δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές είχε μέχρι πρόσφατα εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής της ΕΣΔΑ. Με τη σταδιακή νομολογιακή διεύρυνση της έννοιας της ιδιοκτησίας στην οποία προσδόθηκε κοινωνικό περιεχόμενο, οι αξιώσεις για κοινωνικές παροχές, λόγω του περιουσιακού τους χαρακτήρα, προστατεύονται πλέον και από την ΕΣΔΑ. Η νομολογία του ΕΔΔΑ πέρασε από ένα στάδιο, κατά το οποίο πάγια δεχόταν ότι το δικαίωμα σε κοινωνική παροχή δεν αποτελεί περιουσιακό δικαίωμα προστατευόμενο από την ΕΣΔΑ και το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλό (ΠΠΠ) της, στο παρόν

⁸³Κοντιάδης Ξ., *Συνταγματικές Εγγυήσεις και Θεσμική Οργάνωση της Κοινωνικής Ασφάλειας*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001, σ.394

⁸⁴Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», όπ.π., σ.490

⁸⁵ΕΔΔΑ, 9.10.1979, *Airyc. Irlande*, Serie A, no. 32

⁸⁶Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», όπ.π., σ.490

στάδιο, κατά το οποίο αναγνωρίζει ότι οι αξιώσεις για κοινωνικές παροχές δημιουργούν, υπό προϋποθέσεις, ένα περιουσιακό δικαίωμα προστατευόμενο από το άρ. 1 του ΠΠΠ⁸⁷. Πιο συγκεκριμένα, το ΕΔΔΑ έχει δεχθεί ότι η αξίωση για καταβολή συνταξιοδοτικής παροχής μπορεί, ακόμη και στο πλαίσιο ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που δεν στηρίζεται μόνο στις εισφορές των ασφαλισμένων, να συνιστά περιουσία κατά την έννοια του άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, χωρίς πάντως να κατοχυρώνεται συγκεκριμένο ύψος σύνταξης, αλλά μόνο η απαγόρευση μιας καίριας μείωσης. Ακολουθώντας, το ΕΔΔΑ επιβεβαίωσε ότι οι κοινωνικοασφαλιστικές παροχές αποτελούν περιουσιακό αγαθό⁸⁸, με την έννοια του άρθρου αυτού, ιδίως όταν θεμελιώνονται στην παροχή εργασίας και καταβολή εισφορών από το δικαιούχο^{89 90}.

Με μια σειρά αποφάσεων το ΕΔΔΑ αναγνώρισε ότι από την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών απορρέει το δικαίωμα για απόληψη κοινωνικών παροχών. Πρέπει να τονιστεί, όμως, ότι δεν γεννάται αξίωση για ορισμένο ύψος παροχών, ούτε για χορήγηση συνταξιοδοτικής παροχής ανάλογης προς τις καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές⁹¹. Άρα, ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται ούτε από την ΕΣΔΑ και την συνακόλουθη αναγνώριση των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών ως περιουσιακών στοιχείων να μειώσει το ύψος των συντάξεων για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

2.2.5 Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση

Φορείς των δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος είναι φυσικά πρόσωπα και πιο συγκεκριμένα όλοι οι εργαζόμενοι, Έλληνες και αλλοδαποί, ενήλικοι ή ανήλικοι. Πρέπει να διευκρινιστεί ότι ως εργαζόμενοι νοούνται εν προκειμένω και οι έμποροι, ελεύθεροι επαγγελματίες κλπ. Ως εργαζόμενοι νοούνται κατ' αρχήν όσοι παρέχουν πραγματικά εργασία και άρα το στοιχείο αυτό λαμβάνεται υπόψη από τον νομοθέτη για την αναγνώριση χρονικών περιόδων ως καλυπτόμενων ασφαλιστικά αφού συνεπάγεται τη χρονικά επίκαιρη καταβολή ασφαλιστικών εισφορών⁹². Επίσης, ταυτόχρονα με τους άμεσα ασφαλισμένους καλύπτονται από τη διάταξη και οι έμμεσα ασφαλισμένοι, δηλαδή τα μέλη

⁸⁷ Όπ.π., σ.491

⁸⁸ ΕΔΔΑ, 16.9.1996, Gaygusuz, ΕΕΕυρΔ 1997, 795

⁸⁹ ΕΔΔΑ, 20.6.2002, Αζινάς, ΕΕΕυρΔ 2004, 404

⁹⁰ Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.564-565

⁹¹ Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», όπ.π., σ.491

⁹² ΣΤΕ 5020/1997

της οικογένειας και άλλα προστατευόμενα μέλη, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του κάθε ασφαλιστικού φορέα.

Αποδέκτης των δικαιωμάτων είναι - όπως έχει ήδη αναφερθεί για τα κοινωνικά δικαιώματα γενικά σε προηγούμενο τμήμα της μελέτης αυτής - το κράτος⁹³.

⁹³Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ.571

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση

3.1 Η οικονομική κρίση, οι μνημονιακές δεσμεύσεις και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα ήταν αποτέλεσμα συσσωρευμένων για πολλά έτη προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας, τα οποία εντάθηκαν και ήρθαν στην επιφάνεια μετά το 2008 με το ξέσπασμα της παγκόσμιας κρίσης αφενός, και την ανησυχία των παγκόσμιων επενδυτών σχετικά με τη δυνατότητα της χώρας να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της αφετέρου, που οδήγησαν τελικά στην κρίση χρέους της Ελλάδας⁹⁴. Το Μάιο του 2010 η Ελλάδα έλαβε το πρώτο πακέτο χρηματοδοτικής στήριξης, ύψους 110 δις ευρώ, με την υποχρέωση να προβεί σε μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικής εξυγίανσης και σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις⁹⁵.

Με στόχο την οικονομική βιωσιμότητα, τα προγράμματα δανεισμού συνοδεύονταν πάντα από εφαρμοστικούς νόμους που περιείχαν μέτρα, τα οποία έπλητταν τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στην εργασία και την κοινωνική ασφάλιση (όπως θα φανεί σε αυτό το κεφάλαιο της εργασίας). Με την ασκούμενη οικονομική πολιτική επλήγησαν είτε ευθέως, είτε μέσω μείωσης των κρατικών κονδυλίων, άρθρα του Συντάγματος που κατοχυρώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα, αφού η δημοσιονομική προσαρμογή κατέληξε να ασκείται σε βάρος της κοινωνικής πολιτικής.

3.2 Το πρώτο μνημόνιο και η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος

Η νέα εποχή που ξεκίνησε στην Ελλάδα μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης χαρακτηρίζεται από συνεχείς αλλαγές και μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς, μεταρρυθμίσεις οι οποίες μπορεί να ήταν αναγκαίες και επιτακτικές, ήταν όμως παράλληλα

⁹⁴European Commission, (2010) The Economic Adjustment Programme for Greece. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers, no. 61, May 2010, σ. 6, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

(ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 25/09/2016)

⁹⁵Όπ.π., σ. 25

και πολύ οδυνηρές, ενώ δεν έφεραν στην πλειοψηφία των περιπτώσεων τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ανάλογη ήταν η κατάσταση και όσον αφορά στην κοινωνική ασφάλιση, η οποία έχει υποστεί πολλές αλλαγές που κινούνται στα όρια του συνταγματικώς ανεκτού, ενώ υποστηρίζεται και η άποψη πως τα όρια αυτά έχουν ξεπεραστεί προ πολλού.

3.2.1 Οι αλλαγές των νόμων 3863 και 3865/2010

Η αρχή των μεταρρυθμίσεων του ασφαλιστικού (κατά την μνημονιακή εποχή) εντοπίζεται στον Ν. 3845/2010 «*Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο*» (ΦΕΚ 65/Α'/6.5.2010), δηλαδή στο πρώτο μνημόνιο όπως είναι γνωστός ο νόμος. Το Παράρτημα ΙΙΙ του νόμου αναφέρεται στις οικονομικές πολιτικές (δημοσιονομική, χρηματοπιστωτική και διαρθρωτικές πολιτικές) οι οποίες θα πρέπει να ακολουθηθούν προκειμένου να είναι επιτυχές το πρόγραμμα. Η πρώτη κατεύθυνση που δίνεται αφορά στην δημοσιονομική προσαρμογή και τονίζεται η βαρύνουσα σημασία της. Η αμέσως επόμενη κατεύθυνση αφορά στην εισοδηματική πολιτική και την πολιτική κοινωνικής προστασίας και προβλέπει ότι «*η εισοδηματική πολιτική και η πολιτική κοινωνικής προστασίας πρέπει να στηρίξουν την προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και την επανάκτηση της ανταγωνιστικότητας*».

Ήδη, από την διατύπωση αυτή διαφαίνεται η τάση να ανασχεδιαστούν και να αναπροσαρμοστούν οι δημόσιες πολιτικές ώστε να εναρμονίζονται με την στρατηγική δημοσιονομικής προσαρμογής και την υλοποίηση των στόχων της. Ειδικότερα, στην σχετική παράγραφο του Παραρτήματος ΙΙΙ αναφέρεται ότι «*Τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να ενδυναμωθούν για να αντιμετωπίσουν υποβόσκουσες διαρθρωτικές ανισορροπίες που οφείλονται στην γήρανση του πληθυσμού, καθώς τα κόστη των ασφαλιστικών παροχών στην Ελλάδα προβλέπεται να είναι από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τις τρέχουσες πολιτικές. Καθώς οι μεγαλύτερες υπερβάσεις ετησίως στον προϋπολογισμό προέρχονται συστηματικά από τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, οι μεταρρυθμίσεις για την περιφρούρηση της βιωσιμότητας του συστήματος δεν μπορούν πλέον να αναβληθούν*». Περαιτέρω, γίνεται συγκεκριμένα λόγος για ασφαλιστική μεταρρύθμιση με σκοπό τη βελτίωση του αποτελέσματος του προϋπολογισμού, με την αιτιολόγηση ότι «*το σημερινό συνταξιοδοτικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο και θα περιέλθει σε αδυναμία πληρωμών εάν δεν ληφθούν υπεύθυνα μέτρα προκειμένου να τεθεί σε μια υγιή βάση*». Η μεταρρύθμιση θα έπρεπε να είχε εγκριθεί μέχρι τα μέσα του 2010 και μεταξύ άλλων προβλέφθηκε η εκπόνηση μελέτης από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή, η συγχώνευση των

ασφαλιστικών ταμείων σε τρία, η ενίσχυση της σύνδεσης μεταξύ εισφορών και παροχών, ο καθορισμός του 65^{ου} έτους ως ηλικίας συνταξιοδότησης, ο περιορισμός των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων, ο περιορισμός του καταλόγου των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελματιών και η θεσμοθέτηση σύνταξης κοινωνικού χαρακτήρα με εισοδηματικά κριτήρια για τους πολίτες που βρίσκονται πάνω από την ηλικία συνταξιοδότησης.

Σε συμφωνία προς τις προαναφερθείσες επιταγές του μνημονίου, ψηφίστηκε ο Ν. 3863/2010 «*Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις*» (ΦΕΚ 115/Α'/15.7.2010), ο οποίος στο πρώτο μέρος ρυθμίζει συνταξιοδοτικά θέματα. Η ανάγκη μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος οφείλεται, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, σε δύο παράγοντες: στην γήρανση του πληθυσμού και στην οικονομική συγκυρία, η οποία και έκανε επιτακτική την αντιμετώπιση του προβλήματος, που αναβαλλόταν για δεκαετίες⁹⁶. Στη συνέχεια, ψηφίστηκε και ο Ν. 3865/2010 «*Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις*» (ΦΕΚ 120/Α'/21.7.2010) που ρυθμίζει τα συνταξιοδοτικά θέματα των δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, οι αλλαγές που θεσπίζονται αποσκοπούν στην εναρμόνιση του ασφαλιστικού συστήματος του Δημοσίου με τις προβλέψεις του Ν. 3863/2010⁹⁷. Με τις ρυθμίσεις αυτού του νόμου επιχειρείται, σύμφωνα πάντα με την αιτιολογική του έκθεση, να πραγματοποιηθεί μια δημοσιονομικά βιώσιμη ρύθμιση στο συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων, να «*διαμορφωθεί μια πιο δίκαιη και ισότιμη αντιμετώπιση των δημοσίων υπαλλήλων τόσο μεταξύ τους, αντιμετωπίζοντας φαινόμενα διακριτής μεταχείρισης (άνδρες-γυναίκες, κλαδικές και ειδικές ρυθμίσεις, όπως οι υπάλληλοι της Βουλής, τα αιρετά όργανα κλπ) όσο και μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και των υπολοίπων ασφαλισμένων*» και να απελευθερωθούν πόροι από την καταβολή συντάξεων ώστε να χρηματοδοτηθούν κοινωνικές δράσεις⁹⁸.

Η κοινή γραμμή των νόμων είναι η αύξηση των εισφορών και των συνολικών επιβαρύνσεων ασφαλισμένων και συνταξιούχων, με παράλληλη μείωση των παροχών και ευρύτερα των δαπανών των φορέων. Με τους νόμους αυτούς εισάγεται η διάκριση μεταξύ βασικής και αναλογικής σύνταξης. Η βασική σύνταξη είναι το ποσό που δεν αναλογεί σε ασφαλιστικές εισφορές και καθορίζεται ενιαία στα 360 ευρώ, ενώ αναλογική σύνταξη είναι το ποσό που αναλογεί στο ύψος των ασφαλιστικών εισφορών για τα έτη ασφάλισης, όπως ορίζουν στα

⁹⁶ Αιτιολογική έκθεση Ν. 3863/2010, σ. 3-4

⁹⁷ Αιτιολογική έκθεση Ν. 3865/2010, σ. 1

⁹⁸ Όπ.π., σ. 1

πρώτα άρθρα τους και οι δύο προαναφερθέντες νόμοι. Επιπλέον, γίνεται προσπάθεια για «*θεσμική και λειτουργική ενοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης*»⁹⁹ με τη δημιουργία ενιαίας δομής της κύριας σύνταξης, ενιαίου καθεστώτος συνταξιοδότησης με κοινές προϋποθέσεις και όρους για όλες τις κατηγορίες εργαζομένων και τη θέσπιση Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης των συνταξιούχων κύριας ασφάλισης. Ειδικότερα, με το άρ. 10 του Ν. 3863/2010, προβλέφθηκε η σταδιακή αύξηση των ορίων ηλικίας και των ετών ασφάλισης που απαιτούνται για τη συνταξιοδότηση λόγω γήρατος των ασφαλισμένων όλων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, σε μια προσπάθεια περιορισμού των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων. Πιο συγκεκριμένα, προβλέφθηκε η σταδιακή αύξηση του ορίου ηλικίας των γυναικών από 1η Ιανουαρίου 2011 έως 1η Ιανουαρίου 2015 από το 60ο στο 65ο έτος για πλήρη σύνταξη και από το 55^ο στο 60^ο έτος για μειωμένη σύνταξη. Ακόμη, από 1η Ιανουαρίου 2011 καταργήθηκε η σύνταξη με 37 έτη ασφάλισης άνευ ορίου ηλικίας για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων. Τέλος, άξια αναφοράς είναι η πρόβλεψη του άρ. 16 του νόμου που αφορά στην απασχόληση των συνταξιούχων και περιορίζει την καταβαλλόμενη σε συνταξιούχους που απασχολούνται σύνταξη, ενώ υπάρχουν και περιπτώσεις που προβλέπει και πλήρη αναστολή της καταβολής της.

Βέβαια, ο νόμος περιέχει και διατάξεις που μοιάζουν αντιφατικές με τους λόγους οι οποίοι οδήγησαν στην ανάγκη της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Πιο συγκεκριμένα, δίνει την δυνατότητα αναγνώρισης πλασματικού χρόνου ασφάλισης στις μητέρες, καθώς και στους υπόλοιπους ασφαλισμένους, με την αναγνώριση ως χρόνων ασφάλισης των χρόνων στρατιωτικής θητείας, ασθένειας, σπουδών, ανεργίας, απεργίας και κενών ασφάλισης.

Με τον Ν. 3865/2010 άλλαξε ο φορέας ασφάλισης κύριας σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων (τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι της Βουλής, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμίδας, ιερείς και υπάλληλοι των εκκλησιαστικών ΝΠΔΔ, καθώς και οι στρατιωτικοί που κατατάσσονται από 1^η Ιανουαρίου 2011 και μετά, εξαιρουμένων των στρατευσίμων παθόντων οπλιτών στην υπηρεσία και ένεκα ταύτης, που προσλαμβάνονται για πρώτη φορά στο Δημόσιο από 1^η Ιανουαρίου 2011 και έπειτα και υπήχθησαν υποχρεωτικά στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ. Επίσης, ο νόμος εξισώνει για τους άντρες και τις γυναίκες τα έτη θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος αυξάνοντάς τα για τις περιπτώσεις των γυναικών. Ακόμη, καταργείται το δικαίωμα συνταξιοδότησης των άγαμων και διαζευγμένων θυγατέρων και περικόπτεται περαιτέρω η

⁹⁹Αιτιολογική έκθεση Ν. 3863/2010, σ. 5

σύνταξη όσων άγαμων ή διαζευγμένων θυγατέρων έχουν εισοδήματα, με αυστηροποίηση των προγενέστερων διατάξεων και θεσμοθέτηση εισοδηματικού ορίου, πέραν του οποίου η καταβολή της σύνταξης αναστέλλεται.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί¹⁰⁰, λόγω της ύπαρξης σχετικού κοινωνικού κεκτημένου του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, μια μεταρρύθμιση με την οποία επιδεινώνεται το καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να συνοδεύεται από μεταβατικές ρυθμίσεις, ώστε να διευκολύνεται η προσαρμογή των ασφαλισμένων και να μην ανατρέπονται άρδην και αιφνιδιαστικά οι δικαιολογημένες προσδοκίες τους. Έτσι, ορθά, οι Ν. 3863 και 3865/2010 προβλέπουν την κατοχύρωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος για όσους συμπληρώνουν συγκεκριμένο χρόνο ασφάλισης κατά το χρονικό σημείο που ορίζεται σε κάθε περίπτωση. Η έννοια αυτή, που παραπέμπει στον ομόλογο όρο της «νόμιμης προσδοκίας» σε απόληψη συντάξεων - όρο νομολογιακά οριοθετημένο από το ΕΔΔΑ¹⁰¹ - προϋποθέτει γεννημένο δικαίωμα, το οποίο είναι προσδιορισμένο με νόμο ή προσδιορισμο βάσει παγιωμένης νομολογίας. Ο νομοθέτης εν προκειμένω διασφαλίζει, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα, τη νόμιμη προσδοκία όσων πληρούν τις προϋποθέσεις για απόληψη συντάξεων βάσει του προγενέστερου νόμου, χωρίς όμως να έχουν ασκήσει το σχετικό δικαίωμα πριν από την έναρξη ισχύος των δύο νόμων, να μην επηρεαστούν ως προς τους δυσμενέστερους όρους συνταξιοδότησης που αυτοί εισάγουν¹⁰². Αυτό γίνεται κατανοητό από τον νομοθέτη, όπως άλλωστε φαίνεται και από την αιτιολογική έκθεση του Ν. 3863/2010¹⁰³ η οποία αναφέρει ότι *«η περίοδος από την ψήφιση του νόμου έως την πλήρη εφαρμογή του συνιστά ένα μεταβατικό διάστημα κατά το οποίο θα συνεφαρμόζονται στοιχεία τόσο του παλαιού όσο και του νέου συστήματος. Η μεταβατική αυτή περίοδος κρίθηκε αναγκαία [...] και για να αποφευχθεί ο αιφνιδιασμός των ασφαλισμένων και να τους δοθεί η ευκαιρία να ενημερωθούν πλήρως για το περιεχόμενο των νέων ρυθμίσεων και για το πώς αυτές πρόκειται να επηρεάσουν τη ζωή τους»*. Η πρόβλεψη μεταβατικών ρυθμίσεων υπέρ όσων έχουν θεμελιώσει δικαίωμα προς συνταξιοδότηση να το ασκήσουν με βάση το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς ανταποκρίνεται στην αρχή της δικαιολογημένη εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου, έκφανση της οποίας αποτελεί στον χώρο του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου η αρχή της προστασίας του κεκτημένου ασφαλιστικού δικαιώματος¹⁰⁴.

¹⁰⁰Βλ. 2.2.3 Το σχετικό κοινωνικό κεκτημένο του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση

¹⁰¹ΕυρΔΔΑ, απόφ. της 19.6.2008, Ιχτιγιάρου κατά Ελλάδος

¹⁰²Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», ό.π., σ.494

¹⁰³Αιτιολογική έκθεση Ν. 3863/2010, σ. 5

¹⁰⁴Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», ό.π., σ.494

3.2.2 Άλλες νομοθετικές αλλαγές μέχρι το δεύτερο μνημόνιο

Με τον Ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (ΦΕΚ 152/Α'/1.7.2011) μειώθηκαν αναδρομικά από 1^η Ιανουαρίου 2011 οι συντάξεις και τα βοηθήματα του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ) κατά 6%, καθώς «το Ταμείο αυτό σε αντίθεση με τα υπόλοιπα ασφαλιστικά Ταμεία και δεδομένης της δημοσιονομικής κατάστασης της Χώρας, χορήγησε στους συνταξιούχους του αύξηση για το έτος 2010», σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹⁰⁵. Ακόμη, προσδιορίστηκε το ποσό της μηνιαίας σύνταξης λόγω γήρατος ή αναπηρίας των μισθωτών με 35 έτη ασφάλισης ή 10.500 ημέρες ασφάλισης στο 80% των συντάξιμων μηνιαίων αποδοχών και περιορίστηκε στο τετραπλάσιο του μέσου μηνιαίου κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά το έτος 1991 αναπροσαρμοσμένου με το εκάστοτε ποσοστό αύξησης των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων. Με τη διάταξη αυτή προτείνεται ο περιορισμός του ποσού της σύνταξης αυτής, έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνονται σε αυτό και τα οικογενειακά επιδόματα, καθώς ο σκοπός της διάταξης αυτής, ο οποίος είναι το τελικό ποσό της σύνταξης να μην υπερβαίνει το τετραπλάσιο του μέσου μηνιαίου κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά το έτος 1991 δεν επιτυγχάνεται με την εξαίρεση των οικογενειακών επιδομάτων, όπως υποστηρίζεται στην αιτιολογική έκθεση¹⁰⁶. Επιπλέον, τέθηκε ανώτατο όριο στο ποσό της καταβαλλόμενης σύνταξης για όσους παραμένουν την υπηρεσία μετά την συμπλήρωση 35ετούς συντάξιμου χρόνου, προκειμένου να ενισχυθούν οικονομικά, ιδιαίτερα στην παρούσα εξαιρετικά δυσμενή οικονομική συγκυρία οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και με δεδομένη την επιβαρυνόμενη οικονομική τους κατάσταση, όπως αναφέρει η αιτιολογική έκθεση του νόμου¹⁰⁷, ενώ αυξήθηκαν και πάλι οι εισφορές κύριας σύνταξης και περαιτέρω θεσπίστηκε η Ειδική Εισφορά Συνταξιούχων Επικουρικής Ασφάλισης, εισφορά η οποία καταβάλλεται από συνταξιούχους που δεν έχουν συμπληρώσει το 60^ο έτος της ηλικίας και λαμβάνουν σύνταξη άνω των 1.700 ευρώ (άρ. 44 παρ. 11 και 12). Για ακόμη μια φορά, η αιτιολογική έκθεση¹⁰⁸ επικαλείται την έλλειψη πόρων του Κρατικού Προϋπολογισμού και των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.

Ο Ν. 4002/2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου – Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση – Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων

¹⁰⁵ Αιτιολογική έκθεση Ν. 3986/2011, σ. 25

¹⁰⁶ Όπ.π., σ. 26

¹⁰⁷ Όπ.π., σ. 27

¹⁰⁸ Όπ.π., σ. 27

Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης» (ΦΕΚ 180/Α'/22.8.2011) αύξησε ξανά την εισφορά αλληλεγγύης των συνταξιούχων που δεν έχουν συμπληρώσει το 60^ο έτος της ηλικίας τους και λαμβάνουν σύνταξη άνω των 1.700 ευρώ και επέβαλε μείωση κατά 10% του επιδόματος ειδικής απασχόλησης για την εθνική άμυνα και τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Επιπλέον θεσπίστηκαν προϋποθέσεις για την σύνταξη που χορηγείται σε επιζώντα σύζυγο οι οποίες σχετίζονται με τη διαφορά ηλικίας, προκειμένου να αποφευχθούν οι εικονικοί γάμοι, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹⁰⁹.

Μειώσεις έφερε και ο Ν. 4024/2011 *«Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015»* (ΦΕΚ 226/Α'/27.10.2011). Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρ. 1 παρ. 10 του νόμου αυτού προβλέφθηκε η μείωση κατά 40% της σύνταξης των συνταξιούχων του Δημοσίου και του ΝΑΤ, οι οποίοι δεν έχουν συμπληρώσει το 55^ο έτος της ηλικίας τους, για το ποσό της κύριας μηνιαίας σύνταξης που υπερβαίνει τα 1.000 ευρώ. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση¹¹⁰, η ρύθμιση είναι αναγκαία λόγω της δαπάνης που προκαλεί στους ασφαλιστικούς οργανισμούς κύριας ασφάλισης η λήψη σύνταξης σε τόσο μειωμένο όριο ηλικίας. Η μείωση θα σταματήσει να υφίσταται μετά την συμπλήρωση του ορίου ηλικίας, ενώ για όσους δεν εμπίπτουν στην ανωτέρω μείωση προβλέφθηκε να μειωθεί κατά 20% το ποσό της μηνιαίας κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα 1.200 ευρώ. Στην αιτιολογική έκθεση¹¹¹ αναφέρεται ότι η μείωση αυτή *«θεσπίζεται ως συνεισφορά των συνταξιούχων με σχετικό ικανοποιητικό ύψος ποσού κύριας σύνταξης στον ασφαλιστικό τους φορέα»*. Περαιτέρω, η μείωση καταλαμβάνει και το 50% του συνολικού ποσού κύριας και επικουρικής σύνταξης που χορηγείται από τα επικουρικά ταμεία σε συνταξιούχους προσυνταξιοδοτικού καθεστώτος¹¹². Τέλος, με τον νόμο προβλέφθηκε μείωση του εφάπαξ βοηθήματος των υπαλλήλων που αποχώρησαν πρόσφατα ή θα αποχωρήσουν στο μέλλον από την υπηρεσία.

3.2.3 Η θέση των δύο Ανώτατων Δικαστηρίων αναφορικά με τους Ν. 3845, 3863 και 3865/2010 και 4024/2011

¹⁰⁹ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4002/2011, σ. 7

¹¹⁰ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4024/2011, σ. 9

¹¹¹ Όπ.π., σ. 9

¹¹² Το προσυνταξιοδοτικό καθεστώς του Ν. 4024/2011 είναι συνδεδεμένο με την εργασιακή εφεδρεία. Πιο συγκεκριμένα, οι υπάλληλοι ο οποίοι είναι κοντά στην συνταξιοδότηση με πλήρη σύνταξη αποχωρούν από την υπηρεσία και λαμβάνουν *«σύνταξη σε υποκατάσταση κύριας»* έως ότου συμπληρώσουν και το όριο ηλικίας και συνταξιοδοτηθούν κανονικά .

Το Σύνταγμα της Ελλάδος επιβάλλει (άρ. 73 παρ. 2) την γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν νομοσχέδιο αναφέρεται στην απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της και, για τον λόγο αυτό, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου γνωμοδότησε¹¹³ για τους προαναφερθέντες Ν. 3863 και 3865/2010 στις 24 Ιουνίου και 29 Ιουνίου 2010, αντίστοιχα.

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε αντισυνταγματικό το νομοσχέδιο και μετέπειτα Ν. 3863/2010 σε διάφορα σημεία. Κρίθηκε λοιπόν, ότι ορισμένα άρθρα¹¹⁴ του νόμου καταργούν κεκτημένα συνταξιοδοτικά, περιουσιακά δικαιώματα και ως εκ τούτου, είναι αντίθετα με το άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ και τη συναφή νομολογία του ΕΔΔΑ, αλλά και με τα άρθρα 17 και 25 του Συντάγματος, δηλαδή με την προστασία της ιδιοκτησίας και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Ανάλογος συλλογισμός διατυπώθηκε από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στην γνωμοδότηση σχετικά με το νομοσχέδιο για το ασφαλιστικό του Δημοσίου, δηλαδή τον μετέπειτα Ν. 3865/2010.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να μνημονευτεί η απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αφορά στο πρώτο Μνημόνιο ο συλλογισμός της οποίας είναι εντελώς αντίθετος από αυτόν που διατύπωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο στις προαναφερθείσες γνωμοδοτήσεις. Με αυτή την απόφαση του ΣτΕ απορρίφθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως κατά της εφαρμογής μέτρων περικοπής αποδοχών και συντάξεων. Η βασική κρίση του ΣτΕ έγκειται στο ότι οι αξιώσεις για χορήγηση κοινωνικοασφαλιστικών παροχών προστατεύονται ως περιουσία από το άρ. 1 του ΠΠΠ στην ΕΣΔΑ, όπως ήδη έχει αναλυθεί, παρόλα αυτά, η συγκεκριμένη διάταξη δεν κατοχυρώνει δικαίωμα για σύνταξη ορισμένου ύψους. Σύμφωνα λοιπόν με αυτή την απόφαση¹¹⁵, αφού δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα για παροχές συγκεκριμένου ύψους, δεν αποκλείεται «κατ' αρχήν, η διαφοροποίηση του ύψους του μισθού ή της συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες». Αυτή η διαφοροποίηση συνιστά «επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερου σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών

¹¹³ Η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε τέτοιες περιπτώσεις δεν είναι δεσμευτική

¹¹⁴ Για παράδειγμα τα άρ. 14 και 16 του Ν. 3863/2010. Το ίδιο υποστηρίζεται και για το άρ. 27 που αφορά στην ένταξη κατηγοριών ασφαλισμένων στον ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Ο λογισμός είναι ανάλογος και για τα αντίστοιχα άρθρα του Ν. 3865/2010

¹¹⁵Βλ. ΣτΕ 668/2012 (Ολομ.), σκέψη 34

οργανισμών». Επιπλέον, η απόφαση συνεχίζει τονίζοντας ότι η σχετική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη του λόγου δημοσίου συμφέροντος υπόκειται σε «οριακό δικαστικό έλεγχο». Στα όρια του περιορισμένου αυτού ελέγχου, το ΣτΕ δέχεται ότι η λήψη των περιοριστικών για την κοινωνικοασφαλιστική προστασία των συνταξιούχων μέτρων της περικοπής συνταξιοδοτικών παροχών εντάσσεται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο - συνολικώς εφαρμοζόμενο - αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης κάλυψης οικονομικών αναγκών της Χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασης. Πρόκειται δηλαδή για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι ταυτίζονται με το δημοσιονομικό συμφέρον του κράτους¹¹⁶.

Επιπλέον, σημειώνεται ότι σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή, η επέμβαση στην περιουσία θα πρέπει να είναι «πρόσφορη και αναγκαία» για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και να μην είναι «δυσανάλογη» σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Στο πνεύμα αυτό, κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας¹¹⁷, τα μέτρα που ελήφθησαν «δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκομένων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο». Φαίνεται, λοιπόν, πως η πλειοψηφία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου θεώρησε πως δεν κάμφθηκε η αρχή της αναλογικότητας με τις σχετικές διατάξεις, καθώς τα μέτρα ήταν τόσο πρόσφορα, όσο και αναγκαία για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης την δεδομένη χρονική στιγμή.

Χρήσιμο είναι να αναφερθεί πως σύμφωνα με τη γνώμη της μειοψηφίας¹¹⁸ «δεν τεκμηριούται με την δέουσα σαφήνεια και την παράθεση αναλυτικών [...] ότι τα λαμβανόμενα μέτρα ήταν αναγκαία, αλλά και τα μόνα ικανά και πρόσφορα για τον επιδιωκόμενο σκοπό, τηρουμένων και των αρχών της ισότητας και αναλογικότητας. Προς τούτο θα απαιτείτο η σύνταξη ειδικής και συνολικής οικονομικής μελέτης, η οποία όφειλε να καταδείξει ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ επόψεως συνεπειών σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα

¹¹⁶Κτιστάκη Σ., «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο»», όπ.π., σ. 708

¹¹⁷Βλ. ΣτΕ 668/2012 (Ολομ.), σκέψη 35

¹¹⁸Όπ.π., σκέψη 33

μέσα, ως και ότι τα μέτρα αυτά ανταποκρίνονται στη φοροδοτική ικανότητα των πληττομένων οικονομικώς τάξεων, ιδίως δε των ασθενεστερών, και διασφαλίζουν τα ελάχιστα όρια αξιοπρεπούς διαβίωσης αυτών, η δε εφαρμογή τους, εν όψει και των γενικότερων και αλληλένδετων επιπτώσεών τους στην εθνική οικονομία, θα οδηγήσει κατά βέβαιο, ή τουλάχιστον σφόδρα πιθανολογούμενο, τρόπο στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας, η οποία, κατά κοινή πείρα, είναι και το πράγματι ζητούμενο για τη βιώσιμη και αποτελεσματική αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης». Περαιτέρω, συναφής είναι και η γνώμη¹¹⁹ σύμφωνα με την οποία υφίσταται «υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει πριν από την θέσπιση των συγκεκριμένων τούτων ρυθμίσεων αν το εξ αυτών προσδοκώμενο οικονομικό αποτέλεσμα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέτρα. [...] Ο νομοθέτης υπεχρεούτο – εν όψει, αφ’ ενός μεν, της οικονομικής αυτοτελείας κάθε συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέως έναντι των λοιπών και έναντι του Δημοσίου, αφ’ ετέρου δε, των αναλογιστικών δεδομένων αυτού – να εξετάσει επί τη βάσει αναλογιστικών μελετών, αν η επιβαλλομένη με τις ανωτέρω ρυθμίσεις κατάργηση ή μείωση των καταβαλλομένων από τον συγκεκριμένο ασφαλιστικό οργανισμό επιδομάτων ήταν αναγκαία για την προστασία του ασφαλιστικού του κεφαλαίου ή αν και σε ποιόν βαθμό οι ρυθμίσεις αυτές είναι αναγκαίες για την περιστολή των δαπανών του Ελληνικού Δημοσίου (έναντι του οποίου, όπως προεξετέθη, έχουν οικονομική αυτοτέλεια οι καθ’ έκαστον ασφαλιστικοί οργανισμοί). Είναι, επομένως, βάσιμος, κατά την ανωτέρω γνώμη, ο λόγος ακυρώσεως περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας».

Από τις ανωτέρω ενδεικτικές σκέψεις, φαίνεται πως η μειοψηφούσα γνώμη του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, εκτός των άλλων διαπιστώσεων, αναδεικνύει και διαδικαστικού χαρακτήρα υποχρεώσεις του νομοθέτη, ιδίως την υποχρέωση τεκμηριωμένης με μελέτες και συνθετικής, λόγω της σωρευτικής επίδρασής τους, αιτιολόγησης των μέτρων που λαμβάνει¹²⁰.

Όσον αφορά στις άλλες νομοθετικές αλλαγές που έλαβαν χώρα μεταξύ πρώτου και δεύτερου μνημονίου, αξίζει να αναφερθεί πως το Ελεγκτικό Συνέδριο στη συνεδρίαση της 5^{ης} Οκτωβρίου 2011 σχετικά με τον Ν. 4024/2011 και τις νέες περικοπές των συντάξεων που θέσπισε, γνωμοδότησε ότι η μείωση της σύνταξης του 55^{ου} έτους ηλικίας χωρίς οποιαδήποτε

¹¹⁹ Όπ.π., σκέψη 36

¹²⁰ Χρυσόγονος Κ. – Καϊδατζής Α., «Συνταξιοδοτική Μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μια πρώτη αποτίμηση, ενόψει και της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 668/2012», στο Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», www.constitutionalism.gr, (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 19/9/2016)

συνάρτηση με τον συνολικό συντάξιμο χρόνο υπηρεσίας του συνταξιούχου μπορεί να εγείρει ζητήματα αδικαιολόγητης άνισης μεταχείρισης.

Αντιθέτως, το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις αποφάσεις 2289/2015 και 2290/2015 έκρινε ότι ούτε οι περικοπές του Ν. 4024/2011 αντίκεινται στο Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι οι διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4024/2011, δεν αντίκεινται στα άρθρα 22 παρ. 5 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος, άρα, ούτε και στο άρθρο 17 αυτού, δεν παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας, ανεξαρτήτως δε του χρόνου και των συνθηκών της θεσπίσεώς τους, το συνταγματικό κύρος τους δεν εξαρτάται από προηγούμενη εκπόνηση ειδικής μελέτης επιπτώσεων. Για τους ίδιους δε ως άνω λόγους δεν προσκρούουν ούτε στο άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν τίθεται ούτε ζήτημα διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως των συνταξιούχων που πλήττονται από τις επίμαχες ρυθμίσεις. Αξίζει να αναφερθεί το σκεπτικό των δικαστών: *«οι εν λόγω περικοπές έχοντας αποφασισθεί υπό την πίεση των ως άνω όλως εξαιρετικών περιστάσεων, και επιβαλλόμενες κατά την εκτίμηση του νομοθέτη για την άμεση αντιμετώπιση της κρίσεως, δεν παραβιάζουν [...] συνταγματικές διατάξεις. Ειδικότερα, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη αυτή, οι πιο πάνω περικοπές, εν όψει του ύψους και των εν γένει χαρακτηριστικών τους, καθώς και των συνθηκών υπό τις οποίες θεσπίσθηκαν, ούτε στην αρχή της αναλογικότητας αντίκεινται, [...], ούτε τον πυρήνα του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση προσβάλλουν, καθώς δεν υφίστανται σοβαρές ενδείξεις ότι θίγουν το [...] ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβιώσεως των συνταξιούχων. Εν όψει, άλλωστε, των ανωτέρω συνθηκών της θεσπίσεώς τους, δεν απαιτείτο, κατά τα προεκτεθέντα, περαιτέρω εκτίμηση των επιπτώσεών τους από το νομοθέτη. Περαιτέρω, δεν δύναται να γεννηθεί ζήτημα παραβιάσεως της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, δεδομένου ότι τα ληφθέντα μέτρα επεβλήθησαν, όπως αναφέρθηκε, εν όψει εκτάκτων και απροβλέπτων συνθηκών και είχαν επείγοντα χαρακτήρα. Κατόπιν αυτών, οι πιο πάνω διατάξεις, καθ' ο μέρος επιβάλλονται με αυτές οι εν λόγω περικοπές και μειώσεις, είναι, από των ανωτέρω απόψεων, συμβατές με το Σύνταγμα»¹²¹.*

3.3 Το δεύτερο μνημόνιο και οι νέες περικοπές των συντάξεων

Τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης που ελήφθησαν με το πρώτο μνημόνιο, καθώς και η απόπειρα μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος δεν απέδωσαν τους

¹²¹ΣτΕ 2289/2015, σκέψη 14

αναμενόμενους καρπούς με αποτέλεσμα η Χώρα να προχωρήσει στην υπογραφή δεύτερου μνημονίου και στην συνακόλουθη νομοθέτηση νέων περικοπών των συντάξεων μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα.

3.3.1 Οι αλλαγές των Ν. 4051 και 4093/2012

Με τον Ν. 4051/2012 «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012» (ΦΕΚ 40/Α'/29.2.2012) επήλθαν νέες περικοπές συντάξεων, ως απόρροια του Ν. 4046/2012 (δηλαδή του «δεύτερου μνημονίου») «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (ΦΕΚ 28/Α'/14.2.2012). Συγκεκριμένα, στο Παράρτημα V_1 του μνημονίου, στο κεφάλαιο «Στόχοι, Στρατηγική και Προοπτικές», περ. 7 σχετικά με τις βασικές μεταρρυθμίσεις προβλέπεται και πάλι η ανάγκη συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης στο πλαίσιο του εξορθολογισμού και της καλύτερης στόχευσης της κοινωνικής δαπάνης. Η νέα αυτή συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση απαιτούσε «περαιτέρω προσαρμογή των συντάξεων», και ειδικότερα τη μεταρρύθμιση των επικουρικών συντάξεων και τις αλλαγές στα συνταξιοδοτικά ταμεία που χορηγούν υψηλές μέσες συντάξεις και που λαμβάνουν υψηλές κρατικές επιχορηγήσεις, προκειμένου να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι των μνημονίων. Περαιτέρω, στο κεφάλαιο «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις» στην περ. 28 σχετικά με το μη μισθολογικό κόστος συμπεριλήφθηκε η δέσμευση για προσαρμογή των συντάξεων και η διεύρυνση της βάσης για συνεισφορά των εισφορών. Οι προαναφερθείσες προβλέψεις εξειδικεύονται περισσότερο στο Παράρτημα V_2, στο κεφάλαιο 2.7 «Ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος».

Κατ' επιταγή αυτών των απαιτήσεων εκδόθηκε, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, ο Ν. 4051/2012. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹²², οι κατ' επιταγή του μνημονίου ρυθμίσεις που περιλαμβάνει είναι αναγκαίες «για λόγους υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος, καθώς από τη νομοθέτηση και την εφαρμογή τους εξαρτάται η υπογραφή των συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης και η εκταμίευση των αναγκών πόρων στην

¹²² Αιτιολογική έκθεση Ν. 4051/2012, σ.1

κρίσιμη καμπή της πιο σοβαρής οικονομικής κρίσης που αντιμετώπισε η Χώρα στην πρόσφατη ιστορία της».

Στο πνεύμα αυτό, με το άρ. 1 του νόμου 4051/2012 προβλέφθηκε μείωση των συντάξεων από 1^η Ιανουαρίου 2012 κατά 12% στο ποσό της κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα 1.300 ευρώ των συνταξιούχων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ που διέπονται από το ίδιο με τους δημοσίους υπαλλήλους συνταξιοδοτικό καθεστώς. Ανάλογη μείωση προβλέπει και το άρ. 6 και για τις συντάξεις που καταβάλλονται από την Τράπεζα της Ελλάδος και του λοιπούς φορείς κύριας ασφάλισης αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Η μείωση αυτή ήταν απαραίτητη για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹²³, αφορά δε μεσαίες και υψηλές συντάξεις χωρίς να θίγει τις μικρές, εξαιρώντας παράλληλα τους συνταξιούχους με αναπηρία ή προστάτες ανάπηρου συζύγου ή ανάπηρου τέκνου. Ακόμη, στο άρ. 6 του νόμου προβλέφθηκε η μείωση και των συντάξεων των Ταμείων Επικουρικής Ασφάλισης κατά 10% για ποσά σύνταξης έως 250 ευρώ, κατά 15% για ποσά σύνταξης από 250,01 έως 300 ευρώ και κατά 20% για ποσά σύνταξης από 300,01 ευρώ και πάνω, λόγω των δημοσιονομικών αναγκών της χώρας και της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης συγκεκριμένων ασφαλιστικών φορέων σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση¹²⁴. Πρέπει να αναφερθεί ότι το ποσό της σύνταξης μετά τη μείωση δεν μπορεί να υπολείπεται του ποσού των 200, 225 και 255 ευρώ αντίστοιχα. Η συνοδευτική του νόμου έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρ. 75 παρ. 3 του Συντάγματος)¹²⁵ αναφέρει ότι προβλέπεται να επέλθει ετήσια εξοικονόμηση δαπάνης από το έτος 2013 και μετά, συνολικού ποσού 66.000.000 ευρώ περίπου, από τη μείωση των συντάξεων και χορηγιών του Δημοσίου του αρ. 1, ετήσια εξοικονόμηση δαπάνης 80.700.000 ευρώ περίπου από τη μείωση κατά 12% της κύριας σύνταξης του άρ. 6 παρ. 1 και ετήσια εξοικονόμηση δαπάνης ποσού 372.000.000 περίπου από την μείωση των επικουρικών συντάξεων του άρ. 6 παρ. 2.

Αλλαγές έφερε και ο Ν. 4093/2012 *«Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016»* (ΦΕΚ 222/Α'/12.11.2012), με το άρ. 1 του οποίου, αφενός μεν μειώθηκαν εκ νέου, σε ποσοστά από

¹²³ Όπ.π., σ.1

¹²⁴ Όπ.π., σ.6

¹²⁵ Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους του αρ. 75 παρ. 1 του Συντάγματος για τον Ν. 4051/2012, σ. 5-6

5% έως και 20%, οι από οποιαδήποτε πηγή (δηλαδή από οποιονδήποτε φορέα κοινωνικής ασφάλισης, το Δημόσιο καθώς και το ΜΤΠΥ και από κάθε άλλη πηγή) και για οποιαδήποτε αιτία (γήρατος, αναπηρίας, θανάτου) συντάξεις, που υπερβαίνουν αθροιστικώς τα 1.000 ευρώ, αφετέρου δε, καταργήθηκαν πλέον για όλους τους συνταξιούχους τα επιδόματα και δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα. Σύμφωνα μάλιστα με την αιτιολογική έκθεση¹²⁶, η περικοπή των δώρων ήταν επιβεβλημένη από την δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, η οποία απαιτούσε την περιστολή των δημοσίων δαπανών, καθώς και από την ανάγκη διασφάλισης της βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και «της εξασφάλισης της μελλοντικής συνέχισης της καταβολής των παροχών στους δικαιούχους».

Επίσης, αυξήθηκε κατά 2 έτη η ηλικία συνταξιοδότησης για τις περιπτώσεις που η σύνταξη καταβαλλόταν με τη συμπλήρωση του 65^{ου} έτους, δηλαδή πλέον θα καταβάλλεται με τη συμπλήρωση του 67^{ου} έτους. Αύξηση προβλέφθηκε και για όσους συνταξιοδοτούνται από το ΝΑΤ, όπου το ελάχιστο όριο ηλικίας συνταξιοδότησης αυξήθηκε από τα 50 στα 52 έτη. Περαιτέρω περιορισμοί τέθηκαν και στη σύνταξη άγαμων ή διαζευγμένων θυγατέρων από το Δημόσιο, η οποίοι μπορούν να οδηγήσουν μέχρι και στην αναστολή της καταβολής της σύνταξης στην περίπτωση ύπαρξης και άλλων εισοδημάτων που υπερβαίνουν ένα ορισμένο ποσό.

3.3.2 Άλλες νομοθετικές αλλαγές μέχρι το τρίτο μνημόνιο

Ο Ν. 4052/2012 «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 41/Α'/1.3.2012), με το άρ. 35 συνέστησε το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ) στο οποίο εντάχθηκαν επιμέρους Ταμεία Επικουρικής Ασφάλισης, προέβλεψε τη μετατροπή του συστήματος χορήγησης επικουρικής σύνταξης από διανεμητικό καθορισμένων παροχών σε διανεμητικό νοητής κεφαλαιοποίησης καθορισμένων

¹²⁶ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4093/2012, σ.40

εισφορών¹²⁷, με την εφαρμογή της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού¹²⁸, η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην εξάλειψη των ανισορροπιών στα ταμεία με ελλείμματα και στην μακρόχρονη βιωσιμότητα των επικουρικών συνταξιοδοτικών ταμείων, μέσα από μια αυστηρή διασύνδεση εισφορών και παροχών. Η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος, που θεσπίζεται στα άρ. 38 και 42, ουσιαστικά σχετίζεται με την απαγόρευση οποιασδήποτε μεταφοράς πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Πρακτικά αυτό σημαίνει πως είναι δυνατόν οι επικουρικές συντάξεις να υποστούν μείωση σε περίπτωση που το Ταμείο δεν είναι σε θέση να καλύψει το πλήρες ύψος αυτών.

3.3.3 Η θέση των δύο Ανώτατων Δικαστηρίων αναφορικά με τους Ν. 4051 και 4093/2012

Στην Ολομέλεια της 20^{ης} Φεβρουαρίου 2012 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο γνωμοδότησε για το νομοσχέδιο και μετέπειτα Ν. 4051/2012 διατυπώθηκε από τον εισηγητή κατ' αρχήν η γνώμη ότι, επειδή η περικοπή των συντάξεων ήταν αναδρομική, ήτοι άρχιζε από 1^η Ιανουαρίου 2012, ίσως δημιουργούνται ζητήματα ασυμβατότητας της εν λόγω διάταξης με το άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Αξιοσημείωτη όμως είναι η άποψη ότι οι διατάξεις του νόμου μείωναν ακόμη μια φορά οριζοντίως της συντάξεις του Δημοσίου «ιδίως χωρίς προσδιορισμό χρονικού ορίζοντα και χωρίς συνεκτίμηση των αιφνίδιων οικονομικών επιβαρύνσεων, που επεβλήθησαν (πχ πολλαπλές φορολογίες κλπ), δεν πλήττουν απλώς τις αρχές του κοινωνικού Κράτους, όπως απορρέουν από το Σύνταγμα, αλλά κατατείνουν στην κατάλυσή του, αφού οδηγούν σε τέτοια επιδείνωση την οικονομική κατάσταση των συνταξιούχων, ώστε να κινδυνεύει ακόμη και η από το Σύνταγμα προστατευόμενη ανθρώπινη αξιοπρέπεια».

Σχετικά με τον Ν. 4093/2012, στην Ολομέλεια της 30^{ης} Οκτωβρίου 2012, ο εισηγητής του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφού απαρίθμησε όλους του νόμους οι οποίοι επέφεραν αλλαγές στο συνταξιοδοτικό, ανέφερε ότι ο νομοθέτης έχει τη δυνατότητα σε περιόδους παρατεταμένης οικονομικής κρίσης να θεσπίζει μέτρα για την περιστολή των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών πληθυσμού, «πλην όμως, η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρ. 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στην κατανομή στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και στην

¹²⁷Είναι το σύστημα με το οποίο οι ασφαλιστικές εισφορές που καταβάλλονται για κάθε ασφαλισμένο τηρούνται σε ατομικές μερίδες. Έτσι, ο κάθε ασφαλισμένος έχει τον ατομικό λογαριασμό του στον ενιαίο φορέα όπου καταγράφονται οι εισφορές του. Βλ. αιτιολογική έκθεση Ν. 4052/2012, σ. 7

¹²⁸ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4052/2012, σ.7

καθιερούμενη στο άρ. 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας», προσέθεσε δε ότι οι μειώσεις μισθών και συντάξεων πραγματοποιούνται κατά «τακτά χρονικά διαστήματα», ενώ δεν εμφανίζεται η ίδια εικόνα από τις εισπράξεις από τη φορολογία και τα βεβαιωθέντα προς είσπραξη ποσά. Έτσι, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δημιουργείται άνιση μεταχείριση των διοικούμενων που έρχεται σε αντίθεση με τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις και τις διατάξεις του άρ. 25 παρ. 4 του Συντάγματος, της αξιώσεως, δηλαδή, του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, αφού υπάρχει μια «μονομερής και διαρκής» επιβάρυνση των μισθωτών και εν προκειμένω, των συνταξιούχων έναντι άλλων ομάδων πολιτών που φοροδιαφεύγουν και εισφοροδιαφεύγουν, πρακτική «που δεν είναι συμβατή και με την καθιερούμενη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας». Αναδεικνύεται επίσης το γεγονός ότι η επαναλαμβανόμενη μείωση των συντάξεων οδηγεί σε επιδείνωση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο γίνεται ο περιορισμός των υψηλότερων συντάξεων οδηγεί προοδευτικά στην ισοπέδωσή τους «αφού θα χορηγείται, τελικά, το ίδιο περίπου ποσό σύνταξης σε όλους τους συνταξιούχους ανεξάρτητα από τα έτη του εργασιακού βίου, τη θέση ευθύνης που κατείχε ο υπάλληλος, τις εισφορές που έχει καταβάλει καθώς και τη θέση στην κλίμακα της υπαλληλικής ιεραρχίας, στοιχεία που τελικά διαμόρφωσαν τις συντάξιμες αποδοχές». Επιπλέον, ζήτημα συμβατότητας με το Σύνταγμα (άρ. 22 παρ. 4 και άρ. 2 παρ. 1) θεωρήθηκε ότι ενδέχεται να δημιουργήσει και η κατάργηση των δώρων Πάσχα και Χριστουγέννων. Ακόμη, διατυπώθηκε και η άποψη πως η αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης από 1^η Ιανουαρίου 2013 χωρίς την ύπαρξη μεταβατικής ρύθμισης, ώστε να μην αιφνιδιαστούν οι υπάλληλοι που βρίσκονται κοντά στον χρόνο συνταξιοδότησης, είναι αντίθετη στην αρχή της προστατευμένης εμπιστοσύνης.

Άξιο αναφοράς είναι ακόμη το γεγονός ότι στην συνεδρίαση της 31^{ης} Οκτωβρίου 2012 τονίστηκε πως, παρότι δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος με την περιστολή των δαπανών, δεν προκύπτει και από συγκεκριμένα στοιχεία «η προσφορότητα και αναγκαιότητα των θεσπιζομένων περιορισμών για την επίτευξη του σκοπού αυτού, υπό την έννοια της εξάντλησης κάθε άλλου διαθέσιμου μέτρου, ούτως ώστε να αποτραπεί η επιβάρυνση, για πολλοστή φορά, της ίδιας κατηγορίας πολιτών». Εν ολίγοις, κατά τη γνώμη του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας από τις νέες περικοπές που καθιέρωσε ο νόμος, οπότε το Ελεγκτικό Συνέδριο έδωσε αυτή τη φορά έμφαση και σε ζητήματα διαδικασίας, όπως ήδη αναφέρθηκε σε

προηγούμενο τμήμα της εργασίας σχετικά και με την απόφαση 668/2012 (και την 2287/2015 που ακολουθεί) της Ολομέλειας του ΣτΕ.

Από την πλευρά του το ΣτΕ με την απόφαση 2287/2015 έκρινε ότι οι επίμαχες μειώσεις των κυρίων και επικουρικών συντάξεων ήταν αντίθετες προς τις διατάξεις των άρ. 2 παρ. 1, άρ. 4 παρ. 5 και άρ. 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και ήταν, ως εκ τούτου, ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες, διότι δεν διενεργήθηκαν μετά από μελέτη των συνολικών επιπτώσεών τους στο βιοτικό επίπεδο των θιγόμενων συνταξιούχων, με αποτέλεσμα να μην καθίσταται εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της συμβατότητας τους με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ.

Τα πρώτα δύο χρόνια της κρίσης (2010-2012) το Κράτος έλαβε σειρά μέτρων περιστολής των δημοσίων δαπανών μεταξύ των οποίων και περικοπών των συντάξεων. Οι διατάξεις αυτές κρίθηκε ότι δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ. Μετά τις διαδοχικές περικοπές και μειώσεις, προς εφαρμογή του πρώτου και στη συνέχεια δεύτερου μνημονίου το 2012, ακολούθησαν, το ίδιο αυτό έτος, δύο ακόμη νομοθετήματα με αντικείμενο την περαιτέρω περιστολή κυρίων και επικουρικών συντάξεων: Ο Ν. 4051/2012 και ο Ν. 4093/2012, όπως έχουν ήδη παρουσιαστεί. Επιπλέον, οι τελευταίες διατάξεις «ψηφίσθηκαν όταν είχε πλέον παρέλθει διετία από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσεως και αφού εν τω μεταξύ είχαν σχεδιασθεί και ληφθεί τα βασικά μέτρα για την αντιμετώπισή της. Επομένως, κατά την επιχειρηθείσα με τις διατάξεις αυτές νέα, για πολλοστή φορά, περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών της ίδιας ομάδας θιγομένων, ο νομοθέτης δεν εδικαιολογείτο πλέον να προχωρήσει σε σχετικές ρυθμίσεις χωρίς ειδική έρευνα του αντικειμένου αυτών, αλλ' όφειλε, [...] να προβεί σε εμπεριστατωμένη μελέτη, προκειμένου να διαπιστώσει και να αναδείξει τεκμηριωμένα ότι η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων ήταν συμβατή με τις σχετικές συνταγματικές δεσμεύσεις, τις απορρέουσες, μεταξύ άλλων, από το θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως, τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και την προστασία της αξίας του ανθρώπου»¹²⁹.

Στην προμνημονευθείσα απόφαση αναφέρεται, όσον αφορά στην αναγκαιότητα ύπαρξης των σχετικών μελετών και αναδεικνύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την σημαντικότητά τους, ότι ο νομοθέτης θα έπρεπε να «έχει προβεί σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως, εν όψει και των

¹²⁹ Βλ. ΣτΕ 2287/2015 (Ολομ.), σκέψη 24

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, αφ' ετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων, συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.ά.), αλλά και με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης συγκυρίας, δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες, αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη, [...] παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση». Συνεχίζει, μάλιστα, με τη διαπίστωση ότι η έλλειψη μιας τέτοιας μελέτης, η οποία μεταξύ άλλων θα πρέπει να ήταν διατυπωμένη με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από τον δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε ουσιαστικά ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο, ενώ σημειώνεται ότι όποιες παρεκκλίσεις ως προς την αναγκαιότητα της υπάρξεως ή ως προς το περιεχόμενο μιας τέτοιας μελέτης «θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όταν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπειγόντως για την αποτροπή του κινδύνου. Σε τέτοιες περιπτώσεις θα μπορούσε, 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, εν όψει των περιστάσεων, να ληφθούν τα συγκεκριμένα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση της κατάστασης. Και τούτο, όμως, υπό 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 αυτά· πάντως δε, ενόσω εξακολουθεί να συντρέχει στην ίδια ένταση ο κατεπείγων λόγος που υπαγόρευσε την επιβολή τους»¹³⁰. Φαίνεται, λοιπόν, πως το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο θεώρησε ουσιώδους σημασίας την τήρηση των διαδικασιών για την διασφάλιση της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή την ύπαρξη σχετικών μελετών, καθώς πλέον οι περικοπές των συντάξεων είναι αλληπάλληλες και συνεχείς, με την ίδια πάντα αιτιολόγηση στην σχετικές αιτιολογικές εκθέσεις των νόμων που τις επιφέρουν, ήτοι την εξαιρετικά δύσκολη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας και την διασφάλιση της βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Οι περικοπές αυτές, όμως, πλέον έχουν θίξει τον πυρήνα του δικαιώματος, όπως έχει δεχθεί το δικαστήριο.

Ο νομοθέτης έπρεπε, σύμφωνα με την κρίση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, να εξετάσει αν οι επιπτώσεις των περικοπών στο βιοτικό επίπεδο των θιγομένων, αθροιζόμενες με τις επιπτώσεις από τις φορολογικές επιβαρύνσεις θα οδηγούσαν σε

¹³⁰ Όπ.π., σκέψη 7

ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων. Τέτοια μελέτη δεν έγινε, ενώ εξετάσθηκε μόνο η συμβολή των μέτρων στη μείωση των δημοσίων δαπανών.

Παρόμοια ήταν και η απόφαση 2288/2015 του ΣτΕ, το οποίο έκρινε εν προκειμένω ότι η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές δεν είναι απεριορίστη, 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) και κατά δεύτερον από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος). Η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί επίσης να παραβιάζει αυτό που αποτελεί τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση δηλαδή στον συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υπόστασης, αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή με τρόπο που δεν απομακρύνεται, πάντως, ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου. Επομένως, οι περαιτέρω περικοπές συντάξεων που «προβλέφθηκαν 2 έτη μετά τον πρώτο αιφνιδιασμό της δημοσιονομικής κρίσης με τους νόμους 4051 και 4093/2012 αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις, στην προστασία της αξίας του ανθρώπου και στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και στο αρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, διότι ο νομοθέτης δεν προέβη, ως όφειλε, σε σύνταξη ειδικής, εμπεριστατωμένης και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης από την οποία να προκύπτει ότι οι περικοπές αυτές ήταν πρόσφορες και αναγκαίες και ότι δεν έπλητταν το βιοτικό επίπεδο των θιγόμενων προσώπων σε βαθμό που να διακυβεύεται η αξιοπρεπής τους διαβίωση λαμβανομένων υπ' όψιν και όλων των των περικοπών, μειώσεων και φορολογικών και άλλων επιπρόσθετων οικονομικών επιβαρύνσεων της δεδομένης δυσμενούς δημοσιονομικής συγκυρίας και ότι δεν υπήρχαν εναλλακτικές λύσεις και αυτό διότι η έλλειψη μιας τέτοιας μελέτης καθιστά ανέφικτο το δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων από τις ανωτέρω συνταγματικές απόψεις». Το Δικαστήριο, «μετά τη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος, αναφερομένου στην οξυμένη δημοσιονομική κρίση και στην κοινώς γνωστή ταμειακή δυσχέρεια του ελληνικού Κράτους», όρισε ότι οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας των επιμέων διατάξεων θα επέλθουν μετά την δημοσίευση της αποφάσεως.

Άλλωστε, παρόμοια ήταν και η υπ' αριθμόν 76 του 2012 απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων που παρακολουθεί την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας στην υπόθεση Ομοσπονδία Συνταξιούχων Ελλάδος του ΙΚΑ -ΕΤΑΜ

κατά της Ελλάδος¹³¹ με την οποία έγινε δεκτό ότι το σωρευτικό αποτέλεσμα των περιοριστικών μέτρων είναι ικανό να επιφέρει μια σημαντική υποβάθμιση του επιπέδου ζωής ενός σοβαρού αριθμού συνταξιούχων και ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν προέβη σε καμία μελέτη ούτε όσον αφορά στα αποτελέσματα των περιοριστικών μέτρων ούτε ως προς το αν άλλα μέτρα θα μπορούσαν να είχαν εφαρμοσθεί¹³².

Γίνεται δεκτό επίσης ότι το Κράτος υποχρεούται να καλύπτει τα ελλείμματα της επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης, διότι η ασφάλιση είναι υποχρεωτική και εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ανεξαρτήτως του ότι μέχρι σήμερα δεν έχει προβλεφθεί τακτική χρηματοδότηση των οργανισμών της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης. Συνεπώς, με τις περικοπές των συντάξεων του Ν. 4093/2012 κλονίζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων και παραβιάζεται το άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ.

3.4 Το τρίτο μνημόνιο και η πρόσφατη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση

Τον Αύγουστο του 2015 η Ελλάδα υπέγραψε και επικύρωσε με νόμο ένα ακόμη μνημόνιο, το τρίτο σε σειρά, με τον Ν. 4336/2015 «*Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης*» (ΦΕΚ 94/Α'/14.8.2015). Πριν ακολουθήσει η ανάλυση του εν λόγω νόμου, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια σύντομη αναφορά στο Ν. 4334/2015 «*Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.)*» (ΦΕΚ 80/Α'/16.7.2015).

Ο Ν. 4334/2015 ξεκινάει με την απόφαση της Συνόδου των Αρχηγών των Κρατών – Μελών της Ευρωζώνης της 12^{ης} Ιουλίου 2015. Η απόφαση αυτή όριζε ότι η Ελλάδα θα έπρεπε πριν τη σύναψη οποιασδήποτε συμφωνίας χρηματοδότησης να λάβει ένα πρώτο πακέτο μέτρων ώστε «να επανοικοδομηθεί η εμπιστοσύνη». Προβλέφθηκε επιπλέον, η υποχρέωση της

¹³¹ Complaint No. 76/2012, IKA-ETAM v. Greece

¹³² ECSR, Collective Complaint no. 76/2012, IKA-ETAM v. Greece, 2012, paragraphs 78–80, διαθέσιμο στο <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/DESC/Federation%20on%20employed%20pensioners%20of%20Greece%20v%20Greece.pdf> (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 23/09/2016)

ελληνικής Κυβέρνησης να πραγματοποιήσει νέες μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα, ώστε να «αντισταθμίσει πλήρως τη δημοσιονομική επιπτώση» της προαναφερθείσας απόφασης του ΣτΕ για τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση του 2012. Στο μοναδικό άρθρο το νόμου, στην παρ. 27, υπάρχουν κάποιες συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις όπως η υποχρεωτική ένταξη στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ) όλων των ταμείων και τομέων που δεν είχαν ενταχθεί έως τότε και ο καθορισμός του ορίου ηλικίας για χορήγηση πλήρους σύνταξης στα 67 έτη, μετά τις 30 Ιουνίου 2015.

Εξετάζοντας τώρα τον Ν. 4336/2015, στην παρ. Γ' η οποία αφορά τους δημοσιονομικούς στόχους και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, υπάρχει ξεχωριστό τμήμα με δεσμεύσεις για πολιτικές για ένα «βιώσιμο σύστημα κοινωνική πρόνοιας», μέρος του οποίου αναφέρεται στις συντάξεις. Οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν να εφαρμόσουν πλήρως τις υφιστάμενες μεταρρυθμίσεις¹³³ και να προβούν σε περαιτέρω μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας, με στόχο την επίτευξη εξοικονόμησης της τάξης του 1/4 του ΑΕΠ το 2015 και της τάξης του 1% του ΑΕΠ έως το 2016¹³⁴. Μεταξύ άλλων, η δέσμη μέτρων αποσκοπεί στη δημιουργία ισχυρών αντικινήτρων για πρόωρη συνταξιοδότηση αυξάνοντας τις κυρώσεις για την πρόωρη συνταξιοδότηση και καταργώντας σταδιακά «τα κεκτημένα δικαιώματα συνταξιοδότησης πριν από τη νόμιμη ηλικία συνταξιοδότησης»¹³⁵. Παράλληλα προβλέφθηκε και η δέσμευση υλοποίησης μιας σειράς ακόμα μεταρρυθμίσεων για τις συντάξεις.

3.4.1 Οι αλλαγές των Ν. 4336/2015 και 4387/2016

Το πρώτο μέρος του Ν.4336/2015 αφορά στις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις του Δημοσίου. Με τον νόμο αυτό τροποποιήθηκαν τα ισχύοντα για τους συνταξιοδοτούμενους λόγω γήρατος από 1^η Ιουνίου 2015, οι οποίοι λαμβάνουν μόνο το οργανικό ποσό¹³⁶ της σύνταξης και εάν αυτό είναι κατώτερο το προβλεπόμενου τότε θα λαμβάνουν το οργανικό μετά την συμπλήρωση του 67^{ου} έτους ηλικίας, ενώ εάν το οργανικό ποσό σύνταξης είναι μεγαλύτερο από το εκάστοτε ελάχιστο προβλεπόμενο τότε θα λαμβάνουν το οργανικό. Εξάλλου, προβλέπεται η αύξηση από 1^η Ιανουαρίου του 2022 των ορίων ηλικίας για συνταξιοδότηση

¹³³ Πρόκειται για αλλαγές που θεσπίζει ο Ν. 4336/2015 αναφορικά με το συνταξιοδοτικό σύστημα και οι οποίες αναλύονται στο αμέσως επόμενο τμήμα της παρούσας εργασίας.

¹³⁴ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4336/2015, σ. 204

¹³⁵ Όπ.π., σ. 204

¹³⁶ Είναι το ποσό που προκύπτει βάσει των οικείων καταστατικών και γενικών διατάξεων για όσους συνταξιοδοτούνται λόγω γήρατος από τους Οργανισμούς Κύριας ή Επικουρικής Ασφάλισης μετά την 1^η Ιουνίου 2015

έως τα 67 έτη με 15 χρόνια ασφάλισης ή τα 62 έτη με 40 χρόνια ασφάλισης. Το δικαίωμα για μειωμένη σύνταξη θεμελιώνεται στα 62 έτη με 15 έτη ασφάλισης, ενώ προβλέπεται η σταδιακή αύξηση των ορίων ηλικίας έως την 1^η Ιανουαρίου του 2022 σε περίπτωση μη θεμελίωσης δικαιώματος πλήρους ή μειωμένης σύνταξης μέχρι την ημέρα που δημοσιεύθηκε ο νόμος, καθώς και αύξηση της ποινής κατά 10% για λήψη μειωμένης σύνταξης λόγω μη συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας. Τέλος, προβλέπεται η υπαγωγή στο ΕΤΕΑ από την 1^η Σεπτεμβρίου 2015 όλων των επικουρικών ταμείων και χρηματοδότησή τους αποκλειστικά από εισφορές εργοδοτών – εργαζομένων από την 1^η Ιανουαρίου 2015. Αυτό που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την τροπολογία¹³⁷ σχετικά με τα συνταξιοδοτικά στην πλειοψηφία των σχετικών περιπτώσεων ως «αιτιολόγηση» της ανάγκης των τροποποιήσεων αναφέρεται «η ανακοίνωση της Συνόδου Κορυφής που έχει συμπεριληφθεί στον Ν. 4334/2015».

Ακόμα μια μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας – Μεταρρύθμισης ασφαλιστικού – συνταξιοδοτικού συστήματος – Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 85/Α'/12.5.2016). Ο Ν. 4387/2016 στοχεύει, σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων¹³⁸ στην διασφάλιση των αρχών του δημόσιου και υποχρεωτικού χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης, στην υπηρετήση βασικών αρχών του συστήματος, όπως ο αναδιανεμητικός του χαρακτήρας, σε συνδυασμό με την ικανοποίηση της αρχής της ανταποδοτικότητας και την διασφάλιση ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς ορίου διαβίωσης, στην ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης και της εθνικής αλληλεγγύης καθώς και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, εν τέλει δε στην διαγενεακή αλληλεγγύη και βιωσιμότητα του συστήματος.

Πριν παρουσιασθεί ο νόμος κρίνεται χρήσιμο να γίνει μια αναφορά σε ορισμένα σημεία του πορίσματος Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος (εφεξής επιτροπή), αρκετά από τα οποία ενσωματώθηκαν και στον νόμο.

¹³⁷ Αιτιολογική έκθεση επί της τροπολογίας Ν. 4336/2015, σ. 1-2

¹³⁸ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων Ν. 4387/2016, σ. 351-352

Αρχικά πρέπει να αναφερθούν οι στόχοι που θα πρέπει να έχει μια μελλοντική ασφαλιστική μεταρρύθμιση, σύμφωνα με το πόρισμα της Επιτροπής. Μια νέα συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση λοιπόν θα έπρεπε να στοχεύει στα εξής¹³⁹:

- ✓ Στην καταπολέμηση της φτώχειας των ηλικιωμένων, με την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat για το 2012 το 23, 1% των ατόμων άνω των 65 ετών ζουν στο όριο της φτώχειας.
- ✓ Στην διασφάλιση της βιωσιμότητας, της διαγενεακής ισότητας και της ίσης κατανομής των θυσιών. Η μέριμνα για την προστασία της βιωσιμότητας χάριν των επόμενων γενεών ανάγεται στις κύριες υποχρεώσεις του κράτους.
- ✓ Στην εγγύηση ενός βιώσιμου συστήματος μέσα σε βιώσιμα οικονομικά. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις Συντάξεις του 2012, το κόστος που συνεπάγεται η μεταρρύθμιση των συντάξεων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά το σχεδιασμό της δημοσιονομικής στρατηγικής κι όχι το αντίθετο, δηλαδή χάριν της δημοσιονομικής εξυγίανσης να περιορίζεται ο κοινωνικός χαρακτήρας και η αποτελεσματικότητα των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων.
- ✓ Στην διατήρηση μια εγγύτητας με το κεκτημένο κατά τον εργασιακό βίο επίπεδο ζωής, καθώς η κοινωνική ασφάλιση δεν προστατεύει μόνο τη φτώχεια αλλά κατοχυρώνει κ ένα επίπεδο ευημερίας.
- ✓ Στην απλοποίηση των διαδικασιών και την επιτάχυνση της διοικητικής αποτελεσματικότητας του συστήματος με τρόπο που θα διευκολύνονται οι επιχειρήσεις στην λειτουργία τους και οι ασφαλισμένοι στην πρόσβαση στις παροχές τους.

Η επιτροπή πρόκρινε κάποιες επιλογές σχετικά με την οργανωτική δομή και την αρχιτεκτονική του συνταξιοδοτικού συστήματος. Όσον αφορά στην οργανωτική δομή, η επιτροπή πρότεινε την δημιουργία ενός φορέα (διοικητική ενοποίηση) με ενιαίους κανόνες λειτουργίας για όλους του ασφαλισμένους (λειτουργική ενοποίηση). Τα πλεονεκτήματα της διοικητικής και λειτουργικής ενοποίησης μπορούν να συνοψισθούν στον σεβασμό της αρχής της ισότητας και την ενδογενεακή και διαγενεακή δικαιοσύνη, στην αποφυγή κινδύνων υπονόμησης της μεταρρύθμισης, στην δυνατότητα τεκμηρίωσης της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας και της προσφορότητας πιθανής αλλαγής των κανόνων που διέπουν το

¹³⁹ Πόρισμα της Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος, Οκτώβριος 2015, σ. 11-12

συνταξιοδοτικό σύστημα και, τέλος, στην επιτάχυνση της διαδικασίας απονομής σύνταξης. Αναγνωρίζεται όμως και ένα μειονέκτημα που μπορεί να επιφέρει το εγχείρημα της διοικητικής και λειτουργικής ενοποίησης το οποίο συνίσταται στους σοβαρούς κινδύνους που μπορεί να εμπεριέχει η ενοποίηση Ταμείων με διαφορετικό επίπεδο βιωσιμότητας για τους ασφαλισμένους υγιών φορέων και για τον λόγο αυτό θα πρέπει το κράτος να εγγυηθεί τη βιωσιμότητα του συστήματος και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου ως συνόλου¹⁴⁰.

Σχετικά με την αρχιτεκτονική του συστήματος, η επιτροπή πρόκρινε ένα διανεμητικό σύστημα Εικονικών Λογαριασμών Καθορισμένων Εισφορών (Notional Defined Contributions - NCD), υποστηριζόμενο από μια εθνική (κοινωνική) σύνταξη και ένα κεφάλαιο για την εγγύηση της βιωσιμότητας του συστήματος. Η βασική ιδέα του συστήματος Εικονικών Λογαριασμών Καθορισμένων Εισφορών είναι ότι οι ασφαλιστικές εισφορές που συγκεντρώνονται στην ατομική μερίδα του ασφαλισμένου, τοκίζονται με το εκάστοτε εικονικό επιτόκιο¹⁴¹ και σχηματίζουν το συνταξιοδοτικό κεφάλαιο. Γενικά, το σύστημα των εικονικών λογαριασμών επιτρέπει την ελαστική συνταξιοδότηση, την επιλογή δηλαδή από τον ίδιο τον ασφαλισμένο του χρόνου συνταξιοδότησής του, πάνω από ένα καθορισμένο όριο ηλικίας. Η κρατική χρηματοδότηση περιορίζεται στην καταβολή των αναλογουσών εισφορών για τους ανέργους, για όσους ασθενούν κλπ. Δηλαδή, το κράτος πιστώνει τον εικονικό συνταξιοδοτικό λογαριασμό των ασφαλισμένων που αδυνατούν να εισφέρουν για κοινωνικούς λόγους και οι οποίοι αναγνωρίζεται ότι χρήζουν προστασίας¹⁴².

Όσον αφορά στην εθνική σύνταξη που προτείνεται, αυτή θα αποκτήσει αυτοτέλεια και θα αποχωριστεί από το πλαίσιο των ασφαλιστικών (αναλογικών) παροχών του κάθε φορέα ώστε να γίνει ευκολότερη η επικέντρωση στην αναδιανεμητική λειτουργία του κοινωνικού τμήματος της σύνταξης. Το ποσό της εθνικής σύνταξης, στο οποίο θα έχουν δικαίωμα όλοι οι συνταξιούχοι, θα κλιμακώνεται ανάλογα με το ύψος της αναλογικής σύνταξης και τα μέλη της οικογένειας¹⁴³. Τέλος, προτείνεται η δημιουργία ενός αποθεματικού που θα υποστηρίξει

¹⁴⁰ Πόρισμα της Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, όπ.π, Οκτώβριος 2015, σ. 13-14

¹⁴¹ Ως εικονικό επιτόκιο συνήθως επιλέγεται ένα μέγεθος που συνδέεται με μακροοικονομικές παραμέτρους (ποσοστιαία μεταβολή των αποδοχών των ασφαλισμένων ή ποσοστιαία μεταβολή του ΑΕΠ)

¹⁴² Πόρισμα της Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, όπ.π., σ. 15-17

¹⁴³ Έτσι, η εθνική/ κοινωνική σύνταξη θα πρέπει να μειώνεται προοδευτικά, όχι μόνο όταν αυξάνει η αναλογική σύνταξη, αλλά κι όταν αυξάνει το ατομικό και οικογενειακό εισόδημα του δικαιούχου.

το νέο σύστημα (κεφάλαιο για την εγγύηση της βιωσιμότητας του συστήματος), κυρίως κατά τη μεταβατική περίοδο, το οποίο θα τροφοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό, την περιουσία των Ταμείων, καθώς και από τους συμπληρωματικούς πόρους που θα μπορέσει να κινητοποιήσει το Κράτος, για την περίοδο μέχρι το 2050¹⁴⁴.

Τα πλεονεκτήματα αυτής της προκρινόμενης αρχιτεκτονικής του συστήματος, σύμφωνα με την επιτροπή, είναι η πραγμάτωση της αρχής της αναλογικής ισότητας, η απλότητά του, η μακροχρόνια βιωσιμότητά του με παράλληλη μακροπρόθεσμα μη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, η διαχώριση του ανταποδοτικού από το μη ανταποδοτικό με συνέπεια την οικονομία πόρων και την αποκατάσταση της ανταποδοτικής δικαιοσύνης, ο διαχωρισμός του τρόπου χρηματοδότησης της εθνικής και της αναλογικής σύνταξης, η πλήρης ενημέρωση και γνώση του κάθε ασφαλισμένου σχετικά με το συσσωρευμένο ασφαλιστικό του κεφάλαιο, η μεγαλύτερη διαφάνεια του συστήματος μέσω του διαχωρισμού του «ανταποδοτικού» από το «μη ανταποδοτικό», η δυνατότητα ελαστικής ηλικίας συνταξιοδότησης που θα κυμαίνεται μεταξύ των 62 και 67 ετών, η δυνατότητα πρόβλεψης πλασματικών χρόνων ασφάλισης για διάφορους κοινωνικούς λόγους, η δυνατότητα επανόδου στην εργασία μετά τη συνταξιοδότηση χωρίς «ποινές», η δυνατότητα αλλαγής απασχόλησης χωρίς απώλεια ασφαλιστικών δικαιωμάτων και, τέλος, η αυτορρύθμιση του συστήματος στα εκάστοτε οικονομικά και δημογραφικά δεδομένα. Εντοπίστηκαν και ορισμένα μειονεκτήματα του συστήματος, τα οποία έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστούν εκ των προτέρων. Η ασυνέχεια στην απασχόληση λόγω μεσοδιαστημάτων ανεργίας θα οδηγεί σε ελάχιστες (κοινωνικού χαρακτήρα) παροχές. Για τον λόγο αυτό, το σύστημα συμπληρώνεται με την εθνική σύνταξη, που λειτουργεί αναδιανεμητικά και προστατεύει όσους δεν έχουν σταθερό εργασιακό βίο. Οι αυτόματοι οικονομικοί σταθεροποιητές μεταφέρουν το βάρος της βιωσιμότητας (δημογραφική γήρανση, μείωση ρυθμών ανάπτυξης) από το κράτος στα άτομα και για το λόγο αυτό προτείνεται η δημιουργία του ταμείου για την κάλυψη των ελλειμμάτων.

Το NDC δεν είναι μακροχρόνια δοκιμασμένο αλλά στο χώρο των συνταξιοδοτικών πολιτικών θεωρείται μια καλή πρακτική. Επιπλέον, απαιτείται μακρά μεταβατική περίοδος για την πλήρη απόδοση του συστήματος. Το νέο σύστημα δεν προχωρά σε διαφοροποίηση των κοινωνικοοικονομικών ομάδων που υπάγονται σε αυτό, με αποτέλεσμα λόγω του γεγονότος ότι το προσδόκιμο της επιβίωσης είναι υψηλότερο για τους πλουσιότερους, η χρήση ενός

¹⁴⁴ Πόρισμα της Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ό.π., σ. 17-18

ενιαίου προσδόκιμου επιβίωσης για όλους τους συνταξιούχους, ουσιαστικά οδηγεί σε μια αντίστροφη αναδιανομή. Το τελικό ποσό της σύνταξης είναι αβέβαιο. Είναι δεδομένο ότι δεν επιλύεται το ζήτημα της απασχόλησης, ωστόσο δημιουργούνται κίνητρα για την παραμονή στην αγορά εργασίας. Τέλος, το σύστημα θα πρέπει να συμπεριλάβει ειδικές προβλέψεις για όσους ανήκουν στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, καθώς και για τις συντάξεις αναπηρίας και επιζώντων¹⁴⁵.

Το πρώτο που πρέπει να αναφερθεί για τον Ν. 4387/2016 είναι το γεγονός ότι δεν υπάρχει μια μεταβατική περίοδος για όσους είναι κοντά στη συνταξιοδότηση αλλά δεν έχουν θεμελιώσει ακόμα δικαίωμα σύνταξης μέχρι την ημερομηνία έναρξης ισχύος, όπως είχε προβλεφθεί με τους Ν. 3863 και 3865/2010. Δηλαδή, προβλέπεται (άρ. 6) ότι οι συντάξεις όσων αποχωρούν από την υπηρεσία υποβάλλοντας ταυτόχρονα και αίτηση συνταξιοδότησης μέχρι την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νόμου υπολογίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ίσχυαν την 31^η Δεκεμβρίου 2014, με τον περιορισμό ως προς το ανώτατο όριο σύνταξης. Αντιθέτως, οι συντάξεις όσων αποχωρούν από την υπηρεσία από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του εν λόγω νόμου κανονίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού. Σε περίπτωση όμως που κάποιος αποχωρήσει από την υπηρεσία από την έναρξη ισχύος του νόμου και εντός του 2016 και το ακαθάριστο ποσό της σύνταξης υπολείπεται άνω του 20% του ποσού της σύνταξης που θα ελάμβανε με βάση τη συνταξιοδοτική νομοθεσία του Δημοσίου όπως ίσχυε την 31^η Δεκεμβρίου 2014, το ήμισυ της διαφοράς αυτής θα καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, ενώ για όσους αποχωρήσουν εντός του 2017 ή του 2018 η ανωτέρω προσωπική διαφορά θα ανέρχεται στο ένα τρίτο και στο ένα τέταρτο της διαφοράς αντίστοιχα. Φαίνεται δηλαδή ότι κάποιος ο οποίος θα συνταξιοδοτούνταν εντός του 2016 θα υποστεί μείωση και άρα ανατρέπονται άρδην και αιφνιδιαστικά οι δικαιολογημένες προσδοκίες του.

Επιπλέον, και εδώ υπάρχει διαχωρισμός της σύνταξης, όπως πρότεινε η επιτροπή, η οποία χωρίζεται σε εθνική και ανταποδοτική, κατά τις έννοιες της βασικής και αναλογικής σύνταξης των Ν. 3863 και 3865/2010. Επίσης, από 1^η Ιανουαρίου 2017 οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, οι τακτικοί και μετακλητοί της Βουλής, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμίδας, οι ιερείς και οι υπάλληλοι των εκκλησιαστικών ΝΠΔΔ, καθώς και τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος υπάγονται για κύρια σύνταξη στο ασφαλιστικό – συνταξιοδοτικό καθεστώς του

¹⁴⁵ Όπ.π., σ. 19-22

Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), ο οποίος συστάθηκε με τον νόμο αυτό και κατά την πρόταση της επιτροπής¹⁴⁶.

Με το άρ. 13 του Ν. 4387/2016, προβλέπονται ανώτατα ποσά συντάξεων που θα καταβάλλονται μέχρι την ολοκλήρωση του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Σκοπός της μεταβατικής αυτής διάταξης, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹⁴⁷, είναι «η οικονομική εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος και η άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων, ενώ με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η περαιτέρω επιβάρυνση των δικαιούχων μεσαίων και χαμηλών και παράλληλα διασφαλίζεται μεσοπρόθεσμα η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος». Πρέπει να σημειωθεί ότι στην αιτιολογική έκθεση¹⁴⁸ τονίζεται ότι η ρύθμιση αυτή δεν είναι διαρκής, εφόσον δεν καθιερώνει εις το διηνεκές το προβλεπόμενο ανώτατο όριο, αλλά αναστέλλεται η καταβολή του επιπλέον του ανώτατου ορίου τμήματος της σύνταξης και δεν το περικόπτει οριστικά. Διευκρινίζεται, δε, στην αιτιολογική έκθεση¹⁴⁹ ότι «θα καταβληθεί αυτό μετά τη λήξη του προγράμματος προσαρμογής και μετά τον επανυπολογισμό της οικείας σύνταξης, σύμφωνα με το άρθρο 14». Αξίζει να αναφερθεί ότι στην αιτιολογική έκθεση¹⁵⁰ υποστηρίζεται ότι «εξασφαλίζεται με την εφαρμογή της εν λόγω ρύθμισης η δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στον περιορισμό δικαιωμάτων των συνταξιούχων και την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού με βάση το ευρωπαϊκό δίκαιο και την αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με την νομολογία του ΕΔΔΑ, εξασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στην προσβολή των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος έγκειται στην αποκατάσταση της ισορροπίας του κοινωνικού προϋπολογισμού». Ακόμη, σχετικά με τους απασχολούμενους συνταξιούχους, προβλέπεται περικοπή της σύνταξης κατά 60% για όσο διάστημα απασχολούνται και μπορεί να φτάσει μέχρι και την αναστολή της καταβολής της σύνταξης σε ορισμένες περιπτώσεις.

Όσον αφορά στις επικουρικές συντάξεις, με το άρ. 74 του ισχύοντος ασφαλιστικού νόμου το ΕΤΕΑ του Ν. 4052/2012 μετονομάζεται σε Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (ΕΤΕΑΕΠ) και με το άρ. 77 αυτού ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στους πόρους του στους οποίους και πάλι δεν προβλέπεται κρατική επιχορήγηση και δίνεται η δυνατότητα αναπροσαρμογής των συντάξεων και χρήσης των περιουσιακών στοιχείων του Κλάδου

¹⁴⁶ Πρέπει βέβαια να αναφερθεί ότι η επιτροπή πρότεινε τη συγχώνευση όλων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης σε έναν, είτε αφορούν την κύρια σύνταξη, είτε την επικουρική, είτε το εφάπαξ βοήθημα.

¹⁴⁷ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4387/2016, σ. 9

¹⁴⁸ Όπ.π., σ. 9

¹⁴⁹ Όπ.π., σ. 9

¹⁵⁰ Όπ.π., σ. 10

Επικουρικής Ασφάλισης. Ο μηχανισμός εξισορρόπησης για την αντιμετώπιση πιθανών ελλειμμάτων, ο οποίος θα περιλαμβάνει και χρήση περιουσιακών στοιχείων και αποθεματικών, εξασφαλίζει, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου ¹⁵¹, τη μακροπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα του ΕΤΕΑΕΠ και εγκαθιδρύει αντιστοιχία μεταξύ εισφορών και παροχών. Παράλληλα, η αναπροσαρμογή των καταβαλλόμενων συντάξεων γίνεται «με γνώμονα την προστασία των μεσαίων και χαμηλότερων συντάξεων αλλά και την αποκατάσταση της αρχής της αναλογικότητας εισφορών – παροχών» ¹⁵². Ειδικότερα, το ποσό της καταβαλλόμενης επικουρικής σύνταξης των ασφαλισμένων του ΕΤΕΑ ορίζεται βάσει των δημογραφικών δεδομένων που προκύπτουν από εγκεκριμένους αναλογιστικούς πίνακες θνησιμότητας και του πλασματικού ποσοστού επιστροφής ¹⁵³ που θα εφαρμόζεται στις συνολικά καταβληθείσες εισφορές.

3.4.2 Η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τον Ν. 4387/2016

Στην συνεδρίαση της 20^{ης} Απριλίου 2016, το Ελεγκτικό Συνέδριο στις γενικές του παρατηρήσεις επί του Ν. 4387/2016 έκρινε ότι ελήφθησαν μεν υπόψη οι παρατηρήσεις του Πορίσματος της Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, δεν συνάγεται όμως ότι έχουν συνταχθεί και ληφθεί υπόψη αναλογιστικές μελέτες, ώστε να μπορεί να τεκμηριωθεί ότι οι διατάξεις του νόμου και οι απονεμόμενες εφεξής παροχές θα λειτουργήσουν μελλοντικά προς όφελος των συνταξιούχων και θα επιφέρουν, έστω και μακροπρόθεσμα, μια δίκαιη εξισορρόπηση του ευρύτερου κοινωνικού συμφέροντος, δηλαδή της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, ενώ, επιπλέον, δεν αιτιολογείται η αδυναμία θεσμοθέτησης ηπιότερων εναλλακτικών μέτρων ούτε έχει εξετασθεί η συνολική επιβάρυνση των συνταξιούχων από τα διαδοχικώς θεσπιζόμενα μέτρα.

Σχετικά με την περικοπή της σύνταξης κατά 60% των συνταξιούχων οι οποίοι απασχολούνται, το Ελεγκτικό Συνέδριο επισήμανε ότι η περικοπή προβλέπεται χωρίς να λαμβάνεται υπόψη οποιαδήποτε διαφοροποίηση αναλόγως της ηλικίας των συνταξιούχων ή τυχόν ύπαρξης τέκνων ανήλικων ή φοιτητών ή του ύψους των εισπραττόμενων αποδοχών από την αναληφθείσα εργασία. Επιπλέον, η πλήρης αναστολή της καταβολής της σύνταξης των

¹⁵¹ Όπ.π., σ. 33

¹⁵² Όπ.π., σ. 33

¹⁵³ Το ως άνω ποσοστό θα υπολογίζεται βάσει της ποσοστιαίας μεταβολής των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων

απασχολούμενων συνταξιούχων, σύμφωνα με τη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι αντίθετη με το άρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος και το άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ.

Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι η πλειοψηφία έκρινε πως η υπαγωγή με νόμο σε ενιαίο ασφαλιστικό οργανισμό των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών μαζί με τους λοιπούς εργαζομένους δεν συνάδει *«με τη θέση που το ισχύον Σύνταγμα επιφυλάσσει σ' αυτούς, δεδομένου ότι αυτή συνιστά συνταγματικό κεκτημένο, η ανατροπή του οποίου απαιτεί αναθεώρηση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων. Περαιτέρω, η ρύθμιση αυτή θέτει ζήτημα αντίθεση στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης που απορρέει από το κράτος δικαίου, δοθέντος ότι η υπαγωγή των εργαζομένων στο σύστημα κοινωνικής ή επαγγελματικής ασφάλισης αποτελεί ουσιώδη παράγοντα που εκτιμάται κατά την επιλογή επαγγέλματος»*. Το Ελεγκτικό Συνέδριο στηρίζει την άποψή του αυτή στο γεγονός ότι τα θέματα που ρυθμίζουν την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση και συνακόλουθα και το ασφαλιστικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών ρυθμίζονται από τα άρ. 87, 98 και 103 του Συντάγματος και έτσι το σύστημα επαγγελματικής ασφάλισης των προαναφερθέντων οργάνων διακρίνεται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που κατοχυρώνεται στο άρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Τέλος, επισημαίνεται ότι λόγω αυτής της ρύθμισης του νόμου εγείρεται ζήτημα αντισυνταγματικότητας στο σύνολό του *«καθόσον ανατρέπεται το νομοθετικό του θεμέλιο»*. Υπήρξε βέβαια και γνώμη της μειοψηφίας η οποία θεώρησε πως η ιδιαίτερη συνταξιοδοτική μεταχείριση των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών δεν κατοχυρώνεται σε συνταγματικές διατάξεις.

Όσον αφορά στο άρ. 6 που ρυθμίζει την συνταξιοδότηση από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, το Ελεγκτικό Συνέδριο θεώρησε ότι ο κανονισμός ή η καταβολή μειωμένης σύνταξης στα πρόσωπα που θα συνταξιοδοτηθούν υπό το καθεστώς αυτό για το πριν την ισχύ του νόμου χρονικό διάστημα, θέτει ζήτημα προσβολής της προστατευόμενης, από το άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, περιουσίας του καθώς είχαν γεννημένη αξίωση για την καταβολή της σύνταξής τους σύμφωνα με τα ισχύοντα κατά το χρόνο συμπλήρωσης του προβλεπόμενου χρόνου πραγματικής συντάξιμης υπηρεσίας ή απομάκρυνσής τους από την υπηρεσία. Ζήτημα προσβολής της περιουσίας τίθεται και για όσους δεν έχουν συμπληρώσει το όριο ηλικίας καταβολής της σύνταξης, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το όριο ηλικίας δεν συνιστά προϋπόθεση για την θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος, σύμφωνα με το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αξίζει να αναφερθεί και η γνώμη που διατυπώθηκε ότι οι διατάξεις του άρ. 6 όχι απλώς δεν προστατεύουν όσους έχουν ήδη θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα και απλώς συνεχίζουν να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο Δημόσιο, αλλά αντιθέτως

«αντιστρατεύονται τους σκοπούς και τις επιδιώξεις του ασφαλιστικού συστήματος», διότι μέσω της διαφορετικής μεταχείρισης όσων αποχωρούν πριν ή μετά την έναρξη ισχύος του νόμου δημιουργούν ισχυρά κίνητρα αποχώρησης των υπαλλήλων που έχουν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα, προκειμένου να προλάβουν να υπαχθούν στις ευνοϊκότερες διατάξεις του ήδη ισχύοντος συστήματος.

Για τα ποσοστά αναπλήρωσης¹⁵⁴ της ανταποδοτικής σύνταξης του άρ. 8, εκτός του ότι θεωρείται ότι ο όρος είναι ελλιπής, γιατί δεν εξηγείται ποιο είναι το αντικείμενο της αναπλήρωσης, η επιλογή των προβλεπόμενων ποσοστών είναι αυθαίρετη και δεν τεκμηριώνεται με βάση ειδικές αναλογιστικές μελέτες, εφόσον πρέπει να προκύπτει η ύπαρξη μιας δίκαιης αναλογίας μεταξύ μισθού ενεργείας και ύψους σύνταξης.

Οι διατάξεις του άρ. 12 παρ. 4^A σχετικά με τη σύνταξη λόγω θανάτου, κατά το μέρος που τίθενται περιορισμοί στο ποσό της σύνταξης που χορηγείται στον επιζώντα σύζυγο, συνδεδεμένοι με τη διαφορά ηλικίας των συζύγων, ενδέχεται, σύμφωνα με το Ελεγκτικό Συνέδριο, να εγείρουν ζητήματα αντίθεσης με τα άρ. 21 παρ. 1 του Συντάγματος σχετικά με την προστασία της οικογένειας και το άρ. 4 παρ. 1 του Συντάγματος σχετικά με την αρχή της ισότητας, παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹⁵⁵ σκοπός της συγκεκριμένης διάταξης είναι η αποφυγή τελέσεως εικονικών γάμων, καθώς και αποφυγή καταβολής για μακρό χρονικό διάστημα εκ μεταβιβάσεως συντάξεων (ίδια διάταξη υπήρχε και στον Ν. 4002/2011 και ήταν πάλι ίδια η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου). Επιπλέον, τα ποσοστά σύνταξης που δικαιούνται ο επιζών σύζυγος ή τα τέκνα θανόντος συνταξιούχου ή ασφαλισμένου «επιφέρουν υπέρμετρη μείωση στη σύνταξη των προσώπων αυτών σε σχέση με το ποσό της σύνταξης που δικαιούνται κατ' εφαρμογή των ισχυουσών διατάξεων». Σε συνδυασμό δε με την απαγόρευση προσαύξησης των ποσοστών αυτών, όταν δεν υφίσταται άλλο συνδικαιούχο πρόσωπο ή όταν παύει να υφίσταται το δικαίωμα ορισμένων εκ των συνδικαιούχων της ανωτέρω σύνταξης ενδέχεται και πάλι να εγείρεται ζήτημα ασυμβατότητας με το άρ. 21 παρ. 1 του Συντάγματος σχετικά με την προστασία της οικογένειας και με το άρ. 2 παρ. 1 του Συντάγματος σχετικά με το δικαίωμα της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου.

¹⁵⁴ Ποσοστό αναπλήρωσης είναι το ποσοστό του βασικού μισθού του υπαλλήλου όπως αυτός θα έχει διαμορφωθεί κατά την αποχώρησή του με βάση το οποίο κανονίζεται η σύνταξη.

¹⁵⁵ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4387/2016, σ. 9

Αναφορικά με το ανώτατο όριο συντάξεων που θεσπίζεται στο άρ. 13, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδότησε ότι ουσιαστικά πρόκειται για μια οριζόντια περικοπή συντάξεων πάνω από ένα ορισμένο ποσό χωρίς να λαμβάνεται υπόψη κάποιο άλλο κριτήριο, όπως για παράδειγμα η διάρκεια του εργασιακού βίου. Περαιτέρω, το γεγονός ότι η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρει ότι οι ρυθμίσεις αυτές αποσκοπούν στην οικονομική εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος και την άμβλυνση των κοινωνικών αντιθέσεων δεν μπορεί να τεκμηριωθεί από κάποια αναλογιστική μελέτη ούτε μπορεί να αιτιολογηθεί η προσφορότητα και η αναγκαιότητα του περιορισμού που εισάγουν οι εν λόγω ρυθμίσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - Ο μετασχηματισμός του δημοσίου συμφέροντος σε δημοσιονομικό σε περιόδους οικονομικής κρίσης

4.1 Το δημόσιο συμφέρον ως όριο στον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αναλύθηκε ήδη στο πρώτο κεφάλαιο. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί όριο¹⁵⁶ για τους περιορισμούς που μπορούν να επιβληθούν στα δικαιώματα. Βέβαια, από πληθώρα περιπτώσεων μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι συχνά χρησιμοποιείται η έννοια του γενικού συμφέροντος για να δικαιολογηθεί η επιβολή περιορισμών¹⁵⁷: μπορεί το γενικό συμφέρον να χρησιμοποιείται ως *obiter dictum* ή ως υπόδειξη προς το νομοθέτη ή και τη διοίκηση. Γίνεται, δηλαδή, μνεία ότι η συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος θα μπορούσε ενδεχομένως να δικαιολογήσει την επιβολή περιορισμών, τέτοια συνδρομή όμως δεν διαπιστώνεται. Τέλος, η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος λειτουργεί σε ορισμένες περιπτώσεις ως κατ' επίφαση δικαιολογία για τη συγκάλυψη της αντισυνταγματικότητας περιορισμών οι οποίοι προσβάλλουν δικαιώματα. Συνεπώς, το δημόσιο συμφέρον μπορεί από όριο για τον περιορισμό να μετασχηματιστεί σε περιορισμό των δικαιωμάτων¹⁵⁸. Η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος με στόχο να περιοριστούν τα κοινωνικά δικαιώματα, και εν προκειμένω το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, φάνηκε από την ανάλυση της νομοθεσίας και της νομολογίας που προηγήθηκε στο τρίτο κεφάλαιο, καθώς ήταν η βασική αιτιολόγηση για κάθε δυσμενή μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου.

Πέραν του δημοσίου συμφέροντος, όριο για τον περιορισμό των δικαιωμάτων αποτελεί και η αρχή της αναλογικότητας, όπως διαφάνηκε και από την ανάλυση της έννοιας που προηγήθηκε στο πρώτο κεφάλαιο. Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί όριο στον περιορισμό των δικαιωμάτων εφόσον τα μέτρα που λαμβάνονται από την Πολιτεία για την επιδίωξη οποιουδήποτε σκοπού της και τα οποία, είτε ευθέως είτε εμμέσως, περιορίζουν κατοχυρωμένα δικαιώματα θα πρέπει να είναι ταυτόχρονα πρόσφορα, αναγκαία και

¹⁵⁶ Το δημόσιο συμφέρον δεν είναι ο μόνος «περιορισμός των περιορισμών» των δικαιωμάτων.

¹⁵⁷ Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ. 86

¹⁵⁸ Όπ.π., σ. 86-87

αναλογικά, δηλαδή να «τελούν σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της επερχόμενης εξ αυτών βλάβης»¹⁵⁹. Αυτό άλλωστε ήταν και ένα ζήτημα που τόνισε ιδιαίτερα το ΣτΕ στις αποφάσεις που έλαβε σχετικά με τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων από τις μεταβολές του ασφαλιστικού συστήματος.

4.2 Το ταμειευτικό συμφέρον του Κράτους και η μετεξέλιξή του σε δημοσιονομικό συμφέρον της Χώρας

Πριν αναλυθεί η καθιέρωση του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους, ως ειδικότερης έκφανσης του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να διευκρινιστεί πως το ταμειευτικό συμφέρον του κράτους, που συνίσταται στη συγκέντρωση επαρκών οικονομικών πόρων, γίνεται παγίως δεκτό ότι δεν μπορεί να ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον¹⁶⁰. Η νομολογία όμως, όπως διαμορφώθηκε κυρίως εν μέσω οικονομικής κρίσης, διαχώρισε το απλό (ή αμιγώς) ταμειευτικό από το επιτακτικό (ή έντονο) ταμειευτικό (ή δημοσιονομικό) συμφέρον του δημοσίου και συνεπώς έδωσε μια άλλη διάσταση στο μέχρι πρότινος «ταμειευτικό συμφέρον».

Έτσι, εν μέσω οικονομικής κρίσης, το Συμβούλιο της Επικρατείας με μια σειρά αποφάσεων¹⁶¹ έκρινε ότι η ανάγκη αντιμετώπισής της αποτελεί σοβαρό λόγο δημοσίου συμφέροντος που ταυτίζεται με το δημοσιονομικό συμφέρον της χώρας, καθώς, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ιδιαιτέρως σε περιόδους κρίσης όπως η παρούσα, σέβεται την ιδιότητα του νομοθέτη ως μοναδικού διαμορφωτή της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος¹⁶².

Η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων συσχετίζει και αξιολογεί τον ρόλο του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου στο ευρύτερο πεδίο του δημοσίου συμφέροντος σε τρεις βασικές κατηγορίες περιπτώσεων¹⁶³: αρχικά, στο πλαίσιο κατανομής της δικαιοδοσίας σε

¹⁵⁹ Όπ.π., σ. 93

¹⁶⁰ Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, όπ.π., σ.44

¹⁶¹ ΣτΕ 668/2012 (Ολομ.), ΣτΕ 1283-1286/2012 (Ολομ.)

¹⁶² Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», όπ.π., σ.500

¹⁶³ Μαθιουδάκης Ι., «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης. Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του Στ' Τμ. Του ΣτΕ», στο *Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης»*, www.constitutionalism.gr, (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 10/10/2016)

διαφορές από διοικητικές συμβάσεις, όπου το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου κρίνεται καθοριστικό για την ένταξη της κρατικής δράσης στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου και στον χαρακτηρισμό της σχετικής διαφοράς ως ιδιωτικής. Έπειτα, στα δικονομικά προνόμια του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών διαδίκων, και δη στο ύψος του επιτοκίου και στον χρόνο παραγραφής για την καθυστερημένη παραγραφή των δημόσιων οφειλών προς ιδιώτες. Τέλος, στο πλαίσιο της αναστολής εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων. Σχετικά με την πρώτη περίπτωση, το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου έχει διαμορφωθεί στη νομολογία¹⁶⁴ ως ανεπαρκές για την υπαγωγή των συμβάσεων της διοίκησης στη δημόσια σφαίρα. Δηλαδή, ο καθαρά ταμειευτικός σκοπός μια σύμβασης, ο οποίος βρίσκεται στον αντίποδα του δημοσίου σκοπού, και η διασφάλιση με αυτήν οικονομικών πόρων για το δημόσιο και μόνο έμμεσα (δηλαδή μέσω αυτών των πόρων) η επιδίωξη της ικανοποίησης ορισμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, κατατάσσει μια σύμβαση στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου. Όσον αφορά στην δεύτερη περίπτωση, το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου κρίνεται ανεπαρκές για την δικαιολόγηση των δικονομικών προνομίων υπέρ του¹⁶⁵. Από την πλευρά του το ΕΔΔΑ έκρινε ότι το απλό ταμειακό συμφέρον του δημοσίου δεν συνιστά δημόσιο συμφέρον ικανό να θεμελιώσει μια διακριτική υπέρ του Δημοσίου ρύθμιση για ιδιαίτερα χαμηλά επιτόκια καθυστερούμενων οφειλών προς ιδιώτες. Περαιτέρω για να κριθεί ορισμένο δικονομικό προνόμιο ανεκτό θα πρέπει να είναι πράγματι αναγκαίο για την επιτέλεση της δημόσιας αποστολής με την οποία συγκεκριμένο ωφελούμενο ΝΠΔΔ συνδέεται. Την νομολογία αυτή ασπάσθηκε και του ΣτΕ¹⁶⁶.

Τέλος, η νομολογία έχει δεχθεί ότι το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου κρίνεται ανεπαρκές για την παρεμπόδιση αναστολής εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί κατά κανόνα τον δεύτερο πόλο στάθμισης του διοικητικού δικαστή της προσωρινής προστασίας έναντι της ανεπανόρθωτης οικονομικής βλάβης του αιτούντος και αποκλειστικό λόγο αναστολής για φορολογικές, τελωνειακές και διαφορές με χρηματικό αντικείμενο. Το αποδεδειγμένο δημόσιο συμφέρον λειτουργεί κατά τη στάθμιση των δεδομένων της αναστολής εκτέλεσης καταλυτικά, υπό την έννοια ότι ακόμη και η ανεπανόρθωτη βλάβη του διοικούμενου ή και η πρόδηλη βασιμότητα του ενδίκου βοηθήματός του κατ' αρχήν παρακάμπτονται, εφόσον συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος επιβάλλει την

¹⁶⁴ΣτΕ 414/2011 (Ολομ.), ΣτΕ 987/2011

¹⁶⁵Μαθιουδάκης Ι., «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης...», όπ.π.

¹⁶⁶ΣτΕ 1663/2009 (Ολομ.), ΣτΕ 384/2010, ΣτΕ 998/2010, ΣτΕ 725/2010, ΣτΕ 1240/2010 κλπ

άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης¹⁶⁷. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το δημόσιο συμφέρον λειτουργεί ως αρνητική ουσιαστική προϋπόθεση χορήγηση προσωρινής προστασίας. Η νομολογία διευκρινίζει ότι το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, δηλαδή η ανάγκη άμεσης χρονικά είσπραξης από το Δημόσιο των οφειλόμενων προς αυτό ποσών δεν συνιστά δημόσιο συμφέρον ¹⁶⁸ . Προκύπτει λοιπόν ξεκάθαρα το συμπέρασμα πως στις προαναφερθείσες περιπτώσεις ο αμιγώς ταμειευτικός σκοπός του Δημοσίου, ήτοι το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, δεν αποτελεί άμεσο σκοπό δημοσίου συμφέροντος.

Προς το απλό ταμειακό συμφέρον του δημοσίου αντιπαρατίθεται το επιτακτικό δημοσιονομικό συμφέρον, το οποίο συνδέεται στενά με την παρούσα δυσχερή οικονομική κατάσταση του κράτους. Έτσι, στις σημερινές συνθήκες, το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου αναβαθμίζεται σε δημόσιο συμφέρον και μάλιστα σε επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος για το κράτος¹⁶⁹. Στο μέτρο που η δημοσιονομική πολιτική αποσκοπεί κυρίως στην λήψη μέτρων βιωσιμότητας της ελληνικής οικονομίας δεν επιδιώκονται ταμειευτικοί σκοποί του δημοσίου, υπό την προηγούμενη έννοια του απλού ταμειακού συμφέροντος, αλλά έντονα δημόσιοι σκοποί.

4.3 Το έντονο δημοσιονομικό συμφέρον ως δικαιολογητική βάση για τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων

Η διαμορφωμένη στη νομολογία ισορροπία σχετικά με την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων και ειδικότερα σε ό,τι αφορά την οριοθέτηση των περιορισμών τους για την εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος, έχει μεταβληθεί¹⁷⁰. Η ανάγκη αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης έχει διευρύνει τη νομική έννοια του δημοσίου συμφέροντος, το

¹⁶⁷ Μαθιουδάκης Ι., «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης...», όπ.π.

¹⁶⁸ Όπ.π.

¹⁶⁹ ΣτΕ 1620/2011, σκέψη 8, όπου αναφέρεται ότι «διαφοροποίηση, μεταξύ του επιτοκίου που αφορά τις οφειλές του Δημοσίου και του υψηλότερου επιτοκίου που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών, συνεπαγόμενη τον περιορισμό του κρατικού χρέους, είναι, τουλάχιστον από το 2004, αφότου επισήμως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε διαπιστώσει την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος που συνιστούσε απειλή για τη δημοσιονομική ισορροπία της Χώρας, πλήρως δικαιολογημένη. Και τούτο διότι συμβάλλει στην επίτευξη ενός μείζονος εθνικού συμφέροντος σκοπού, εκείνου της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας αρχικά, ήδη δε της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της Χώρας».

¹⁷⁰ Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», όπ.π., σ. 500-501

οποίο προβάλλεται πλέον ως υπέρτερο ή επιτακτικό συμφέρον, όπως αναλύθηκε προηγουμένως. Η προσφυγή στην έννοια ενός σκοπού «μείζονος εθνικού συμφέροντος, εκείνου της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας αρχικά, ήδη δε της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της Χώρας» αποτελεί τον δικαιολογητικό λόγο, που παραπέμπει σε εξαιρετικές συνθήκες δικαίου ανάγκης, ικανές να δικαιολογήσουν εντονότερους περιορισμούς κοινωνικών δικαιωμάτων σε σχέση με εκείνους που γίνονται ανεκτοί σε περιόδους ομαλότητας¹⁷¹.

Φάνηκε από την ανάλυση της νομολογίας και ιδιαίτερα της νομοθεσίας στο τρίτο κεφάλαιο πως η ανεπιφύλακτη επίκληση του δημοσίου συμφέροντος ήταν και η μόνη δικαιολογητική βάση για τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων, και εν προκειμένω του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση. Κατέστη επίσης σαφές, πως το δημόσιο συμφέρον για το οποίο γίνεται λόγος στις αιτιολογικές εκθέσεις των νόμων ταυτίζεται με το νομολογιακώς διαμορφωθέν επιτακτικό δημοσιονομικό συμφέρον της Χώρας. Σε μια περίοδο έξι ετών από το πρώτο μνημόνιο, η πλειοψηφία των μεταρρυθμίσεων που έχουν προωθηθεί σχεδιάζονται στη βάση της δημοσιονομικής πολιτικής, η οποία πλέον συνίσταται σχεδόν αποκλειστικά στην περιστολή των δημοσίων δαπανών. Έτσι, το δημόσιο συμφέρον όπως έχει διαμορφωθεί στη δεδομένη οικονομική συγκυρία μπορεί να αποτελέσει τη δικαιολογητική βάση - χωρίς να θεωρείται απαραίτητη η διερεύνηση καμιάς άλλης πτυχής του – για μια σειρά πολιτικών και να οδηγήσει στον δραστικό και άνευ προηγουμένου περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Βέβαια, είναι ευνόητο πως η δημοσιονομική ευρωστία του κράτους είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη και την εξασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου ευημερίας των πολιτών του. Κατ' αναλογία λοιπόν, η αδύναμη οικονομία και η δυσχερής δημοσιονομική θέση ενός κράτους έχει ως αποτέλεσμα την επιδείνωση της ευημερίας των πολιτών, η οποία δεν συναρτάται αποκλειστικά και μόνο με την αγοραστική τους δύναμη, αλλά και με ένα πλήθος άλλων παραγόντων και συνισταμένων. Ως εκ τούτου, η πλήρης δημοσιονομική κατάρρευση του κράτους θα οδηγούσε, όχι απλώς σε περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά ίσως και στην πλήρη κατάργησή τους, εφόσον το κράτος δεν θα είχε πλέον τη δυνατότητα να διασφαλίσει παροχές προς τους πολίτες. Με αυτό το σκεπτικό, το δημοσιονομικό συμφέρον του κράτους είναι επιτακτικό και ταυτίζεται πλήρως με το γενικότερο, δημόσιο συμφέρον και, επομένως, μπορεί να δικαιολογήσει απόλυτα

¹⁷¹ Όπ.π., σ. 500-501

περιορισμούς στις παροχές του κράτους και στα κοινωνικά δικαιώματα, στη συγκεκριμένη περίπτωση στο δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η οικονομική κρίση με την οποία έχει βρεθεί αντιμέτωπη η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια αποτέλεσε το έναυσμα για μια σειρά μεταρρυθμίσεων σε πλήθος τομέων άσκησης δημόσιας πολιτικής. Ένας από αυτούς ήταν και εξακολουθεί να είναι το ασφαλιστικό σύστημα, το οποίο είχε καταστεί μη βιώσιμο, με αποτέλεσμα από το πρώτο μνημόνιο μέχρι σήμερα να έχει τεθεί στο επίκεντρο μιας σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων για την εξυγίανσή του και τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς του. Οι ρυθμίσεις αυτές, όπως ήταν αναμενόμενο, επηρέασαν και την έκταση της προστασίας του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση περιορίζοντάς την.

Από την ανάλυση της σχετικής νομοθεσίας και της νομολογίας που προηγήθηκε, καταδείχθηκε πως η αιτιολογική βάση για την μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος και για τους περιορισμούς του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση ήταν το δημόσιο συμφέρον, παράλληλα με την ανάγκη διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ασκώντας τη γνωμοδοτική του αρμοδιότητα, θεώρησε εξ' αρχής ότι οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος μεταπλάθοντας, όπως προκύπτει, το σχετικό κοινωνικό κεκτημένο σε απόλυτο. Πιο συγκεκριμένα, με τη γνωμοδότησή του, το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματικούς και αντίθετους με το άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ τους Ν. 3863 και 3865/2010 με τους οποίους επιβλήθηκαν οι πρώτοι περιορισμοί του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση θεωρώντας ότι καταργούνται κεκτημένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα. Όμως, όπως ήδη τονίστηκε, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση δεν αποτελεί απόλυτο, αλλά σχετικό κοινωνικό κεκτημένο, επιτρέποντας λοιπόν κατ' αρχήν περιορισμούς μέχρι του σημείου που δεν θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος.

Αυτή την άποψη δέχθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο βέβαια δεν γνωμοδότησε απλώς, αλλά κλήθηκε να κρίνει οριστικά το συγκεκριμένο ζήτημα. Το ΣτΕ έκρινε πως οι πρώτοι περιορισμοί του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση δεν είναι αντίθετοι με το Σύνταγμα ή με το άρ. 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ καθώς δεν εθίγη ο πυρήνας του δικαιώματος, καθώς οι περιορισμοί εξυπηρετούσαν λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Η κρίση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου για αυτό το θέμα έχει αναλυθεί ήδη επαρκώς. Κρίνεται όμως σκόπιμο να υπογραμμιστούν ορισμένα ακόμη σημεία: ο συλλογισμός του Δικαστηρίου δείχνει τον προαναφερθέντα μετασχηματισμό του απλού ταμειακού συμφέροντος σε επιτακτικό δημοσιονομικό συμφέρον, το οποίο τείνει να

εξομοιωθεί με το δημόσιο συμφέρον, όπως είναι διαμορφωμένο έως σήμερα στην θεωρία και στην νομολογία. Το επιτακτικό δημόσιο συμφέρον αποτελεί άλλωστε και τη βασική επίκληση όλων των μνημονιακών νομοθετημάτων, το οποίο, όπως προκύπτει από το περιεχόμενο το ρυθμίσεων, ταυτίζεται ως επί το πλείστον με το δημοσιονομικό συμφέρον. Έτσι, αντί το δημόσιο συμφέρον να θέτει τα όρια για τον περιορισμό του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση να γίνεται ο βασικός λόγος περιορισμού του. Φαίνεται πλέον πως η νομοθετική εξουσία αντιλαμβάνεται το δημόσιο συμφέρον αποκλειστικά και μόνο ως το δημοσιονομικό συμφέρον της Χώρας. Σαφώς, στην παρούσα οικονομική κατάσταση το δημοσιονομικό συμφέρον δεν ταυτίζεται με το απλό ταμειευτικό συμφέρον του Δημοσίου και αποτελεί ειδικότερη έκφανση του δημοσίου συμφέροντος, όμως δεν αποτελεί την μόνη έκφανση του δημοσίου συμφέροντος.

Το Δικαστήριο στην συνέχεια εστίασε και σε άλλους – πέραν του επιτακτικού δημοσιονομικού συμφέροντος – παράγοντες, όπως η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, με έμφαση στην προσφορότητα και την αναγκαιότητα των μέτρων, ήτοι του περιορισμού του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση τόσο για την βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών της Χώρας, όσο και για την βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος ειδικότερα. Παρόλα αυτά, ένα έτος μετά την απόφαση περί αντισυνταγματικότητας προηγούμενων περιορισμών του δικαιώματος, εκδόθηκε νέος νόμος για την τροποποίηση του ασφαλιστικού συστήματος, ο οποίος επέφερε νέες μειώσεις και πάλι χωρίς να έχει προηγηθεί άρτια οικονομική μελέτη η οποία να τεκμηριώνει με συγκεκριμένο τρόπο τα απαιτούμενα της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή την προσφορότητα και την αναγκαιότητα των νέων ρυθμίσεων, όσο και τη σχέση κόστους (από τον περιορισμό του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλισης) και οφέλους (από την εξοικονόμηση πόρων).

Οι ασφαλιστικές – συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις στις οποίες έχουν προβεί οι κυβερνήσεις των τελευταίων ετών είναι μεν επώδυνες αλλά σίγουρα και απαραίτητες. Όμως, απαραίτητη είναι και η διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των πολιτών. Τα κοινωνικά δικαιώματα είναι συνδεδεμένα με την προσπάθεια διασφάλισης ενός τέτοιου αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης το οποίο τα τελευταία χρόνια έχει πληγεί πολύ σοβαρά. Η οικονομική κρίση έχει οδηγήσει στο περιορισμό του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση με σκοπό την εξυγίανση με κάθε τρόπο των δημοσίων οικονομικών, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη καμιά άλλη επίπτωση, άμεση ή έμμεση. Ο περιορισμός των δαπανών για συντάξεις με παράλληλη αύξηση των εισφορών, χωρίς να υπολογίζονται οι επιδράσεις από την άσκηση άλλων δημόσιων πολιτικών, όπως για παράδειγμα από την φορολογική πολιτική, μπορεί να

βελτιώνει την εικόνα του κρατικού προϋπολογισμού, έχει όμως υποβιβάσει το βιοτικό επίπεδο των πολιτών.

Το δημόσιο συμφέρον συνίσταται στην αποτροπή της χρεωκοπίας του κράτους, όμως το δημόσιο συμφέρον συνδέεται αναπόσπαστα και με την αποτροπή της διάρρηξης του κοινωνικού ιστού. Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση έχει περιοριστεί αισθητά και αποδεδειγμένα έως τώρα, η παρούσα κατάσταση ωστόσο του συστήματος κοινωνικής προστασίας κάθε άλλο παρά μεταρρυθμισμένη και βιώσιμη κρίνεται. Με άλλα λόγια η περιστολή των κοινωνικών δαπανών, και ειδικότερα στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων, φαίνεται να μην πέτυχε των αρχικό της στόχο, επιβάλλοντας εκ νέου περιστολές, που όπως προκύπτει θα αποτελέσουν εμφανώς το κρίσιμο σημείο υπέρβασης της αρχής της αναλογικότητας, και αυτό λόγω της αναποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής εν γένει. Η συσταλτική δημοσιονομική πολιτική αποτελεί την κύρια πολιτική του κράτους στην οποία υποτάσσονται και οι υπόλοιπες δημόσιες πολιτικές. Δεν υπάρχει όμως κάποια εξισορρόπηση της απώλειας των πολιτών από τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων χάριν της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Ενώ φαίνεται πως η δημοσιονομική πολιτική έχει ξεκάθαρους στόχους, η ασφαλιστική ή η συνταξιοδοτική πολιτική δεν φαίνεται να έχουν σχεδιαστεί με μακροπρόθεσμη προοπτική. Στοχεύουν μεν στην βιωσιμότητα του συστήματος περιστέλλοντας δαπάνες και μειώνοντας παροχές, παραβλέπεται όμως η ουσία του συστήματος που είναι η κοινωνική ασφάλιση. Έτσι, έχει θιγεί, όπως αποφάνθηκε άλλωστε και το ΣτΕ, ο πυρήνας του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση στην προσπάθεια αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης, κρίση η οποία διευρύνεται ολοένα και περισσότερο και υπερβαίνει τα στενά όρια της δημοσιονομικής, καθώς δεν θα ήταν υπερβολή να θεωρηθεί κοινωνική κρίση, η οποία αγγίζει σχεδόν κάθε έκφανση του οικονομικο-κοινωνικού βίου των πολιτών της Χώρας.

Από την παρούσα μελέτη κατέστη σαφές ότι τα κοινωνικά δικαιώματα βρέθηκαν κατά την περίοδο της κρίσης στο μέσον μίας πολλαπλής διελκυστίνδας μεταξύ δημοσίου και δημοσιονομικού συμφέροντος, μεταξύ δικαστικών γνωμοδοτήσεων και αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων και μεταξύ αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας και διλημματικού τύπου πολιτικών προστασίας των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Η αποτυχία των Ανωτάτων Δικαστηρίων να εξοπλίσουν την «φαρέτρα» τους με νομολογία ικανή να προστατέψει τα κοινωνικά δικαιώματα ήρθε να προστεθεί στο δόγμα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, της εσωτερικής υποτίμησης και της επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων. Το αποτέλεσμα ήταν να παραγνωριστεί τόσο η ουσία του κοινωνικού δικαιώματος, όσο και να

χαθούν πραγματικές ευκαιρίες μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος. Η Κοινωνική πολιτική, νοούμενη ως δημόσια πολιτική, ακολούθησε το άρμα της δημοσιονομικής πολιτικής, απώλεσε τον ως ένα βαθμό διακριτό της χαρακτήρα και ρόλο, δεν δόμησε το δικό της όραμα, με αποτέλεσμα τη καταφανή περιστολή του κοινωνικού - ασφαλιστικού δικαιώματος. Το τελευταίο κατέστη εργαλείο δημοσιονομικής πολιτικής, στο βωμό της οποίας η αρχή της αναλογικότητας επιχειρήθηκε να λάβει νέες διαστάσεις και περιεχόμενο, ενώ εν γένει το ασφαλιστικό σύστημα απέτυχε να μεταρρυθμιστεί στη βάση των συνταγματικών προβλέψεων και της διασφάλισης της βιωσιμότητας του.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Πρωτογενείς πηγές

Νομοθεσία

Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008

Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» ΦΕΚ 65/Α'/6.5.2010

Ν. 3863/2010 «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» ΦΕΚ 115/Α'/15.7.2010

Ν. 3865/2010 «Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις» ΦΕΚ 120/Α'/21.7.2010

Ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» ΦΕΚ 152/Α'/1.7.2011

Ο Ν. 4002/2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου – Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση – Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης» ΦΕΚ 180/Α'/22.8.2011

Ν. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015» ΦΕΚ 226/Α'/27.10.2011

Ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» ΦΕΚ 28/Α'/14.2.2012

Ν. 4051/2012 «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012» ΦΕΚ 40/Α'/29.2.2012

Ν. 4052/2012 «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της

Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 41/Α'/1.3.2012

Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομική Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016» ΦΕΚ 222/Α'/12.11.2012

Ν. 4334/2015 «Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.)» ΦΕΚ 80/Α'/16.7.2015

Ν. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» ΦΕΚ 94/Α'/14.8.2015

Ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας – Μεταρρύθμισης ασφαλιστικού – συνταξιοδοτικού συστήματος – Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 85/Α'/12.5.2016

Αποφάσεις Δικαστηρίων

ΕΔΔΑ, 9.10.1979, Airy c. Irlande, SerieA, no. 32

ΑΠ 1277/1977

ΣτΕ 1340/1982

ΑΠ 567/1986

ΣτΕ 2677/1992 ΔιΔικ 1993, 1008

ΣτΕ 5020/1997

ΕΔΔΑ, 16.9.1996, Gaygusuz, ΕΕΕυρΔ 1997, 795

ΣτΕ 1917/1998

ΣτΕ 2245/1999

ΣτΕ 1337/2000

ΕΔΔΑ, 20.6.2002, Αζινάς, ΕΕΕυρΔ 2004, 404

ΣτΕ 2330/2003

ΣτΕ 2499/2004

ΣτΕ 3487/2008 (Ολομ.)

ΕυρΔΔΑ 19.6.2008, Ιχθυογέφυρας κατά Ελλάδα

ΣΤΕ 892/2009

ΣΤΕ 1663/2009 (Ολομ.)

ΣΤΕ 384/2010

ΣΤΕ 725/2010

ΣΤΕ 998/2010

ΣΤΕ 1240/2010

ΣΤΕ 414/2011 (Ολομ.)

ΣΤΕ 987/2011

ΣΤΕ 4132/2011

ΣΤΕ 1620/2011

ΣΤΕ 668/2012 (Ολομ.)

ΣΤΕ 1283-1286/2012 (Ολομ.)

ΣΤΕ 2266, 3412/2013

ΣΤΕ 2287/2015 (Ολομ.)

ΣΤΕ 2289/2015

ΣΤΕ 2290/2015

Αιτιολογικές και λοιπές συνοδευτικές εκθέσεις Νόμων

Αιτιολογική έκθεση Ν. 3863/2010

Αιτιολογική έκθεση Ν. 3865/2010

Αιτιολογική έκθεση Ν. 3986/2011

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4002/2011

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4024/2011

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4051/2012

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4052/2012

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4093/2012

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4336/2015

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4387/2016

Αιτιολογική έκθεση επί της τροπολογίας Ν. 4336/2015

Γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου του αρ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος για τον Ν. 3863/2010

Γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου του αρ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος για τον Ν. 3865/2010

Γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου του αρ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος για τον Ν. 4024/2011

Γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου του αρ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος για τον Ν. 4051/2012

Γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου του αρ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος για τον Ν. 4093/2012

Γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου του αρ. 73 παρ. 2 του Συντάγματος για τον Ν. 4387/2016

Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους του αρ. 75 παρ. 1 του Συντάγματος για τον Ν. 4051/2012

Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων Ν. 4387/2016

Πορίσματα Επιτροπών

ECSR, Collective Complaint no. 76/2012, IKA-ETAM v. Greece, 2012, παρ. 78–80, διαθέσιμο στο

<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/DESC/Federation%20on%20employed%20pensioners%20of%20Greece%20v.%20Greece.pdf> (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 23/09/2016)

Πόρισμα της Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος, Οκτώβριος 2015

B. Δευτερογενείς Πηγές

Anderson, J. *Public Policy Making*, 6thedn. Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 2006

Betten L., Mac Devitt D., *The Protection of the Fundamental Social Rights in the European Union*, The Hauge - London – Boston: Kluwer Law International, 1996

European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers, no. 61, May 2010, σ. 6, διαθέσιμο στο

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 25/09/2016)

Αμίτσης Γ. – Κατρούγκαλος Γ., «Κανονιστικές Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού», στο Ίδρυμα Σ. Καράγιωργα, *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός, 6^ο Επιστημονικό Συνέδριο 27 – 30 Νοεμβρίου 1996*, Αθήνα, 1998

Αντωνίου Δ. Θ. , «Ασφαλιστικές εταιρίες ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς - Μια συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 22, παρ. 4 του ελληνικού συντάγματος», στο Κρεμαλής Κ. (επιμ.), *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1996

Βενιέρης Δ., *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικά Δικαιώματα. Το Τέλος των Ύμνων* (2^η έκδ.), Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος, 2013

Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, (4^ηεκδ), Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1997

Δαγτόγλου Π., *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Α, Αθήνα –Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1991

Ίδρυμα Μαραγκοπούλου - Vassilouni, S. (επιμ.), *Aspects of the Protection of Individual Social Rights*, Αθήνα: Εστία, 1995

Ίδρυμα Σ. Καράγιωργα, *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός, 6^ο Επιστημονικό Συνέδριο 27 – 30 Νοεμβρίου 1996*, Αθήνα, 1998

Κατρούγκαλος Γ., *Θεσμοί και Συστήματα Κοινωνικής Προστασίας στο Σύγχρονο Κόσμο*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004

Κατρούγκαλος Γ. Σ., *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής – Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο Σύγχρονο Κόσμο*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998

Κατρούγκαλος Γ., *Τα κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2006

Κοντιάδης Ξ., *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλας, 1997

Κοντιάδης Ξ., *Ο Νέος Συνταγματισμός και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα μετά την Αναθεώρηση του 2001*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002

Κοντιάδης Ξ., *Συνταγματικές Εγγυήσεις και Θεσμική Οργάνωση της Κοινωνικής Ασφάλειας*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001

Κοντιάδης, Ξ., *Η Κοινωνική Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1997

Κοντιάδης, Ξ., *Κοινωνικά επίμαχο και Κοινωνικά Δικαιώματα. Συμβολή στην έρευνα των μετασχηματισμών του Συνταγματικού Κράτους*, (Διδακτορική Διατριβή), Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 1995

Κρεμαλής Κ. (επιμ.), *Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1996

Κτιστάκη Σ., «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο»», *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως* (σ.697-716), τ. 5/642, Οκτώβριος – Νοέμβριος – Δεκέμβριος 2013

Κτιστάκη Σ., «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως*(σ.481-506), τ. 4/635, Ιούλιος – Αύγουστος 2012

Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2014

Λαδή Σ., Νταλάκου Β. *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2010

Μαθιουδάκης Ι., «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης. Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του Στ' Τμ. Του ΣτΕ», στο Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», www.constitunionalism.gr, (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 10/10/2016)

Μάνεσης Α., «Η προβληματική της Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο», στο Ίδρυμα Μαραγκοπούλου - Vassilouni, S. (επιμ.), *Aspects of the Protection of Individual Social Rights*, σ. 167–186, Αθήνα: Εστία, 1995

Μανιτάκης, Α., *Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., 1994

Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *Διοικητικό Δίκαιο. Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. 2004

Στεργίου Α., *Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Κοινωνικής Ασφάλισης*, Θεσσαλονίκη: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994

Χρυσόγονος Κ. – Καϊδατζής Α., «Συνταξιοδοτική Μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μια πρώτη αποτίμηση, ενόψει και της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 668/2012», στο Όμιλος «Αριστόβουλος – Μάνεσης», www.constitutionalism.gr , (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης 19/9/2016)

Χρυσόγονος, Κ. Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα* (3^η αναθ. έκδ.), Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη, 2006