

ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΜΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΟ ΠΕΡΙΘΩΡΙΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

(Το Παράδειγμα των Κοινωνικών Ασφαλίσεων)

Αγγελος Στεργίου, Λέκτορας Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

1. Εισαγωγή

Προκαταρκτικά είναι αναγκαία μια υπενθύμιση: γνωστικό μας κίνητρο είναι η κοινωνική ασφάλιση. Ερευνώντας το θεσμό αυτό, που αναδείχθηκε στην Ελλάδα σε πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής, αντλήσαμε ορισμένα συμπεράσματα επαληθεύσιμα, κατά τη γνώμη μας και σε άλλες πτυχές του κοινωνικού κράτους. Έτσι, δικαιολογείται η γενικότητα του τίτλου της εισήγησης, ενός τίτλου που μπορεί να προκαλέσει, σχεδόν αντανάκλαστικά, ένα πρώτο ξάφνιασμα (μια πρώτη αντίθεση). "Μια ανάπτυξη στο περιθώριο του Δικαίου": μα είμαστε όλοι μάρτυρες ενός πληθωρισμού νομοθετικών κειμένων! Κάλλιστα θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι το δίκαιο των κοινωνικών ασφαλίσεων είναι ένα δαιδαλώδες Δίκαιο, όπου συναντάμε διαδοχικές νομοθετικές επιστρώσεις, έναν "οργασμό" της κανονιστικής δραστηριότητας της διοίκησης. Κι όμως, όπως θα αναπτύξουμε παρακάτω, ελλοχεύει ως αθέατο το αντίθετο: η απουσία του δικαίου.

Το οδοιπορικό μας προϋποθέτει μια κοινή αφητηρία. Κι αφητηρία μας είναι η αλήθεια της υπόθεσης ότι στο σύγχρονο κοινωνικό κράτος το Δίκαιο δεν πρέπει μόνο να τροχοδρομεί την παρέμβαση του Κράτους στην κοινωνική πραγματικότητα, αλλά και να διαδραματίζει έναν εγγυητικό ρόλο (μια εγγυητική λειτουργία) απέναντι στην κρατική παρέμβαση. Ο διπλός και συνάμα ενιαίος αυτός ρόλος του Δικαίου απορρέει από τη συνάντηση του κοινωνικού κράτους με το κράτος δικαίου. Με την έννοια αυτή, ως προς το δεύτερο σκέλος το Δίκαιο απουσιάζει. Δηλαδή, θα λέγαμε ότι το έλλειμμα της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι αποκλειστικά οικονομικό - συνθήως, η συζήτηση για την κρίση εξακοντίζεται στο χώρο της οικονομίας - αλλά και θεσμικό, αφού λείπουν όλοι εκείνοι οι θεσμοί (ή οι υπάρχοντες αποδεικνύονται απρόσφοροι και αναποτελεσματικοί) οι οποίοι θα διασφάλιζαν τη νομική θέση του λήπτη των παροχών.

Στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης - κι ευρύτερα του κοινωνικού κράτους - ο πολίτης (ταυτόσημα: διοικούμενος, ασφαλισμένος) προστατεύεται ισχνά γιατί δεν ελέγχεται, κατά κανόνα, ο νομοθέτης, ενώ η διοίκηση (ασφαλιστικοί φορείς) ελέγχεται αναποτελεσματικά. Το Δίκαιο περιορίζεται απλά σε μια κανονιστική ρύθμιση των σχέσεων, χωρίς να προβλέπει τους αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου και κατ' επέκταση προστασίας του ασφαλισμένου. Έτσι, ο πολίτης γίνεται έρμαιο νομοθετικών αλλαγών (και συγκεκριμένα των πολιτικών επιλογών μιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας) και παραμένει ουσιαστικά ανυπεράσπιστος απέναντι σε ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της παροχικής διοίκησης.

2. Η "Διακριτική Ευχέρεια" του Νομοθέτη στο Χώρο της Κοινωνικής Ασφάλισης

Καταρχήν, το Σύνταγμα του 1975, μέσα από μια σειρά άρθρων, δεν δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την ισχύ της αρχής της υπεροχής των συνταγματικών ρυθμίσεων έναντι των άλλων κανόνων δικαίου κι επομένως έναντι των νόμων. Η εφαρμογή, όμως, της αρχής αυτής και η διασφάλισή της με θεσμοθετημένους μηχανισμούς ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, προϋποθέτει συνταγματικές ρυθμίσεις που να επιτρέπουν έναν τέτοιο έλεγχο. Πώς θα μπορούσε να ελεγχθεί η υποταγή του νομοθέτη στη συνταγματική ρύθμιση του άρθρου 22, παρ. 4, που εντελώς φειδωλά στη λεκτική του διατύπωση προβλέπει ότι "Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως ο νόμος ορίζει"; Ακόμα και μέσα από μια συστηματική ερμηνεία του συνταγματικού κειμένου δεν διασκεδάζονται οι απορίες μας ως προς τη νομική διάπλαση και το περιεχόμενο της συνταγματικής ρύθμισης. Ετσι, φθάνουμε σχεδόν σε μια αποδέσμευση του νομοθέτη και σε έναν οριακό έλεγχο της συνταγματικότητας. Όπως θα δούμε, ο νομοθέτης κινείται ελεύθερα - χρησιμοποιούμε τη λέξη "ελεύθερα" με κάποια δόση υπερβολής - στο επίπεδο της πρωτοβουλίας για την πραγμάτωση του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση, καθώς επίσης και στο επίπεδο της διάπλασης του περιεχομένου του εν λόγω δικαιώματος, ενώ δύσκολα ελέγχεται κι ο νομοθετικός περιορισμός της κοινωνικο-ασφαλιστικής προστασίας (η κοινωνικο-ασφαλιστική οπισθοδρόμηση).

Αναγκαίες προκειμένες για την περαιτέρω ανάπτυξη α) οι νομικοί έχουν τη συνήθεια να χρησιμοποιούν τη λέξη "νομοθέτης", που εξαγνίζει όλη την "προϊστορία", πολλές φορές ταραχώδη, του νόμου. Όσο για το μύθο του νόμου ως έκφρασης του κοινωνικού συμφέροντος δεν χρειάζονται πολλές εξηγήσεις. Ο νόμος ταυτίζεται με τις επιλογές μιας πλειοψηφίας και δεν υποκρύπτει μια ευρύτερη κοινωνική συναίνεση των κυβερνωμένων. Επομένως, η ανάγκη προστασίας έναντι του νομοθέτη είναι μια ανάγκη προστασίας έναντι της πλειοψηφίας (συχνά οριακής) και κατ' επέκταση μια ανάγκη για περισσότερη δημοκρατία. β) Ενώ η πεμπτουσία του κοινωνικού κράτους είναι η αναδιανομή των οικονομικών πόρων και εισοδημάτων, δηλαδή μια μέθοδος, οι νομικοί παγιδεύονται σε μια θεώρηση που επικεντρώνεται στις παροχές, δηλαδή στο αποτέλεσμα της μεθόδου (της αναδιανομής). Κατά λογική ακολουθία αυτής της εσφαλμένης οπτικής τους, δέχονται ότι η ικανοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων - που αποτελούν συγκεκριμενοποίηση του κοινωνικού κράτους - εξαρτάται από τις οικονομικές δυνατότητες του Κράτους. Μια τέτοια αποδοχή, όμως, οδηγεί μοιραία στην πεπερασμένη αξία των νομικών διατάξεων που αναφέρονται στα κοινωνικά δικαιώματα, γιατί συναρτώνται με τα κρατικά οικονομικά μέσα του Κράτους και απειλούνται από τα "άδεια κρατικά ταμεία". Ετσι, παραβλέπεται το γεγονός ότι η κρατική υποχρέωση δεν είναι ακριβώς μια υποχρέωση για παροχές, αλλά μια υποχρέωση για αναδιανομή, που έχει σαν αποτέλεσμα την άμβλυση των οικονομικών ανισοτήτων. Βέβαια, κι η αναδιανομή έχει στο ισχύον σύστημα συνταγματικών αξιών τα όριά της: προς τα άνω την πρωτοκαθεδρία της αγοραίας διανομής και προς τα κάτω το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου. Η προηγούμενη επισήμανση είναι χρήσιμη ενόψει του γεγονότος ότι γίνεται προσπάθεια αποδέσμευσης του νομοθέτη με το επιχείρημα-ιδεολόγημα του περιορισμένου των οικονομικών μέσων (της δημοσιονομικής κρίσης), χωρίς να ερευνάται κατά πόσο ο νομοθέτης αναζητά τους αναγκαίους πόρους μέσα από τους μηχανισμούς αναδιανομής.

2.1. Η Πρωτοβουλία στην Ελεύθερη Επιλογή του Νομοθέτη

Ως προς τη νομική αξία της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 22, παρ. 4, διαπιστώνεται μια ταυτογνωμία: γίνεται δεκτό ότι δεν πρόκειται για την εγκαθίδρυση μιας αγωγής αξίωσης. Με άλλα λόγια, ο πολίτης δεν μπορεί να προσφύγει στη δικαιοσύνη στηριζόμενος αποκλειστικά στη συνταγματική διάταξη. Αυτό έχει σαν συνέπεια να δημιουργείται ένα μεγάλο περιθώριο ελευθερίας στο νομοθέτη ως προς την επιλογή της στιγμής που κρίνει κατάλληλη για τη βελτίωση ή αναπροσαρμογή της κοινωνικο-ασφαλιστικής προστασίας - δεν μιλάμε για εισαγωγή γιατί η κοινωνική ασφάλιση προϋπήρξε της συνταγματικής της αναγνώρισης. Μια ανάγνωση της πάγιας νομολογίας του ΣΤΕ - που ο δικαιοπλαστικός του ρόλος, κατεξοχήν στο χώρο του δικαίου των κοινωνικών ασφαλίσεων, είναι δύσκολο να αμφισβητηθεί - μας αποκαλύπτει: "Εκ της διατάξεως ταύτης προκύπτει πράγματι δια τον κοινόν νομοθέτην η ΥΠΟΧΡΕΩΣΙΣ ασφαλιστικής κάλυψης των εργαζομένων...". Ενώ μιλά το ΣΤΕ για υποχρέωση, γνωρίζει, εντούτοις, ότι δεν υπάρχει δυνατότητα για εξαναγκασμό του Κράτους - νομοθέτη και γι' αυτό διευκρινίζει: "...ΟΣΑΚΙΣ ούτος ... κρίνει αναγκαίαν την θέσπισιν κανόνων προβλεπόντων συγκεκριμένην κατ' έκτασιν ή βαθμόν ασφαλιστικήν κάλυψιν ...". Δηλαδή, σαφώς προκύπτει ότι η πρωτοβουλία, το "πότε", ανήκει στη "διακριτική ευχέρεια" του νομοθέτη - χρησιμοποιώντας έναν όρο που συναντάται στη δράση της διοίκησης. Η ευδοκίμηση της παραπάνω άποψης οφείλεται στο γεγονός ότι το Σύνταγμα δεν θεσμοθετεί έναν έλεγχο συνταγματικότητας της μη επέμβασης του νομοθέτη για τη συγκρότηση του ιστού κοινωνικής προστασίας. Φαίνεται, ότι η υπεροχή των συνταγματικών ρυθμίσεων έναντι των νόμων γίνεται αντιληπτή ως μη αντίθεση στο Σύνταγμα, με την έννοια ότι ο νομοθέτης μπορεί να προχωρήσει σ' ο,τιδήποτε και οποτεδήποτε θέλει, αρκεί να μην προβλέπει το αντίθετο ο Καταστατικός Χάρτης. Μια τέτοια στάση, φυσικά, στο χώρο των κοινωνικών δικαιωμάτων οδηγεί σε μια σχετικοποίηση της αρχής της υπεροχής του Συντάγματος και συνεπώς σε μια σχετικοποίηση του ελέγχου του νομοθέτη.

2.2. Η Διάπλαση του Περιεχομένου στην Ελευθερία του Νομοθέτη.

Η ρευστότητα εμφανίζεται και τη στιγμή διαμόρφωσης (συγκεκριμενοποίησης) του περιεχομένου του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση. Εδώ, η νομοθετική ελευθερία εκδηλώνεται ως προς το "ποιοί" δικαιούνται "τί" και "πόσο". Αποτελεί πλέον άτυχη κοινοτυπία η εξής διατύπωση των αποφάσεων του ΣΤΕ: ο νομοθέτης "... δύναται να διαμορφώση ΕΛΕΥΘΕΡΩΣ την μορφήν και την έκτασιν της προστασίας...". Το μόνο σημείο που εμπεριέχει κάποια δεσμευτικότητα, είναι ο σκοπός (αναγκαστικά γενικός): ρύθμιση της ασφαλιστικής σχέσης κατά τρόπο ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στο σκοπό της. Η επιλογή των μέσων για την πραγματοποίηση του σκοπού της προαγωγής της κοινωνικής αφάλισης ανήκει στη "διακριτική ευχέρεια" του νομοθέτη, που γνωρίζει μόνο ακραία όρια, όπως ο σεβασμός της αρχής της ισότητας, των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας - οι Διεθνείς Συμβάσεις εμφανίζονται σαν ακραίο όριο γιατί συνήθως περιορίζονται σε μια κατοχύρωση των ελάχιστων επιπέδων της προστασίας. Θα θέλαμε, εδώ, να σημειώσουμε ότι είναι δυνατή η πρόβλεψη εγγυήσεων: λ.χ. η συνοδεία ενός νομοσχεδίου με αναλογιστικές μελέτες που μπορούν να πείσουν για το μη αυθαίρετο των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων.

2.3. Ο Περιορισμός στη Σχετική Ελευθερία του Νομοθέτη

Η ελευθερία του νομοθέτη δεν περιορίζεται μόνο στην πρωτοβουλία και τη διάπλαση του περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων - και ειδικότερα του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση - αλλά επεκτείνεται καταρχήν και στον περιορισμό των κοινωνικών παροχών. Εδώ, εντοπίζεται ένα άλλο ευάλωτο σημείο του κοινωνικού κράτους: ο νομοθέτης μπορεί ελεύθερα (άρα αδέσμευτα) να μειώνει το επίπεδο της κοινωνικής προστασίας. Το ΣτΕ το ομολογεί ανοικτά: "Η μέριμνα του Κράτους δια την κοινωνικήν ασφάλισιν των εργαζομένων δεν συνεπάγεται αναγκαιώς και την υποχρέωσιν όπως διατηρηή αμετάβλητον το ύψος των ασφαλιστικών παροχών ...". Βέβαια, υπεισέρχεται η θεωρητική κατασκευή του κοινωνικού κεκτημένου - που γίνεται αντιληπτό, σύμφωνα με την κυρίαρχη άποψη, ως σχετικό - που αντιπάσεται μόνο κατά της κατάργησης και της προσβολής του πυρήνα του κοινωνικού δικαιώματος, δηλαδή σ' ακραίες περιπτώσεις. Τα θολά σύνορα ανάμεσα στην ανεπίτρεπτη κατάργηση και το θεμιτό περιορισμό γεννούν αμφιβολίες και συνεπώς σχετικοποιούν κάθε προστασία απέναντι σε μια νομοθετική κοινωνική παλινδρόμηση. Το ΣτΕ τείνει στην αποδοχή του κεκτημένου στην περίπτωση των ρυθμιστικών σχέσεων (πολεοδομικό κεκτημένο), ενώ στην περίπτωση των παροχικών σχέσεων δεν φαίνεται διατεθειμένο.

Απόηχος της ελευθερίας του νομοθέτη είναι η έντονη διείσδυση του "πολιτικού". Πράγματι, όπως σημειώνεται εύστοχα, "εκεί όπου δεν προκύπτει με βεβαιότητα ποιά ακριβώς είναι η δικαϊκή ρύθμιση η επιλογή της ορθής λύσης μπορεί να γίνει με κριτήρια πολιτικά". Δεν θάταν υπερβολή να λέγαμε, ότι χωρίς τις αναγκαίες θεσμικές εγγυήσεις, το κοινωνικό κράτος εξειδικεύεται μόνο με πολιτικά κριτήρια, γεγονός που αποτελεί εμφανή απειλή για το κράτος δικαίου και την αρχή της ισότητας.

3. Η Αναποτελεσματικότητα του Ελέγχου της Διοίκησης

Η δικαιοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης κι ο λεπτομερής κανονιστικός προσδιορισμός της δράσης των ασφαλιστικών φορέων οδήγησε σε μια ευρεία εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας. Πράγματι, η διακριτική ευχέρεια, πλην ελάχιστων περιπτώσεων, εξοβελίστηκε κι ο ασφαλιστικός φορέας οφείλει να εναρμονίζει τις ενέργειές του με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, χωρίς να απολαυάνει κανένα περιθώριο ελευθερίας. Αλλωστε, ο κανονιστικός προκαθορισμός της προστασίας διευκολύνεται από το γεγονός ότι η κοινωνική ασφάλιση, σ' αντίθεση με την κοινωνική πρόνοια, δεν αποβλέπει σε μια εξατομικευμένη προστασία, δηλαδή σε μια βοήθεια προσαρμοσμένη στις ανάγκες του δέκτη των παροχών, αλλά χορηγεί ομοιόμορφες παροχές σε όλους τους ασφαλισμένους. Ακόμη, πρέπει να παρατηρήσουμε ότι δεν εμφιλοχωρούν αόριστες έννοιες, που ενδεχομένως θα επέτρεπαν μια σχετική ελευθερία της διοίκησης κατά την ερμηνεία τους.

Η συμμόρφωση της διοίκησης με την αρχή της νομιμότητας διασφαλίζεται κυρίως με μηχανισμούς δικαστικού ελέγχου. Εναν τέτοιο δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης, μια θεσμοθετημένη δυνατότητα αντίδρασης στις παράνομες πράξεις των ασφαλιστικών φορέων οργανώνει, κατ' επιταγή του άρθρου 20, παρ. 1 του Συντάγματος, κι ο έλληνας νομοθέτης - οι διαφορές κοινωνικής νομοθεσίας υπάγονται στα Τριμελή Διοικ. Πρωτ. (ν. 702/77, ΠΔ 341/78). Όμως, στο μέτρο που ο έλεγχος αυτός αποδεικνύεται, όπως θα δούμε παρακάτω, αναποτελεσματικός, καταλήγει στην αυτοαναίρεσή του. Η αποτελεσματικότητα του ελέγχου,

συμφυής με τη δυνατότητα του ελέγχου, προάγεται με απλοποιημένες και ολιγοδάπανες διαδικασίες, που δεν χαρακτηρίζονται ως χρονοβόρες - η πρόβλεψη του άρθρου 6, παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης της Ρώμης για εκδίκαση των υποθέσεων εντός λογικής προθεσμίας αφορά και τις υποθέσεις κοινωνικής ασφάλισης, αν και φέρουν τα στοιχεία της διοικητικής διαφοράς. Μάλιστα, λόγω του γεγονότος ότι οι ασφαλιστικές παροχές ικανοποιούν βιοτικές ανάγκες, ο παράγοντας "χρόνος" είναι αποφασιστικός: μετάθεση της εκπλήρωσης σε απομακρυσμένο χρονικό σημείο επάγεται ανεπανόρθωτη ζημιά για τον ασφαλισμένο. Θα αποτολήσουμε να αρθρώσουμε ότι απέναντι στην αυθαιρέτη δράση των ασφαλιστικών Ταμείων, που δεν αποτελεί φαινόμενο ξένο στην πραγματικότητα, ο ασφαλισμένος, λόγω της χαμηλής αποτελεσματικότητας του δικαστικού ελέγχου, μένει ουσιαστικά απροστάτευτος.

3.1. Μια Δράση που δεν είναι Αμοιρη από Αυθαιρεσίες

α) Μη έγκαιρη εκπλήρωση των παροχών. Η επιβράδυνση των νόμιμων ενεργειών αποτελεί σχεδόν καθημερινή πραγματικότητα στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης. Οι αιτίες εντοπίζονται εύκολα: αναχρονιστική οργανωτικο-λειτουργική κατάσταση, γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης, έλλειψη αποτελεσματικής αποκέντρωσης, παρωχημένες διαδικασίες, έλλειψη μηχανογράφησης και εξειδικευμένου προσωπικού κ.ά. Αποτέλεσμα της δυσλειτουργίας αυτής είναι οι καθυστερήσεις στην απονομή των παροχών (ειδικότερα των συντάξεων). Πρόκειται για καθυστερήσεις που ουσιαστικά ισοδυναμούν με άρνηση εκπλήρωσης.

Με τον πρόσφατο νόμο 1943/1991, από τον οποίο απορρέει υποχρέωση των ασφαλιστικών φορέων για διεκπεραίωση των υποθέσεων μέσα σε εξήντα ημέρες κατ' ανώτατο όριο, γίνεται περισσότερο μια προσπάθεια εξαναγκασμού του αδυνάτου. Κι αυτό γιατί αναγκαία προϋπόθεση συμμόρφωσης στον παραπάνω νόμο είναι η ικανότητα των φορέων να απαντήσουν μέσα σ' αυτό το χρονικό διάστημα. Μ' άλλα λόγια, η βελτίωση της διοικητικής δράσης είναι κυρίως ζήτημα οργανωτικής δομής κι όχι μόνο επιβολής κάποιων χρηματικών ποινών.

Η σημασία του προβλήματος της οργάνωσης και διοίκησης των ασφαλιστικών φορέων έχει επισημανθεί κι από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας στην έκθεση "Η κοινωνική ασφάλεια στον ορίζοντα του 2000". Ανάμεσα στις συστάσεις που απευθύνονται στα Κράτη-μέλη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας είναι και η εκλογίκευση των μεθόδων λειτουργίας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλειας με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους. Κατά βάση, η εκλογίκευση του συστήματος ικανοποιεί μια "πολιτική εξανθρωπισμού", που δεν αντιμετωπίζει τον ασφαλισμένο αφηρημένα (μόνο σαν απλό υποκείμενο δικαίου), αλλά σαν άνθρωπο με συγκεκριμένες επιτακτικές ανάγκες.

β) Επιβλαβής συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων. Δεν είναι σπάνιο φαινόμενο να οδηγείται ο ασφαλισμένος σε απώλεια των δικαιωμάτων του λόγω μιας επιβλαβούς συμπεριφοράς των ασφαλιστικών οργάνων. Η επιβλαβής αυτή συμπεριφορά μπορεί να οφείλεται σε αρνητικές ή θετικές ενέργειες των οργάνων.

Στις αρνητικές επιβλαβείς ενέργειες ανήκει η μη πληροφόρηση ή η πλημμελής πληροφόρηση - λ.χ. χορήγηση εντύπων που δεν περιλαμβάνουν ακριβή ενημέρωση. Με δεδομένη την πολυνομία, κακονομία και στρεψονομία της κοινωνικής ασφάλισης, η πληροφόρηση αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Η έλλειψη κωδικοποίησης - το δικαιοκρατικό μοντέλο επιβάλλει δημοσιότητα και σαφήνεια των νόμων - η πολυπλοκότητα και το δαιδαλώδες της κοινωνικο-ασφαλιστικής νομοθεσίας, η αυξημένη τεχνικότητα των διατάξεων (λ.χ. περίπλοκοι υπολογισμοί

συντάξεων, γριφώδεις ρυθμίσεις διαδοχικής ασφάλισης), ανάγουν την πληροφόρηση σε αποφασιστικό παράγοντα πρόσβασης στις παροχές. Μπορεί τα διοικητικά δικαστήρια να διαβεβαιώνουν ότι "... λαμβάνοντας υπόψη, αφενός μεν ότι η κοινωνική νομοθεσία είναι περίπλοκη, ασαφής και δυσκολερμήνευτη, γενονός που δυσχεραίνει τους ασφαλισμένους στην άσκηση των δικαιωμάτων τους, που πηγάζουν από τη σχέση κοινωνικής ασφάλισης, αφετέρου δε ότι ο σκοπός της κοινωνικής πολιτικής είναι η οπωσδήποτε περιέλευση των παροχών στους ασφαλισμένους... προκύπτει από τις αρχές της χρηστής διοίκησης υποχρέωση των ασφαλιστικών οργανισμών, όταν επέρχεται ο ασφαλιστικός κίνδυνος, να ενημερώνουν σωστά τους ασφαλισμένους για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους". Ωστόσο, συχνά εμφανίζονται στην πράξη περιπτώσεις αδυναμίας σωστής πληροφόρησης από την πλευρά των ασφαλιστικών φορέων, όπως αποκαλύπτουν, άλλωστε, κι οι εκθέσεις των ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Αξίζει να σημειωθεί ότι η απώλεια των δικαιωμάτων λόγω έλλειψης πληροφόρησης μπορεί να μη γίνει αντιληπτή από τον ασφαλισμένο, ώστε να αμυνθεί προσφεύγοντας στη δικαιοσύνη.

Η επιβλαβής συμπεριφορά των ασφαλιστικών φορέων εκδηλώνεται και με θετικές ενέργειες, όπως η εμμονή σ' ορισμένη πρακτική, που είναι αντίθετη στην πάγια νομολογία του ΣτΕ με αποτέλεσμα, να δικαιωθεί ο ασφαλισμένος στο ΣτΕ έχοντας, όμως, υποβληθεί στις χρονοβόρες - και ψυχοφθόρες - δικαστικές διαδικασίες. Πιο απροκάλυπτα, μερικές φορές, η Διοίκηση αποφεύγει να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ. Σύμφωνα με τη νομολογία, οι διοικητικές αρχές πρέπει να συμμορφώνονται με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο αποφάσεως του ΣτΕ ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό.

γ) Εκτεταμένη κανονιστική δραστηριότητα της διοίκησης. Στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης κι ευρύτερα στο πεδίο του διοικητικού δικαίου, παρατηρείται μια εκτεταμένη προσφυγή στο θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης στα διοικητικά όργανα (άρθρ. 43, παρ. 2 του Συντάγματος). Είναι αλήθεια ότι η προσφυγή αυτή, καταρχήν, υπαγορεύεται από την τεχνική φύση των υποθέσεων, την αδυναμία της Βουλής να ασχοληθεί με λεπτομερείς και ευμετάβολες ρυθμίσεις, την ανάγκη ελαστικότητας και γρήγορης προσαρμοστικότητας της νομοθεσίας. Εντούτοις, γίνεται μια υπέρμετρη και συνταγματικά αντίθετη χρήση των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, που δύσκολα συμβιβάζεται με τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου. Μια σύντομη επισκόπηση των "παρεκκλίσεων" θα μπορούσε να μας πείσει για τους ενυπάρχοντες κινδύνους: α) Με προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις (κανονισμούς) κι αποφάσεις διοίκησης ασφαλιστικών φορέων, που εκδίδονται με βάση μια νομοθετική εξουσιοδότηση ρυθμίζονται, μερικές φορές, πρωτεύοντα ζητήματα κι όχι κάποιες ιδιαιτεριότητες της εφαρμογής του νόμου. Έτσι, όπως σημειώνεται, ανατρέπεται ο κανόνας που εισάγεται από τα άρθρα 26, παρ. 1 και 43, παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με τον οποίο ο τυπικός νόμος είναι η κρατική πράξη με την οποία τίθενται κυρίως (ποσοτικά και ποιοτικά) οι κανόνες δικαίου. β) Διαπιστώνεται μια εξάρτηση της εφαρμογής του νόμου από την έκδοση κανονιστικών πράξεων, δηλαδή ο νόμος εφαρμόζεται, όταν το κρίνει σκόπιμο η Εκτελεστική Λειτουργία. γ) Οι νόμοι εμπριέχουν, όχι σπάνια, γενικές κι αόριστες εξουσιοδοτήσεις, κατ' αντίθεση με την επιταγή του άρθρου 43, παρ. 2 του Συντάγματος, που ουσιαστικά καταλήγουν σε μια αδέσμευτη κανονιστική δραστηριότητα της διοίκησης. δ) Συχνά συσπαντώνται υπερβάσεις των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων και ε) Εμφιλοχρεί μια λανθάνουσα κανονιστική δραστηριότητα των ασφαλιστικών φορέων μέσα από ψευδοερμηνευτικές εγκυκλίους ή οδηγίες, που θέτουν δίκαιο. Από τα παραπάνω είναι εύκολο να αντιληφθεί κανείς ότι η χρήση των νομοθετικών

εξουσιοδοτήσεων υπερβαίνει, πολλές φορές, τα συνταγματικά όρια, οδηγώντας μοιραία σε μια υποκατάσταση της Βουλής από τη διοίκηση στο νομοθετικό της έργο.

3.2. Ενας Έλεγχος που Υπολείπεται σε Αποτελεσματικότητα

α) Ζώνες χαμηλής έντασης ελέγχου. Η προάσπιση του πολίτη απέναντι στη διοίκηση - και γενικότερα απέναντι στην εκτελεστική εξουσία - διασφαλίζεται με το ατομικό δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Εκείνο που θάπρεπε, ωστόσο, να σημειωθεί είναι ότι ο δικαστικός έλεγχος αφήνει ορισμένες περιοχές ακάλυπτες. Έτσι, ο έλεγχος των διοικητικών αποφάσεων που αναφέρονται σε ιατρικές πραγματικές καταστάσεις παραμένει περιορισμένος. Πιο συγκεκριμένα, τα Διοικητικά Δικαστήρια, σύμφωνα με πάγια νομολογία, δεν έχουν την εξουσία να εκφέρουν δική τους κρίση για ιατρικής φύσης ζητήματα και δεσμεύονται από τις γνωματεύσεις των Υγειονομικών Επιτροπών. Η μόνη δυνατότητα των δικαστηρίων είναι να αξιώσουν μια ειδική αιτιολόγηση - για να περιορίσουν κάπως οριακά τις αυθαίρετες κρίσεις.

Εκεί όπου ενυπάρχει κάποια διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, ο δικαστικός έλεγχος είναι, σε κάποιο βαθμό, περιορισμένος. Ενας τέτοιος κίνδυνος αποφεύγεται στην περιοχή της κοινωνικής ασφάλισης, γιατί η δράση των ασφαλιστικών φορέων εμφανίζεται ως δέσμια αρμοδιότητα. Εντούτοις, επιβιώνουν, ακόμη, λίγες περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας των ασφαλιστικών οργάνων, όπως λ.χ. η δυνατότητα του Ι.Κ.Α. να παίρνει γενικά ή ειδικά μέτρα πρόληψης ασθενειών και αναπηρίας (άρθρ. 42, παρ. 1 ΑΝ 1846/51), που υπόκεινται σε χαμηλότερης έντασης δικαστικό έλεγχο.

β) Δικονομικές συμπληγάδες. Το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας βρίσκει την έκφρασή του, σε συνταγματικό επίπεδο, στο άρθρο 22, παρ. 1. Πέρα από τη συνταγματική κατοχύρωση, είναι χρήσιμο να υπενθυμίσουμε και τη διεθνή αναγνώριση του εν λόγω δικαιώματος, που απορρέει τόσο από γενικότερα κείμενα, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου του 1952, όσο κι από ειδικότερα, από την άποψη ότι αναφέρονται αποκλειστικά στην κοινωνική ασφάλεια, όπως η ΔΣΕ 102 για τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας (άρθρ. 70), ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλειας (άρθρ. 69).

Η συνταγματική διάταξη εγγυάται τη δικαστική προστασία ως "αποτελεσματικό θεσμό", με την έννοια ότι θα παρέχεται "χωρίς ανυπέβλητες νομικές ή πραγματικές δυσχέρειες". Τη συνταγματική αυτή επιταγή επαπειλούν η βραδύτητα των διαδικασιών και ο αδικαιολόγητα αυστηρός δικονομικός φορμαλισμός. Δυστυχώς, οι προηγούμενοι κίνδυνοι ενυπάρχουν κατά το δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων των ασφαλιστικών φορέων, σε βαθμό μάλιστα που τον απονευρώνουν. Πιο συγκεκριμένα, στη βραδύτητα εκδίκασης των κοινωνικο-ασφαλιστικών διαφορών συντείνει η υπερφόρτωση των δικαστηρίων, που οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, όχι πάντα νομικούς (λ.χ. η φωνή της φύσης). Κυρίως, όμως, η βραδύτητα οφείλεται στην ακολουθούμενη διαδικασία, που παρασύρει τον ασφαλισμένο σε παλινδρομικές κινήσεις ανάμεσα στη διοίκηση, τα Διοικητικά Δικαστήρια και το ΣΤΕ, διάρκειας πολλών ετών. Πρόκειται για μια βραδύτητα που φθάνει στα όρια της αρνησιδικίας και αποτρέπει ουσιαστικά τον διοικούμενο από κάθε άμυνα απέναντι στη διοίκηση. Ακόμη, αξίζει να σημειωθεί ότι η βραδύτητα του δικαστικού ελέγχου επιτείνεται από την τακτική των ασφαλιστικών φορέων που αδρανούν να αποστείλουν στον ορισθέντα εισηγητή τα αναγκαία στοιχεία - το ΣΤΕ προσπαθεί να κάμψει τη στάση αυτή της διοίκησης δεχόμενο ότι στην περίπτωση αυτή συνάγεται κατά τεκμήριο η ακρίβεια της πραγματικής βάσης των ισχυρισμών του προσφεύγοντος.

Εξάλλου, στη βραδύτητα των δικαστηρίων προστίθεται κι η βραδύτητα του διοικητικού ελέγχου που είναι απαραίτητος, σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν. 702/1977, για το παραδεκτό της προσφυγής στο Διοικ. Πρωτοδικείο - διαρκεί τουλάχιστον ένα έτος. Ενώ είναι σκόπιμη η ύπαρξη μιας τέτοιας διοικητικής διαδικασίας επανεξέτασης της υπόθεσης - που θάταν περισσότερο αποτελεσματική, αν την ασκούσε ένας μεσολαθητής (mediateur) - δεν είναι σκόπιμη η υποχρεωτικότητά της κυρίως για νομικά ζητήματα, που είναι προτιμότερο να κρίνονται από τα δικαστήρια.

Τέλος, η αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου θίγεται από το formalισμό των διαδικασιών που απειλεί, σε περίπτωση μη αυστηρού σεβασμού του, με απαράδεκτα. Γίνεται, πάντως, μια προσπάθεια νομολογιακού μετριασμού της αυστηρότητας. Το ΣτΕ δέχεται ότι, ενόψει της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 20 του Συντάγματος, το Δικαστήριο οφείλει να παράσχει στον παραλείψαντα, κατόπιν αίτησής του ή αυτεπαγγέλτως, τη δυνατότητα να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, πριν απορρίψει οριστικώς το ένδικο μέσο ως απαράδεκτο.

γ) Απουσία ειδικών δικαστηρίων. Η αποτελεσματική εκδίκαση των κοινωνικο-ασφαλιστικών διαφορών προϋποθέτει ειδικά ασφαλιστικά δικαστήρια λόγω της τεχνικής φύσης των υποθέσεων. Παρά τις αρχικές προβλέψεις του ν. 6298/34 περί ΙΚΑ (άρθρα 56-60), παρά τις επιταγές του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας, οι διαφορές της κοινωνικής νομοθεσίας εξακολουθούν να δικάζονται από τα Τριμ. Διοικ. Πρωτ. σύμφωνα με τη γενική τακτική διαδικασία, όπως οι άλλες διοικητικές διαφορές ουσίας.

δ) Απουσία δικαστικής προσωρινής προστασίας. Στα πλαίσια του άρθρου 20, παρ. 1 του Συντάγματος διασφαλίζεται και η δυνατότητα λήψης προσωρινών - ασφαλιστικών μέτρων. Η πρόβλεψη τέτοιας δυνατότητας γίνεται επιτακτική, όταν υπάρχει επικείμενος κίνδυνος ή επείγουσα περίπτωση, όπως συμβαίνει κατεξοχήν στην περιοχή της κοινωνικής ασφάλισης. Η αποστέρηση προσωρινής προστασίας σημαίνει, σε τελευταία ανάλυση, αποστέρηση των παροχών, γιατί για τις παροχές αυτές είναι σημαντική η ακριβόχρονος εκπλήρωση. Υπάρχει βέβαια η δυνατότητα απονομής προσωρινής σύνταξης από τα ασφαλιστικά όργανα, με βάση το ΠΔ 258/1983, αλλά στην πράξη δεν γίνεται χρήση.

Τελειώνοντας θα μπορούσαμε να διατυπώσουμε την παρακάτω υπόθεση, που προσπαθήσαμε να επαληθεύσουμε με μια κατόπτευση της έννομης τάξης: το Κοινωνικό Κράτος δεν μπόρεσε ακόμη να οικοδομήσει μια ανάλογη με το Κράτος Δικαίου θεσμική-εγγυητική δομή. Το Κοινωνικό Κράτος θα μπορούσαμε να πούμε ότι παραμένει δικαιοκράτος. Κι όσο υποφέρει από δικαιοκράτος, τόσο θα εμφανίζεται σαν νομικά αυθαίρετο, σαν αποτέλεσμα συγκυριακών πολιτικών επιλογών. Σ' ένα τέτοιο νομικό περιβάλλον, δεν μπορούμε να μιλάμε για προστασία της θέσης του δέκτη των κοινωνικών παροχών.