

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Νομικής, Τομέας Δημοσίου Δικαίου

Μεταπτυχιακό Δίπλωμα Δημοσίου Δικαίου
Συνταγματικό Δίκαιο
Διδάσκων : Καθηγητής κ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος

ΕΡΓΑΣΙΑ

Το Δικαίωμα στην Κοινωνική Ασφάλιση κατά το Άρθρο 22 παρ. 5
Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001

Όλγα Ι. Βογιατζή

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια

ΜΑΪΟΣ 2004

ΑΘΗΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	σελ. 4
A. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ – ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΟ ΑΓΑΘΟ	σελ. 5
B. ΦΟΡΕΙΣ – ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ	σελ. 5
Γ. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	
1. Η μεταβολή της έννομης τάξης και η επικράτηση της μονιστικής αρχής	σελ. 6
2. Συνέπειες της μεταβολής στη φύση των συνταγματικών δικαιωμάτων	σελ. 6
3. Η κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως δικαιώματος και ως θεσμού	σελ. 7
4. Οριοθέτηση κοινωνικής ασφάλισης σε σχέση προς άλλες μορφές ασφαλιστικής κάλυψης	σελ. 7
5. Ασφαλιστικοί Κίνδυνοι	σελ. 9
Δ. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	σελ. 9
1. Ψήγματα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στην αρχαία Ελλάδα και στο Βυζάντιο	σελ. 9
2. Εξέταση της εμφάνισης του θεσμού στην Ευρώπη	σελ. 10
3. Συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο	σελ. 11
4. Εισδοχή της κοινωνικής ασφάλισης στα ελληνικά Συντάγματα	σελ. 13
Ε. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΕΚΦΑΝΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	σελ. 14
1. Γενικά	σελ. 14
2. Διεύρυνση της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας	σελ. 16
α. Ενσωμάτωση ενός ελαχίστου ορίου διαβίωσης	σελ. 16
β. Επέκταση του κύκλου των προστατευομένων προσώπων	σελ. 17
γ. Προσφυγή σε ευρύτερες μορφές αλληλεγγύης	σελ. 19
ΣΤ. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ	σελ. 19
1. Γενικά	σελ. 19
2. Πού οφείλεται ο ρευστός της χαρακτήρας;	σελ. 19
3. Το δικαίωμα για ασφάλιση θεμελιώνει ένα απόλυτο ή ένα σχετικό κοινωνικό κεκτημένο;	σελ. 21
α. Ελληνική θεωρία	σελ. 21
β. Ελληνική Νομολογία	σελ. 22
γ. Νομολογία ΕΔΔΑ	σελ. 24

Z. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΓΓΥΗΣΗ	σελ 24
1. Γενικά	σελ 24
2. Οι βασικές αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης.....	σελ 25
α) Η αρχή της αναλογίας εισφορών παροχών	σελ 26
β) Η αρχή της κάλυψης των κυριότερων ασφαλιστικών κινδύνων.....	σελ 27
γ) Αρχή της καθολικότητας της κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού ...	σελ 28
δ) Αρχή της ασφαλιστικής κάλυψης των έμμεσα ασφαλισμένων	σελ 28
ε) Ο δημόσιος και υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης	σελ 29
στ) Οργανωτικές Αρχές	σελ 29
i. Η αρχή της κρατικής παρέμβασης	σελ 30
ii. Η αρχή της συμμετοχής του Κράτους στη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών φορέων	σελ 31
iii. Η αυτοδιοίκηση των ασφαλιστικών οργανισμών.....	σελ 32
iv. Η αρχή της συμμετοχής των ασφαλισμένων στη διοίκηση των ασφαλιστικών φορέων	σελ 33
3. Το άρθρο 22 παρ. 5 γεννά αγωγή αξίωση;	σελ 34
H. ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ	σελ 34
1. Υποχρέωση σεβασμού του πυρήνα του θεσμού	σελ 34
2. Αρχή της ισότητας	σελ 35
3. Διεθνείς δεσμεύσεις	σελ 36
Θ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΚΡΙΣΕΙΣ	σελ 40
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	σελ 42
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	σελ 44
SUMMARY	σελ 45

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΔ	: Ανώτατο ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΙ	: Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΠ	: Άρειος Πάγος
ΔΕΝ	: Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας
ΔΕΚ	: Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔιΔικ	: Διοικητική Δικαιοσύνη
ΔΟΕ	: Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΣΕ	: Διεθνής Σύμβαση Εργασίας
ΔτΑ	: Δικαιώματα του Ανθρώπου
εδ	: εδάφιο
ΕΔΔ	: Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΔΔΑ	: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΚΑ	: Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕυρΔ	: Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕλλΔνη	: Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΣ	: Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΙΚΑ	: Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
κτλ	: και τα λοιπά
Ν	: νόμος
ν.δ.	: νομοθετικό διάταγμα
ΝοΒ	: Νομικό Βήμα
ΝΠΔΔ	: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΤΑ	: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ:	παράγραφος
σελ	: σελίδα
ΣτΕ	: Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνθΕΕ	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤοΣ	: Το Σύνταγμα
υποσημ	: υποσημείωση

A. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ – ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΟ ΑΓΑΘΟ

Η κοινωνική ασφάλιση συνδέεται με την ανθρώπινη φύση, με την ανθρώπινη υπόσταση και υγεία. Είναι ένα μέτρο κοινωνικής πολιτικής, που στοχεύει στην επίτευξη της κοινωνικής ασφάλειας και αποτελεί ίδιον χαρακτηριστικό της μετάβασης του κράτους αποχής σε κράτος προνοίας. Δεν είναι παρεπόμενο της ευρύτητας νοουμένης εννοίας της εργασίας, πόσο μάλλον της εξαρτημένης εργασίας, παρά τη ρητή πρόβλεψη στο συνταγματικό κείμενο (άρθρο 22 παρ. 5). Αντιθέτως το επίθετο κοινωνική της προσδίδει μία καθολική διάσταση με την έννοια ότι η κοινωνική ασφάλιση καλύπτει εξίσου και πρόσωπα μη εργαζόμενα, όπως τα μέλη της οικογένειας του εργαζομένου, τους συνταξιούχους ή αναπήρους ένεκα ατυχήματος εργατικού. Εντούτοις, η κοινωνική ασφάλιση δεν μπορεί να ταυτιστεί με την κοινωνική ασφάλεια, της οποίας αποτελεί μέσον, καθώς δεν παρέχει κάλυψη στο σύνολο του πληθυσμού της χώρας¹. Όπως διαφάνηκε εξ αρχής, προστατευόμενο αγαθό είναι η ίδια η ανθρώπινη υπόσταση, η ανθρώπινη ύπαρξη και συνακόλουθα η ανθρώπινη υγεία.

B. ΦΟΡΕΙΣ - ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ

Όπως θα αναπτυχθεί πιο κάτω, κατά τη διατύπωση της συνταγματικής διάταξης, φορείς των δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος είναι οι όλοι εργαζόμενοι (φυσικά πρόσωπα), Έλληνες και αλλοδαποί, ανήλικοι και ενήλικοι. Η λέξη εργαζόμενοι πρέπει να ερμηνευθεί με ευρύτητα, ώστε να συμπεριληφθούν σε αυτήν όλοι όσοι εργάζονται, ανεξαρτήτως αν παρέχουν εξαρτημένη εργασία ή είναι ελεύθεροι επαγγελματίες, έμποροι κ.τ.λ.. Για όλους τους εργαζομένους υφίστανται οι ίδιοι ασφαλιστικοί κίνδυνοι, άρα και η ίδια ανάγκη προστασίας. Για τους ίδιους λόγους, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι στους «εργαζομένους», κατά την έννοια του άρθρου 22 παρ. 5 περιλαμβάνονται και οι δημόσιοι λειτουργοί (π.χ. δικηγόροι, δικαστές) και υπάλληλοι². Ως εργαζόμενοι νοούνται, καταρχήν, όσοι παρέχουν πραγματικά εργασία και άρα το στοιχείο αυτό θεμιτά λαμβάνεται υπόψη από το νομοθέτη για την αναγνώριση χρονικών περιόδων ως καλυπτομένων ασφαλιστικά, αφού άλλωστε συνεπάγεται τη χρονικά επίκαιρη

¹ Ως προς την αναγκαιότητα συνταγματικής κατοχύρωσης του όλου, δηλαδή της κοινωνικής ασφάλειας βλ. άρθρο του Αντ. Ν. Πετρόγλου «Αι περι κοινωνικών δικαιωμάτων διατάξεις του νέου Συντάγματος» στην ΕΔΚΑ 1975 σελ. 385, ο οποίος χαρακτηρίζει ως παράλειψη την μη πρόταξη στο κεφάλαιο των κοινωνικών δικαιωμάτων ειδικής διάταξης, που θα θεμελιώνει υποχρέωση του Κράτους για την κοινωνική ασφάλεια όλου του πληθυσμού.

² Βλ. Contra ΣτΕ 1750/1993, ΕλλΔνη 1994 σελ. 800

καταβολή εισφορών³. Εξάλλου, εφόσον η κοινωνική ασφάλιση συνδέεται με την ίδια την υπόσταση του ανθρώπου⁴, αφορά την υγεία και την συνταξιοδότησή του, πρέπει να υπερβαίνει το στενό πλαίσιο της εργασίας. Ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό, ότι, δεν μπορεί να απευθύνεται αποκλειστικά στους ασκούντες μία οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα, αλλά, υπο την επίδραση της αρχής του κοινωνικού κράτους, ότι παρ'εχει ασφαλιστική κάλυψη και σε εκείνους που δεν ασκούν κανένα απολύτως επάγγελμα ή καμία εργασία, σε κατηγορίες, δηλαδή, του πληθυσμού οι οποίες, χωρίς να εντάσσονται σε ένα ορισμένο επαγγελματικό περιβάλλον, έχουν ανάγκη αρωγής, όπως, λ.χ. στους αναπήρους και στους γέροντες.

Αποδέκτης των δικαιωμάτων αυτών είναι το Κράτος. Η κοινωνική ασφάλιση, ως κοινωνικό δικαίωμα, στρέφεται προς το Κράτος (και όχι εναντίον του κράτους, όπως τα ατομικά δικαιώματα⁵) και περιέχει θετική αξίωση προς παροχή (facere). Έχει, δηλαδή, θετικό περιεχόμενο εξαναγκάζοντας το Κράτος σε πράξη και όχι σε παράλειψη.

Γ. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

1. Η μεταβολή της έννομης τάξης και η επικράτηση της μονιστικής αρχής

Το Σύνταγμα, υπό τη σύγχρονη έννοια, αποτελεί τον καθολικό ρυθμιστή της συνολικής έννομης τάξης, καταλαμβάνοντας όλο το φάσμα της ανθρώπινης ζωής, πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής. Η σύγχρονη, αυτή, έννοια του Συντάγματος οικοδομείται στην μονιστική αρχή, κατά την οποία η έννομη τάξη εκλαμβάνεται ως ενιαία, και σύμφωνα με την οποία ελλείπει η διάκριση μεταξύ Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, στην οποία στηριζόταν η «παραδοσιακή», η «κλασσική» έννοια του Συντάγματος, η στηριζόμενη στη δυαδιστική θεωρία περί έννομης τάξης. Η επικράτηση της μονιστικής αντίληψης και η μεταβολή της έννομης τάξης έγινε διαλεκτικά, με τη σταδιακή κυρίως δημοκρατικοποίηση του σύγχρονου κράτους, που οδήγησε στην παραγωγή ενός νέου δικαίου.

2. Συνέπειες της μεταβολής στη φύση των συνταγματικών δικαιωμάτων.

Αυτή η μεταβολή της έννομης τάξης μετέβαλε και τη φύση των συνταγματικών δικαιωμάτων. Ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνοντας

³ Βλ. ΣτΕ 5020/1997, ΕλλΔνη 1999, σελ. 903

⁴ Τα κοινωνικά δικαιώματα είναι δικαιώματα υπόστασης, αφορούν, δηλαδή, την ίδια την ανθρώπινη υπόσταση, την επιβίωση του ατόμου.

⁵ Βλ. Ανδρ. Γ. Δημητρόπουλο, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Θ' Έκδοση, Απρίλιος 2001, σελ. 876 επ.

δικαιώματα κατοχυρώνει παράλληλα και θεσμούς, αντικειμενικές δικαιοϊκές αρχές ανεξάρτητα από τη γραμματική διατύπωση της συνταγματικής διάταξης.

3. Η κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως δικαιώματος και ως θεσμού

Συνακόλουθα, η συνταγματική καθιέρωση του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης οδηγεί στην αντικειμενική αρχή της κοινωνικής ασφάλισης, στην κατοχύρωσή της ως θεσμού. Συγκεκριμένα, το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος 1975/1986/2001⁶ ορίζει τα ακόλουθα: **«Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει».**

Με την ως άνω διάταξη, η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων καθίσταται αντικείμενο της συνταγματικής μέριμνας. Η πολιτεία ανέλαβε την υποχρέωση να οργανώσει δημόσιες υπηρεσίες ή οργανισμούς, προκειμένου να καλυφθούν υποχρεωτικά όλα τα πρόσωπα που ανήκουν σε προκαθορισμένη επαγγελματική ομάδα ή κατηγορία του πληθυσμού. Οι κοινωνικές ασφαλίσεις, λοιπόν, είναι συστήματα κανόνων που ρυθμίζουν, ποιά οικονομικά μέσα (ασφαλιστικές παροχές) πρέπει να χορηγήσει ένας δημόσιος οργανισμός (ασφαλιστικός φορέας) στα πρόσωπα που υπάγονται σε αυτόν (ασφαλισμένους), εφόσον συμπληρώνουν τις αναγκαίες χρονικές και οικονομικές προϋποθέσεις (χρόνο ασφάλισης, ασφαλιστικές εισφορές) και κινδυνεύουν από μείωση εισοδημάτων ή αύξηση των δαπανών τους (ασφαλιστικοί κίνδυνοι). Για την ύπαρξη των κοινωνικών ασφαλίσεων είναι αδιάφορη η καταβολή ή μη ειδικών ασφαλιστρών (δωρεάν ασφάλιση) ή υποχρεωτική ασφάλιση στον αρμόδιο φορέα.

4. Οριοθέτηση κοινωνικής ασφάλισης προς άλλες μορφές ασφαλιστικής κάλυψης

Πρέπει να σημειώσουμε, ότι οι επιμέρους αξιώσεις για την παροχή οικονομικών υπηρεσιών ή αγαθών, για την προστασία της οικογένειας, της μητρότητας, της παιδικής ηλικίας, του γήρατος, της αναπηρίας, όπως κατοχυρώνονται στις συνταγματικές διατάξεις ως κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών, αποτελούν ειδικότερες πλευρές μίας γενικότερης αξίωσης για άμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων, εκδηλώσεις της αρχής του κοινωνικού κράτους. Η κοινωνική ασφάλιση, ωστόσο, δεν πρέπει να ταυτίζεται με την έννοια της κοινωνικής ασφάλειας, η οποία αποτελεί μερικότερο στόχο του κοινωνικού κράτους. Ως κοινωνική ασφάλεια⁷ πρέπει να νοηθεί ο σκοπός που επιδιώκεται από την κοινωνική πολιτική για την εξασφάλιση

⁶ Αναριθμήθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, πρώην παρ. 4 του ίδιου άρθρου

⁷ βλ. Γ.Ελ. Κυμιώνη, Οριοθέτηση της Ιδιωτικής από την Κοινωνική Ασφάλιση, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 562

στο σύνολο του πληθυσμού μέσω προστασίας της υγείας, της δυνατότητας απασχόλησης, της επαρκούς αμοιβής, της βελτίωσης των όρων ζωής και διατήρησης ικανότητας προς εργασία, όπως και ενός κατώτατου ορίου εισοδήματος και των απαραίτητων κοινωνικών φροντίδων σε αυτούς που δεν μπορούν να εργαστούν για οποιοδήποτε λόγο ή, μετά το θάνατο, στα προστατευόμενα από αυτούς πρόσωπα. Το Σύνταγμά μας, μάλιστα, αγνοεί αυτόν τον όρο. Όπως γίνεται δεκτό από τη θεωρία⁸ η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί το μέσο για την επίτευξη της κοινωνικής ασφάλειας, καθώς αυτή δεν απαντά μόνο στις ανάγκες που δημιουργούνται στα άτομα και στις οικογενειές τους, λόγω επέλευσης ενός κοινωνικού κινδύνου, αλλά στοχεύει και στην πρόληψη των ίδιων των κοινωνικών κινδύνων⁹. Κατά τη Διακήρυξη της Αμερικανικής Διάσκεψης Εργασίας του Σαντιάγο της Χιλής (1942), κοινωνική ασφάλεια αποτελεί «η αληθής και ορθολογισμένη οικονομία των πλουτοπαραγωγικών πηγών και των ανθρωπίνων αξιών, που αναπτύσσει την ηθική και ψυχική υγεία των εργαζομένων, προπαρασκευάζει τους δρόμους για τις μελλοντικές γενεές και υποστηρίζει τη γενιά που εξήλθε της παραγωγικής ζωής».

Ακόμη η κοινωνική ασφάλιση διακρίνεται από την κοινωνική πρόνοια, στο μέτρο που δεν είναι μία επικουρική και εξατομικευμένη κάλυψη των αναγκών του ατόμου¹⁰. Συνοπτικά, θα μπορούσε να λεχθεί ότι η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική πρόνοια υπηρετούν τον ευρύτερο στόχο της κοινωνικής ασφάλειας. Εξάλλου, η κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια αποτελούν μερικότερα στάδια μίας εξελικτικής πορείας.

Τέλος, η κοινωνική ασφάλιση πρέπει να διακρίνεται από την ιδιωτική ασφάλιση, σύνολο κανόνων που διέπουν το πλέγμα των εννόμων σχέσεων των ιδρυόμενων συμβατικά μεταξύ ενδιαφερομένων και φορέων ιδιωτικής ασφάλισης, με σκοπό τη δημιουργία κοινωνίας όμοιων κινδύνων και την αντιμετώπισή τους. Ο ασφαλιστής, στα πλαίσια της ασφαλιστικής σύμβασης, υποχρεώνεται να καλύπτει και να «φέρει» τον κίνδυνο, δηλαδή, να παρέχει προσηκόντως ασφαλιστική κάλυψη στον αντισυμβαλλόμενο και αυτός με τη σειρά του να καταβάλλει το ασφαλιστρο (άρθρο 33 παρ. 1 εδ. α'ν.δ. 400/1970) και να φέρει τα ασφαλιστικά βάρη. Αντικείμενο

⁸ βλ. Α. Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα/Θεσσαλονίκη 1994, σελ. 38

⁹ βλ. Β. Δαλαμάγκας, Δημόσιος τομέας και κοινωνική πολιτή, Αθήνα – Κομοτηνή 1985, σελ. 161

¹⁰ βλ. ΔΕΚ, υπόθεση Biason της 9 Οκτωβρίου 1974, όπου οριοθετείται στενά η έννοια της κοινωνικής πρόνοιας. Το ΔΕΚ έκρινε ότι οι μη ανταποδοτικές παροχές μπορούν να υπεισέλθουν στο χώρο της κοινωνικής ασφάλειας, εφόσον δεν στηρίζονται σε μία εξατομικευμένη εκτίμηση της ανάγκης και είναι επαρκώς προσδιορισμένη η νομική θέση του αποδέκτη.

ασφάλισης αποτελεί η σχέση ενός προσώπου προς ορισμένο οικονομικό αγαθό ως προς το οποίο μπορούν να έχουν ασφαλισίμα συμφέροντα περισσότερα πρόσωπα. Η εξασφάλιση, σε αντίθεση με την κοινωνική ασφάλιση, παρέχεται μέχρι ενός συμβατικά καθορισμένου σημείου και όχι σε γενικά πλαίσια. Κομβικό σημείο οριοθέτησης αποτελεί το γεγονός, ότι η κοινωνική ασφάλιση ασκείται από κρατικούς φορείς, ενώ η ιδιωτική από ιδιωτικούς.¹¹

5. Ασφαλιστικοί Κίνδυνοι

Οι καταστάσεις ανάγκης που με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπος ο άνθρωπος καθημερινά στο περιβάλλον στο οποίο ζεί και αναπτύσσεται είναι ποικίλλες. Το Κράτος, ως κοινωνικό κράτος, καλείται να προστατεύσει το άτομο από τις δυσμενείς συνέπειες της επέλευσης αυτών των καταστάσεων, αυτών των κινδύνων όπως χαρακτηριστικά λέγονται. Ως ασφαλιστικοί ειδικότερα κίνδυνοι, στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, θεωρούνται τα γεγονότα εκείνα, των οποίων η επέλευση είναι δυνατόν να επιφέρει απώλεια ή μείωση των εισοδημάτων των εργαζομένων και αντίστοιχα αύξηση των δαπανών. Όπως ήδη αναφέρθηκε στο κεφάλαιο Ε, οι σπουδαιότεροι ασφαλιστικοί κίνδυνοι τους οποίους καλύπτει η κοινωνική ασφάλιση, είναι η ασθένεια, η μητρότητα, το γήρας, η αναπηρία, το εργατικό ατύχημα, ο θάνατος πρστάτη της οικογένειας, η στράτευση, η απώλεια θέσεως εργασίας, η ανεργία και η καταστοφή γεωργικής παραγωγής.

Δ. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1. Ψήγματα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στην αρχαία Ελλάδα και στο Βυζάντιο

Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης δεν υπήρξε άγνωστος στον ελληνικό κόσμο. Αντιθέτως, παρατηρούνται θεσμοί που επιτελούσαν λειτουργία ανάλογη με αυτήν της σύγχρονης κοινωνικής ασφάλισης.¹² Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί ο θεσμός των *δημοσιευόντων αρχόντων*. Επρόκειτο για αιρετούς άρχοντες με αποστολή την προσφορά ιατρικών υπηρεσιών στην πόλη έναντι ορισμένης αμοιβής, των λεγόμενων ιατρικών τελών, τα οποία συνίσταντο σε υποχρεωτικές εισφορές των πολιτών. Προεβλέπετο εξάλλου και η χορήγηση μίας μορφής επιδόματος στους

¹¹ Ο τύπος εμφάνισης των οργανισμών ιδιωτικής ασφάλισης είναι μόνο Ανώνυμες Εταιρίες ή αλληλοασφαλιστικοί συνεταιρισμοί, ενώ των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης είναι ΝΠΔΔ, ιδρυόμενα με τυπικό νόμο ή με διοικητικές πράξεις εκδιδόμενες κατά νομοθετική εξουσιοδότηση.

¹² Βλ. σχετικά Θωμαΐδη, Διερεύνηση των θεσμών της κοινωνικής προστασίας από της αρχαιότητας μέχρι της επαναστάσεως του Εικοσιένα εις τον ελληνικόν χώρο, Αθήνα 1973

ανάπηρους πολίτες που εκ των πραγμάτων αδυνατούσαν να εργαστούν, αντίστοιχο προς το σημερινό επίδομα αναπηρίας που χορηγείται από την Κοινωνική Πρόνοια. Στο δε Βυζάντιο εμφανίζονται τα πρώτα νοσοκομειακά ιδρύματα, με αποστολή την παροχή ιατρικής περίθαλψης στους άπορους πολίτες, τα οποία οφείλουν την δημιουργία τους στην Αγία Ελένη και στον Εύβουλο, μέλος της Συγκλήτου. Κατά τα βυζαντινά χρόνια, ιδίως στην περίοδο ακμής της βυζαντινής αυτοκρατορίας, λειτούργησαν ποικίλα ιδρύματα ταγμένα να εξυπηρετούν κοινωφελείς σκοπούς, ιδίως πτωχοκομεία, γηροκομεία και φιλανθρωπικά ιδρύματα.

2. Εξέταση της εμφάνισης του θεσμού στην Ευρώπη

Η κοινωνική ασφάλιση οργανώνεται θεσμικά, στις αναπτυγμένες βιομηχανικές κοινωνίες, από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα, δηλαδή πολύ πριν από την εμφάνισή της ανάμεσα στους κανόνες αυξημένης τυπικής ισχύος. Το Νοέμβριο του 1881 ανακοινώθηκε από τον Κάιζερ Γουλιέλμο Α΄ το Αυτοκρατορικό διάγγελμα¹³, έργο του Καγκελάριου Βίσμαρκ, με το οποίο εισήχθη ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης¹⁴ στο Reichstag. Ο Βίσμαρκ διακήρυττε, ότι το Κράτος είναι υπεύθυνο τόσο για τις πράξεις του όσο και για τις παραλείψεις του και ότι ο ρόλος του «δεν περιορίζεται στην προστασία των υφιστάμενων δικαιωμάτων, αλλά αναφέρεται και στη θετική προαγωγή, με τα κατάλληλα ιδρύματα και με τη χρήση των μέσων συνεργασίας που διαθέτει, της ευημερίας όλων των πολιτών και ιδίως των αδυνάτων και απόρων». Με τις αντιλήψεις αυτές η κοινωνική ασφάλιση έσπασε το φράγμα της κοινωνικής πρόνοιας, που αποτελούσε ως τότε τη μόνη μέθοδο αντιμετώπισης των κοινωνικών αναγκών, προσφέροντας κοινωνική προστασία σε εθνική κλίμακα. Το επιχειρούμενο έργο εντούτοις δεν ήταν απλό, καθώς ερχόταν αντιμέτωπο με τις υπάρχουσες πολιτικοφιλοσοφικές αντιλήψεις, που επεφύλασσαν ακόμη και στην Κοινωνική πρόνοια μία αντιδραστική διάθεση, θεωρώντας την πενία ως αποτέλεσμα της ανικανότητας, της ασωτίας και των ελαττωμάτων των φτωχών. Για αυτόν, άλλωστε, το λόγο συνιστούσαν η χορήγηση των παροχών της κοινωνικής πρόνοιας

¹³ Πιο συγκεκριμένα, τρεις θεμελιώδεις νόμοι, κατά διαδοχική σειρά, εισάγουν στα 1881 την ασφάλιση ασθενείας, στα 1884 την ασφάλιση εργατικών ατυχημάτων και στα 1889 την ασφάλιση αναπηρίας και γήρατος.

¹⁴ Πρβλ. Π. Κυριακουλάκου, Αλληλεπίδραση και επικαλύψεις των θεσμών της κοινωνικής ασφαλίσεως – κοινωνικής πρόνοιας – ιδιωτικής ασφαλίσεως, ΕΔΚΑ 1981, σ. 257. Βλ. επίσης Α. Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Αθήνα– Θεσσαλονίκη, 1994, σελ. 1 επ., όπου προβαίνει σε μία εκτενή ανάλυση της πορείας «συνταγματοποίησης» της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη.

να γίνεται κατά αντιπαθή τρόπο αποθαρρύνοντας τα άτομα να υποβάλλουν παρόμοια αιτήματα.

3. Συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Χρειάστηκαν, επομένως, δύο παγκόσμιοι πόλεμοι και οι συνακόλουθες κοινωνικοπολιτικές ανακατατάξεις του εικοστού αιώνα για να γίνει η κοινωνική ασφάλιση ο καταλυτικός θεσμός στην εποχή μας προσφέροντας ουσιαστική εξασφάλιση, ενισχύοντας την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Ο κοινωνικός ρόλος του κράτους διευρύνεται μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην συνεχή τάση αύξησης του κοινωνικού προϊόντος, μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας των ανθρώπων. Η εξέλιξη αυτή αντικατοπτρίζεται στα σύγχρονα Συντάγματα, με τη μορφή της διακήρυξης κοινωνικών δικαιωμάτων. Η συνταγματοποίηση όμως της κοινωνικής ασφάλισης δεν εμφανίζεται ιδιαίτερα διαδεδομένη. Συγκεκριμένα, άλλοτε βρίσκει άμεση έκφραση κα άλλοτε συνάγεται έμμεσα από την αρχή του κοινωνικού κράτους¹⁵. Η είσοδος του θεσμού στα μεταπολεμικά Συντάγματα οδηγεί στην εδραίωσή του.

Πρώτο στην Ευρώπη, το Σύνταγμα της Βαϊμάρης της 11 Αυγούστου 1919 ενσαρκώνει την τάση για αναγνώριση της κοινωνικής διάστασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων¹⁶. Ανάμεσα στις κοινωνικές του διατάξεις προβάλλουν η κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 161) και η ασφάλιση ανεργίας (άρθρο 163 παρ. 2). Η κοινωνική διάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποκρυσταλλώνεται και στο Ιταλικό Σύνταγμα της 27 Δεκεμβρίου 1940¹⁷. Στον τίτλο III (Οικονομικές Σχέσεις) του Πρώτου Μέρους (Δικαιώματα και Καθήκοντα Πολιτών) περιλαμβάνεται το άρθρο 38, στην παράγραφο 2 του οποίου ορίζεται ότι πρέπει να προβλέπονται και να διασφαλίζονται για τους εργαζομένους, ανάλογα με τις ανάγκες τους, μέσα συντήρησης σε περίπτωση ατυχήματος, ασθένειας, αναπηρίας, γηρατειών και ακούσιας ανεργίας¹⁸. Η διάταξη αυτή απευθύνεται κυρίως στα νομοθετικά όργανα

¹⁵ Αυτό συμβαίνει με το Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης του 1949, όπου η προστασία της κοινωνικής ασφάλισης αντλείται κυρίως από την αρχή του κοινωνικού κράτους (άρθρα 20 I και 28 I G G). Ο συντακτικός νομοθέτης του 1949 δεν ακολούθησε τη ρητά διακήρυξη του Συντάγματος της Βαϊμάρης, γιατί θέλησε να περιλάβει στο συνταγματικό κείμενο αποκλειστικά κανόνες με άμεση νομική ισχύ.

¹⁶ Για τις κοινωνικού περιεχομένου διατάξεις των Συνταγμάτων της περιόδου 1919 – 1939 βλ. Κ. Μαυριά, Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1975, στο «Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη» (Πρακτικά του Α΄ Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων), Αθήνα – Κομοτηνή, 1986, σ. 185 επ.

¹⁷ Βλ. Κ. Μαυριά – Α. Παντελή, Συνταγματικά κείμενα, Ελληνικά και Ξένα, 3^η έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996

¹⁸ βλ. σχετικά με το δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης στο Ιταλικό Σύνταγμα, Livio Paladin, Diritto Costituzionale, Terza Edizione, Cedam,

και προσφέρει μία νομιμοποιητική βάση σε ολόκληρο το κοινωνικό – ασφαλιστικό οικοδόμημα. Προχωρά όμως και πέρα από τα όρια της κοινωνικής ασφάλισης, προσφέροντας σοβαρά ερείσματα για ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλειας¹⁹. Επίσης, ερείσματα σε συνταγματικό επίπεδο ανευρίσκουμε και στο Ολλανδικό Σύνταγμα (άρθρο 20), αλλά και στο ισχύον Γαλλικό Σύνταγμα του 1958, το οποίο ρητά παραπέμπει στο Προοίμιο του Συντάγματος του 1946, που εγγυάται, μεταξύ άλλων, σε όλους (ιδίως στο παιδί, τη μητέρα και στους απόμαχους της εργασίας) υλική ασφάλεια (11 alinea), που ικανοποιείται και με τη συνδρομή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλειας. Μάλιστα, το Συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil Constitutionnel) έκρινε ότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα του νομοθέτη και της Κυβέρνησης ο ορισμός των μέσων για την υλοποίηση των αρχών που διακηρύσσονται από την al. 11²⁰ του Προοιμίου.

Αλλά και τα νεώτερα Συντάγματα της Ευρώπης προνοούν ιδιαίτερα για τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως λ.χ. το Ισπανικό του 1978, στο άρθρο 41 του οποίου κατοχυρώνεται το καθεστώς της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και στο άρθρο 50 που εγγυάται την καταβολή σύνταξης. Το Ελβετικό Σύνταγμα, μετά την αναθεώρηση της 3.12.1972, υιοθετεί μία πιο συγκεκριμένη αντίληψη για την κοινωνική ασφάλιση η οποία πρέπει, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 34 quater, να οργανώνεται σε τρία επίπεδα. Τέλος, συνταγματικές αποκρυσταλλώσεις μίας ήδη προωθημένης κοινωνικής νομοθεσίας συναντάμε και στα σκανδιναβικά κράτη (λ.χ. άρθρο 75 παρ. 2 του Συντάγματος της Δανίας του 1953).

Αξίζει, ακόμη να αναφερθούμε και στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, όπως αυτό αναγνωρίζεται έμμεσα²¹ στη ΣυνθΕΕ, και συγκεκριμένα στα άρθρα 42 (πρώην 51), 136 (πρώην 117), όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ως στόχος της Κοινότητας η παροχή κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, σε συνδυασμό με τα άρθρα 137 παρ. 1 στ. γ' (πρώην 118), στο οποίο υπάρχει δέσμευση της Κοινότητας, να υποστηρίξει τη δράση των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων και 140 που αναφέρεται στην

¹⁹ Πρβλ. και T.Treu, M. Napoli, M. Offeddu, M. Persiani, G. Giugni, U. Rumagnoli, “Rapporti economici”, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Art. 35-40, tomo I, Zanichelli Editore Bologna, Il Foro Italiano Roma. σελ. 241 «...sono dettate direttive dell'evoluzione del sistema della previdenza sociale che supera ormai l'ambito del lavoro subordinato per estendersi ad ogni categoria di lavoratori, ad ogni cittadino cioè che vive con il proprio lavoro.»

²⁰ βλ. Cons. Const. No 86 – 225 DC της 23.1. 1987

²¹ Στο σχετικό άρθρο δεν προβλέπεται παρά ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ώστε να μην βλάπτεται στα ασφαλιστικά του δικαιώματα ο εργαζόμενος που διακινείται εντός της Κοινότητας.

προώθηση συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για τον συντονισμό της δράσης τους στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Στο άρθρο 136 γίνεται, μάλιστα, ρητή αναφορά στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη²² και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989, ένα corpus κανόνων διεθνούς δικαίου με κοινωνικό προσανατολισμό και υπερνομοθετική ισχύ (άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος). Στο άρθρο 34 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος ενσωματώθηκε αυτούσιος στο Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αναγνωρίζεται το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια, η πρόσβαση στις παροχές της οποίας αναγνωρίζεται σε κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως εντός της Κοινότητας. Η παρεχόμενη προστασία εξασφαλίζεται απέναντι σε περιπτώσεις, όπως η μητρότητα, η ασθένεια, το γήρας, το εργατικό ατύχημα και η απώλεια της εργασίας. Η αρχή που κατοχυρώνεται εν προκειμένω στηρίζεται στα άρθρα 137 και 140 της ΣυνθΕΕ καθώς και στο άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και στο σημείο 10 του Κοινοτικού Χάρτη των δικαιωμάτων των εργαζομένων²³. Άλλοι διεθνείς κανόνες που διευρύνουν τη συνταγματική προστασία της κοινωνικής ασφάλισης είναι η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών του 1948, η Διακήρυξη της Γενικής Συνδιάσκεψης της ΔΟΕ στη Φιλαδέλφεια (1944), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (1966).

4. Εισδοχή της κοινωνικής ασφάλισης στα ελληνικά Συντάγματα

Έτσι και στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975/1986/2001 η εισδοχή της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι ουρανόπεμπτη. Εντάσσεται στα πλαίσια της ευρύτερης αυτής τάσης των σύγχρονων συνταγμάτων, να προβαίνουν σε απόπειρες συμβιβασμού της φιλελεύθερης παράδοσης με την κοινωνική λειτουργία του κράτους.

Καταρχάς, θα πρέπει να αναζητήσουμε τις ιστορικές καταβολές στο Σχέδιο Συντάγματος του Ρήγα, στη «Νέα Πολιτική Διοίκηση», από το οποίο αναδύεται σε εμβρυϊκή μορφή ένα δικαίωμα κοινωνικής προστασίας για τους «*δυστυχείς εγκατοίκους*». Ακόμη, και τα Συντάγματα του 1925/1926 και 1927 εισάγουν διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου, ενώ στο Σύνταγμα του 1952, που κατά γενική παραδοχή

²² Υπεγράφη στο Τορίνο την 18^η Οκτωβρίου 1961, Βλ. Σχετικά Ν. Σκανδάμη, Προστασία των ατομικών δικαιωμάτων οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού χαρακτήρα στην κοινοτική δικαιοταξία, ΤοΣ 1986, σ. 61 επ.

²³ βλ. σχετικά Γιώργος Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

είναι άκρως συντηρητικό, εγκαταλείπονται και αυτές οι λιγοστές κοινωνικές διατάξεις των προγενέστερων συνταγμάτων.

Η συνταγματική αναγνώριση της κοινωνικής ασφάλισης – όπως άλλωστε και των άλλων συνταγματικών δικαιωμάτων – ανταποκρινόταν στους πόθους των πολιτικών δυνάμεων, που συγκροτούσαν την Ε' Αναθεωρητική Βουλή. Η απόπειρα, ωστόσο, ενσωμάτωσής της στο κείμενο του Συντάγματος έμεινε περιορισμένη, γιατί κατά την επεξεργασία του άρθρου 22 παρ. 5 (πρώην παρ. 4) απουσίαζε οιοσδήποτε λόγος και αντίλογος. Οι ασφυκτικές προθεσμίες, η προτεραιότητα ζητημάτων που αφορούσαν τη μορφή του πολιτεύματος, καθώς και ο «φτωχός» προβληματισμός οδήγησαν στην απώλεια της ευκαιρίας για εισαγωγή ολοκληρωμένης και πρότυπης διάταξης, που θα κατοχύρωνε το θεσμό σε όλο του το εύρος. Βάση των εργασιών της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής απετέλεσε το κυβερνητικό σχέδιο συντάγματος. Κατά τους συντάκτες του « *Το Κράτος μεριμνά δια την κοινωνικήν ασφάλειαν των εργαζομένων. Ο νόμος ορίζει τους όρους και τας προϋποθέσεις ταύτης, ουδέποτε όμως δύναται να καταστήση υποχρεωτικήν την συμμετοχήν εις πλείονας του ενός οργανισμούς κυρίας και ενός επικουρικής ασφαλίσεως*». Έπειτα από διεργασίες το κείμενο οριστικοποιείται ως εξής : «Το Κράτος μεριμνά δια την κοινωνικήν ασφάλισιν των εργαζομένων ως νόμος ορίζει».

Στην ανάπτυξη που ακολουθεί, θα εξετάσουμε σταδιακά το θεσμό ως έχει διαμορφωθεί υπό το πρίσμα της αρχής του κοινωνικού κράτους, σημειώνοντας την επίδραση που αυτή έχει ασκήσει στη διεύρυνση της παρεχόμενης ασφαλιστικής προστασίας (Ε), κατόπιν την συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως κοινωνικού δικαιώματος, εξετάζοντας τα επιμέρους χαρακτηριστικά του (ΣΤ), ενώ τέλος, θα αναφερθούμε στην κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση, αναλύοντας τις επιμέρους βασικές αρχές που εμπεριέχονται στον εξεταζόμενο θεσμό (Ζ).

Ε. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΕΚΦΑΝΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

1. Γενικά

Βέβαια, η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος δεν αποτελεί τη μόνη συνταγματική βάση της κοινωνικής ασφάλισης. Επειδή ο εν λόγω θεσμός αποβλέπει «*ως εκ της φύσεώς του, εις την εξυπηρέτησιν γενικώτερων κοινωνικών αναγκών της Πολιτείας*»²⁴ είναι δυνατή η αναγωγή του στην ίδια την αρχή του

²⁴ Βλ. ΣτΕ, Πρακτικόν 1010/1976, ΤοΣ 1977, σ. 168

κοινωνικού κράτους, όπως κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, μετά την αναθεώρηση του 2001²⁵.

Η εν λόγω αρχή δεν έχει ένα προκαθορισμένο περιεχόμενο, με την έννοια ότι δεν μπορούμε να αντλήσουμε από αυτήν ορισμένα μέτρα προστασίας. Πρέπει να την προσεγγίσουμε ως ένα συνταγματικό σκοπό, που πραγματώνεται με τη νομοθετική παρέμβαση. Το κοινωνικό κράτος, όπως επισημαίνει εκπρόσωπος της θεωρίας, είναι ορισμένο ως προς το περιεχόμενο του σκοπού του και αόριστο ως προς το «πώς» επιτυγχάνεται ο σκοπός αυτός²⁶. Το κοινωνικό κράτος δεν περιορίζεται στην προστασία των οικονομικά ασθενών, δεν ισοδυναμεί αποκλειστικά με ένα minimum προστασίας, το οποίο ενεργοποιείται εξαιρετικώς όταν το άτομο αδυνατεί από μόνο του να εξασφαλίσει τα στοιχειώδη υλικά και πνευματικά αγαθά. Η ικανοποίηση ενός τέτοιου minimum επιτυγχάνεται κυρίως μέσω του θεσμού της κοινωνικής πρόνοιας. Με αφετηρία την διασφάλιση ενός επιπέδου minimum διαβίωσης, το κοινωνικό κράτος τείνει προς ένα optimum προστασίας. Ο νομοθέτης καλείται να προστατεύσει τα άτομα και τις οικογένειές τους από την επέλευση των κοινωνικών κινδύνων, όπως η ασθένεια, το γήρας, η αναπηρία κ.ά. Η απουσία μίας οπωσδήποτε νοούμενης ανάγκης αφαιρεί κάθε δικαιολογητικό λόγο από την κρατική παρέμβαση²⁷. Ως προς δε τον τρόπο κάλυψης των αναγκών, γίνεται με τη βοήθεια μίας κρατικής διανομής του εθνικού πλούτου, όπως θα αναπτυχθεί κατωτέρω. Η αρχή του κοινωνικού κράτους λειτουργεί ως μία αναδιανεμητική αρχή, καταλήγουσα στη μείωση των κοινωνικών αντιθέσεων. Αξίζει τέλος να αναφέρουμε ότι η δυναμική του κοινωνικού κράτους δεν πλήρους κρατικής αναδιανομής των πόρων και εισοδημάτων, μέχρι να υπερσχέι η κοινωνική δικαιοσύνη. Αποτελεί μεν παράγοντα αντίστασης απέναντι σε ενδεχόμενη κατάργηση αυτού του minimum προστασίας που διασφαλίζει, εμποδίζοντας την ανατροπή εκ θεμελίων του κοινωνικού κράτους, δεν μπορεί

²⁵ Αλλά και πριν από την αναθεώρηση, γινόταν δεκτή η η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής έμμεσα, μέσω της ενσωμάτωσης στο Σύνταγμα διατάξεων που τυποποιούν ένα σημαντικό αριθμό κοινωνικών δικαιωμάτων. Όπως επισημαίνει ο Α. Στεργίου στο έργο του Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, από τη στιγμή που ενσωματώνεται στο Σύνταγμα η νέα αυτή κατηγορία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία εμφανίζονται σαν συγκεκριμενοποίηση της αρχής του κοινωνικού κράτους..δεν θα ήταν δυνατόν να διατυπωθούν αντιρρήσεις ως προς την αναγνώριση και της ίδιας της αρχής.

²⁶ Βλ. Απ. Γέροντα, Επικάιρα προβλήματα του κοινωνικού κράτους, σελ. 62, ο οποίος προτείνει να προσδιορίσουμε τον πυρήνα του κοινωνικού κράτους με βάση την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

²⁷ Βλ. ΣτΕ 2253/1976 ΕΔΚΑ ΙΗ σελ. 691, το οποίο δέχεται ότι «η συνταξιοδότησις ενηλίκων ατόμων, εχόντων κατά τεκμήριο την ικανότητα αυτοδυνάμου αντιμετώπισεως των βιοποριστικών αναγκών, ουδαμώς συνιστά υποχρέωσιν επιβαλλομένην εκ του άρθρου 22 παρ. 4 (νυν 22 παρ. 5) Συντάγματος ή εξ άλλης συνταγματικής διατάξεως».

εντούτοις να φθάνει μέχρι του σημείου να υποκαθιστά την πρωτοκαθεδρία της οικονομίας της αγοράς.

Πέραν της νομιμοποιητικής αυτής λειτουργίας της, η αρχή αναδεικνύεται πολύτιμη και για την αποσαφήνιση του περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων (ερμηνευτική αρχή), δεσμεύοντας το δικαστή και τη διοίκηση να αναζητήσουντο νόημα του συνταγματικού κειμένου και των νόμων σύμφωνα με τις επιταγές του κοινωνικού κράτους.

Επομένως, δεν θα ήταν δυνατόν να προσεγγίσουμε την κοινωνική ασφάλιση, χωρίς να είναι εμφανής ο σύνδεσμος του θεσμού αυτού με την αρχή του κοινωνικού κράτους. Υπό την επίδραση αυτής, η κοινωνική ασφάλιση μπολιάζεται με τις αρχές της κοινωνικής ασφάλειας. Προσανατολίζεται και προς την κάλυψη ενός ελαχίστου ορίου διαβίωσης, ενώ παύει αν απευθύνεται αποκλειστικά στον εργαζόμενο πληθυσμό, αποκτώντας καθολικό χαρακτήρα. Τέλος, για να εκπληρώσει το διευρυμένο ρόλο της, προσφεύγει πλέον όχι στην στενή επαγγελματική αλληλεγγύη, αλλά σε μία ευρύτερη μορφή κοινωνικής αλληλεγγύης. Ειδικότερα :

2. Διεύρυνση της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας

α. Ενσωμάτωση ενός ελαχίστου ορίου διαβίωσης

Η κοινωνική ασφάλιση , στην παραδοσιακή της μορφή, στηρίζεται στην τεχνική της ασφάλισης, δηλαδή, η ανάληψη των κινδύνων γίνεται έναντι ανταλλάγματος, Η εισφορά τελεί σε συνάρτηση με το μισθό, ώστε να αποφεύγονται διαφοροποιήσεις των ασφαλισμένων ανάλογα με την ηλικία, την υγεία κλπ. Στην αφετηρία του λοιπόν, ο θεσμός αρθρώνεται γύρω από την παροχή της εργασίας και την αναπλήρωση του απωλεσθέντος μισθού, λόγω επέλευσης ενός εκ των ασφαλιστικών κινδύνων²⁸. Στοχεύει πρωτίστως στην αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης και όχι της ανθρώπινης ζωής.

Η αρχέτυπη αυτή εικόνα της κοινωνικής ασφάλισης, όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν είναι αμετακίνητη. Ερμηνεύοντας το άρθρο 22 παρ. 5 υπό το πρίσμα της αρχής του κοινωνικού κράτους ενισχύουμε το κοινωνικό συστατικό του εν λόγω θεσμού, ο οποίος απαγκιστρώνεται από την αναπλήρωση του απωλεσθέντος μισθού του εργαζομένου και προσανατολίζεται πλέον προς την ικανοποίηση βασικών αναγκών του ανθρώπου. Δημιουργείται ένα ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Η κοινωνική ασφάλιση εκπληρώνει γενικότερους στόχους του κοινωνικού κράτους,

²⁸ ασθένεια, γήρας, αναπηρία, θάνατος προστάτη οικογένειας

όπως είναι η προστασία του εισοδήματος, της οικογένειας, της υγείας, των θυμάτων πολέμου κ.ά.

Η εννοιολογική στροφή της κοινωνικής ασφάλισης προς το στόχο της κοινωνικής ασφάλειας αντικατοπτρίζεται στα κατώτατα όρια συντάξεων. Πρόκειται για την εγγύηση ενός minimum επιπέδου ζωής, αποδεδειγμένο από το ύψος του προηγούμενου μισθού του δικαιούχου. Στην ίδια κατεύθυνση τοποθετούνται και οι παροχές σε χρήμα ανάλογα με τις οικογενειακές υποχρεώσεις του ασφαλισμένου, καθώς και τα διάφορα οικογενειακά επιδόματα. Η εγγύηση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης δεν αφορά μόνο τον ασφαλισμένο αλλά και την οικογένειά του (minimum familial garanti). Ωστόσο, πρέπει να υπογραμμιστεί, ότι η παραπάνω εξέλιξη δεν πρέπει να οδηγήσει σε μια απόλυτη ρήξη με τον ασφαλιστικό χαρακτήρα του θεσμού. Η κοινωνική ασφάλιση εξακολουθεί να εγγυάται στους εργαζομένους τη διατήρηση του εισοδήματός τους κατά τη διάρκεια περιόδων μη απασχόλησης. Ταυτοχρονως, εγγυάται και σε κάθε άτομο ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης, ώστε να προστατεύεται από την κατάσταση ανάγκης.

β. Επέκταση του κύκλου των προστατευομένων προσώπων

Από τη στιγμή που γίνεται δεκτό, πως ο θεσμός εξυπηρετεί τον ευρύτερο στόχο της κοινωνικής ασφάλειας, δεν μπορεί να απευθύνεται αποκλειστικά στους ασκούντες μία οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα.

Στην παραδοσιακή μορφή της κοινωνικής ασφάλισης φαίνεται να ανταποκρίνεται η διατύπωση του άρθρου 22 παρ.5 του Συντ., το οποίο περιορίζει την κρατική μέριμνα μόνο στην κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Πράγματι, ακολουθώντας το γράμμα της διάταξης, θα έπρεπε να δεχθούμε την κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης μόνο για εκείνους που παρέχουν εξαρτημένη εργασία. Μια τέτοια ερμηνεία θα έθιγε την ίδια τη θέση της κοινωνικής ασφάλισης στο σύστημα των συνταγματικών αξιών. Επιβάλλεται, συνεπώς, η διασταλτική ερμηνεία του όρου εργαζόμενοι, για να μην αποκλειστούν οι λοιπές επαγγελματικές κατηγορίες, όπως λ.χ. οι έμποροι, οι βιοτέχνες, οι αγρότες κ.ά.

Βεβαίως, η αρχή του κοινωνικού κράτους επιβάλλει στον Έλληνα νομοθέτη να προστατεύει όλους τους Έλληνες πολίτες, ακόμη και τους αλλοδαπούς που διαμένουν στην Ελλάδα. Η αρχή της καθολικότητας, την οποία επαγγέλεται η κοινωνική ασφάλεια, επηρεάζει την αρχική μήτρα της κοινωνικής ασφάλισης. Συνεπώς, θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη, ότι επιτρέπεται η επέκταση της ασφαλιστικής προστασίας όχι μόνο στους εργαζομένους εν ευρεία εννοία, αλλά και

σε εκείνους που δεν ασκούν κανένα επάγγελμα ή καμία εργασία. Μπορεί η κοινωνική ασφάλιση να αποτελέσει το μέσο για την εκδήλωση της κρατικής μέριμνας απέναντι σε κατηγορίες του πληθυσμού οι οποίες, χωρίς να εντάσσονται σε ένα ορισμένο επαγγελματικό περιβάλλον, έχουν ανάγκη αρωγής. Τέτοιες κατηγορίες ατόμων αποτελούν οι νέοι, οι γέροντες, οι ανάπηροι, οι άποροι, οι στερούμενοι κατοικίας και γενικότερα όσοι εμπίπτουν στο υποχρεωτικό περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 21 του Συντάγματος.

Όσο αφορά δε, τη νομολογία, αξίζει να υπογραμμιστεί, ότι δέχεται πλέον σταθερά τον όρο εργαζόμενοι του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ, με την απαιτούμενη ευρύτητα, ώστε να εφαρμόζεται η διάταξη σε κάθε περίπτωση που ασκείται μία επαγγελματική δραστηριότητα, μισθωτή ή όχι. Το Συμβούλιο της Επικρατείας²⁹, προβαίνοντας σε διασταλτική ερμηνεία του όρου εργαζόμενοι, δέχεται πλέον σταθερά, ότι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης κατοχυρώνεται για όλο τον εργαζόμενο πληθυσμό.

γ. Προσφυγή σε ευρύτερες μορφές αλληλεγγύης

Στην παραδοσιακή της μορφή, η κοινωνική ασφάλιση, αποτελεί ένα θεσμό, ο οποίος παραγματοώνει μία εσωτερική αλληλεγγύη, μια αλληλεγγύη, δηλαδή, που περιχαρακώνεται μόνο στους εργαζομένους ή στα μέλη του ίδιου επαγγέλματος. Υπό αυτήν την οπτική, η κοινωνική ασφάλιση εκφράζει μία **justitia commutativa**, δηλαδή, χορηγεί παροχές ανάλογα με την ατομική συμβολή του καθενός. Εκείνοι που ασκούν μία επαγγελματική δραστηριότητα παραχωρούν μέρος του εισοδήματός τους υπερ εκείνων που αντιμετωπίζουν τις δυσμενείς οικονομικές συνέπειες ενός κινδύνου.

Από τη στιγμή, όμως, που σημειώνεται μία αναζωογόνηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με την ιδέα της κοινωνικής ασφάλειας, μία μετατόπιση του κέντρου βάρους από την αναπλήρωση του απωλεσθέντος μισθού στη διασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης, επιβάλλεται η προσφυγή σε ευρύτερες μορφές αλληλεγγύης. Η εκπλήρωση του διευρυμένου ρόλου της κοινωνικής ασφάλισης προϋποθέτει μία μεγαλύτερη συμμετοχή του Κράτους στη χρηματοδότηση του θεσμού. Μόνο με την απαγκίστρωση από τις εισφορές και την άντληση πόρων από τη φορολογία, μπορεί να εξελιχθεί η κοινωνική ασφάλιση. Βέβαια, η αρχή της τριμερούς

²⁹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2253/1976 ΕΔΚΑ ΙΗ σελ. 691. ΣτΕ 2747/1981 ΕΔΚΑ ΚΔ σελ. 271. ΣτΕ 2983/1989 ΕΔΚΑ ΛΒ σελ. 92 (υπάλληλος ΝΠΔΔ), ΣτΕ 2973/1991 ΕΔΚΑ ΛΔ σελ. 186 (δικηγόρος)

χρηματοδότησης³⁰ διατηρείται, ενώ η μεταβολή παρατηρείται στο βαθμό συμμετοχής των μερών. Η εξέλιξη αυτή σε ευρύτερα σχήματα προστασίας και η προσφυγή στη φορολογία αναπτύσσει μία αναδιανεμητική επίδραση (**justitia distributiva**), μια ανδιανομή προς όφελος των κατώτερων κοινωνικών τάξεων. Διαγράφοντας τη δυνατότητα μίας justitia distributiva, χωρίς βέβαια αυτή να υποκαταστήσει την αρχή της ατομικής συμβολής του καθενός, η αρχή του κοινωνικού κράτους συμβάλλει στην εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης σε σύστημα κατανομής του εθνικού πλούτου.

ΣΤ. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ

1. Γενικά

Η κοινωνική ασφάλιση δεν εμφανίζεται μόνο ως εκδήλωση του κοινωνικού κράτους. Το ισχύον Σύνταγμα την περιλαμβάνει ρητά στον κατάλογο των κοινωνικών δικαιωμάτων³¹. Αποκτά κατ' αυτόν τον τρόπο μία μείζονα βαρύτητα, μία προτεραιότητα σε σχέση με τους λοιπούς κοινωνικούς σκοπούς³².

Τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως η κοινωνική ασφάλιση, σε αντίθεση με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, χαρακτηρίζονται από μία αοριστία. Ο σχετικός της χαρακτήρας εκδηλώνεται ως προς τη *ratione temporis* (όχι άμεση, αλλά προοδευτική εφαρμογή), ως προς τη *ratione materie* (σεβασμός εν μέρει και όχι στο σύνολό τους) και ως προς τη *ratione personae* (προτεραιότητα υπέρ ορισμένων κοινωνικών ομάδων). Η αοριστία αυτή έχει την έννοια της ύπαρξης πληθώρας επιλογών, ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή προσαρμογή στα εκάστοτε κοινωνικο – οικονομικά δεδομένα. Τα εν λόγω θεμελιώδη δικαιώματα αποκτούν κατ' αυτόν τον τρόπο την αναγκαία ελαστικότητα για την αντιμετώπιση των προκύπτουσών αναγκών.

2. Πού οφείλεται ο ρευστός της χαρακτήρας;

Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, όπως και όλα τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν μέσα αναδιανομής του εισοδήματος. Ως εκ τούτου συναρτώνται άμεσα από την κοινωνική δύναμη μίας συγκεκριμένης εποχής. Πρόκειται για ένα δικαίωμα δυναμικό, που απαιτεί μία αναπροσαρμογή στο

³⁰ Εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών – κρατική συμμετοχή

³¹ Η απαρίθμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα δεν είναι εξαντλητική. Εκείνα που δεν διακηρύσσονται ρητώς καλύπτονται από την αρχή του κοινωνικού κράτους.

³² Για τη διεύρυνση των σκοπών του κράτους βλ. Α. Σβώλο, Η αναγκαστική απαλλοτρίωσις προς αποκατάστασιν ακτημόνων γεωργών υπό συνταγματικήν και οικονομικήν άποψιν, στο Νομικά Μελέται, τ. Β'. Αθήνα 1958, σ. 98 επ.

διηκεές³³. Εξαιτίας του δυναμικού αυτού στοιχείου του δικαιώματος, αναγνωρίζεται ευρύτατη ρυθμιστική εξουσία στον κοινό νομοθέτη, όπως άλλωστε προκύπτει και από την ίδια τη συνταγματική διάταξη. Αυτή η αστάθεια και ευλιγισία υπαγορεύονται από τη μέριμνα για τη διασφάλιση της οντότητας του θεσμού – της οικονομικής του δηλαδή ικανότητας για χορήγηση παροχών – και από τη φροντίδα κάλυψης νέων αναγκών. Το περιεχόμενό της δεν είναι δεδομένο, αλλά εξαρτάται τόσο από τις δημογραφικές μεταβολές όσο και από την οικονομική εξέλιξη. Συγκεκριμένα:

Η πορεία της κοινωνικής ασφάλισης στο χρόνο προϋποθέτει έναν ενεργό σύνδεσμο της μίας γενιάς με την προηγούμενη, με την έννοια ότι ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός της χώρας καταβάλλει εισφορές με τις οποίες πληρώνονται οι συντάξεις και οι άλλες παροχές. Η χρηματοδότηση δηλαδή των κοινωνικών παροχών εδραιώνεται σε ένα διανεμητικό σύστημα (pay as you go system), σύμφωνα με το οποίο οι συγκεντρωθείσες εισφορές καλύπτουν αμέσως τις δαπάνες από τη χορήγηση των παροχών³⁴. Κάθε μία γενιά αναλαμβάνει να φέρει το οικονομικό βάρος της προηγούμενης και, με τη σειρά της, είναι αποδέκτης παροχών που χρηματοδοτούνται από την επόμενη. Η σχέση, συνεπώς ανάμεσα στον οικονομικά ενεργό και μη ενεργό πληθυσμό είναι θεμελιώδης, καθώς σε αυτήν στηρίζεται ο όλος θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης. Όταν αυξάνει ο αριθμός των απασχολούμενων, άρα και εκείνων που συνεισφέρουν, είναι δυνατόν να μειωθεί το ύψος των εισφορών. Αντιθέτως, η ενδεχόμενη μείωση του αριθμού των απασχολούμενων δυσχεραίνει την ανεύρεση των αναγκαίων πόρων για την οικονομική υποστήριξη του συστήματος. Παρατηρούμε, εν κατακλείδι, ότι το σύστημα αυτό, που εδραιώνεται σε μία διαγενεϊκή αναδιανομή του εισοδήματος, είναι ευαίσθητο σε δημογραφικούς κλυδωνισμούς.

Πρέπει ακόμη να σημειωθεί, ότι, μολονότι η κοινωνική ασφάλιση ως κοινωνικό δικαίωμα σημαίνει μία θετική παροχή του κράτους προς τον πολίτη, εντούτοις, η πραγματοποίησή αυτή εξαρτάται από την ύπαρξη διαθέσιμων οικονομικών πόρων. Δεν πρόκειται για ένα «self – executing» δικαίωμα. Επιζητεί την νομοθετική παρέμβαση στο μέτρο των οικονομικών δυνατοτήτων του Κράτους.

Η σχέση ανάμεσα στο βαθμό της οικονομικής ανάπτυξης και την κοινωνική ασφάλιση είναι στενή. Η οικονομική προστασία εξερτάται από τους κανόνες της εθνικής οικονομίας. Η οικονομική κρίση δημιουργεί ελλείματα στους ασφαλιστικούς

³³ Βλ. σχετικά Γ. Λεβέντη, Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, ΝοΒ 25, σελ. 630

³⁴ βλ. Κ. Κρεμαλή, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα – Κομοτηνή, 1985 σελ. 133 - 134

φορείς λόγω μείωσης των εσόδων και αύξησης των εξόδων τους. Η δε αύξηση της ανεργίας αντιπροσωπεύει γαι την κοινωνική ασφάλιση μία σημαντική συρρίκνωση του όγκου των εισφορών, καθώς και μία μεγένθυση των δαπανών (επιδότηση ανέργων).

3. Το δικαίωμα για ασφάλιση θεμελιώνει ένα απόλυτο ή ένα σχετικό κοινωνικό κεκτημένο;

α. Ελληνική θεωρία

Στην ελληνική θεωρία γίνεται δεκτό, ότι το κοινωνικό δικαίωμα για ασφάλιση θεμελιώνει ένα σχετικό κοινωνικό κεκτημένο³⁵. Η υιοθέτηση αυτής της άποψης έχει την έννοια, ότι από τη στιγμή που ο κοινός νομοθέτης υλοποιήσει το περιεχόμενο ορισμένου κοινωνικού δικαιώματος εμποδίζεται πλέον να το καταργήσει ολοκληρωτικά και αυθαίρετα. Βέβαια, αναλόγως της διακύμανσης των οικονομικών του Κράτους έχει τη δυνατότητα να περιορίζει την παρεχόμενη κοινωνική προσφορά, όχι όμως και να την καταργεί. Η θεσπισμένη παροχή, όσο και αν μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με τις κρατικές δυνατότητες και τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες, δεν είναι επιδεκτική ολικής ανάκλησης. Αυτή η αντίληψη, άλλωστε, φρονούμε ότι συντάσσεται και προς το δυναμικό και διαχρονικό χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης ως συμβολαίου μεταξύ των γενεών, που στηρίζεται σε μεταβαλλόμενες παραμέτρους, όπως ήδη αναλύσαμε κατά την πορεία της παρούσας ανάπτυξης.

Ενόψει αυτών, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η θεωρία του «απολύτου κοινωνικού κεκτημένου»³⁶, κατά την οποία η κοινή κοινωνική νομοθεσία αποτελεί κάθε φορά ένα *minimum*, το οποίο επιδέχεται μόνο βελτίωση. Προς επίρρωσιν δε, των όσων αναπτύχθηκαν περί της αποδοχής της θεωρίας του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου και της απόρριψης εκείνης του απολύτου, παραβάουμε και την αντίληψη εκπροσώπου της θεωρίας³⁷, κατά την οποία η θεωρία περί απολύτου κοινωνικού κεκτημένου προσκρούει και στην νομική σημασία της αρχής του ρωμαϊκού δικαίου

³⁵ βλ. Χρυσόγονο Κ, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2^η έκδοση αναθεωρημένη, σελ. 528 επ., Δημήτρη Θ. Τσάτσο Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ, Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1988, σελ. 208, αρ. 9 επ.

³⁶ βλ. λ.χ. Παραράς, «Η ελευθερία της εργασίας και το δικαίωμα προς εργασία του άρθρου 22 παρ. 1 του Συντάγματος (ΣτΕ 458/1979)», ΤοΣ 1979, σ. 271

Ο Θεμιστοκλής Τσάτσο, στο έργο του «Το πρόβλημα της ερμηνείας εν τω Συνταγματικό Δικαίω», Ανάτυπο 1970, σ. 23 επ. ήταν ο πρώτος από τους Έλληνες συγγραφείς που διετύπωσε τη σκέψη, ότι ο νόμος που υλοποιεί κοινωνικές διατάξεις του Συντάγματος δεν επιδέχεται ούτε περιορισμό ούτε κατάργηση. Πρβλ. όμως και τις παρατηρήσεις του Κ. Μαυριά, Δικαιώματα του Ανθρώπου, σελ. 160 επ.

³⁷ Δημήτρη Θ. Τσάτσο Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π. υποσημ. 35

impossibile nulla obligatio est. Νομικές κατασκευές που έχουν ως λογική προϋπόθεση το αδύνατο είναι θνησιγενείς. Υποστηρίζει, περαιτέρω, ότι η εν λόγω αρχή παραγνωρίζει και μία σοβαρή διάσταση των κοινωνικών δικαιωμάτων, με την έννοια ότι δεν είναι πάντοτε εφικτή η σύμμετρη ικανοποίηση τους, καθώς ενδέχεται η ικανοποίηση ενός δικαιώματος να αποκλείει την ικανοποίηση ενός άλλου. Έτσι, λ.χ. η χωρίς περιορισμούς αναγνώριση του δικαιώματος απεργίας των γιατρών μπορεί να προσκρούει στην υποχρέωση της πολιτείας για προστασία της υγείας. Τέλος, υποστηρίζει μεταξύ άλλων ότι και από το ίδιο το Σύνταγμα μπορούν να αντληθούν επιχειρήματα εναντίον της θεωρίας του «απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου». Επισημαίνει ότι το άρθρο 26 του Συντάγματος, που καθορίζει ότι η νομοθετική εξουσία ασκείται από τη Βουλή και τα από αυτήν εξουσιοδοτημένα όργανα, αποτελεί το όριο της δικαστικής εξουσίας. Αυτό σημαίνει, πως αν θεωρηθεί το απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο ως δικαστικά επιδιώξιμο, τότε αφαιρείται από το νομοθέτη ύλη εμπίπτουσα στην δική του αρμοδιότητα. Εφόσον, μάλιστα, η ικανοποίηση των κοινωνικών αξιώσεων συνεπάγεται κατά κανόνα βάρη και δαπάνες εις βάρος του Δημοσίου, η νομοθετική πρωτοβουλία κατ' άρθρον 73 παρ. 3 ανήκει στην Κυβέρνηση και όχι στη Βουλή. Ο δε Γ. Δασκαλάκης³⁸, σημειώνει πως από το ίδιο το Σύνταγμα προκύπτει μία γενικότερη αρχή την οποία διατυπώνει ως εξής: «..μόνον ο κοινός νομοθέτης ευρίσκεται σε θέση να κρίνει κάθε φορά, ποιές κοινωνικές παροχές είναι δυνατές από την υπάρχουσα οικονομική πραγματικότητα, τί βάρη μπορεί να φέρει το Κράτος και ποιά θα πρέπει να είναι η ιεραρχία των δικαιούμενων προσώπων, εν σχέσει με τις υφιστάμενες ανάγκες και παροχές». Συναφής και η άποψη του Κ. Μαυριά³⁹, κατά τον οποίο το κράτος, όταν λαμβάνει μέτρα κοινωνικής πολιτικής, κρίνει κυριαρχικά, υπό την επιφύλαξη πάντα της αρχής της ισότητας, ως προς το ποιούς φορείς κοινωνικών δικαιωμάτων θα ενισχύσει και πώς.

Πρέπει στο σημείο αυτό να επισημανθεί, ότι η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να προβαίνει σε επιδείνωση του υφιστάμενου νομοθετικού καθεστώτος, γενομένης δεκτής της θεωρίας περί σχετικού κοινωνικού κεκτημένου του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να είναι αυθαίρετη. Αντιθέτως, θα πρέπει να δικαιολογείται από σοβαρούς λόγους οικονομικής δυσπραγίας των δημόσιων ασφαλιστικών φορέων και να μην οδηγήσει στην κατάργηση ή στην πλήρη αποδυνάμωση της ασφαλιστικής προστασίας.

³⁸ «Κοινωνικά Δικαιώματα», 1964, σελ. 19

³⁹ Βλ. ως άνω υποσημ. 36 παρ. 2, σελ. 194

Περαιτέρω, μία παρόμοια μεταρρύθμιση οφείλει να συνοδεύεται από ρυθμίσεις που προβλέπουν μία μεταβατική περίοδο, ώστε να διευκολύνεται η προσαρμογή των ασφαλισμένων και να μην ανατρέπονται αιφνιδίως οι δικαιολογημένες προσδοκίες τους.

Ο νομοθέτης που παραβλέπει υποχρέωση κοινωνικής παροχής ή περιορίζει την υπάρχουσα ελέγχεται δικαστικά, αν παραβίασε το Σύνταγμα. Ο δικαστικός έλεγχος παρεμβαίνει όταν η συγκεκριμένη νομοθετική επιλογή εμφανίζεται αυθαίρετη. Η κρίση του δικαστηρίου περιορίζεται όμως στη διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας, χωρίς να μπορεί η απόφασή του να διατυπώνει κριτήρια καθορισμού της κοινωνικής παροχής.

β. Ελληνική Νομολογία

Η νομολογία των εθνικών μας δικαστηρίων δεν φαίνεται να αποδέχεται την ύπαρξη αυτού του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου και των συναφών δεσμεύσεων του κοινού νομοθέτη.

Χαρακτηριστικά αναφέρουμε την υπ' αριθμ. 4358/1985 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία το Ανώτατο Δικαστήριο δέχτηκε ότι το άρθρο 22 παρ. 5 δεν θεσπίζει ευθέως αξίωση των εργαζομένων για ορισμένο είδος ή ορισμένη έκταση της ασφαλιστικής προστασίας, αλλά απλώς δημιουργεί υποχρέωση στον κοινό νομοθέτη, με γνώμονα την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, να προβεί στη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων ελεύθερα⁴⁰. Έχει επιπλέον κριθεί, ότι ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται να προβαίνει σε ρυθμίσεις του ύψους των συντάξεων (και προς τα κάτω) ύστερα από στάθμιση των υφιστάμενων συνθηκών, αλλά και ότι το συνταξιοδοτικό δικαίωμα κρίνεται καταρχήν με βάση το ισχύον, κατά τον χρόνο επέλευσης των ασφαλιστικών κινδύνων, νομοθετικό καθεστώς⁴¹. Επίσης, έχει γίνει δεκτό, ότι η μείωση των συντάξιμων αποδοχών δεν προσβάλλει κεκτημένο δικαίωμα του συνταξιούχου, επειδή τέτοιο δικαίωμα δεν αναγνωρίζεται στο δημόσιο δίκαιο⁴², και ότι στη δημοσίου δικαίου ασφαλιστική σχέση δεν ισχύει η αρχή του ιδιωτικού δικαίου *pacta sunt servanda*⁴³. Κατά συνέπεια, δεν αποκλείεται ο δυσμενέστερος αναδρομικός καθορισμός από το νομοθέτη νέων κανόνων για το ύψος της σύνταξης και η θέσπιση παραγραφής των σχετικών απαιτήσεων και κατάργησης των εκκρεμών

⁴⁰ Συναφείς είναι και οι ΣτΕ 4108/1976, ΤοΣ 1977 σελ. 321, ΣτΕ 1508/1982 και ΣτΕ 4481/1986

⁴¹ ΣτΕ 1166/1989, ΕλλΔνη 1991 σ. 397

⁴² ΕΣ 236/1991, ΔιΔικ 1991, σελ. 702

⁴³ ΣτΕ 1983/1991, ΔιΔικ 1992, σελ. 81

δικών⁴⁴. Επιπλέον, έχει γίνει δεκτό με την υπ' αριθμ. 1774/1993 απόφαση του ΣτΕ, ότι σε περίπτωση καθιέρωσης αυστηρότερων προϋποθέσεων για την απονομή της σύνταξης, δεν υποχρεούται ο νομοθέτης να θεσπίζει μεταβατικές διατάξεις για τους ασφαλισμένους εκείνους, που είχαν θεμελιώσει νωρίτερα δικαίωμα για ασφαλιστική παροχή, αλλά συνέχιζαν να εργάζονται, ή επρόκειτο να θεμελιώσουν το δικαίωμα στο άμεσο μέλλον.

γ. Νομολογία ΕΔΔΑ

Ως προς αυτό το ζήτημα, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και η σχετική νομολογία των οργάνων της επιφέρουν ουσιώδη μεταβολή των δεδομένων. Ήδη από τη δεκαετία του 1970 η Επιτροπή είχε 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 άρθρου 1 του πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, χωρίς πάντως να κατοχυρώνεται συγκεκριμένο ύψος σύνταξης, αλλά μόνο η απαγόρευση μιας καίριας μείωσής της.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) επιβεβαίωσε ότι οι κοινωνικοασφαλιστικές παροχές αποτελούν περιουσιακό αγαθό κατά την έννοια του άρθρου 1 ακόμη και όταν δεν θεμελιώνονται στην υποχρέωση καταβολής εισφορών⁴⁵. Μάλιστα, σε δύο πρόσφατες καταδικαστικές για την Ελλάδα αποφάσεις του, το Δικαστήριο έκρινε, ότι οι αξιώσεις για καταβολή συντάξεων προστατεύονται από το άρθρο 1 του Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και ότι αντίκειται σε αυτό η με νόμο παραγραφή αυτών των αξιώσεων και η κατάργηση εκκρεμών δικών.

⁴⁶Καθίσταται επομένως σαφές, ότι η απεριόριστη ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, που αναγνώριζε η ελληνική νομολογία σχετικά με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, να προβαίνει σε μείωση ή σε κατάργηση συνταξιοδοτικών παροχών, ακόμη και αναδρομικά, ή να καταργεί εκκρεμείς δίκες, δεν μπορεί να είναι πλέον ανεκτή.

Z. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΩΣ ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΓΓΥΗΣΗ

1. Γενικά

Το περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι μόνο ανοιχτό, ρευστό. Συγχρόνως εμφανίζεται και ως θεσμικά διαμορφωμένο, με την έννοια ότι αντανακλά

⁴⁴ ΣτΕ 2802/1991 ΔιΔικ 1992, σελ. 626, ΣτΕ 2677/1992 ΔιΔικ 1993, σελ. 1008

⁴⁵ Βλ. ΕΔΔΑ 16.9.1996, Gaygusuz, ΕΕΕυρΔ 1997, σελ. 795

⁴⁶ Βλ. ΕΔΔΑ 14.12.1996, Αντωνακόπουλος και λοιποί, ΕΕΕυρΔ 2001, σελ. 219, και ΕΔΔΑ 28.3.2000, Γεωργιάδης, ΕΕΕυρΔ 2001, σελ. 451

μία μορφή προστασίας θεσμικά αποκρυσταλλωμένη. Η θεσμική αυτή προσέγγιση της κοινωνικής ασφάλισης λειτουργεί, σε ένα βαθμό, ως φραγμός σε προσπάθειες του νομοθέτη να ανατρέψει την ιστορικά διαμορφωμένη τάξη. Δεν μπορούμε να προτάξουμε βέβαια τη μία έναντι της άλλης πλευράς της κοινωνικής ασφάλισης. Η κοινωνική ασφάλιση σκιαγραφείται ως θεσμός. Κατευθυντήρια ιδέα του θεσμού αποτελεί η αλληλεγγύη ανάμεσα στα μέλη μίας επαγγελματικής ή μίας ευρύτερης (εθνικής) κοινότητας. Όπως επισημαίνει εκπρόσωπος της θεωρίας⁴⁷, «αφ' ης έχουμε ιστορικάς γνώσεις, διάφοροι θεσμοί ποικίλης μορφής βοήθειας, ανάλογοι με τας οικονομικάς, πολιτικάς αλλά και θρησκευτικάς αντιλήψεις της εποχής εδημιουργήθησαν προς προστασίαν των παχόντων, ως μία εκδήλωσις του φυσικού αισθήματος της φιλαλληλίας. Το αίσθημα της βοήθειας προς τον πλησίον είναι έμφυτον, εις ον βαθμόν είναι έμφυτος και η οικογενειακή και κοινωνική συμβίωσις».

Η γένεση του θεσμού ξεκινά αμυδρά από ορισμένα κοινωνικά μορφώματα. Συγκεκριμένα, στις αρχές του 19^{ου} αιώνα, σε ένα καθεστώς άκρατου φιλελευθερισμού και εκβιομηχάνισης, όπου οι τεχνικές ατομικού χαρακτήρα (λ.χ. αποταμίευση) αδυνατούν να καλύψουν τους εργάτες από τους κοινωνικούς κινδύνους, αρχίζει η σύσταση ενώσεων με σκοπό την αλληλοβοήθεια των μελών τους. Τα ταμεία αυτά των εργαζομένων, αυτοδιοικούμενα και στηριζόμενα στις μικρές εισφορές των μελών τους αναπτύχθηκαν για να προσαπτεύσουν τους εργάτες κατά τις περιόδους γήρατος και ανικανότητας προς εγασία. Επειδή στην πορεία ήταν εμφανής η αδυναμία των ταμείων να δώσουν μία ικανοποιητική λύση στο κοινωνικό πρόβλημα, κατέστη αναγκαία η επέμβαση του κράτους, για να ενισχύσει τον εμβρυώδη ακόμη θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η παρέμβαση αυτή συνίσταται στην ανανέωση των προηγούμενων συλλογικών μορφών προστασίας (ιδιωτική ασφάλιση και αλληλοβοηθητικά ταμεία) και συνοδεύεται από μία συνεχώς αυξανόμενη παρουσία του Κράτους στη διαχείριση των ασφαλιστικών οργανισμών.

2. Οι βασικές αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης

Το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος εγγυάται το θεσμό της κοινωνική ασφάλισης, ενώ ταυτόχρονα εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να προχωρήσει σε νομοθετική ρύθμιση του θεσμού. Η συνταγματική προστασία καλύπτει την ουσία του θεσμού, τον πυρήνα του, τις βασικές έννοιες και αρχές του, όπως προέκυψαν από την καθιέρωσή του ως σήμερα, οι οποίες αναφέρονται στον τρόπο οργάνωσης, διοίκησης,

⁴⁷ Βλ. Χρ. Αγαλλόπουλο, Κοινωνικά Ασφαλίσεις, Αθήνα, 1955, σ. 1

χρηματοδότησης των ασφαλιστικών οργανισμών, στην έκταση των ασφαλιζόμενων κινδύνων και στις προϋποθέσεις των ασφαλιστικών παροχών. Στις βασικές αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης εμπίπτουν :

α) Η αρχή της αναλογίας εισφορών - παροχών.

Η εν λόγω αρχή απορρέει από τον συνδυασμό των άρθρων 22 παρ. 5 με το άρθρο 4 παρ. 1, που κατοχυρώνει την αρχή της ισότητας και συνιστά δέσμευση του κοινού νομοθέτη κατά τη διαμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος. Κατ' εφαρμογή αυτής, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων έχει κρίνει ότι δεν είναι συνταγματικά ανεκτό η ίδια χρηματική παροχή, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, να είναι μεγαλύτερη κατα το ποσό της για τους ασφαλισμένους που κατέβαλαν λιγότερες εισφορές, σε σύγκριση με εκείνους που κατέβαλαν περισσότερες για την κάλυψη συγκεκριμένου ασφαλιστικού κινδύνου. Επιπλέον, έχει θεωρηθεί ως αντισυνταγματική η επιβολή με νόμο ανώτατου ορίου στα παρεχόμενα από ασφαλιστικούς οργανισμούς βοήθημα, όταν αυτά έχουν αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα⁴⁸, εφόσον ένα τέτοιο όριο αποτελεί δυσμενή διάκριση σε βάρος όσων εργαζομένων έχουν υποβληθεί σε μεγαλύτερες εισφορές. Το συνταγματικώς ανεκτό του ανωτέτου ορίου εξαρτάται από παράγοντες από τους οποίους συνάγεται, ότι αίρεται ο αμιγώς ανταποδοτικός χαρακτήρας των παροχών. Ως τέτοιοι παράγοντες νοούνται ιδίως το ουσιώδες της συμβολής των κοινωνικών πόρων στο σχηματισμό του ασφαλιστικού κεφαλαίου, η ύπαρξη εισφορών των εργοδοτών διπλασίων τουλάχιστον των εισφορών των εργαζομένων⁴⁹, καθώς και η συμμετοχή, σε περίπτωση ανεπάρκειας του κεφαλαίου, του ΝΠΔΔ που απασχολεί τους ασφαλισμένους.⁵⁰

Πάντως, γίνεται δεκτό ότι ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίζει ευμενέστερη μεταχείριση, για λόγους κοινωνικής αλληλεγγύης, των οικονομικά ασθενέστερων ασφαλισμένων έναντι των οικονομικά ισχυρότερων, επιβαρύνοντας τους τελευταίους με μεγαλύτερες εισφορές ή θεσπίζοντας ανώτατα όρια παροχών. Μάλιστα, το

⁴⁸ Καταβάλλονται δηλαδή από ασφαλιστικό κεφάλαιο που σχηματίζεται από κρατήσεις σε βάρος των αποδοχών των εργαζομένων ή και από εργοδοτικές εισφορές, αλλά σε ύψος κάτω του διπλασίου των εισφορών των ασφαλισμένων. Ως προς την έννοια του ανταποδοτικού χαρακτήρα των εισφορών βλ. ΑΕΔ 9/1980. Η αντισυνταγματικότητα έχει κριθεί από πλήθος αποφάσεων. Βλ. ενδεικτικά Ολ ΣτΕ 540/1999 ΔτΑ 1999, σ. 981 με παρατηρήσεις Ξ. Κοντιάδη, ΣτΕ 2755/1999 ΤοΣ 1999, σ. 566, ΟλΣτΕ 548/1999, ΕλλΔνη 2000 σ. 1077, ΟΛΑΠ 32/1995 ΕλλΔνη 1996 σ. 580

⁴⁹ Βλ. ΑΕΔ 9/1980 ΕΔΚΑ ΚΓ, σελ. 46, ΣτΕ 1328/1992, ΕΔΚΑ ΛΔ, σελ. 504

⁵⁰ Βλ. ΣτΕ 3036/1992, ΕΔΚΑ ΛΕ σελ. 232, ΣτΕ 1615/1991, ΕΔΚΑ ΛΔ σελ. 174 επ.

Συμβούλιο της Επικρατείας⁵¹, κατά παρέκκλιση ως τώρα νομολογία του να εφαρμόζει κατά τρόπο άκαμπτο την εν λόγω αρχή, δέχτηκε ότι ο καθορισμός του ύψους της καταβαλλόμενης από τους ασφαλισμένους εισφοράς δεν εξαρτάται από τη δυνατότητα της απόλαυσης, εν όλω ή εν μέρει, ασφαλιστικής παροχής αντίστοιχης με το ύψος της εισφοράς. Επιπλέον, έχει δεχτεί, ότι δεν επιβάλλεται από τα άρθρα 4 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος να ορίζονται οι ασφαλιστικές παροχές και εισφορές με την ίδια βάση.⁵² Η διαφορετική βάση του υπολογισμού –συνήθως, η βάση υπολογισμού των εισφορών είναι ευρύτερη από εκείνη των παροχών- συνιστά επιβάρυνση για μία ομάδα ασφαλισμένων, πλην όμως αυτή είναι αναγκαία για την εξασφάλιση των πόρων εκείνων που ο νομοθέτης κρίνει απαραίτητους την εκπλήρωση των σκοπών των ασφαλιστικών φορέων⁵³.

Βέβαια, η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης - όπως διαμορφώνεται μέσα από το Σύνταγμα, με την κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους και την αναγνώριση της κοινωνικής ασφάλισης ως κοινωνικού δικαιώματος – δε δύναται να περιορίσει την ασφαλιστική αρχή της αναλογίας εισφορών παροχών. Σε ένα σύστημα στηριζόμενο κατεξοχήν στις εισφορές, θα πρέπει να διατηρείται κάποια αντιστοιχία μεταξύ του ύψους των εισφορών και του ποσού των παροχών. Δεν μπορούν να εξισωθούν οι ασφαλιστικές παροχές των υψηλόμισθων και των χαμηλόμισθων εργαζομένων. Άλλωστε, απόρροια της ισχύος της ασφαλιστικής αρχής αποτελεί η διατήρηση του ανταποδοτικού χαρακτήρα της εισφοράς. Πράγματι, παρά τη διεύρυνση του ρόλου της κοινωνικής ασφάλισης, η νομολογία δέχεται τον ανταποδοτικό χαρακτήρα των ασφαλιστικών εισφορών⁵⁴.

β) Η αρχή της κάλυψης των κυριότερων ασφαλιστικών κινδύνων

Γίνεται δεκτό από τη θεωρία⁵⁵, ως βασική αρχή του θεσμού, ότι καλύπτονται τουλάχιστον οι κυριότεροι ασφαλιστικοί κίνδυνοι, όπως το γήρας, η αναπηρία, ο θάνατος, η μητρότητα, το εργατικό ατύχημα, η εγκυμοσύνη, ο τοκετός, τους οποίους ο κοινός νομοθέτης κατά τη ρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να αγνοήσει. Η κάλυψη μάλιστα, των ως άνω κινδύνων δημιουργεί αντίστοιχα

⁵¹ Ολ ΣτΕ 3519/1992 ΕλλΔνη 1993 σ. 845. Σχετική είναι και η ΔιοικΕφαθ 4119/1998 ΔιΔικ 1999, σ. 396

⁵² Βλ. ΣτΕ 2964/1989, ΔΕΝ 46, σελ. 793, ΣτΕ Ολομ. 2263/1982, ΤοΣ 1983 σελ. 57, Τριμ.Διοικ.Πρ.Αθ 6367/1990, ΔΕΝ 47, σελ. 1076

⁵³ Βλ. ΣτΕ 615/1991 ΕΔΚΑ ΛΓ, σελ. 689, ΣτΕ 3552/1990, ΕΔΚΑ ΛΒ, σελ. 551

⁵⁴ Βλ. σχετικά ΣτΕ 4648/1988, ΔιΔικ 1989, σελ. 569 επ., Ολομ. ΣτΕ 1047/1975, ΝοΒ 24 σελ. 72

⁵⁵ Βλ. Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ 1976, σ. 174 – 175, Κώστα Χ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2^η Έκδοση Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, σελ. 534

κοινωνικά δικαιώματα⁵⁶. Λόγω της μακράς καθιέρωσής τους – τόσο στη χώρα μας όσο και στον εξωελληνικό χώρο- τα εν λόγω δικαιώματα ανήκουν στο βασικό περιεχόμενο του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και ο νομοθέτης δεν μπορεί να τα καταργήσει. Με κατάργηση ισοδυναμεί και η θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη τέτοιων προϋποθέσεων ώστε η γένεση ή η άσκησή τους να είναι ουσιαστικά αδύνατη. Στη νομολογία⁵⁷ δεν γίνεται λόγος για βασική αρχή, αλλά απλώς για «γενικότερο πολιτειακό και κοινωνικό συμφέρον», το οποίο επιτάσσει την κατά το δυνατόν καθολική και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων.

γ) Αρχή της καθολικότητας της κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού

Λαμβανομένης υπόψη της νομοθετικής εξέλιξης της κοινωνικής ασφάλισης – ιδιαίτερα μετά την κάλυψη του αγροτικού πληθυσμού και τη γενίκευση της ασφάλισης στο ΙΚΑ (άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 1305/1982), θα μπορούσαμε να συναγάγουμε από ως βασική αρχή του θεσμού την καθολικότητα της κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού. Σύμφωνα δε με την αρχή της πληρότητας στην ασφαλιστική κάλυψη⁵⁸, δεν είναι δυνατόν να υπάρξει εργαζόμενος χωρίς ασφαλιστική κάλυψη. Η ισχύς της εν λόγω αρχής επιβεβαιώνεται εξάλλου και παό τη νομολογία : «δια του άρθρου 22 παρ. 4 (νυν 5) κατοχυρούται ο θεσμός της κοινωνικής ασφαλίσεως, εν τη εννοία, ότι θεσπίζεται η υποχρέωσις ασφαλιστικής καλύψεως του εργαζομένου πληθυσμού⁵⁹». Ας επαναλάβουμε στο σημείο αυτό και την διαπίστωση, ότι ο όρος «εργαζόμενος» δεν περιορίζεται μόνο σε εκείνον που παρέχει εξαρτημένη εργασία, αλλά γίνεται δεκτός με το μεγαλύτερο δυνατό εύρος. Ακόμη και οι ανήλικοι, εκτός από τα ειδικά κοινωνικά δικαιώματα που τους έχουν αναγνωριστεί, απολαμβάνουν και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση.

Πρέπει τέλος να γίνει δεκτό, ότι τα κοινωνικά δικαιώματα, με βάση το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, κατοχυρώνονται και υπέρ των αλλοδαπών που διαμένουν και εργάζονται νομίμως στην Ελλάδα⁶⁰.

δ) Αρχή της ασφαλιστικής κάλυψης των έμμεσα ασφαλισμένων

Στην ελάχιστη προστασία του θεσμού περιλαμβάνεται και το δικαίωμα για ασφαλιστική προστασία των έμμεσα ασφαλισμένων, των προσώπων δηλαδή εκείνων

⁵⁶ Πολλά από αυτά προβλέπονται και από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη.

⁵⁷ ΣτΕ 832/1985, ΤοΣ 1986, σ. 94

⁵⁸ Βλ. Γ. Λεβέντη, Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, ΝοΒ 25, σελ. 631

⁵⁹ Βλ. ΣτΕ 2253/1976, ΝοΒ 25, σελ. 605, ΣτΕ 141/1981, ΕΔΚΑ ΚΓ. Σελ. 142, ΤριμΔιοικΠρΑθ 4699/1990, ΕΔΚΑ ΛΓ, σελ. 121

⁶⁰ Την άποψη αυτή συμμαρτίζεται ο Κ. Κρεμαλής στο έργο του «Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια», Αθήνα, 1991 σελ. 178. Βλ. αντίθετα Εφ.Πειραιά 459/1988, ΤοΣ 1988, σελ. 346

που συνδέονται με τον άμεσα ασφαλισμένο (εργαζόμενο) με συγγένεια ορισμένου βαθμού ή γάμο⁶¹.

ε) Ο δημόσιος και υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης

Κατά κανόνα, ανάμεσα στους ασφαλισμένους και τους ασφαλιστικούς φορείς, που στην πλειονότητα αποτελούν ΝΠΔΔ, δημιουργείται ex lege έννομη σχέση δημοσίου δικαίου. Πράγματι, η κοινωνικο – ασφαλιστική σχέση έχει ως έρεισμα το νόμο και ειδικότερα ανήκει στο δημόσιο δίκαιο, αφού θεμελιώνει μία σειρά από δημόσια δικαιώματα και υποχρεώσεις⁶². Υποχρεωτικότητα σημαίνει, ότι ιδρύεται αναγκαστικά μία έννομη σχέση, χωρίς να ασκούν καμία επιρροή οι τυχόν αντίθετες βουλήσεις, ενέργειες ή παραλείψεις των ενδιαφερομένων. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας αναλύεται σε υποχρεωτικότητα σύναψης, μερών και περιεχομένου. Η έννομη σχέση της κοινωνικής ασφάλισης συνδέει εκ του νόμου τον εργαζόμενο με τον ασφαλιστικό φορέα και έχει ένα ορισμένο κανονιστικό περιεχόμενο. Ο Ν. 2084/1992 στο άρθρο 1 επιβεβαίωσε την αρχή της υποχρεωτικότητας, ορίζοντας ότι «η ασφάλιση στους οικείους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και το Δημόσιο είναι υποχρεωτική και καταλαμβάνει τα πρόσωπα κατά τη διάρκεια απασχόλησής τους , επιφυλασσομένων των διατάξεων περί προαιρετικής ασφάλισης». Τέλος, αξίζει να αναφερθεί, ότι η υποχρεωτικότητα δεν περιορίζεται στην υπαγωγή στην ασφάλιση ενός φορέα. Ο κοινός νομοθέτης έχει την ευχέρεια, ανάλογα με το επίπεδο της παρεχόμενης προστασίας, να απαγορεύσει ή όχι την υποχρεωτική υπαγωγή στην ασφάλιση περισσότερων του ενός φορέων.

στ) Οργανωτικές Αρχές

Όσον αφορά τις οργανωτικές δομές, ο νομοθέτης είναι, καταρχήν, ελεύθερος να επιλέξει ανάμεσα σε δύο βασικά μοντέλα : ανάμεσα σε ένα σύστημα ενιαίου φορέα για ολόκληρο τον πληθυσμό και ένα σύστημα πολλαπλών φορέων για τις επιμέρους επαγγελματικές ομάδες⁶³. Πιο συγκεκριμένα, το ενιαίο σύστημα λειτουργεί με τη μορφή κρατικής υπηρεσίας ή αποκεντρωμένου κρατικού οργανισμού, αντλεί τους πόρους του από τη φορολογία και παρέχει καθολική και ομοιόμορφη προστασία (σύστημα τύπου Beveridge). Από την άλλη πλευρά το σύστημα των πολλαπλών

⁶¹ Βλ. Γ. Λεβέντη, Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, ΝοΒ 25 , σελ. 631, ο οποίος δέχεται πως τα δικαιώματα των έμμεσα ασφαλισμένων, θεωρούμενα κάτω από το φως της διάταξης του άρθρου 21 του Συντάγματος, δεν πρέπει να χαρακτηρίζονται ως παρεπόμενα. Βλ. επίσης και Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα προστασίας της υγείας, Αθήνα, 1987, σελ. 101 επ.

⁶² Βλ. Κ. Κρεμαλή, Η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων,

⁶³ Για τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα αυτών των δύο συστημάτων οργάνωσης βλ. Κ. Κρεμαλή, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ό.π. σελ. 67 επ.

φορέων παρουσιάζεται συνήθως με τα εξής χαρακτηριστικά γνωρίσματα: περισσότεροι αυτοδιοικούμενοι φορείς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, που υπόκεινται στον έλεγχο του Κράτους, χρηματοδοτούνται από εισφορές και χορηγούν παροχές σε πρόσωπα που ασκούν μία επαγγελματική δραστηριότητα, καθώς και στην οικογένειές τους (σύστημα τύπου Bismarck). Το ως άνω εναλλακτικό σχήμα οργάνωσης της κοινωνικής ασφάλειας (κρατική υπηρεσία ή πολλαπλότητα φορέων) διαφαίνεται και στη ΔΣΕ η 102. Η σύμβαση αυτή επιδεικνύει μία ελαστικότητα ως προς τα οργανωτικά ζητήματα εγκαταλείποντας στα ίδια τα κράτη – μέλη την επιλογή του οργανωτικού μοντέλου.

Στην Ελλάδα, η ιστορική παράδοση ανήκει, κατά κύριο λόγο, στην πολλαπλότητα των φορέων⁶⁴. Υποστηρίζεται στη θεωρία η άποψη, ότι η οργανωτική αυτή δομή οδηγεί σε ανισότητες στην παρεχόμενη ασφαλιστική κάλυψη, γεγονός που δεν συμβιβάζεται τόσο με τις επιταγές του άρθρου 21 παρ. 3, που αφορά την χωρίς διακρίσεις προστασία του γήρατος και της αναπηρίας, όσο και με τη γενική αρχή της ισότητας. Η νομολογία, όμως, δέχεται, ότι η ανάθεση της ασφαλιστικής προστασίας σε διάφορους ασφαλιστικούς φορείς δικαιολογείται από τη διαφορά συνθηκών εργασίας των ασφαλισμένων και την οργάνωση των εργοδοτικών επιχειρήσεων και δεν αντίκειται στα άρθρα 4 παρ. 1, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος⁶⁵. Μπορούμε να συμπεριλάβουμε στον πυρήνα του άρθρου 22 παρ. 5 τις εξής οργανωτικές αρχές : α. την κρατική παρέμβαση, β. την αρχή της συμμετοχής του Κράτους στη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών φορέων, γ. την αυτοδιοίκηση των φορέων και δ. τη συμμετοχή των ασφαλισμένων.

i. Η αρχή της κρατικής παρέμβασης

Ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, εξαιτίας της αναμφισβήτητης σπουδαιότητάς του την σύγχρονη κοινωνία, λειτουργεί με τη μεσολάβηση και τη γενική ευθύνη του Κράτους⁶⁶. Η ΔΣΕ αρ. 102 περιέχει δύο διατάξεις οι οποίες αναδεικνύουν τον πρωτεύοντα ρόλο του Κράτους στη διαχείριση του θεσμού. Σύμφωνα με το άρθρο 71 παρ. 3, το Κράτος πρέπει να αναλάβει την ευθύνη για τη χορήγηση των παροχών με σκοπό να διασφαλίσει τους στόχους που εξυπηρετεί ο

⁶⁴ βλ. Κ. Κρεμαλή, Δικαιον Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ό.π. σελ. 70

⁶⁵ βλ. ΣτΕ 2805/1991 ΕΔΔ 1992, σελ. 605

⁶⁶ Όπως ορθά επισημαίνει ο Α. Στεργίου, στο έργο του «Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης», σελ. 354 υποσ. 613, η κοινωνική ασφάλιση στο σύγχρονο κοινωνικό κράτος επιτελεί έργο δημόσιας υπηρεσίας (service public). Η αναγωγή της κοινωνικής ασφάλισης σε δημόσια υπηρεσία δικαιολογεί μία ευρεία κρατική παρέμβαση, ακόμη και αν πρόκειται για ιδιωτικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς.

θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης. Σύμφωνα δε με το άρθρο 72 παρ. 2 το Κράτος (δηλαδή το συμβαλλόμενο στη ΔΣΕ) αναλαμβάνει την ευθύνη για την χρηστή διοίκηση των οργανισμών που συμβάλλουν στην εφαρμογή της σύμβασης⁶⁷.

Η κρατική μέριμνα εκδηλώνεται με τις εξής μορφές: είτε ως επέμβαση για την ορθολογική και αποτελεσματική οργάνωση των δομών του θεσμού είτε ως έλεγχος της λειτουργίας του. Στη χώρα μας η παρέμβαση του Κράτους στη διοίκηση και λειτουργία του θεσμού υπήρξε ιδιαίτερος έντονη. Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί οργανώνονται κυρίως με τη μορφή Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ).⁶⁸ Ως οργανισμοί με αυτήν την μορφή εξυπηρετούν τον ειδικό κρατικό σκοπό που τους έχει ανατεθεί (αρχή της ειδικότητας), διέπονται από περιουσιακή αυτοτέλεια,⁶⁹ ενώ απασχολούν δικούς τους υπαλλήλους. Εντούτοις, παρά το χαρακτηρισμό τους τυπικά ως αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί λόγω της χωριστής νομικής προσωπικότητάς τους, ο βαθμός της ουσιαστικής αυτοδιοίκησης παραμένει επιφανειακός, καθώς οι ασφαλιστικοί φορείς υπάγονται σε έναν αυστηρό κρατικό έλεγχο των ενεργειών τους, ο οποίος μειώνει σημαντικά τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια.⁷⁰

ii. Η αρχή της συμμετοχής του Κράτους στη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών φορέων

Λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους από τους οποίους αποσκοπεί να προστατεύσει το άτομο η κοινωνική ασφάλιση, όπως ιδίως το γήρας και η αναπηρία, που οφείλουν να αποτελούν αντικείμενο ειδικών μέτρων εκ μέρους της Πολιτείας, κατά ρητή συνταγματική επιταγή (άρθρο 21 παρ. 2,3 και 6), σε συνδυασμό με το άρθρο 22 παρ. 5, μπορεί να συναχθεί υποχρέωση του Κράτους να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών οργανισμών, προβλέποντας ορισμένο ειδικό κονδύλιο στον ετήσιο προϋπολογισμό. Μάλιστα, ο κοινός νομοθέτης, ανταποκρινόμενος στην υποχρέωση αυτή, προέβη στη θέσπιση του νόμου 2084/1992, με τον οποίο επιμερίζεται το βάρος της χρηματοδότησης της κύριας ασφάλισης και

⁶⁷ Συναφής είναι και η διάταξη 70 παρ. 3 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας, που ορίζει ότι το Κράτος μέλος αναλαμβάνει τη γενική ευθύνη απέναντι σε όλους τους ασφαλιστικούς οργανισμούς.

⁶⁸ Πρβλ. ΣτΕ 5024/1987 ΕΔΚΑ Λ, σελ. 234, που υπογραμμίζει ότι ο νόμος οφείλει να καθιστά φορέα της κοινωνικής ασφάλισης το Κράτος ή ΝΠΔΔ, που και αυτά είναι δημόσιες υπηρεσίες, αλλά καθ' ύλην αποκεντρωμένες.

⁶⁹ Βλ. Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, σελ. 365

⁷⁰ Τα ζητήματα στα οποία μπορεί να αποφασίζει μόνη της η Διοίκηση ενός οργανισμού είναι ελάχιστα. Όπως επισημαίνει ο Α. Τάχος στο έργο του Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 208, τα ΝΠΔΔ δεν απολαμβάνουν αυτονομία, δεν θέτουν κανόνες δικαίου πρωτογενώς.

ασθένειας μισθωτών, ανάμεσα σε εργαζόμενους, εργοδότες και κράτος, σύμφωνα με τη σχέση 2/9, 4/9, 3/9. Επιπλέον, η διάταξη του άρθρου 68 του εν λόγω νόμου προβλέπει την κάλυψη προνοιακών παροχών των ασφαλιστικών φορέων, καθώς και επιβαρύνσεων λόγω μείωσης των εισφορών, από τον κρατικό προϋπολογισμό.

iii. Η αυτοδιοίκηση των ασφαλιστικών οργανισμών

Υποστηρίζεται στη θεωρία⁷¹, ότι στις βασικές αρχές του θεσμού εμπίπτει και η αυτοδιοίκηση των φορέων της κοινωνικής ασφάλισης⁷². Ωστόσο, όπως αναλύθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, αυτή δεν κατοχυρώνεται στην ίδια έκταση με τη ρητά προβλεπόμενη από το Σύνταγμα καθ' ύλην ή κατά τόπον αυτοδιοίκηση συγκεκριμένων ΝΠΔΔ (όπως λ.χ. ΑΕΙ και ΟΤΑ, στα άρθρα 16 παρ. 5 και 102 αντίστοιχα). Πράγματι, η διαχειριστική εξάρτηση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης από την κρατική εξουσία αφήνει ελάχιστα και ασήμαντα ζητήματα στην αρμοδιότητα της διοίκησης ενός φορέα. Συνεπώς, αν εμμείνουμε στην ιστορική διαμόρφωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, θα πρέπει αναγκαία να δεχθούμε, ότι η αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται επιφανειακά, τύποις. Θα πρέπει ο νομοθέτης, σεβόμενος τις αρχές που συνδέονται με το νομικό ένδυμα που υιοθέτησε, να ενισχύσει την ουσιαστική αυτοδιοίκηση των ασφαλιστικών φορέων, εφόσον δεν διαφαίνεται η επιθυμία του να μετατραπούν οι φορείς αυτοί σε κρατικές υπηρεσίες.

Σύμφωνα, δε, με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εκεί όπου ο νόμος καθιερώνει την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση και ειδικότερα θεσπίζει υποχρεωτική καταβολή ασφαλιστικής εισφοράς, είτε από τον εργαζόμενο είτε από τον εργοδότη, οφείλει να καθιστά φορέα της μόνο το Κράτος ή ΝΠΔΔ⁷³. Η παραδοχή αυτή δεν αποκλείει, ωστόσο, τη δυνατότητα ύπαρξης προαιρετικής ασφάλισης είτε σε αλληλοβοηθητικά ταμεία, ειδικούς λογαριασμούς είτε σε ιδιωτικές επιχειρήσεις κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Στην περίπτωση βέβαια αυτή το συνταγματικό έρεισμα της ασφάλισης διαφέρει. Έτσι, στην περίπτωση των αλληλοβοηθητικών ταμείων και των ειδικών λογαριασμών συνταγματική βάση αποτελεί το άρθρο 12 παρ. 1-3 του Συντάγματος, ενώ στην περίπτωση των κερδοσκοπικών εταιριών το άρθρο 5 παρ. 1

⁷¹ Ξ. Κοντιάδης, Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα, 1997 σ. 453

⁷² Σχετική και η 2735/1995 ΤριμΔιοικΠρΘες/κης, Αρμ. 1996, σελ. 641, η οποία έκρινε ότι αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 η αφαίρεση με νόμο από τα ασφαλιστικά όργανα της εξουσίας να προβούν σε αποφασιστική ουσιαστική κρίση για το αν πληρούνται ή όχι οι προϋποθέσεις της ασφαλιστικής αναπηρίας, καθώς η δυνατότητα αυτή εμπίπτει στο ουσιώδες περιεχόμενο του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

⁷³ ΣτΕ Ολ 5024/1987, ΤοΣ 1988, σελ. 348, ΑΕΔ 87/1997, ΔιΔικ 1999, 115. Πρβλ. εντούτοις αντίθετες παρατηρήσεις του Σ.Φλογαϊτή, Η απόφαση 5024/1987, Κριτ.Επιθ. 1/1994, σελ. 231 επ.

του Συντάγματος, που κατοχυρώνει την οικονομική ελευθερία, καθώς και το άρθρο 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που αφορούν την προστασία της περιουσίας.

Στις τελευταίες αυτές μορφές ασφάλισης, είναι ευνόητο ότι οι περιορισμοί της ρυθμιστικής εξουσίας του νομοθέτη είναι ευρύτεροι, συγκριτικά με τον χώρο της κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο, ο Άρειος Πάγος δέχεται, ότι το άρθρο 22 παρ. 5 επιτρέπει στο νομοθέτη να ρυθμίσει όλα τα σχετικά θέματα, χωρίς καμία διάκριση μεταξύ προαιρετικής και υποχρεωτικής ασφάλισης, δίνοντάς του μάλιστα τη δυνατότητα να επεμβαίνει στις συμφωνίες μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, που αποτελούν τη βάση της λειτουργίας της προαιρετικής ασφάλισης, και να τροποποιεί τους όρους τους.

iv. Η αρχή της συμμετοχής των ασφαλισμένων στη διοίκηση των ασφαλιστικών φορέων

Η εν λόγω αρχή έχει καθιερωθεί προς όφελος κυρίως της διαφάνειας και του ελέγχου της διαχείρισης των ασφαλιστικών οργανισμών⁷⁴, και είναι μάλιστα αναγνωρισμένη και κατοχυρωμένη με διεθνείς συμβάσεις, όπως με τις 128/1967⁷⁵, την ΔΣΕ 102 (άρθρο 72 παρ. 1), τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας (άρθρο 71 παρ. 1). Έχει την έννοια ότι στα Διοικητικά Συμβούλια των ασφαλιστικών οργανισμών πρέπει να συμμετέχουν εκπρόσωποι των εργαζομένων, συνταξιούχων ή και των εργοδοτών τους. Ο Έλληνας νομοθέτης και οι διεθνείς συμβάσεις που κυρώθηκαν από τη χώρα μας καθιερώνουν καταρχήν τη συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων και συνταξιούχων στα διοικητικά συμβούλια των ασφαλιστικών οργανισμών. Ως προς δε τη συμμετοχή εκπροσώπων των εργοδοτών και των δημοσίων αρχών, αυτή για τον εθνική νομοθέτη είναι δυνατή. Η ιστορική παράδοση στη χώρα μας διέπλεσε τη συμμετοχή με τη μορφή της τριμερούς συνεργασίας των ασφαλισμένων, των εργοδοτών και του Κράτους.

Η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με αυτήν του άρθρου 5 παρ. 1. Το δικαίωμα στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας είναι κρίσιμο, καθώς αφορά πρώτιστα τα όργανα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων με καίρια επιρροή στη ζωή των ενδιαφερομένων (εργαζομένων και συνταξιούχων). Η αξίωση αυτή συμμετοχής των ασφαλισμένων δεν μπορεί να φτάσει ως την υποκατάσταση της δημοκρατικής αρχής με το

⁷⁴ βλ. Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ 1976, σ. 173 – 174.

⁷⁵ Βλ. Πετρόγλου, Δίκαιον Κοινωνικής Ασφάλισης, τόμος Β' σελ. 674

«κλασσικό» θεσμικό περιεχόμενό της, όπως αυτό εκφράζεται μέσα από την πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης. Συνεπώς, από το συνδυασμό των άρθρων 22 παρ. 5 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος και ενόψει της δημοκρατικής αρχής, γίνεται δεκτό ότι προστατεύεται η απλή και όχι πλειοψηφική συμμετοχή των ασφαλισμένων στη διοίκηση των ασφαλιστικών φορέων.

3. Το άρθρο 22 παρ. 5 γεννά αγωγήμη αξίωση;

Πρέπει να σημειώσουμε εν προκειμένω, ότι η θεσμική προσέγγιση της κοινωνικής ασφάλισης δεν σημαίνει ότι από την διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 δεν δημιουργούνται αγωγήμες αξιώσεις για τα άτομα. Όπως ήδη αναφέραμε, το εν λόγω άρθρο έχει και μία υποκειμενική διάσταση, όπως και κάθε συνταγματικό δικαίωμα, η οποία ενεργοποιείται όταν προσβάλλεται ουσιωδώς η θεσμική πλευρά της κοινωνικής ασφάλισης. Εφόσον η προσβολή του πυρήνα οδηγεί σε στέρηση ή παρεμβολή σοβαρών δυσκολιών στην στην απόλαυση της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας, είναι δυνατόν να προσφύγει κανείς στο δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας. Στα πλαίσια αυτού αναβιώνει η προγενέστερη συνταγματική ρύθμιση, εφόσον παραμεριστεί η υφιστάμενη ως αντισυνταγματική. Δεν υπάρχει δηλαδή κενό δικαίου. Βέβαια, δεν μπορεί να θεμελιωθεί αγωγήμη αξίωση του ατόμου κατά του Κράτους για καθορισμένη κατά το είδος και τη διάρκειά της παροχή. Αγωγήμη αξίωση για συγκεκριμένη ασφαλιστική παροχή θεμελιώνεται αν η μη χορήγηση, ή η χορήγηση με περιορισμούς και προϋποθέσεις, της παροχής αυτής σε κατηγορία ασφαλισμένων προσκρούει στην αρχή της ισότητας.

Η. ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

1. Υποχρέωση σεβασμού του πυρήνα του θεσμού

Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να διατηρήσει τη βιωσιμότητά του και τη λειτουργικότητά του, οφείλει να αναπροσαρμόζεται στη σύγχρονη πραγματικότητα. Το 22 παρ. 5 υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη να προσαρμόζει το περιεχόμενο του θεσμού στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Ειδικότερα, η νομοθετική ρύθμιση της ασφαλιστικής σχέσης δεν σημαίνει για τους ασφαλισμένους συνεχή βελτίωση της προβλεπόμενης προστασίας. Ο νομοθέτης, γενομένης δεκτής της θετικής του υποχρέωσης για προαγωγή του θεσμού, υποχρεούται να επεκτείνει τα μέτρα προστασίας, στο μέτρο που οι όροι ανάπτυξης του θεσμού προσφέρονται για μία τέτοια εξέλιξη. Ο όρος προαγωγή δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως ανασχετικός παράγοντας σε τυχόν απόπειρες οπισθοδρόμησης, μείωσης της ασφαλιστικής προστασίας. Η ενδεχόμενη ασφαλιστική οπισθοδρόμηση

ενδέχεται να λάβει ποικίλες μορφές. Μπορεί να εκδηλωθεί ως μείωση των παροχών, ως μεταβολή επί το δυσμενέστερο των απαιτούμενων προϋποθέσεων (π.χ. αύξηση χρόνου ασφάλισης, ορίου συνταξιοδότησης κ.ά.), ή και ως συμμετοχή σε δαπάνες περίθαλψης.

Εντούτοις, η ευχέρεια ανάκλησης της παρεχόμενης προστασίας δεν είναι απεριόριστη. Οπωσδήποτε, η μείωση δεν μπορεί να προσβάλλει το ελάχιστο πριεχόμενο του θεσμού. Από το 22 παρ. 5 του Συντάγματος απορρέει σε βάρος του νομοθέτη μία αρνητική υποχρέωση σεβασμού της ουσίας του θεσμού. Η υποχρέωση αυτή συνδέεται με τη φύση της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμικής εγγύησης. Σε περίπτωση που η νομοθετική ρύθμιση θίγει τον πυρήνα του θεσμού, τότε είναι αντισυνταγματική λόγω αντίθεσής της στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Κατά τα λοιπά, εφόσον δεν θίγεται η ουσία του θεσμού, ο κοινός νομοθέτης είναι ελεύθερος να ρυθμίζει την ασφαλιστική σχέση σύμφωνα με τα εκάστοτε οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα. Στο σημείο αυτό, παρατηρούμε ότι η άποψη αυτή που θεμελιώνεται στη φύση της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμικής εγγύησης καταλήγει στο ίδιο αποτέλεσμα με αυτό της θεωρίας περί σχετικού κοινωνικού κεκτημένου, όπως την αναλύσαμε ανωτέρω. Σύμφωνα με την τελευταία, γίνεται δεκτό, ότι η θεσπισμένη παροχή, όσο και αν μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με τις κρατικές δυνατότητες και τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες, δεν είναι επιδεκτική ολικής ανάκλησης.

2. Αρχή της ισότητας

Με την υπ' αριθμ. 2253/1976 απόφαση του Α' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας γίνεται για πρώτη φορά από το Δικαστήριο αυτό ερμηνεία και εφαρμογή των σχετικών με την κοινωνική ασφάλιση διατάξεων του Συντάγματος. Στη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 το ΣτΕ δίνει την έννοια ότι κατοχυρώνεται ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, γιατί επιβάλλεται από τον συντακτικό νομοθέτη υποχρέωση ασφαλιστικής κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας. Όμως, κατά τα λοιπά, αφήνεται ο νομοθέτης ελεύθερος να διαμορφώσει τη μορφή και την έκταση της επιβαλλόμενης ασφαλιστικής προστασίας, λαμβάνοντας υπόψη τού τους περιορισμούς που προκύπτουν από άλλες συνταγματικές διατάξεις.

Μία από τις δεσμεύσεις του νομοθέτη στην ρύθμιση των θεμάτων της κοινωνικής ασφάλισης είναι η τήρηση της, υπό του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος, αρχής της ισότητας των Ελλήνων πολιτών, από την οποία εκπορεύεται και η αρχή της ίσης μεταχείρισης. Η εν λόγω αρχή υποχρεώνει το νομοθέτη να

νομοθετεί απροσώπως και χωρίς διακρίσεις, να ρυθμίζει τις ίσες καταστάσεις με ίσο τρόπο και μέτρο και τις άνισες με διαφορετικό, ώστε να αποκλείεται και θετικώς και αρνητικώς όχι μόνο η τυπική, αλλά κυρίως η ουσιαστική ανισότητα στη ρύθμιση του δικαίου. Σύμφωνα, δε, με την απόφαση του ΣτΕ, παράβαση της συνταγματικής αρχής της ισότητας κατά την ρύθμιση ασφαλιστικών παροχών συνιστά η άνιση μεταχείριση ομοειδών κατηγοριών ασφαλισμένων εντός του ίδιου ασφαλιστικού φορέα.

Η αρχή της ισότητας δεν σημαίνει, όμως, παροχές αυστηρά ανάλογες των εισφορών που καταβλήθηκαν. Είναι αναγκαία η διαφοροποίηση, σε κάποιο βαθμό, ανάμεσα σε εισοδηματικώς ισχυρότερους και οικονομικά ασθενέστερους. Δηλαδή, επιβάλλεται αφενός να καλούνται οι ασφαλισμένοι να συνεισφέρουν αναλόγως των δυνάμεών τους, αφετέρου να έχουν πρόσβαση σε μία ελάχιστη προστασία, χωρίς ανάλογη συμμετοχή στο ασφαλιστικό κεφάλαιο. Μάι τέτοια διάκριση προς όφελος των χαμηλόμισθων ενσαρκώνει την ιδέα της κοινωνικής δικαιοσύνης⁷⁶ (αναλογική ισότητα). Η διαφορετική ρύθμιση που εμφανίζεται στην κατανομή των βαρών και στην απολαυή των παροχών στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια (τα ασφαλιστέα εισοδήματα) και βρίσκεται σε απόλυτη αρμονία με την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Βέβαια, όπως ήδη επισημάναμε, η δυσμενής διάκριση εις βάρος των υψηλόμισθων δεν πρέπει να υπερβαίνει ορισμένα όρια. Έτσι, η ως άνω διαφοροποίηση δεν είναι ανεκτή στην περίπτωση παροχών με αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα, όπου το ασφαλιστικό κεφάλαιο σχηματίζεται αποκλειστικώς από εισφορές των ίδιων των ασφαλισμένων, καθώς η *ratio* των παροχών αυτών απομακρύνεται από την προοπτική της κοινωνικής αλληλεγγύης.

3. Διεθνείς δεσμεύσεις

Τα διεθνή κείμενα συνέβαλλαν αποφασιστικά στην αναγνώριση της κοινωνικής ασφάλισης ως θεμελιώδους δικαιώματος. Οι διεθνείς αυτοί «κοινωνικοί» κανόνες επιδρούν σημαντικά στ; κατοχυρωμένα από το Σύνταγμα δικαιώματα *status positivus*, και ειδικότερα στην κοινωνική ασφάλιση. Η διεθνής κατοχύρωση και η συνταγματική αναγνώριση συνεισφέρουν σε ένα κοινό στόχο, την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης, για την πραγμάτωση της κοινωνικής ασφάλειας.

Στη χώρα μας, οι διεθνείς συμβάσεις από την κύρωσή τους με νόμο, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, *«περισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη*

⁷⁶ βλ. Π.Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Β'σελ. 1037, Η ιδέα της κοινωνική δικαιοσύνης επιβάλλει σε περιπτώσεις οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων παρεκκλίσεις από την αρχή της νομικής ισότητας.

νόμου». Εφεξής, ο κοινός νομοθέτης, κατά τη συγκεκριμενοποίηση του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, οφείλει να καθοδηγείται από τις διεθνείς συμβάσεις που έχει υπογράψει η Ελλάδα. Οι κανόνες τους αποτελούν πολύτιμη πηγή έμπνευσης για αυτόν, σημείο αναφοράς κατά την επεξεργασία της κοινωνικο – ασφαλιστικής νομοθεσίας. Επιπλέον, οι προβλέψεις των εν λόγω συμβάσεων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και από το δικαστή και τη διοίκηση, κατά την ερμηνεία της σχετικής νομοθεσίας.

Η επίδραση των διεθνών συνθηκών δεν εκδηλώνεται μόνο ως εμπλουτισμός της συνταγματικής προστασίας. Η σχετική διεθνής προστασία συντελεί στην κάλυψη της νομοθετικής παράλειψης για προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης, ενώ ταυτόχρονα επιτελεί και σταθεροποιητικό ρόλο, καθώς οι κανόνες αυτοί εμποδίζουν ενδεχόμενη νομοθετική οπισθοδρόμηση.

Μεταπολεμικά, η κοινωνική ασφάλιση αντιμετωπίζεται κάτω από μία ευρύτερη σκοπιά. Πιο συγκεκριμένα, σε επίπεδο διεθνούς προστασίας, η κοινωνική ασφάλιση, της οποίας οι βασικοί κλάδοι αναγνωρίστηκαν ήδη από το 1919 (Προοίμιο Συντάγματος ΔΟΕ), μεταμορφώνεται σε θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου, στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια. Αυτό έχει την έννοια της αποσύνδεσης της κοινωνικής προστασίας από το status του εργαζομένου και την επέκτασή της σε κάθε άνθρωπο. Η εν λόγω διεύρυνση εισχωρεί στο χώρο των διεθνών εξελίξεων, κυρίως, με δύο διακηρύξεις αρχών: με τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας της 10.5.1944⁷⁷ και την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 10.12.1948. Στην προέκταση της Οικουμενικής Διακήρυξης τοποθετείται το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα της 16.12.1966⁷⁸, στο άρθρο 9 του οποίου ορίζεται ότι το δικαίωμα του προσώπου για κοινωνική ασφάλεια περιλαμβάνει και τις κοινωνικές ασφαλίσεις. Υπογραμμίζει κατ' αυτόν τον τρόπο τη σύνδεση της κοινωνικής ασφάλειας με την κοινωνική ασφάλιση.

Τα εν λόγω διεθνή κείμενα χαρακτηρίζονται από μία γενικότητα στη διατύπωσή τους, η οποία επιτρέπει την υιοθέτηση διαφορετικών μέτρων εφαρμογής ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας. Αποκαλύπτεται ο σχετικός χαρακτήρας της διεθνούς προστασίας της κοινωνικής ασφάλειας, καθώς η ικανοποίηση του δικαιώματος εξαρτάται από τα διαθέσιμα μέσα του κράτους. Αυτό, όμως, που πρέπει ιδιαίτερα να προσεχθεί είναι ότι η κοινωνική ασφάλιση νοείται

⁷⁷ Κυρώθηκε με το ν.δ. 399/1947

⁷⁸ Κυρώθηκε με το Ν. 1532/1985

εφεξής ως μέσον για την πραγμάτωση της κοινωνικής ασφάλειας. Κάτω από το πρίσμα αυτό, το άρθρο 22 παρ. 5 αποκτά μία νέα διάσταση. Η προστασία της κοινωνικής ασφάλισης επεκτείνεται με αναφορά στην κοινωνική ασφάλεια – κυρίως ως προς το επίπεδο των παροχών και τον κύκλο των προστατευομένων προσώπων.

Γενικά, η κοινωνική ασφάλεια αποτελεί το πεδίο δράσης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, η οποία μεριμνά για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας, αλλά στοχεύει εξίσου, όπως διαφαίνεται από τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας, δηλαδή τη διακήρυξη των προγραμματικών αρχών της, και στην επέκταση των μέτρων της κοινωνικής ασφάλειας. Μάλιστα, στα πλαίσια της ΔΟΕ η ΔΣΕ 102 του 1952⁷⁹ προβαίνει στην κατοχύρωση των ελαχίστων ορίων κοινωνικής ασφάλειας, αντιμετωπίζοντας αυτήν ως ενότητα, καθώς αναφέρεται στο σύνολο των κινδύνων στους οποίους είναι εκτεθειμένος ο άνθρωπος. Επιπλέον, Η ΔΟΕ προέβη σε στην υιοθέτηση ενός ευρύτερου πλαισίου προστασίας της κοινωνικής ασφάλειας, χωρίς να αρκείται στα ελάχιστα όρια που θέσπισε η ΔΣΕ 102. Θέσπισε, έτσι, την ΔΣΕ 121 για τα εργατικά ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες, τη ΔΣΕ 128 για τις παροχές αναπηρίας, γήρατος, επιζώντων, τη ΔΣΕ 130 για τις ιατρικές φροντίδες και τις παροχές ασθενείας. Η προσπάθεια ανύψωσης του επιπέδου προστασίας συμπληρώθηκε με μία σειρά συστάσεων (No 121, 131, 134).⁸⁰ Η Ελλάδα μέχρι σήμερα δεν έχει επικυρώσει, πέραν της ΔΣΕ 102, τις ως άνω συμβάσεις. Η αδράνεια του εθνικού νομοθέτη να μην εκπληρώσει την υποχρέωσή του να επικυρώσει τις Συμβάσεις υπόκειται σε κύρωση. Κατά τον Καταστατικό Χάρτη της ΔΟΕ, το Κράτος υπέχει υποχρέωση να παρουσιάσει μία έκθεση στην οποία θα καταγραφεται το επίπεδο της εσωτερικής νομοθεσίας καθώς και τους λόγους που παρεμπόδισαν την επικύρωση της Σύμβασης. Αυτός ο μηχανισμός ελέγχου μπορεί να εξαναγκάσει τον εθνικό νομοθέτη να προχωρήσει στην επικύρωση και κατ' επέκταση στην προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης.

Οι Διεθνείς συμβάσεις για την κοινωνική ασφάλεια δεν έχουν χαρακτήρα self-executing. Δημιουργούν σε βάρος του νομοθέτη υποχρέωση για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων προσαρμοσμένων στις εθνικές ιδιαιτερότητες.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σημαντική είναι η δράση του Συμβουλίου της Ευρώπης, του οποίου τα μέλη σχηματίζουν μία ιστορική, πολιτιστική και οικονομική

⁷⁹ Κυρώθηκε με το Ν. 3251/1955

⁸⁰ Οι συστάσεις αυτές, που προβλέπουν μία ανώτερη προστασία, δεν υποβάλλονται σε κύρωση. Λειτουργούν συμπληρωματικά έναντι των συμβάσεων.

κοινότητα⁸¹. Στα παλίσια της κανονοστικής του δράσης – που επιχειρείται με την τεχνική βοήθεια της ΔΟΕ – έχει συναφθεί μία σειρά σημαντικών συμβάσεων για την κοινωνική ασφάλεια : Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης⁸², προσωρινά ευρωπαϊκά σύμφωνα, τα οποία έχουν αντικατασταθεί από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Κοινωνικής Ασφάλειας (1972), Ευρωπαϊκός Κώδικας- Πρωτόκολλο κοινωνικής ασφάλειας της 16.4.1964⁸³.

Όπως ήδη αναφέραμε, ο εξαναγκασμός οτου νομοθέτη σε τήρηση των διεθνών του δεσμεύσεων σχετικά με την κοινωνική ασφάλεια, οδηγεί έμμεσα στην ικνοποίηση της υποχρέωσης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, κσθώς οι διεθνείς συμβάσεις εμπλουτίζουν και εξειδικεύουν το κανονιστικό του περιεχόμενο. Μάι τέτοια δίοδο παρέχει και το Κοινοτικό Δίκαιο. Όπως αναπτύχθηκε στην εισαγωγή, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση αναγνωρίζεται έμμεσα⁸⁴ στη ΣυνθΕΕ, και συγκεκριμένα στα άρθρα 42 (πρώην 51), 136 (πρώην 117), όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ως στόχος της Κοινότητας η παροχή κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, σε συνδυασμό με τα άρθρα 137 παρ. 1 στ. γ' (πρώην 118), στο οποίο υπάρχει δέσμευση της Κοινότητας, να υποστηρίξει τη δράση των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων και 140 που αναφέρεται στην προώθηση συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για τον συντονισμό της δράσης τους στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Στο άρθρο 136 γίνεται, μάλιστα, ρητή αναφορά στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη⁸⁵ και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989.

Για την κοινωνική ασφάλιση ιδιαίτερη σημασία έχει η Σύσταση της 27.7.1929 για την σύγκλιση των στόχων . Χωρίς να γίνεται καμία ανάφορα σε δικαιούχους και παρόχες,ορίζεται ότι αποστολή της κοινωνικής προστασίας είναι, μεταξύ άλλων η

⁸¹ Μία από τις προτεραιότητες του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι οικονομική – κοινωνική πρόοδος και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Προοίμιο και άρθρο Ι)

⁸² Κυρωτικός νόμος 1426/1984. κατά κύριο λόγο απευθύνεται στον εθνικό νομοθέτη, τον οποίο παροτρύνει να ανυψώσει την κοινωνική ασφάλεια με «κάθε χρήσιμο μέτρο». Ο προβλαπόμενος μηχανισμός ελέγχου έχει τη μορφή υποβολής κάθε 2 χρόνια στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη

⁸³ Ο Κώδικας επικυρώθηκε με το Ν. 1136/1981 και στη συνέχεια αναθεωρήθηκε την 6.11.1990. Οι διατάξεις οτου δεν παρέχουν την δυνατότητα έγερσης ευθείας αγωγής ενωπιον των εθνικών δικαστηρίων, αλλά έχουν ανάγκη εξατομίκευσης από τα ίδια τα Κράτη – μέλη.

⁸⁴ Βλ. υποσημ. 15

⁸⁵ Υπεγράφη στο Τορίνο την 18^η Οκτωβρίου 1961, Βλ. Σχετικά Ν. Σκανδάμη, Προστασία των ατομικών δικαιωμάτων οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού χαρακτήρα στην κοινοτική δικαιοταξία, ΤοΣ 1986, σ. 61 επ.

εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης όλων εκείνων που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος κράτους - μέλους.

Τέλος, στο άρθρο 34 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁸⁶, κείμενο με διακηρυχτικό απλώς χαρακτήρα, που ενσωματώθηκε αυτούσιο στο Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αναγνωρίζεται ρητά το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια, η πρόσβαση στις παροχές της οποίας αναγνωρίζεται σε κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως εντός της Κοινότητας. Η παρεχόμενη προστασία εξασφαλίζεται απέναντι σε περιπτώσεις, όπως η μητρότητα, η ασθένεια, το γήρας, το εργατικό ατύχημα και η απώλεια της εργασίας. Η αρχή που κατοχυρώνεται εν προκειμένω στηρίζεται στα άρθρα 137 και 140 της ΣυνθΕΕ καθώς και στο άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και στο σημείο 10 του Κοινοτικού Χάρτη των δικαιωμάτων των εργαζομένων⁸⁷.

Όλα τα ως άνω κείμενα, είτε πρόκειται για διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί με νόμο από τη χώρα μας είτε για κείμενα ανήκοντα στο Κοινοτικό δίκαιο, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού μας δικαίου και ως εκ τούτου δεσμεύουν τον κοινό νομοθέτη στο νομοπαραγωγικό του έργο το σχετικό με την κοινωνική ασφάλιση. Στην περίπτωση των διεθνών κειμένων με συγκεκριμένο περιεχόμενο, το οποίο περιορίζεται στην κατοχύρωση ελαχίστων ορίων κοινωνικής ασφάλειας, η τήρηση των δεσμεύσεων από τα συμβαλλόμενα κράτη ελέγχεται αυστηρά. Αντίθετα, οι διακηρύξεις γενικού περιεχομένου αφήνουν στον εθνικό νομοθέτη ένα σημαντικό περιθώριο συμμόρφωσης. Ανεξαρτήτως, πάντως του βαθμού δεσμευτικότητάς τους, τα κείμενα αυτά από τη στιγμή της εισδοχής τους στην ελληνική έννομη τάξη έχουν καθοδηγητική αξία και δεσμεύουν το νομοθέτη κατά την εξειδίκευση του κοινωνικού δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.

Θ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΚΡΙΣΕΙΣ

Συνοψίζοντας, πρέπει να παρατηρήσουμε, ότι παρά την «κακότεχνη» και ευρεία διατύπωση της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 22 παρ. 5, η σημασία της συνταγματικής αναγνώρισης της κοινωνικής ασφάλισης δεν μειώνεται. Πρόκειται για

⁸⁶ Το κείμενο του Χάρτη υιοθετήθηκε από την Συνέλευση – όργανο με μικτή σύνθεση επιφορτισμένο με το έργο της κατάρτισης του Χάρτη – στην τελευταία συνεδρίασή της την 2.10.2000, παρουσιάστηκε στη Σύνοδο του Biarritz στις 13-14 Οκτωβρίου 2000 και εγκρίθηκε, τέλος, στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας της 7^{ης} δεκεμβρίου 2000. Ήδη, στο Συμβούλιο Κορυφής των Βρυξελλών την 18.6.2004 το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ψηφίστηκε και από τα 25 κράτη μέλη της Ε.Ε και αναμένεται η ενσωμάτωσή του στο εθνικό δίκαιο εκάστου Κράτους.

⁸⁷ βλ. σχετικά Γιώργος Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

μία πλατιά αναγνώριση της κοινωνικής ασφάλισης, ως θεσμού και ως κοινωνικού δικαιώματος, που αφήνει ανοιχτή κάθε εξέλιξη, καθώς δεν επικεντρώνεται σε ορισμένους κλάδους ασφάλισης, όπως λ.χ. στην ασφάλιση γήρατος. Εξάλλου, το άρθρο 22 παρ. 5 δεν είναι η μοναδική συνταγματική βάση της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς, όπως έχει ήδη αναπτυχθεί, είναι απόλυτα συνδεδεμένη με την αρχή του κοινωνικού κράτους, αρχή η οποία εμπλουτίζει το περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλισης και διευρύνει την παρεχόμενη προστασία. Η κοινωνική ασφάλιση ιδωμένη υπό το πρίσμα της αρχής του κοινωνικού κράτους, αποτελεί το μέσον για την επίτευξη της κοινωνικής ασφάλειας, ενός, δηλαδή, εκ των μερικότερων στόχων του κοινωνικού κράτους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Χρ. Αγαλλόπουλος, Κοινωνικά Ασφαλίσεις, Αθήναι, 1955
- Απόστολος Γέροντας Επίκαιρα προβλήματα του κοινωνικού κράτους
- Β. Δαλαμάγκας, Δημόσιος τομέας και κοινωνική πολιτική, Αθήνα – Κομοτηνή 1985,
- Γ. Δασκαλάκης «Κοινωνικά Δικαιώματα», 1964
- Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β
- Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Θ΄ Έκδοση, Απρίλιος 2001
- Θωμαΐδης, Διερεύνηση των θεσμών της κοινωνικής προστασίας από της αρχαιότητας μέχρι της επαναστάσεως του Εικοσιένα εις τον ελληνικόν χώρο, Αθήνα 1973
- Γ.Ελ. Κυμιώνης, Οριοθέτηση της Ιδιωτικής από την Κοινωνική Ασφάλιση, ΕΔΚΑ 1993
- Π. Κυριακουλάκος, Αλληλεπίδραση και επικαλύψεις των θεσμών της κοινωνικής ασφαλίσεως – κοινωνικής πρόνοιας – ιδιωτικής ασφαλίσεως, ΕΔΚΑ 1981
- Γ. Λεβέντη, Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, ΝοΒ 25
- Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ 1976
- Ξ. Κοντιάδης, Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα, 1997
- Κ. Κρεμαλής Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα – Κομοτηνή, 1985
- Κ. Κρεμαλής «Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια», Αθήνα, 1991
- Κ. Κρεμαλής, Το δικαίωμα προστασίας της υγείας, Αθήνα, 1987,
- Κ. Κρεμαλής, Η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων,
- Κ. Μαυριάς, Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1975, στο «Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη» (Πρακτικά του Α΄ Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων), Αθήνα – Κομοτηνή, 1986
- Κ. Μαυριάς – Α. Παντελής, Συνταγματικά κείμενα, Ελληνικά και Ξένα, 3^η έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996
- Γιώργος Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001
- Παραράς, «Η ελευθερία της εργασίας και το δικαίωμα προς εργασίαν του άρθρου 22 παρ. 1 του Συντάγματος (ΣτΕ 458/1979)», ΤοΣ 1979
- Αντ. Ν. Πετρόγλου «Αι περι κοινωνικών δικαιωμάτων διατάξεις του νέου Συντάγματος» ΕΔΚΑ 1975
- Αντ. Ν. Πετρόγλου, Δίκαιον Κοινωνικής Ασφαλίσεως, τόμος Β΄

Α. Σβώλος, Η αναγκαστική απαλλοτριώσις προς αποκατάστασιν ακτημόνων γεωργών υπό συνταγματικήν και οικονομικήν άποψιν, στο Νομικά Μελέται , τ. Β΄. Αθήνα 1958,

Ν. Σκανδάμης, Προστασία των ατομικών δικαιωμάτων οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού χαρακτήρα στην κοινοτή δικαιοταξία , ΤοΣ 1986,

Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002

Άγγελος Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα /Θεσσαλονίκη 1994

Α.Τάχος «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο»

Θεμιστοκλής Τσάτσος, «Το πρόβλημα της ερμηνείας εν τω Συνταγματικό Δικαίω», Ανάτυπο 1970

Δημήτριος Τσάτσος Συνταγματικό Δίκαιο , τόμος Γ, Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1988,

Κώστας Χ. Χρυσόγονος , Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2^η έκδοση αναθεωρημένη & συμπληρωμένη

Livio Paladin, Diritto Costituzionale , Terza Edizione , Cedam,

T.Treu, M. Napoli, M. Offeddu, M. Persiani, G. Giugni, U. Rumagnoli, “Rapporti economici”, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Art. 35-40, tomo I, Zanichelli Editore Bologna, Il Foro Italiano Roma

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος κατοχυρώνει την κοινωνική ασφάλιση ως θεσμό, ως αντικειμενική αρχή του δικαίου, από την οποία απορρέει το κοινωνικό δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση. Προστατευόμενο αγαθό είναι η ανθρώπινη υπόσταση. Ως εκ τούτου, η κοινωνική ασφάλιση, δεν είναι παρεπόμενο της εν ευρύτητα νοουμένης εννοίας της εργασίας, πόσο μάλλον της εξαρτημένης εργασίας, παρά τη ρητή πρόβλεψη στο συνταγματικό κείμενο (άρθρο 22 παρ. 5). Φορείς του, συνεπώς, είναι αφενός μεν όλοι οι εργαζόμενοι, ανήλικοι και ενήλικοι αλλοδαποί και ημεδαποί, αφετέρου δε, υπό την καθοριστική επίδραση της αρχής του κοινωνικού κράτους (άρθρο 25 του Συντάγματος), όλοι εκείνοι που χρήζουν αρωγής κοινωνικής, όπως οι ανάπηροι και οι γέροντες, αδιάφορα αν ασκούν ή όχι ορισμένο επάγγελμα. Αποδέκτης του δικαιώματος είναι το Κράτος, από το οποίο οι φορείς αξιώνουν θετική παροχή (facere). Οι κυριότεροι ασφαλιστικοί κίνδυνοι, τους οποίους καλύπτει ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης είναι το γήρας, ο θάνατος, η ασθένεια, το εργατικό ατύχημα κ.ά. Στην ελληνική θεωρία γίνεται δεκτό, ότι το κοινωνικό δικαίωμα για ασφάλιση θεμελιώνει ένα σχετικό κοινωνικό κεκτημένο, με την έννοια ότι, από τη στιγμή που ο κοινός νομοθέτης υλοποιήσει το περιεχόμενο ορισμένου κοινωνικού δικαιώματος εμποδίζεται πλέον να το καταργήσει ολοκληρωτικά και αυθαίρετα, επιτρέπεται εντούτοις, να το περιορίσει. Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμού σημαίνει, ότι καλύπτεται η ουσία του θεσμού, οι βασικές αρχές του, στις οποίες εμπίπτουν, μεταξύ άλλων, η αρχή της αναλογίας εισφορών και παροχών, η καθολική κάλυψη του εργαζόμενου πληθυσμού και ο υποχρεωτικός και δημόσιος χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης. Αγωγή αξίωση του ατόμου κατά του Κράτους για καθορισμένη κατά το είδος και τη διάρκειά της παροχή δεν μπορεί να θεμελιωθεί. Το κοινωνικό δικαίωμα για ασφάλιση μπορεί να δώσει έρεισμα για τον περιορισμό άλλων συνταγματικών δικαιωμάτων. Τέλος, γίνονται δεκτοί περιορισμοί της ευρείας ελευθερίας του κοινού νομοθέτη να διαμορφώνει το περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίοι απορρέουν από τον ίδιο τον πυρήνα του δικαιώματος, από την αρχή της ισότητας και από διεθνή κείμενα δεσμευτικά για την Ελλάδα.

SUMMARY

Article 22 par. 5 of the greek Constitution establishes social security as social right and as a capitularity. Social security should not be considered solely as a derivative of the labor in its general meaning, and especially focusing in the labor

provided due to a labor agreement, in the salaried labor. Carriers of this social right are the work people in general, and the recipient is the State, even though the provision does not create a core – claim towards it. The most significant social security misfortunes which are protected by this constitutional provision are disability, labor accident, illness e.t.c. Lastly, there should be underlined that the right to social security, as it is formed in the greek constitution, secures solely a relevant common vested interest, and not an absolute one, providing the legislator with the power and the freedom to amend, to transform its content, or more over to reduce the extent of the provided protection, but not to abolish it.