

ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ¹

Χαρά Πόνη, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Μέλος του Τριμελούς Συμβουλίου Διοίκησης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης

1. Εισαγωγή

Οι γενικές αρχές του δικαίου συγκαταλέγονται μεταξύ των άγραφων πηγών του δικαίου και περιέχουν κανόνες διοικητικού δικαίου, που δεν αποτυπώνονται ρητά σε συνταγματικό ή νομοθετικό κείμενο, αλλά προκύπτουν από το γράμμα και το πνεύμα του συνόλου της νομοθεσίας², πλην δεν εφαρμόζονται όταν υπάρχει αντίθετη νομοθετική διάταξη³. Η δογματική συνέπεια, άλλωστε, όσον αφορά τη λειτουργία των πηγών του δικαίου επιβάλλει τη διαπίστωση ότι η προσφυγή σε γενικές αρχές πρέπει να καλύπτει τα κενά των γραπτών κανόνων όταν οι τελευταίοι αφήνουν αρρυθμιστες ορισμένες πτυχές των υπό κρίση ζητημάτων⁴. Η αναγόρευσή τους σε κανόνες δικαίου οφείλεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο διαπιστώνει και αναγνωρίζει την ύπαρξή τους και διατυπώνει το περιεχόμενό τους. Μάλιστα, το περιεχόμενο των γενικών αρχών του δικαίου δεν είναι αυστηρώς προσδιορισμένο και πρέπει να επαναπροσδιορίζεται στο πλαίσιο των κανόνων που συνθέτουν εκάστοτε την έννομη τάξη. Μολονότι ο δικαστής θεωρεί ότι η γενική αρχή προϋπάρχει και την εφαρμόζει στη μείζονα πρόταση του συλλογισμού του, ο ίδιος καθορίζει ποιοί κανόνες εντάσσονται στην κατηγορία των γενικών αρχών. Υπό την έννοια αυτή, η νομολογιακή επιβεβαίωση προσδίδει στην προϋφιστάμενη γενική αρχή χαρακτήρα κανόνα δικαίου⁵.

Οι γενικές αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης διακρίνονται, κατά πρώτον, ανάλογα με την τυπική ισχύ τους, σε αυτές που ανάγονται στο Σύνταγμα, όπως η αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος) και της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. τέταρτο του Συντάγματος), του κράτους δικαίου, από την οποία απορρέει η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της

¹ Το παρόν αποτελεί, με την προσθήκη υποσημειώσεων, απόδοση της προφορικής εισήγησης στην επιστημονική ημερίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων με θέμα «Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου και δικαστικός έλεγχος», που πραγματοποιήθηκε στην Θεσσαλονίκη στις 31 Οκτωβρίου 2018.

² Ν. Χατζητζανή, Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Άρθρα 1 – 2, παρ. 3, σελ. 68, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2004, Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Κεφάλαιο Β, παρ. 6, σελ. 78, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2005, Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Δεύτερο Μέρος, Δεύτερο Κεφάλαιο, παρ. VI, σελ. 127, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2004, Ε. Πρεβεδούρου, Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου, Η αρχή της νομιμότητας, σελ. 157 επ. Βλ. και Σταυρόπουλου, Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης στη νομολογία του ΣτΕ, ΕΔΚΑ 1984.724.

³ ΣτΕ 3415/2006, 365/2005, 354/2004, 668/2000 επταμ., 1610, 1611/1999, 17/1997 κ.α. και ειδικότερα ΣτΕ 21/2013 για την αρχή της τυπικής ασφάλισης, η εφαρμογή της οποίας κάμπτεται σε περίπτωση ρητής περί του αντιθέτου διάταξης ή διάταξης από το περιεχόμενο της οποίας συνάγεται σαφώς ότι δεν είναι ανεκτή, στα θέματα που αυτή ρυθμίζει.

⁴ ΣτΕ 2804/2012.

⁵ Ε. Πρεβεδούρου, Οι άγραφες πηγές του διοικητικού δικαίου, στην ιστοσελίδα www.prevedourou.gr, όπου και η παρατήρηση ότι η νομολογία δεν αποτελεί μεν πηγή του δικαίου κατά κυριολεξία, είναι όμως πηγή εν τοις πράγμασι, αφού το σώμα των κανόνων του διοικητικού δικαίου, που έχουν πλέον τύχει συνταγματικής ή νομοθετικής κατοχύρωσης, έχει νομολογιακή προέλευση.

Επικρατείας⁶, και σε όσες έχουν κατώτερη τυπική ισχύ⁷. Μάλιστα, κατά σχετική νομολογία, απόκλιση από γενική αρχή δεν μπορεί να θεσπιστεί με κανονιστική διάταξη εκδιδόμενη κατ' εξουσιοδότηση νόμου, εάν η εξουσιοδοτική διάταξη δεν προβλέπει ρητώς την απόκλιση αυτή⁸. Κατά δεύτερον, διακρίνονται σε εκείνες που αποτελούν ειδικότερη έκφραση και εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου και σε εκείνες που, αντιθέτως, απαντώνται μόνο στο συγκεκριμένο κλάδο δικαίου, λόγω του ιδιαίτερου χαρακτήρα αυτού και συγκεκριμένα της πολυπλοκότητας της ασφαλιστικής νομοθεσίας - ενόψει των εγκατεσπαρμένων σε διάφορα νομοθετικά κείμενα διατάξεων χωρίς αλληλουχία και των έως πρόσφατα πολλών ασφαλιστικών φορέων – και της ένεκα τούτου έλλειψης γνώσης και κατανόησης εκ μέρους των ασφαλισμένων των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους, που απορρέουν εξ αυτής⁹. Έτσι, οι βασικές γενικές αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης είναι: 1) της χρηστής διοίκησης, 2) της τυπικής ασφάλισης, 3) της εύνοιας του ασφαλισμένου, 4) της ενότητας της ασφαλιστικής περίπτωσης, 5) της ισότητας, 6) της ανταποδοτικότητας ή της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου και 7) της αναλογικότητας.

2. Αρχή της χρηστής διοίκησης

Δύο είναι οι βασικότερες ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, μία δικονομική και μία ουσιαστική. Η υποχρέωση ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου για την ύπαρξη ενδικοφανούς διαδικασίας υπήρξε μία από τις πρωιμότερες εφαρμογές της αρχής της χρηστής διοίκησης στο διοικητικό δίκαιο και εφαρμόζεται ενόψει της πρόβλεψης, στη νομοθεσία των περισσότερων μεγάλων ασφαλιστικών οργανισμών, τήρησης ενδικοφανούς διαδικασίας (άσκησης «ένστασης» ενώπιον Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής ή άλλου ασφαλιστικού οργάνου). Έτσι, προκειμένου να καταστεί δυνατή η τήρηση της ενδικοφανούς διαδικασίας, οφείλει η υπηρεσία να καθιστά γνωστό στον ενδιαφερόμενο, με ειδική μνεία καταχωρούμενη στο σώμα της πράξης ή στο έγγραφο που τυχόν τη συνοδεύει, ότι η πράξη αυτή υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή, να προσδιορίζεται δε συγχρόνως το όργανο, ενώπιον του οποίου ασκείται η ενδικοφανής αυτή προσφυγή, καθώς και η προς τούτο προθεσμία και οι συνέπειες από την τυχόν μη άσκησή της, να καθίσταται, δηλαδή, σαφής ο υποχρεωτικός χαρακτήρας αυτής. Συνέπεια τούτου είναι ότι, αν η Διοίκηση δεν τηρήσει την υποχρέωσή της αυτή, η μη προσήκουσα άσκηση από τον ενδιαφερόμενο της ενδικοφανούς προσφυγής που προβλέπει ο νόμος κατά της βλαπτικής γι' αυτόν πράξης της υπηρεσίας, δεν καθιστά, για το λόγο τούτο, απαράδεκτο το ένδικο βοήθημα της προσφυγής που αυτός άσκησε, η δε υπόθεση, εισαγόμενη, από την άποψη αυτή, παραδεκτώς ενώπιον του

⁶ ΣτΕ 2036/2011 κ.α., βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου, Η αρχή της νομιμότητας, σελ. 157 επ.

⁷ Π. Παπαρηγοπούλου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 81.

⁸ ΣτΕ 685/1970, 131/1970, 1756/1985, 3879/1983. Ειδικότερα για την κοινωνική ασφάλιση βλ. την πολύ ενδιαφέρουσα απόφαση ΣτΕ 1453/1999, με την οποία κρίθηκε ότι διάταξη κανονισμού ασφαλιστικού ταμείου (Π.Δ. 668/1981), που προέβλεπε την εφαρμογή προϊσχύοντος δυσμενέστερου αντί μεταγενέστερου ευμενέστερου νομοθετικού καθεστώτος, είναι εκτός εξουσιοδότησης, διότι η εξουσιοδοτική διάταξη (το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 403/1976) δεν περιλαμβάνει ρητή και ειδική εξουσιοδότηση για τη δυνατότητα θέσπισης απόκλισης από γενική ασφαλιστική αρχή.

⁹ Βλ. και ΣτΕ 321/1979.

αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, εκδικάζεται περαιτέρω από αυτό αναφορικά προς την υποκείμενη σε ενδικοφανή προσφυγή πράξη της διοικητικής αρχής¹⁰.

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις εφαρμογής της χρηστής διοίκησης στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης συνιστούν οι περιπτώσεις αναδρομικού καταλογισμού ασφαλιστικών εισφορών σε βάρος του εργοδότη και αναδρομικής αναζήτησης ασφαλιστικών παροχών που καταβλήθηκαν σε ασφαλισμένο. Έτσι, επιτρέπεται, καταρχήν, ο εκ των υστέρων καταλογισμός σε βάρος του εργοδότη, που παρέλειψε να καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές για την ασφάλιση των προσώπων που παρέχουν σ' αυτόν εργασία υποχρεωτικώς ασφαλιστέα, των εισφορών αυτών, παρά την τυχόν αδράνεια των αρμοδίων οργάνων του ασφαλιστικού φορέα να επιδιώξουν την έγκαιρη και πλήρη είσπραξή τους, χωρίς να δημιουργείται δέσμευση από τυχόν αντίθετη προηγούμενη πρακτική. Όμως, όταν από τη συμπεριφορά των οργάνων του φορέα, που εκδηλώθηκε με θετικές ενέργειες (όπως π.χ. με τη χορήγηση βεβαιώσεων ασφαλιστικής ενημερότητας¹¹), και όχι απλώς με την αδράνεια άσκησης προσήκοντος ελέγχου ή είσπραξης των εισφορών, δημιουργήθηκε στον εργοδότη από μακρού χρόνου σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι τα πρόσωπα που απασχολεί δεν υπάγονται στην ασφάλιση του φορέα ή ότι ορισμένες αποδοχές αυτών δεν υπόκεινται σε εισφορές, με συνέπεια να μην παρακρατήσει αυτός τις εισφορές που κατά νόμο βαρύνουν τους εργαζομένους, δεν είναι επιτρεπτός από την αρχή της χρηστής διοίκησης ο εκ των υστέρων καταλογισμός εισφορών σε βάρος του εργοδότη για το χρονικό διάστημα για το οποίο δημιουργήθηκε σ' αυτόν η εν λόγω εύλογη πεποίθηση, εφόσον η επιβάρυνση αυτή θα μπορούσε, υπό τις συγκεκριμένες σε κάθε περίπτωση συνθήκες, να θέσει σε κίνδυνο την οικονομική του σταθερότητα¹². Οι κρίσιμοι παράγοντες για την εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι, συνεπώς, η δημιουργία πεποίθησης στον εργοδότη με θετικές ενέργειες των οργάνων του ασφαλιστικού φορέα ότι δεν οφείλει τις καταλογισθείσες εισφορές¹³ και η διακινδύνευση της οικονομικής σταθερότητας του εργοδότη.

Συχνότατα εμφανίζεται η περίπτωση της αναζήτησης από τον ασφαλιστικό οργανισμό περιοδικών ασφαλιστικών παροχών που καταβλήθηκαν στον ασφαλισμένο αχρεωστήτως. Η αντιμετώπιση των περιπτώσεων διαφοροποιείται αναλόγως του εάν η αναζήτηση χωρεί πριν την πάροδο ευλόγου χρόνου από την είσπραξή τους¹⁴, οπότε επιτρέπεται σε κάθε περίπτωση, ή μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου. Στην τελευταία αυτή περίπτωση αποκλείεται, λόγω των απρόβλεπτων οικονομικών συνεπειών που θα συνεπήγετο το μέτρο αυτό σε βάρος του λαβόντος¹⁵, εκτός εάν κριθεί ότι ο ασφαλισμένος δεν εισέπραξε τα αναζητούμενα ποσά καλόπιστα, αλλά τελούσε σε δόλο

¹⁰ Βλ. πριν τη θέσπιση της εν λόγω υποχρέωσης με το άρθρο 63 παρ. 3 ΚΔΔικ, που συνιστά νομοθετική αποτύπωση της επί μακρόν νομολογίας, ΣτΕ 446/2011, 1999/2006, 3016/2002, 1627/1996 κ.α.

¹¹ ΣτΕ 232/2012, 1345/2008 7μ., 1046/2006, 4227/1998, 1479/1995 7μ., 1183/1989, 2904/1981.

¹² ΣτΕ 1102/2012, 1345/2008 κ.α. Το ίδιο ισχύει και για τον ασφαλισμένο (ΣτΕ 3014/2010 κ.α.).

¹³ Θα μπορούσε επομένως να παρατηρηθεί ότι η έλλειψη δυνατότητας αναδρομικού καταλογισμού των εισφορών συνιστά ειδικότερη έκφραση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διαδίκου.

¹⁴ Ο εύλογος χρόνος κρίνεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ενόψει των ειδικών συνθηκών αυτής, το δε κατάτατο όριο χρόνου, το οποίο σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μη εύλογο, είναι η πενταετία (ΣτΕ 612/2012 κ.α.)

¹⁵ ΣτΕ 612/2012, 2586/2007, 2541/2008 κ.α.

έναντι του οργανισμού¹⁶, όπως εάν αποσιώπησε ουσιώδες πραγματικό γεγονός που δικαιολογεί την διακοπή της περαιτέρω καταβολής των χορηγουμένων παροχών¹⁷. Αν, όμως, στην περίπτωση συνδρομής δόλιας ενέργειας του διοικουμένου τρίτα πρόσωπα, τα οποία δεν συνέπραξαν ούτε γνώριζαν την απατηλή ενέργεια, έχουν αποκτήσει καλοπίστως δικαιώματα από την πράξη, η Διοίκηση δεν μπορεί, μετά την πάροδο εύλογου χρόνου, να προβεί στην ανάκλησή της, ανατρέποντας με τον τρόπο αυτό τα δικαιώματα των τρίτων προσώπων¹⁸.

3. Αρχή της τυπικής ασφάλισης

Η αρχή αυτή αποτελεί, κατά βάση, ειδικότερη έκφραση της αρχής της χρηστής διοίκησης στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, που διαμορφώθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας και αναγνωρίζεται ρητά από τη νομολογία¹⁹. Κατά την αρχή αυτή, αν κάποιος κατέβαλλε τακτικά ασφαλιστικές εισφορές ως ασφαλισμένος σε οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, θεωρώντας καλόπιστα ότι υπάγεται στην ασφάλισή του, ο δε οργανισμός εισέπραττε ανεπιφύλακτα τις εισφορές αυτές, η αμφισβήτηση από τον τελευταίο μετά την πάροδο μακρού, κατ' εύλογη κρίση, χρόνου, και μάλιστα κατά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, της ιδιότητας του ασφαλισμένου, αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης²⁰. Στον αντίποδα της αρχής αυτής παρακωλύεται η γένεση ασφαλιστικού δικαιώματος εάν δεν ενεργοποιηθεί εγκαίρως ο ασφαλιστικός δεσμός, πολλώ δε μάλλον όταν αυτό επιδιώκεται μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου²¹. Έτσι, προκειμένου να καταστεί ενεργός ο ατομικός ασφαλιστικός δεσμός, απαιτείται η εγγραφή αυτού που πρέπει να ασφαλιστεί στο μητρώο του ασφαλιστικού οργανισμού στον προσήκοντα χρόνο και, πάντως, πριν από την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου και διακανονισμός των ασφαλιστικών εισφορών που πρέπει να

¹⁶ ΣτΕ 3587/2011, 3312/2008, 2573/2007 κ.α. Μάλιστα, η κρίση περί της συνδρομής του δόλου πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς. Κατά τη νομοθεσία του πρώην ΤΕΒΕ η αναζήτηση επιτρεπόταν εφόσον ο ασφαλισμένος χρησιμοποίησε απατηλά μέσα (ΣτΕ 540/2014, 612/2012 κ.α.). Παρόμοια κρίση διέλαβε και η ΕλΣυν Ολομ 2457/2012.

¹⁷ ΣτΕ 1318/2014. Βλ. όμως ΣτΕ 3333/2014, 3053/2014 για την εφαρμογή της ειδικότερης νομοθεσίας του ΙΚΑ.

¹⁸ ΣτΕ 612/2012, με παραπομπή σε ΣτΕ 2341/1987, 925/1975, 2321/1968 Ολ.

¹⁹ Η αρχή αυτή εισήχθη νομοθετικά με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 1 του ΒΔ 568/64 (Α 157), όπως ερμηνεύτηκε με την ΣτΕ Ολομ. 1491/1970 και στη συνέχεια με άλλες αποφάσεις (ΣτΕ 2715/2008, 21/2013, 539/2016 κ.α.)

²⁰ Βλ. και άρθρο 34 του ν. 4387/2016, σύμφωνα με το οποίο πρόσωπα που έχουν υπαχθεί καλόπιστα στην ασφάλιση των εντασσόμενων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων, ενώ δεν συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις, συνεχίζουν την ασφάλισή τους για όσο διάστημα διατηρούν την ιδιότητα ή απασχόληση για την οποία υπήχθησαν στην ασφάλιση των εντασσόμενων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων. Επίσης, χρόνος για τον οποίο έχουν καταβληθεί ασφαλιστικές εισφορές στους εντασσόμενους στον Ε.Φ.Κ.Α. φορείς, ενώ δε συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις ασφάλισης, λογίζεται ως χρόνος ασφάλισης στον Ε.Φ.Κ.Α. και οι σχετικές ασφαλιστικές εισφορές δεν επιστρέφονται, εφόσον δεν έχει εκδοθεί απόφαση διαγραφής.

²¹ Κατά τη θεωρία πρόκειται για την αρχή της τυπικής ανασφάλισης, Β. Ρώτης, Τυπική ασφάλιση και τυπική ανασφάλιση, Αθήνα 1977, σελ. 95 επ., Παπαρηγοπούλου, ο.π., σελ. 82, Α. Στεργίου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Εκδόσεις Σάκουλα, 2017. Σύμφωνα με τη νομολογία, αντιθέτως, πρόκειται για την αρχή της διασφάλισης της αναλογιστικής βάσης και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, που σχηματίζεται με την έγκαιρη καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών (ΣτΕ Ολομ. 1932/1977, ΣτΕ 3281/2017, 567/2017 κ.α.)

καταβάλλει, προς σχηματισμό του ασφαλιστικού κεφαλαίου²², για τη θεμελίωση δε συνταξιοδοτικού δικαιώματος απαιτείται η ύπαρξη, κατά το χρόνο επέλευσης της ασφαλιστικής περιπτώσεως, ενεργού ασφαλιστικού δεσμού του ασφαλισμένου με τον ασφαλιστικό οργανισμό²³.

4. Αρχή της εύνοιας του ασφαλισμένου

Με μία γενικότερη διατύπωση, σε περίπτωση αμφιβολίας υπάρχει υποχρέωση ερμηνείας των σχετικών διατάξεων υπέρ του ασφαλισμένου²⁴. Γενικά, για τη χορήγηση οποιασδήποτε αυτοτελούς ασφαλιστικής παροχής απαιτείται, κατ' αρχήν, η υποβολή αίτησης από τον ασφαλισμένο²⁵, στην οποία μάλιστα να διατυπώνεται με σαφή τρόπο το σχετικό αίτημα, διότι η αίτηση αυτή αποτελεί την αφετηρία για την έναρξη της διαδικασίας διαπίστωσης της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων. Ωστόσο, στο πλαίσιο της αρχής αυτής, χωρεί ερμηνεία τυχόν υποβληθείσας αίτησης, ενόψει του όλου περιεχομένου της ή και του τυχόν αδόκιμου της διατύπωσής της, ώστε να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει και άλλο αίτημα, που δεν έχει διατυπωθεί σαφώς²⁶, είναι δε δυνατόν υπό προϋποθέσεις, να ανακύψει ακόμη και υποχρέωση των οργάνων του ασφαλιστικού οργανισμού να εξετάσουν την δυνατότητα υπαγωγής αιτήματος ασφαλισμένου σε άλλη διάταξη²⁷. Η αρχή της εύνοιας του ασφαλισμένου, όμως, εξικνείται μέχρι του σημείου αυτού και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει και υποχρέωση των ασφαλιστικών οργάνων να ενημερώνουν τον ασφαλισμένο για το νομικό καθεστώς ή τις απαιτούμενες κατά νόμο προϋποθέσεις χορήγησης ασφαλιστικής παροχής ή την ύπαρξη ανατρεπτικής προθεσμίας προς άσκηση δικαιώματος²⁸, αφού κάτι τέτοιο, πέραν της δυσχέρειας απόδειξης των πραγματικών περιστατικών, θα πιθανόν ως επακόλουθο την αδυναμία λειτουργίας των ασφαλιστικών οργανισμών.

Η σημασία της αρχής αυτής καταδείχθηκε επίσης με ενάργεια στην αντιμετώπιση της περίπτωσης έκδοσης αναίτιολόγητων γνωματεύσεων των υγειονομικών επιτροπών. Συγκεκριμένα, οι αιτιολογημένες γνωματεύσεις των υγειονομικών επιτροπών δεσμεύουν τα ασφαλιστικά όργανα και τα εν συνεχεία επιλαμβανόμενα διοικητικά δικαστήρια. Έτσι, σε υποθέσεις αιτήματος χορήγησης ασφαλιστικής παροχής – συνήθως σύνταξης αναπηρίας ή εξωϊδρυματικού επιδόματος – στις οποίες τα διοικητικά δικαστήρια εκδίδουν προδικαστική απόφαση, με την οποία υποχρεώνουν τις υγειονομικές επιτροπές να αποφανθούν επί των ιατρικής φύσεως ζητημάτων, αυτές όμως εμμένουν στην προηγούμενη ελλειπώς αιτιολογημένη γνωμάτευσή τους ή εκδίδουν νέα μη αιτιολογημένη γνωμάτευση, τα δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα είτε να αναπέμψουν για μια ακόμη φορά την υπόθεση ενώπιον των αρμοδίων υγειονομικών οργάνων είτε να κρίνουν τα ίδια επί του αιτήματος του ενδιαφερομένου, αφού προηγουμένως εκφέρουν κρίση επί των ως άνω ιατρικής φύσεως ζητημάτων, χρησιμοποιώντας τα πρόσφορα προς τούτο αποδεικτικά μέσα. Και τούτο, διότι η παράλειψη των αρμοδίων υγειονομικών επιτροπών

²² ΣτΕ 567/2017, 1814/2007, 4014/2001, πρβλ. ΣτΕ 342, 2319/1998, 383, 2500/1993, 198/1991, 911/1990, 4163, 4598/1986, 2538/1985, 837/1982, 128/1982, Ολομ. 1932/1977.

²³ ΣτΕ 4292/2013, 801/2012.

²⁴ ΣτΕ 2286/2003, 2164/2001, 155/1990, 96/1961, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1415/91.

²⁵ ΣτΕ 2900/2008, 1222/2010 κ.α.

²⁶ ΣτΕ 148/2013.

²⁷ ΣτΕ 709/2016, πρβλ. ΣτΕ 3711/1988.

²⁸ ΣτΕ 3090/2015, 2493/2012, 2560/2010, ΣτΕ 289/2006 κ.α.

να γνωματεύσουν και μάλιστα κατόπιν έκδοσης προδικαστικής απόφασης, δεν είναι δυνατό να αποβεί τελικώς εις βάρος του ασφαλισμένου ή συνταξιούχου²⁹.

Άλλη έκφανση της αρχής αυτής συνδέεται με τυχόν μεταβολή του εφαρμοστέου νομικού καθεστώτος κατά τρόπο ευμενέστερο για τον ασφαλισμένο σε τρία χρονικά σημεία: α) το χρόνο επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου, β) το χρόνο υποβολής της αίτησης χορήγησης της παροχής και γ) το χρόνο έκδοσης απόφασης του αρμοδίου ασφαλιστικού οργάνου επί της αίτησης. Ειδικότερα, σε περίπτωση μεταβολής του νομικού καθεστώτος μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου και πριν από την υποβολή της αίτησης χορήγησης σύνταξης (μεταξύ α και β), κατά τρόπο ευμενέστερο για τον ασφαλισμένο, εφαρμοστέο είναι το νεότερο αυτό καθεστώς³⁰. Το ίδιο ισχύει και σε περίπτωση μεταβολής του νομικού καθεστώτος κατά τρόπο ευμενέστερο για τον ασφαλισμένο μετά την υποβολή της αίτησης χορήγησης σύνταξης και μέχρι την έκδοση της απόφασης του ασφαλιστικού οργανισμού που κρίνει οριστικά το συνταξιοδοτικό δικαίωμα (μεταξύ β και γ)³¹ και μάλιστα και σε περίπτωση που έχει εκδοθεί μεν η απόφαση του αρμοδίου οργάνου, αλλά εκκρεμεί η έκδοση απόφασης επί ενδικοφανούς προσφυγής που ασκήθηκε κατ' αυτής, όπως απόφασης Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής κατά απόφασης του αρμοδίου Διευθυντή³². Εννοείται ότι η αρχή εφαρμόζεται μόνο όταν η υπόθεση είναι εκκρεμής ενώπιον των οργάνων των ασφαλιστικών οργανισμών και όχι όταν μετά την έκδοση της απόφασης αυτής έχει ασκηθεί προσφυγή που εκκρεμεί ενώπιον των δικαστηρίων της ουσίας³³. Η εν λόγω γενική αρχή, όμως, κάμπτεται στην περίπτωση κατά την οποία από το νεότερο αυτό καθεστώς ρητώς προβλέπεται ή ερμηνευτικώς συνάγεται ότι δεν είναι ανεκτή η εφαρμογή της³⁴.

5. Αρχή της ενότητας της ασφαλιστικής περίπτωσης

Σύμφωνα με την αρχή της ενότητας της ασφαλιστικής περίπτωσης, αν ασφαλισμένος κριθεί ικανός προς εργασία για ορισμένο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια επανεμφανιστεί ή επιδεινωθεί η πάθησή του, δεν απαιτείται η κατά το χρόνο αυτό συμπλήρωση των κατά νόμο απαραίτητων χρονικών προϋποθέσεων για τη χορήγηση ή επαναχορήγηση σύνταξης, αλλά η συνδρομή τους κατά το χρόνο της αρχικής εμφάνισης της αναπηρίας. Προϋποθέσεις για την εφαρμογή της αρχής είναι: α) η ύπαρξης της ίδιας, ως εκ της φύσεώς της, υποτροπιάζουσας ή επιδεινούμενης πάθησης, β) μεσολάβηση όχι μακρού σχετικώς χρονικού διαστήματος από την πρώτη εμφάνιση της πάθησης μέχρι την υποτροπή ή επιδείνωσή της, γ) κατά περίπτωση, αποχή του ασφαλισμένου από την εργασία κατά το διάστημα τούτο για λόγους που οφείλονται στην κατάσταση της υγείας του και δ) προηγούμενη συνταξιοδότηση του ασφαλισμένου λόγω αναπηρίας³⁵.

6. Αρχή της ισότητας

²⁹ ΣτΕ 2558/2006, 2839/2005, 1078/2003 κ.α.

³⁰ ΣτΕ 3238/2011, πρβλ. ΣτΕ 1453/1999, 4201/1996.

³¹ ΣτΕ 2807/2014, 1435/2011, 859/1988.

³² ΣτΕ 2025/2009, 3775/2006, 1176/1992.

³³ ΣτΕ 1435/2011, 2025/2009, 1297/2004 κ.α.

³⁴ ΣτΕ 2807/2014.

³⁵ ΣτΕ 3787/2014, 343/2012 κ.α. Βλ. και Μωυσίδη, Κοινωνική Ασφάλιση, εκδόσεις Σάκκουλα, 2003, σελ. 19.

Όπως είναι γνωστό, η αρχή της ισότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος με την ουσιαστική ή αναλογική της έννοια³⁶. Ειδικότερα, η αρχή της ισότητας αποτελεί νομικό κανόνα, ο οποίος επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση προσώπων, που τελούν κάτω από τις ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες, και δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της Πολιτείας και, ειδικότερα, τόσο τον κοινό νομοθέτη, όσο και τη Διοίκηση που δρα κανονιστικώς. Η παράβαση της συνταγματικής αυτής αρχής ελέγχεται από τα δικαστήρια, ώστε να διασφαλίζεται η πραγμάτωση του κράτους δικαίου και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας καθενός με ίσους όρους. Κατά το δικαστικό αυτό έλεγχο, που είναι έλεγχος ορίων και όχι ορθότητας των νομοθετικών επιλογών, αναγνωρίζεται στον κοινό νομοθέτη ή την κατ' εξουσιοδότηση θεσμοθετούσα Διοίκηση η ευχέρεια να ρυθμίζει με ενιαίο ή διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις και σχέσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες, οι οποίες συνδέονται με καθεμία από τις καταστάσεις ή σχέσεις αυτές, με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια που βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρύθμισης. Πρέπει, όμως, η επιλεγόμενη ρύθμιση να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, τα οποία αποκλείουν τόσο την εκδήλως άνιση μεταχείριση είτε με τη μορφή εισαγωγής χαριστικού μέτρου ή προνομίου μη συνδεόμενου προς αξιολογικά κριτήρια, είτε με την μορφή της επιβολής αδικαιολόγητης επιβάρυνσης ή της αφαίρεσης δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται ή παρέχονται από τον προϋφιστάμενο ή συγχρόνως τιθέμενο γενικότερο κανόνα, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες, με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια³⁷.

Στην εφαρμογή, όμως, της αρχής της ισότητας στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, η αρχή της ισότητας λαμβάνει περισσότερο αρνητικό ή προληπτικό χαρακτήρα, ώστε να μην χωρεί αυθαίρετη διάκριση ή έκδηλη άνιση μεταχείριση εκ μέρους του νομοθέτη, η δε ρύθμιση σχέσεων ορισμένης κατηγορίας ασφαλισμένων πρέπει να γίνεται με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, δηλαδή κριτήρια που δεν απορρέουν από υποκειμενικές-προσωπικές ιδιότητες, αλλά αφορούν ευρύτερο κύκλο ασφαλισμένων³⁸.

Η εφαρμογή της αρχής της ισότητας στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να διαχωριστεί σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Η πρώτη αφορά την εφαρμογή της αρχής της ισότητας μεταξύ των δύο φύλων³⁹. Αυτό οφείλεται στην διαμόρφωση της νομοθεσίας των ασφαλιστικών ταμείων σε παλαιότερες χρονικές περιόδους, οπότε οι ρυθμίσεις τους αντανακλούν τις κοινωνικές αντιλήψεις και συνθήκες της εποχής⁴⁰. Έτσι,

³⁶ Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Ειδικό μέρος, Κεφάλαιο πρώτο, σελ. 119, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2006, Α. Στεργίου, Η αρχή της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση, στην ιστοσελίδα www.constitutionalism.gr (Ομίλος Αριστόβουλου Μάνεση), αναδημοσίευση από ΕΔΚΑ τ. 3/2012, Α. Τσαμπάση, Η κοινοτική αρχή της ισότητας των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, και Δ. Κοντιζάς, Η εφαρμογή της αρχής της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση, Ελληνική Δικαιοσύνη 1997.

³⁷ ΣτΕ Ολομ. 1252-1253/2003, Ολομ. 2180/2004, 3007/2014.

³⁸ Α. Στεργίου, ό.π.

³⁹ Κ. Χρυσόγονος, ό.π., σελ. 140.

⁴⁰ Βλ. για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης από τις άγαμες θυγατέρες ή τις διαζευγμένες θυγατέρες που συμπλήρωναν το 40ο έτος της ηλικίας τους από Δημόσιο Ταμείο ΕλΣυν Ολομ.898/2017, ΘΠΔΔ 176/2018, σύμφωνα με την οποία: «Η διαφορετική νομοθετική μεταχείριση των διαζευγμένων θυγατέρων έναντι των

συμπεριλήφθηκαν πολλές ειδικές και ευνοϊκές ρυθμίσεις για τις γυναίκες (χήρες, άγαμες θυγατέρες, μητέρες ανηλίκων τέκνων κλπ.), που θεωρήθηκε ότι έχριζαν προστασίας, ιδίως ευνοϊκότερες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης ή ειδικές ασφαλιστικές παροχές, οι οποίες όμως με την πάροδο των ετών και ενόψει των ήδη κρατούσων κοινωνικών συνθηκών, έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της ισότητας⁴¹. Έτσι περιαιρούνται οι ιδιαίτερες προϋποθέσεις και αρκεί για την συνταξιοδότηση του χήρου μόνη η συνδρομή των προϋποθέσεων που απαιτούνται για τη συνταξιοδότηση της χήρας⁴².

Η δεύτερη κατηγορία αφορά την εφαρμογή της αρχής της ισότητας κατά τον καθορισμό των ασφαλιστικών παροχών και ανακύπτει ιδίως σε περιπτώσεις μεταβολής του νομοθετικού καθεστώτος με την εισαγωγή νέων διατάξεων ή και ολική αναδιάρθρωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, που επέφερε σε ορισμένες περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενείς συνέπειες σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς. Κατ' αρχήν, η δέσμευση του νομοθέτη υφίσταται και κατά την εκδήλωση της κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος κρατικής μέριμνας για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων και επιβάλλει τη συμμετοχή αυτών με ίσους όρους στο σύστημα παροχών και αντιπαροχών της κοινωνικής ασφάλισης⁴³. Δεδομένης όμως της ύπαρξης περισσότερων ασφαλιστικών φορέων, η παραβίαση της συνταγματικής αρχής της ισότητας κατά τη ρύθμιση των ασφαλιστικών παροχών προϋποθέτει άниση μεταχείριση ομοειδών κατηγοριών ασφαλισμένων μέσα στον ίδιο ασφαλιστικό οργανισμό. Αντιθέτως, προκειμένου περί ασφαλισμένων σε διαφορετικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς ή στον ίδιο μεν οργανισμό, προερχομένων όμως από συγγώνευση διαφορετικών ασφαλιστικών φορέων με ειδικό μεταβατικό σύστημα διατάξεων, η τήρηση της αρχής της ισότητας ελέγχεται δικαστικά μόνο καθόσον αφορά την εξασφάλιση ελάχιστου καθεστώτος ισοδύναμης ασφαλιστικής προστασίας⁴⁴, με όριο την ανθρώπινη αξιοπρέπεια (τη διακινδύνευση της αξιοπρεπούς διαβίωσης⁴⁵).

Τα ελληνικά δικαστήρια έως σήμερα δεν έχουν αμφισβητήσει τις επιλογές του νομοθέτη ως προς την υποχρεωτική υπαγωγή στην ασφάλιση και την οριοθέτηση των

διαζευγμένων αρρένων τέκνων (άρθρο 35 παρ. 1 περ. γ' του ΠΔ/τος 168/2000 και άρθρα 5 παρ. 1 περ. γ' και 31 παρ. 1 περ. γ' του ΠΔ 166/2000) συνιστά εξαιρετική ρύθμιση που θεσπίστηκε για την προστασία των γυναικών, οι οποίες, εξαιτίας των επικρατούσων στο παρελθόν κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών, είχαν μειωμένες δυνατότητες και ευκαιρίες για πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην επαγγελματική αποκατάσταση και σταδιοδρομία. ... Η πρόθεση δε του νομοθέτη για τη σταδιακή κατάργηση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των διαζευγμένων θυγατέρων επιβεβαιώνεται από τη μεταγενέστερη ρητή κατάργηση ... των οικείων διατάξεων τόσο του Κώδικα Πολεμικών Συντάξεων, όσο και του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων».

⁴¹ Για την αρχή της ισότητας των φύλων στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαίου και ΕΔΔΑ, βλ. Κ. Πάνου, Η ισότητα των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΕΔΔΑ, ΕΔΚΑ 2009. 350, και Γ. Γεωργόπουλου, Η επαναφορά (:) της επεκτατικής μορφής της ισότητας επί ευνοϊκών ρυθμίσεων στη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας – Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2252/2017 (ΣΤ' τμήμα), στην ιστοσελίδα www.constitutionalism.gr (Ομίλος Αριστόβουλου Μάνεση), υποσημ. 33.

⁴² ΣτΕ 3693/2015, 3187/2015, 39/2014, 3412/2013 κ.α.

⁴³ ΣτΕ Ολομ. 3231/2008, Ολομ. 3923/2010, Ολομ. 1286/2012.

⁴⁴ ΣτΕ 3693/2015, 3412/2013 κ.α. Η τελευταία αυτή αρχή παγιώθηκε από πολύ νωρίς στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ 521/1977 και 2253/1976 καθώς και Σταυρόπουλου, ο.π.). Οι ασφαλισμένοι συγγωνευθέντος ταμείου αντιμετωπίζονται ως ασφαλισμένοι διαφορετικών ασφαλιστικών οργανισμών (ΣτΕ 1863/2001).

⁴⁵ ΣτΕ Ολομ. 1285/2012, σκ. 16.

ασφαλιστέων κατηγοριών προσώπων, είτε οι νομοθετικές ρυθμίσεις διέπυρναν τον κύκλο των ασφαλιστέων προσώπων, είτε τον περιόριζαν με τη μορφή θέσπισης εξαιρέσεων ή άλλων αποκλεισμών. Η νομολογία, σε κάθε περίπτωση κατά την οποία ετίθετο ζήτημα ερμηνείας της σχετικής νομοθεσίας υπέρ ή κατά της υπαγωγής ορισμένης κατηγορίας προσώπων στην ασφάλιση, έκρινε ότι η ερμηνεία αυτή έπρεπε να αποβαίνει υπέρ της υπαγωγής στην κοινωνική ασφάλιση, ενόψει της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού στη χώρα μας και του γεγονότος ότι η υπαγωγή στην ασφάλιση αποτελεί τον κανόνα και οι διατάξεις περί εξαίρεσης από την ασφάλιση πρέπει να ερμηνεύονται στενά⁴⁶. Μία ιδιαίτερη υπόθεση, που εμφάνιζε την ιδιαιτερότητα ότι σε αυτήν δεν αμφισβητούνταν αυτή καθαυτή η υποχρεωτικότητα της υπαγωγής στην ασφάλιση, αλλά η επιβάρυνση των ασκούμενων δικηγόρων με εισφορές ίσες κατ' ύψος με εκείνες των δικηγόρων κατά την πρώτη πενταετία της απασχόλησής τους, ήχθη ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών⁴⁷. Δεν επρόκειτο για διαφορετική μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων, αλλά για μία όμοια μεταχείριση ανόμοιων περιπτώσεων. Στην πραγματικότητα το ανακύπτον ζήτημα αφορούσε την όμοια επιβάρυνση με ασφαλιστικές εισφορές δύο διάφορων κατηγοριών ασφαλισμένων: αφενός των ασκούμενων δικηγόρων και αφετέρου των νέων δικηγόρων. Σε πρώτο βαθμό κρίθηκε ότι η σχετική διάταξη, στο βαθμό που εξομοιώνει τους ασκούμενους δικηγόρους με τους εν ενεργεία δικηγόρους της πρώτης πενταετίας αντιβαίνει στη συνταγματική αρχή της ισότητας σε συνδυασμό με το άρθρο 22 παρ.5 του Σ. καθόσον θεσπίζει ενιαία ρύθμιση (υποχρεωτική υπαγωγή στον κλάδο πρόνοιας με αυτασφάλιση, ίδιο ύψος εισφορών) για διακεκριμένες κατηγορίες ασφαλισμένων, που υπάγονται σε διαφορετικό νομικό καθεστώς, τελούν κάτω από διαφορετικές συνθήκες και οι οποίες δικαιολογούν και επιβάλλουν τη διαφοροποίηση της ασφαλιστικής τους κατάστασης. Αντιθέτως, το Διοικητικό Εφετείο, ενώπιον του οποίου ήχθη η υπόθεση, έκρινε κατά πλειοψηφία ότι για τη νόμιμη υπαγωγή στην ασφάλιση απαιτείται η καταβολή των προβλεπόμενων εισφορών, οι οποίες σύμφωνα με τις αρχές της ανταποδοτικότητας που χαρακτηρίζουν το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, αποτελούν το άμεσο αντάλλαγμα για την κάλυψη των ασφαλιστικών κινδύνων, η διάταξη δεν αντίκειται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, καθόσον, με την ανωτέρω διάταξη προβλέφθηκε ότι οι ασκούμενοι δικηγόροι, οι οποίοι τελούν στην πράξη, εν πολλοίς υπό όμοιες συνθήκες, με τους νεοεισερχόμενους στο επάγγελμα δικηγόρους, κατά τα πρώτα πέντε χρόνια της άσκησης του επαγγέλματος τους, επιβαρύνονται με τις ίδιες εισφορές τις οποίες υποχρεούνται να καταβάλουν οι τελευταίοι, προκειμένου να απολαμβάνουν τις ίδιες σε είδος παροχές από το Ταμείο, όπως και οι νέοι δικηγόροι⁴⁸.

Τέλος, ειδικότερη έκφανση της εφαρμογής της ισότητας ως δέσμευσης του νομοθέτη κατά την εκδήλωση της κρατικής μέριμνας για την κοινωνική ασφάλιση των

⁴⁶ Βλ. την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας(ΣτΕ 2548/2013), που δέχεται ότι η έλλειψη άδειας παραμονής ή εργασίας των αλλοδαπών εργαζόμενων στην Ελλάδα, ανεξάρτητα από τις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία περί αλλοδαπών διοικητικές και ποινικές κυρώσεις (μεταξύ των οποίων και η μη εξέταση αιτήματος του αλλοδαπού από τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου), δεν έχει πάντως την έννοια ότι ο αλλοδαπός αυτός δεν υπάγεται υποχρεωτικώς και αυτοδικαίως για την εξαρτημένη εργασία που παρέχει στην Ελλάδα στην ασφάλιση του ΙΚΑ, δεδομένου ότι ως εκ της γενικής αρχής του ασφαλιστικού δικαίου που απορρέει από το άρθρο 2 παρ. 1 του ΑΝ 1846/51 η υπαγωγή στην ασφάλιση αποτελεί τον κανόνα και, σύμφωνα, με την αρχή αυτή, προκειμένου για εξαιρέσεις από την ασφάλιση επιβάλλεται η στενή ερμηνεία των σχετικών διατάξεων.

⁴⁷ ΤρΔΠρΑθ 18906/2015, με παρατηρήσεις Ό. Αγγελουπούλου, ΘΠΔΔ 3-4/2016, σελ. 326.

⁴⁸ ΔΕφΑθ 1648/2017.

εργαζομένων είναι η εισαγωγή με νόμο ανώτατου ορίου στο εκάστοτε παρεχόμενο από το φορέα εφάπαξ βοήθημα στους αποχωρούντες από την ενεργό υπηρεσία, η οποία επιτρέπεται μόνο υπό την προϋπόθεση ότι αυτό δεν έχει αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα⁴⁹. Αλλιώς παραβιάζει την αρχή της ισότητας, διότι ενέχει αδικαιολόγητα δυσμενή διάκριση σε βάρος των υπαλλήλων, οι οποίοι, λόγω του χρόνου υπηρεσίας και του ύψους των αποδοχών τους, υποβλήθηκαν σε μεγαλύτερες κρατήσεις σε σχέση με άλλους συναδέλφους τους, οι οποίοι, λόγω μικρού χρόνου υπηρεσίας και χαμηλών αποδοχών, κατέβαλαν μικρότερα ποσά⁵⁰. Συνεπώς, η επιβολή ανώτατου ορίου σε εφάπαξ χρηματική παροχή αμιγώς ανταποδοτικού χαρακτήρα, η οποία κατά τα προεκτεθέντα παραβιάζει την αρχή της ισότητας, δεν μπορεί να αποτελέσει επέμβαση που δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Κατά μείζονα λόγο, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί τέτοιου είδους επέμβαση με την επίκληση διακινδύνευσης της βιωσιμότητας του ταμείου, η οποία αναφέρεται σε χρονική περίοδο κατά πολύ μεταγενέστερη του χρόνου εξόδου του ασφαλισμένου από τον εργασιακό βίο⁵¹. Πρόσφατα, τέθηκε το ίδιο ερώτημα, του επιτρεπτού δηλαδή ή μη του ανώτατου ορίου σε περίπτωση σύνταξης, που καταβάλλεται από ασφαλιστικό κεφάλαιο σχηματιζόμενο αποκλειστικώς από κρατήσεις επί των αποδοχών του προσωπικού και όχι από κοινωνικούς πόρους⁵².

Γενικά από την συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας δεν κωλύονται ο κοινός νομοθέτης και η κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να μεταβάλλουν για το μέλλον το σύστημα συνταξιοδότησης κατηγοριών ασφαλισμένων και εν γένει να μεταρρυθμίζουν το εκάστοτε ισχύον σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, ιδίως δε τις διατάξεις σχετικά με τις καταβαλλόμενες παροχές (όπως είναι οι συντάξεις) ή με το ύψος των ασφαλιστικών παροχών, ακόμη και με τη μείωσή τους για τον εφεξής χρόνο (μείωση που μπορεί να πραγματοποιηθεί και κατά προοδευτική σε βάρος των υψηλοτέρων παροχών κλίμακα) ή με τη θέσπιση ανώτατου ορίου των χορηγούμενων ήδη παροχών, κατά τρόπο ώστε να προκύπτει μεγαλύτερη, σε αναλογία προς τη σύνταξη που θα χορηγηθεί, οικονομική επιβάρυνση των ασφαλισμένων που έχουν καταβάλει περισσότερες εισφορές⁵³. Δεν υφίσταται ούτε παραβίαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, εφόσον δεν κατοχυρώνεται από καμία συνταγματική ή άλλη διάταξη δικαίωμα ορισμένου ύψους συντάξεων και δεν αποκλείεται, καταρχήν, η

⁴⁹ Δηλαδή εφάπαξ που καταβάλλεται από ασφαλιστικό κεφάλαιο που σχηματίζεται αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο από εισφορές είτε μόνο των ασφαλισμένων είτε και του εργοδότη που τους απασχολεί, ανεξάρτητα μάλιστα από το ύψος των εισφορών του εργοδότη, διότι και αυτές καταβάλλονται με αφορμή τη σχέση εργασίας.

⁵⁰ ΣτΕ Ολομ. 540 - 549/1999 κ.α. Δεν έχει όμως ανταποδοτικό χαρακτήρα το εφάπαξ βοήθημα το οποίο καταβάλλεται από ασφαλιστικό κεφάλαιο, στο σχηματισμό του οποίου συμβάλλουν ουσιωδώς κοινωνικοί πόροι ή επιβαρύνσεις τρίτων. Για να κριθεί αυτό λαμβάνεται υπόψη ο τρόπος σχηματισμού του ασφαλιστικού κεφαλαίου, από το οποίο χορηγείται το εφάπαξ βοήθημα, καθ' όλο το χρονικό διάστημα ασφάλισης του ασφαλισμένου και όχι μόνο τα ισχύοντα ως προς το σχηματισμό του κατά το χρόνο εξόδου του ασφαλισμένου από την ενεργό ασφάλιση (ΣτΕ Ολομ. 3923/2010 κ.α.)

⁵¹ ΣτΕ 778/2018 επτ.

⁵² Βλ. ΣτΕ 1821/2018, με την οποία κρίθηκε ότι με τη συνταξιοδοτική παροχή θεραπεύονται κατά τρόπο συνταγματικώς ανεκτό και σκοποί αναδιανομής εισοδήματος, οπότε νομίμως δεν προσδίδεται αμιγώς ανταποδοτικός χαρακτήρας, ανεξαρτήτως του τρόπου χρηματοδότησης του ασφαλιστικού κεφαλαίου και παραπέμφθηκε η υπόθεση λόγω της εν μέρει αντίθετης νομολογίας (ΣτΕ 949/2001, 2100/1999) στην επταμελή σύνθεση.

⁵³ ΣτΕ 660/2016 επτ.

διαφοροποίηση αυτών ανάλογα με τις συντρέχουσες εκάστοτε συνθήκες. Στο πλαίσιο αυτό, ως παράγοντες αρκούντως αντικειμενικοί που δικαιολογούν τη διαφορετική μεταχείριση ασφαλισμένων σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής θεωρούνται, μεταξύ άλλων, ο χρόνος επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου, αποχώρησης από την υπηρεσία και υποβολής του αιτήματος για συνταξιοδότηση⁵⁴, έστω και αν φαίνονται ως «τυχαία κριτήρια».

7. Αρχή της ανταποδοτικότητας

Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης λειτουργεί βάσει του συγκερασμού της αρχής αυτής με την αρχή της κοινωνικής ή διαγενεακής αλληλεγγύης. Σύμφωνα με την αρχή της ανταποδοτικότητας, η οποία, σε αντίθεση με την αρχή της αλληλεγγύης, δεν αποτελεί συνταγματικώς κατοχυρωμένο κανόνα⁵⁵, περαιτέρω δε δεν αποτελεί συνταγματικώς κατοχυρωμένο κανόνα η αναλογία ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών⁵⁶, η εν γένει υποχρέωση καταβολής εισφορών αποβλέπει στο σχηματισμό του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την εξυπηρέτηση της αναλογιστικής βάσης, επί της οποίας στηρίζεται η οικονομία των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, πλην ο καθορισμός του ύψους αλλά και της βάσης της καταβαλλόμενης από τους ασφαλισμένους εισφοράς, δεν εξαρτάται από τη δυνατότητα απόλαυσης ασφαλιστικής παροχής αντίστοιχης με το ύψος της εισφοράς, ενώ, περαιτέρω, δεν επιβάλλεται οι ασφαλιστικές εισφορές και οι παροχές να καθορίζονται επί της ίδιας βάσης. Κατ' άλλη διατύπωση, οι ασφαλιστικές παροχές δεν απαιτείται να τελούν σε σχέση ευθείας ανταποδοτικότητας προς τις καταβληθείσες εισφορές, ούτε αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο κανόνα και η αναλογία ασφαλιστικών εισφορών και παροχών. Και τούτο διότι στο πλαίσιο του αναδιανεμητικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης η αρχή της ανταποδοτικότητας δεν θα μπορούσε, ευλόγως, να έχει την έννοια της σχέσης ευθείας ανταποδοτικότητας των συνταξιοδοτικών εισφορών προς τις παροχές, σχέση που συνιστά κατ' εξοχήν γνώρισμα του κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Ο περιορισμός της εφαρμογής αυτής έγκειται στο ότι στοιχείο της έννοιας της εισφοράς προς ασφαλιστικό οργανισμό συνιστά η προσδοκία κάποιας αντιπαροχής με την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου⁵⁷, με όριο τη στοιχειώδη αντιστοιχία της καταβαλλόμενης συνταξιοδοτικής παροχής με τις ελάχιστες απαιτήσεις αξιοπρεπούς διαβίωσης του ενδιαφερομένου, εν όψει και της οικονομικοκοινωνικής θέσης την οποία αυτός κατείχε, όταν ευρίσκετο εν ενέργεια⁵⁸.

Δεδομένου ότι η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα ως θεσμική εγγύηση, ο κοινός νομοθέτης έχει υποχρέωση προστασίας της ακεραιότητας του ασφαλιστικού κεφαλαίου και εξυπηρέτησης της αναλογιστικής βάσης, στην οποία

⁵⁴ ΣτΕ Ολομ. 3487/2008, ΣτΕ 192/2018, 2022/2017, 1709/2017, 719/2016 κ.α.

⁵⁵ ΣτΕ Ολομ. 3487/2008, ΣτΕ 2646/2014. Αντιθέτως, η αρχή της αλληλεγγύης, σύμφωνα με την οποία μέσω των συνταξιοδοτικών παροχών επιχειρείται περιορισμένη αναδιανομή εισοδήματος, κατοχυρώνεται, κατά τη νομολογία, στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, βλ. ΣτΕ 1821/2018. Βλ. και Παπαρηγοπούλου, ο.π., σελ. 77, όπου και η παρατήρηση ότι είναι λογικά ανακόλουθο η αρχή της αλληλεγγύης να έχει κατά τη νομολογία συνταγματική κατοχύρωση και της ανταποδοτικότητας όχι, γεγονός που οδηγεί μοιραία σε υποβάθμιση της δεύτερης αρχής έναντι της πρώτης.

⁵⁶ ΣτΕ 1821/2018, πρβλ. ΣτΕ 660/2015 επταμ., 600/2015, 619/2012, 3901/2013, 4132/2011 επταμ., 2651/2011, 439/2011, 2948/2009.

⁵⁷ ΣτΕ 3693/2015.

⁵⁸ ΣτΕ 660/2016.

στηρίζεται η οικονομία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή την προστασία της βιωσιμότητάς τους χάριν και των μελλοντικών γενεών (έννοιες που επίσης ανέκυψαν με αυξανόμενη συχνότητα, λόγω της οικονομικής κρίσης), αλλά και διασφάλισης υπέρ των συνταξιούχων, οι οποίοι συνέβαλαν με την εργασία τους στην δημιουργία του δημόσιου πλούτου, ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερου προς εκείνο που είχαν κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου.

8. Αρχή της αναλογικότητας ή της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου

Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης ανέκυψε με εξαιρετική ένταση και συχνότητα στο πλαίσιο της επονομαζόμενης και «μνημονιακής» νομολογίας⁵⁹, καθώς αποτέλεσε το όριο του δικαστικού ελέγχου των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων και αλληπαλλήλων περικοπών συνταξιοδοτικών παροχών, ερμηνευόμενη παγίως σε συνδυασμό με τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης των γενεών. Η τελευταία αυτή αρχή του ασφαλιστικού συστήματος συνδέεται με την έως πρόσφατα ισχύουσα αναδιανεμητική φυσιογνωμία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα - στο οποίο, ωστόσο, σταδιακά εισήλθαν και στοιχεία κεφαλαιοποιητικού συστήματος - που αποτελεί εκδήλωση της κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών⁶⁰.

Στο πλαίσιο αυτό η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 668/2012, κρίνοντας ότι τα μέτρα που αποβλέπουν τόσο στην αντιμετώπιση της (κατά την εκτίμηση του νομοθέτη) άμεσης ανάγκης κάλυψης των οικονομικών αναγκών της χώρας, όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης, εξυπηρετούν σκοπούς που συνιστούν λόγους σοβαρού δημοσίου συμφέροντος, δέχθηκε ότι επιτρέπεται η μείωση των απονεμόμενων ασφαλιστικών παροχών και για το παρελθόν, υπό την έννοια ότι η επί το δυσμενέστερον μεταβολή των προϋποθέσεων χορήγησης ασφαλιστικών παροχών, όπως η αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, μπορεί να καταλαμβάνει και εκκρεμείς αιτήσεις χορήγησης ασφαλιστικών παροχών, οι οποίες μέχρι την επέλευση της νομοθετικής μεταβολής δεν έχουν ικανοποιηθεί, διότι το Σύνταγμα δεν αποκλείει στον κοινό νομοθέτη (εκτός των ειδικώς σε αυτό προβλεπομένων περιπτώσεων - άρθρα 7 παρ. 1, 77 παρ. 2 και 78 παρ. 2 του Συντάγματος), να ρυθμίζει αναδρομικώς έννομες σχέσεις με την έκδοση γενικών κανόνων, εφόσον τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, της ισότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης⁶¹. Υπό το ίδιο πάντα πλαίσιο της διακινδύνευσης της βιωσιμότητας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης επιτρέπεται ακόμα και μείωση

⁵⁹ Ενδεικτικά ΣτΕ Ολομ. 2287 - 90/2015, ΣτΕ 660/2016, 3783/2015 κ.α. Βλ. επίσης, Σ. Ρίζος, Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του Κοινωνικού Κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «Ουκ αν λάβεις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ 2015.289, Α. Παυλόπουλος, Ποιά προστασία των δικαιωμάτων σε περίοδο οικονομικής κρίσης; Μία απόπειρα δικαιολογικής θεώρησης, ΘΠΔΔ 2015.754.

⁶⁰ ΣτΕ Ολομ. 2287-90/2015 (και 3410/2014, παραπεμπτική στην Ολομέλεια). Βλ. και Π. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη, Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης - Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ΘΠΔΔ 2012.112, και Σ. Κτιστάκη, Οι κοινωνικές παροχές υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, ΘΠΔΔ 2009.657.

⁶¹ ΣτΕ Ολομ. 734/2016, Ολομ. 3487/2008, ΣτΕ 3281/2017, 3613/2013, 4132/2011, 2999/2009 κ.α. Βλ. και Στ. Κτιστάκη, Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 577 και τις εκεί παραπομπές.

εφεξής των απονεμηθεισών ήδη συντάξεων και η θέσπιση μέτρων που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, με όριο τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος), και της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και εφόσον δεν θίγεται ο συνταγματικός πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος (η χορήγηση συνταξιοδοτικών παροχών που να επιτρέπουν την αξιοπρεπή διαβίωση του συνταξιούχου)⁶². Είναι δε αναγκαία η ύπαρξη ειδικής μελέτης ως προς το χαρακτήρα των μέτρων ως αναγκαίων και πρόσφορων και την έλλειψη παραβίασης, ενόψει των εκάστοτε συνθηκών, του πυρήνα του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση. Έλλειψη μελέτης δικαιολογείται μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, κατά τις οποίες κρίνεται η αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη για την ύπαρξη και τη σοβαρότητα της απειλής, εφόσον και πάλι τα μέτρα δεν παρίστανται προδήλως απρόσφορα ή μη αναγκαία και δεν υφίστανται σοβαρές ενδείξεις ότι υπερβαίνουν το όριο θυσίας των θιγομένων από αυτά⁶³. Όταν, συνεπώς, επιχειρείται νέα, για πολλοστή φορά, περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών της ίδιας ομάδας θιγομένων, ο νομοθέτης δεν δικαιολογείται πλέον να προχωρήσει σε σχετικές ρυθμίσεις χωρίς εμπειριστατωμένη μελέτη, προκειμένου να διαπιστώσει τεκμηριωμένα ότι η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων ήταν συμβατή με τις σχετικές συνταγματικές δεσμεύσεις που απορρέουν από το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και την προστασία της αξίας του ανθρώπου⁶⁴ και να ερευνήσει εναλλακτικές επιλογές. Ειδάλλως, εφόσον προέβη σε περικοπές συντάξεων, επιλογή, κατ' αρχήν, δικαστικώς ανέλεγκτη, όφειλε πάντως να εξετάσει με τρόπο επιστημονικό και δικαστικά ελέγξιμο αν οι επιπτώσεις των περικοπών αυτών, αθροιζόμενες με τις επιπτώσεις από τα ήδη ληφθέντα γενικά μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης (όπως οι αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις) και συνδυαζόμενες με τις ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες της διανυόμενης έκτακτης περιόδου (κόστος αγαθών και υπηρεσιών, περικοπές παροχών υγείας, ανεργία και επίδρασή της στο οικογενειακό εισόδημα, έκταση και περιεχόμενο δανειοληπτικών υποχρεώσεων), οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων κάτω του ορίου εκείνου που συνιστά τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού τους δικαιώματος⁶⁵.

Εν κατακλείδι οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης συνεχίζουν να διαπλάθονται υπό την πίεση της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας σε μία

⁶² ΣτΕ 2194/2014 Ολομ. σκ. 17, ΣτΕ 1554/2018, 3281/2017 επτ.

⁶³ ΣτΕ Ολομ. 660/2016, 2287-2290/2015.

⁶⁴ Ειδικότερα, πρέπει να συνεκτιμηθούν για τον χαρακτηρισμό των μέτρων ως πρόσφορων οι παράγοντες που προκάλεσαν το πρόβλημα της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών, όπως η μείωση της αξίας, μέσω του PSI (ν. 4050/2012), των διαθεσίμων κεφαλαίων των εν λόγω οργανισμών, και το γεγονός ότι οι μειώσεις συντάξεων και μισθών δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα και η οικονομική ύφεση εντάθηκε με ρυθμούς που ανέτρεψαν τις αρχικές προβλέψεις.

⁶⁵ ΣτΕ Ολομ. 2287/2015, στην οποία κρίθηκε τελικά ότι, εφόσον δεν έλαβε χώρα τέτοια μελέτη και δεν λήφθηκαν υπόψη οι συνταγματικές παράμετροι, οι διατάξεις των νόμων 4051 και 4093/2012 για περικοπές κύριων και επικουρικών συντάξεων είναι ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες. Αντίθετα, με τις 2288, 2289 και 2290/2015 κρίθηκε ότι δεν αντίκεινται στην αρχή της αναλογικότητας η περικοπή συντάξεων του Τομέα Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, της κύριας σύνταξης του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ με το άρθρο 2 του ν. 4024/2011 και επικουρικής σύνταξης του Ενιαίου Ταμείου Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (αναλυτικότερα βλ. Ειρήνη – Ελευθερία Γαληνού και Χαρούλα Πόνη, Κοινωνική Ασφάλιση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 137 επ.)

προσπάθεια εξισορρόπησης από τον εφαρμοστή του δικαίου των αντικρουόμενων παραγόντων του δημοσίου (και όχι απλώς ταμειακού) συμφέροντος προς επίτευξη της δημοσιονομικής ισορροπίας και της προστασίας των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων και εργοδοτών.