



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Κ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

**ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ-ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

**ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ
ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ**

Επιβλέπων:

Καθ. ΓΕΩΡΓΙΟΣ Σ.-Π. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ

Σπουδάστρια:

ΕΙΡΗΝΗ Κ. ΣΙΩΖΟΥ

ΑΘΗΝΑ – 2010

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ενώ βρισκόμαστε στην μέση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης και με δεδομένη την κρίση των κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων, πυκνώνουν οι φωνές που προτείνουν μείωση των παροχών και συρρίκνωση της συμμετοχής του κράτους στο δημόσιο σύστημα ασφάλισης μέσω της μερικής ιδιωτικοποίησης του προκειμένου να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα του. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να εντοπισθεί το όριο της ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης με επίκεντρο το Σύνταγμα μέσω της έρευνας βιβλιογραφικών πηγών, άρθρων και μελετών σε αντίστοιχα επιστημονικά περιοδικά, αλλά και σε δημοσιευμένα κείμενα διεθνών οργανισμών.

Από την ανασκόπηση του υλικού προκύπτει ότι οι διεθνείς συμβάσεις παρέχουν ελλιπή προστασία στο δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης καθώς, παρά το ηθικό τους βάρος, δεν διαθέτουν μηχανισμούς επιβολής κυρώσεων στα παραβαίνοντα κράτη. Η προστασία του δικαιώματος πραγματώνεται κυρίως στα πλαίσια του εθνικού δικαίου. Στην Ελλάδα, πρωτεύοντα ρόλο στην κοινωνική ασφάλιση έχει το αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση όλων των εργαζομένων. Το περιεχόμενο του άρθρου αυτού ερμηνεύεται είτε ως συνταγματική εντολή, είτε ως θεσμική εγγύηση είτε ως υποκειμενικό δικαίωμα. Στο επίκεντρο της θεσμικής εγγύησης τίθεται η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, ενώ στο επίκεντρο του υποκειμενικού δικαιώματος τίθεται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Από τα κείμενα της Παγκόσμιας Τράπεζας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκύπτει η τάση συρρίκνωσης του 1^{ου} πυλώνα με ταυτόχρονο αίτημα για διεύρυνση του 2^{ου} πυλώνα ασφάλισης. Όμως, η διερεύνηση του νομικού πλαισίου της επαγγελματικής ασφάλισης, της αποτυχημένης εφαρμογής του και των ολισθημάτων της νομολογίας του ΔΕΚ, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο ρόλος των Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης μόνο συμπληρωματικός μπορεί να είναι. Μέσα από την επισκόπηση της εμπειρίας άλλων χωρών στην ιδιωτικοποίηση κοινωνικής ασφάλισης, προκύπτει η αποτυχία των συστημάτων αυτών να καλύψουν τον πιο αδύναμο πληθυσμό. Και η αδυναμία κάλυψης του πληθυσμού, ωθεί στην ανάγκη προσέγγισης της έννοιας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της αξιοπρεπούς διαβίωσης που οφείλει να υπηρετεί η κοινωνική ασφάλιση.

Λέξεις Κλειδιά: κοινωνική ασφάλιση, ιδιωτικοποίηση, όρια ιδιωτικοποίησης, ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ανθρώπινο δικαίωμα, κοινωνικό δικαίωμα, ασφαλιστική μεταρρύθμιση, Σύνταγμα

ABSTRACT

While we are in the middle of social security reform, and given the crisis of social security systems, multiply the voices that suggest a reduction of benefits and reduction of state participation in the public security system through partial privatization in order to ensure sustainability. The purpose of this study is to identify the acceptable level of privatization of social security, according to the Constitution, through research in bibliography, articles and studies in relevant journals and reports published by international organizations.

The review of the international conventions leads to the conclusion that they provide inadequate protection to the right of social security and, despite their moral importance, have no mechanism to impose penalties on the defaulting member state. The protection of the right is realized primarily through national law. In Greece, article 22 par.5 of the Constitution is key in the protection of the right. The content of this article is interpreted as a constitutional mandate, or as an institutional guarantee or as a human right. The texts of the World Bank and the European Union show the demand for an expansion of the second pillar of social insurance. However, exploring the legal framework of occupational insurance and its failed implementation shows that it can be only complementary. Through reviewing the experience of other countries to privatize social security the failure of these systems to cover the weaker population is obvious. All the above, address the need to approach the concept of human dignity and decent living, as values that should be served by social security.

Key Words: social insurance, privatization, privatization limits, marketization, human dignity, decent living, human rights, social rights, insurance reform, Constitution

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	2
ABSTRACT	3
ΠΡΟΛΟΓΟΣ - ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΜΕΡΟΣ Α: Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΩΣΗ	9
A.1. Η διεθνής κατοχύρωση	9
A.1.1. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)	9
A.1.2. Διεθνής Οργάνωση Εργασίας ΔΟΕ	10
A.1.3. Συμβούλιο της Ευρώπης	11
A.1.4. Ευρωπαϊκή Ένωση.....	11
A.2. Η συνταγματική κατοχύρωση	12
A.2.1. Η κοινωνική ασφάλιση ως συνταγματική εντολή.....	13
A.2.2. Η κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση.....	14
A.2.2.1. Καθολικότητα και υποχρεωτικότητα της κοινωνικής ασφάλισης	18
A.2.2.2. Ο δημόσιος χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης.....	18
A.2.2.3. Η κατοχύρωση της κοινωνικής αλληλεγγύης	19
A.2.2.4. Η αρχή της ανταποδοτικότητας	22
A.2.3. Η κοινωνική ασφάλιση ως κοινωνικό (υποκειμενικό) δικαίωμα	22
A.2.4. Οι φορείς του δικαιώματος	24
A.2.5. Η έννοια της ιδιωτικοποίησης.....	25
A.3. Η κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως περιουσιακού δικαιώματος διαμέσου της ΕΣΔΑ	27
ΜΕΡΟΣ Β: ΠΙΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	31
B.1. Αιτίες της κρίσης	31
B.1.1. Το μέλλον των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις χώρες του ΟΟΣΑ και στην ΕΕ υπό την επίρροια της δημογραφικής γήρανσης.	31
B.1.2. Η δημογραφική γήρανση στην Ε.Ε. και η ΑΜΣ για τις συντάξεις	32
B.1.3. Οι 3 πυλώνες των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.....	34
B.2. Προτάσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης	37
B.2.1. Οι προτάσεις διεθνώς για ιδιωτικοποίηση	37
B.2.2. Η επιρροή του κοινοτικού δικαίου στον δεύτερο πυλώνα στην Ελλάδα	37

B.2.3. Τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης και οι λόγοι αποτυχίας τους.....	38
B.2.3.1. Το νομικό πλαίσιο	39
B.2.3.2. Οι κανόνες του ανταγωνισμού στα «επαγγελματικά ταμεία»	40
ΜΕΡΟΣ Γ: ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΚΕΙΜΕΝΗ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	43
Γ.1. Η διεθνής εμπειρία από την ιδιωτικοποίηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης	43
Γ.2. Η αξιοπρεπής διαβίωση του ανθρώπου ως κεντρικό στοιχείο της ασφαλιστικής προστασίας ..	47
Γ.3. Η βασική σύνταξη στο υπό ψήφιση ασφαλιστικό νομοσχέδιο	50
ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ- ΣΥΝΟΨΗ & ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	52
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	56
ΒΙΒΛΙΑ.....	56
ΆΡΘΡΑ- ΜΕΛΕΤΕΣ	57
ΆΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ	59
ΠΗΓΕΣ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ	60
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	61
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΟ ΜΕΞΙΚΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ	62
ΜΕΞΙΚΟ	62
ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ	63
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: ΟΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΤΗΣ Ε.Ε.	64
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ.....	64
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	64
ΙΣΠΑΝΙΑ.....	65
ΓΑΛΛΙΑ.....	65
ΙΤΑΛΙΑ	65
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ	66

ΠΡΟΛΟΓΟΣ - ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η ιστορική συγκυρία στην οποία βρίσκεται η χώρα μας δίνει αφορμή για ιδεολογικές περιπλανήσεις, αλλά και αναζητήσεις νέων πρακτικών σε κάθε σφαίρα του δημόσιου βίου. Η επίκαιρη συζήτηση για την αναμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος και η απενεργοποίηση της «ωρολογιακής βόμβας», προκαλεί το ενδιαφέρον οποιουδήποτε πολίτη, και κατά μείζονα λόγο του σπουδαστή του τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό το ενδιαφέρον έγινε η αφορμή για την επιλογή του θέματος της συγκεκριμένης εργασίας, της αναζήτησης των συνταγματικών ορίων ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης.

Στο σημείο αυτό, θα ήθελα να απευθύνω ιδιαίτερες ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή της παρούσας εργασίας, κο Γεώργιο Σ.-Π. Κατρούγκαλο, Δικηγόρο, Αν. Καθηγητή ΔΠΘ, ο οποίος διαθέτοντας με σπάνια ευγένεια τον χρόνο του, προσέφερε βοήθεια στην συλλογή του υλικού και συνέβαλε καθοριστικά με τις πληροφορίες, τα ερεθίσματα και τις παρατηρήσεις του στην συγγραφή και επεξεργασία του κειμένου.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Υπεύθυνο Σπουδών και Έρευνας του Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, κο Χρήστο Μπουρσανιδη, για την συμπαράσταση του κατά την διάρκεια της προετοιμασίας και εκπόνησης της παρούσας εργασίας.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι μελετητές της κοινωνικής ασφάλισης έρχονται συχνά αντιμέτωποι με τον όρο «ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο», στο οποίο αποδίδονται ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που το διαφοροποιούν από το αμερικάνικο ή το ιαπωνικό. Στο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο κύριος τροφοδότης της ευημερίας είναι το Κράτος. Καθώς δεν υπάρχει ένα ενιαίο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, αλλά περισσότερα εθνικά ευρωπαϊκά μοντέλα, με βάση τα εξωτερικά τους χαρακτηριστικά, οι μελετητές έχουν διακρίνει 4 διαφορετικά μοντέλα ή τύπους κοινωνικής πολιτικής στον χώρο της Ευρώπης: α) το φιλελεύθερο μοντέλο, β) το συντηρητικό κορπορατιστικό μοντέλο, γ) το σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο, δ) το νότιο μοντέλο πρόνοιας. Η Ελλάδα κατατάσσεται στην τέταρτη κατηγορία της οποίας χαρακτηριστικά είναι¹ η βαρύνουσα σημασία των εισοδηματικών μεταβιβάσεων και η ιδίως η εσωτερική πόλωση των νοτιοευρωπαϊκών συστημάτων αναπλήρωσης εισοδήματος, η μη ισόρροπη κατανομή της προστασίας σε όλο το φάσμα των τυπικών κινδύνων, και γενικά μεταξύ των διαφόρων λειτουργιών της κοινωνικής πολιτικής, το μείγμα κατακερματισμού τα επαγγελματική βάση στην αναπλήρωση εισοδήματος και καθολικότητας στην υγειονομική περίθαλψη, ο χαμηλός βαθμός διεξόδου του κράτους στην προνοιακή σφαίρα, η θεσμική ευνοιοκρατία, η χαμηλή αποδοτικότητα των υπηρεσιών και η προβληματική χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους (παραοικονομία-φοροδιαφυγή). Οι στρεβλώσεις που παρατηρούνται στο νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο, όπως η χαμηλή αποδοτικότητα των υπηρεσιών, σε περιόδους που συμπίπτουν με δημοσιονομική κρίση ή ιδεολογική αμφισβήτηση, αποτελούν μια ακόμη κερκοπορτα για την άλωση του όποιου κοινωνικού κράτους. Ενώ στις συνθήκες αυτές, το κοινωνικό κράτος καλείται να επιτελέσει την σημαντικότερη λειτουργία του, την σταθεροποιητική, τα μειονεκτήματα του νότιου μοντέλου πρόνοιας, που καταλήγουν σε αποτυχία του, το κάνουν ακόμη πιο ευάλωτο στις επιθέσεις των ιδεολογικών επικριτών του αλλά και στις ενδεχόμενες προσπάθειες επέκτασης του ιδιωτικού τομέα.

Καθώς πυκνώνουν οι φωνές που απαιτούν την μείωση της συμμετοχής του κράτους στην κοινωνική πολιτική, στην παρούσα εργασία θα καταβληθεί προσπάθεια να βρεθεί

¹ Φερωνας Ανδρέας, Κοινωνική Ευρώπη: Θεμελιώδεις έννοιες, θεσμοί και μοντέλα κοινωνικής πολιτικής, ΕΚΔΔΑ, Κ Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα 2009

το όριο της ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης, έχοντας ως πυξίδα τις διατάξεις του Συντάγματος. Η πορεία της αναζήτησης αυτής θα εκκινήσει στο Α ΜΕΡΟΣ από την διερεύνηση της προστασίας του δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης συνοπτικά σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο και αναλυτικότερα στο επίπεδο του Συντάγματος και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Ειδικότερα στα πλαίσια του Συντάγματος θα αναζητηθεί το όριο ιδιωτικοποίησης μέσα από τον χαρακτηρισμό της ασφαλιστικής προστασίας είτε ως συνταγματικής εντολής, είτε ως θεσμικής εγγύησης είτε ως γνήσιου υποκειμενικού δικαιώματος. Κατόπιν, θα προσεγγιστεί η σχετικά πρόσφατη τάση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) να αναγνωρίζει αγωγιμότητα στα κοινωνικά δικαιώματα ανάγοντας σε περιουσιακά δικαιώματα. Στο Β ΜΕΡΟΣ θα προσεγγιστεί το ζήτημα της κρίσης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας από δυο πλευρές: α) από την πλευρά των αιτιών που το προκάλεσαν και β) από τις διεθνώς προτεινόμενες λύσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης. Ειδικότερα, θα διερευνηθούν από την πλευρά των διεθνών οργανισμών, παραθέτοντας τις τάσεις συρρίκνωσης του δημοσίου τομέα (στα πλαίσια του συστήματος των 3 πυλώνων ασφάλισης) που οι οργανισμοί αυτοί προτείνουν και πως οι τάσεις αυτές αντανακλώνται στην χώρα μας, ενώ στο δεύτερο μέρος του κεφαλαίου (στις προτεινόμενες λύσεις) εκτός από τα θεωρητικά σχήματα για την ιδιωτικοποίηση του ιδιωτικού τομέα που παρουσιάζονται στην βιβλιογραφία θα προσεγγιστεί κριτικά και το θέμα των επαγγελματικών ταμείων στην Ελλάδα και κατά πόσο αυτά μπορούν να αποτελέσουν λύση εντός του συνταγματικού πλαισίου για την βελτίωση των παροχών της κοινωνικής ασφάλισης. Το Γ ΜΕΡΟΣ της εργασίας, περιλαμβάνει κάποιες κριτικές σκέψεις με βάση την πρόσφατη κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση, αναζητώντας κατ' αρχήν τα λάθη που παρατηρήθηκαν σε άλλες χώρες που προέβησαν σε προσπάθειες ιδιωτικοποίησης, και σε επόμενο επίπεδο κατά πόσο η αξία του ανθρώπου αποτελεί κεντρική έννοια της κοινωνικής ασφάλισης σε αντιπαραβολή με τις έννοιες της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων. Τέλος, θα σχολιαστεί κριτικά η συνταγματικότητα της βασικής σύνταξης που προβλέπεται στο υπό ψήφιση ασφαλιστικό νομοσχέδιο. Η υπόθεση εργασίας στην παρούσα μελέτη έχει δυο σκέλη: πρώτον, η ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης κείται εκτός του συνταγματικού πλαισίου, και δεν μπορεί να πραγματώσει τον στόχο της κοινωνικής συνοχής και δεύτερον, τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης στην Ελλάδα (ως μορφή ιδιωτικοποίησης) μόνο συμπληρωματικά μπορούν να λειτουργήσουν προς την δημόσια κοινωνική ασφάλιση.

ΜΕΡΟΣ Α: Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΩΣΗ

A.1. Η διεθνής κατοχύρωση

Η κατοχύρωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλειας και του ειδικότερου θεσμού της ασφάλισης σε διεθνές επίπεδο καταδεικνύει την σημασία που έχουν αποδώσει οι κοινωνίες στους θεσμούς αυτούς για την προαγωγή της κοινωνικής συνοχής αλλά και της αξίας του ανθρώπου. Τα διεθνή κείμενα θέτουν τις ελάχιστες προδιαγραφές κοινωνικής ασφάλειας σε όλα τα κράτη, ενισχύουν τα συστήματα των χωρών καθοδηγώντας μέσω της ερμηνείας τους το έργο των νομοθετών, των δικαστών αλλά και της διοίκησης, συμβάλλουν στην εναρμόνιση της νομοθεσίας των κρατών δημιουργώντας οικουμενικές αξίες και ενισχύοντας την διεθνή κοινωνική αλληλεγγύη, αλλά και βοηθούν στην εναρμόνιση και τον συντονισμό των νομοθεσιών ενόψει της μετακίνησης πολιτών των συμβαλλομένων μερών². Στην παρούσα ενότητα θα αναφερθούν τα σημαντικότερα κείμενα των διεθνών οργανισμών που κατοχυρώνουν το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια και ασφάλιση.

A.1.1. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)

Στα πλαίσια του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948) κατοχυρώνει το γενικό δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια, αλλά και ειδικότερα το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση κατά της ανεργίας, της ασθένειας, της αναπηρίας, της χηρείας, του γήρατος και όλων των άλλων περιπτώσεων στις οποίες το άτομο δεν διαθέτει επαρκή μέσα για την συντήρησή του. Η αναγνώριση των δικαιωμάτων αυτών αποσυνδέει την κοινωνική προστασία από την ιδιότητα του εργαζομένου, όπως συμβαίνει στα συστήματα Μπίσμαρκ, και εστιάζει στην αξιοπρέπεια του ανθρώπου και στις δυνατότητες ανάπτυξής του. Καθώς η Διακήρυξη δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, για την θέσπιση ενός συστήματος διεθνούς προστασίας ψηφίστηκε το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά δικαιώματα (1966), το οποίο στο αρ.9 εγγυάται το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια και προβλέπει γενικότερα την υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίζουν ένα επαρκές βιοτικό επίπεδο και να προάγουν την συνεχή βελτίωση των

² Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, Οι συνταγματικές εγγυήσεις και η θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

βιοτικών συνθηκών. Το σύστημα ελέγχου³ του συνίσταται στην περιοδική υποβολή εκθέσεων προς την αρμόδια Επιτροπή των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων⁴, η οποία όταν διαπιστώνει παραβάσεις, απευθύνει παρατηρήσεις ή συστάσεις προς τα κράτη. Λόγω του ότι κατά την κρατούσα άποψη οι ρυθμίσεις του Συμφώνου αυτού έχουν πρωτίστως πολιτικό χαρακτήρα και δεν είναι νομικά δεσμευτικές, το σύστημα ελέγχου του χαρακτηρίζεται ως ατελές.

A.1.2. Διεθνής Οργάνωση Εργασίας ΔΟΕ

Στο επίπεδο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), και ενώ στους αρχικούς στόχους της οργάνωσης ήταν η προαγωγή των εργασιακών σχέσεων και αντίστοιχα της κοινωνικής ασφάλισης, με την Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας (1944) ο στόχος της κοινωνικής ασφάλειας διευρύνθηκε και στον μη εργαζόμενο πληθυσμό. Αντίστοιχο σταθμό αποτελεί η ΔΣΕ 102 (1952) για τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας, με την οποία κατοχυρώθηκε ένα σύστημα κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης όλου του πληθυσμού⁵ και όχι μόνο του εργαζομένου, έναντι των εννέα παραδοσιακών κινδύνων⁶. Λόγω του γεγονότος ότι η ΔΣΕ 102 κατοχυρώνει μόνο τα ελάχιστα όρια προστασίας, τα οποία υπερκαλύπτει η ελληνική νομοθεσία, η σημασία της Σύμβασης αυτής επικεντρώνεται στον σταθεροποιητικό ρόλο που καλείται να διαδραματίσει σε περιόδους κρίσης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, όπως αυτό που διανύουμε τώρα και αναλύεται κατωτέρω στο ΜΕΡΟΣ Β'.

3 Υφίστανται δύο διαφορετικά συστήματα ελέγχου των διεθνών συμβάσεων: α) το σύστημα των δικαστικών ή οιοσεί δικαστικών διαδικασιών (petition system) β) το σύστημα υποβολής εκθέσεων και αναφορών από τα δεσμευόμενα κράτη (reporting system). Η δεύτερη μορφή είναι η πιο συνήθης στις συμβάσεις που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα, λόγω της διστακτικότητας αναγνώρισης αγωγιμότητας σε αυτά. Κατρουγκαλος Γεώργιος, Διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα 2004

⁴ Μετά την πέμπτη σύνοδο της Επιτροπής των Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων, η Επιτροπή άρχισε να δέχεται αναφορές και από ΜΚΟ (αποδοχή αρχών Limburg).

⁵ Στην θεωρία εμφανίζεται διχογνωμία για το αν η ΔΣΕ 102 καλύπτει μέσω της κοινωνικής ασφάλειας και την κοινωνική ασφάλιση. Η μια άποψη ισχυρίζεται ότι το κείμενο της ΔΣΕ 102 σκοπύμους έχει συνταχθεί ιδιαίτερα ευρύ, για να καλύπτει και την κοινωνική ασφάλιση, τονίζοντας τις ανακολουθίες που θα προέκυπταν από τον διαχωρισμό κοινωνικής ασφάλειας και ασφάλισης. Η άποψη αυτή όμως δεν γίνεται αποδεκτή από το σύνολο των κρατών, ορισμένα από τα οποία εντοπίζουν στην ερμηνεία της σύμβασης μόνο το ευρύτερο περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλειας. Eibe Riedel, The human right to social security: some challenges, Social Security as a human right, Springer, Heidelberg 2007

⁶ Οι εννέα παραδοσιακοί κίνδυνοι που καλύπτονται από την ΔΣΕ 102 είναι η ασθένεια, η ανεργία, το γήρας, το εργατικό ατύχημα, η επαγγελματική ασθένεια, η ανατροφή των παιδιών, η μητρότητα, η αναπηρία και ο θάνατος του προστάτη της οικογένειας. Κατρουγκαλος Γεώργιος, Διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα 2009, Κοντιαδης Ξενοφών, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

A.1.3. Συμβούλιο της Ευρώπης

Στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης, το σημαντικότερο κείμενο κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελεί ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1961), όπου στο δεύτερο μέρος του που καταγράφονται 19 κοινωνικά δικαιώματα, κατοχυρώνεται το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλεια και πρόνοια (αρ. 11-14), το δικαίωμα για κοινωνική και ιατρική αντίληψη (αρ.13), το δικαίωμα για απόλαυση κοινωνικών υπηρεσιών (αρ. 14) και άλλα. Το σύστημα παρακολούθησης της εφαρμογής του Χάρτη περιγράφεται στο τέταρτο μέρος του και βασίζεται στην υποβολή εθνικών εκθέσεων κάθε 2 χρόνια, μη αναγνωρίζοντας το δικαίωμα ατομικών προσφυγών αντιστοίχως προς τα ατομικά δικαιώματα της ΕΣΔΑ, αλλά ούτε και την δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε βάρος των παραβατών κρατών. Με το συμπληρωματικό Πρωτόκολλο του 1995 προβλέφθηκε ακόμη και ένα σύστημα συλλογικών καταγγελιών, στο οποίο μπορούν να συμμετέχουν και συγκεκριμένες κατηγορίες οργανώσεων. Παρά την όποια ηθική πολιτική πίεση που προκύπτει από τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, λόγω της έλλειψης επιβολής κυρώσεων, η νομική προστασία που προσφέρει χαρακτηρίζεται ως ατελής. Περαιτέρω στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλειας, έχοντας ως πρότυπο την ΔΣΕ 102, επαναλαμβάνει τις ρυθμίσεις της και επιβάλλει στα κράτη να συμμορφώνονται με περισσότερα μέρη του συγκριτικά με την ΔΣΕ 102. Στο δεύτερο έως το δέκατο μέρος, γίνεται αναλυτική αναφορά στις παροχές που πρέπει να προσφέρονται για την κάλυψη των εννέα παραδοσιακών κινδύνων και το σύστημα ελέγχου του στηρίζεται στην υποβολή εθνικών εκθέσεων.

A.1.4. Ευρωπαϊκή Ένωση

Από την δημιουργία της η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα ήταν προσανατολισμένη στην επίτευξη οικονομικών σκοπών και έθετε σε δεύτερη μοίρα τα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής. Τα θέματα αυτά εντάχθηκαν στα κοινοτικά κείμενα με καθυστέρηση και μόνο όταν έγινε κατανοητό ότι δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί η οικονομική ένωση χωρίς την συνδρομή και της κοινωνικής πολιτικής. Η αρχή έγινε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), όπου καταγράφονται διατάξεις σχετικά με την υγιεινή και την ασφάλεια των χώρων εργασίας, συνεχίστηκε μέσα από την Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενώ τομή πραγματοποιήθηκε με την θέσπιση του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων (1989) των εργαζομένων, ενός κειμένου με διακηρυκτική μορφή και χωρίς δεσμευτικότητα. Η απόφαση για την κατάρτιση του

Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης λήφθηκε από το Συμβούλιο της Κολωνίας τον Ιούνιο του 1999, και θεσπίστηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ε.Ε. κατά την συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 2000, στο κείμενο του οποίου, στο αρ. 34, κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια. Η θέση σε ισχύ του Χάρτη υλοποιείται όχι με την άμεση ενσωμάτωση του Χάρτη στην Συνθήκη της Λισσαβόνας, αλλά μέσω μιας νομικής «γέφυρας» που παραπέμπει σε αυτόν. Το κυριότερο μειονέκτημα που παρατηρείται ως προς την εφαρμογή του Χάρτη συνίσταται στο ότι η υποχρέωση σεβασμού του Χάρτη αφορά τα όργανα της ΕΕ όταν ενεργούν στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, και δεν αφορά τις πράξεις των εθνικών κρατών, που κατά κύριο λόγο πλήττουν τα κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών.

A.2. Η συνταγματική κατοχύρωση

Όπως προαναφέρθηκε, τις τελευταίες δεκαετίες στην χώρα μας υπάρχει ένας συνεχής διάλογος για την μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος είτε για εξασφαλιστεί η βιωσιμότητά του είτε για να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα και η απασχόληση. Στα πλαίσια αυτού του διαλόγου υπάρχει ιδιαίτερη ανησυχία ότι η «μεταρρύθμιση» του συστήματος ουσιαστικά υποκρύπτει την αποδόμησή του μέσω της ιδιωτικοποίησής της, καθώς και την αποψίλωση κατοχυρωμένων δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι ασφαλισμένοι. Ως απάντηση στις ανησυχίες αυτές, αναζητείται στην ερμηνεία του Συντάγματος το κατώφλι που δεν μπορεί να διαβεί η αγορά διαβρώνοντας τον κοινωνικό χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης. Για την αναζήτηση των ορίων της εισαγωγής στοιχείων της αγοράς στην κοινωνική ασφάλιση, ο προβληματισμός μας θα εκκινήσει από την επισκόπηση των απόψεων σχετικά με την νομική φύση του θεσμού, προκειμένου να αναζητηθεί εκεί (στην νομική του φύση) το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό που θα θέσει το ζητούμενο όριο. Εξετάζεται λοιπόν το άρ.22 παρ.5 Σ μέσα από το θεωρητικό τρίπολο συνταγματική εντολής- θεσμικής εγγύησης- γνήσιο υποκειμενικό δικαίωμα, έτσι όπως ερμηνεύεται από τις κρατούσες απόψεις στην θεωρία και επικυρώνεται από την νομολογία αντίστοιχα.

A.2.1. Η κοινωνική ασφάλιση ως συνταγματική εντολή

Η διατύπωση του άρθρου 22 παρ.5 «*Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων όπως νόμος ορίζει*», οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η κοινωνική ασφάλιση συνιστά κρατικό σκοπό, προς επίτευξη του οποίου παρέχεται συνταγματική εντολή στον νομοθέτη αλλά και στον ερμηνευτή του δικαίου να εξειδικεύσει τον σκοπό αυτό⁷. Προσάπτεται στην συγκεκριμένη διάταξη (όπως και σε όλα τα συνταγματικά κοινωνικά δικαιώματα) «παντελής έλλειψη εκτελεστότητας πριν από την μεσολάβηση του κοινού νομοθέτη». Με την υιοθέτηση αυτής της οπτικής, δέχεται κανείς ότι το δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης ουσιαστικά έχει τον χαρακτήρα προγραμματικής αρχής, από την οποία δεν απορρέουν υποκειμενικές αξιώσεις⁸. Ο ρόλος της συνταγματικής διάταξης είναι κυρίως ερμηνευτικός, κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων που πραγματώνουν την συγκεκριμένη εντολή⁹. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, στα πλαίσια της συνταγματικής του εξουσιοδότησης για την προαγωγή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και των στόχων της, ο νομοθέτης διαθέτει ευρύτατα περιθώρια επιλογής όσον αφορά τον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των νομικών προσώπων που αναλαμβάνουν την εκπλήρωση του σκοπού της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και το περιεχόμενο των παροχών, με δυνατότητα αναπροσαρμογής τους είτε προς τα πάνω (αύξηση των παροχών) είτε προς τα κάτω (μείωση των παροχών) προκειμένου να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης¹⁰, τονίζοντας την «ανοικτότητα» του θεσμού απέναντι σε μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες και κοινωνικές ανάγκες.¹¹ Η θεώρηση του περιεχομένου της υπό κρίση διάταξης ως συνταγματικής εντολής, δεν δημιουργεί δικαίωμα αγωγής αξίωσης χωρίς την προηγούμενη παρέμβαση του νομοθέτη, αλλά έχει κυρίως ερμηνευτικό ρόλο κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων που πραγματώνουν την συγκεκριμένη εντολή. Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων

⁷ Κρεμαλής, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1985, Αντωνίου Δ. Θεοδώρα, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, στον τόμο Κρεμαλής Κ (επιμ), Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.98

⁸ Κατρούγκαλος Γεώργιος, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998 όπου αναφέρεται ότι για την άμεση δεσμευτικότητα των δικαιωμάτων αναφέρεται ο όρος “self-executing”.

⁹ Λεβέντης Γεώργιος, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, Το Σ, 1976, σελ.158

¹⁰ Κοντιάδης Ξενοφών, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρ. 22 παρ.5, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 164

¹¹ Κοντιάδης Ξενοφών, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, σελ 380.

ασπάστηκε σε πολλές περιπτώσεις την άποψη αυτή, θεωρώντας ότι η υπό κρίση διάταξη δηλώνει το «ιδιαίτερο ενδιαφέρον» του συντακτικού νομοθέτη για την προστασία των προσώπων που καλύπτουν οι σχετικές ρυθμίσεις και ότι έχουν χαρακτήρα «απλής υποδείξεως προς τον νομοθέτη δια την λήψιν μέτρων υλοποιούντων την κρατικήν μέριμναν», ενώ συχνότερα εκλαμβάνονται ως δεσμευτικές αρχές που περιέχουν ταυτόχρονα και θετικό κανόνα για εξασφάλιση της σχετικής προστασίας ή απαγόρευση δυσμενέστερης μεταχείρισης της προστατευόμενης κατηγορίας πληθυσμού¹².

Τέλος, ως σημειωθεί στο σημείο αυτό και η άποψη σύμφωνα με την οποία η λέξη «μεριμνά» στο αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος υποδηλώνει ότι αν το κράτος εξασφαλίσει ένα επαρκές σύστημα ελέγχων, τότε μπορεί να γίνει υποκατάσταση της κοινωνικής από την ιδιωτική ασφάλιση¹³.

A.2.2. Η κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση

Επιπλέον της κατοχύρωσης της συνταγματικής εντολής, το αρ.22 παρ.5 θεωρείται ότι αποτελεί θεσμική εγγύηση, που διασφαλίζει τον πυρήνα της κοινωνικής ασφάλισης και οριοθετεί την ευχέρεια του νομοθέτη στην διαμόρφωση του θεσμού¹⁴, παρεμποδίζοντας την προσβολή του οργανωτικού πυρήνα του, δηλαδή των βασικών εννοιών και αρχών του, αλλά και δίδοντας ευρύτατη ευχέρεια να διαμορφώσει το σύστημα ή το συνδυασμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που επιθυμεί.¹⁵ Η κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως θεσμού, συνεπάγεται την αποδέσμευσή της από τον εκάστοτε φορέα του δικαιώματος, καθώς η θεσμική εγγύηση δεν εστιάζεται στο εκάστοτε υποκείμενο αλλά «αναπτύσσεται ανεξάρτητα από αυτό, εν όψει ορισμένου σκοπού»¹⁶. Και με την θεώρηση αυτή επαναλαμβάνεται η ανωτέρω αναφερόμενη δυνατότητα του νομοθέτη να αναδιαρθρώνει τον θεσμό σύμφωνα με τις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές

12 Κατρούγκαλος Γεώργιος, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998, όπου παρ. ΣτΕ 4485/86.

13 Αντωνίου Δ. Θεοδώρα, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, στον συλλογικό τόμο Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση, επιμ. Κ. Κρεμαλής, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996

14 Κοντιάδης Ξ, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2002 σελ. 380, του ιδίου Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1997 σελ 449 επ, Χρυσόγονος Κώστας, Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη 2006, Ιγγλεζάκης Ιωάννης, Κοινωνικό Κράτος Δικαίου, Υπό το πρίσμα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 και του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα 2005

15 Αντωνίου Θ, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μια ενιαίας εσωτερικής αγοράς, σελ.101, στον συλλογικό τόμο Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση,- επιμ. Κ. Κρεμαλής Εκδ. Σακκουλας, Αθήνα 1996

16 Δαγτόγλου Π, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τόμος Α', Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σελ.62

συνθήκες, επιβάλλοντας επιπρόσθετες προϋποθέσεις για την απόδοση παροχής ή μειώνοντας παροχές, χωρίς όμως να είναι αποδεκτή η ολική ανάκλησή τους και συνεπώς του πυρήνα του θεσμού. Ως ολική ανάκληση νοείται και η πρόβλεψη προϋποθέσεων για την χορήγηση παροχών που να καθιστούν ουσιαστικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη γένεση και την άσκηση της σχετικής αξίωσης, όπως και η συρρίκνωση των ασφαλιστικών παροχών σε βαθμό που να καθίσταται αναποτελεσματική η σχετική προστασία ή εξαιρετικά δυσχερές¹⁷.

Η προστασία του πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι απόλυτη, αλλά σχετική, πλησιάζοντας την θεωρία του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου, σε αντιδιαστολή προς το απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο. Σύμφωνα με την θεωρία του απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου, μετά το Σύνταγμα του 1975, όλη η εργατική και κοινωνική νομοθεσία σταθεροποιήθηκε, παγιώθηκε από τον συνταγματικό νομοθέτη, έτσι ώστε να μην επιτρέπεται σε μελλοντικές νομοθετικές ρυθμίσεις να περιορίσουν τα δικαιώματα αυτά, αλλά μόνο να τα ενισχύσουν¹⁸. Αναγνωρίζεται έτσι αυξημένη τυπική ισχύς στους κοινωνικούς κανόνες δικαίου, και πιθανή κατάργησή τους απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση. Προς αντιμετώπιση των αδυναμιών της θεωρίας του απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου, αναπτύχθηκε η θεωρία του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου, κατά την οποία δεν εμποδίζεται η τροποποίηση επί τα χείρω του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου, αλλά η τροποποίηση αυτή δεν μπορεί να οδηγηθεί σε πλήρη κατάργηση των εγγυήσεων του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας¹⁹. Τα εθνικά δικαστήρια δεν αποδέχονται στην ύπαρξη του κεκτημένου αυτού, σε αντίθεση προς την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, που θέτει φραγμούς στον περιορισμό ή την κατάργηση του ασφαλιστικού κεκτημένου²⁰.

Τα εθνικά δικαστήρια, μπορεί να μην έχουν συμβάλει στην ανάπτυξη της θεωρίας του κοινωνικού κεκτημένου, έχουν όμως προσδιορίσει τις βασικές παραμέτρους πίσω από την συνταγματική διάταξη της κοινωνικής ασφάλισης. Κατά την νομολογία, ο νομοθέτης μπορεί να επιλέξει το χρονικό σημείο της παρέμβασής του δεσμευόμενος

17 Λεβέντης Γ., Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, Το Σ, 1976, σελ 175, Κρεμαλής Κ, Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1985, σελ.39

18 Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθίνα- Κομοτηνή 2004, του ίδιου Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, εκδ. Παπαζήση 2001

19 Κοντιάδης Ξ, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το αρ. 22 παρ.5 του Συντάγματος, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2002, σελ. 131, του ίδιου Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Εκδ. Παπαζήση 2001

20 Ιγγλεζάκης Ιωάννης, Κοινωνικό Κράτος Δικαίου, Υπό το πρίσμα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 και του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα 2005, σελ. 130

από δύο βασικές παραμέτρους: α) την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης και β) την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου.²¹ Αφενός, κατά την θεωρητικούς, σύμφωνα με την πρώτη παράμετρο, το αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος, δεν επιβάλλει την κατοχύρωση ενός minimum προστασίας, αλλά διαθέτει δυναμική πλευρά, που απορρέει από τις αρχές του κοινωνικού κράτους, όπως πχ της ισότητας (με εξίσωση των παροχών «προς τα πάνω») και του κοινωνικού κεκτημένου, και επιβάλλει παρεμβάσεις επί ήδη ρυθμισμένων θεμάτων και όχι κατάργηση παροχών και κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Η δυναμικότητα του σκοπού ενισχύεται και από τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας και συγκεκριμένα από το αρ. 13 παρ. 3 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, που ωθεί τα κράτη «να κάνουν προσπάθειες για την προοδευτική βελτίωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σε υψηλότερο επίπεδο». Η δέσμευση του νομοθέτη για προαγωγή του θεσμού συνεπάγεται την υποχρέωσή του για εξεύρεση της πλέον ορθολογικής λύσης για την αντιμετώπιση των κοινωνικών αναγκών. Αφετέρου, η παράμετρος της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου επικαλείται ως δικαιολογία είτε για την αυστηροποίηση των προϋποθέσεων για την αναγνώριση δικαιωμάτων είτε για την μείωση των παροχών. Προς την θέση αυτή, τάσσεται και η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων²², κυρίως γιατί αντιλαμβάνεται την κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση (αντικειμενική όψη) και παραβλέπει την υποκειμενική όψη της που βάζει στο επίκεντρο τα συμφέροντα του ασφαλισμένου. Παρατηρείται όμως, ότι η βιωσιμότητα του θεσμού δεν καταργεί την υποκειμενική διάσταση, αλλά την εμπεριέχει²³, καθώς ασφαλισμένος και ασφαλιστικό κεφάλαιο αποτελούν μια ενότητα με αμοιβαία συμφέροντα. Η επίκληση της ανάγκης προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου εντοπίζεται από τους συγγραφείς ως ένας δούρειος ίππος που μπορεί να χρησιμοποιήσει το επιχείρημα της έλλειψης οικονομικών πόρων για να οδηγήσει στην άρση των εγγυήσεων του θεσμού. Προτείνεται μάλιστα σε περιπτώσεις μείωσης των παροχών και συρρίκνωσης της υποκειμενικής διάστασης του δικαιώματος, ο δικαστικός έλεγχος να συνίσταται σε έλεγχο του κατά πόσο εξαντλήθηκαν «τα όρια της επινεμητικής δυνατότητας του νομοθέτη» και σε καμία περίπτωση να μην θεωρηθεί η

21 Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004 σελ. 388

22 Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, με παραπομπή στις ΣτΕ 178/1998, ΣτΕ 1692/1988, ΣτΕ 302/1995

23 Μανιτάκης Α, Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το αρ. 25 παρ.1 του Συντάγματος, Αθήνα- Κομοτηνή 1981, σελ.265

προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου ως υπερέχον κριτήριο²⁴. Περαιτέρω, ο κίνδυνος αποδυνάμωσης της όποιας προστασίας μέσω του επιχειρήματος της έλλειψης οικονομικών πόρων, οδηγεί σε άρνηση της ανάγκης προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου²⁵. Η άρνηση αυτή προκύπτει από την θέση ότι μέσω του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης πραγματοποιείται αναδιανομή πόρων στην κοινωνία, συνεπώς η επίκληση της έλλειψης πόρων για ασφαλιστικές παροχές ισοδυναμεί με τον ισχυρισμό ότι εξαντλήθηκαν όλοι οι κοινωνικοί πόροι που θα μπορούσαν να συνεισφέρουν. Όμως, οι οικονομικοί πόροι μιας κοινωνίας δεν εξαντλούνται όταν διαπιστώνεται έλλειμμα στα ταμεία των ασφαλιστικών οργανισμών, κατ' αντιστοίχιση προς τους πεπερασμένους φυσικούς πόρους του περιβάλλοντος (όπου εκεί κυρίως έχει εφαρμογή η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης), αλλά επιβάλλεται η αναζήτηση πόρων μέσω της διαδικασίας της αναδιανομής και όχι μέσω της συρρίκνωσης των παροχών.

Όπως προαναφέρθηκε, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να θίξει τις βασικές έννοιες και αρχές του θεσμού, δηλαδή αυτές που είναι σύμφυτες με την οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης και προσδίδουν διαχρονική υπόσταση και ταυτότητα στον θεσμό αυτό²⁶, και εντοπίζονται από την θεωρία α) στην αρχή αυτοδιοίκησης των ασφαλιστικών φορέων, η οποία νοείται ως συμμετοχή στην διοίκηση τους των εκπροσώπων των ασφαλισμένων και των εργοδοτών, β) στην τριμερή χρηματοδότησή τους, δηλαδή μέσω εισφορών των εργοδοτών, των εργαζομένων και του κράτους γ) στην κάλυψη ενός minimum ασφαλιστικών κινδύνων (ανεργία, γήρας, ασθένεια, εργατικό ατύχημα, θάνατος, εγκυμοσύνη και μητρότητα κλπ), η μακρόχρονη διασφάλιση των οποίων οδηγεί στην δημιουργία αντίστοιχων κοινωνικών δικαιωμάτων που δεν μπορεί να θίξει η νομοθετική παρέμβαση²⁷, ενώ ως βασικές αρχές εντοπίζονται η αρχή της ανταποδοτικότητας, η αρχή της καθολικότητας, η αρχή της υποχρεωτικότητας, η αρχή του δημόσιου χαρακτήρα της υποχρεωτικής ασφάλισης, η αρχή της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, και η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης.

²⁴ Κοντιάδης Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

²⁵ Κατρούγκαλος Γ., Γιατί η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης δεν αποτελεί αρχή της κοινωνικής ασφάλειας, ΕΔΚΑ, Δεκέμβριος 2008, Στεργίου Άγ., Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ. 161

²⁶ Κοντιάδης Ξ, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2002

²⁷ Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας, εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2001 σελ. 394

Στο σημείο αυτό αξίζει να επιμείνουμε λίγο παραπάνω στις αρχές και στις έννοιες που διαπλέκονται και ενδεχομένως θίγονται από τις τάσεις ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης, αναζητώντας στην ανάλυσή τους όρια στην αρχή της καθολικότητας, της υποχρεωτικότητας, του δημόσιου χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης και της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης.

A.2.2.1. Καθολικότητα και υποχρεωτικότητα της κοινωνικής ασφάλισης

Γίνεται δεκτό, ειδικά μετά την κάλυψη του αγροτικού πληθυσμού και την γενίκευση της ασφάλισης του ΙΚΑ (ν.1305/1982), ότι η καθολικότητα της κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού αποτελεί απρόσβλητο στοιχείο του πυρήνα του θεσμού²⁸, άποψη η οποία επικυρώνεται και από την νομολογία²⁹. Απόρροια της καθολικότητας αποτελεί η επιμέρους αρχή της πληρότητας της ασφαλιστικής κάλυψης, σύμφωνα με την οποία δεν είναι δυνατόν να υπάρξει εργαζόμενος χωρίς ασφαλιστική κάλυψη³⁰. Με εκκίνηση την διαπίστωση σε διεθνές επίπεδο, ότι τα έντονα κοινωνικά προβλήματα δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν χωρίς την μεσολάβηση του κράτους για την επιβολή υποχρεωτικής συμμετοχής στην κοινωνική ασφάλιση, αναγνωρίζεται πλέον και η υποχρεωτικότητα της κοινωνικής ασφάλισης ως απρόσβλητο χαρακτηριστικό της³¹.

A.2.2.2. Ο δημόσιος χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης

Το ΣτΕ με την απόφαση 5027/87 της Ολομέλειάς του έκρινε ότι μόνο το κράτος ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δύνανται να καθίστανται φορείς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης (είτε κύριας είτε επικουρικής), λόγω της ανάγκης προστασίας των ασφαλισμένων από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που απαντώνται στην λειτουργία της ιδιωτικής κοινωνικής ασφάλισης³². Η αναγνώριση από το ΣτΕ του δημόσιου χαρακτήρα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης ως μέρους του απρόσβλητου πυρήνα του θεσμού, συνεπάγεται ότι η ιδιωτικής ασφάλισης μπορεί μόνο να συμπληρώσει την κοινωνική και σε καμία περίπτωση να την αντικαταστήσει.

²⁸ Κατρούγκαλος Γ, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, Εκδ. Αντ.Ν. Σακκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, Στεργίου Α, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδ. Σακκουλα 1994

²⁹ ΣτΕ 2235/1976

³⁰ Λεβέντης Γ, Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, Το Σ, 1976, σελ.631

³¹ Αγγελοπούλου Όλγα Π, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

³² Η αιτιολογία αυτή κρίνεται ως ανεπαρκής από τον Στεργίου Αγ., που θεωρεί ως ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης της ύπαρξη της αλληλεγγύης, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ.161

Στην θέση αυτή αντιτίθεται η άποψη πως το κράτος δεν έχει το μονοπώλιο της κοινωνικής ασφάλισης³³, καθώς και ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να δρουν και οι ιδιωτικοί, με παράλληλη υποχρέωση του κράτους να ενθαρρύνει την δράση τους. Όμως, το αρ.22 παρ.5 Συντάγματος διασφαλίζει τον εγγυητικό ρόλο του κράτους για την προστασία των ασφαλιστικών εισφορών και την προαγωγή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, χωρίς να παγιώνει την ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους μέσω νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου³⁴. Εφόσον η δραστηριότητα της κοινωνικής ασφάλισης δεν έχει σκοπό τον προσπορισμό του κέρδους και δεν στηρίζεται αποκλειστικά στις εισφορές των ασφαλισμένων, δεν εφαρμόζεται αμιγώς η αρχή της ανταποδοτικότητας, δεν επιτρέπεται η επιλογή ασφαλισμένων (καλών κινδύνων), συνδέονται οι παροχές με τους μισθούς κ.α., ενώ ταυτόχρονα το κράτος ασκεί έλεγχο επί αυτών, τότε μπορούμε και πάλι να μιλάμε για δημόσια κοινωνική ασφάλιση.

Ο δημόσιος χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης συνδέεται και με την χρηματοδότηση των ασφαλιστικών φορέων από το κράτος, στα πλαίσια της τριμερούς χρηματοδότησης, μιας ιστορικής πραγματικότητας, την οποία ο κοινός νομοθέτης δεν δύναται να καταργήσει.

A.2.2.3. Η κατοχύρωση της κοινωνικής αλληλεγγύης

Οποιαδήποτε αναφορά στο αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος δεν μπορεί να μην περιλαμβάνει την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Στις απαρχές της διαμόρφωσής της η κοινωνική ασφάλιση εξισωνόταν με την αρχή της επαγγελματικής αλληλεγγύης, συνδέοντας το ύψος των παροχών με την ικανότητα εισφοράς των ασφαλισμένων, ενώ στην συνέχεια εμπλουτίστηκε με ευρύτερους στόχους κοινωνικής ασφάλειας και με το

33 Κοντιάδης Ξ, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το αρ. 22 παρ.5 του Συντάγματος, ΕΔΚΑ ΜΔ' σελ. 174, Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποφασηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ161 επ.

34 Κοντιάδης Ξ., Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας, εκδ Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004 όπου αναφέρεται ότι «εφόσον διασφαλίζονται οι αρχές της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας, της ίσης μεταχείρισης και της δυνατότητας να τροποποιηθεί το καθεστώς της προκειμένου να ικανοποιηθεί πληρέστερα το δημόσιο συμφέρον, θα μπορούσε να θεωρηθεί επιτρεπτή η εκδήλωση της κρατικής μέριμνας για την κοινωνική ασφάλιση και μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, χωρίς αυτό ασφαλώς να επηρεάζει το χαρακτηρισμό ως συνταγματικά μη ανεκτής της υποκατάστασης της κοινωνικής από την ιδιωτική ασφάλιση.... Τα κοινωνικά δικαιώματα δεν δημιουργούν μονοπώλιο υπέρ του κράτους... Κατά συνέπεια η κοινωνική ασφάλιση, στο μέτρο που αποσκοπεί στο συμφέρον των μελών της κοινωνίας, αποτελεί δημόσια υπηρεσία η οποία μπορεί να συνιστά αντικείμενο δραστηριότητας τόσο δημόσιων όσο και ιδιωτικών φορέων, εφόσον αυτό προβλέπεται από το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο, στο οποίο θα καθορίζονται οι προϋποθέσεις συμμετοχής των ιδιωτικών φορέων στην εν λόγω δημόσια υπηρεσία, οι υποχρεώσεις τους, τα μέσα και η έκταση του κρατικού ελέγχου...»

αίτημα αναδιανομής του κοινωνικού προϊόντος, με κεντρικό σκοπό την διασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου διαβίωσης των δικαιούχων της³⁵. Η κοινωνική ασφάλιση ερμηνεύεται υπό το πρίσμα τόσο της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου όσο και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου κατά το αρ. 2 παρ.1 του Συντάγματος και διευρύνεται πέραν της ασφαλιστικής αρχής ενσωματώνοντας και την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης³⁶. Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης εγγυάται όχι απλώς της κάλυψη των ασφαλιστικών κινδύνων αλλά και την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης στις περιπτώσεις απώλειας εισοδήματος. Η κοινωνική αλληλεγγύη εσωκλείει την κοινωνική αναδιανομή εισοδήματος και τον στόχο της κοινωνικής δικαιοσύνης, όσο και την έννοια της διαχρονικής αναδιανομής εισοδήματος, η οποία αντιστοιχεί στον στόχο της ασφάλειας έναντι των αλλαγών της ζωής³⁷.

Η κοινωνική αλληλεγγύη εκφράστηκε από την συγκρότηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης μέσω της χαλάρωσης του αμιγώς ανταποδοτικού χαρακτήρα των ασφαλιστικών παροχών, μέσω της αποδέσμευσης του ύψους των εισφορών και των παροχών από τις πιθανότητες επέλευσης του κινδύνου, της προσπάθειας επίτευξης ευρύτερων στόχων κοινωνικής ασφάλειας που δεν συναρτώνται από την ικανότητα εισφοράς των ασφαλισμένων αλλά με την διασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου διαβίωσης. Όψεις της αρχής απαντώνται μέχρι τώρα στην θεσμοθέτηση των κατώτατων συντάξεων και του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ)³⁸, ενώ γίνονται πιο σαφείς μέσω του θεσμού της κατώτατης εθνικής σύνταξης που κατοχυρώνει το υπό ψήφιση ασφαλιστικό νομοσχέδιο. Η αλληλεγγύη εκδηλώνεται μεταξύ των ασφαλισμένων στον ίδιο ασφαλιστικό φορέα, καθώς η όποια αναδιανομή εισοδήματος πραγματοποιείται εντός καθενός ταμείου και όχι μεταξύ διαφορετικών ταμείων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι ασφαλισμένοι σε ταμείο όπου ενυπάρχουν πολλές κατώτατες συντάξεις να επιβαρύνονται υπέρμετρα σε σχέση με τους ασφαλισμένους των άλλων ταμείων.

35 Κατρούγκαλος Γ, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998

36 Κοντιάδης Ξ., Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμικής οργάνωσης της κοινωνικής ασφάλειας, Εκδ. Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, σελ.405,

³⁷ Αγγελοπούλου Π. Όλγα, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

³⁸ Το ΕΚΑΣ χαρακτηρίζεται ως σύνθετη παροχή κοινωνικής ασφάλειας, λόγω του ότι καλύπτει ένα γνήσιο ασφαλιστικό κίνδυνο κατόπιν ελέγχου των μέσων συντήρησης. Μάλιστα εκφράζεται η άποψη ότι θα ήταν συνταγματικώς ανεπίτρεπτο να καταργηθεί χωρίς την πρόβλεψη αντίστοιχου μηχανισμού ενίσχυσης του εισοδήματος, Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμικής οργάνωσης της κοινωνικής ασφάλειας, Εκδ. Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, σελ.409

Υπερβαίνοντας τα στενά όρια της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί η άποψη ότι η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου οδηγεί στην θεμελίωση ενός δικαιώματος σε ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για κάθε άτομο στα πλαίσια του ευρύτερου θεσμού της κοινωνικής ασφάλειας με την διασφάλιση μηχανισμών ελάχιστου εισοδήματος για το σύνολο του πληθυσμού. Η άποψη αυτή εκκινείται από την ιδέα ότι η αλληλεγγύη μεταξύ των ανθρώπων είναι το πρώτο υλικό πάνω στο οποίο στηρίζεται η ιδέα της κοινωνικής αλληλεγγύης. Το στοιχείο της αλληλεγγύης ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα των διατάξεων του αρ.2 παρ.1 του Συντάγματος που αφορά στην προστασία της αξίας του ανθρώπου, συμβάλλει στην αντιμετώπιση του ανθρώπου ως υποκειμένου και όχι ως αντικειμένου των κοινωνικών παροχών³⁹. Για τους λόγους αυτούς, η κοινωνική αλληλεγγύη παίρνει σάρκα και οστά στο διανεμητικό σύστημα συνταξιοδότησης μέσα από δύο δρόμους: α) μέσω της χρηματοδότησης, η οποία είναι τριμερής και κατά την οποία δεν γίνεται επιλογή κινδύνων, και β) μέσω των παροχών, που παρέχουν διορθωτικές παροχές υπέρ των οικονομικά ασθενέστερων⁴⁰.

Κατά την νομολογία του ΣτΕ⁴¹, ως προς την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης έχει γίνει αποδεκτό ότι α) μπορεί να τροποποιηθεί η ασφαλιστική νομοθεσία επιβαρύνοντας προοδευτικά τους ασφαλισμένους που κατέβαλαν περισσότερες εισφορές και λαμβάνουν μεγαλύτερες παροχές, β) δεν είναι υποχρεωτική η επιστροφή των εισφορών σε περίπτωση ματαίωσης του ασφαλιστικού κινδύνου, γ) ο καθορισμός του ύψους των εισφορών των ασφαλισμένων δεν συνδέεται υποχρεωτικά και με την δυνατότητα απόλαυσης ασφαλιστικής παροχής αντίστοιχης με το ύψος της εισφοράς τους, και δ) ο καθορισμός των αποδοχών που λαμβάνονται κάθε φορά υπόψη για τον υπολογισμό της σύνταξης επαφίεται στην κρίση του νομοθέτη, ο οποίος δεν δεσμεύεται από την αρχή της ανταποδοτικότητας.

Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης ως απρόσβλητη παράμετρος του περιεχομένου του αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος είναι κατανοητό ότι μπορεί να απαντάται μόνο στην

³⁹ Αντωνίου Θεοδώρα, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, στον συλλογικό τόμο Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση, επιμ. Κ. Κρεμαλής, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996

⁴⁰ Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ. 161

⁴¹ Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ.161

δημόσια ασφάλιση και όχι στην ιδιωτική. Όπως παρατηρείται, η κρατική φύση του θεσμού συνδέεται με την κοινωνική αλληλεγγύη, διότι η ιδιωτική ασφάλιση, που διέπεται από τους κανόνες του κεφαλαιοποιητικού συστήματος και έχει ως σκοπό την επίτευξη του κέρδους, δεν είναι δυνατό να ενσωματώσει στην λειτουργία της αρχές κοινωνικής φύσης και σκοπούς συνολικής ασφάλειας.

A.2.2.4. Η αρχή της ανταποδοτικότητας

Ο όρος ανταποδοτικότητα σημαίνει την «ύπαρξη αναλογίας των ασφαλιστικών παροχών προς τον χρόνο ασφάλισης και το ύψος των εισφορών που καταβλήθηκαν»⁴². Η ανταποδοτικότητα χαρακτηρίζει τα συστήματα ιδιωτικής ασφάλισης και ερμηνεύεται ως η αντίστροφη όψη της αρχής της αλληλεγγύης. Ως προς την κατοχύρωση της αρχής της ανταποδοτικότητας μέσω της συνταγματικής διάταξης, ενώ το ΣτΕ κρίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δεν δεσμεύεται απόλυτα από αυτήν⁴³, αναγνωρίζει ορισμένες πτυχές της που δεν μπορούν να ακυρωθούν χωρίς να θίξουν τον πυρήνα του θεσμού. Οι πτυχές αυτές αφορούν εκφράζονται και μέσω της αρχής της αναλογικότητας που απαγορεύει την επιβολή ανωτάτων ορίων στις παροχές⁴⁴.

Η αμιγής ανταποδοτικότητα αντιτίθεται στο Σύνταγμα και δεν γίνεται αποδεκτή, καθώς παρατηρείται⁴⁵ ότι «α) η κοινωνική ασφάλιση κείται εκτός αμιγώς ανταποδοτικών σχημάτων..., β) η ανταποδοτικότητα ουσιαστικά σημαίνει ότι η παροχή είναι το κεφάλαιο των εισφορών, που δεν ισχύει στο ιστορικά κατοχυρωμένο αναδιανεμητικό μας σύστημα... και γ) η χρηματοδότηση μόνο από εισφορές ασφαλισμένων δεν αποκλείει έναν υπολογισμό των παροχών με γνώμονα και την κοινωνική αλληλεγγύη.»

A.2.3. Η κοινωνική ασφάλιση ως κοινωνικό (υποκειμενικό) δικαίωμα

Όπως, αναλύθηκε ανωτέρω, η κρατούσα άποψη στην θεωρία ισχυρίζεται ότι η κοινωνική ασφάλιση του αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος συνιστά μια θεσμική εγγύηση που προστατεύει τον πυρήνα του θεσμού, ωθεί στην προαγωγή του και διασφαλίζει την

42 Κρεμαλής Κ, Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, 1985 σελ.62

⁴³ Κοντιάδης, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, όπου παραπομπή στις ΣτΕ 3594/1997, 5029/1997 κα.

⁴⁴ Το ΑΕΔ με την απόφαση 9/1980 έκρινε ότι αίρεται ο ανταποδοτικός χαρακτήρας των παροχών η χρηματοδότησή τους προέρχεται από εισφορές εργοδοτών διπλάσιες των ασφαλισμένων ή υφίσταται κοινωνικός πόρος ή επιβαρύνονται τρίτοι ουσιαστικά σε σχέση προς τις ασφαλιστικές εισφορές, Κοντιάδης, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

⁴⁵ Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ. 161

βιωσιμότητά του μέσω της διατήρησης του ασφαλιστικού κεφαλαίου. Στην θέση αυτή αντιτίθενται η άποψη ότι η κοινωνική ασφάλιση εκτός από την θεσμική της πλευρά (θεσμική προσέγγιση) έχει και μια υποκειμενική πλευρά (ατομοκεντρική προσέγγιση) που δίνει έμφαση στα δικαιώματα του ασφαλισμένου⁴⁶.

Από τις πιο μετριοπαθείς φωνές, η υποκειμενική πλευρά των κοινωνικών δικαιωμάτων αναγνωρίζεται με αμυντικό τρόπο, δηλαδή κάθε φορά που προσβάλλεται ο πυρήνας του θεσμού⁴⁷. Στις περιπτώσεις αυτές που με την προσβολή του πυρήνα του το δικαίωμα θίγεται στην «ιστορικότητά» του, οι περιορισμοί δεν είναι ανεκτοί και για την προστασία του, με αποτέλεσμα να θεμελιώνεται αγώγιμη αξίωση. Με την οριακή συρρίκνωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, θίγεται η βασική τους λειτουργία, η σταθεροποιητική. Η κατοχύρωση της αγωγιμότητας του ασφαλιστικού δικαιώματος όταν θίγεται ο πυρήνας του, προσεγγίζει την θεωρία του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου, που αναφέρθηκε ανωτέρω.

Επιπρόσθετα στις απόψεις αυτές, αναπτύσσεται η θεωρία ότι όλα τα δικαιώματα (ατομικά και κοινωνικά) έχουν υποκειμενική πλευρά, αναφέρονται δηλαδή σε ένα υποκείμενο⁴⁸. Με σταδιακή αποδυνάμωση των επιχειρημάτων που προβάλλουν την αντικειμενική πλευρά των κοινωνικών δικαιωμάτων (έλλειψη παγκοσμιότητας και γενικότητας, έλλειψη δεσμευτικότητας και αγωγιμότητας, ο «δυναμικός» χαρακτήρας τους, αοριστία και σχετικότητα του περιεχομένου τους και αναγκαιότητα μεσολάβησης του νομοθέτη), δίδεται έμφαση στην αξία του ανθρώπου την οποία καλούνται να υπηρετήσουν όχι μόνο τα ατομικά δικαιώματα αλλά και τα κοινωνικά, καθώς και η συνεκτική ερμηνεία του συνόλου των διατάξεων του Συντάγματος. Η υποχρέωση του κράτους για τον σεβασμό του ανθρώπου και η υλοποίησή της μέσω της πραγμάτωσης των συνταγματικών κανόνων δεν μπορεί να προσκρούει σε εμπόδια δημοσιονομικής φύσης, «ωσάν το κράτος να ήταν φιλανθρωπικό ίδρυμα που προσφέρει όποτε μπορεί». Εάν τα δημοσιονομικά μεγέθη οδηγούν σε μείωση υποκειμενικής προστασίας του δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης, τότε επαναφέρεται το αίτημα για την

⁴⁶ Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus Κοινωνική Αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ.161

⁴⁷ Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus Κοινωνική Αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ.161

⁴⁸ Κατρούγκαλος Γ, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, Εκδ, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998

ορθολογικότερη επιλογή του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, καθώς επίκεντρο του προβλήματος τίθεται η εξεύρεση των πόρων μέσω ορθολογικότερης αναδιανομής. Το υποκειμενικό δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης πραγματώνεται υπό τις εξής προϋποθέσεις: α) επαρκείς παροχές για να εξασφαλίζουν ένα ελάχιστο διαβίωσης, β) κάλυψη όλων των αναγνωρισμένων κινδύνων, γ) οικονομικά ανεκτές οικονομικές εισφορές, και δ) μη διάκριση κατά την εγγύηση των δικαιωμάτων⁴⁹. Αντιθέτως προς τις σκέψεις αυτές, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων παρουσιάζεται ιδιαίτερα διστακτική στην αναγνώριση αγωγίμης αξίωσης επί κοινωνικού δικαιώματος, ακόμη και στην αμυντική του πλευρά.

A.2.4. Οι φορείς του δικαιώματος

Η αναφορά στην συνταγματική κατοχύρωση δεν μπορεί να ολοκληρωθεί χωρίς τον εντοπισμό των φορέων που καλύπτονται από την υπό κρίση διάταξη. Το ίδιο το κείμενο του νόμου κατ'αρχήν αναφέρει ως δικαιούχους της κοινωνικής ασφάλισης τους εργαζομένους. Ο όρος «εργαζόμενοι» ερμηνεύεται διασταλτικά από την θεωρία, παρά την αντίθετη νομολογία του ΑΕΔ και του ΣτΕ⁵⁰, που περιορίζει την προστασία μόνο στους παρέχοντες εξαρτημένη εργασία στον ιδιωτικό τομέα, έτσι ώστε να μην περιλαμβάνει μόνο τους μισθωτούς, αλλά και τους δημοσίους υπαλλήλους, αυτοαπασχολούμενους, αγρότες κλπ. Η ερμηνεία αυτή γίνεται με επίκληση του κοινωνικού κράτους, στα πλαίσια του οποίου τονίζεται η καθολικότητα της κοινωνικής ασφάλειας⁵¹. Επίσης, ταυτόχρονα με τους άμεσα ασφαλισμένους, καλύπτονται από την συνταγματική διάταξη και οι έμμεσα ασφαλισμένοι (μέλη της οικογενείας και άλλα προστατευόμενα μέλη), σύμφωνα με τον εκάστοτε ασφαλιστικό φορέα και τις προϋποθέσεις που αυτός θέτει.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί η υποχρέωση κάλυψης πέρα από τον Έλληνα εργαζόμενο πολίτη, και οποιουδήποτε διαμένει νόμιμα σε ένα κράτος, ανεξαρτήτως εθνικότητας, εφόσον η χώρα της οποίας φέρει την υπηκοότητα έχει υπογράψει σε διεθνές ή ευρωπαϊκό επίπεδο σχετική συμφωνία με την χώρα διαμονής. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδιαίτερα σημαντικό νομοθέτημα αποτελεί ο Κανονισμός 1408/71, που αναφέρεται στα συστήματα κύριας ασφάλισης και εισάγει τις αρχές της ίσης

49 Malcom Langford, *The right to social security and implications for law, policy and practice*, Social Security as a human right, Eibe Riedel, Springer, Heidelberg 2007

50 Κοντιάδης Ξ, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, όπου παραπομπή σε ΑΕΔ 16/1983 και ΣτΕ 1158/1995

51 Κοντιάδης Ξ, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004,

μεταχείρισης σε επίπεδο κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας των κοινοτικών υπηκόων, της διατήρησης των ασφαλιστικών δικαιωμάτων σε περίπτωση μετακίνησης από το ένα κράτος στο άλλο, καθώς και την εξαγωγιμότητα των ασφαλιστικών παροχών, καλύπτοντας τους απασχολούμενους στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα, τους ελεύθερους επαγγελματίες και τους αγρότες από όλους τους διεθνώς αναγνωρισμένους κινδύνους.

A.2.5. Η έννοια της ιδιωτικοποίησης

Με το σύνταγμα του '52 επικρατούσε η άποψη ότι ο ιδιωτικός τομέας νόμιμα και θεμιτά δρούσε στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, μέσω των αλληλοβοηθητικών ταμείων και της κοινωνικής αποστολής που αυτά εκτελούσαν⁵². Και ενώ η άποψη αυτή επικρατούσε και στα πρώτα χρόνια θέσπισης του Συντάγματος του 1975 στην θεωρία και την νομολογία, το Συμβούλιο της Επικρατείας σταθερά από το 1987 (με πρώτη εκδήλωση την απόφαση ΣτΕ 139/87), εκτιμά ότι η κοινωνική ασφάλιση, κύρια ή επικουρική, υπάγεται στην αρμοδιότητα του κράτους και ειδικότερα «η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση έχει εξαιρεθεί από το χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, τούτο δε γίνεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα για να προστατευθούν όσοι υποχρεωτικά ασφαλιζονται ή καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που συνδέονται με την άσκηση της ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς»⁵³⁵⁴.

Στην νομική θεωρία η ιδιωτικοποίηση έχει διαφορετικούς ορισμούς, άλλοτε ευρύτερους και άλλοτε στενότερους. Ως ιδιωτικοποίηση νοείται η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (των ιδιωτικών φορέων)⁵⁵ στην οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης, ή γενικότερα η

52 Κοντιάδης Ξ, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το αρ. 22 παρ.5 Σ, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2002, σελ.161-179

53 Κοντιάδης Ξ, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το αρ. 22 παρ.5 Σ, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2002, σελ.161-179

⁵⁴ Τα κύρια κριτήρια διαφοροποίησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση εντοπίζονται από τον Κατρούγκαλο Γ. συνολικά στην νομική θεωρία και καταγράφονται ως εξής: α) στον τρόπο σύστασης των φορέων ασφάλισης, καθώς οι της κοινωνικής συστήνονται με νόμο, ενώ της ιδιωτικής με σύμβαση, β) στην νομική μορφή των ασφαλιστικών φορέων, καθώς οι της κοινωνικής ασφάλισης έχουν την μορφή νπδδ, ενώ της ιδιωτικής νπιδ, γ) στον νομικό χαρακτήρα των εισφορών, των προϋποθέσεων, των κινδύνων και των παροχών, δ) στην υποχρεωτικότητα, ε) στο σύστημα χρηματοδότησης, στ) στην εποπτεία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Κατρούγκαλος Γ, Συνταγματικοί περιορισμοί των ενοποιήσεων των ασφαλιστικών ταμείων, Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, επιμ. Κασσιμάτης Γιώργος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2009

55 Αντωνίου Δ. Θεοδώρα, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο μια ενιαίας εσωτερικής αγοράς, «Ως ιδιωτικοί φορείς νοούνται εκείνοι που έχουν αναλάβει πλήρως τις λειτουργίες της κοινωνικής ασφάλισης και υπόκεινται στους μηχανισμούς της αγοράς, ανεξάρτητα από το αν έχουν κερδοσκοπικό ή μη χαρακτήρα. Στους ιδιωτικούς φορείς υπό ευρεία εννοία εντάσσονται, εκτός από τις ασφαλιστικές εταιρείες, οι ενώσεις εργοδοτών, οι συνεταιρισμοί, τα συνδικάτα, τα σωματεία

μετάθεση της ευθύνης (ή μέρους αυτής) για την αντιμετώπιση των κοινωνικών κινδύνων (ασθένεια, ατύχημα, γηρατιά κα) στο ίδιο άτομο⁵⁶, ενώ ακραία μορφή ιδιωτικοποίησης είναι η μεταφορά όλης της κάλυψης ενός κινδύνου στην ιδιωτική σφαίρα και ο περιορισμός του κράτους στην διατήρηση ενός διχτύου ασφαλείας (safety net) για τους αναξιοπαθείς. Παρατηρείται επίσης ότι ιδιωτικοποίηση δεν νοείται μόνο μέσω της ατομικής ιδιωτικής ασφάλισης, αλλά και μέσω της αποδέσμευσης του κράτους με μεταφορά της ευθύνης στους φορείς του 3^{ου} τομέα (μη κερδοσκοπικούς), όπως πχ τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης του 2^{ου} πυλώνα. Παρά το ότι λειτουργούν κατά το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, η απουσία του κερδοσκοπικού σκοπού και το γεγονός ότι δεν μπορούν να επιλέξουν ασφαλισμένους με βάση τα ατομικά τους χαρακτηριστικά τους διαφοροποιεί από τις ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρείες. Στα πλαίσια των ευρύτερων ορισμών της ιδιωτικοποίησης παρατηρείται ότι ο χαρακτηρισμός ενός φορέως κοινωνικής ασφάλισης ως δημοσίου δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την μορφή του (νπδδ ή νπιδ) αλλά από τον τρόπο χρηματοδότησης των παροχών και συγκεκριμένα από την χρηματοδότηση μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και από το είδος του ελέγχου που ασκείται⁵⁷. Πάντως, η μη εγγύηση της καθολικής και επαρκούς ασφαλιστικής κάλυψης, οδηγεί στον χαρακτηρισμό τους ως συμπλήρωμα και όχι ως υποκατάστατο της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης. Περαιτέρω, ως «de facto» ιδιωτικοποίηση⁵⁸ χαρακτηρίζεται η αποδυνάμωση του πρώτου πυλώνα της κοινωνικής ασφάλισης, στο σημείο ώστε να μην επαρκούν οι παροχές του για αξιοπρεπή διαβίωση και να εξαναγκάζεται ο ασφαλισμένος να στραφεί σε συμπληρωματικές παροχές μέσω του 2^{ου} ή του 3^{ου} πυλώνα ασφάλισης. Ακόμη, ως μορφή ιδιωτικοποίησης που απαντάται στην αλλοδαπή είναι το «opting out» ή «contracting out» (δικαίωμα εξαιρέσεως), κατά την οποία οι εργαζόμενοι έχουν την επιλογή να μεταπηδήσουν από ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα σε ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα προγράμματα, προκειμένου να λάβουν μέρος της σύνταξής τους

αλληλοβοηθείας, οι ενώσεις κοινωφελών σκοπών κα. Η δράση όλων αυτών των κοινωνικών ομάδων διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο, δεν υπόκειται σε κανένα άλλο έλεγχο παρά μόνο στους γενικούς νόμους του κράτους, οι δε παροχές τους προέρχονται από αυτοχρηματοδότηση και συγκεκριμένα είτε από εσωτερικά αυτόνομα ρυθμιζόμενες πηγές, είτε από εξωτερικές άλλες ενισχύσεις».

56 Στεργίου Άγγελος, Η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης ως κρίση του δημόσιου χαρακτήρα της, ΕΔΚΑ, Οκτώβριος 2006, σελ. 721-722

57 Αντωνίου Δ. Θεοδώρα, Αντωνίου Θεοδώρα, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, στον συλλογικό τόμο Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση, επιμ. Κ. Κρεμαλής, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1996

58 Katrougalos George, Constitutional limitations of Social Security Privatizations: A human rights approach, European Journal of Social Security, υπό δημοσίευση, 2010

από ιδιωτικής φύσης συνταξιοδοτικό σύστημα. Μετά την διεθνή κρίση του 2008, που είχε ως αποτέλεσμα να μείνουν ακάλυπτοι εκατομμύρια άνθρωποι που είχαν επενδύσει για την σύνταξή τους σε ιδιωτικά σχήματα, δεν τίθεται πλέον το δίλημμα αμιγώς δημόσιο ή αμιγώς ιδιωτικό σύστημα, αλλά αναζητείται η χρυσή τομή κάπου ενδιάμεσα, με αυξανόμενη την σημασία της επαγγελματικής ασφάλισης, η οποία δεν εντάσσεται σε κανένα από τα δύο αυτά συστήματα⁵⁹. Στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, η ιδιωτικοποίηση νοείται με την ευρεία της έννοια και συνίσταται στην προσπάθεια συρρίκνωσης του πρώτου πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης, με την εισαγωγή στοιχείων της αγοράς.

Η ευρεία έννοια της ιδιωτικοποίησης που δεχθήκαμε ανωτέρω θέτει περαιτέρω το ερώτημα για το όριο του δημόσιου χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης ή, με άλλα λόγια, των ορίων ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα με το Σύνταγμα. Η όποια απάντηση δίδεται στο ερώτημα αυτό, ακόμη και αν καλύπτεται από επαρκώς πειστικά λογικά και νομικά επιχειρήματα, δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από ιδεολογικό υπόβαθρο που αναγκαστικά την συνοδεύει.

A.3. Η κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως περιουσιακού δικαιώματος διαμέσου της ΕΣΔΑ

Ιστορικά, το κίνημα του φιλελευθερισμού εστίασε στις ατομικές ελευθερίες και τα ατομικά δικαιώματα ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη της προσωπικότητας του ανθρώπου. Στην βάση των ατομικών δικαιωμάτων τοποθετήθηκε η ιδιοκτησία ως εκδήλωση και εγγύηση της ελευθερίας του ατόμου και έτσι ώστε να μετεξελιχθεί την σε κομμάτι της οικονομικής ασφάλειάς του⁶⁰. Όμως, στην σύγχρονη εποχή, η ιδιοκτησία παύει να θεωρείται ένα ατομικό δικαίωμα και μετέρχεται ενός κοινωνικού περιεχομένου έτσι ώστε «τείνει να περιλαμβάνει κάθε δικαίωμα (συμφέρον) που εγγυάται την (οικονομική) ασφάλεια του ατόμου απέναντι στους κινδύνους της

⁵⁹ Κατρούγκαλος Γ, Constitutional limitations of Social Security Privatizations: A human rights approach, European Journal of Social Security, υπό δημοσίευση, 2010

⁶⁰ Κατρούγκαλος Γ, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998 σελ. 75 επ, όπου αναφέρεται ότι «... τόσο ο πρώτος, όσο και ο κλασικός φιλελευθερισμός, θεωρούσε ως προϋπόθεση για την εξασφάλιση της ελευθερίας-νοούμενης κυρίως ως προσωπικής αυτονομίας και ελευθερίας επιλογών- και της ασφάλειας δικαίου (απαραίτητης για την προβλεψιμότητα των συναλλαγών) την απελευθέρωση της ιδιωτικής σφαίρας και της αγοράς, με τον περιορισμό του κράτους μέσω γενικών, απρόσωπων και αφηρημένων κανόνων δικαίου. ... κατά τους θεωρητικούς της εποχής, οι λειτουργίες του κράτους πρέπει να είναι όσο το δυνατό στοιχειωδέστερες και να περιορίζονται στην περιφρούρηση “των φυσικών δικαιωμάτων της ζωής, της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας”...», Κοντογιωργής Γ., Η Δημοκρατία ως ελευθερία, εκδ. Πατάκης, 2007

ύπαρξης»⁶¹. Πλέον η διασφάλιση της ανάπτυξης και της αυτονομίας του ανθρώπου δεν περιορίζεται στην στενή έννοια της ιδιοκτησίας, αλλά συμπεριλαμβάνει και τις κοινωνικές αξιώσεις δημοσίου δικαίου, δημιουργώντας μια καινούργια κατασκευή: την «κοινωνική ιδιοκτησία»⁶² ή την «νέα ιδιοκτησία» (new property)⁶³, με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων να συναντά πλέον την προστασία των κοινωνικών. Η νέα αυτή μορφή προστασίας ξεκίνησε μέσω της ερμηνείας της ΕΣΔΑ από την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Ο λόγος που στο κεφάλαιο αυτό γίνεται αναφορά στην προστασία των κοινωνικών παροχών μέσω της ΕΣΔΑ, είναι ότι η νομική επιστήμη στην χώρα μας μέσω των διεθνών δεσμεύσεων της από την προσχώρηση στην σύμβαση αυτή αλλά και μέσω της αναζήτησης κοινών θεωρητικών θεμελίων με τις άλλες χώρες της ευρωπαϊκής ηπείρου, δεν αργεί να ενσωματώσει στην θεωρία αλλά και στην νομολογία τις τάσεις που εκδηλώνονται στα ευρωπαϊκά δικαστήρια (είτε ΕΔΔΑ είτε ΔΕΚ).

Το αρ. 1 παρ.1 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ ορίζει *«Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της περιουσίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός κράτους όπως θέσει εν ισχύει νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμιση της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιο συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων»*. Η αρχή έγινε μέσω της αναζήτησης από το ΕΔΔΑ, σε συνέχεια της ενασχόλησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εάν οι κοινωνικές παροχές εντάσσονται στην έννοια της ιδιοκτησίας. Αρχικά, η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνοψιζόταν στο ότι η υποχρέωση καταβολής εισφορών από τον ασφαλισμένο δημιουργεί, υπέρ αυτού, δικαίωμα ιδιοκτησίας επί της περιουσίας του ασφαλιστικού ταμείου στο οποίο καταβλήθηκαν οι εισφορές. Διακρίνοντας τα συστήματα σε κεφαλαιοποιητικά και αναδιανεμητικά (pay as you go), γινόταν δεκτή η προστασία της συνταξιοδοτικής

61 Στεργίου Άγγελος, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων, Πρακτικά Ημερίδας: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, επιμ. Γιώργος Ι. Κασιμάτης, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2009

62 Στεργίου Άγγελος, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων, Πρακτικά Ημερίδας: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, επιμ. Γιώργος Ι. Κασιμάτης, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2009

63 Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ 161

παροχής μόνο στις περιπτώσεις των κεφαλαιοποιητικών συστημάτων, όπου υπήρχε μεγαλύτερη σύνδεση μεταξύ εισφορών και παροχών⁶⁴. Αντίθετα στα διανεμητικά συστήματα όπου διέπονται από την κοινωνική αλληλεγγύη, δεν γινόταν αποδεκτή η κατοχύρωση του περιουσιακού δικαιώματος.

Η θέση αυτή που περιόριζε την θεμελίωση της αξίωσης για καταβολή κοινωνικοασφαλιστικών παροχών μόνο στις περιπτώσεις που προϋπήρχε σύνδεσμος εισφορών- παροχών, εγκαταλείφθηκε από το ΕΔΔΑ με την απόφαση Gaygusuz,, όπου έγινε αποδεκτό ότι για την κατοχύρωση του περιουσιακού δικαιώματος του αρ. 1 ΠΠΠ, είναι δυνατό να επεκταθεί και στις μη ανταποδοτικές παροχές (στην κατηγορία των οποίων ανήκουν και οι προνοιακές). Παρά την διεύρυνση της έννοιας της περιουσίας που σημειώθηκε με την απόφαση αυτή, η νομολογία του ΕΔΔΑ συνέχισε τις διακυμάνσεις άλλοτε απαιτώντας προηγούμενες παροχές και άλλοτε όχι⁶⁵. Όμως, η σαφής αποδέσμευση της αξίωσης από τις ανταποδοτικές παροχές ήλθε με την απόφαση *Stec et al. C. Rojame Uni* της 6^{ης} Ιουλίου 2005, που αφορούσε μια μη ανταποδοτική παροχή του συστήματος εργατικών και επαγγελματικών ασθενειών, και το Δικαστήριο κρίνει ότι από την στιγμή που ένα κράτος αποφασίζει την παροχή ενός δικαιώματος, αυτό συνιστά περιουσία κατά το αρ.1 ΠΠΠ και ο τρόπος χρηματοδότησής του είναι αδιάφορος⁶⁶. Παρόλα αυτά, το Δικαστήριο δεν αναγνωρίζει δικαίωμα σε συγκεκριμένο ποσό, αλλά θεωρεί ως παραβίαση μόνο την ουσιώδη μείωση της παροχής ώστε να τείνει στην ουσιαστική κατάργησή της. Με την θέση του αυτή το ΕΔΔΑ, δίνει έναν περιουσιακό χαρακτήρα στις συντάξεις και γενικότερα στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και οικοδομείται πλέον μια ευρωπαϊκή αντίληψη για το δικαίωμα στις κοινωνικές παροχές. Η νομολογία του ΕΔΔΑ δίνει το έναυσμα και το κατώφλι πάνω στο οποίο θα πατήσουν η θεωρητική επιστήμη και η νομολογία στα ευρωπαϊκά κράτη δίνοντας κοινωνική όψη σε ένα δικαίωμα που μέχρι πρότινος λαμβανόταν ως αυστηρά ατομοκεντρικό.

Τα ελληνικά δικαστήρια, έστω και διστακτικά, προχώρησαν στην υιοθέτηση της νομολογίας του ΕΔΔΑ. Το Ελεγκτικό Συνέδριο με την απόφασή του 1617/98,

⁶⁴ Στεργίου Άγγελος, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων, στον τόμο Τα συνταγματικά όρια της νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, επιμ. Γ. Κασσιμάτης, Εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2009 ... όπου παρ. App5849/72 *Muller vs. Austria*

⁶⁵ υποθέσεις *Azinas vs. Chypre* (no 56679/00) και *Buchen c. R. Tcheque* (no 36541/97)

⁶⁶ Στεργίου Άγγελος, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων, στον τόμο Τα συνταγματικά όρια της νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, επιμ. Γ. Κασσιμάτης, Εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2009

προσφεύγοντας στο αρ.1ΠΠΠ, αναγνώρισε το δικαίωμα συνταξιούχου δημοσίου υπαλλήλου και της οικογένειάς του ως περιουσιακό. Το ΣτΕ δέχεται ότι με το αρ. 1 ΠΠΠ θεσπίζεται ένας γενικός κανόνας σύμφωνα με τον οποίο κάθε νομικό ή φυσικό πρόσωπο δικαιούται προστασίας της περιουσίας του, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θέτει το εκάστοτε κράτος, δηλαδή όταν έχει γεννηθεί το δικαίωμα προς παροχή και όχι όταν υφίσταται προσδοκία δικαιώματος⁶⁷.

Το ενδιαφέρον στοιχείο από την στάση αυτή της νομολογίας του ΕΔΔΑ και των ελληνικών δικαστηρίων, στάση η οποία γίνεται αποδεκτή και από τους θεωρητικούς, είναι η ανάδειξη της υποκειμενικής πλευράς των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, έστω και μέσω μιας παραδοσιακά φιλελεύθερης και ατομοκεντρικής έννοιας όπως είναι η περιουσία. Στην περίπτωση αυτή δεν μπορούμε να πούμε ότι αποδομείται η έννοια του κοινωνικού στις ασφαλιστικές παροχές, αλλά εφευρίσκειται μια νομική οδός για την προστασία του σκοπού της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας, που είναι η εξασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου, μέσω ενός νομικού κειμένου που προβλέπει την ατομική προσφυγή (της ΕΣΔΑ), σε αντίθεση με τα υπόλοιπα διεθνή κείμενα που, αν και αναγνωρίζουν κοινωνικά δικαιώματα, δεν τα ενισχύουν με τέτοιου είδους δικαστική προστασία.

⁶⁷ Στεργίου Άγγελος, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων, στον τόμο Τα συνταγματικά όρια της νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, επιμ. Γ. Κασιμάτης, Εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2009, με παραπομπή στις ΣτΕ 2118/05, ΣτΕ 3013/06, ΣτΕ 3267/02

ΜΕΡΟΣ Β: ΠΙΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

B.1. Αιτίες της κρίσης

B.1.1. Το μέλλον των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις χώρες του ΟΟΣΑ και στην ΕΕ υπό την επήρεια της δημογραφικής γήρανσης.

Η πιο πρόσφατη μελέτη της παγκόσμιας Τράπεζας παρατηρεί ότι το πρόβλημα της γήρανσης⁶⁸ και οι πιθανές επιπτώσεις του στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης που είχαν εντοπιστεί το 1994 με την μελέτη *Averting the Old Age Crisis*, όχι απλώς εξακολουθεί να υφίσταται, αλλά οι συνέπειές του καταδεικνύουν ότι επιβάλλεται άμεση αναμόρφωση των συνταξιοδοτικών συστημάτων ανά τον κόσμο καθιστώντας της πιο επιτακτική από ποτέ⁶⁹. Ειδικότερα, στις χώρες του ΟΟΣΑ, παρατηρείται ότι οι δείκτες επιβίωσης μετά την γέννηση διαμορφώνονται όλο και υψηλότεροι, γεγονός που οδηγεί στην «δραματική» αύξηση του προσδόκιμου ζωής κατά τις 2 επόμενες δεκαετίες. Σύμφωνα με τις προβλέψεις, οι άνθρωποι ηλικίας άνω των 60 ετών αναμένεται να αυξηθούν από το 20 στο 27% του πληθυσμού μέχρι το 2020 και στο 30% μέχρι το 2030. Οι δείκτες εξάρτησης μετακινήθηκαν από 3,5 εργαζόμενοι για κάθε συνταξιούχο (κατά την δεκαετία του '60) στους 2,5 εργαζομένους (και λιγότερο) για κάθε συνταξιούχο στις αρχές της δεκαετίας του 2000, και αναμένεται να μειωθούν ακόμη περισσότερο αν δεν συμβεί κάτι που θα ανακόψει το κύμα πρόωρων συνταξιοδοτήσεων, όπου προβλέπονται. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, αναζητούνται τρόποι αναμόρφωσης των συστημάτων συνταξιοδότησης και γενικότερα κοινωνικής ασφάλισης ανά τον κόσμο, με όσο το δυνατό καλύτερα αποτελέσματα για την βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, ευκολότερη (και φθηνότερη) μετάβαση από το παλαιό σύστημα στο καινούργιο, αλλά και ασφαλέστερα αποτελέσματα για τον πληθυσμό.

⁶⁸ Η δημογραφική γήρανση καταγράφεται ως αποτέλεσμα δύο δημογραφικών τάσεων: αφενός του χαμηλού δείκτη γονιμότητας και αφετέρου της αύξησης του προσδόκιμου επιβίωσης μετά την γέννηση.

⁶⁹ World Bank, *New approaches to Multi-Pillar pension systems: what in the world is going on?*, Luise Fox, Edward Palmer, September 1999

B.1.2. Η δημογραφική γήρανση στην Ε.Ε. και η ΑΜΣ για τις συντάξεις

Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παρά τις διαφορές οι οποίες εντοπίζονται στον τρόπο χρηματοδότησης, αλλά και στο επίπεδο ανάπτυξης τους, ως κοινό σημείο έχουν την στήριξη κατά το μεγαλύτερο μέρος σε ανταποδοτικού τύπου υποχρεωτικά δημόσια διανεμητικά συστήματα⁷⁰, ενώ η εφαρμογή των κεφαλαιοποιητικού τύπου (συμπληρωματικών) συστημάτων παραμένει μικρή.

Στην θεωρητική συζήτηση αναφέρεται συχνά ο κίνδυνος επιβίωσης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας λόγω της έλλειψης πόρων και της δημογραφικής γήρανσης που συναντάται και στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τις προβολές που δημοσιεύονται από την Eurostat, οι δημογραφικές εξελίξεις θα έχουν ως αποτέλεσμα έναν αμετάβλητο και ηλικιωμένο πληθυσμό στην ΕΕ μέχρι το 2060, με διπλασιασμένο τον δείκτη εξάρτησης⁷¹, γεγονός που σημαίνει ότι από μια αναλογία 1 εργάσιμου ατόμου για κάθε 4 άτομα άνω των 65 ετών θα μεταβούμε σε μια αναλογία μόλις 2 προς 1. Με βάση τα ανωτέρω δεδομένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι δημογραφικές τάσεις αναμένεται να οδηγήσουν σε πολύ σημαντική αύξηση των δαπανών για κρατικές συντάξεις σε όλα τα κράτη μέλη⁷², και αυτό με την σειρά του καθορίζει τις στρατηγικές επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την αναμόρφωση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και ειδικότερα των συνταξιοδοτικών συστημάτων⁷³.

⁷⁰ Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης έχουν εδραιώσει ισχυρά στοιχεία αναδιανομής, κυρίως με την μορφή ελάχιστων συντάξεων, με την μορφή παροχών κατά περιόδους όπου ο ασφαλισμένος δεν έχει εισόδημα (π.χ. ανεργία και γονική άδεια)

⁷¹ Από 25.9 το 2010 σε 53.47 το 2060.

⁷² Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εξαιτίας της δημογραφικής γήρανσης, θα αυξηθούν οι δαπάνες όχι μόνο για συντάξεις, αλλά γενικά για την παροχή από το κράτος μεταβιβάσεων και υπηρεσιών που συναρτώνται με τη γήρανση του πληθυσμού. Ο δημοσιονομικός αντίκτυπος της αύξησης αυτής των δαπανών προβλέπεται να είναι σημαντικός σε σχεδόν όλα τα κράτη μέλη και να καταστεί εμφανής ήδη κατά τη διάρκεια της επόμενης δεκαετίας. Συνολικά, και με βάση τις πλέον πρόσφατες προβλέψεις της Eurostat, αν ληφθούν ως βάση οι τρέχουσες πολιτικές, οι κρατικές δαπάνες που σχετίζονται με τη δημογραφική γήρανση προβλέπεται να αυξηθούν κατά μέσο όρο κατά 4¾ ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ περίπου μέχρι το 2060 στην ΕΕ και κατά ποσοστό άνω των 5 ποσοστιαίων μονάδων στη ζώνη του ευρώ, ιδιαίτερα υπό την επίδραση των δαπανών για συντάξεις, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα.

Βλ: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, «*Dealing with the impact of an ageing population in the EU, (2009 Ageing Report)*», COM (2009) 184/4, Brussels, 29.4.2009, σελ 4.

⁷³ Κοντιάδης Ξ., Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004 σελ.376, όπου αναφέρεται ότι « στην πλειονότητα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το εγχείρημα περιορισμού των ελλειμμάτων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είχε ως κύριους άξονες την αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και εν γένει τη θέσπιση αυστηρότερων προϋποθέσεων για την λήψη ασφαλιστικών παροχών, την μείωση των συντάξεων..., την εισαγωγή στοιχείων κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα... Εξάλλου, κορυφαίο ερώτημα

Αυτές οι στρατηγικές επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το μέλλον των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης αντανακλώνται στην Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ), που αναπτύχθηκε με την Στρατηγική της Λισσαβόνας. Κύριο στόχο της ΑΜΣ συνιστά η προώθηση μεταρρυθμίσεων για την βιωσιμότητα των δημοσίων συνταξιοδοτικών συστημάτων, στο πλαίσιο που διαγράφουν οι ανωτέρω περιγραφόμενες δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (2001) ενέκρινε τρεις γενικές αρχές για τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων⁷⁴:

α) Να διασφαλιστεί η ικανότητα τους να εκπληρώνουν τους κοινωνικούς τους στόχους, παρέχοντας ασφαλές και επαρκές εισόδημα στους συνταξιούχους και στα εξαρτώμενα από αυτούς άτομα, εξασφαλίζοντας κατάλληλες συνθήκες διαβίωσης σε όλους τους ηλικιωμένους. β) Να εξασφαλιστεί η οικονομική τους βιωσιμότητα, έτσι ώστε η επερχόμενη γήρανση του πληθυσμού να μην επιδρά αρνητικά στη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και στην επίτευξη των βασικών δημοσιονομικών στόχων, και να μην οδηγεί σε αθέμιτο καταμερισμό πόρων ανάμεσα στις γενεές. γ) Να αυξηθεί η ικανότητα τους να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και των ατόμων, συμβάλλοντας στην ευελιξία της αγοράς εργασίας, στην παροχή ίσων ευκαιριών στην απασχόληση και την κοινωνική προστασία στα δύο φύλα, και στην καλύτερη προσαρμογή των συντάξεων στις ανάγκες των ατόμων. Στο σημείο αυτό αξίζει να παρατηρηθεί ότι καταβάλλεται επισήμως προσπάθεια να συγκεραστούν δύο ενδεχομένως αντιτιθέμενοι στόχοι: αφενός η εκπλήρωση των κοινωνικών στόχων με την παροχή ασφαλούς και επαρκούς εισοδήματος για κατάλληλες συνθήκες διαβίωσης, και αφετέρου η εξασφάλιση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων, προφανώς με την μείωση των παροχών προς τους δικαιούχους.

Κατόπιν, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (2001), εγκρίθηκαν, οι γενικοί αντικειμενικοί στόχοι για όλα τα κράτη-μέλη όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά τους συστήματα, ανάμεσα στους οποίους διακηρύττεται α) η διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων σε περιβάλλον υγιών δημοσίων οικονομικών, β) η προσαρμογή παροχών και εισφορών με στόχο την διασφάλιση της εξισορρόπησης τους καθώς και γ) η διασφάλιση της επάρκειας και της οικονομικής

το οποίο τίθεται είναι εάν και σε ποια έκταση θα υποχωρήσει ο δημόσιος χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης προς όφελος της ιδιωτικής- κερδοσκοπικής ή μη- ασφάλισης».

⁷⁴ European Council (2001), Presidency Conclusions, Stockholm European Council, 23-24 March 2001.

ευρωστίας των ιδιωτικών συνταξιοδοτικών σχημάτων⁷⁵. Και στο κείμενο αυτό διαφαίνεται η ανησυχία για το μέλλον των δημοσίων συνταξιοδοτικών συστημάτων καθώς και η στροφή προς τις λύσεις των ιδιωτικών.

Αντίστοιχες τάσεις παρατηρούνται και στην «Κοινή Έκθεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις (Βρυξέλλες, 10 Μαρτίου 2003)». Παρατηρείται ότι ενώ στα κράτη- μέλη τα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα παρέχουν την δυνατότητα στους υπηκόους τους να διατηρήσουν το βιοτικό τους επίπεδο όταν επέλθει ο κίνδυνος του γήρατος, προκειμένου να διατηρηθεί η οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων αυτών προτείνεται στα κράτη μέλη να μειώσουν το επίπεδο του δημόσιου χρέους τους, προκειμένου να προλάβουν τις δημοσιονομικές επιπτώσεις από τα επίπεδα γήρανσης του πληθυσμού. Επίσης, προτείνεται ως σαφής στόχος η εξασφάλιση μιας επαρκούς και οικονομικά υγιούς ιδιωτικής σύνταξης, καθώς «πρέπει να εξασφαλιστεί μέσω των κατάλληλων ρυθμιστικών πλαισίων και μέσω της χρηστής διαχείρισης, ότι τα ιδιωτικά και δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα μπορούν να χορηγούν συντάξεις με την αναγκαία αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και ασφάλεια και δυνατότητα μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων»⁷⁶.

B.1.3. Οι 3 πυλώνες των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι διεθνείς οργανισμοί πρότειναν στα κράτη την μεταρρύθμιση των συστημάτων τους με βάση ένα σύστημα 3 Πυλώνων κοινωνικής ασφάλισης. Οι πυλώνες αυτοί διαφοροποιούνται σύμφωνα με το ιδεολογικό πλαίσιο και τους βασικούς στόχους που διατρέχουν την φιλοσοφία του εκάστοτε οργανισμού. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα⁷⁷, προτείνεται για τον πρώτο πυλώνα μια κατώτατη και υποχρεωτική σύνταξη διανεμητικού χαρακτήρα, για τον δεύτερο πυλώνα μια υποχρεωτική ιδιωτική σύνταξη με κεφαλαιοποιητική βάση και για τον τρίτο πυλώνα μια ιδιωτική, προαιρετική πλέον, κεφαλαιοποιητική σύνταξη. Το σύστημα αυτό προέκυψε μετά από την βαριά κριτική η οποία ασκήθηκε στα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα τα οποία θεωρήθηκαν αποτυχημένα σε κοινωνικό και δημοσιονομικό επίπεδο, με την αποτυχία τους να εντοπίζεται στην έλλειψη προστασίας από τον

⁷⁵ European Council (2001), Presidency Conclusions, Laaken European Council, 2001.

Βλ. και: ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση» Ετήσια Έκθεση 2003, μέρος 9, σελ 269-271.

⁷⁶ Κοινή Έκθεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 10 Μαρτίου 2003

⁷⁷ World Bank, Averting the Old- Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, 1994

πληθωρισμό, στην ενθάρρυνση της πρόωρης συνταξιοδότησης, στην εύνοια έναντι στους εύπορους ασφαλισμένους, στο υψηλό διοικητικό κόστος τους και στην αδικαιολόγητη γενναιοδωρία τους⁷⁸.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (Δ.Ο.Ε.), προτείνει ο πρώτος πυλώνας να κατοχυρώνει μια ελάχιστη σύνταξη κατόπιν ελέγχου εισοδήματος (means testing), ο δεύτερος πυλώνας να διασφαλίζει μια υποχρεωτική δημόσια κοινωνική ασφάλιση διανεμητικού τύπου και ο τρίτος πυλώνας να προσφέρει μια συμπληρωματική, προαιρετική κεφαλαιοποιητική σύνταξη βασισμένη σε καθορισμένη εισφορά με ιδιωτική ή κρατική διαχείριση⁷⁹.

Παρατηρείται λοιπόν ότι ενώ η Παγκόσμια Τράπεζα εντάσσει υποχρεωτικά τον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να συμπληρωθεί ένα επαρκές επίπεδο βασικής σύνταξης (συνδυασμός 1^{ου} και 2^{ου} πυλώνα), η ΔΟΕ εστιάζει στην παροχή της σύνταξης μέσω δημοσίων συστημάτων. Στο ίδιο μήκος κύματος με την Παγκόσμια Τράπεζα κινούνται και οι προτάσεις του ΟΟΣΑ σύμφωνα με τις οποίες το συνταξιοδοτικό εισόδημα θα πρέπει να προκύπτει από πλείονες πηγές πχ από φορολογικά έσοδα, μεταβιβαστικές πληρωμές, κεφαλαιοποιητικά συστήματα και ιδιωτικές αποταμιεύσεις⁸⁰.

Στην Ελλάδα, η εφαρμογή του συστήματος των τριών πυλώνων κατανέμει τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης ως εξής: πρώτον, οι φορείς που παρέχουν κύρια και επικουρική υποχρεωτική ασφάλιση, δεύτερον, τα συμβατικής προέλευσης καθεστώτα επικουρικής ασφάλισης καθώς και τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης του ν. 3029/2002, και τρίτον, οι φορείς ιδιωτικής ασφάλισης μέσω ατομικών ή ομαδικών συμβάσεων⁸¹.

Ο κίνδυνος κατάρρευσης των δημοσίων συνταξιοδοτικών συστημάτων, όπως προκύπτει από τα δυσμενή δημοσιονομικά και δημογραφικά δεδομένα που περιγράφηκαν ανωτέρω, συμβάλλει στην δημιουργία διεθνών πιέσεων για την συρρίκνωση του 1^{ου} πυλώνα ασφάλισης και στην Ελλάδα (μείωση της δημόσιας και υποχρεωτικής

78 Στεργίου Άγγελος, Η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης ως κρίση του δημόσιου χαρακτήρα της, ΕΔΚΑ, Οκτώβριος 2006, σελ. 721-727.

79 Κοντιάδης Ξ. Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, Σ. Ρομπόλη/ Θ. Σακελλαρόπουλου, Προτάσεις για την μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, 2001

80 Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, όπ. Παρ. OECD, Maintaining Prosperity in an ageing Society, 1998, OECD, Reforming Public Pensions, 1998

81 Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

σύνταξης), στην μείωση του δημοσίου και την παράλληλη εισαγωγή στοιχείων του ιδιωτικού τομέα, ενώ αντίστοιχες απόψεις εκφράζονται και από εγχώριες φωνές⁸². Για το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα, αυτό συνεπάγεται μείωση της κύριας δημόσιας υποχρεωτικής σύνταξης και περαιτέρω ανάπτυξη των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης, που το πλαίσιο λειτουργίας τους διέπεται από κανόνες του ιδιωτικού τομέα, αλλά και την ανάγκη να διασπαρθούν τα πρώτα ψήγματα ιδιωτικής ασφάλισης στην εντελώς αντίθετη κοινωνική κουλτούρα των Ελλήνων. Επιπροσθέτως των διεθνών τάσεων των τελευταίων δεκαετιών, η πρωτοφανής δημοσιονομική κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα μας καθώς και η πολυσυζητημένη ασφαλιστική μεταρρύθμιση που επίκειται, οδηγεί στο να εστιαστεί το ενδιαφέρον μας στο μέλλον του κοινωνικού κράτους και στον σταθεροποιητικό ρόλο που θα κληθεί να διαδραματίσει κατά την διάρκεια της κρίσης αυτής τα επόμενα χρόνια. Στην επόμενη ενότητα, θα αναζητήσουμε τις λύσεις που προτείνονται διεθνώς για την υπέρβαση της κρίσης του κοινωνικού κράτους, προκειμένου να αναζητήσουμε το ιδανικό μοντέλο στα πλαίσια της εσωτερικής μας κρίσης αλλά και του συνταγματικού ήθους της χώρας μας.

82 Προβόπουλος Αθ. Γεώργιος, Σχεδιάζοντας την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, Εφημερίδα Το Βήμα, 23 Δεκεμβρίου 2001, όπου προτείνεται αντίστοιχα ο 1ος πυλώνας του αναδιανεμητικού συστήματος ασφάλισης, με τριμερή χρηματοδότηση για την παροχή μια κατώτερης και εγγυημένης σύνταξης, ο 2ος πυλώνας των επαγγελματικών κεφαλαιοποιητικών προγραμμάτων συνταξιοδότησης με υποχρεωτική συμμετοχή και διμερή χρηματοδότησης και ο 3ος πυλώνας των κεφαλαιοποιητικών συνταξιοδοτικών ταμείων με προαιρετική συμμετοχή και μονομερή χρηματοδότηση από τους ασφαλισμένους.

B.2. Προτάσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης

B.2.1. Οι προτάσεις διεθνώς για ιδιωτικοποίηση

Από οικονομικής πλευράς, τα συνταξιοδοτικά συστήματα μπορούν να διασωθούν με 3 τρόπους⁸³: α) με την αύξηση των εσόδων, δηλαδή των εισφορών, β) με την μείωση των εξόδων, δηλαδή με των παροχών, μέθοδος που κρίνεται μη δημοφιλής (πολύ περισσότερο από την αύξηση των εισφορών), γ) ενίσχυση του ανταποδοτικού χαρακτήρα των παροχών, καθώς δεν δημιουργούνται κίνητρα για εισφοροδιαφυγή. Οι αλλαγές, όμως αυτές δεν προτείνεται να λειτουργήσουν μέσα στα υπάρχοντα συστήματα ασφάλισης, αλλά προτείνεται η θεσμική ανασυγκρότηση τους μέσω της εισαγωγής στοιχείων της αγοράς, πχ μέσω του opting out, η της διαστολής της επαγγελματικής ασφάλισης.

Στην διεθνή βιβλιογραφία διακρίνονται 3 μοντέλα⁸⁴ ιδιωτικοποίησης: α) το υποκαταστικό (substitutive), όπου τα δημόσια συστήματα αντικαταστάθηκαν ολοκληρωτικά από τα ιδιωτικά β) το παράλληλο (parallel), όπου το δημόσιο και το ιδιωτικό συνταξιοδοτικό σύστημα λειτουργούν ταυτόχρονα, αλλά η συμμετοχή στο ένα αποκλείει την συμμετοχή στο άλλο, και γ) το μικτό (mixed), το οποίο προσομοιάζει με το σύστημα των 3 πυλώνων της Παγκόσμιας Τράπεζας.

B.2.2. Η επιρροή του κοινοτικού δικαίου στον δεύτερο πυλώνα στην Ελλάδα

Σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΚ, τα κράτη-μέλη διατηρούν την αποκλειστική αρμοδιότητα να οργανώνουν τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης⁸⁵. Προκειμένου όμως να διευκολυνθεί η ελευθερία διακίνησης των εργαζομένων στο ευρωπαϊκό έδαφος, εκδόθηκε ο υπ'αρ.1408/71 Κανονισμός για τον συντονισμό των συστημάτων κύριας ασφάλισης. Στην επαγγελματική ασφάλιση, δεν υπάρχει αντίστοιχος Κανονισμός, παρόλο που προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση έγιναν με την Οδηγία υπ'αρ.98/49 Ε.Ε. Όμως διαχρονικά, το ΔΕΚ με την νομολογία του έχει διευρύνει την έννοια του «επαγγελματικού» συστήματος ασφάλισης και έχει

⁸³ Devroye Dan, Who wants to privatize social security? Understanding why the poor are wary of private accounts, Harvard University

⁸⁴ Katrougalos G, Privatization of social insurance systems and its effect on social integration, όπου παραπομπή σε Mesa-Lago, European Journal of Social Security, 09/2007, σελ. 79-95

⁸⁵ Κατρουγκαλος Γ, Η επιρροή του κοινοτικού δικαίου στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, ΕΔΚΑ, Απρίλιος 2006, σελ. Απρίλιος 2006, σελ.241-277

συρρικνώνει αντίστοιχα την έννοια του «εκ του νόμου» συστήματος⁸⁶, έτσι ώστε να συμπεριλάβει στην έννοια του επαγγελματικού συστήματος το συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση βρήκε τον δρόμο να παρέμβει σε χώρους που από τις ιδρυτικές συνθήκες δεν έχει αρμοδιότητα. Η ερευνά μας θα εστιαστεί στο ερώτημα κατά πόσο τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης, τα οποία προτείνονται από την Ε.Ε., αποτελούν λύση στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος στην χώρα. Στην παρούσα ενότητα, μέσω της ανασκόπησης του νομικού πλαισίου και της έννοιας των επαγγελματικών ταμείων στην ΕΕ, θα καταβληθεί προσπάθεια να διαπιστώσουμε αν τα ΤΕΑ αποτελούν λύση στα προβλήματα της κοινωνικής ασφάλισης.

Γενικότερα, στον δεύτερο πυλώνα ασφάλισης στην Ελλάδα εντάσσονται τα συμβατικής προέλευσης ταμεία επικουρικής ασφάλισης καθώς και τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης, μετά την πρόβλεψη τους στον ν.3029/2002. Στο επίπεδο της επικουρικής ασφάλισης ο γενικός φορέας για την κάλυψη των μισθωτών είναι το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών (ΕΤΕΑΜ), με μορφή νπδδ. Όμως, η επικουρική κάλυψη των εργαζόμενων του ιδιωτικού τομέα καλύπτεται από μια πληθώρα φορέων που προσφέρουν διαφορετικές παροχές.

B.2.3. Τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης και οι λόγοι αποτυχίας τους

Οι τάσεις ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης εκφράζονται και μέσω της προώθησης της εγκαθίδρυσης και λειτουργίας των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης (στα πλαίσια του 2^{ου} πυλώνα). Η λειτουργία τους θεωρείται ότι μπορεί να αποσυμφορήσει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης του 1^{ου} πυλώνα, ενώ εκτιμάται ότι έχουν ευεργετικές μακροχρόνιες επιπτώσεις στην λειτουργία και στην ανάπτυξη των εγχώριων χρηματοπιστωτικών αγορών⁸⁷. Η ανάγκη συμπλήρωσης των παροχών της κύριας και επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης ευνόησε την ανάπτυξη του θεσμού των

⁸⁶ Για περαιτέρω ανάλυση Στεργίου Αγ. Ο χαρακτηρισμός του συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων ως επαγγελματικό: ολισθήματα της νομολογίας του ΔΕΚ, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2009, σελ. 321, Αποφάσεις Giesmar, Beune Niemi του ΔΕΚ.

⁸⁷ Τεσσαρομάτης Νικόλαος, Φράγκος Νικόλαος, Επαγγελματικά Ταμεία: Διεθνής Εμπειρία και προοπτικές στην Ελλάδα, ΕΔΚΑ, Απρίλιος 2004, όπου ως θετικά στοιχεία των ΤΕΑ καταγράφονται α) η σύνδεση των ταμείων με την άσκηση επαγγέλματος ή με μισθωτή εργασία σε συγκεκριμένη επιχείρηση, β) η οργάνωση και λειτουργία των ταμείων γίνεται από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ενώ συνήθως το κράτος δεν εγγυάται την παρεχόμενη σύνταξη, γ) τα ταμεία βασίζονται στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα, δ) οι εισφορές στα ταμεία σχετίζονται με το εισόδημα του εργαζομένου ε) στα ταμεία ορισμένων εισφορών το ύψος της σύνταξης εξαρτάται αποκλειστικά από το ύψος των εισφορών και τις αποδόσεις του κεφαλαίου του ταμείου ή και από τις επενδυτικές επιλογές του εργαζομένου, στ) στα ταμεία ορισμένων παροχών, το ύψος της σύνταξης εξαρτάται από το μισθό του εργαζομένου κατά τον χρόνο συνταξιοδότησής του.

επαγγελματικών ταμείων (στα πλαίσια του 2^{ου} πυλώνα) σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε τέτοιο βαθμό ώστε οι συμπληρωματικές παροχές των ΤΕΑ να ξεπερνούν κατά πολύ τις αντίστοιχες της κύριας και επικουρικής ασφάλισης⁸⁸.

B.2.3.1. Το νομικό πλαίσιο

Ο θεσμός των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης εισήχθη στην χώρα μας με τον ν. 3029/2002 για τη «μεταρρύθμιση των συστήματος κοινωνικής ασφάλισης». Με τον νόμο αυτό παρέχεται η δυνατότητα στους κοινωνικούς εταίρους, σε επαγγελματικούς κλάδους και σε ομάδες να ιδρύουν ΤΕΑ, με την μορφή ν.π.ι.δ, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Έχουν ως σκοπό την παροχή την εφαρμογή επαγγελματικής προστασίας (πέραν της κύριας) και χορηγούν παροχές σε είδος ή σε χρήμα. Η είσοδος των ασφαλισμένων στα ΤΕΑ είναι προαιρετική, ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα εξόδου υπό προϋποθέσεις. Τα ταμεία χρηματοδοτούνται από τις εισφορές των ενδιαφερομένων, εργαζομένων και εργοδοτών, ενώ πρόσθετους πόρους μπορούν να αποτελέσουν οι πρόσδοδοι περιουσίας τους καθώς και η απόδοση κεφαλαίων και αποθεματικών. Προκειμένου να προστατευθούν οι μελλοντικοί συνταξιούχοι, ο νόμος προβλέπει ότι τα ταμεία λειτουργούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, και υφίστανται εκτεταμένο έλεγχο από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή, η σύσταση της οποίας επίσης προβλέφθηκε με τον ίδιο νόμο. Ένα στοιχείο το οποίο διαφοροποιεί τα ΤΕΑ είναι ότι ενώ στις ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρείες για την σύστασή τους απαιτείται η ύπαρξη εγγυητικού κεφαλαίου ύψους 1.600.000 ευρώ, σύμφωνα με την Οδηγία 79/276/ΕΟΚ, στα ΤΕΑ δεν υπάρχει αντίστοιχη υποχρέωση καθώς κρίθηκε ότι κάτι τέτοιο θα αποτελούσε τροχοπέδη για την ίδρυσή του καθώς η συγκέντρωση ενός τέτοιου ποσού κατά την έναρξή του είναι ιδιαίτερα δύσκολη, ιδίως όταν αυτό ιδρύεται από μικρό αριθμό εργαζομένων⁸⁹.

Παρά τις υποσχέσεις ανάπτυξης του επιπέδου κοινωνικής ασφάλισης με την εισαγωγή των ΤΕΑ, τα ταμεία αυτά ουδέποτε λειτούργησαν στην χώρα μας εκπληρώνοντας τις προσδοκίες με τις οποίες είχαν, με αποτέλεσμα να κρίνεται απολογιστικά ως ένας αποτυχημένος θεσμός. Οι λόγοι της αποτυχίας αυτής εντοπίζονται α) στην ύπαρξη της υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης, η οποία λειτουργεί σύμφωνα με το διανεμητικό

⁸⁸ Τσαντίλας Πέτρος, Ίδρυση και λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης, ΕΔΚΑ, τόμος ΜΔ' (2002), σελ. 886-892.

⁸⁹ Παπαρηγοπούλου- Πεχλιβανίδη Πατρίνα, Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης- Περισσότερη αγορά και περισσότερο κράτος, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004

σύστημα και παρέχει επαρκή προστασία, β) στην εξάντληση της εισφοροδοτικής ικανότητας των εργαζομένων και των εργοδοτών στην κύρια και επικουρική ασφάλιση, μη αφήνοντας περιθώρια για την επαγγελματική, γ) στην απουσία σαφών φορολογικών κινήτρων και δ) στην αδυναμία να λειτουργήσει η Εθνική Αναλογιστική Αρχή⁹⁰.

Η επαγγελματική ασφάλιση εντάσσεται στα πλαίσια του δεύτερου πυλώνα ασφάλισης, ανάμεσα στην δημόσια και στην ιδιωτική ασφάλιση, συστήνεται με ιδιωτική βούληση (καταστατικό του Ταμείου Επαγγελματικής Ασφάλισης και σύμβαση του ασφαλισμένου σε αυτό), και ανατίθεται σε αυτά συμπληρωματικός ρόλος ως προς την κύρια ασφάλιση. Τα ΤΕΑ, ακόμη και αν η λειτουργία τους ήταν άψογη και σύμφωνη με τις προθέσεις των συντακτών του ν.3029/2002, δεν θα μπορούσαν να υποκαταστήσουν την κοινωνική ασφάλιση, λόγω της αποκλειστικά συμπληρωματικής τους θέσης. Η λειτουργία τους εξαντλείται στην ενίσχυση ενός ήδη αξιοπρεπούς συνταξιοδοτικού εισοδήματος, το οποίο όμως πρέπει να παρέχεται από την κύρια ασφάλιση.

B.2.3.2. Οι κανόνες του ανταγωνισμού στα «επαγγελματικά ταμεία»

Παρά τις προσπάθειες προώθησης του συντονισμού των επαγγελματικών συστημάτων του δεύτερου πυλώνα, στην κοινοτική νομοθεσία δεν υπάρχει συντονισμός αντίστοιχος με αυτόν της κύριας ασφάλισης του Κανονισμού 1408/71⁹¹. Καθώς το σύστημα των 3 πυλώνων προκύπτει και από τα ευρωπαϊκά κείμενα, αξίζει στο σημείο αυτό να γίνει αναφορά σε πιθανές εμπλοκές που προκύπτουν από την χρήση του όρου «επαγγελματικό ταμείο» από τα όργανα της Ε.Ε. προκειμένου να εφαρμοστούν κάθε φορά κανόνες δικαίου με διαφορετικό πεδίο και περιεχόμενο. Σχετικά πρόσφατα, με την υπ'αρ. C-559/07 απόφαση του ΔΕΚ, απασχόλησε την ελληνική θεωρία η υπαγωγή από το ΔΕΚ του συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων και στρατιωτικών υπαλλήλων⁹² στην έννοια των επαγγελματικών ταμείων (κατ' αντιδιαστολή προς την έννοια των «εκ του νόμου συστημάτων») και ακολούθως στην εφαρμογή του αρ. 141 (πλέον 157) ΣυνθΕΕ. Σύμφωνα με τα κείμενα της Επιτροπής⁹³, η καθιέρωση των τριών πυλώνων για τον διαχωρισμό των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών –μελών τοποθετεί τα επαγγελματικά του συστήματα στον δεύτερο πυλώνα συμπληρωματικής ασφάλισης. Η τοποθέτηση στον πυλώνα αυτό του συνταξιοδοτικού συστήματος των

90 Παπαρηγοπούλου- Πεχλιβανίδη Πατρίνα, Επαγγελματική ασφάλιση και χρηματοπιστωτική κρίση, ΕΔΚΑ 2009, σελ.160

91 Οδηγία 98/49 ΕΕ, Κοντιαδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, εκδ.Αντ.Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

92 το οποίο διέπεται από το π.δ.199/2000.

93 COM (2001) 362

δημοσίων υπαλλήλων, ενός «συστήματος βάσης»/κύριας ασφάλισης⁹⁴, από τη νομολογία του ΔΕΚ, διαρρηγνύει την κοινώς αποδεκτή ορολογία που αναπτύχθηκε στα πλαίσια της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού.

Λόγω αυτής της διάστασης αλλά και της επεκτατικής ερμηνείας του ΔΕΚ αναφορικά με την έννοια των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης προκειμένου να υπαχθούν στο αρ.141 σχεδόν το σύνολο των συστημάτων που τίθενται υπό κρίση του, εκφράζονται φόβοι για την ταύτιση των επαγγελματικών συστημάτων του αρ.141 με τα επαγγελματικά συστήματα του δεύτερου πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης και ακολούθως με την έννοια της «επιχείρησης»⁹⁵. Τα επαγγελματικά συμπληρωματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης του 2^{ου} Πυλώνα, αντιμετωπίζονται από την νομολογία του ΔΕΚ ως «επιχειρήσεις» και για τον λόγο αυτό εμπίπτουν στους κανόνες του ανταγωνισμού των αρ.81 επ. Συνθ.Ε.Κ., με ακόλουθη εφαρμογή των διατάξεων περί δεσπόζουσας θέσης στην αγορά και απαγόρευσης κρατικής ενίσχυσης. Συνειρμικά, αντιλαμβάνεται κανείς ότι η λειτουργία του συνταξιοδοτικού συστήματος των στρατιωτικών και πολιτικών υπαλλήλων διέπεται από τους κανόνες της αγοράς, εγείροντας εντάσεις μεταξύ κοινοτικού δικαίου και κοινωνικού κράτους.

Τίθεται στο σημείο αυτό το ερώτημα ποια είναι τα περιθώρια εκφυγής από τις κοινοτικές διατάξεις περί ανταγωνισμού για τα συστήματα κύριας και επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης της χώρας μας. Η λύση αναζητήθηκε στην επίκληση της έννοιας της αλληλεγγύης, αλλά και στην φύση της πολιτικής σύνταξης ως κοινωνικού δικαιώματος⁹⁶. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, «Οργανισμός στον οποίο έχει ανατεθεί στην κοινωνική ασφάλιση, είναι τα συστήματα που επιδιώκουν κοινωνικό σκοπό και διέπονται από την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης»⁹⁷. Η αρχή της αλληλεγγύης εξειδικεύεται περαιτέρω από την ίδια την νομολογία του ΔΕΚ μέσω τριών στοιχείων: συνεισφορά εξωτερικών πόρων, χρηματοδότηση από εισφορές ασφαλισμένων, χορήγηση παροχών μη αναλογικών προς τις εισφορές ή χωρίς την

94 Πρβλ και Κανονισμό 1608/98 που επικυρώνει την αντίληψη ότι το σύστημα συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων υπάγεται στα συστήματα βάσης επεκτείνοντας και σε αυτά τον συντονισμό στα πρότυπα του 1408/71.

⁹⁵ Κατρούγκαλος Γ., Η (πολιτική) σύνταξη ως κοινωνικό δικαίωμα, ΕΔΚΑ, Ιούνιος 2007, Στεργίου Αγ., Ο χαρακτηρισμός του συνταξιοδοτικού συστήματος των Δημοσίων Υπαλλήλων ως επαγγελματικού: Ολισθήματα της νομολογίας του ΔΕΚ, ΕΔΚΑ, Μάιος 2009

⁹⁶ Στεργίου Αγ., Ο χαρακτηρισμός του συνταξιοδοτικού συστήματος των Δημοσίων Υπαλλήλων ως επαγγελματικού: Ολισθήματα της νομολογίας του ΔΕΚ, ΕΔΚΑ, Μάιος 2009

⁹⁷ Αποφάσεις Poucet και Pistre.

προηγούμενη καταβολή εισφορών⁹⁸. Υπό αυτά τα δεδομένα, κρίνεται ότι το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, πληροί τα κρίσιμα κριτήρια και επιτελεί αποστολή παροχής υπηρεσιών γενικότερου οικονομικού συστήματος που απομακρύνουν την ταύτισή του από την έννοια της επιχείρησης. Αντίστοιχη ερμηνεία αρμόζει και στα υπόλοιπα συστήματα κύριας ασφάλισης (πχ ΙΚΑ-ΕΤΑΜ). Εκφράστηκε η άποψη, λοιπόν, ότι ο χαρακτηρισμός του εν λόγω συστήματος ως επαγγελματικού θα πρέπει να επανεξετασθεί στα πλαίσια των κανόνων του ανταγωνισμού προτού αυτοί εφαρμοστούν, αλλά και σε περίπτωση που υπαχθεί σε αυτό το πεδίο του κοινοτικού δικαίου, θα πρέπει να τύχουν εφαρμογής οι δικαιολογητικοί λόγοι που επιτρέπουν παράκαμψή του (παροχή υπηρεσιών γενικότερου οικονομικού συμφέροντος και μη δυσανάλογοι περιορισμοί του ανταγωνισμού).

⁹⁸ Υποθ. C-264/01 και Υπόθ. C-205/33.

ΜΕΡΟΣ Γ: ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΚΕΙΜΕΝΗ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Γ.1. Η διεθνής εμπειρία από την ιδιωτικοποίηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

Μπροστά στον κίνδυνο της υπερφόρτωσης των δημοσιονομικών μεγεθών αλλά και υπό το βάρος της δημογραφικής γήρανσης, πολλές χώρες κατά το παρελθόν προσπάθησαν να εισάγουν στοιχεία ιδιωτικοποίησης στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Στο παρόν κεφάλαιο θα ανατρέξουμε σε ορισμένες περιπτώσεις χωρών αναζητώντας τον τρόπο μετάβασης σε ιδιωτικά σχήματα, την επιτυχία στην επίτευξη του σκοπού της κοινωνικής ασφάλισης που είναι η κοινωνική συνοχή μέσω της συνολικής ευημερίας των πολιτών, καθώς και την αποτελεσματικότητα στην διάσωση των δημοσίων οικονομικών της χώρας (που αποτελεί τον κύριο παράγοντα της εκάστοτε προσφυγής στην ιδιωτικοποίηση). Οι επιλεγόμενες χώρες είναι η Χιλή, λόγω του ολοκληρωτικού τρόπου με τον οποίο επιλέχθηκε να πραγματοποιηθεί η μετάβαση, το Ηνωμένο Βασίλειο, λόγω της κοινώς ομολογούμενης αποτυχίας του συστήματος, της Αργεντινής, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, λόγω της δεινής οικονομικής κατάστασής τους και της προσφυγής τους στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, περιπτώσεις οι οποίες προσομοιάζουν στην ελληνική (στο Παράρτημα Α, γίνεται αντίστοιχη αναφορά στο Μεξικό και την Αυστραλία). Προτού όμως γίνει αναφορά σε κάθε χώρα ξεχωριστά αξίζει να αναφερθούμε στα προβλήματα που εντοπίζονται από την θεωρία⁹⁹ οικουμενικά κατά ή μετά την διαδικασία της ιδιωτικοποίησης, παρόλο που η πολιτική απόφαση για την μετάβαση αυτή έχει κάθε φορά διαφορετικές αιτίες και έρχεται να επιτύχει διαφορετικούς στόχους.

Το σημαντικότερο πρόβλημα που εντοπίζεται είναι ότι το νέο σχήμα που προκύπτει από την μετάβαση συνήθως αφήνει ακάλυπτο μια μεγάλη μερίδα του εργαζόμενου πληθυσμού. Τα νούμερα είναι ενδεικτικά: Στην Χιλή και την Ουρουγουάη το ποσοστό κάλυψης είναι 60%, ενώ σε άλλες χώρες όπως η Αργεντινή, η Κολομβία, το Μεξικό και το ποσοστό αγγίζει στο τρομακτικό 10%. Μεγαλύτερο κίνδυνο διατρέχουν οι αυτοαπασχολούμενοι, καθώς δεν μπορεί να τους επιβληθεί πάντα υποχρεωτική

⁹⁹ Katrougalos George, Privatization of social insurance systems and its effect on social integration, European Journal of Social Security, 09/2007, σελ.79-95, Greg Anrig Jr and Bernard Wason, Twelve reasons why privatizing social security is a bad idea, The century foundation (TCF) Issue Brief, 2005

ασφάλιση, και οι γυναίκες, που εργάζονται λιγότερες ώρες και για λιγότερα χρόνια εκτός σπιτιού. Ένα δεύτερο ζήτημα που τίθεται, είναι αυτό του ύψους των συντάξεων, το οποίο στις ιδιωτικές συντάξεις είναι συνήθως μικρότερο από τις δημόσιες, με συχνό τον κίνδυνο επιβίωσης. Επίσης, δεν είναι αμελητέο το «κόστος μετάβασης» στο νέο σύστημα, το οποίο ενδέχεται να είναι τόσο υψηλό, ώστε να ακυρώνει τους επιδιωκόμενους στόχους της μεταρρύθμισης. Ακόμη, σημειώνεται το γεγονός ότι οι λογαριασμοί ιδιωτικής ασφάλισης αργούν να αποδώσουν παράλληλα με την δυσκολία των ιδιωτών να βρουν την πλέον συμφέρουσα λύση για την επένδυση των χρημάτων τους κινδυνεύοντας από τα скаμπανεβάσματα της αγοράς.

Ειδικότερα, στην Χιλή¹⁰⁰ αντικαταστάθηκε εξολοκλήρου το αναδιανεμητικό της σύστημα με ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης βασισμένο σε ατομικούς ιδιωτικούς συνταξιοδοτικούς λογαριασμούς. Πριν το 1980, το σύστημα χαρακτηριζόταν από παροχές επαγγελματικής ασφάλισης, και λόγω του ότι βασιζόταν στο εισόδημα από την εργασία, υπήρξαν σημαντικές διαφορές ανά συνταξιούχο. Το νέο σύστημα της Χιλής επέβαλλε σε όλους τους εργαζόμενους να συνεισφέρουν κατά 10% του εισοδήματός τους σε προσωπικούς λογαριασμούς, με επιλογή από μια πληθώρα εγκεκριμένων από το κράτος εταιρειών, επιτρέποντας όμως στους παλαιούς εργαζόμενους να διαλέξουν είτε το παλαιό είτε το νέο σύστημα. Επιπλέον, έπρεπε να καταβάλλουν και εισφορές στο κράτος για τις συντάξεις αναπηρίας και χηρείας. Σε περίπτωση που οι εισφορές των εργαζόμενων δεν επαρκούσαν για την παροχή σύνταξης, το εισόδημά τους συμπληρωνόταν από μια κρατική σύνταξη ώστε, το τελικό ποσό αναπλήρωσης να προσεγγίζει το 25%. Ως επιτυχία στην διαδικασία της ιδιωτικοποίησης θεωρείται το γεγονός ότι περιορίστηκε το κόστος μετάβασης χωρίς να επιβαρυνθούν τα δημόσια οικονομικά. Οι αποτυχίες όμως θεωρούνται πιο σημαντικές, καθώς εντοπίζονται στο ότι α) μεγάλη μερίδα του πληθυσμού έμεινε χωρίς κοινωνικοασφαλιστική κάλυψη, είτε γιατί μερίδα του πληθυσμού εργάζεται ανεπίσημα (μαύρη εργασία) ή είναι αυτοαπασχολούμενοι, β) οι χαμηλόμισθοι δεν έχουν κίνητρο να επενδύσουν σε ιδιωτική ασφάλιση και αναμένουν μόνο να λάβουν την προνοιακή σύνταξη και γ), ακόμη και αυτοί που επιλέγουν την ιδιωτική ασφάλιση, δεν βγαίνουν κερδισμένοι καθώς το ποσοστό ανταπόδοσης είναι σχετικά μικρό. Ταυτόχρονα εκδηλώνονται και σοβαρές ανησυχίες για το μέλλον του συστήματος, καθώς το κράτος

¹⁰⁰ Οι πληροφορίες για τις συγκεκριμένες χώρες έχουν ληφθεί από Jan Walliser and Scott M. Becker, Social security privatization: experiences abroad, Congressional Budget Office paper, January 1999

δεν έχει καθόλου αποταμιεύσεις που εν μέρει θα στήριζαν την βιωσιμότητα του στο μέλλον.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι αλλαγές που σημειώθηκαν στην περίοδο 1986-1995 χαρακτηρίζονται ως πιο δραστικές. Το 1975 θεσμοθετήθηκε ένα υποχρεωτικό σύστημα επαγγελματικής ασφάλισης¹⁰¹, το οποίο συμπλήρωνε το εισόδημα που λάμβαναν οι πολίτες από την βασική σύνταξη. Με ρυθμίσεις που ενεργοποιήθηκαν το έτος 1986, η κυβέρνηση έδωσε κίνητρα στους ασφαλισμένους να εγκαταλείψουν το δημόσιο επαγγελματικό σύστημα και να προσχωρήσουν σε ιδιωτικά (ατομικά ή συλλογικά). Κι ενώ αρχικά φάνηκε ότι η κυβέρνηση μείωσε τα έσοδα της από την αποχώρηση των ασφαλισμένων από το δημόσιο σύστημα, καθώς και από το γεγονός ότι οι νεότεροι προσέφεραν εισφορές σε ιδιωτικό σχήματα ενώ έτρεχαν οι ήδη ανειλημμένες υποχρεώσεις του δημόσιου συστήματος, σε βάθος χρόνου φάνηκε ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο η ιδιωτικοποίηση παρέτεινε την βιωσιμότητα του ενυπάρχοντα συστήματος ασφάλισης. Κι ενώ με αδρές γραμμές περιγράφεται ότι η μετάβαση ελάφρυνε το δημόσιο σύστημα από τα μακροχρόνια κόστη για τις συντάξεις, η διαμόρφωση των βιοτικών σχέσεων ήταν καταστροφική για την επιβίωση μερίδας του πληθυσμού. Η αποτυχία του συστήματος έγινε ιδιαίτερα αισθητή μετά την αποκάλυψη του σκανδάλου με την παραπληροφόρηση των πολιτών ('mis-selling scandal'). Στα μέσα της δεκαετίας του 90 σημαντικός αριθμός ασφαλιστών συμβούλεψε εσφαλμένα τους ασφαλισμένους στον ιδιωτικό τομέα με αποτέλεσμα να τους προσκαλέσουν υψηλές ζημιές. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την έστω και καθυστερημένα αυστηροποίηση του θεσμικού πλαισίου, με την θέσπιση προϋποθέσεων για την άσκηση του επαγγέλματος του ασφαλιστή αλλά και διαφόρων δικλείδων ασφαλείας πριν την επένδυση των χρημάτων. Στα αρνητικά του ιδιωτικού αυτού συστήματος προστίθεται και το γεγονός ότι δεν προτιμάται από τα χαμηλά εισοδήματα, καθώς τους επιβάλλει αναλογικά υψηλότερες εισφορές.

Η Αργεντινή εφάρμοσε ένα «παράλληλο σύστημα» ιδιωτικών συνταξιοδοτικών λογαριασμών και αναδιανεμητικών συντάξεων συμπληρωματικά προς μια κατώτατη σύνταξη προς όλους τους πολίτες. Πριν την αναμόρφωση του συστήματος, το σύστημα της Αργεντινής παρείχε στους ασφαλισμένους συντάξεις με βάση τα εισοδήματά τους, με έσοδα που προέρχονταν από αναδιανεμητικό σύστημα, με το ποσοστό αναπλήρωσης να φτάνει το 70%, ποσοστό που κρίθηκε από τους αναλυτές ως ιδιαίτερα γενναιόδωρο και κατηγορήθηκε ως αιτία κατάρρευσης των οικονομικών του συστήματος. Με το νέο

¹⁰¹ Το σύστημα είναι γνωστό ως "state earnings-related pension scheme (SERPS)".

σύστημα, το οποίο θεσμοθετήθηκε το 1993, οι εργαζόμενοι λαμβάνουν μια βασική κατώτατη σύνταξη και συμπληρωματικά επιλέγουν είτε έναν ιδιωτικό συνταξιοδοτικό λογαριασμό ή το παλαιό αναδιανεμητικό καθεστώς. Ως επιτυχία καταγράφεται η ομαλή μετάβαση (για τα δημόσια οικονομικά) προς τα ιδιωτικά σχήματα. Στα αρνητικά καταγράφονται, πέρα από την μειωμένη κάλυψη του πληθυσμού από την ιδιωτική ασφάλιση, και οι εκτιμήσεις ότι το ύψος της βασικής σύνταξης που παρέχεται στα πλαίσια του 1^{ου} πυλώνα εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα υψηλό, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το γενικό δημοσιονομικό περιβάλλον, γεγονός που θέτει ξανά το σύστημα σε κίνδυνο και η ανάγκη αναδιαμόρφωσης του στο άμεσο μέλλον θεωρείται βέβαιη.

Αντίστοιχες εμπειρίες καταγράφηκαν στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, στην Πολωνία και την Ουγγαρία, όπου το συνταξιοδοτικό σύστημα ιδιωτικοποιήθηκε μερικώς στα τέλη της δεκαετίας του 90¹⁰². Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν στις χώρες αυτές είχαν να κάνουν με την μεταφορά των υπάρχοντων συνταξιοδοτικών εισφορών στον ιδιωτικό τομέα. Αυτό δημιούργησε μια «τρύπα» στο δημόσιο σύστημα το οποίο διατηρούσε τις υποχρεώσεις των προηγούμενων ετών. Το μέγεθος του κενού αυτού εκτιμήθηκε στο 0,5 έως 2,5 % του ΑΕΠ ανά έτος για τα επόμενα πενήντα έτη και θέτει το επακόλουθο ερώτημα για το ποιος θα αναγκαστεί να καλύψει αυτό το κενό. Δεύτερον, παρόλο που ιδιωτικοποίηση είχε ως στόχο να μειώσει την κρατική ανάμιξη (και όχι μόνο χρηματοδοτική) στο θέμα, η πραγματικότητα δημιούργησε νέες ανάγκες που πάλι έπρεπε να καλυφθούν από το κράτος. Μια από αυτές τις νέες ανάγκες αφορούσε την διατήρηση των διαχειριστικών κόστων (administrative costs) σε αποδεκτά επίπεδα, ώστε να μην διαβρώνονται οι τελικές συνταξιοδοτικές παροχές. Τρίτον, οι ιδιωτικοποιήσεις προϋποθέτουν την ύπαρξη αναπτυγμένων και σταθερών χρηματοοικονομικών αγορών, που να μπορούν να παρέχουν στοιχειώδη ασφάλεια των καταβαλλόμενων εισφορών. Τέταρτον, δημιουργήθηκαν προβλήματα με τις συντάξεις των γυναικών και γενικά των χαμηλών εισοδημάτων, οδηγώντας τους στην φτώχεια.

Η παράθεση αυτή δεν έγινε ούτε για να καταδικαστεί συλλήβδην η ιδέα της ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς δεν υφίσταται δίλημμα μεταξύ αμιγώς δημόσιου- αμιγώς ιδιωτικού συστήματος, αλλά αναζητείται η χρυσή τομή που θα επιτρέψει την επιβίωση των δημοσιονομικών μεγεθών και ταυτόχρονα θα

¹⁰² Emmanuel Reynaud, The right to social security- current challenges in international perspective, Social Security as a human right, Springer, Heidelberg 2007

προωθήσει την κοινωνική συνοχή¹⁰³, αλλά ούτε και για να βρεθεί μια φόρμουλα προς αντιγραφή από τις εγχώριες πολιτικές δυνάμεις καθώς, όπως συμβαίνει σε όλα τα μείζονα πολιτικά ζητήματα, η κάθε χώρα έχει τις ιδιαιτερότητές της και την συγκεκριμένη ιστορική συγκυρία στην οποία καλείται να ανταποκριθεί¹⁰⁴. Από τις εμπειρίες των άλλων χωρών στην διαδικασία της ιδιωτικοποίησης, αξίζει να παρατηρήσουμε ότι παρά την επαγγελόμενη διάσωση των ασφαλιστικών συστημάτων μέσω της μερικής ιδιωτικοποίησης, πρώτον, οι ελπίδες αυτές δεν επιβεβαιώθηκαν καθώς για καμία χώρα δεν δίνονται σαφή στοιχεία για των χρημάτων που εξοικονομήθηκαν από την μετάβαση αυτή (αντιθέτως, σε ορισμένες περιπτώσεις παρατηρείται και επιδείνωση των δημοσιονομικών μεγεθών λόγω του κόστους μετάβασης και των διαχειριστικών εξόδων) και δεύτερον, σε όλες τις περιπτώσεις παρατηρήθηκε μια συνολική μείωση του επιπέδου κοινωνικής ασφάλισης των πολιτών, είτε διότι πολύ από αυτούς έμειναν εντελών ακάλυπτοι, είτε διότι οι παροχές δεν ήταν επαρκείς για την διαβίωση των ασφαλισμένων.

Γ.2. Η αξιοπρεπής διαβίωση του ανθρώπου ως κεντρικό στοιχείο της ασφαλιστικής προστασίας

Στις απαρχές της κοινωνικής ασφάλισης διεθνώς, ο επαγγελόμενος στόχος ήταν η επιβίωση και η αναπαραγωγή του εργατικού δυναμικού. Όταν έγιναν σαφέστερα τα προβλήματα που προέκυψαν κατά την βιομηχανική εποχή (αστικοποίηση, φτώχεια, αρρώστιες κλπ) ο στόχος πίσω από τις ρυθμίσεις της κοινωνικής ασφάλειας και ασφάλισης ήταν η διαφύλαξη της κοινωνικής συνοχής που κινδύνευε από την εξαθλίωση των πληθυσμών στις μεγαλουπόλεις. Ο σύγχρονος νομικός μας πολιτισμός, διεθνώς και εγχώρια, θέτει ως κέντρο της ανθρώπινη αξία και αξιοπρέπεια, διακηρύττοντάς την μέσα από τα εκάστοτε επίσημα συνταγματικά κείμενα. Ακόμη και αν ειδωθεί η κοινωνική ασφάλιση ως «σκοπός» του κράτους και όχι ως υποκειμενικό δικαίωμα, υποχρεούται το κράτος (πέρα από την απώθηση των εσωτερικών και εξωτερικών κινδύνων), να εξασφαλίσει τα ελάχιστα μέσα διαβίωσης και αναπτύξεως της προσωπικότητας του πολίτη, η δημιουργία των κατάλληλων υποδομών και η

¹⁰³ Katrougalos, Constitutional limitations of Social Security Privatization: A human rights approach, European Journal of Social Security, υπό δημοσίευση, 2010

¹⁰⁴ Emmanuel Reynaud, όπως ανωτέρω.

παροχή κοινωνικής βοήθειας¹⁰⁵. Το σύνολο των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων ερμηνεύονται μέσα στο πλαίσιο της αξίας αυτής, και όταν αυτή δεν πραγματώνεται, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν έχουν λόγο ύπαρξης. Με επίκεντρο την ανθρώπινη αξία, διατυπώθηκε η άποψη διεθνώς αλλά και στην Ελλάδα, ότι η κοινωνική ασφάλιση έχει ως πρωταρχικό σκοπό την διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης. Στις πιο μετριοπαθείς φωνές, το αίτημα περιορίζεται στην εξασφάλιση ενός «ελαχίστου ορίου διαβίωσης»¹⁰⁶, παραπέμποντας στην κάλυψη των βασικών βιοτικών αναγκών του ανθρώπου προκειμένου να μην κυλήσει στην εξαθλίωση. Η σύνδεση της κοινωνικής ασφάλισης με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια επιτείνεται και για έναν ακόμη λόγο: η κοινωνική ασφάλιση έχει ιδιαίτερη σημασία για την ύπαρξη του ανθρώπου στην περίπτωση της επέλευσης του ασφαλιστικού κίνδυνου και δεν μπορεί να συγκριθεί με την ασφάλεια του αυτοκινήτου ή του σπιτιού. Τα αποτελέσματα της αποτυχημένης κοινωνικής ασφάλισης είναι ολέθρια για τον άνθρωπο και την κοινωνία και δεν προσομοιάζουν με τις βλάβες σε υλικά αγαθά που μπορούν να επισκευαστούν μέσω μηχανισμών ιδιωτικής ασφάλισης.

Η συνταγματική προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, και μέσω του άρθρου 22 παρ.5 για την κοινωνική ασφάλιση, δημιουργεί στον πολίτη δικαίωμα μέσω της υποχρέωσης πλέον του κράτους να δημιουργήσει τις κατάλληλες συνθήκες για την προστασία της αξίας αυτής. Οι ασφαλιστικοί φορείς μέσω των παροχών τους διαμορφώνουν τις βιοτικές σχέσεις των ανθρώπων παρέχοντάς τους την δυνατότητα να αναπτύξουν την προσωπικότητά τους στα πλαίσια της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής¹⁰⁷. Η άποψη αυτή αντανακλάται στην πρόσφατη απόφαση της 9^{ης} Φεβρουαρίου 2010 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας (βλ. Παράρτημα Γ), η οποία έκρινε ως αντισυνταγματική διάταξη νόμου που προέβλεπε παροχές που δεν κάλυπταν το ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης. Το δικαστήριο, επικαλούμενο το θεμελιώδες δικαίωμα κάθε ανθρώπου να ζει κατά ένα ελάχιστο εγγυημένο επίπεδο σύμφωνο προς την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, σε συνδυασμό πάντα με την αρχή του κοινωνικού κράτους, αναφέρεται σε όλες εκείνες τις υλικές καταστάσεις που συμβάλλουν στην ανάπτυξη της

¹⁰⁵ Αντωνίου Θεοδώρα, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, στον συλλογικό τομο Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση, επιμ.Κ.Κρεμαλής, εκδ. Αντ.Ν.Σακκουλα

¹⁰⁶ Κοντιάδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ.Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

¹⁰⁷ Μηλιώνη Αλ. Νικολάου, Σύγχρονες όψεις του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2003,

προσωπικότητάς του μέσω ενός minimum συμμετοχής στην κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή. Το δικαίωμα αυτό, κατοχυρώνεται συνταγματικά και δεν μπορεί να θιγεί από νομοθετικές διατάξεις. Ο νόμος μπορεί μόνο να εξειδικεύσει το εύρος της αξίωσης¹⁰⁸ και τα μέσα υλοποίησης του δικαιώματος, λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα. Και πάλι όμως, ο νόμος οφείλει να αποκαλύπτει το στατιστικό μοντέλο υπολογισμού και τους συγκεκριμένους δείκτες (διατροφή, εκπαίδευση, ένδυση κλπ) που χρησιμοποιήθηκαν για να προβλεφθεί συγκεκριμένο ύψος παροχής, καθώς η διαφανής μέθοδος υπολογισμού θεωρείται απαραίτητη κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας της διάταξης. Το δικαστήριο ζητά να συγκεκριμενοποιήσει την αφηρημένη έννοια της διαβίωσης με αξιοπρέπεια (with dignity), κρίνοντας ότι αυτό υπάγεται στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη. Η υπό κρίση διάταξη νόμου στην συγκεκριμένη υπόθεση δεν πληρούσε αυτές τις προϋποθέσεις και για τον λόγο αυτό κρίθηκε ως αντισυνταγματική. Λόγω της κήρυξης της διάταξης ως αντισυνταγματικής, και μέχρι την θέσπιση νόμιμης διάταξης, οι πολίτες αντλούν τα δικαιώματά τους απευθείας από το Σύνταγμα.

Δεν υπάρχει αντίστοιχη απόφαση στην ελληνική νομολογία. Οι εγχώριοι δικαστές, όπως διαφάνηκε στο ΜΕΡΟΣ Α, εμμένουν στην θεσμική όψη της κοινωνικής ασφάλισης, ερμηνεύουν το Σύνταγμα ως ρυθμιστή της κοινωνίας και δεν είναι ιδιαίτερα γενναιόδωροι στην αναγνώριση της υποκειμενικής πλευράς του δικαιώματος. Δεν είναι σαφές αυτή την στιγμή πώς θα αντιδράσουν οι έλληνες δικαστές στην ερμηνεία των ασφαλιστικών δικαιωμάτων υπό το πρίσμα της δυσχερούς δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, αν δηλαδή θα εστιάσουν στην σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων και θα αναδείξουν την ατομοκεντρική τους πλευρά ή θα επιλέξουν να προτάξουν τις «κοινωνικές συνθήκες και ανάγκες» που δικαιολογούν υποχωρήσεις στις κοινωνικές παροχές.

Η διαφύλαξη της ανθρώπινης αξιοπρέπειας είναι κεντρικός σκοπός του κοινωνικού κράτους δικαίου, μη δυνάμενος να εγκαταλειφθεί ούτε στην ιδιωτική πρωτοβουλία ούτε στην ιστορική δημοσιονομική συγκυρία. Είναι αξία η οποία δεν μπορεί να υπερκεραστεί από άλλους συνταγματικά κατοχυρωμένους σκοπούς (στην συγκεκριμένη περίπτωση την βιωσιμότητα του ασφαλιστικού κεφαλαίου) και το κράτος στέκει ως εγγυητής της υπό οποιεσδήποτε συνθήκες. Η εγγυητική λειτουργία του κράτους

¹⁰⁸ Στην απόφαση αναφέρεται ο όρος “the extend of the constitutional claim”, υπονοώντας την θεώρηση του δικαιώματος ως γνήσιου υποκειμενικού, που γεννά αγωγήμη αξίωση.

πραγματώνεται και μέσω της θέσπισης συνταγματικών θεσμών όπως αυτός της κοινωνικής ασφάλισης. Η κοινωνική ασφάλιση δεν μπορεί να συρρικνωθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην εξασφαλίζει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Εκεί βρίσκεται και το όριο της ιδιωτικοποίησης της. Συνεπώς, οι παροχές της κύριας δημόσιας ασφάλισης του πρώτου πυλώνα οφείλουν να ικανοποιούν τις ανάγκες αξιοπρεπούς διαβίωσης, αφήνοντας στην επαγγελματική ασφάλιση του δεύτερου πυλώνα και στην ιδιωτική του τρίτου ρόλο αποκλειστικά συμπληρωματικό. Αυτός ο συμπληρωματικός δόλος της επαγγελματικής ασφάλισης του δεύτερου πυλώνα, έχει οδηγήσει και στο συμπέρασμα ότι θα μπορούσε να μην υπάρχει καν εφόσον οι συμπληρωματικές παροχές θα μπορούσαν να προέρχονται αποκλειστικά από την αμιγώς ιδιωτική ασφάλιση¹⁰⁹.

Γ.3. Η βασική σύνταξη στο υπό ψήφιση ασφαλιστικό νομοσχέδιο

Στα πλαίσια του πρώτου πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης, το υπό ψήφιση ασφαλιστικό νομοσχέδιο προβλέπει στο αρ.2 την καταβολή της «βασικής σύνταξης»¹¹⁰ ύψους 360 ευρώ, την οποία δικαιούνται είτε οι ασφαλισμένοι των οργανισμών κύριας ασφάλισης, καθώς και οι τακτικοί υπάλληλοι του Δημοσίου, νπδδ, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α και β βαθμού, ανεξαρτήτως του χρόνου υπαγωγής στην ασφάλιση, που θεμελιώνουν για πρώτη φορά συνταξιοδοτικό δικαίωμα από 1.1.2018 και εφεξής, είτε οι ανασφάλιστοι και όσοι έχουν πραγματοποιήσει λιγότερες από 4.500 ημέρες η 15 έτη ασφάλισης σε ασφαλιστικούς οργανισμούς κύριας ασφάλισης η το Δημόσιο, εφόσον πληρούν ορισμένα κριτήρια.

Η προσοχή μας ως προς την παροχή αυτή εστιάζεται σε δυο σημεία. Κατ' αρχήν, διαφαίνεται να είναι διφυής η νομική φύση της: Η πρόβλεψη αυτή της βασικής σύνταξης συνδυάζει στοιχεία κοινωνικής ασφάλισης αλλά και πρόνοιας¹¹¹ (μέσω της

¹⁰⁹ Παπαρηγοπούλου- Πεχλιβανιδη Πατρίνα, Η επικουρική κοινωνική ασφάλιση στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, εκδ. Αντ.Ν. Σακκουλα 2002, όπου αναφέρεται ότι “αντί της εμμονής στην πρόβλεψη της επικουρικής ασφάλισης θα αρκούσε η πρόβλεψη καθολικής κύριας ασφαλίσεως με ικανοποιητικό (και όχι ελάχιστο) επίπεδο παροχών. Ο δεύτερος πυλώνας δεν έχει λόγο ύπαρξης ούτε στα συστήματα τύπου Beveridge, ούτε στα συστήματα τύπου Bismarck...”

¹¹⁰ Ως βασική σύνταξη ορίζεται το ποσό της σύνταξης που δεν αντιστοιχεί σε ασφαλιστικές παροχές και χορηγείται από τις 1.1.2018 υπό τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος .

¹¹¹ Η κοινωνική πρόνοια αποτελεί τον μηχανισμό του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας που επικεντρώνεται στην κάλυψη των αναγκών κάθε ατόμου το οποίο δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης η τελεί σε καθεστώς κοινωνικού αποκλεισμού και δεν καλύπτεται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, ως μηχανισμό προστασίας έναντι τυποποιημένων ασφαλιστικών κινδύνων. Κοντιαδης Ξ, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

θέσπισης κατώτατης σύνταξης ακόμη και για τους ανασφάλιστους). Υπό την έννοια αυτή, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι η βασική σύνταξη ως «προνοιακή» εκφευγει του πεδίου του αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος, το οποίο εστιάζει στην ασφάλιση των εργαζομένων. Στον αντίποδα της σκέψης αυτής δεν πρέπει να λησμονείται η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία στα πλαίσια του κοινωνικού κράτους δικαίου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας θέλει το Σύνταγμα να εγγυάται αξιοπρεπή διαβίωση σε όλο τον πληθυσμό (εργαζόμενο η μη, ασφαλισμένο άμεσα η έμμεσα η μη). Ελλείπει άλλου αντίστοιχου προνοιακού μηχανισμού, η ύπαρξη της βασικής σύνταξης αποτελεί απαραίτητο συστατικό του κοινωνικού κράτους.

Υπό αυτό το ευρύτερο πρίσμα, ο προβληματισμός μας εστιάζεται γύρω από το ύψος της βασικής σύνταξης και δυνατότητα αξιοπρεπούς διαβίωσης με αυτήν. Δεν θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί (ούτε καν οι συντάκτες του νομοσχεδίου) ότι το ποσό των 380 ευρώ επαρκεί όχι μόνο για την αξιοπρεπή αλλά ούτε καν για το minimum της επιβίωσης του ανθρώπου σήμερα στην χώρα μας. Για το ύψος του ποσού αυτού, δεν λήφθηκαν υπόψη συγκεκριμένοι δείκτες που πρέπει να καλυφθούν (πχ διατροφή, στέγαση, ένδυση κλπ), όπως συνέβη στην από 9 Φεβρουαρίου 2010 του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας που αναφέρθηκε ανωτέρω, ούτε οι πραγματικές ανάγκες που καλείται να καλύψει. Με αυτά τα δεδομένα, η βασική σύνταξη των 380 ευρώ δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές του κοινωνικού κράτους δικαίου, και συνεπώς θα μπορούσε να υποστηριχθεί η αντισυνταγματικότητα της.

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ- ΣΥΝΟΨΗ & ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί ένα πολυπαραγοντικό ζήτημα: η κρίση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που μεταφράζεται σε δημοσιονομική κρίση, η διεθνής, ευρωπαϊκή και συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης ως δικαιώματος, οι νομολογιακές πιέσεις προς υπεράσπιση της αλλά και οι θεσμικές πιέσεις προς την συρρίκνωση του πρώτου πυλώνα, αποτελούν το ευρύτερο περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσεται ο προβληματισμός για το συνταγματικά αποδεκτό εύρος της ιδιωτικοποίησης.

Η έρευνα ξεκινά μέσα από την προσέγγιση του θεσμικού πλαισίου για την προστασία του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Στο διεθνές επίπεδο πρωτεύοντα ρόλο διαδραματίζουν τα κείμενα της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα στα πλαίσια του ΟΗΕ, η Σύμβαση 102 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης, και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα κείμενα αυτά, διαθέτουν μεν ισχυρό ηθικό και πολιτικό βάρος, έχουν όμως ως σημαντικό μειονέκτημα την έλλειψη δυνατότητας άσκησης ατομικής προσφυγής αλλά και την αδυναμία επιβολής κυρώσεων στα παραβαίνοντα κράτη.

Η προστασία του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης πραγματώνεται μέσα από το εθνικό δίκαιο και ειδικότερα μέσα από την αυξημένη τυπική ισχύ των διατάξεων του Συντάγματος. Στην Ελλάδα, το αρ. 22 παρ 5 του Συντάγματος, ερμηνεύεται υπό 3 διαφορετικές οπτικές: α) ως συνταγματική εντολή, η οποία απευθύνεται στον νομοθέτη και δεν δημιουργεί δικαίωμα στα άτομα, β) ως θεσμική εγγύηση, δηλαδή ως εγγύηση του συντάγματος αναφορικά με τον πυρήνα του θεσμού ο οποίος δεν μπορεί να αλλοιωθεί, και τέλος γ) ως υποκειμενικό δικαίωμα, το οποίο είτε στην αμυντική του πλευρά (σύμφωνα με τις μετριοπαθέστερες φωνές), είτε ως γνήσιο υποκειμενικό δικαίωμα, μπορεί να θεμελιώσει αξίωση έναντι του Κράτους. Από την οπτική της θεσμικής εγγύησης, το αρ. 22 παρ.5 του Συντάγματος, συνοδεύεται από την θεωρία του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου. Ειδικότερα, η εθνική νομολογία επιτρέπει την διαμόρφωση του θεσμού από τον κοινό νομοθέτη μέσω δυο βασικών παραμέτρων: της προαγωγής της κοινωνικής προστασίας αφενός, και της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού κεφαλαίου αφετέρου, αν και η δεύτερη παράμετρος δεν γίνεται αποδεκτή

ως αρχή από μέρος της θεωρίας. Περαιτέρω, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να θίξει τις βασικές έννοιες και αρχές του θεσμού, δηλαδή αυτές που είναι σύμφυτες με την οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης και του προσδίδουν διαχρονική υπόσταση και ταυτότητα, και εντοπίζονται από την θεωρία α) στην αρχή της αυτοδιοίκησης των ασφαλιστικών φορέων, η οποία νοείται ως συμμετοχή στην διοίκηση τους των εκπροσώπων των ασφαλισμένων και των εργοδοτών, β) στην τριμερή χρηματοδότησή τους, δηλαδή τη χρηματοδότηση μέσω εισφορών των εργοδοτών, των εργαζομένων και του κράτους γ) στην κάλυψη ενός minimum των ασφαλιστικών κινδύνων (ανεργία, γήρας, ασθένεια, εργατικό ατύχημα, θάνατος, εγκυμοσύνη και μητρότητα κλπ), η μακρόχρονη διασφάλιση των οποίων οδηγεί στην δημιουργία αντίστοιχων κοινωνικών δικαιωμάτων που δεν μπορεί να θίξει η νομοθετική παρέμβαση. Ως βασικές αρχές αναγνωρίζονται συνακόλουθα/επίσης, η αρχή της ανταποδοτικότητας, η αρχή της καθολικότητας, η αρχή της υποχρεωτικότητας, η αρχή του δημόσιου χαρακτήρα της υποχρεωτικής ασφάλισης, η αρχή της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου και, με πρωτεύοντα χαρακτήρα, η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης ιδιαίτερα, τίθεται στο επίκεντρο της κοινωνικής ασφάλισης και δεν είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί μέσω των μηχανισμών της αγοράς. Από την ανάλυση των αρχών αυτών προκύπτει η υποχρέωση του κράτους να διαθέτει σε ετοιμότητα ένα πλήρες σύστημα δημόσιων υποδομών ικανών να καλύψουν τις σχετικές ανάγκες των πολιτών, ανεξάρτητα από τυχόν δραστηριοποίηση του 2^{ου} ή του 3^{ου} πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης¹¹². Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί και η άποψη που έχει εκφραστεί γενικότερα για την ιδιωτικοποίηση μέρους των λειτουργιών του κράτους, σύμφωνα με την οποία, όταν το κράτος δεν έχει την οικονομική δυνατότητα να υποστηρίξει μια λειτουργία του (στην συγκεκριμένη περίπτωση την κοινωνική ασφάλιση) και την αναθέτει σε ιδιώτες, τότε η λειτουργία αυτή ουσιαστικά δεν πραγματώνεται¹¹³. Πέρα από την συνταγματική κατοχύρωση, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) δημιούργησε μια επιπλέον νομική κατασκευή προκειμένου να υπερασπίσει τις κοινωνικές παροχές: τις ανήγαγε σε περιουσιακά δικαιώματα τα οποία

¹¹² Καραμανωφ Μαρία, Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση: Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2010

¹¹³ Καραμανωφ Μαρία, Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση: Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2010

προστατεύονται από το 1^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ. Την τάση αυτή της νομολογίας του ΕΔΔΑ ακολουθεί έστω και δειλά και η εθνική νομολογία.

Η ανάγκη αναζήτησης του απρόσβλητου ορίου της κοινωνικής ασφάλισης, προκύπτει από παλαιότερες και πιο πρόσφατες μελέτες της Παγκόσμιας Τράπεζας, που εστιάζουν στον κίνδυνο κατάρρευσης των συνταξιοδοτικών συστημάτων λόγω της δημογραφικής γήρανσης και του υπερ-διογκωμένου δημόσιου τομέα. Επίσης, στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με επίκληση μελετών της Eurostat, διαμορφώνεται μέσω της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού για τις συντάξεις η τάση συρρίκνωσης του 1^{ου} πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης με ταυτόχρονη επέκταση του 2^{ου} και 3^{ου} πυλώνα. Ως λύση προτείνεται η λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης, τα οποία όμως λόγω του συμβατικού τους χαρακτήρα και της έλλειψης του στοιχείου της αλληλεγγύης, της κοινώς ομολογούμενης αποτυχίας τους στον ελληνικό χώρο, καθώς και των κινδύνων που προκύπτουν από την εμπλοκή τους στην νομολογία του ΔΕΚ με το δίκαιο του ανταγωνισμού, (καθώς το ΔΕΚ εντάσσει σχεδόν το σύνολο των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης στην κατηγορία των «επαγγελματικών» και τα υπαγάγει στο αρ.141 ΣυνθΕΚ), δεν μπορούν να αντικαταστήσουν το δημόσιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Από την εμπειρία των χωρών που έχουν ιδιωτικοποιήσει μερικώς ή ολικώς τα κοινωνικοασφαλιστικά τους συστήματα, μας μένει ως συμπέρασμα ότι ακόμη και όταν σημειώνεται μια προσωρινή βελτίωση στα δημοσιονομικά της χώρας, (χωρίς βέβαια να παροράται το κόστος από την μετάβαση στο νέο σύστημα και οι χρηματοπιστωτικοί κίνδυνοι που ακολουθούν την διαχείριση των ιδιωτικών λογαριασμών), αυτή συνοδεύεται από την αδυναμία συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού, (συνήθως των πλέον ευπαθών όπως οι εργαζόμενοι στην μαύρη εργασία, οι χαμηλόμισθοι και γυναίκες) να αντεπεξέλθουν οικονομικά στα ιδιωτικά σχήματα, με αποτέλεσμα να απομένουν χωρίς ασφαλιστική κάλυψη, ακόμη και για τους κύριους ασφαλιστικούς κινδύνους. Δεδομένου του ότι κάθε κράτος βιώνει την δική του ιστορική συγκυρία καθώς και του ότι οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες διαφέρουν ανάμεσα στα κράτη (αλλά και στο ίδιο κράτος ανάλογα με την εκάστοτε οικονομική συγκυρία), καθίσταται εύλογο το συμπέρασμα ότι μια σαφής και κοινή συνταγή για όλα τα κράτη που είναι αντιμέτωπα με την κρίση της κοινωνικής ασφάλισης δεν υπάρχει.

Η αποτυχία των ιδιωτικοποιήσεων στις χώρες του εξωτερικού οδηγεί στην αναζήτηση ενός στοιχείου στις ασφαλιστικές παροχές το οποίο δεν θα πρέπει επουδενι να αλωθεί.

Το στοιχείο αυτό εντοπίζεται στην αξία του ανθρώπου και στην αξιοπρέπεια που την συνοδεύει. Η διασφάλιση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας αποτελεί πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας και η πραγμάτωση της συνιστά το όριο της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης. Η θέση αυτή υποστηρίζεται όχι μόνο από την θεωρία αλλά και από το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Γερμανίας (απόφαση της 9^{ης} Φεβρουάριου 2010-1BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09), το οποίο δεν δίστασε να κηρύξει αντισυνταγματικό νόμο εξαιτίας του ότι οι ασφαλιστικές παροχές που προέβλεπε δεν εξασφάλιζαν το ζητούμενο της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η οποία υπερβαίνει τα στενά όρια της απλής επιβίωσης. Με βάση τις σκέψεις αυτές, εγείρονται ερωτήματα σχετικά με τη συνταγματικότητα της διάταξης που προβλέπει βασική σύνταξη ύψους 360 ευρώ στο υπό ψήφιση ασφαλιστικό νομοσχέδιο. Η παροχή αυτή χαρακτηρίζεται από την διφυή της υπόσταση, παροχή ασφαλιστική αλλά ταυτόχρονα και προνοιακή, που είναι τόσο χαμηλή ώστε (με βάση τις σημερινές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες στη χώρα μας) να μην εξασφαλίζει το minimum της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι η βασική σύνταξη ως «προνοιακή» εκφευγει του πεδίου του αρ.22 παρ.5 του Συντάγματος, το οποίο εστιάζει στην ασφάλιση των εργαζομένων. Όμως, στον αντίποδα της σκέψης αυτής δεν πρέπει να λησμονείται η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία στα πλαίσια του κοινωνικού κράτους δικαίου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας θέλει το Σύνταγμα να εγγυάται την αξιοπρεπή διαβίωση για όλο τον πληθυσμό (εργαζόμενο η μη, άμεσα/έμμεσα ασφαλισμένο ή μη), οδηγώντας στο χαρακτηρισμό της παροχής αυτής ως οριακά αντισυνταγματικής. Συνεπώς το minimum αυτό της αξιοπρεπούς διαβίωσης αποτελεί το όριο της ιδιωτικοποίησης, έτσι ώστε οι κύριες ασφαλιστικές παροχές να δίδονται μέσω του δημοσίου συστήματος, και μόνο οι συμπληρωματικές να δίδονται από συμβατικής προέλευσης σχήματα.

Από το σύνολο των ανωτέρω αναφερόμενων προκύπτει ότι επαληθεύονται και τα δυο σκέλη της υπόθεσης εργασίας, καθώς η ιδιωτική ασφάλιση δεν μπορεί να εξυπηρετήσει την βασική αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, ούτε βέβαια να εγγυηθεί ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης για το σύνολο του πληθυσμού, αλλά και η μέχρι τώρα λειτουργία των ΤΕΑ, αποδεικνύει ότι η λειτουργία τους μόνο συμπληρωματική και όχι υποκαταστατική μπορεί να είναι προς την δημόσια κοινωνική ασφάλιση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ

- Riedel Eibe, *Social Security as a Human Right*, Springer, Heidelberg, 2007
- Tanner D. Michael, *Social Security and its Discontents*, CATO Institute, Washington DC, 2004
- Αγγελοπούλου Π. Όλγα, *Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004
- Δαγτογλου Α, *Συνταγματικό Δίκαιο -Ατομικά Δικαιώματα*, Εκδ. Αντ.Ν. Σακκουλα
- Ιγγλεζάκης Δ. Ιωάννης, *Κοινωνικό κράτος δικαίου: Υπό το πρίσμα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 και του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα 2005
- Καραμανωφ Μαρία, *Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2010
- Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004
- Κοντιάδης Ξ, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα, 2002
- Κοντιάδης Ξ, *Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, εκδ. Παπαζηση 2001
- Κρεμαλής Κων/νος, *Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985

- Κρεμαλής Κων/νος (επιμ), Προβλήματα οριοθέτησης της ιδιωτικής από την κοινωνική ασφάλιση, Αντωνίου Θεοδώρα, Ασφαλιστικές εταιρείες ως φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως στο πλαίσιο μιας ενιαίας αγοράς; -Μια συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 22 παρ.4 του ελληνικού Συντάγματος, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλα
- Μανιτακης Α, Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το αρ. 25 παρ.1 Συντάγματος, Αθήνα- Κομοτηνή 1981
- Παπαρηγοπούλου- Πεχλιβανίδη Π., Η επικουρική κοινωνική ασφάλιση στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2002
- Παπαρηγοπούλου- Πεχλιβανίδη Π, Η εξέλιξη στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης- περισσότερη αγορά και περισσότερο κράτος, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Χρυσόγονος Χ. Κώστας, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη 2006

ΑΡΘΡΑ- ΜΕΛΕΤΕΣ

- Devroye Dan, Who wants to privatize social security? Understanding why the poor are wary of private accounts, Harvard University
- Katrougalos S. George, Privatization of social insurance systems and its effect on social integration, European Journal of Social Security, 9/2007, σελ. 79-95
- Katrougalos S. George, Constitutional limitations of social security privatizations: a human rights approach, υπό δημοσίευση, European Journal of Social Security, 2010
- ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση» Ετήσια Έκθεση 2003

- Κατρούγκαλος Σ. Π. Γιώργος, Γιατί η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης δεν αποτελεί αρχή του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, ΕΔΚΑ, Δεκέμβριος 2008, σελ. 937- 944
- Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, Η αρχή του κοινωνικού κράτους στην πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος- διλήμματα του αναθεωρητικού νομοθέτη, ΕΔΚΑ, Ιανουάριος 2001, σελ. 1-14
- Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρ.22 παρ.5 του Συντάγματος, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2002, σελ. 161-179
- Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, Κοινωνικά δικαιώματα και κοινωνική αλληλεγγύη στο ευρωπαϊκό σύνταγμα, ΕΔΚΑ, Οκτώβριος 2003, σελ. 721-248
- Κυπριανός Χ. Πάνος, Η απώλεια της συντάξεως ως συνέπεια πειθαρχικού ή ποινικού κολασμού και οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις των ελληνικών δικαστηρίων και του ΕΔΔΑ, ΕΔΚΑ, Οκτώβριος 2009, σελ. 673- 688
- Λεβέντης Γεώργιος, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, Το Σ, 1976, σελ.158
- Λεβέντης Γεώργιος, Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, Το Σ, 1976, σελ.651
- Μηλιώνης Αλ. Νικόλαος, Σύγχρονες όψεις του συνταξιοδοτικού δικ/τος, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2003, σελ. 161-175
- Προβοπουλος Αθ. Γ, Σχεδιάζοντας την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, Εφημερίδα Το Βήμα, 23 Δεκεμβρίου 2001
- Στεργίου Άγγελος, Η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης ως κρίση του δημόσιου χαρακτήρα της: Η συρρίκνωση της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι παρά μια έμμεση μορφή ιδιωτικοποίησής της, ΕΔΚΑ, Οκτώβριος 2006, σελ. 721- 729

- Στεργίου Άγγελος, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2005, σελ. 161- 179
- Παπαρηγοπούλου- Πεχλιβανίδη Πατρίνα, Επαγγελματική Ασφάλιση και χρηματοπιστωτική κρίση, Συμπεράσματα ημερίδας της ένωσης για την προάσπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων, ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2009, σελ. 160- 162
- Τσαντίλας Πέτρος, Ίδρυση και λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης, ΕΔΚΑ, τόμος ΜΔ΄ (2002), σελ. 886-892
- Τεσσαρομάτη Νικολάου/Φράγκου Νικολάου, Επαγγελματικά ταμεία: διεθνής εμπειρία και προοπτικές στην Ελλάδα, ΕΔΚΑ, Απρίλιος 2004, σελ. 241-248

ΆΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Ana Gomez Heredero, Social security as a human right, The protection afforded by the European Convention on Human Rights, Council of Europe Publishing
- European Council (2001), Presidency Conclusions, Stockholm European Council, 23-24 March 2001.
- European Council (2001), Presidency Conclusions, Laaken European Council, 2001.
- Federal Constitutional Court, Press release no.5/2009 of 9 February 2010, Judgment of 9 February 2010, Standard benefits paid according to the Second Book of the Code of Social Law (“Hartz IV legislation”) not constitutional
- World Bank, Averting the Old- Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, 1994

- World Bank, New Approaches to Multi-Pillar Pension Systems: What in the world is going on?, September 1999
- Κοινή Έκθεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 10 Μαρτίου 2003

ΠΗΓΕΣ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ

- Δικτυακός τόπος :
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/04/study/tn0404101s.htm>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΟ ΜΕΞΙΚΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ

ΜΕΞΙΚΟ

Το Μεξικό προχώρησε σε αναδιαμόρφωση του συνταξιοδοτικού του συστήματος το έτος 1997, στα πλαίσια ενός ευρύτερου σχεδίου ιδιωτικοποιήσεων. Το σχέδιο αυτό συμπεριλάμβανε την ιδιωτικοποίηση δημόσιων εταιρειών, την απορύθμιση του εμπορίου και την αναδιοργάνωση του φορολογικού συστήματος. Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση κρίθηκε αναγκαία λόγω των δημοσιονομικών πιέσεων, των ανεπαρκών παροχών αλλά και λόγω της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής, παρά το ότι συγκριτικά με άλλα βιομηχανοποιημένα κράτη, το Μεξικό δεν διατρέχει τον κίνδυνο της γήρανσης.

Όπως και στην Χιλή, η μεταρρύθμιση στο Μεξικό αντικατέστησε το αναδιανεμητικό συνταξιοδοτικό σύστημα με ένα σχήμα ιδιωτικών συνταξιοδοτικών λογαριασμών. Οι διάφορες ανάμεσα στις δυο μεταρρυθμίσεις εντοπίζονται στα εξής: πρώτον, στο Μεξικό όλοι οι εργαζόμενοι ήταν υποχρεωμένοι να μεταβούν στο νέο σύστημα, δεύτερον, οι εργαζόμενοι μπορούσαν στην συνταξιοδότηση τους να επιλέξουν ανάμεσα στις παροχές του παλαιού ή του νέου συστήματος, τρίτον, οι ασφαλιστικές εταιρείες μπορούσαν να προσφέρουν ποικιλία επενδυτικών επιλογών και τέταρτον, όλοι έπρεπε να χρηματοδοτούν τουλάχιστον δυο συνταξιοδοτικούς λογαριασμούς, έναν ιδιωτικό και έναν που διαχειριζόταν το κράτος με σχετικά υψηλές εισφορές. Η κυβέρνηση του Μεξικού αντιμετώπισε έναν ακόμη οικονομικό κίνδυνο, καθώς έπρεπε να χρηματοδοτεί τις παροχές όσων λάμβαναν σύνταξη από το αναδιανεμητικό σύστημα, χωρίς όμως αυτό να χρηματοδοτείται πλέον. Ως προς τους πολίτες τα προβλήματα εντοπίζονται στο ότι οι παροχές που προσφέρονταν από το νέο σύστημα ήταν χαμηλότερες από αυτές και του δημόσιου συστήματος αλλά και των κεφαλαιαγορών, στο ότι πολλοί εργαζόμενοι απασχολούνταν στον ανεπίσημο τομέα ή ήταν αυτοαπασχολούμενοι χωρίς υποχρέωση ασφάλισης, αλλά και οι τελικές παροχές ήταν ασαφείς.

ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ

Η Αυστραλία, αντίθετα προς όλες τις άλλες χώρες δεν υιοθέτησε ποτέ ένα «ανταποδοτικό» σύστημα, αλλά ανέκαθεν χρηματοδοτούσε συνταξιοδοτικές παροχές που προσφέρονταν μετά τον έλεγχο εισοδημάτων (means tested). Στις αρχές τις δεκαετίας του 90, η κυβέρνηση υποχρέωσε όλους τους εργοδότες να χρηματοδοτούν ιδιωτικούς ασφαλιστικούς λογαριασμούς εκ μέρους των εργαζόμενων, ώστε να μειωθεί η υποχρέωση του κράτους στην καταβολή συντάξεων. Έτσι η τελική σύνταξη προέρχεται από δυο πηγές, από το δημόσιο αλλά και από την ιδιωτική ασφάλιση. Οι εργαζόμενοι υφίστανται ένα διπλό βάρος καθώς καταβάλλουν μέσω της φορολογίας χρήματα για τους τωρινούς συνταξιούχους που δεν έχουν εισοδήματα, αλλά ταυτόχρονα πρέπει να αποταμιεύουν και για τις μελλοντικές τους συντάξεις. Ο σοβαρότερος κίνδυνος του συστήματος αυτού εντοπίζεται στην δυνατότητα που έχουν οι ασφαλισμένοι να αποσύρουν το κεφάλαιο τους από τον ιδιωτικό λογαριασμό και να το ξοδέψουν πριν την συνταξιοδότηση τους, υποχρεώνοντας έτσι σε παροχή το κράτος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: ΟΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΤΗΣ

Ε.Ε.

Η σημασία των επαγγελματικών συντάξεων βαίνει αύξουσα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν και το θεσμικό πλαίσιο και το επίπεδο ανάπτυξης τους διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Στο παράρτημα αυτό θα επιχειρήσουμε μια σύντομη ανασκόπηση στα επαγγελματικά συστήματα σε ορισμένα από τα κράτη- μέλη.

ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ

Η σημασία της επαγγελματικής ασφάλισης είναι ιδιαίτερα περιορισμένη στην Φινλανδία. Ο δεύτερος πυλώνας κοινωνικής ασφάλισης συνίσταται σχεδόν αποκλειστικά σε εθελοντική συμπληρωματική σύνταξη, η οποία παρέχεται από κάποιους ιδιώτες εργοδότες και υπάρχουν ελάχιστα κλαδικού τύπου επαγγελματικά ασφαλιστικά σχήματα. Οι επαγγελματικές συντάξεις οργανώνονται από τις κοινές ασφαλιστικές εταιρείες (πχ αυτές που συνάπτουν συμβάσεις ασφάλειας ζωής). Οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι έχουν σχεδόν απόλυτη ελευθερία στην σύναψη επαγγελματικών συμβάσεων, καθώς δεν επιβάλλονται ελάχιστος χρόνος εργασίας, ελάχιστη ή κατώτατη σύνταξη κλπ. Κάθε εργοδότης μπορεί να συστήσει το δικό του ασφαλιστικό σύστημα για τους εργαζόμενους του, αν και συνήθως είναι συστήματα συγκεκριμένων παροχών. Η καταβολή των εισφορών μοιράζεται μεταξύ του εργοδότη και του εργαζομένου, ενώ η εισφορά του εργαζομένου δεν μπορεί να υπερβεί το 50% της συνολικής εισφοράς.

ΟΥΓΓΑΡΙΑ

Στην Ουγγαρία ούτε ο δεύτερος ούτε ο τρίτος πυλώνας μπορεί να ληφθεί ως επαγγελματική ασφάλιση, καθώς η συμβατική σχέση δεν συνδέει τον εργαζόμενο με τον εργοδότη, αλλά τον ιδιοκτήτη του συνταξιοδοτικού λογαριασμού με τον λογαριασμό. Οι εργοδότες συνδέονται με αυτούς τους λογαριασμούς μέσω της ανάληψης πρωτοβουλίας για την σύσταση τους και την κάλυψη των αρχικών τους εξόδων, χωρίς να αποκτούν δικαίωμα επί των λογαριασμών. Πάντως, ούτως ή άλλως οι εργοδότες μπορούν να χρηματοδοτούν αυτούς τους συμπληρωματικούς λογαριασμούς

χωρίς περιορισμό. Οι λογαριασμοί λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, και είναι συγκεκριμένων παροχών.

ΙΣΠΑΝΙΑ

Ούτε στην Ισπανία υπάρχει επαγγελματικό σύστημα ασφάλισης που να συνδέεται με το κράτος. Προβλέπεται στον νόμο η δυνατότητα ανάπτυξης προαιρετικής ασφάλισης μέσω ατομικών ή συλλογικών λογαριασμών, οι οποίοι όμως στηρίζονται στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Για την ενίσχυση των συστημάτων αυτών, προβλέπονται φοροαπαλλαγές. Οι εργοδότες προαιρετικά χρηματοδοτούν την ιδιωτική ασφάλιση των εργαζομένων τους, όμως με κάποιες προϋποθέσεις ως προς την απόδοση των παροχών. Σημαντικό ρόλο στην διαμόρφωση αυτού του ιδιότυπου συστήματος επαγγελματικής ασφάλισης διαδραματίζουν και οι κοινωνικοί εταίροι, οι οποίοι μέσα από συλλογικές διαπραγματεύσεις θέτουν κανονισμούς.

ΓΑΛΛΙΑ

Η επαγγελματική ασφάλιση θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική στην Γαλλία. Το 1947 υπογράφηκε μια συλλογική σύμβαση από τους εργοδότες και τις εμπορικές ενώσεις για την θέσπιση συστήματος επαγγελματικής ασφάλισης των στελεχών (managers), γνωστή ως AGIRC. Μια δεύτερη συλλογική επαγγελματική σύμβαση υπογράφηκε το 1961, για την υποχρεωτική κάλυψη της πλειοψηφίας των εργαζόμενων. Η επαγγελματική ασφάλιση διέπεται από ένα ιδιότυπο σύστημα «πόντων» και οι εισφορές αλλά και οι παροχές αναδιαπραγματεύονται χρόνο με τον χρόνο. Οι εισφορές και οι παροχές διαφέρουν ανάλογα με την κατηγορία των εργαζομένων.

ΙΤΑΛΙΑ

Το έτος 1996 με νομοθετικό διάταγμα τέθηκαν οι βάσεις της επαγγελματικής ασφάλισης. Ο σκοπός του συστήματος αυτού είναι να παρέχει ένα εισόδημα συμπληρωματικό σε αυτό των υποχρεωτικών δημόσιων σχημάτων, ενώ υπάρχει χώρος και για την ιδιωτική ασφάλιση του 3^{ου} πυλώνα. Η επαγγελματική ασφάλιση στην Ιταλία θεωρείται επιτυχημένη καθώς καλύπτει μεγάλο μέρος του πληθυσμού και προσφέρει υψηλές παροχές.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ

Federal Constitutional Court - Press office -

Press release no. 5/2009 of 9 February 2010

Judgment of 9 February 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 –

-----Standard benefits
paid according to the Second Book of the Code of
Social Law ("Hartz IV legislation") not constitutional -----

I. Facts of the case

1. With effect from 1 January 2005, the Fourth Act for Modern Services on the Labour Market (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) of 24 December 2003 (the so-called „Hartz IV legislation“) merged the (long-term) unemployment assistance (Arbeitslosenhilfe) and the social assistance benefits existing to date in the newly created Second Book of the Code of Social Law (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – SGB II) in the shape of a uniform, means-tested basic provision for employable persons and the persons living with them in a joint household (community of need). Accordingly, employable needy persons receive unemployment benefit II, and the non-employable dependants living with them in a joint household, in particular children before completing the age of 15, receive social allowance. These benefits are essentially made up of: (1) the standard benefit paid to secure one’s livelihood, which is determined in §§ 20 and 28 SGB II; and (2) benefits for accommodation and heating. The benefits are only granted where no sufficient means of one’s own, especially income or property, exist. Upon its entry into force, the SGB II fixed the standard benefit for singles living in the old West German states including East Berlin at €345. It determines the standard benefit for the other members of the joint household as percentages of this amount. This resulted as from 1 January 2005 in a rounded amount of €311 (90 per cent) for spouses, civil partners and live-in partners, in a rounded amount of €207 (60 per cent) for children before completing the age of 14 and in an amount of €276 (80 per cent) for children from the beginning of their 15th year of age.

In contrast to the provisions under the former Federal Social Assistance Act (Bundessozialhilfegesetz – BSHG) the standard benefit according to SGB II is largely paid as a lump sum; an increase for everyday need is ruled out. Non-recurring assistance is only paid in exceptional cases for a special need. To meet a need that recurs irregularly, the standard benefit has been increased so that benefit recipients can save the corresponding amount.

2. a) When fixing the standard benefit, the legislature took the social assistance law, which has been regulated since 1 January 2005 in the

Twelfth Book of the Code of Social Law (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – SGB XII) as an orientation. Pursuant to the SGB XII and the Standard Rate Ordinance (Regelsatzverordnung) issued by the competent Federal Ministry, the assessment of the standard rates under social assistance law is carried out according to a statistical model which had been developed in a similar fashion when the BSHG was in force. The basis of the assessment of the standard rates is a special evaluation of the sample survey on income and expenditure which is conducted every five years by the Federal Statistical Office. What is relevant for the determination of the basic standard rate, which also applies to singles, is the expenditure, compiled in the different divisions of the sample survey, of the lowest 20 per cent of the single-person households stratified according to their net income (lowest quintile) after leaving out the recipients of social assistance. When assessing the basic standard rate, this expenditure, however, is not fully considered; only certain percentages of it are taken up as expenditure that is relevant to the standard rate.

The Standard Rate Ordinance which has been in force since 1 January 2005 is based on the 1998 sample survey on income and expenditure. When determining the expenditure that is relevant to the standard rate in § 2.2 of the Standard Rate Ordinance, division 10 of the sample survey on income and expenditure (Education) has not been taken into account. Further reductions were made for instance in division 03 (Clothing and shoes) e.g. for furs and tailor-made clothes, in division 04 (Housing etc.) with the expenditure item „Electricity“, in division 07 (Transport) due to the costs of motor vehicles and in division 09 (Leisure, entertainment and culture) e.g. for gliders. The amount calculated for 1998 was projected to 1 January 2005 according to the provisions that apply to the annual adaptation of the standard benefit pursuant to the SGB II and of the standard rates pursuant to the SGB XII, according to the development of the current pension value in the statutory pensions insurance scheme (see § 68 SGB VI).

b) When fixing the standard benefit for children, the legislature deviated from the percentages that were in force under the BSHG by creating only two age groups (0 to 14 years and 14 to 18 years). At first, the expenditure behaviour of married couples with one child was not studied, as had been done under the BSHG.

3. The special evaluation of the sample survey on income and expenditure from 2003 resulted in changes concerning the expenditure that is relevant to the standard rate pursuant to § 2.2 of the Basic Rate Ordinance as from 1 January 2007 but not in an increase of the basic standard rate and the standard benefit for singles. A new special evaluation conducted regarding the expenditure behaviour of married couples with one child resulted in the legislature's introducing a third age group of children from the age of 6 until they complete the age of 14 living in the same household. As from 1 July 2009, they receive, pursuant to § 74 SGB II, 70 per cent of the standard benefit of a single

person. Pursuant to § 24a SGB II, school-age children have received since 1 August 2009, apart from this, additional benefits for school to the amount of €100 per school year.

4. On 20 October 2009, the First Senate of the Federal Constitutional Court conducted an oral hearing about a case submitted by the Higher Social Court of Hesse (Hessisches Landessozialgericht) (1 BvL 3/09) and about two cases submitted by the Federal Social Court (Bundessozialgericht) (1 BvL 3/09 and 1 BvL 4/09) on the question of whether the amount of the standard benefit for securing the livelihood of adults and children until completing the age of 14 in the period between 1 January 2005 and 30 June 2005 according to § 20.1 to 20.3 and according to § 28.1 sentence 3 no. 1 alternative 1 SGB II is compatible with the Basic Law. Detailed information about the original proceedings on which the submissions are based is contained in the German press release on the oral hearing (no. 96/2009 of 19 August 2009).

II. The Federal Constitutional Court's decision

The First Senate of the Federal Constitutional Court has decided that the provisions of the SGB II which concern the standard benefit for adults and children do not comply with the constitutional requirement following from Article 1.1 of the Basic Law (Grundgesetz – GG) in conjunction with Article 20.1 GG to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity. The provisions remain applicable until the legislature enacts new provisions, which it is ordered to do until 31 December 2010. The legislature is also ordered to make provision, when enacting the new provisions, for securing an irrefutable current special need which is not non-recurring for those entitled to receive benefits according to § 7 of the Second Book of the Code of Social Law, a need which has not yet been covered by the benefits pursuant to §§ 20 et seq. of the Second Book of the Code of Social Law but must mandatorily be covered to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity. It is ordered that until the legislature enacts new provisions, this claim can be asserted directly, taking into account the grounds of the decision, on the basis of Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG, with the costs being borne by the Federation.

In essence, the decision is based on the following considerations:

1. a) The fundamental right to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity, which follows from Article 1.1 GG in conjunction with the principle of the social state under Article 20.1 GG, ensures every needy person the material conditions that are indispensable for his or her physical existence and for a minimum participation in social, cultural and political life. Beside the right from Article 1.1 GG to respect the dignity of every individual, which has an absolute effect, this fundamental right from Article 1.1 GG has, in its connection with Article 20.1 GG, an autonomous significance as a

guarantee right. This right is not subject to the legislature's disposal and must be honoured; it must, however be lent concrete shape, and be regularly updated, by the legislature. The legislature has to orient the benefits to be paid towards the respective stage of development of the polity and towards the existing conditions of life. As regards the types of need and the means that are necessary to meet such need, the extent of the constitutional claim to benefits cannot be directly inferred from the constitution. It is for the legislature to lend it concrete shape; it has latitude for doing so.

In order to lend the claim concrete shape, the legislature has to assess all expenditure that is necessary for one's existence consistently in a transparent and appropriate procedure according to the actual need, i.e. in line with reality.

b) The legislature's latitude for assessing the subsistence minimum corresponds to a cautious review of the provisions in non-constitutional law by the Federal Constitutional Court. As the Basic Law itself does not admit of exactly quantifying the claim, substantive review is restricted, as regards the result, to ascertaining whether the benefits are evidently insufficient. Within the material range which is left by the review of evident faultiness, the fundamental right to guaranteeing a subsistence minimum that is in line with human dignity cannot provide any quantifiable guidelines. It requires, however, an examination of the bases and of the assessment method of the benefits to ascertain whether they do justice to the objective of the fundamental right. In order to ensure a traceability of the extent of the statutory assistance benefits that is commensurate with the significance of the fundamental right and to ensure the review of the benefits by the courts, the assessment of the benefits must be viably justifiable on the basis of reliable figures and plausible methods of calculation.

The Federal Constitutional Court therefore examines: (1) whether the legislature has taken up and described the objective of ensuring an existence that is in line with human dignity in a manner that does justice to Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG; (2) whether it has, within the boundaries of its latitude, chosen a fundamentally suitable method of calculation for assessing the subsistence minimum; (3) whether in essence, it has completely and correctly ascertained the necessary facts; and finally (4) whether it has kept within the boundaries of what is justifiable within the chosen method and its structural principles in all stages of calculation, and with plausible figures. To make this review by the Federal Constitutional Court possible, the legislature is obliged to plausibly disclose the methods and stages of calculation employed in the legislative procedure. If the legislature does not sufficiently meet this obligation, the ascertainment of the subsistence minimum is no longer in harmony with Article 1.1 GG already due to these shortcomings.

2. The standard benefits of €345, 311 and 207 cannot be regarded as

evidently insufficient to secure a subsistence minimum that is in line with human dignity. With regard to the amount of the standard benefit of €345, it cannot be established that it is evidently below the subsistence minimum because it is at least sufficient to secure the physical aspect of the subsistence minimum and because the legislature's latitude is especially broad as regards the social aspect of the subsistence minimum.

This also applies to the amount of €311 for adult partners in a joint household. The legislature was allowed to assume that living in a joint household reduces expenditure and that therefore, two partners living together have a financial minimum need that is lower than twice the need of a person living alone.

It also cannot be established that the amount of €207 which uniformly applies to children before completing the age of 14 is evidently insufficient to secure a subsistence minimum that is in line with human dignity. In particular, it is not apparent that this amount is not sufficient to cover the physical subsistence minimum, especially the need for food, of children between 7 and 14 years of age.

3. The statistical model which applies to the assessment of the standard rates under social assistance law and which according to the will of the legislature is also the basis for the assessment of the standard benefit is a justifiable, and hence constitutionally permissible, method for realistically assessing the subsistence minimum for a single person. Moreover, it is based on suitable empirical data. The sample survey on income and expenditure reflects the expenditure behaviour of the population in a statistically reliable manner. The choice of the lowest 20 per cent of the single-person households stratified according to their net income after leaving out the recipients of social assistance as the reference group for ascertaining the standard benefit for a single is constitutionally unobjectionable. The legislature could also justifiably assume that the reference group on which the evaluation of the 1998 sample survey on income and expenditure was based was situated above the social assistance threshold in a statistically reliable manner.

It is also constitutionally unobjectionable that the expenditure of the lowest quintile ascertained in the different divisions of the sample survey on income and expenditure is not fully considered but that only a certain percentage of it is considered, as expenditure that is relevant to the standard benefit, for assessing the standard benefit. The legislature, however, has to take the decision as to which expenditure is part of the subsistence minimum in an appropriate and justifiable manner. The reduction of expenditure items in the divisions of the sample survey on income and expenditure require an empirical basis for their justification. The legislature may only regard expenditure which the reference group incurs as not relevant if it is certain that it can be covered otherwise or if it is not necessary to secure the subsistence

minimum. To ascertain the amount of the reductions, an estimate is not ruled out if it is performed on a sound empirical basis; estimates conducted “at random” are, however, not a realistic way of ascertaining the amount.

4. The standard benefit of €345 has not been ascertained in a constitutional manner because the structural principles of the statistical model have been abandoned without a factual justification.

a) The expenditure that fixed in § 2.2 of the Standard Rate Ordinance 2005, which is relevant to the standard rate and thus at the same time to the standard benefit, is not based on a viable evaluation of the sample survey on income and expenditure 1998. For with regard to some expenditure items, percentage reductions for goods and services which are not relevant to the standard benefit (e.g. furs, tailor-made clothes and gliders) were made without it being certain whether the reference group (lowest quintile) has incurred such expenditure at all. With regard to other expenditure items, reductions were made which are justifiable on the merits, but which were not empirically substantiated as regards their amount (e.g. a 15 per cent reduction for the item “Electricity”). Other expenditure items, e.g. division 10 (Education), were completely left out of account, without any reasoning for this being provided.

b) Apart from this, the projection of the amounts ascertained for 1998 to the year 2005 on the basis of the development of the current pension value constitutes an inappropriate change of standard. While the statistical method of ascertainment focuses on net income, consumer behaviour and cost of living, the projection according to the current pension value is based on the development of gross wages and salaries, on the contribution rate to the general pensions insurance and a demographic factor. These factors, however, show no relation to the subsistence minimum.

5. The ascertainment of the standard benefit to the amount of €311 for partners living together in a joint household does not meet the constitutional requirements because the shortcomings which have become apparent with regard to the ascertainment of the standard benefit for singles are continued for the standard benefit for partners was ascertained on the basis of the standard benefit or singles. However, the assumption that an amount of 180 per cent of the corresponding need of a single is sufficient to secure the subsistence minimum of two partners has indeed a sufficient empirical basis.

6. The social allowance of €207 for children before completing the age of 14 does not meet the constitutional requirements because it is derived from the standard benefit to the amount of €345 which has already been objected to. Furthermore, its determination is not based on any justifiable method of determining the subsistence minimum of a child before completing the age of 14. The legislature has not ascertained the

specific need of a child in any way, which, in contrast to that of an adult, has to take a child's stages of development and a development of personality that is appropriate for children into account. Its reduction of 40 per cent from the standard benefit of a single is set freely without an empirical and methodical foundation. In particular, the necessary expenses for schoolbooks, exercise books, calculators etc., which are part of the existential need of a child, are left out of account. For without these costs being covered, children in need of assistance are under the threat of being excluded from chances in life. What is missing as well is a differentiated survey of the need of younger and older children.

7. These infringements of the constitution have neither been eliminated by the evaluation of the sample survey on income and expenditure 2003 and the new determination of the expenditure that is relevant to the standard rate as from 1 January 2007 nor by § 74 and § 24a SGB II, which came into force in the middle of 2009.

a) The amendment of the Standard Rate Ordinance, which has entered into force as from 1 January 2007, has not eliminated essential shortcomings such as for instance the fact that the expenditure recorded in division 10 (Education) was not taken into account, or the projection of the amounts ascertained for 2003 according to the development of the current pension value.

b) The social allowance paid to children from the beginning of their 7th year of age until they complete the age of 14 to the amount of 70 per cent of the standard benefit of a single, which was introduced by § 74 SGB II, does not comply the constitutional requirements already because it is derived from this standard benefit, which had been incorrectly ascertained. It is true that by introducing a third age group and by using the determination that is based on § 74 SGB II, the legislature will probably have come closer to realistically ascertaining the necessary benefits for school-age children. In spite of this, it has, however, not complied with the requirements placed on ascertaining the child-specific need because the statutory provision continues to be based on the expenditure of an adult single.

c) The provision of § 24a SGB II, which provides for a non-recurring payment of € 100.00, does not fit into the need system of the SGB II from a methodological perspective. Furthermore, the legislature did not empirically ascertain the school-related need of a child when enacting § 24a SGB II. Obviously, the amount of €100 per school year was based on a free estimate.

8. Furthermore, it is incompatible with Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG that the SGB II lacks a provision which provides for a claim to receive benefits for securing a current special need which is not non-recurring and which is irrefutably necessary to cover the subsistence minimum that is in line with human dignity. Such a claim

is necessary for the need which is not covered by §§ 20 et seq. SGB II for the sole reason that the sample survey on income and expenditure on which the standard benefit is based only reflects the average need in usual situations of need but not a special need arising due to atypical need situations that goes beyond it.

It is in principle permissible to grant a standard benefit as a fixed rate. If the statistical model is used in accordance with the constitutional requirements and if in particular the lump sum has been determined in such a way that it is possible to balance out the different need items, the person in need of assistance will, as a general rule, be able to organise his or her individual expenditure behaviour in such a way as to manage with the fixed rate; in case of special need, he or she will, above all, have to resort to the potential for saving up that is contained in the standard benefit.

As, due to its concept, a lump-sum standard benefit amount can only cover the average need, a need arising in special cases is not convincingly reflected by the statistics. Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG requires, however, to cover also this irrefutable current special need which is not non-recurring if this is necessary in an individual case for a subsistence minimum that is in line with human dignity. This need has not as yet been covered without exception in the SGB II. Due to this gap in the coverage of the vital subsistence minimum, the legislature is to provide for a hardship arrangement in the shape of a claim to assistance benefits to cover this special need for those entitled to receive benefits pursuant to § 7 SGB II. However, this claim only arises if the need is so considerable that the total amount of the benefits granted to the person in need of assistance – including benefits paid by third parties and taking into account the possibilities of saving of the person in need of assistance – no longer ensures the subsistence minimum that is in line with human dignity. In view of the narrow and strict requirements placed on this constituent element, this claim will probably be considered only in rare cases.

9. The unconstitutional provisions remain applicable until the legislature enacts new provisions, which it is ordered to do until 31 December 2010. Due to the legislature's scope for action, the Federal Constitutional Court is not competent to determine a certain amount of benefits on its own on the basis of its own assessments and evaluation. As it cannot be established that the standard benefit amounts which are fixed by statute are evidently insufficient, the legislature is not directly obliged under the constitution to fix higher benefits. Instead, it must, according to the instructions given, conduct a procedure to ascertain the benefits necessary for securing a subsistence minimum that is in line with human dignity which is realistic and takes account of the actual need, and it has to anchor the result of such procedure in the law as a claim to benefits.

Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG does not oblige the

legislature to retroactively fixing the benefits anew. Should the legislature, however, not have complied with its obligation to enact a new provision until 31 December 2010, a law enacted, contrary to this obligation, at a later date, would have to be declared applicable by 1 January 2011.

Apart from this, the legislature is obliged to create a provision in the SGB II until 31 December 2010 at the latest which ensures that an irrefutable current special need which is not non-recurring is covered. Those entitled to receive benefits according to § 7 SGB II which have such a need must however receive the necessary benefits in kind and cash even before the new provision is enacted. To avoid the danger of a violation of Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG in the transitional period until a corresponding hardship arrangement is introduced, the unconstitutional gap must be closed for the time from the pronouncement of the judgment onwards by an order of the Federal Constitutional Court to this effect.

In contrast to the provisions under the former Federal Social Assistance Act (Bundessozialhilfegesetz – BSHG) the standard benefit according to SGB II is largely paid as a lump sum; an increase for everyday need is ruled out.

Summary

Judgment of 9 February 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09)

–In contrast to the provisions under the former Federal Social Assistance Act (Bundessozialhilfegesetz – BSHG) the standard benefit according to SGB II is largely paid as a lump sum; an increase for everyday need is ruled out. Therefore, of the Federal Constitutional Court has decided that the new provisions which concern the standard benefit for adults and children do not comply with the constitutional requirement following from Article 1.1 of the Basic Law (Grundgesetz – GG) in conjunction with Article 20.1 GG to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity. The legislature is also ordered to make provision, when enacting the new provisions, for securing an irrefutable current special need which is not non-recurring for those entitled to receive benefits. It is also ordered that until the legislature enacts new provisions, this claim can be asserted directly, taking into account the grounds of the decision, on the basis of Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG, with the costs being borne by the Federation.

The reasoning of the Court has as follows:

The fundamental right to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity, which follows from Article 1.1 GG in conjunction with the principle of the social state under Article 20.1 GG, ensures every needy person the material conditions that are indispensable for his or her physical existence and for a minimum participation in social, cultural and political life. Beside the right from Article 1.1 GG to respect the dignity of every individual, which has an absolute effect, this fundamental right from

Article 1.1 GG has, in its connection with Article 20.1 GG, an autonomous significance as a guarantee right.

This right is not subject to the legislature's disposal. As the Basic Law itself does not admit of exactly quantifying the claim, substantive review is restricted, as regards the result, to ascertaining whether the benefits are evidently insufficient. It requires, however, an examination of the bases and of the assessment method of the benefits to ascertain whether they do justice to the objective of the fundamental right. In order to ensure a traceability of the extent of the statutory assistance benefits that is commensurate with the significance of the fundamental right and to ensure the review of the benefits by the courts, the assessment of the benefits must be viably justifiable on the basis of reliable figures and plausible methods of calculation.

The Federal Constitutional Court therefore examines: (1) whether the legislature has taken up and described the objective of ensuring an existence that is in line with human dignity in a manner that does justice to Article 1.1 GG in conjunction with Article 20.1 GG; (2) whether it has, within the boundaries of its latitude, chosen a fundamentally suitable method of calculation for assessing the subsistence minimum; (3) whether in essence, it has completely and correctly ascertained the necessary facts; and finally (4) whether it has kept within the boundaries of what is justifiable within the chosen method and its structural principles in all stages of calculation, and with plausible figures. To make this review by the Federal Constitutional Court possible, the legislature is obliged to plausibly disclose the methods and stages of calculation employed in the legislative procedure. If the legislature does not sufficiently meet this obligation, the ascertainment of the subsistence minimum is no longer in harmony with Article 1.1 GG already due to these shortcomings.