

ΣΧΟΛΙΟ ΣΤΗΝ Σ.τ.Ε. 3969/03

Η απόφαση Σ.τ.Ε. 3969/03 συμβάλλει στην οριοθέτηση του ελαχίστου περιεχομένου του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως, τον οποίο καθιερώνει το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος και ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να θίξει¹.

Στην θεωρία υποστηρίζεται ότι ο πυρήνας του θεσμού περιλαμβάνει τις βασικές αρχές που τον διέπουν και τον σκοπό της κοινωνικής ασφαλίσεως. Ειδικότερα, ο Γ. Λεβέντης δέχεται ότι οι βασικές αυτές έννοιες και αρχές αναφέρονται στον τρόπο λειτουργίας, διοικήσεως και χρηματοδοτήσεως των ασφαλιστικών οργανισμών, στην έκταση των ασφαλιζομένων κινδύνων και στις προϋποθέσεις των ασφαλιστικών παροχών². Τις απόψεις αυτές ακολουθεί με μικρές διαφοροποιήσεις και ο Α. Στεργίου³, ο οποίος ωστόσο δεν δέχεται ότι στις βασικές αρχές περιλαμβάνονται η χρηματοδότηση των ασφαλιστικών οργανισμών και, γενικότερα, τα συγκεκριμένα μέτρα οργανώσεως.

Οι βασικές αρχές και ο σκοπός δεν αποτελούν ασφαλή κριτήρια για τον ορισμό της κοινωνικής ασφαλίσεως και του ελάχιστου περιεχομένου του θεσμού. Το περιεχόμενο των βασικών αρχών της κοινωνικής ασφαλίσεως είναι σχετικό. Μπορεί να περιλαμβάνει την τεχνική, τον τρόπο οργανώσεως, τον τρόπο διοικήσεως κ.λπ. Εξαρτάται κάθε φορά από την στενότερη ή ευρύτερη αντίληψη για την κοινωνική ασφάλιση και τον ρόλο της.

Κατά την άποψη που έχουμε υποστηρίξει, το ελάχιστο περιεχόμενο του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως περιλαμβάνει τα στοιχεία που συγκροτούν την έννοια της κοινωνικής ασφαλίσεως⁴. Η ασφάλιση είναι έννοια γένους και περιλαμβάνει δύο είδη, την κοινωνική και την ιδιωτική. Η κοινωνική ασφάλιση διακρίνεται από την ιδιωτική πρωτίστως, διότι στηρίζεται στον νόμο. Η νομοθετική προέλευση συνεπάγεται ότι τα καθεστάτα κοινωνικής ασφαλίσεως κατά κανόνα είναι υποχρεωτικά, καθολικά, λειτουργούν με βάση την εκτεταμένη κοινωνική αλληλεγγύη, έχουν πρόσβαση στην κρατική χρηματοδότηση και υπόκεινται σε ευρύ κρατικό έλεγχο. Επομένως, το ελάχιστο περιεχόμενο του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως περιλαμβάνει αφ' ενός τους κινδύνους και αφ' ετέρου τα καθεστάτα που στηρίζονται στον νόμο και ως αποτέλεσμα της προελεύσεώς τους συγκεντρώνουν τα παραπάνω χαρακτηριστικά. Κατ' εξαίρεση, μπορεί να περιλάβει και καθεστάτα που έχουν συμβατική προέλευση, εφόσον συγκεντρώνουν τα παραπάνω χαρακτηριστικά, δηλαδή την υποχρεωτικότητα, την καθολικότητα, τη λειτουργία με βάση την

¹ Η νομολογία δέχεται ότι ο νομοθέτης υποχρεούται να καλύψει τον ενεργό πληθυσμό της χώρας, αλλά δύναται να καθορίσει ελεύθερα τη μορφή και την έκταση της ασφαλιστικής προστασίας. Στον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως με την παραπάνω έννοια αναφέρονται ενδεικτικά οι αποφάσεις Σ.τ.Ε. 2253/76, ΝοΒ, 1976, σ. 605 επ., 1044/78, 4108/76, ΤοΣ, 3, 1977, σ. 321, 1154/83, 1479/97 κ.λπ.

² Γ. Λεβέντης, «Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη», ΤοΣ, 1976, σ. 174 – 176.

³ Ο Αγ. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλειας*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994, σ. 331 επ. υποστηρίζει ότι δεν επιτρέπεται η μεταβολή που συνεπάγεται αναίρεση του στόχου της κοινωνικής ασφαλίσεως ούτε η κατάργηση των βασικών αρχών που διαμορφώθηκαν από την ιστορική εξέλιξη του θεσμού. Ενδεικτικά, τέτοιες αρχές είναι ο συγκερασμός της ασφαλιστικής αρχής με την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, ο δημόσιος και υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφαλίσεως, η αποκλειστική ευθύνη του κράτους για την κοινωνική ασφάλιση, η καθολικότητα της καλύψεως του εργαζόμενου πληθυσμού, το δικαίωμα για ασφαλιστική προστασία των έμμεσα ασφαλισμένων κ.λπ. και, αν λάβουμε υπ' όψη τις ιδιαίτερες της κοινωνικής ασφαλίσεως στην Ελλάδα, η κρατική παρέμβαση, η τυπική αυτοδιοίκηση των οργανισμών και η συμμετοχή των ασφαλισμένων.

⁴ Π. Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, *Η επικουρική ασφάλιση στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ. 46 επ. και *Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφαλίσεως. Περισσότερη αγορά και περισσότερο Κράτος*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, παρ. 18.

κοινωνική αλληλεγγύη, τον ευρύ κρατικό έλεγχο⁵. Συνεπώς, δεν αποτελούν στοιχεία του πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως τα συγκεκριμένα μέτρα οργανώσεως και χρηματοδοτήσεως του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος⁶.

Κατά μία διαδεδομένη άποψη της θεωρίας, την οποία δεν συμμερίζομαστε, στην έννοια της κοινωνικής ασφαλίσεως περιλαμβάνεται η παροχή της από το Κράτος ή από ν.π.δ.δ. Δηλαδή, η οργάνωση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος αποτελεί στοιχείο του πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως⁷.

Η νομολογία πρώτα ασχολήθηκε με το μείζον ζήτημα της οργανώσεως του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως. Η απόφαση Σ.τ.Ε. (Ολ.) 5024/87 κρίνει ότι η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, κύρια και επικουρική, κατά το Σύνταγμα αποτελεί κρατική αρμοδιότητα και για τον λόγο αυτό πρέπει να παρέχεται είτε από το ίδιο το Κράτος είτε από ν.π.δ.δ.⁸ Η νομολογία αυτή, παγιώθηκε με νεότερες αποφάσεις του ίδιου Δικαστηρίου⁹ και σχολιάστηκε εκτεταμένα από μέρος της θεωρίας¹⁰. Κατά τη γνώμη μας, η απόφαση Σ.τ.Ε. (Ολ.) 5024/87 καταλήγει στο παραπάνω συμπέρασμα ερμηνεύοντας τον τρόπο ασκήσεως

⁵ Για παράδειγμα τα συμβατικά καθεστάτα (βλ. αλληλοβοηθητικά σωματεία κ.λπ.) όταν υποκαθιστούν το νομοθετικής προελεύσεως καθεστώς επικουρικής ασφαλίσεως (βλ. Ι.Κ.Α. – Ε.Τ.Ε.Α.Μ).

⁶ Ωστόσο, απαιτείται τροποποίηση του ελληνικού Συντάγματος, προκειμένου να καθιερωθεί σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως για το σύνολο του πληθυσμού που να χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τη φορολογία (τύπου Beveridge) και τούτο διότι το άρθρο 22 παρ. 5 αναφέρεται ρητώς στους «εργαζόμενους». Ο όρος «εργαζόμενοι» κατά τη συστατική ερμηνεία του Α.Ε.Δ. και του Σ.τ.Ε. περιορίζεται στους απασχολούμενους με σχέση εξαρτημένης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα. Κατά την ορθότερη άποψη της θεωρίας, που λαμβάνει υπ' όψιν τα νέα δεδομένα στην αγορά εργασίας και τις διεθνείς τάσεις υπέρ της καθολικότητας της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας, ο όρος «εργαζόμενοι» περιλαμβάνει όλες τις επαγγελματικές κατηγορίες. Ως προς την κρατούσα άποψη, βλ. Α.Ε.Δ. 16/1983, *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1984, σ. 320 επ. και Σ.τ.Ε. 1158/95, *Ε.Δ.Α.Δ.*, 1995, σ. 396 επ. Επίσης, Κ. Μαυριάς, «Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1975, στον τόμο *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1986, σ. 195, Π. Παραράς, «Η ελευθερία της εργασίας και το δικαίωμα προς εργασίαν του άρθρου 22 παρ. 1 του Συντάγματος», *ΤοΣ*, 1979, σ. 259 επ. και Α. Πετρόγλου, «Αι περί των Κοινωνικών Δικαιωμάτων του διατάξεις του νέου Συντάγματος», *Ε.Δ.Κ.Α.* 1Ζ, σ. 388 επ. Ως προς την ορθότερη άποψη, βλ. Κ. Κρεμαλής, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985, σ. 85 επ., Γ. Κατρούγκαλος, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σ. 632 επ., Ξ. Κοντιάδης, «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος», *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2002, σσ. 166-167.

⁷ Κ. Κρεμαλής, *Γνωμοδοτήσεις κοινωνικού δικαίου* ό.π., σ. 211 επ., επίσης, του ίδιου «Η αναλογία της εργοδοτικής εισφοράς σε ιδιωτικά καθεστάτα επικουρικής κοινωνικής ασφαλίσεως», ό.π., σ. 449 επ., Αντ. Πετρόγλου, «Η θέση των ταμείων αλληλοβοηθείας στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως μετά τους τελευταίους ασφαλιστικούς νόμους», ό.π., όπου αντιδιαστέλλεται η επικουρική ασφάλιση από τα ταμεία αλληλοβοηθείας, Αν. Γαζής, «Συνταγματικότητα παρεμβάσεως του Κράτους στα επικουρικά ταμεία ασφαλίσεως των Τραπεζών», *Γνωμοδότηση, ΝοΒ*, 41, σ. 58, Χρ. Χριστοφοράτος, «Οι παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως ως αντικείμενο συλλογικής διαπραγματεύσεως», *ΕΕΔ*, 1991, σ. 289 επ., Γ. Παπαδημητρίου, «Ζητήματα συνταγματικότητας της παρέμβασης του Κράτους στα ταμεία αλληλοβοηθείας των τραπεζών (ν.1902/90)», *Γνωμοδότηση, ΝοΒ*, 1991, σ. 1368 επ., με αναφορά στο «κοινωνικό κεκτημένο», Γ. Λεβέντης και Γ. Ψηλός, «Τα ταμεία αλληλοβοηθείας μετά την πρόσφατη αναμόρφωση της νομοθεσίας των κοινωνικών ασφαλίσεως», *Δ.Ε.Ν.*, 1994, σ. 833-834.

⁸ Σ.τ.Ε. (Ολ.) 5024/87, *ΝοΒ*, 1988, σ. 799.

⁹ Σ.τ.Ε. 452 και 453/99, 3099/2001, *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2001, σ. 746 επ., Α.Π. 1466/99, *Δ.Ε.Ν.*, 2000, σ. 440, Μ. Πρ. Αθ., *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1993, σ. 189, βλ. επίσης, Ξ. Κοντιάδης, «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης», ό.π. σ. 173, υποσημειώσεις 99 και 100.

¹⁰ Π. Παραράς, «Οι φορείς των κοινωνικών παροχών», *ΤοΣ*, 1991, σ. 1 επ., Σπ. Φλογαίτης, «Η απόφαση 5024/1987 του Σ.τ.Ε.», *ΚριτΕ*, 1/1994, σ. 231 επ., Π. Παπαρηγοπούλου, «Η κοινωνική ασφάλιση ως δημόσια υπηρεσία, συνεργασία δημοσίων και ιδιωτικών φορέων», ό.π., σ. 257 επ., Ξ. Κοντιάδης, *Η κοινωνική διοίκηση στην Ελλάδα* εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, σ. 90 επ.

της κρατικής μέριμνας και όχι την έννοια της κοινωνικής ασφαλίσεως¹¹. Το θέμα της αποκλειστικής ή μη αρμοδιότητας του κράτους και των δημοσίων νομικών προσώπων δεν έχει σχέση με τον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως. Η κρατική μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση, η οποία αποτελεί δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια, δεν αποκλείει την ανάθεσή της σε ιδιωτικά νομικά πρόσωπα, εφόσον εξασφαλίζονται οι αρχές που διέπουν τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως π.χ. της συνέχειας, της ίσης μεταχειρίσεως, της τροποποιήσεως του καθεστώτος για να εξασφαλισθεί πληρέστερα το δημόσιο συμφέρον, της διαφάνειας κλπ.¹²

Στη συνέχεια, το Σ.τ.Ε. ασχολήθηκε με το επί μέρους ζήτημα της οργανώσεως και διοικήσεως των ασφαλιστικών οργανισμών. Με την απόφαση 2690/93 (Ολ.) δέχεται ότι ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται ως προς τη μορφή του ασφαλιστικού οργανισμού εκεί όπου ο νόμος καθιερώνει την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, αλλά δεν δεσμεύεται ως προς τον τρόπο οργανώσεως και διοικήσεως των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως. Για τον λόγο αυτό, το άρθρο 87 παρ. 2 του ν. 1892/90, με το οποίο αποδεσμεύθηκε ο κανονιστικός νομοθέτης κατά τον καθορισμό της συγκροτήσεως των συλλογικών οργάνων των ασφαλιστικών οργανισμών από την υποχρέωση της πλειοψηφικής εκπροσωπήσεως των ασφαλισμένων που είχε επιβάλλει η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 εδ. 2 του 1539/90, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα.

Το ίδιο σκεπτικό ακολουθεί και η σχολιαζόμενη απόφαση για να καταλήξει ότι ο νομοθέτης μπορεί να καθιερώσει σύστημα διοικητικής εποπτείας και να συστήσει θέση κυβερνητικού επιτρόπου στο ν.π.δ.δ. Ο.Α.Π. – Δ.Ε.Η. και επομένως η διάταξη του άρθρου 37 του ν. 2676/99 σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ. 1 του α. ν. 1778/71 δεν αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Τη νομολογία αυτή επιβεβαιώνει και η μεταγενέστερη Σ.τ.Ε. 2710/04¹³.

Το Σ.τ.Ε. με τις αποφάσεις 2690/93, 3969/03 και 2710/04 αποσαφηνίζει το ελάχιστο περιεχόμενο του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως, όσον αφορά την οργάνωση και διοίκηση των ασφαλιστικών οργανισμών. Η νομολογία αυτή προάγει και τη θεωρία, διότι στην περίπτωση που γίνεται δεκτή η πρώτη από τις παραπάνω θεωρητικές απόψεις ξεκαθαρίζει ότι στις βασικές αρχές της κοινωνικής ασφαλίσεως δεν περιλαμβάνεται η οργάνωση και διοίκηση των ασφαλιστικών οργανισμών. Άλλως, επιβεβαιώνεται το συμπέρασμα της δεύτερης απόψεως, σύμφωνα με την οποία στην έννοια της κοινωνικής ασφαλίσεως δεν περιλαμβάνεται ούτε η οργάνωση ούτε η διοίκηση των ασφαλιστικών οργανισμών.

Πατρίνα Παρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη
Ειδική επιστήμων στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλειας
στο τμήμα Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών

¹² Βλ. Σπ. Φλογαίτης, ό.π., σ. 235 επ. και Π. Παπαρρηγοπούλου, «Η κοινωνική ασφάλιση, ως δημόσια υπηρεσία», ό.π., σ. 262 επ.

¹³ Αναφέρεται και αυτή στον διορισμό του κυβερνητικού επιτρόπου και καταλήγει ότι δεν προσβάλλει τον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως, όπως κατοχυρώνεται συνταγματικά. Δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ, <http://law.db.intrasoftnet.com>.