

## Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μια πρώτη αποτίμηση, ενόψει και της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 668/2012

Κώστας Χ. Χρυσόγονος\* / Ακρίτας Καϊδατζής\*\*

### I. Βασικές κατευθύνσεις της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης (ν. 3863 και 3865/2010)

Σε συμμόρφωση του ελληνικού κράτους προς τις απαιτήσεις του περιβόητου «Μνημονίου»<sup>1</sup> και της «τρόικας» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) εκδόθηκαν οι «δίδυμοι» νόμοι 3863/2010 για το ασφαλιστικό<sup>2</sup> και 3865/2010 για το συνταξιοδοτικό του Δημοσίου<sup>3</sup>, οι οποίοι επέφεραν ριζικές ανατροπές στο ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό σύστημα. Είχαν βεβαίως προηγηθεί και άλλα νομοθετικά μέτρα αναφορικά με τους ασφαλιστικούς φορείς, τις ασφαλιστικές εισφορές και παροχές και τις συντάξεις και επακολούθησαν πολύ περισσότερα με τους λεγόμενους «εφαρμοστικούς νόμους»<sup>4</sup>, ήδη πλέον σε συμμόρφωση προς το «Μνημόνιο II»<sup>5</sup>. Οι διαρκείς αλλαγές (και οι αλλαγές επί των αλλαγών) καθιστούν πια εξαιρετικά δύσκολη όχι μόνο την παρακολούθησή τους από

---

\* Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στο Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ.

\*\* Λέκτορας Συνταγματικού Δικαίου στο Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ.

<sup>1</sup> Βλ. άρθρο τρίτο και Παράρτημα III, Τμήμα III, παρ. 13 του ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α' 65/6.5.2010) και σχετικά, αντί πολλών, Γ. Κατρούγκαλου, *Memoranda sunt servanda? Η συνταγματικότητα του νόμου 3845/2010 και του Μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ*, ΕφημΔΔ 2010, σ. 151 επ., Ξ. Κοντιάδη, *Μνημόνιο και κοινωνικά δικαιώματα*, σε: «Μνημόνιο», Σύνταγμα, Ευρωπαϊκή Συνθήκη και ΕΣΔΑ, Πρακτικά Ημερίδας 15.6.2010, Έκδοση ΔΣΑ, 2010, σ. 36 επ.

<sup>2</sup> Ν. 3863/2010 «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» (ΦΕΚ Α' 115/15.7.2010).

<sup>3</sup> Ν. 3865/2010 «Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 120/21.7.2010).

<sup>4</sup> Από την προηγηθείσα νομοθεσία βλ. ενδεικτικά τις σχετικές διατάξεις του ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (ΦΕΚ Α' 40/15.3.2010) και, από τη μεταγενέστερη, του ν. 3996/2011 «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 170/5.8.2011).

<sup>5</sup> Βλ. τις σχετικές αναφορές στα Παραρτήματα V-1 και V-2 του ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (ΦΕΚ Α' 28/14.2.2012). Από τους εφαρμοστικούς του Μνημονίου II νόμους βλ. ιδίως τα άρθρα 1 και 6 του ν. 4051/2012 «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012» (ΦΕΚ Α' 29.2.2012) και τα άρθρα 35 επ. του ν. 4052/2012 «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για εφαρμογή του νόμου [4046/2012] και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 41/1.3.2012)

τους πολίτες και την κοινή γνώμη, αλλά και την υλοποίησή τους από αυτούς που καλούνται να τις εφαρμόσουν<sup>6</sup>. Μέσα σ' όλη αυτή την πληθωριστική παραγωγή νόμων και τη λαίλαπα των μέτρων που πολλαπλασιάζονται με καταγιστικούς ρυθμούς, οι νόμοι 3863 και 3865/2010 ξεχωρίζουν ως μια συστηματική και δομικού χαρακτήρα παρέμβαση στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης που, ανεξάρτητα από το περιεχόμενο και την κατεύθυνσή της, δικαίως φέρει τον τίτλο «μεταρρύθμιση», με τη μεταρρύθμιση των συντάξεων να αποτελεί έναν από τους κύριους πυλώνες της<sup>7</sup>.

Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση των νόμων 3863 και 3865/2010 συνιστά επομένως μια πολυεπίπεδη παρέμβαση<sup>8</sup>. Και αυτή βεβαίως, όπως και το σύνολο των μέτρων αυτής της περιόδου, επικαθορίζεται από την κυρίαρχη δημοσιονομική σκοπιμότητα. Η κοινή γραμμή που συνδέει όλες τις νομοθετικές παρεμβάσεις είναι πολύ απλή: αύξηση των εισφορών και των συνολικών επιβαρύνσεων ασφαλισμένων και συνταξιούχων με παράλληλη μείωση των παροχών και ευρύτερα των δαπανών των φορέων<sup>9</sup>. Αυτό που διακρίνει τους δύο ασφαλιστικούς νόμους είναι ότι, πέραν από «γυμνές» περικοπές ή εισπρακτικού χαρακτήρα μέτρα, η εξυπηρέτηση των παραπάνω στόχων επιδιώκεται κυρίως με θεσμικές ή διαρθρωτικού χαρακτήρα παρεμβάσεις. Αυτό ισχύει ιδίως για το κομμάτι της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης που αφορά τις συντάξεις και στο οποίο επικεντρώνονται οι σκέψεις που ακολουθούν.

Ο μείζων θεσμικός νεωτερισμός που εισάγεται στο συνταξιοδοτικό σύστημα με τους νόμους αυτούς είναι η *διάκριση μεταξύ βασικής και αναλογικής σύνταξης*, που θα ισχύει από 1.1.2015 και εφεξής<sup>10</sup>. Η βασική σύνταξη δεν αναλογεί σε ασφαλιστικές εισφορές, χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό και χορηγείται, πέραν των ασφαλισμένων, και στους ανασφάλιστους ή όσους δεν θεμελιώνουν

---

<sup>6</sup> Βλ. *Γ. Κατρούγκαλου/Χρ. Μορφακίδη*, Law in books and law in action. Η αβεβαιότητα στην εφαρμογή του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης μετά την ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 2010-2011, ΕΔΚΑ 2011, σ. 657 επ.

<sup>7</sup> Βλ. *Μ. Ματσαγγάνη*, Η μεταρρύθμιση των συντάξεων και το μέλλον του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, ΕΔΚΑ 2010, σ. 859 επ.

<sup>8</sup> Για τις νέες ρυθμίσεις βλ. *Ο. Αγγελοπούλου*, Το νέο ασφαλιστικό σύστημα, ΕφημΔΔ 2010, σ. 606 επ., *Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη*, Ο νέος ασφαλιστικός νόμος, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, *Αθ. Πετρόγλου*, Το νέο ασφαλιστικό σύστημα. Το ιστορικό, οι σημαντικές τομές, οι πρώτες αξιολογήσεις και η ανάγκη για συνεχή προβληματισμό, ΕΔΚΑ 2010, σ. 625 επ., *Άγγ. Στεργίου*, Ο νέος ασφαλιστικός νόμος. Ένα ελεύθερο σχόλιο, ΕΔΚΑ 2010, σ. 881 επ., *Γ. Ψηλού*, Η κοινωνική ασφάλιση ενόπιοι της οικονομικής κρίσεως. (Ανάλυση των διατάξεων του Ν. 3863/10), ΔΕΝ 2010, σ. 1153 επ.

<sup>9</sup> Βλ. και *Χρ. Μορφακίδη*, Η «μικρή» μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης με το Ν. 3996/2011. Η άρση των εκκρεμοτήτων, ο περιορισμός των προσδοκιών και η αναδρομική ανατροπή δικαιωμάτων, ΕΔΚΑ 2011, σ. 809 επ., *Αθ. Πετρόγλου*, Η κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση του Ν. 3996/2011. Η αναδρομικότητα των ρυθμίσεων και το έλλειμμα δικαιοσύνης και νομιμοποίησης, ΕΔΚΑ 2011, σ. 672 επ.

<sup>10</sup> Άρθρα 1-4 του ν. 3863/2010 και 1, 3-4 του ν. 3865/2010.

συνταξιοδοτικό δικαίωμα. Το ποσό της βασικής σύνταξης καθορίζεται ενιαία, με τρέχουσες τιμές, στο ύψος των 360 ευρώ. Σ' αυτό προστίθεται, για τους ασφαλισμένους, το ποσό της αναλογικής σύνταξης, το οποίο αναλογεί στις ασφαλιστικές εισφορές και βαρύνει τους προϋπολογισμούς των ασφαλιστικών οργανισμών (ή του Δημοσίου, για τους ασφαλισμένους του).

Μείζονος σημασίας μεταβολή συνιστά επίσης η *ένταξη των δημοσίων υπαλλήλων στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ*<sup>11</sup>. Από 1.1.2011 οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί δεν θα ασφαλιζονται πλέον για κύρια σύνταξη στο Δημόσιο, αλλά στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Για τους λοιπούς κλάδους (ασθένειας, επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ βοηθήματος) διατηρείται η υπαγωγή τους στους οικείους φορείς. Περαιτέρω, πολλές διατάξεις του ν. 3863/2010 αποσκοπούν στη *λειτουργική και θεσμική ενοποίηση* πτυχών του ασφαλιστικού συστήματος, με την πρόβλεψη ενιαίων κανόνων, διαδικασιών και φορέων, όπως για την πιστοποίηση και τον προσδιορισμό της αναπηρίας (άρθρα 6-7), την ασφάλιση των απασχολούμενων συνταξιούχων (άρθρο 16), το ενιαίο σύστημα υπηρεσιών υγείας (άρθρο 31), τον έλεγχο καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών (άρθρο 36), τη ρύθμιση οφειλόμενων εισφορών (άρθρα 53 επ.) κ.ά.

Αυτό πάντως που κυρίως ενδιαφέρει τους ασφαλισμένους είναι οι παροχές, δηλαδή το ύψος των συντάξεων και οι προϋποθέσεις θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Οι σχετικές ρυθμίσεις των δύο νόμων κατατείνουν συνδυαστικά σε έναν *δραστικό περιορισμό των παροχών*, καθώς και τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης αυξάνονται<sup>12</sup> –στην περίπτωση μάλιστα των γυναικών ασφαλισμένων του Δημοσίου, ακόμη και κατά 15 έτη– και τα ποσοστά αναπλήρωσης μειώνονται<sup>13</sup>. Σε συνδυασμό με τον *περιορισμό της κρατικής χρηματοδότησης και εγγύησης των συντάξεων*<sup>14</sup>, οι ρυθμίσεις των δύο νόμων για τις συνταξιοδοτικές παροχές αγγίζουν τα όρια της σοβαρής κοινωνικής οπισθοδρόμησης. Αν μάλιστα ιδωθούν συνδυαστικά και σωρευτικά με τα άλλα μέτρα που έχουν επιβληθεί και συνεχίζουν να επιβάλλονται σε συμμόρφωση προς τα Μνημόνια, μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί ότι τα όρια αυτά έχουν προ πολλού ξεπεραστεί<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Άρθρα 27 παρ. 2 του ν. 3863/2010 και 2 του ν. 3865/2010.

<sup>12</sup> Άρθρα 10 του ν. 3863/2010 και 6 του ν. 3865/2010.

<sup>13</sup> Άρθρα 3 του ν. 3863/2010 και 4 του ν. 3865/2010.

<sup>14</sup> Βλ. παρακάτω, στο III.

<sup>15</sup> Πρβλ. Γ. Κατρούγκαλου, Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, ΝοΒ 2011, σ. 231 επ.

## II. Η προστασία των συντάξεων σε περιόδους κρίσης

«Η χώρα βρίσκεται σε περίοδο έκτακτης ανάγκης», δηλώνεται σε δραματικό τόνο στην αιτιολογική έκθεση επί του νομοσχεδίου που αποτέλεσε το ν. 3863/2010, ο οποίος παρουσιάζεται ως η «θεσμική απάντηση της Πολιτείας σε μια χρόνια, διαρκώς επιδεινούμενη και ήδη πλέον ανεξέλεγκτη κρίση: την κρίση του ασφαλιστικού μας συστήματος»<sup>16</sup>.

Όπως είναι εύλογο, σε περιόδους κρίσης τα δικαστήρια τείνουν να αναγνωρίζουν ευρύτερα περιθώρια παρέμβασης στην πολιτική εξουσία, δηλαδή την κυβέρνηση και το νομοθέτη, προκειμένου να έχουν ευχέρεια επιλογής των βέλτιστων για την αντιμετώπιση της κρίσης μέτρων. Έχει έτσι κριθεί ότι δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η επιβολή έκτακτων μέτρων, όπως η επί διετία απαγόρευση μισθολογικών αυξήσεων, που αποσκοπούν στην προστασία της εθνικής οικονομίας, με τη σκέψη ότι στο πλαίσιο της διάκρισης των εξουσιών η ουσιαστική εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος ανήκει στη νομοθετική ή κατά περίπτωση την εκτελεστική εξουσία και μόνον η υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας εμπίπτει στο πεδίο του ελέγχου νομιμότητας που ασκεί ο ακυρωτικός δικαστής<sup>17</sup>. Όσον αφορά επομένως τη λήψη μέτρων οικονομικής, με ευρεία έννοια, πολιτικής, ο δικαστικός έλεγχος δεν μπορεί παρά να είναι οριακός, ώστε ο δικαστής να μην υποκαθιστά τις εκτιμήσεις του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη<sup>18</sup>.

Οριακός έλεγχος όμως δεν σημαίνει ανυπαρξία ελέγχου. Πολλώ δε μάλλον στις περιπτώσεις εκείνες όπου με την επίκληση του γενικότερου συμφέροντος που ανάγεται στην αντιμετώπιση της κρίσης ο νομοθέτης δεν αρκείται σε έκτακτα μέτρα περιορισμένης χρονικής ισχύος, αλλά επιφέρει δομικού χαρακτήρα διαρθρωτικές αλλαγές. Σε συνθήκες κρίσης η αναγκαιότητα λήψης επαχθών για το κοινωνικό σύνολο μέτρων δεν μπορεί βεβαίως να αμφισβητηθεί. Αυτό που μπορεί ωστόσο να ελεγχθεί συνταγματικά είναι η κατανομή των βαρών για την αντιμετώπιση της κρίσης

---

<sup>16</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» (25.6.2010), σ. 1 και 2. Βλ. και *Ανδρ. Λοβέρδου*, Κοινωνικός διάλογος για το ασφαλιστικό. Οι δομικές αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα, ΕΔΚΑ 2010, σ. 1 επ., για τις απόψεις του υπουργού που είχε τη νομοθετική πρωτοβουλία.

<sup>17</sup> ΣτΕ (Ολ.) 2289/1987, ΝοΒ 1987, σ. 1096, ΣτΕ 1975/1991, ΕΕργΔ 1992, σ. 402, πρβλ. την απόφαση αρχής ΣτΕ (Ολ.) 1094/1987, ΤοΣ 1987, σ. 279.

<sup>18</sup> Βλ. *Β. Ανδρουλάκη*, Ο προσδιορισμός των κατευθύνσεων της οικονομικής δραστηριότητας, ΕφημΔΔ 2007, σ. 99 επ. (102), *του ίδιου*, Μερικές σκέψεις γύρω από τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους και τον δικαστικό έλεγχο, ΤοΣ 2010, σ. 523 επ., *Μ. Βροντάκη*, Προβλήματα ερμηνευτικής τακτικής του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα οικονομικού προγραμματισμού και παρεμβατισμού, σε: Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Α΄ Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1986, σ. 311 επ.

μεταξύ των μελών του κοινωνικού συνόλου, ιδίως στις περιπτώσεις όπου τίγονται κοινωνικά δικαιώματα. Από το συνδυασμό του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ. με τα άρθρα 4 παρ. 5 (ισότητα στα δημόσια βάρη) και 25 παρ. 4 (αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης) απορρέει η αρχή της ισότητας στα βάρη του ασφαλιστικού και, εν προκειμένω, του συνταξιοδοτικού συστήματος. Δεν είναι επομένως ανεκτή η δυσανάλογη επιβάρυνση ορισμένων κατηγοριών ασφαλισμένων, με τη δραστική μείωση, ιδίως μέσω μιας «βίαιης» εξίσωσης προς τα κάτω, του επιπέδου ασφαλιστικής προστασίας τους.

Ευρύτερα, το κοινωνικό δικαίωμα του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ. για κοινωνική ασφάλιση θεμελιώνει ένα *σχετικό κοινωνικό κεκτημένο*, η σημασία του οποίου αναδεικνύεται ακριβώς σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, όταν δηλαδή περιορίζονται ασφυκτικά οι διαθέσιμοι πόροι. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επιδείνωση του υφιστάμενου νομοθετικού καθεστώτος οφείλει να μην οδηγεί σε κατάργηση ή πλήρη αποδυνάμωση της ασφαλιστικής προστασίας ούτε να ανατρέπει άρδην και κατά τρόπο αιφνιδιαστικό δικαιολογημένες προσδοκίες των ασφαλισμένων<sup>19</sup>. Βεβαίως, όπως παγίως γίνεται δεκτό από τη νομολογία των εθνικών μας δικαστηρίων, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται *καταρχήν* να μεταβάλλει το ύψος και τις προϋποθέσεις θεμελίωσης των συνταξιοδοτικών παροχών, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος, ενόψει των εκάστοτε βιοτικών αναγκών και των οικονομικών δυνατοτήτων των ασφαλιστικών οργανισμών<sup>20</sup>. Ωστόσο ουσιώδη μεταβολή των δεδομένων στο ζήτημα αυτό έχει επιφέρει το *δίκαιο της ΕΣΔΑ*<sup>21</sup>. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου παγίως δέχεται ότι οι συνταξιοδοτικές παροχές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ για την προστασία της περιουσίας. Αυτό μπορεί να μη συνεπάγεται την κατοχύρωση συγκεκριμένου ύψους σύνταξης, σημαίνει ωστόσο ότι οι επεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα οφείλουν να τηρούν δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της

<sup>19</sup> Βλ. *Κ. Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3<sup>η</sup> έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σ. 564-565, και ευρύτερα για τη λειτουργία του κοινωνικού κεκτημένου ή τη συναφή θεωρία της σταθεροποιητικής λειτουργίας των κοινωνικών δικαιωμάτων *Ξ. Κοντιάδη*, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004, σ. 129 επ., *Άγγ. Στεργίου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδ. Σάκκουλα 1994, σ. 139 επ.

<sup>20</sup> Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 542/1999, ΤοΣ 1999, σ. 340, ΣτΕ 1799/2001, ΔιΔικ 2003, σ. 1292, κ.ά.

<sup>21</sup> Βλ. *Γ. Κατρούγκαλου*, Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο, Νομική Βιβλιοθήκη 2009, σ. 67 επ., *Στ. Κτιστάκη*, Οι κοινωνικές παροχές υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, ΘΠΔΔ 2009, σ. 657 επ., *Άγγ. Στεργίου*, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων ως περιουσιακών, ΔιΔικ 2008, σ. 825 επ., *Αθ. Τσαμπάση*, Η κατοχύρωση των χρηματικών παροχών κοινωνικής ασφάλισης κατά το Σύνταγμα και το δίκαιο της ΕΣΔΑ, ΕΔΚΑ 2001, σ. 481 επ., *Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., σ. 566-567.

προστασίας του δικαιώματος και είναι ανεπίτρεπτη η αποστέρηση ή ουσιώδης μείωση της παροχής<sup>22</sup>. Στο πλαίσιο αυτό κρίσιμη ερμηνευτική σημασία αποκτά η Διεθνής Σύμβαση Εργασίας 102 για τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας<sup>23</sup>, όπως και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης<sup>24</sup>.

Εξάλλου στη θεσμική του διάσταση το κοινωνικό δικαίωμα του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ. εγγυάται το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης στα ουσιώδη στοιχεία του, όπως αυτά προκύπτουν από τη διαχρονική του συνέχεια, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση και η κρατική εγγύηση των συντάξεων<sup>25</sup>. Αυτά τα ουσιώδη στοιχεία ή γενικές αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης συνιστούν τα *απρόσβλητα χαρακτηριστικά του θεσμού*, που δεν επιτρέπεται να θιγούν από ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις, κάτι βεβαίως που αποκτά μεγαλύτερη σημασία σε περιόδους κρίσης, οπότε και υφίσταται εντονότερη πίεση για την εγκατάλειψη ή την ουσιώδη αποδυνάμωσή τους.

### III. Σημεία προβληματισμού

Οι νόμοι 3863 και 3865/2010 περιλαμβάνουν ασφαλώς πολλές ευπρόσδεκτες ρυθμίσεις, ιδίως όσον αφορά τη λειτουργική ενοποίηση πτυχών του συνταξιοδοτικού συστήματος, και νεωτερισμούς όπως η σύσταση του Κέντρου Πληροφόρησης Ασφαλισμένων και Συνταξιούχων (ΚΠΑΣ)<sup>26</sup>. Από την άλλη ωστόσο αρκετές από τις διατάξεις τους δημιουργούν προβληματισμό ως προς τη συμβατότητά τους με το

---

<sup>22</sup> Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 12.10.2004, *Asmundsson κατά Ισλανδίας*, ΕΔΚΑ 2005, σ. 97 επ., με παρατηρήσεις *Π. Πετρόγλου*, και της 22.10.2009, *Αποστολάκης κατά Ελλάδας*, ΕΔΚΑ 2009, σ. 689, πρβλ. σχετικά *Αχ. Σκόρδα/Α.-Α. Σισιλιάνου*, Προστατεύει το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου στην ΕΣΔΑ το ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών, ΝοΒ 2000, σ. 1227 επ.

<sup>23</sup> Δ.Σ.Ε. 102/1952 «περί των ελαχίστων ορίων της κοινωνικής ασφάλειας», κυρώθηκε με τον ν. 3251/1955 (ΦΕΚ Α' 140).

<sup>24</sup> Κυρώθηκε με τον ν. 1426/1984 (ΦΕΚ Α' 32). Βλ. *Κατρούγκαλου*, Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής, ό.π., σ. 62 επ., *του ίδιου*, Οι διεθνείς κανόνες κοινωνικού δικαίου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΤοΣ 2007, σ. 331 επ. (339 επ.), πρβλ. επίσης *Ν. Γαβαλά*, Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης ως μηχανισμός προστασίας θεμελιωδών εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων, ΕΕργΔ 2011, σ. 449 επ.

<sup>25</sup> Βλ. *Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., σ. 568 επ., και αναλυτικότερα ιδίως *Ξ. Κοντιάδη*, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ΕΔΚΑ 2002, σ. 164 επ., *του ίδιου*, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ. 385 επ., *Στεργίου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ. 169 επ., *του ίδιου*, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση. (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ 2005, σ. 161 επ.

<sup>26</sup> Άρθρο 34 του ν. 3863/2010.

Σύνταγμα και το διεθνές δίκαιο, ιδίως το δίκαιο της ΕΣΔΑ<sup>27</sup>. Στα περιορισμένα πλαίσια του κειμένου αυτού δεν είναι βεβαίως δυνατόν να γίνει μια συνολική αποτίμηση της συνταγματικότητας και συμβατότητας με το διεθνές δίκαιο των διατάξεων των δύο νόμων. Όπως ενδεικτικά και ως μια καταρχήν συμβολή στον δημόσιο διάλογο που αναπτύσσεται, επισημαίνονται τα ακόλουθα σημεία προβληματισμού:

α) *Κρατική χρηματοδότηση των συντάξεων*. Σύμφωνα με το άρθρο 37 του ν. 3863/2010, από 1.1.2005 το κράτος αναλαμβάνει τη χρηματοδότηση των βασικών συντάξεων –οι οποίες άλλωστε, κατά το μέρος που χορηγούνται σε ανασφάλιστους ή ασφαλισμένους που δεν θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα, συνιστούν προνοιακές παροχές<sup>28</sup>– και μάλιστα όχι όλων των ασφαλιστικών οργανισμών, καθώς εξαιρούνται οι βασικές συντάξεις που χορηγούν το ΕΤΑΑ και το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ (προφανώς, λόγω της συμβολής κοινωνικών πόρων στο σχηματισμό του ασφαλιστικού τους κεφαλαίου). Παράλληλα, στο άρθρο 1 παρ. 3 του νόμου προβλέπεται ότι η αναλογική σύνταξη βαρύνει τους προϋπολογισμούς των ασφαλιστικών οργανισμών κύριας ασφάλισης. Ασαφές παραμένει ωστόσο εάν και κατά πόσον, πέραν της βασικής σύνταξης, το κράτος θα εξακολουθεί να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών οργανισμών<sup>29</sup>.

Εάν βούληση του νομοθέτη είναι πράγματι η απαλλαγή του κράτους από τη χρηματοδότηση της αναλογικής σύνταξης, τότε κατ' ουσίαν εγκαταλείπεται η αρχή της τριμερούς χρηματοδότησης που θεσμοθετήθηκε με το ν. 2084/1992 και πρέπει να θεωρηθεί ότι ανήκει έκτοτε στα απρόσβλητα χαρακτηριστικά του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Πρόκειται με άλλα λόγια για μια μορφή ιδιωτικοποίησης ή ιδιότυπης κοινωνικοποίησης της λειτουργίας του συνταξιοδοτικού συστήματος, με την έννοια ότι μέρος της χρηματοδοτικής ευθύνης του κράτους μετατίθεται στις κατ' ιδίαν ασφαλιστικές κοινότητες, δηλαδή τους ασφαλισμένους και τους εργοδότες, που

---

<sup>27</sup> Βλ. σχετικό προβληματισμό σε Πρακτικά της 3<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 24.6.2010 και Πρακτικά της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 29.6.2010.

<sup>28</sup> Βλ. Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η διάκριση της βασικής από την ανταποδοτική σύνταξη. Παράδοξα της πρόσφατης μεταρρύθμισης του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος (Ν. 3863/2010 και Ν. 3865/2010), ΕΔΚΑ 2010, σ. 896 επ., Στεργίου, ΕΔΚΑ 2010, σ. 881 επ.

<sup>29</sup> Το εδ. α' του άρθρου 37 του ν. 3863/2010 προβλέπει μιν ότι από 1.1.2011 και εφεξής οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης «επιχορηγούνται με βάση την ισχύουσα νομοθεσία και, ειδικά για τα έτη 2010-2013, τηρουμένων των στόχων του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης και του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας», ωστόσο δεν είναι σαφές εάν η πρόβλεψη αυτή θα ισχύει και για μετά την 1.1.2015, ενόψει του ότι το εδ. β' του ίδιου άρθρου περιορίζεται να προβλέψει ότι από το χρονικό αυτό σημείο το κράτος αναλαμβάνει τη χρηματοδότηση της βασικής –μόνο– σύνταξης.

καλούνται να υποκαταστήσουν την κρατική συμμετοχή με τις ασφαλιστικές εισφορές που καταβάλλουν<sup>30</sup>. Από την κατά το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ. υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση απορρέει ωστόσο η συνταγματική υποχρέωσή του όχι μόνο να θεσμοθετήσει ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και να συμμετέχει στη χρηματοδότησή του, διαθέτοντας για το σκοπό αυτό ένα μέρος των γενικών εσόδων του προϋπολογισμού<sup>31</sup>.

β) *Κρατική εγγύηση των επικουρικών συντάξεων*. Μείζονα προβληματισμό προκάλεσε το άρθρο 15 παρ. 5 του νομοσχεδίου για το ασφαλιστικό, όπως είχε αρχικά κατατεθεί, που προέβλεπε ότι από 1.1.2011 το κράτος παύει να καλύπτει τα ελλείμματα των ταμείων ή κλάδων επικουρικής ασφάλισης και ότι σε περίπτωση που υπάρξει έλλειμμα θα αναπροσαρμόζονται (προφανώς προς τα κάτω) οι χορηγούμενες επικουρικές συντάξεις. Η διάταξη αυτή τελικά αποσύρθηκε και δεν περιλαμβάνεται στο ν. 3863/2010. Αντιθέτως προστέθηκε νέα παράγραφος στο άρθρο 1, που προτάχθηκε των υπολοίπων και αποτέλεσε την παρ. 1, σύμφωνα με την οποία «το Δημόσιο εγγυάται τη βιωσιμότητα του Ασφαλιστικού Συστήματος της χώρας με σκοπό τη διασφάλιση αξιοπρεπούς σύνταξης για κάθε δικαιούχο». Η αόριστη αυτή διακήρυξη ωστόσο κάθε άλλο παρά διασκεδάζει τις εντυπώσεις που δημιουργήθηκαν, αφού παραμένει ασαφές το εύρος της εγγυητικής ευθύνης του κράτους για τις επικουρικές συντάξεις<sup>32</sup>.

Και σε αυτή την περίπτωση, ενδεχόμενη αποποίηση της εγγυητικής ευθύνης του κράτους για τις επικουρικές συντάξεις, με μετάθεσή της στις ασφαλιστικές κοινότητες, θίγει ένα από τα απρόσβλητα, δομικού χαρακτήρα στοιχεία του ασφαλιστικού συστήματος, ενόψει μάλιστα του ότι, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί ιστορικά στη χώρα μας, δεν υφίσταται πραγματική εννοιολογική ή ποιοτική διάκριση μεταξύ κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Όπως έχει παγίως κριθεί, η έννοια του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ. είναι ότι εκεί όπου ο νόμος καθιερώνει την *υποχρεωτική* κοινωνική ασφάλιση οφείλει να καθιστά φορέα της μόνο το κράτος ή νομικά

---

<sup>30</sup> Η αυτοχρηματοδότηση του συνταξιοδοτικού συστήματος επεκτείνεται μάλιστα, πέραν των ασφαλισμένων, και στους συνταξιούχους, για τους οποίους το άρθρο 38 του ν. 3863/2010 προβλέπει ότι καταβάλλουν εισφορά αλληλεγγύης, με σκοπό την κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων κύριας σύνταξης των ασφαλιστικών οργανισμών.

<sup>31</sup> Βλ. *Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σ. 561, *Στεργίου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ. 359 επ., πρβλ. επίσης *του ίδιου*, Για μια κοινωνικά δίκαιη διεύρυνση της χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης, ΕΕργΔ 2010, σ. 1077 επ.

<sup>32</sup> Δεν είναι δηλαδή σαφές εάν η εγγυητική ευθύνη του Δημοσίου για τη διασφάλιση αξιοπρεπούς σύνταξης για όλους καλύπτει το σύνολο των συνταξιοδοτικών παροχών (κύρια σύνταξη, βασική και αναλογική, και επικουρική σύνταξη) ή υπονοεί την κρατική χρηματοδότηση της βασικής μόνο σύνταξης, οπότε και η χρηματοδοτική ευθύνη του ταυτίζεται με την εγγυητική.



πρόσωπα δημοσίου δικαίου. «*Είτε ως κύρια είτε ως επικουρική, η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση έχει εξαιρεθεί, με την πιο πάνω συνταγματική διάταξη, από το χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, τούτο δε έγινε για λόγους δημόσιου συμφέροντος και ειδικότερα για να προστατευθούν όσοι υποχρεωτικώς ασφαλίζονται ή καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές από τους επιχειρηματικούς κινδύνους που συνδέονται με την άσκηση της ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς*»<sup>33</sup>. Εάν επομένως βούληση του νομοθέτη είναι πράγματι η απαλλαγή του κράτους από την εγγύηση των επικουρικών συντάξεων, αυτό θα σήμαινε ότι το κράτος παύει να «μεριμνά» κατά την έννοια του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ. για την επικουρική κοινωνική ασφάλιση.

γ) *Κατάργηση συνταξιοδοτικών παροχών*. Αν και στην επικαιρότητα κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου προβλήθηκε ιδίως ο δραστικός, αλλά κοινωνικά μάλλον περιορισμένης σημασίας, περιορισμός του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των θυγατέρων θανόντος συνταξιούχου (άρθρο 14 του ν. 3863/2010), σοβαρότερο προβληματισμό προκαλεί το άρθρο 16 του ίδιου νόμου, το οποίο προβλέπει περιορισμό της καταβαλλόμενης σε συνταξιούχους που απασχολούνται σύνταξης, που σε κάποιες περιπτώσεις φτάνει μέχρι και την πλήρη αναστολή της καταβολής της. Η αποστέρηση ή ουσιώδης μείωση της σχετικής συνταξιοδοτικής παροχής θέτει όμως, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν<sup>34</sup>, ζήτημα συμβατότητας της ρύθμισης με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Αντίστοιχο προβληματισμό δημιουργεί βεβαίως το πολύ σοβαρότερο ζήτημα της αύξησης –σε κάποιες περιπτώσεις, δραστικής– των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, που επίσης μπορεί να θεωρεί ότι συνιστά μερική στέρηση συνταξιοδοτικής παροχής<sup>35</sup>.

δ) *Υπαγωγή δημοσίων υπαλλήλων στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ*. Με την υπαγωγή των προσλαμβανόμενων από 1.1.2011 στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ διαμορφώνονται δύο ριζικά ανόμοιες ασφαλιστικές κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, οι «νέοι» που θα λαμβάνουν σύνταξη από ασφαλιστικό οργανισμό και οι «παλιοί» που θα συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο. Πέραν του ότι η

---

<sup>33</sup> ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987, ΝοΒ 1988, σ. 799 (η έμφαση προστέθηκε), επίσης ΣτΕ (Ολ.) (Πρ.Επ.) 240/2006, ΕΔΚΑ 2006, σ. 599, κ.ά.

<sup>34</sup> Βλ. παραπάνω, υποσημ. 21-22, επίσης Αθ. Πετρόγλου, Μνημόνιο, κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων, ΕΔΚΑ 2010, σ. 275 επ., πρβλ. και Ο. Αγγελοπούλου, Έλεγχος της συμβατότητας των ρυθμίσεων του Ν. 3655/2008 για τα όρια ηλικίας και τις επικουρικές συντάξεις με το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο, ΕΔΚΑ 2008, σ. 443 επ.

<sup>35</sup> Βλ. Ο. Αγγελοπούλου, Τα νέα όρια ηλικίας του Ν. 3863/2010. Η προστασία «θεμελιωμένων δικαιωμάτων» και «ώριμων προσδοκιών» από το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του Π.Π.Π. ΕΣΔΑ, ΕΔΚΑ 2010, σ. 908 επ.

παραπάνω διαφοροποίηση είναι καθαυτή προβληματική, ενόψει του ότι υπάγει σε ανόμοια ασφαλιστική μεταχείριση απολύτως όμοιες κατά τα λοιπά κατηγορίες, χωρίς να προκύπτει κάποιος προφανής λόγος για αυτό, η ρύθμιση προβληματίζει από συνταγματική άποψη και όσον αφορά τη συμβατότητά της με το πλέγμα των ειδικών διατάξεων που διέπουν το συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου (άρθρα 73 παρ. 2, 80 παρ. 1 και 98 παρ. 1.στ' Συντ.). Όπως γίνεται νομολογιακά δεκτό, ενόψει των διατάξεων αυτών, το Δημόσιο «δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης κατά την παροχή συντάξεως στους ανωτέρω λειτουργούς και υπαλλήλους του, αλλά δυνάμει της σχέσεως που το συνδέει με αυτούς και επί τη βάσει ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος»<sup>36</sup>.

Ας σημειωθεί ότι η ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί διαφορών από συντάξεις του Δημοσίου κατοχυρώθηκε συνταγματικά ενόψει ακριβώς αυτής της ιδιαιτερότητας του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου. Είναι επομένως αναμενόμενο ότι η ρύθμιση αυτή, πέραν όλων των άλλων, θα αποτελέσει και πηγή σημαντικών αμφισβητήσεων σχετικών με την κατανομή των σχετικών συνταξιοδοτικών υποθέσεων μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων.

*ε) Δραστική μείωση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας.* Σε όλα τα παραπάνω, όπως και σε άλλα που μπορεί να επισημάνει κανείς, υπάρχει μία πρόσθετη κρίσιμη διάσταση που δεν πρέπει να υποτιμάται. Τα επιμέρους μέτρα της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης επενεργούν σωρευτικά και συνδυαστικά όχι μόνο μεταξύ τους, αλλά και με την ευρύτερη δέσμη των μνημονιακών μέτρων που επιφέρουν μια πρωτοφανή εισοδηματική ανατροπή για ασφαλισμένους και συνταξιούχους, δηλαδή σημαντική αύξηση δαπανών και επιβαρύνσεων με παράλληλη μείωση πόρων και εισοδημάτων. Το συνδυασμένο αποτέλεσμα που επιφέρουν όλα αυτά τα μέτρα είναι η δραστική μείωση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας ακριβώς τη στιγμή που είναι περισσότερο αναγκαία, όταν δηλαδή αυξάνουν οι κοινωνικές ανάγκες. Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο αυτό η συζήτηση για τα κοινωνικά δικαιώματα, την κανονιστική λειτουργία και την προστασία τους, καθώς και για το απολύτως στοιχειώδες της κοινωνικής προστασίας με τη μορφή της διασφάλισης ενός

---

<sup>36</sup> ΣτΕ 1970/2002, ΔιΔικ 2004, σ. 480, κ.ά. Βλ. σχετικά Γ. Κατρούγκαλου, Η (πολιτική) σύνταξη ως κοινωνικό δικαίωμα, ΕΔΚΑ 2007, σ. 417 επ., Α. Λιγωμένου, Η νομική φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων, ΕΔΚΑ 1999, σ. 909 επ.

ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης (Existenzminimum), αποκτά υπαρξιακή, θα μπορούσε να πει κανείς, σημασία<sup>37</sup>.

#### **IV. Η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 668/2012 και οι προοπτικές του δικαστικού ελέγχου**

Η συζήτηση για τα όρια της κοινωνικής οπισθοδρόμησης γίνεται πλέον ενόψει ενός μείζονος νομολογιακού δεδομένου: της απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το (πρώτο) Μνημόνιο<sup>38</sup>. Με αυτήν απορρίφθηκαν κατά πλειοψηφία αιτήσεις ακυρώσεως κατά της εφαρμογής μέτρων περικοπής αποδοχών και συντάξεων. Αντικείμενο της διαφοράς υπήρξαν ορισμένα από τα πρώτα –και, όπως εκ των υστέρων αποδεικνύεται, μάλλον λιγότερο δυσμενή σε σχέση με όσα ακολούθησαν– μέτρα περικοπών<sup>39</sup>. Η απόφαση έχει σημασία από δύο απόψεις. Αφενός για όσα έγιναν δεκτά από το Δικαστήριο, ενόψει της δυνητικής σημασίας τους όσο εντείνονται και βαθαίνουν οι περιορισμοί κοινωνικών δικαιωμάτων. Και αφετέρου για τις σκέψεις που διατυπώνονται στις γνώμες της – αριθμητικά, κάθε άλλο παρά ευκαταφρόνητης– μειοψηφίας, οι οποίες προσιωνίζονται ενδεχόμενη νομολογιακή μεταστροφή σε περίπτωση δικαστικού ελέγχου μέτρων που, εξεταζόμενα είτε μεμονωμένα είτε σωρευτικά μεταξύ τους, συνεπάγονται δραστική μείωση της κοινωνικής προστασίας και σοβαρή κοινωνική οπισθοδρόμηση.

Η βασική κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αποδίδει άλλωστε παγιωμένη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>40</sup>, έγκειται στο ότι οι αξιώσεις για χορήγηση κοινωνικοασφαλιστικών παροχών προστατεύονται ως περιουσία κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, παρόλο που από τη διάταξη αυτή δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε σύνταξη ορισμένου ύψους. Αυτό έχει ως συνέπεια «να μην αποκλείεται, *κατ' αρχήν*, διαφοροποίηση του ύψους ... της συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες». Τέτοιου είδους διαφοροποίηση (προφανώς προς τα κάτω) συνιστά μεν «επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό», η οποία πάντως είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί «από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, *κατ' αρχήν*, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη,

---

<sup>37</sup> Πρβλ. *B. Ανδρουλάκη*, Μνημόνιο και κοινωνικά δικαιώματα, σε: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) (ανάρτηση: 8.3.2012), *Κατρούγκαλου*, ΝοΒ 2011, σ. 231 επ., *Πετρόγλου*, ΕΔΚΑ 2010, σ. 275 επ.

<sup>38</sup> ΣτΕ (Ολ.) 668/2012.

<sup>39</sup> Επρόκειτο για περικοπές που επιβλήθηκαν κατ' εφαρμογή των νόμων 3833 και 3845/2010, βλ. παραπάνω, υποσημ. 1 και 4.

<sup>40</sup> Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 668/2012, σκέψη 34, όπου παραπέμπονται πολυάριθμες αποφάσεις του ΕΔΔΑ.

δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών». Η σχετική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη του λόγου δημοσίου συμφέροντος υπόκειται μεν σε οριακό (μόνο) δικαστικό έλεγχο, ωστόσο τα μέτρα που λαμβάνονται προς εξυπηρέτησή του οφείλουν να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή η επέμβαση στην περιουσία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό<sup>41</sup>.

Ενόψει των παραπάνω, η πλειοψηφία του Δικαστηρίου κατέληξε στην κρίση ότι εν προκειμένω δεν συντρέχει παραβίαση του δικαιώματος προστασίας της περιουσίας. Δεν πρέπει να παραβλέπουμε όμως τη διπλή επιφύλαξη υπό την οποία διατυπώθηκε η κρίση αυτή. Πρώτον, οι περικοπές συνταξιοδοτικών παροχών «κατ' αρχήν» μόνον είναι ανεκτές, κάτι που εξ αντιδιαστολής σημαίνει ότι αν υποχωρήσουν κάτω από ορισμένο ύψος θα επιφέρουν προσβολή του δικαιώματος. Και δεύτερον, οι επικαλούμενοι λόγοι δημοσίου συμφέροντος «κατ' αρχήν» μόνο μπορούν να δικαιολογήσουν επεμβάσεις στο δικαίωμα, κάτι που σημαίνει ότι, πέραν από ορισμένο μέτρο, ο περιορισμός του δικαιώματος θα απαιτεί ειδική και ειδικά τεκμηριωμένη δικαιολόγηση<sup>42</sup>. Συναφώς, προς δικαιολόγηση των κρινόμενων περικοπών, η πλειοψηφία προβάλλει ότι τα σχετικά μέτρα αποτελούν «τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος ... το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί ... στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος του κρατών μελών της Ευρωζώνης»<sup>43</sup>. Εάν όμως για τον προσδιορισμό του σκοπού δημοσίου συμφέροντος λαμβάνεται υπόψη συνολικά το ευρύτερο πλαίσιο δημόσιας πολιτικής<sup>44</sup>, αυτό θα μπορούσε αντιστοίχως να σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και να εξετάζονται συνολικά και στο ευρύτερο πλαίσιό τους και οι περιορισμοί που επέρχονται από τη σώρευση περισσότερων μέτρων, πολλώ δε μάλλον εφόσον, όπως οι δημοσιονομικοί σκοποί, έτσι και οι σκοποί κοινωνικής

---

<sup>41</sup> Ο.π., σκέψη 34 (η έμφαση προστέθηκε).

<sup>42</sup> Τόσο για το πρώτο όσο και για το δεύτερο σημείο καταλήγουν σε αντίθετη κρίση, ότι δηλαδή συντρέχει προσβολή του δικαιώματος, οι γνώμες της μειοψηφίας (ό.π., σκέψη 36.Α και σκέψεις 33.Γ και 36.Β και Γ, αντιστοίχως).

<sup>43</sup> Ο.π., σκέψη 35 (η έμφαση προστέθηκε).

<sup>44</sup> Για τη σημασία που έχει ο συγκεκριμένος προσδιορισμός του σκοπού δημοσίου συμφέροντος για το δικαστικό έλεγχο του νομοθετικού περιορισμού πρβλ. Β. Καψάλη, Δημόσιο συμφέρον και έλεγχος συνταγματικότητας στο πλαίσιο της οικονομικής ελευθερίας, ΔτΑ 2008, σ. 511 επ.

προστασίας αποτελούν συνταγματικής περιωπής πτυχή του δημοσίου συμφέροντος και ταυτόχρονα αντικείμενο κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος<sup>45</sup>.

Τις προοπτικές του δικαστικού ελέγχου που υπαινικτικά και υπόρρητα αφήνει να διαφανούν η πλειοψηφία της απόφασης, θέτουν με σαφήνεια οι γνώμες της μειοψηφίας. Από αυτές αξίζει να επισημανθούν ιδίως δύο σημεία. Σύμφωνα με μία γνώμη, «η συνταγματική επιταγή περί ισότητας, και μάλιστα περί ίσης κατανομής των δημοσίων βαρών, δεν αργεί, αλλά παραμένει πάντοτε ισχυρά», ακόμη και υπό τις έκτακτες δημοσιονομικές συνθήκες υπό τις οποίες τελεί η χώρα. Αυτό έχει ως κρίσιμη συνέπεια ότι, «ναι μεν, κατά το συνήθως συμβαίνον, ο έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου γίνεται με βάση τα δεδομένα της ψηφίσεώς του, όμως, εν προκειμένω, που το Μνημόνιο αποτελεί εξαγγελία συνόλου μέτρων τα οποία πρόκειται να ληφθούν, ο έλεγχος της συνταγματικότητας του ν. 3845/2010, με τον οποίο θεσπίζονται ορισμένα από τα μέτρα αυτά, επιτρέπεται να γίνει και ενόψει μέτρων που ελήφθησαν ή δεν ελήφθησαν μεταγενεστέρως, μετά την ψήφισή του»<sup>46</sup>. Με άλλα λόγια, η κανονιστική ιδιαιτερότητα του Μνημονίου, που εξαγγέλλει ένα πλαίσιο μέτρων και συνθέτει ένα ενιαίο κανονιστικό πλέγμα με τους λεγόμενους εφαρμοστικούς νόμους, οι οποίοι εκδίδονται εν συνεχεία προς υλοποίηση των επιμέρους μέτρων, φαίνεται πως έχει επιπτώσεις και όσον αφορά το συγκεκριμένο χαρακτήρα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

Περαιτέρω, σύμφωνα με άλλη γνώμη της μειοψηφίας, «δεν τεκμηριούται με τη δέουσα σαφήνεια και την παράθεση αναλυτικών στοιχείων» ο επικαλούμενος λόγος σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος. «Προς τούτο θα απαιτείτο η σύνταξη ειδικής και συνολικής οικονομικής μελέτης, η οποία όφειλε να καταδείξει ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ επόψεως συνεπειών σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα μέσα»<sup>47</sup>. Συναφής είναι και η γνώμη σύμφωνα με την οποία η υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει αν το προσδοκώμενο οικονομικό αποτέλεσμα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέτρα συνεπάγεται ειδικότερα και ότι «ο νομοθέτης υπεχρεούτο –εν όψει, αφ' ενός μεν, της οικονομικής αυτοτελείας κάθε συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέως έναντι των λοιπών και έναντι του Δημοσίου, αφ' ετέρου δε, των αναλογιστικών δεδομένων αυτού– να εξετάσει επί τη βάσει αναλογιστικών

---

<sup>45</sup> Βλ. ενδεικτικά Άγγ. Στεργίου, Η Κοινωνική Ευρώπη στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕΕργΔ 2011, σ. 1 επ.

<sup>46</sup> ΣτΕ (Ολ.) 668/2012, σκέψη 39.Α (μειοψηφούσα γνώμη του Αντιπροέδρου Φ. Αρναούτογλου, η έμφαση προστέθηκε).

<sup>47</sup> Ο.π., σκέψη 33.Γ (μειοψηφούσα γνώμη της Συμβούλου Μ. Καραμανώφ, η έμφαση προστέθηκε).

μελετών, αν η επιβαλλομένη με τις ανωτέρω ρυθμίσεις κατάργηση ή μείωση των καταβαλλομένων από τον συγκεκριμένο ασφαλιστικό οργανισμό επιδομάτων ήταν αναγκαία για την προστασία του ασφαλιστικού του κεφαλαίου ή αν και σε ποιόν βαθμό οι ρυθμίσεις αυτές είναι αναγκαίες για την περιστολή των δαπανών του Ελληνικού Δημοσίου (έναντι του οποίου, όπως προεξετέθη, έχουν οικονομική αυτοτέλεια οι καθ' έκαστον ασφαλιστικοί οργανισμοί)»<sup>48</sup>. Οι γνώμες αυτές θέτουν το ευρύτερο (και, τελικά, κεντρικό για τις πολιτικές του Μνημονίου) ζήτημα της δίκαιης κατανομής των βαρών για την αντιμετώπιση της κρίσης συνδέοντάς το με την ορθολογική, δηλαδή τεκμηριωμένη με συγκεκριμένα στοιχεία, επιβολή τους.

Από τις παραπάνω ενδεικτικές σκέψεις, όπως βέβαια και από άλλες που διατυπώθηκαν στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 668/2012, διαφαίνεται ότι τα ζητήματα συμβατότητας με το Σύνταγμα και άλλους υπερνομοθετικούς κανόνες πτυχών της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης παραμένουν ανοικτά και θα απασχολήσουν σοβαρά τη νομολογία. Πέραν της δυνατότητας να διαπιστώσει ευθέως την *επί της ουσίας* αντίθεση επιμέρους μέτρων προς το Σύνταγμα ή την ΕΣΔΑ, το Δικαστήριο φαίνεται πως αναδεικνύει και *διαδικαστικού* χαρακτήρα δεσμεύσεις του νομοθέτη, δηλαδή ιδίως την υποχρέωση τεκμηριωμένης με μελέτες και συνθετικής, ενόψει της σωρευτικής επίδρασης τους, αιτιολόγησης των μέτρων που λαμβάνει. Από την άποψη αυτή, ο καταγισμός των αλληπάλλληλων μέτρων, η πληθωριστική νομοθετική παραγωγή, η πολυνομία που τελικά καταλήγει σε κακονομία και η αβεβαιότητα στην εφαρμογή των νομοθετικών αλλαγών<sup>49</sup> είναι βέβαιο ότι αποδυναμώνει σοβαρά τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση.

---

<sup>48</sup> Ο.π., σκέψη 36.Β (μειοψηφούσα γνώμη του Αντιπροέδρου Ν. Σακελλαρίου και των Συμβούλων Ευδ. Γαλανού, Γ. Παπαμεντζελόπουλου, Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιά και Β. Καλαντζή).

<sup>49</sup> Βλ. *Κατρούγκαλου/Μορφακίδη*, ΕΔΚΑ 2011, σ. 657 επ.