

Περιεχόμενα

Εισαγωγή

Α. Οι επιδιώξεις των ασφαλιστικών ρυθμίσεων του ν. 3655/2008.....	15
Β. Ποιοι παράγοντες περιορίζουν την ελευθερία του νομοθέτη για μεταρρυθμίσεις	27
Γ. Ζητήματα νομιμότητας και οι «επτά πηλές»	37

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

I. Κοινωνική προστασία και ασφάλιση

Α) Έννοια και στόχοι της κοινωνικής ασφάλισης	53
Β) Η γένεση και εξέλιξη των ασφαλιστικών συστημάτων	55
Γ) Σύγκρουση φιλελεύθερων και σοσιαλιστικών αντιλήψεων	57
Δ) Θεσμοθέτηση και βασικές τάσεις των ασφαλιστικών συστημάτων	59
Ε) Οργάνωση-διοίκηση και χρηματοδότηση των ασφαλιστικών συστημάτων.....	64
ΣΤ) Κοινωνική ασφάλιση και δημογραφικό	67

II. Συνοπτική αναφορά στην ιστορική εξέλιξη του ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα

Α) Γενικές σκέψεις	69
Β) Κριτικές απόψεις για την ιστορική εξέλιξη των συστημάτων	72
Γ) Ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις (1982-2008).....	75

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

III. Αρχές και πολιτικές για την ασφαλιστική «μεταρρύθμιση» του ν. 3655/2008

Α) Αρχές και στόχοι	83
Β) Στρατηγικές φορέων και κομμάτων	87
Γ) Θέσεις φορέων και κομμάτων	90
ΕΣΕΕ	91
ΓΣΕΒΕΕ.....	92
ΓΣΕΕ.....	95
ΑΔΕΔΥ	97
ΟΤΟΕ.....	99

ΔΣΑ	102
ΠΟΠΟΚΑ.....	105
ΤΕΕ	109
ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ.....	113
ΣΕΒ	116
Σχόλια και θέσεις του ΠΑΣΟΚ	123
Σχόλια και θέσεις του ΚΚΕ.....	127
Οι θέσεις του ΣΥΡΙΖΑ	128
Σχόλια και θέσεις του ΛΑΟΣ	130

IV. Τα νέα ασφαλιστικά ταμεία, τα δικαιώματα των εργαζομένων και οι νέες ρυθμίσεις του ν. 3655/2008 (άρθρο προς άρθρο)

A) Το νέο ασφαλιστικό τοπίο: υποχρεωτική ένταξη και ενοποίηση

των ταμείων (ν. 3655/2008 άρθρα 1-139).....	135
1. Εντάξεις στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ των ειδικών ταμείων ΔΕΚΟ (άρθρα 1-6)	136
2. Εντάξεις στον ΟΑΕΕ νέων ταμείων (ΤΑΝΠΥ-Ξενοδόχοι-ΤΑΠΕΑΜ, άρθρα 7-24)	146
3. Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Αυτοαπασχολούμενων (ΕΤΑΑ νομικοί, γιατροί, μηχανικοί, άρθρα 25-38)	148
4. Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού ΜΜΕ (ΕΤΑΠ ΜΜΕ, άρθρα 39-51)	151
5. Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών (ΕΤΕΑΜ, άρθρα 52-57)	152
6. Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Ιδιωτικού Τομέα (ΤΣΑΙΤ, άρθρα 58-69)	153
7. Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΤΑΥΤΕΚΩ, άρθρα 70-83)	155
8. Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ, άρθρα 84-93)	157
9. Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Προνοίας Απασχολούμενων στα Σώματα Ασφαλείας (ΤΕΑΠΑΣΑ, άρθρα 94-103)	158
10. Ταμείο Προνοίας Ιδιωτικού Τομέα (ΤΑΠΙΤ, άρθρα 104-114)	159
11. Ταμείο Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΠΔΥ, άρθρα 115-124)	161
12. Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου (ΟΠΑΔ, άρθρα 125-131)	162

Μέρος Β'

Β) Ασφαλιστικές ρυθμίσεις και περιορισμοί των ασφαλιστικών δικαιωμάτων (άρθρα 140-154 ν. 3655/2008)	165
--	-----

1. Λίγο φως δικαιοσύνης για την οικογένεια και τη μητρότητα (άρθρα 140-154 ν. 3655/2008)	165
2. Ειδικά όρια ηλικίας συνταξιοδότησης - η «προκρούστεια κλίνη» (άρθρα 143-145)	169
3. Περικοπές επικουρικών συντάξεων-παροχών υγείας και το μοίρασμα της φτώχειας (άρθρα 146-148)	176
4. Ταμείο Αλληλεγγύης: να ξαναμοιράσουμε τη φτώχεια (άρθρα 149-150)	180
5. Το «καρκίνωμα» της εισφοροδιαφυγής (άρθρο 151)	188
6. Υπό περιορισμό οι αναπηρικές συντάξεις (άρθρο 152)	190
7. Για πολλοστή φορά θεσμοθετείται ο Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) (άρθρο 153).....	190

Επίλογος

V. Οι νέες προκλήσεις από το μέλλον για τη γενιά των 700 ευρώ	193
---	-----

Παράρτημα

Ποιους, Πόσο και Πώς καλύπτουν τους ασφαλισμένους τα πέντε (5+1)

Ασφαλιστικά Ταμεία και Οργανισμοί κύριας ασφάλισης

(ΙΚΑ, ΟΓΑ, ΟΑΕΕ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, ΕΤΑΑ, ΔΗΜΟΣΙΟ)	195
---	-----

Βιβλιογραφία	217
--------------------	-----

Συγγραφικό έργο του ιδίου και σχετική αρθρογραφία	223
---	-----

Α. Οι επιδιώξεις των ασφαλιστικών ρυθμίσεων του ν. 3655/2008

Σε μια εμπνευσμένη εισηγητική έκθεση το 1945, ο Γάλλος νομοθέτης αναφέρει, μεταξύ άλλων, για τους σκοπούς της κοινωνικής ασφάλισης: «Η κοινωνική ασφάλιση είναι η εγγύηση που δίνεται στον κάθε πολίτη ότι σε όλες τις καταστάσεις αυτός θα διαθέτει τα αναγκαία μέσα για να διασφαλίσει την ύπαρξή του και αυτή της οικογένειάς του μέσα σε δυσμενείς συνθήκες. Η δικαιολογητική βάση βρίσκεται στη στοιχειώδη φροντίδα της κοινωνικής δικαιοσύνης. Η αρχή αυτή ανταποκρίνεται στην ανησυχία των εργαζομένων να ξεπεράσουν την ανασφάλεια για το αύριο. Να ξεπεράσουν αυτή τη δικαιολογημένη αβεβαιότητα, η οποία δημιουργεί ένα αίσθημα κατωτερότητας και το οποίο είναι η πραγματική και ουσιαστική βάση της διάκρισης των τάξεων μεταξύ αυτών που κατέχουν και είναι σίγουροι για τον εαυτό τους και το μέλλον τους και των εργαζομένων πάνω στους οποίους βαρύνει κάθε στιγμή η απειλή της αθλιότητας»¹. Στο επίκεντρο αυτής της θεσμικής παρέμβασης βρίσκεται ο εργαζόμενος πολίτης και το χρέος του κράτους να διασφαλίσει **στον καθένα το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, με απώτερο σκοπό να τον απελευθερώσει από την αβεβαιότητα και την απειλή να περιέλθει σε κατάσταση φτώχειας και περιθωριοποίησης.**

Το 1941, ο William Beveridge κλήθηκε από την αγγλική κυβέρνηση να προεδρεύσει σε μια επιτροπή η οποία θα εξέταζε συνοδικά το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Από την πρώτη στιγμή, ο Beveridge δήλωσε: «Η κοινωνική ασφάλιση θα είναι το κύριο θέμα της ζωής του έθνους μας». Ξεκινάμε από την απλή ιδέα ότι σε κάθε πρόβλημα υπάρχει λύση και έτσι θα πρέπει να αντιμετωπισθεί και το ζήτημα της κοινωνικής ασφάλισης. Το έργο του Beveridge επηρεάστηκε από τη σκέψη του Ρούσβελτ (μετά τη μεγάλη οικονομική κρίση του 1929) και τη θέλησή του «να ελευθερώσει τον άνθρωπο από την ανάγκη» και από την οικονομική σκέψη του Κέινς «για μια δικαιότερη αναδιανομή του πλούτου». Τα ζητήματα αυτά με την πρωτοφανή χρηματιστηριακή κρίση που ζούμε είναι όσο ποτέ άλλοτε επίκαιρα. Ο Beveridge διακηρύσσει ότι «ο πρώτος στόχος μας πρέπει να είναι η διασφάλιση της πλήρους απασχόλησης»². Οι δύο αυτές προσεγγίσεις έχουν ως κυρίαρχους και πρωταρχικούς σκοπούς της κοινωνικής ασφάλισης την αξιοπρέπεια του ανθρώπου και την απελευθέρωση των εργαζομένων από την ανασφάλεια και την προστασία τους από τους επαγγελματικούς και κοινωνικούς κινδύνους, καθώς και την οικονομική και κοινωνική ένταξή τους.

1. M. Babel, *Droit de la sécurité sociale*, Ellipses, 2007.

2. J.-J. Dupeyroux: «Droit de la sécurité sociale», Dalloz, 2001. – «Το νέο ασφαλιστικό τοπίο, ν. 3655/2008», Ε. Εργ. Δ., τεύχ. 18 (1618), 15 Σεπτ. 2008.

Οι σκοποί αυτοί, αν τους αναζητήσει κανείς, δεν υπάρχουν στην εισηγητική έκθεση του ν. 3655/2008 ή στις ρυθμίσεις του. Η δικαιολογητική βάση του νόμου είναι η αντιμετώπιση των ελλείψεων των ασφαλιστικών ταμείων. Με τρόπο εμπειρικό, κατηγορηματικό και κυρίως «κινδυνολόγο» (για χρεοκοπία των ταμείων), χωρίς αναλογιστικές μελέτες, χωρίς προγραμματισμό και διάταξη σε βιώσιμα και μη ταμεία, χωρίς διάλογο με την κοινωνία, με τις επαγγελματικές τάξεις αντίθετες, η κυβέρνηση ψήφισε οριακά το ν. 3655/2008. Με τις νέες ρυθμίσεις φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει τη βιωσιμότητα του συστήματος διαμέσου της αναγκαστικής ένταξης και ενοποίησης των ταμείων, καθώς και του περιορισμού των ασφαλιστικών δικαιωμάτων και των παροχών (τόσο στους παλαιούς, ιδιαίτερα όμως) στους νέους ασφαλισμένους και σε άλλες ειδικές κατηγορίες εργαζομένων (γυναίκες, εργαζόμενοι στην κατηγορία βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα κ.ά.).

Η λογική και η γενικότερη φιλοσοφία των νέων ασφαλιστικών ρυθμίσεων είναι να προβάλουμε τα «οικονομικά ελλείμματα» (χωρίς να αντιμετωπίζουμε τις γενεσιουργούς αιτίες) και να μην προσμετράμε τα «κοινωνικά ελλείμματα», το ανθρώπινο κεφάλαιο αυτής της χώρας. Με αυτές τις αντιλήψεις η οικονομική πολιτική παίρνει ουσιαστικά διαζύγιο από την κοινωνική πολιτική. Η επιλογή αυτής της λογικής (όσο και αν διανθίζεται με τις αρχές της δικαιοσύνης, της αλληλεγγύης κ.ά.) συμβαδίζει πλήρως με το ευρωπαϊκό πνεύμα των συντηρητικών κυβερνήσεων **για περιορισμό των δημοσίων δαπανών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης**. Πρόκειται για μια καθαρά λογιστική προσέγγιση και μάλιστα στο πόδι, αφού δεν έχουν υπάρξει αναλογιστικές μελέτες με βάση τις οποίες θα γινόταν μια προγραμματισμένη και αποτελεσματική ενοποίηση. Το αξιακό ανθρωπιστικό πνεύμα και οι αρχές της κοινωνικής ασφάλισης δεν φαίνεται να αγγίζουν τη φιλοσοφία του ν. 3655/2008³. Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια να έχει ο κάθε πολίτης τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει τα στοιχειώδη, τα απαραίτητα για τη διαβίωσή του, καθώς και της οικογένειάς του φαίνεται ότι δεν συγκίνησαν το νομο-

3. Παρά τις φιλότιμες προσπάθειες της Υπουργού Απασχόλησης να μας πείσει, η πραγματικότητα δεν αλλιάζει: βλ. ΕΔΚΑ, τόμ. ΜΙ 2008, Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση-κυβερνητική πρόταση, όπου η υπουργός μεταξύ άλλων αναφέρει για τη φιλοσοφία του ν. 3655/2008 τα εξής: «Οι κεντρικές επιλογές: Βιωσιμότητα – Δικαιοσύνη – Λειτουργικότητα Λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των παραμέτρων που προκύπτουν από τη διεθνή και εθνική εμπειρία και νομολογία και τις αναλογιστικές μελέτες, το μεταρρυθμιστικό σχέδιο μετουσιώνεται σε νόμο, με τρόπο ώστε: α) Να περιγράψει με λεπτομέρεια την αναδιάρθρωση που εγγυάται καλύτερα αποτελέσματα για όλους τους ασφαλιστικούς φορείς, β) Να ενισχύσει τη συνοχή και την αλληλεγγύη της κοινωνίας, διορθώνοντας αδικίες και αντιμετωπίζοντας στρεβλώσεις που λειτουργούν τελικά σε βάρος του συνόλου των ασφαλισμένων, γ) Να μην αιφνιδιάσει: Ικανός μεταβατικός χρόνος για την εφαρμογή των περισσότερων αλλαγών, οι οποίες δεν αφορούν όσους κατοχυρώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέχρι το 2013 και δ) Να εξασφαλίσει τη λειτουργία στην πράξη, από την επόμενη κιόλας ημέρα, ώστε να αναδειχθούν άμεσα οι δυνατότητες του σχεδίου και να εγγυηθεί τη βιωσιμότητα του Ασφαλιστικού Συστήματος».

θέτη στην προκειμένη περίπτωση. Το φιλελεύθερο πνεύμα έχει μια απλή οικονομική εξήγηση: Το δημόσιο στις χώρες της ΕΕ για κοινωνικές δαπάνες επιβαρύνεται με 25% του ΑΕΠ, ενώ στις ΗΠΑ γύρω στο 15%⁴. Με κριτήριο και σημαία τον ανταγωνισμό και την ανάπτυξη (διότι απασχόληση δεν φαίνεται στον ορίζοντα), οι κατευθύνσεις του ευρωπαϊκού διευθυντηρίου είναι σαφείς: για να μη χάσει η ΕΕ τον ανταγωνισμό στο πεδίο της οικονομίας πρέπει άμεσα να μειωθεί το κόστος της εργασίας, να γίνει πιο φθηνή η υπερεργασία και να συρρικνωθούν οι δημόσιες δαπάνες, με περιορισμό των δικαιωμάτων των πολιτών στο χώρο της κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης. Αποφεύγει, βέβαια, το ευρωπαϊκό διευθυντήριο να εξηγήσει γιατί οι οικονομίες των σκανδιναβικών χωρών (Δανία, Νορβηγία, Σουηδία), που δαπανούν το 27% του ΑΕΠ σε κοινωνικές δαπάνες, βρίσκονται στα υψηλότερα επίπεδα. Είναι γνωστό ότι η περιοριστική, φιλελεύθερη, συντηρητική πολιτική έχει ξεκινήσει προ πολλού στην ΕΕ, από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980. **Από αυτή την περίοδο, το σύστημα κοινωνικής προστασίας και ασφάλειας παραμένει στάσιμο ή οπισθοχωρεί γοργά.** Το ξήλωμα του κοινωνικού κράτους ξεκίνησε με περιορισμό των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων των εργαζομένων. Η ανατροπή του εργασιακού μοντέλου της πλήρους απασχόλησης και της συρρίκνωσης των δημοσίων αγαθών είναι πλέον γεγονός. Η αγορά εισέβαλε βιαίως στη σφαίρα των κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών. Η πραγματικότητα (ως αδιάψευστος μάρτυρας) επιβεβαιώνει ότι τα τελευταία είκοσι πέντε χρόνια η υγεία, η ανεύρεση εργασίας, η εκπαίδευση, η ασφάλιση κ.ά. πέρασαν σε μεγάλα ποσοστά στα χέρια ιδιωτικών συμφερόντων. Η υποβάθμιση της αξίας της εργασίας και οι εκπτώσεις στα δικαιώματα ήταν το πρώτο βήμα για να ακολουθήσουν οι περιοριστικές πολιτικές στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης⁵.

4. Γ. Κουκιάδης, «Η Κοινωνική Ευρώπη», εκδ. Παρατηρητής, 2000. Λ. Αποστολίδης, «Μεταρρυθμίσεις της Κοινωνικής Πολιτικής. Δέκα σημεία Συμφωνίας», *Το Βήμα* της Κυρ. (Μάρτ. 2001), «Ασφαλιστικό-Μεταρρύθμιση», *Ελευθεροτυπία* (Απρ. 2001), «Ασφαλιστικό: Η μάχη που θα κρίνει τον πόλεμο», *Νέα* (Απρ. 2001) κ.ά. Επίσης Γ. Προβόπουλος, «Σχεδιάζοντας την ασφαλιστική μεταρρύθμιση», *Το Βήμα*, 9/10/2007. Ευ. Βενιζέλος, «Προτάσεις για το ασφαλιστικό», 17/10/2007.

5. Υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία και αρθρογραφία για την κρίση του κοινωνικού κράτους, για την κατάρρευση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Ενδεικτικά: Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, *Μεταρρυθμίσεις: Το ολοκαύτωμα των εργαζομένων στην Ευρώπη*, εκδ. Λιβάνη, 2007. Α. Μητρόπουλος, *Το τέλος του κοινωνικού κράτους*, εκδ. Λιβάνη, 2008. Θ. Σαμαρόπουλος-Ν. Μαραβέλλιας, «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα: οικονομία, κοινωνία, πολιτικές», 2006. Θ. Σακελλαρόπουλος, *Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους*, εκδ. Κριτική, 1999. Γ. Ρωμανιάς, *Μύθοι για το Ασφαλιστικό*, 2007. Δ. Στρατήλης, *Οι εργασιακές σχέσεις στη δύνη του νεοφιλελεύθερου Τυφώνα*, Ελληνικά Γράμματα, 2005. Τραυλός-Τζαννετάτος, *Το εργασιακό κίνημα σε κρίσιμη καμπή*, εκδ. Οδυσσεάς, 1990. Μπ. Τρευτίν, *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και η πλήρης απασχόληση*, Ελληνικά Γράμματα, 2000. Ξ. Κοντιάδη, *Δημοκρατία, Κοινωνικό Κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα*, εκδ. Παπαζήση, 2006. Λ. Αποστολίδης, *Η αριστερά, η Δημοκρατία και η Κοινωνική Ευρώπη*, εκδ. Ελληνικά

Η συντηρητική κυβέρνηση της χώρας μας, με την ανάληψη της εξουσίας το 2004 έσπευσε να υλοποιήσει το κυρίαρχο συντηρητικό πνεύμα της ΕΕ και τις επιδιώξεις του κεφαλαίου στο χώρο των εργασιακών σχέσεων και με το ν. 3655/2008 στις κοινωνικές ασφαλίσεις. Αύξησε το χρόνο εργασίας σε σαρανταοκτώωρο από το σαραντάωρο εβδομαδιαίως. Ταυτόχρονα μείωσε σοβαρά το κόστος εργασίας. Το αποτέλεσμα ήταν να δουλεύει κάποιος περισσότερο και να πληρώνεται λιγότερο. Το επόμενο βήμα υπήρξε η υποβάθμιση των εργασιακών σχέσεων στις ΔΕΚΟ. Η δικαιολογητική βάση της νομοθετικής παρέμβασης ήταν απλή και ενδεικτική: «κακώς οι εργαζόμενοι στις ΔΕΚΟ έχουν καλύτερους όρους εργασίας από τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα, γι' αυτό πρέπει να τους εξισώσουμε προς τα κάτω!!!» Οι νέες ρυθμίσεις χώρισαν τους εργαζόμενους, τόσο εργασιακά όσο και ασφαλιστικά, σε «παλιός» και «νέας» κοπής⁶. Οι φιλελεύθερες παρεμβάσεις στο «συντελεστή εργασία» φαίνεται ότι δεν έχουν τελειώσει για το κεφάλαιο και το ευρωπαϊκό διευθυντήριο. Άνοιξε η συζήτηση για τον «επιτρε-

Γράμματα 1998, «Συνδικάτα και σοσιαλιστικός μετασχηματισμός», 1985, «Εργατικοί αγώνες-νέο κοινωνικό σχέδιο», 1996. Θ. Πάγκαλος, *Εφήμερος Προφήτης*, εκδ. Λιβάνη, 2005. Γ. Τράντας «Το πρόβλημα του "κοινωνικού ντάμπινγκ" και το ευρωπαϊκό κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο», ΕΔΚΑ, τόμ. ΜΑ΄ 1999, «Οι νέες προκλήσεις για τη θεσμική κάλυψη των ανέργων στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης», ΕΔΚΑ, τεύχ. 12/540, 2003. Ο κοινωνικός διάλογος σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και το «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο», του Γ. Σ.-Π. Κατρούγκαλου, Επ. Καθηγητή Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου*, τόμ. 65, τεύχ. 15.

6. Λ. Αποστολίδης, «Το μέλλον της εργασίας», *Το Βήμα* Ιούλιος 2005, μεταξύ άλλων: «Η εξυγίανση των δημοσίων οργανισμών –ΔΕΚΟ και τραπεζών– με τις μεταρρυθμίσεις ή "απορρυθμίσεις", που ρίχνουν το βάρος του κόστους στην εργασία και το κοινωνικό σύνολο, δεν μπορεί να είναι αποδεκτή χωρίς αντιδράσεις από τους εργαζόμενους και τους φορολογούμενους πολίτες. Είναι ενδεικτικές οι δημοσκοπήσεις που σε ποσοστό 70% απορρίπτουν τις λεγόμενες μεταρρυθμίσεις της κυβέρνησης σχετικά με το ωράριο και το εργασιακό». Του ιδίου, δημοσίευση άρθρου για τις αλληλαγές στις ΔΕΚΟ, Παρατηρήσεις-Θέσεις σχετικά με το σχέδιο νόμου «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ)», μεταξύ άλλων αναφέρονται: «Ι. Οι τίτλοι των εφημερίδων είναι χαρακτηριστικοί για το πώς υποδέχθηκαν το νέο νομοσχέδιο για τις ΔΕΚΟ οι εργαζόμενοι, οι πολίτες, τα κόμματα και οι φορείς: "Μεταρρύθμιση" με παλαιά συνταγή. Το νομοσχέδιο για τις ΔΕΚΟ "τιμωρεί" παλιούς και νέους εργαζόμενους (Νέα, 30/11/2005). "Συνδικάτα: Μείωση αποδοχών, ελευθέρωση απολύσεων" και "Επιστροφή στον Μεσαίωνα" (*Ελευθεροτυπία*). "Ριζικές αλληλαγές για το καθεστώς νεοπροσλαμβανομένων στις ΔΕΚΟ. Αντίστοιχες με τον ιδιωτικό τομέα οι συμβάσεις εργασίας για τις μη εισηγμένες. Ισχυρός έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομίας" (*Καθημερινή*). "Με νόμο θα καταργούν συλλογικές συμβάσεις – Στον αέρα η μονιμότητα και μικρότερες αμοιβές–το Υπουργείο Οικονομικών μπορεί να αλληλαζεί τις εργασιακές σχέσεις αν δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ διοίκησης και υπαλλήλων" (*Εθνος*). "ΓΣΣΕ: αντισυνταγματικό έκτρωμα το νομοσχέδιο. Ποιους θα πηλήσουν οι αλληλαγές: Ανεξέλεγκτες προσλήψεις και απολύσεις στις ΔΕΚΟ και μείωση των μισθών των εργαζομένων. – Διαχωρισμός των εργαζομένων σε παλαιούς και νέους. – Κατάργηση των θεσμικών πλαισίων των συλλογικών συμβάσεων και των αποτελεσμάτων τους" κ.λπ.».

πτό» χρόνο εργασίας μέχρι και τις 65-70 ώρες απασχόλησης εβδομαδιαίως⁷. Έχουν ξεκινήσει οι πολιτικές συζητήσεις «Συντονισμού» των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στην ΕΕ και προχωράμε⁸.

Η κυβέρνηση ολοκληρώνοντας τις νομοθετικές παρεμβάσεις σε μια πρώτη φάση στον τομέα της εργασίας (διότι αναμένονται και άλλες παρεμβάσεις σχετικά με την αποδυνάμωση των κλαδικών σ.σ. εργασίας, το δικαίωμα της απεργίας κ.ά.) **προχώρησε με συνοπτικές διαδικασίες, χωρίς διάλογο και συναίνεση από τους φορείς και τις επαγγελματικές τάξεις, στη θεσμοθέτηση του νέου ασφαλιστικού ν. 3655/2008**. Όπως αντιμετώπισε το συντελεστή «εργασία», κατά τον ίδιο τρόπο η κυβέρνηση αντιμετωπίζει θεσμικά σήμερα το θεσμό «Κοινωνική ασφάλιση». Βασικές επιδιώξεις (ομοιοποιημένες ή ανομοιογύστες) του ν. 3655/2008 είναι:

Πρώτον, να αλληλέξει ο χαρακτήρας της κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης, έτσι ώστε από την εξέλιξη και διεύρυνση των κοινωνικών κατακτήσεων, να προσαρμοστούμε σε μια νέα κατάσταση πραγμάτων περιορισμού των ασφαλιστικών δικαιωμάτων και να ανοίξει ο δρόμος για την ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης.

Δεύτερον, να επαναφέρει τα φιλελεύθερα δόγματα, τις αξίες και τις αντιλήψεις ότι η

7. Λ. Αποστολίδης, «Το κοινωνικό κεφάλαιο σε εκπτώσεις», *Ελευθεροτυπία*, 12.6.2008: «Κάποτε χύθηκε στο Σικάγο αίμα για το 8ωρο. Από τα τέλη του 19ου μέχρι το μέσο του 20ού αιώνα, η εργατική τάξη κατάκτησε δικαιώματα και ελευθερίες. Η αξία της εργασίας αναγνωρίστηκε σε διεθνή κείμενα, συντάγματα και νομοθεσίες. Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση ήταν η μεγάλη κατάκτηση του κάθε πολίτη για αναγνώριση και προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας στις σύγχρονες κοινωνίες. Η προστασία και η προαγωγή του κοινωνικού κεφαλαίου ήταν πρωταρχικό μέλημα της κοινωνίας. Ιδιαίτερα στον ευρωπαϊκό χώρο, στη βάση αυτής της αρχής, της προστασίας του κοινωνικού κεφαλαίου οικοδομήθηκε το “κοινωνικό μοντέλο”. Δυστυχώς τα τελευταία χρόνια το κοινωνικό κεφάλαιο βρίσκεται σε περίοδο συνεχών εκπτώσεων. Εκπτώσεις στο κόστος της εργασίας, για να κερδίζει η αγορά. Εκπτώσεις στην κοινωνική ασφάλιση από τους κοινωνικούς και επαγγελματικούς κινδύνους για να μειωθούν οι κοινωνικές δαπάνες. Εκπτώσεις στο “μοντέλο” εργασίας της πλήρους απασχόλησης διότι η μόδα (το κέρδος) του κεφαλαίου απαιτεί ευελιξία στις εργασιακές σχέσεις. Απαιτεί flexicurity. Εκπτώσεις στο χρόνο εργασίας. Γυρίζουμε λίγο πιο πίσω από το 19ο αιώνα. Τότε κατέκτησαν οι εργαζόμενοι το οκτάωρο και τις 48 ώρες εβδομαδιαίως. Σήμερα γιορτάζουν οι Ευρωπαίοι κυβερνήτες, διότι, όπως μάθαμε, το Συμβούλιο των αρμοδίων Υπουργών είναι περήφανο που οι εργαζόμενοι θα μπορούν να δουλεύουν 65-70 ώρες εβδομαδιαίως. Οι εργαζόμενοι στην ΕΕ σέρνουν το χορό του Ζαλόγγου. Αυτές όμως δεν είναι εκπτώσεις. Είναι ωσάν το μαγαζί να κτύπησε διάλυση! Το κοινωνικό κράτος καταρρέει. Η αριστερά ακόμη φαίνεται δεν έχει καταφέρει να επικοινωνήσει με την κοινωνία. Κάτι όμως πρέπει άμεσα να γίνει διότι το ξέσπασμα και η εξέγερση της κοινωνίας θα είναι με αιτία».

8. Πρβλ. Θ. Σακελλαρόπουλος, «Συμμετοχικές διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό μοντέλο: Η ανοικτή μέθοδος Συντονισμού», ΙΣΤΑΜΕ 2004. Α. Μητρόπουλος, *Το τέλος του κοινωνικού κράτους*, Α. Λιβάνη, 2008.

ανάπτυξη και η προστασία κάθε πολίτη από τους κοινωνικούς κινδύνους είναι υπόθεση ατομικών προσπαθειών και το «κράτος πρόνοιας και αλληλεγγύης» να περιορισθεί στην εξυπηρέτηση των στοιχειωδών αναγκών (φιλανθρωπικού χαρακτήρα) των πολιτών⁹.

Συνεπώς, όλο και περισσότερο θα γίνεται φανερό η σύγκρουση των «ατομιστικών» αντιλήψεων έναντι της συλλογικής ευθύνης της κοινωνίας για αλληλεγγύη προς όλα τα μέλη της.

Οι ρυθμίσεις του ν. 3655/2008 έχουν περάσει σε περίοδο εκπτώσεων για τις συντάξεις και για άλλες ασφαλιστικές παροχές. Όσοι βρίσκονται στα «ρετιρέ»¹⁰ να κατέβουν στα χαμηλά «πατώματα», ίσα που κάποιος να «φτωχοσυντηρείται» και να μην εξεγείρεται. Όσοι βέβαια θέλουν να έχουν αξιοπρεπείς συντάξεις πρέπει να οδηγηθούν στην ατομική-προσωπική αποταμίευση, στα επαγγελματικά ταμεία και στα ασφαλιστικά πακέτα των μεγάλων ασφαλιστικών εταιρειών. Αυτό, όμως, εκ των πραγμάτων θα οδηγήσει σε νέες ανισότητες και κατηγοριοποιήσεις στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης.

Αυτό στην πράξη σημαίνει αποδόμηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου που είχε ως κεντρικό στόχο να απελευθερώσει σε μεγάλο βαθμό τους πολίτες από την αβεβαιότητα, την ανασφάλεια της επιβίωσής τους, καθώς και της οικογένειας, όταν κάποιο ατύχημα, ασθένεια, ανεργία κ.ά. συμβεί στη ζωή τους.

Τρίτον, οι νέες ασφαλιστικές ρυθμίσεις ενσωματώνουν τις οδηγίες των διεθνών οργανισμών και κέντρων (ΟΑΣΑ, ΕΕ, ΔΤ κ.ά.) που στοχεύουν κυρίως στην εξυπηρέτηση των αναγκών της οικονομίας, του κεφαλαίου, περιορίζοντας τις κοινωνικές δαπάνες των κρατών και τα κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα των ασφαλισμένων. Αυτό στην πράξη σημαίνει μια τεράστια ανακατανομή του εθνικού πλούτου σε βάρος των λαϊκών τάξεων, ασφαλισμένων και συνταξιούχων¹¹.

9. Λ. Αποστολίδης, «Κοινωνικό κεφάλαιο και διαρθρωτικές αλλαγές», *Το Βήμα*, 24 Ιουλίου 1998. Α. Στεργίου, «Η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης ως κρίση του δημοσίου χαρακτήρα της». Η συρρίκνωση της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι παρά μία έμμεση μορφή ιδιωτικοποίησής της, ΕΔΚΑ, τεύχ. 10/ 574, 2006.

10. Με τη λέξη «ρετιρέ» χαρακτηρίζονται οι συνταξιούχοι των ειδικών Ταμείων ΔΕΚΟ, οι δημοσιογράφοι, οι επιστήμονες! Λησμονούν, όμως, οι κυβερνώντες να πουν όλη την αλήθεια, ότι αυτά τα «ρετιρέ» σε σύγκριση με τους Ευρωπαίους συναδέλφους βρίσκονται με εισόδημα μειωμένο της τάξης 30%-40% με το ίδιο ή και ακριβότερο κόστος ζωής. Πρβλ. Λ. Αποστολίδης, «Σύγκλιση ή απόκλιση με την ΕΕ των 15», *Το Βήμα*, 22 Ιουλίου 2005.

11. Λ. Αποστολίδης, «Η Ευρώπη του ευρώ και το κοινωνικό συμβόλαιο», *Κυρ. Ελευθεροτυπία*, 20 Δεκ 1998. Η Ανώτατη Γενική Συνομοσπονδία Συνταξιούχων Ελλάδος (ΑΓΣΣΕ), που ιδρύθηκε το 2006, προσπαθεί να ενοποιήσει και να δυναμώσει το συνταξιοχικό κίνημα, αλλά δυστυχώς η Πολιτεία και οι κεντρικοί θεσμικοί παράγοντες, όπως και τα ΜΜΕ, δεν έχουν ακόμη αναγνωρίσει τη συμβολή τους καθώς και το ρόλο τους στα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά δρώμενα της χώρας μας. Αυτή η πολυπληθής κοινωνική κατηγορία συνταξιούχων και ηλικιωμένων που ξεπερνά τα 2.250.000 ανθρώπους είναι μια πολύτιμη δεξαμενή γνώσης, εμπειρίας για την κοινωνική και οικονομική πρό-

Από τις διατάξεις του ν. 3655/2008 είναι ξεκάθαρο ότι το κράτος περιορίζει το κόστος της χρηματοδότησης στον τομέα των κοινωνικών δαπανών για δημοσιονομικούς λόγους και «απομυζά» το 10% των (κοινωνικών) πόρων των ασφαλιστικών ταμείων για τη δημιουργία Ταμείου Αλληλεγγύης. Δηλαδή δημιουργεί ένα νέο θεσμό ΛΑΦΚΑ, κάνοντας στην ουσία αναδιανομή της φτώχειας. Όποια από τα ασφαλιστικά ταμεία είναι βιώσιμα θα χρηματοδοτήσουν τα μη βιώσιμα. Εδώ όμως, κατά τη λαϊκή ρήση, φαίνεται το κράτος να προσπαθεί να «αγιάσει με ξένα κόλληβα».

Τέταρτον, δημιουργεί ένα νέο οργανωτικό-γραφειοκρατικό σύστημα διοίκησης και λειτουργίας, στο οποίο οι εξουσιοδοτικές διατάξεις του ν. 3655/2008 προς τους αρμόδιους υπουργούς δίνουν τη δυνατότητα στους εκάστοτε κυβερνώντες να «φτιάξουν και να ράψουν τα κοστούμια» για τους νέους κανονισμούς υγείας, πρόνοιας, επικουρικής σύνταξης κ.ά. στα συντηρητικά και βιώσιμα γι' αυτούς μέτρα.

Πέμπτον, η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των τομέων είναι προσχηματική και έωλη, αφού δεν υπάρχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες στις Διοικούσες Επιτροπές των Τομέων και είναι σχεδόν σίγουρο ότι τα περιουσιακά στοιχεία ενός υγιούς κλάδου θα καλύπτουν τα ελλείμματα άλλου ταμείου ή κλάδου για να μην επιβαρύνεται το κράτος. Τα οικονομικά βάρη των μεταρρυθμίσεων τα πληρώνουν οι ίδιοι οι ασφαλισμένοι.

Για να «ουδετεροποιηθούν», να «μαλακώσουν» οι αντιδράσεις της κοινωνίας, των επαγγελματιών τάξεων και των συνδικάτων, ο νομοθέτης «εφεύρε» και πρόβαλλε δύο λήξεις-κλειδιά: τη «διοικητική αυτοτέλεια» και την «περιουσιακή αυτοτέλεια» των εντασσόμενων ταμείων. Αφού λοιπόν ο ν. 3655/2008 δημιουργεί «αυτοτελείς τομείς» για τα εντασσόμενα ειδικά ταμεία ή τα ταμεία των επιστημόνων, δημοσιογράφων κ.ά., κατά τη λογική της κυβέρνησης «κακώς αντιδρούν» οι εργαζόμενοι και οι πολίτες διότι: «Δεν άλλαξε τίποτε σοβαρό και δεν θίγονται τα δικαιώματά τους», διατηρούν την

οδο του τόπου μας και δεν είναι το «βαρίδι» στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Για την ιστορία, αξίζει να γίνει αναφορά στις οργανώσεις και τα στελέχη που έπειτα από πολλές προσπάθειες, οργάνωσαν, το Νοέμβριο του 2006, το πρώτο ιδρυτικό συνέδριο της ΑΓΣΣΕ, με την παρουσία του προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας Κároλου Παπούλια (τα ιδρυτικά μέλη της ΑΓΣΣΕ ήταν: Γκίκας Νικήτας, Κουρνιώτης Αντώνιος, Τριανταφυλλίδης Θανάσης, Νιάρχος Γεώργιος, Ζιώγας Δημοσθένης, Αρνής Γεώργιος, Δαλάκας Χρήστος, Πηλιάκος Ιγνάτιος, Μυλωνάς Γεώργιος, Μυλωνάς Ιωάννης, Φωτόπουλος Εμμανουήλ, Ρουσιιάς Ευθύμιος, Γεωργίου Δημήτριος, Βούλγαρης Γεώργιος, Γεωργούλας Νικόλαος, Πάντος Γεώργιος, Παναγιωτίδης Κοσμάς, Χαριτόπουλος Γεώργιος, Τζανετάκης Κοσμάς, Ταταράκης Θεοχάρης, Γκούμας Παράσχος, Ευσταθίου Ηρακλής, Σαββίδης Χρήστος, κ.ά. Οι οργανώσεις που πρωτοστάτησαν ήταν από τους χώρους ΔΕΗ, ΟΤΕ, Τράπεζες, ΟΣΕ, κίνηση – ΗΣΑΠ, Πετρέλαιο, ΙΚΑ, ΟΑ, και με τη θερμή υποστήριξη της ΓΣΕΕ και της ΑΔΕΔΥ). Ήταν για μένα ξεχωριστή τιμή να συνδιαμορφώσω με τις οργανώσεις αυτές ως νομικός σύμβουλος, τον ιδρυτικό τους καταστατικό χάρτη.

«αυτοτέλειά» τους. Ο ισχυρισμός όμως αυτός είναι ψευδής, υποκριτικός και δεν αντέχει στον έλεγχο της επιστημονικής σκέψης, της νομολογίας και της αληθείας. Τα επιστημονικά συγγράμματα ορίζουν τα εξής: «Η "Διοικητική αυτοτέλεια" σημαίνει ότι οι εντασσόμενοι οργανισμοί έχουν δικά τους όργανα με αποφασιστική αρμοδιότητα για την επιδίωξη των σκοπών τους και η "περιουσιακή αυτοτέλεια" ότι μπορούν να σχηματίσουν δική τους περιουσία σχετικά με τον ειδικό σκοπό που επιδιώκουν»¹².

Η δεύτερη κεντρική ιδέα του νομοθέτη, που διατυπώνεται στο άρθρο 2 του ν. 3655/2008, με τον υπότιτλο «όροι και προϋποθέσεις ένταξης», στην §1 εδ. β' ορίζεται ως εξής: «Οι ασφαλισμένοι των ανωτέρω ταμείων και κλάδων σύνταξης, υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και εξακολουθούν να διέπονται, ως προς τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης, από τις διατάξεις της νομοθεσίας των εντασσόμενων ταμείων και κλάδων, όπως ισχύουν με τις γενικές διατάξεις νόμων και τις γενικές διατάξεις του νόμου αυτού».

Στο σημείο αυτό αναγράφεται η μισή αλήθεια, διότι με τις διατάξεις του ν. 3655/2008 αλληλίζουν και οι προϋποθέσεις και το ύψος των συντάξεων σε μεγάλες κατηγορίες εργαζομένων. Μειώνονται επίσης όλες οι συντάξεις με το πηλφόν (20%) στο επικουρικό και ασφαλώς και άλλες σημαντικές παροχές (υγεία κ.ά.) σε είδος και χρήμα, αφού εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Απασχόλησης να θεσμοθετήσει νέους κανονισμούς χωρίς κοινοβουλευτικό έλεγχο ή δικαστικό έλεγχο, όπως γίνεται από το ΣτΕ για τα προεδρικά διατάγματα. Οι νέοι αυτοί κανονισμοί αφορούν κυρίως στο πεδίο των παροχών υγείας, καθώς και στην κατανομή σε κλάδους της κινητής και ακίνητης περιουσίας (άρθ. 2 § 5 ν. 3655/2008). Συνεπώς εδώ ταιριάζει η λαϊκή ρήση: «Άλλα λέμε, άλλα εννοούμε και άλλα κάνουμε».

Οι εξουσιοδοτήσεις αυτές που δίνονται από το ν. 3655/2008 στον Υπουργό Απασχόλησης για τις αλληλαγές στους κανονισμούς των παροχών σε είδος και σε χρήμα, καθώς και στην κατανομή των πόρων και της περιουσίας στους κλάδους των υπό ένταξη

12. Η κατ' επίφαση «διοικητική αυτοτέλεια» και η «περιουσιακή αυτοτέλεια» του ν. 3655/2008 για τους τομείς δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και δεν αντέχει στον επιστημονικό έλεγχο. Αυτό επισημαίνει η καθηγήτρια στο Πανεπιστήμιο Αθηνών Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, που παραπέμπει στον Ε. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, 11/2001, § 242 και 345 κ.ε. «Η "διοικητική αυτοτέλεια" σημαίνει ότι οι εντασσόμενοι οργανισμοί έχουν δικά τους όργανα με αποφασιστική αρμοδιότητα για την επιδίωξη των σκοπών τους και η "περιουσιακή αυτοτέλεια" ότι μπορούν να σχηματίσουν δική τους περιουσία σχετικά με τον ειδικό σκοπό που επιδιώκουν». Ενδιαφέρουσες είναι επίσης οι νομικοτεχνικές παρατηρήσεις στο βιβλίο της, *Ο νέος ασφαλιστικός νόμος 3655/2008*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2008. Συνεπώς, η «διοικητική αυτοτέλεια» και η «περιουσιακή αυτοτέλεια», στην οποία αναφέρονται οι κυβερνώντες είναι γράμμα κενό, επιταγή χωρίς αντίκρισμα, όπως σοφά σκέφτεται ο εργαζόμενος λαός μέσα στην κατάσταση ακρίβειας που ζούμε.

ασφαλιστικών ταμείων, αφενός μπορούν να ελεγχθούν για τη νομιμότητά τους¹³, αφετέρου καταργούν στην ουσία κάθε έννοια αυτοτέλειας διοικητικής ή περιουσιακής. Οι εξουσιοδοτήσεις προς τον αρμόδιο υπουργό έχουν να κάνουν με κρίσιμα ζητήματα ουσίας και επιλογών που αφορούν στα ασφαλιστικά δικαιώματα και στις παροχές προς ασφαλισμένους και συνταξιούχους, ενώ το Σύνταγμα (άρθρο 43 § 2) δεν επιτρέπει εξουσιοδοτήσεις στην εκτελεστική εξουσία παρά μόνο για τεχνικά και δευτερεύοντα ζητήματα.

Στο πεδίο της εκπροσώπησης και συμμετοχής των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων στη διοίκηση και λειτουργία των ασφαλιστικών ταμείων γίνεται δραστικός περιορισμός. Το αυτοδιοίκητο στο ΤΣΜΕΔΕ και στο ΟΑΕΕ καταργείται. Οι διαδικασίες ανάδειξης των νέων Προέδρων στα ασφαλιστικά ταμεία, τίθενται υπό τον έλεγχο, τη «σύμφωνη γνώμη» των εκπροσώπων της κεφαλαιαγοράς και της Τράπεζας Ελλάδος¹⁴. Οι

13. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, ό.π.: «Οι εξουσιοδοτήσεις αυτές όσον αφορά στη θέσπιση ενιαίων κανονισμών παροχών προβληματίζουν, διότι κατά το άρθρο 43 § 2 του Συντάγματος, ο νομοθέτης μπορεί να εξουσιοδοτήσει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας» και «Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται ο νομοθέτης να εξουσιοδοτήσει άλλο όργανο της διοικήσεως, εφόσον πρόκειται για ειδικότερο θέμα με τεχνικό και λεπτομερειακό χαρακτήρα», σε καμιά όμως περίπτωση όταν αφορά «τις πολιτικές και νόμιμες επιλογές του νομοθέτη». Βλ. Απόφαση Ολ. 1776/2007 ΣτΕ «επειδή με τις διατάξεις του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος παρέχεται στον κοινό νομοθέτη το δικαίωμα να μεταβιβάζει την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία, τίθεται ο κανόνας ότι η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με προεδρικά διατάγματα, και επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, να ορισθούν ως φορείς της αρμοδιότητας αυτής και άλλα όργανα της Διοικήσεως, εφόσον πρόκειται, μεταξύ άλλων, για "ειδικότερα θέματα" ή για θέματα με "τεχνικό" χαρακτήρα. Τέτοια δε ειδικότερα θέματα είναι εκείνα, τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος, που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρυθμίσεως».

14. Αίτηση ακύρωσης των ΔΣΑ, ΔΣΠ, ΔΣΘ και Ολομέλειας των Προέδρων του ΔΣ, του καθηγητή Α. Μανιτάκη. «Η διάταξη του άρθρου 36 § 2 στοιχ. δ' του ν. 3556/2007 πάσχει από αντισυνταγματικότητα, κατά το μέρος που προβλέπεται ότι, για την επιλογή υποψηφίων απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των εκπροσώπων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Τράπεζας της Ελλάδος ως μελών της επιτροπής επιλογής. Η ουσιαστική αποφασιστική αρμοδιότητα για την επιλογή των Προέδρων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης ανατίθεται στους εκπροσώπους της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Τράπεζας της Ελλάδος, από τη σύμφωνη γνώμη των οποίων εξαρτάται η επιλογή. Οι παραπάνω φορείς ωστόσο με κανέναν τρόπο δεν συνδέονται με την κατά το άρθρο 22 § 5 Συντ. μέριμνα του κράτους για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, αφού ούτε τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους των φορέων ή τους εργοδότες τους εκπροσωπούν (όπως τα υπό γγ'-ζζ' μέλη της Επιτροπής) ούτε συμμετέχουν ως εκπρόσωποι του εποπτεύοντος υπουργείου (όπως ο Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ως το υπό ββ' μέλος) ούτε πρόσωπα με ειδική εμπειρία σε συνταξιοδοτικά

εξουσιοδοτήσεις (άρθ. 138 § 1) προς τον υπουργό, ότι μπορεί με απόφασή του να ανακαθορίζει τις αρμοδιότητες του Προέδρου του Δ.Σ. και των άλλων οργάνων και επιτροπών στα ασφαλιστικά ταμεία ελέγχονται για τη συνταγματική νομιμότητά τους.

Τα χαρακτηριστικά της νέας οργανωτικής και διοικητικής διάρθρωσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα μας σύμφωνα με το ν. 3655/2008 (άρθρ. 1-139) δυστυχώς δεν συνάδουν με την επίτευξη του κεντρικού στόχου των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, που πρέπει να είναι η συνεχής βελτίωση και επέκταση της κοινωνικής ασφάλισης στην υπηρεσία του Έλληνα ασφαλισμένου και συνταξιούχου.

Το σύστημα, με τη νέα οργανωτικοδιοικητική διάταξη, καθίσταται ιδιαίτερα γραφειοκρατικό, πολυδαίδαλο και απρόσωπο απέναντι στον ασφαλισμένο.

Αν αριθμήσει κανείς τα πρόσωπα στα 13 ασφαλιστικά ταμεία και τα πρόσωπα στις Διοικούσες Επιτροπές των νέων θεσμών, των Ταμείων και Κλάδων θα διαπιστώσει ότι ο αριθμός των διοικούντων (με αποφασιστικές ή εισηγητικές αρμοδιότητες, τομείς) δεν θα είναι πολύ μικρότερος από αυτόν των 155 ασφαλιστικών ταμείων που λειτούργούσαν πριν από την ψήφιση του ν. 3655/2008.

Από άποψη λειτουργίας και διαχείρισης, το σύστημα γίνεται περισσότερο πολύπλοκο και γραφειοκρατικό. Εκεί που μέχρι χθες αποφάσιζε για όλα τα ζητήματα, οικονομικά, παροχές κ.ά., ένα όργανο, το ΔΣ του ασφαλιστικού ταμείου, με το ν. 3655/2008 θα αποφασίζουν τουλάχιστον δύο και τρία όργανα. Ο ΟΑΠ-ΔΕΗ, για παράδειγμα, με το παλιό καθεστώς αποφάσιζε για όλα τα θέματα και οι ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι δεν ήταν απαραίτητο να πηγαίνουν σε διάφορες υπηρεσίες. Με το νέο νόμο ο ΟΑΠ-ΔΕΗ μετατρέπεται σε Διοικούσα Επιτροπή του Τομέα Ασφάλισης Προσωπικού, ΤΑΠ-ΔΕΗ. Ο ρόλος της Διοικούσας θα είναι εισηγητικός και θα απευθύνεται στο ΔΣ του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ για να παρθεί κάποια απόφαση. Την ασφαλιστική περιουσία δεν θα μπορεί ο τομέας να τη διαχειρίζεται κατά τον τρόπο που αυτός θεωρεί προσφορότερο και αποδο-

θέματα αποτελούν (όπως ο επίτιμος Πρόεδρος ή Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως ο υπό αα΄ Πρόεδρος της Επιτροπής). Η εξάρτηση της επιλογής των Προέδρων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης από τη σύμφωνη γνώμη προσώπων που δεν συνδέονται με την παροχή κοινωνικής ασφάλισης ούτε έχουν ειδική γνώση ή εμπειρία σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης ή κοινωνικής πολιτικής, όπως ο εκπρόσωπος της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς αντίκειται κατ' αρχήν στην κατοχυρωμένη από το άρθρο 22 § 5 Συντ. αυτοδιοίκηση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Αντίκειται, πάντως, τόσο η συμμετοχή των προσώπων αυτών όσο και η εξάρτηση της επιλογής του Προέδρου από τη σύμφωνη γνώμη τους, στο σκοπό και στη ratio του νόμου, αφού δεν δικαιολογείται από αυτούς ούτε τους εξυπηρετεί κατά κάποιον τρόπο. Η συμμετοχή και αποφασιστική αρμοδιότητά τους είναι, κατά τούτο, αδικαιολόγητη και τελικά αυθαίρετη». Για τον ίδιο λόγο έχουν προσφύγει στο ΣτΕ επίσης η ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ, οι εργαζόμενοι και συνταξιούχοι στο ΗΣΑΠ για την επιλογή του Προέδρου στο ΤΑΥ-ΤΕΚΩ, καθώς και οι τεχνικοί-δημοσιογράφοι, οι εφημεριδοπώλες για τον Πρόεδρο στο ΕΤΑΠ-ΜΜΕ. Επίσης έχει προσφύγει και το ΤΕΕ για τον έλεγχο της συνταγματικότητας και άλλων διατάξεων του ν. 3655/2008.

τικότερο, αλλά θα εισηγείται στο ΔΣ του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και αυτό θα παίρνει τις αποφάσεις. Αυτά για την κύρια ασφάλιση του προσωπικού της ΔΕΗ.

Για την υγεία, το επικουρικό, το εφάπαξ ο ασφαλισμένος της ΔΕΗ, όπως και των άλλων ειδικών ταμείων (ΟΤΕ, ΟΣΕ, ΕΛΤΑ, Τράπεζες, ΗΣΑΠ, κ.ά.) θα απευθύνεται σε άλλο ταμείο, στο ΤΑΥΤΕΚΩ.

Δημιουργείται εκ των πραγμάτων μια απρόσωπη σχέση των ασφαλισμένων με τις νέες υπηρεσίες των ενοποιημένων ταμείων που αντικειμενικά διασπά τη συνοχή του συστήματος και δημιουργεί περισσότερες δυσκολίες παρά ευκολίες στον ασφαλισμένο.

Επίσης όσον αφορά στην επίτευξη του κεντρικού στόχου της «μεταρρύθμισης», δηλαδή της βιωσιμότητάς του και της αντιμετώπισης των ελλειμμάτων μέσω της οργανωτικής και διοικητικής διάρθρωσης θεωρώ ότι είναι μια «χίμαιρα» για να μην πω μια «απάτη-πλάνη». Εκτός και αν η κυβέρνηση επιβάλλει αυξήσεις της τάξης $0 + 0 = 0$ (όπως την περίοδο του 1990-1993), οπότε, όπως επισημαίνει ο Α. Ζυμπίδης: «Σε αυτό το σημείο θεωρώ ότι αποκαλύπτουμε ένα μικρό "μυστικό" της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης και ίσως ένα βασικό πλεονέκτημα που μπορεί να έχει η ενοποίηση των ασφαλιστικών φορέων. Η ύπαρξη λίγων "υπερταμείων" σαφώς διευκολύνει στον έλεγχο αυτών και την επιβολή μιας ενιαίας συντηρητικής πολιτικής στο ύψος των συντάξεων. Μία συντηρητική πολιτική αυξήσεων μπορεί να μειώσει "απροσδόκητα πολύ" το έλλειμμα του συστήματος»¹⁵.

Γνωρίζουν οι «παροικούντες» στην εξουσία ότι το 90% των ασφαλισμένων είναι σήμερα ενταγμένοι στα τρία κεντρικά ταμεία ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΓΑ, ΟΑΕΕ και μόλις το 10% των ασφαλισμένων αριθμούν τα υπόλοιπα ταμεία.

Ουδείς προς το παρόν μπορεί να τεκμηριώσει αξιόπιστα τον τρόπο από πού και πώς θα προκύψει η οικονομική ωφέλεια και πώς θα γίνει εξοικονόμηση πόρων. Εκτός και οι κυβερνώντες (που είναι πολύ πιθανόν) στη συνέχεια ξεδιπλώσουν το σχέδιο «προκρούστεια κλίνη».

Όπου οι παροχές θα είναι ψηλότερες από το επιθυμητό επίπεδο βιωσιμότητας της κυβέρνησης να περικόπτονται. Αυτό εξάλλου εφάρμοσε ο νομοθέτης με τη ρύθμιση για πηλαφόν 20% στο εφάπαξ, με τις ειδικές ρυθμίσεις για αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης κ.ά. Αυτή η λογική των περικοπών και εκπτώσεων φαίνεται θα κυριαρχήσει και στους νέους κανονισμούς υγείας στα νέα ταμεία (ΤΑΥΤΕΚΩ-ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, ΕΤΑΑ κ.ά.). Φοβάμαι ότι οι λειτουργικές δαπάνες των ταμείων όχι μόνο δεν θα μειωθούν, αλλά μπορεί και να αυξηθούν, διότι, όπως αναφέρθηκε, οι τομείς που δημιουργούνται θα φθάσουν και θα ξεπεράσουν το προσωπικό σε σχέση με αυτό των καταργηθέντων κλάδων και ταμείων.

Παρατηρούμε ότι στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008 πέραν του στόχου της βιωσιμότητας του συστήματος, ουδεμία ουσιαστικά αναφορά δεν γίνεται για τους απώ-

15. ΕΔΚΑ, τόμ. ΜΙ, 2008 (αναπλ. πρ. Πρόεδρος Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής).

τερους σκοπούς της κοινωνικής ασφάλισης που στοχεύουν στην αποτελεσματική προστασία των εργαζομένων από τους κοινωνικούς και επαγγελματικούς κινδύνους και την απελευθέρωσή τους από την αγωνία και την ανασφάλεια του αύριο. Όπως υπογραμμίσαμε, η «βιωσιμότητα του συστήματος» δεν μπορεί να λειτουργήσει ως «προκρούστεια κλίνη» για περικοπές στις παροχές και τον περιορισμό της κοινωνικής προστασίας των πολιτών¹⁶.

16. Βλ. άρθρο του Προέδρου του ΣτΕ, Γ. Παναγιωτόπουλου, «Σε κρίση ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης», ΕΕΔ, τόμ. 65ος, 1η Μαΐου 2006. «Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και ιδίως του Α' Τμήματος, στο οποίο είχα την τιμή να υπηρετήσω συνεχώς πάνω από 25 χρόνια, έχει προσδιορίσει τα όρια αυτά. Το ένα είναι η ενδυνάμωση του θεσμού. Το άρθρο 22 § 5 του Συντάγματος δεν επιβάλλει απλώς ένα ελάχιστο όριο, αλλά την, κατά το δυνατόν, βελτίωση του επιπέδου της παρεχόμενης ασφαλίσεως. Το άλλο όριο είναι η διατήρηση της βιωσιμότητας του θεσμού. Το Σύνταγμα εγγυάται το θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως. Η εγγύηση αυτή επιβάλλει τη λειτουργία βιώσιμων ασφαλιστικών οργανισμών που στηρίζονται σε υγιείς βάσεις. Με την έννοια της βιωσιμότητας, η κοινωνική ασφάλιση συναντά την προστασία του περιβάλλοντος. Εξάλλου, το άρθρο 25 του Συντάγματος θεσμοθετεί την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η κοινωνική ασφάλιση είναι μορφή αλληλεγγύης ανάμεσα στις παρούσες γενεές, καθώς και αλληλεγγύης με τις μέλλουσες γενεές. Έτσι η βιώσιμη ανάπτυξη συνδέεται με άλλα υποσυστήματα κοινωνικών αξιών, όπως η κοινωνική δικαιοσύνη. Από την αρχή λοιπόν της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία, άλλωστε, συνιστά βασική αρχή όχι μόνο του Συντάγματος, αλλά και της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, συνάγεται η αρχή της βιώσιμης κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή η προστασία του κοινωνικού κεφαλαίου, στο οποίο ανήκει ο θεσμός της κοινωνικής ασφαλίσεως και το οποίο αποτελεί ουσιαστικό όρο της ποιότητας της ζωής των εργαζομένων. Συνεπώς, κάθε νομοθετική ρύθμιση θα πρέπει να τείνει στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του θεσμού. Η παρούσα γενεά δεν μπορεί να κατασπαταλήσει τους πόρους και να υποθηκεύσει το μέλλον του θεσμού για τις επόμενες γενεές». Επίσης, βλ. άρθρο του καθηγητή Α. Στεργίου, ΕΔΚΑ, τόμ. ΜΗ' (2006), σ. 696, όπου πραγματικά γίνεται ύμνος στις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνικής ασφάλισης. «Η συζήτηση για την κοινωνική ασφάλιση δεν εξαντλείται στην "ανάγκη αποκατάστασης της μακροχρόνιας δημοσιονομικής ισορροπίας". Το μεταρρυθμιστικό μας μένος δεν πρέπει να περιοριστεί στη διατήρηση ενός βιώσιμου συστήματος. Εκείνο που αποτελεί τη μοναδικότητα του θεσμού είναι οι ουμανιστικοί του σκοποί. Άλλωστε, η βιωσιμότητα αποτελεί μια σχετική έννοια. Δεν έχει ούτε αντικειμενικό, ούτε επιστημονικά συγκροτημένο περιεχόμενο. Εξαρτάται από αυτό που θέλουμε να μείνει βιώσιμο. Ειδικότερα, η βιωσιμότητα της κοινωνικής ασφάλισης συναρτάται από τους πόρους που διαθέτει μια κοινωνία για τη διατήρησή της. Τίποτα δεν εμποδίζει τη διάθεση ενός μεγαλύτερου μέρους του ΑΕΠ, προκειμένου να ικανοποιηθεί ένα όλο και πιο εκτεταμένο δικαίωμα στην υγεία, τη σύνταξη, την επιδότηση ανεργίας κ.ά. Η βιωσιμότητα μετατρέπεται σε πρόβλημα, από τη στιγμή που επιχειρείται να διατηρηθεί ένα διευρυμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας, χωρίς να ασκείται καμία πίεση σ' επίπεδο ανεύρεσης πρόσθετων πόρων. Η αυτοαναφορικότητα της έννοιας "βιωσιμότητας", όπως το κάνει άλλωστε και η παγκόσμια τράπεζα στην Έκθεσή της "Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth", θα πρέπει να εκληφθεί περισσότερο ως επιλογή (ιδεολογική και πολιτική) μη άσκησης φορολογικής πίεσης, για την επίλυση του προ-

Β. Ποιοι παράγοντες περιορίζουν την ελευθερία του νομοθέτη για μεταρρυθμίσεις

Ασπίδα πρωταρχική και αποτελεσματική για να περιοριστεί η ελευθερία του νομοθέτη σε ρυθμίσεις που περιορίζουν τα ασφαλιστικά δικαιώματα είναι ασφαλώς ο κοινωνικοπολιτικός συσχετισμός σε κάθε ιστορική περίοδο και η κοινωνική δυναμική που διαμορφώνεται στην κοινωνία. Το αξιακό οπλοστάσιο της αντιπολίτευσης και η κοινωνική δυναμική των οργανωμένων ή αυθόρμητων δυνάμεων της κοινωνίας είναι οι πιο σημαντικοί παράγοντες αντίστασης και περιορισμού της ελευθερίας του νομοθέτη για τον περιορισμό της κοινωνικής ασφάλισης. Συνδικάτα και επαγγελματικές τάξεις με την κοινωνική δυναμική τους μπορούν να αποτρέψουν, να μετριάσουν ή να εμποδίσουν την εφαρμογή ασφαλιστικών δυσμενών ρυθμίσεων¹⁷.

βλήματος των κοινωνικών δαπανών. Έτσι η κρίση βιωσιμότητας που διέρχονται σήμερα τα περισσότερα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης σχετίζεται περισσότερο με τους σκοπούς παρά με τα μέσα. Οι σκοποί είναι εκείνοι που παρουσιάζονται από τον κυρίαρχο λόγο ως αναξιόπιστοι και ως φευγαλέοι. Η δική μας εκκίνηση είναι οι αξίες της κοινωνικής ασφάλισης. Ο κόσμος είναι γεμάτος από "πρέπει" (sollen), που επιζητούν την πραγμάτωσή τους. Τίποτα δεν είναι εξαρχής δεδομένο. Η κανονιστική προσέγγιση είναι ένα εγχείρημα χειραφέτησης από ένα χυδαίο πραγματισμό. Έγκειται στο να αντιπαραθέσουμε μια εναλλακτική οπτική στην προσπάθεια αποδόμησης των κοινωνικών συστημάτων ασφάλισης. Όλα εξαρτώνται από το "πώς" θέλουμε την κοινωνική ασφάλιση. Και το "τι" θέλουμε εξαρτάται από τις αξίες μας, τις προτεραιότητές μας, τα πράγματά μας. Η συζήτηση για την κοινωνική ασφάλιση οφείλει να μην επικεντρώνεται στην ποσοτική διάσταση. Δεν εισφέρουμε θετικά στη μεταρρύθμιση του συστήματος επιδιόδοιμοι σε "ασκήσεις ιλιγγίου", ενόψει μιας γενικής κατάρρευσης: επαναλαμβάνοντας κατά τρόπο στερεοτυπικό, λ.χ., τα τρομακτικά ποσοστά ηλικιωμένων στο άμεσα προβλέψιμο μέλλον. Όπως θα προσπαθήσουμε να το αναδείξουμε, οι ρίζες του θεσμού βρίσκονται στο ίδιο το ασφαλιστικό (κοινωνικό) συμβόλαιο της κάθε κοινωνίας κι αυτό, είναι φυσικό, να υπαγορεύει τις αναγκαίες λύσεις. Η χρήση του όρου "κρίση της κοινωνικής ασφάλισης", για να αποδώσει την αύξηση των δαπανών του συστήματος, δεν τοποθετεί την επίλυση του προβλήματος στο πραγματικό πεδίο ανταγωνισμών. Η προτεινόμενη αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης και η συνακόλουθη μείωση των παροχών δεν αποκαλύπτουν ανοικτά την αξιακή σύγκρουση. Απλώς ισοσκελίζουν δαπάνες με πόρους. Η ετυμολογία ότι η κοινωνική ασφάλιση "κοστίζει πολύ", φέρει τα χαρακτηριστικά ενός απρόσωπου και τεχνικού ζητήματος. Η επίμονη επανάληψη οικονομικών προτεραιοτήτων, όπως "ανταγωνιστικότητα", αίτημα "παραγωγικότητας", "απαιτήσεις της αγοράς", αρνείται κάθε σχέση με υπαρκτούς ανθρώπους. Επιμένω ότι αν πρόκειται για κρίση, αυτή δεν είναι πρώτιστα οικονομικής φύσης. Πρόκειται περισσότερο για μια κρίση νομιμοποίησης. Αμφισβητούνται κατά βάση τα ίδια τα θεμέλια και οι αξίες της κοινωνικής ασφάλισης. Γι' αυτό επείγει να επιστρέψουμε στο αξιακό τοπίο του θεσμού».

17. Η αμφιλεγόμενη μεταρρύθμιση του 2001 απετράπη εξαιτίας των κινητοποιήσεων των εργαζομένων (Κ. Σημίτης, *Πολιτική για μια Δημιουργική Ελλάδα, 1996-2004*. Τ. Γιαννίτσης, *Η Ελλάδα και*

Οι πολιτικές και νομοθετικές επιλογές έχουν άμεση σχέση με τη φύση, το χαρακτήρα και τις αξίες που πρεσβεύουν οι πολιτικές δυνάμεις που κυβερνούν. Η **συντηρητική διακυβέρνηση της ΕΕ έχει ως πρωταρχικό στόχο την προαγωγή του οικονομικού κεφαλαίου**. Το διαζύγιο της οικονομικής από την κοινωνική πολιτική που συντελείται σήμερα κατά «βάρβαρο» τρόπο δεν θα είναι συναινετικό, αλλήλ θα είναι ιδιαίτερα συγκρουσιακό. Ο περιορισμός της κοινωνικής ασφάλισης και η υποβάθμιση του επιπέδου εργασίας είναι ζήτημα πολιτικών και νομοθετικών επιλογών και επιβάλλεται για οικονομικούς λόγους. Οι κυβερνώντες την ΕΕ ισχυρίζονται ότι: δεν επιτρέπεται η ΕΕ να δαπανά το 25% για κοινωνική προστασία και οι ΗΠΑ το 15%. Τίθεται θέμα ανταγωνισμού, λένε οι τεχνοκράτες. Συνεπώς, πρέπει να γκρεμίσουμε ότι δημιουργήσαμε τις προηγούμενες δεκαετίες ως κοινωνικό κράτος. Ξεχνούν όμως οι τεχνοκράτες να μας πουν ότι τις δεκαετίες 1960, 1970 και 1980 στην Ευρώπη οι κοινωνικές δαπάνες κυμαίνονταν από 25% μέχρι 32% του ΑΕΠ. Δεν θέλουν να μας εξηγήσουν πώς είναι δυνατόν στις χώρες Σουηδία, Δανία, Νορβηγία οι κοινωνικές δαπάνες να αγγίζουν το 27% και οι οικονομίες να βρίσκονται στην πρώτη γραμμή! Συνεπώς για τις κοινωνικές πολιτικές υπάρχουν και άλλες λύσεις που μπορούν να πάνε την κοινωνική πολιτική «χέρι χέρι» με τις αναπτυξιακές οικονομικές πολιτικές. Δυστυχώς, στην ιεράρχηση των επιλογών, το ευρωπαϊκό διευθυντήριο θέτει το κοινωνικό κεφάλαιο σε δεύτερη μοίρα. Να θυμίσω στους σημερινούς ηγέτες ότι η εξέλιξη του θεσμού των κοινωνικών ασφαλίσεων στον ευρωπαϊκό χώρο κατοχυρώθηκε σε εξαιρετικά νομοθετικά κείμενα, διακηρύξεις, οδηγίες, διεθνείς συμβάσεις, συνταγματικές διατάξεις. Αυτά τα κείμενα προβάλλησαν σήμερα ως αναχώματα απέναντι στις συντηρητικές επιλογές για να διατηρηθούν κεκτημένα δικαιώματα. Το 2000-2001 συμμετείχα ως εκπρόσωπος της Βουλής των Ελλήνων στην Επιτροπή που επεξεργάστηκε τη Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη στις Βρυξέλλες. Στο προοίμιο αυτής της χάρτας γίνεται πανηγυρική αναφορά στις αξίες και τις αρχές της ΕΕ, όπως η Ανθρώπινη Αξιοπρέπεια, η Κοινωνική Δικαιοσύνη, η Αλληλεγγύη και η Συνοχή.

Η Χάρτα αυτή ως πολιτικό κείμενο έγινε αποδεκτή από όλους τους Ευρωπαίους ηγέτες. Μπορεί να μην προκύπτουν από αυτή νομικές δεσμεύσεις για τα κράτη-μέλη της ΕΕ, αλλήλ αποτελεί ένα σημαντικό κείμενο αναφοράς για τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα του Ευρωπαίου πολίτη¹⁸. «Ο παρών Χάρτης επιβεβαιώνει... τα δικαιώμα-

το Μέλλον). Η μεταρρύθμιση του ν. 3655/2008 πιστεύω ότι θα ήταν περισσότερο περιοριστική σε παροχές και δικαιώματα, αλλήλ μετριάστηκε εξαιτίας των κοινωνικών αντιδράσεων. Θεωρώ ότι σύνομα θα έρθουν και άλλες πιο σκληρές αλλαγές στο ασφαλιστικό, όσο κυβερνούν οι συντηρητικές δυνάμεις. Η β' φάση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, είτε στο δημόσιο τομέα είτε ως συμπληρωματική του ν. 3655/2008, θα είναι πολύ πιο οδυνηρή για τους ασφαλισμένους.

18. Λ. Αποστολίδης, «Η χάρτα των θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο Ευρωπαίος πολίτης και η πραγματικότητα», *Κυρ. Ελευθεροτυπία*, 26 Ιαν. 2001.

τα που απορρέουν ιδίως από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις... των κρατών-μελών, τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση... και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών... καθώς και τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων». Ειδικότερα, στο άρθρο 1 ορίζεται ότι «Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια είναι απαραβίαστη»¹⁹. Μια σημαντική βιβλιογραφία και αρθρογραφία έχει αναπτυχθεί στη χώρα μας για τα κοινωνικά ζητήματα από πανεπιστημιακούς στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, από μελετητές των κοινωνικών θεμάτων, από οικονομολόγους που συνέταξαν αναλογιστικές μελέτες και προσεγγίσεις για τα καυτά προβλήματα της χρηματοδότησης των ασφαλιστικών ταμείων. Αυτό το πλούσιο υλικό δυστυχώς δεν αξιοποιείται όσο θα έπρεπε από τους εκάστοτε κυβερνώντες και δυστυχώς δεν έχει γίνει κτήμα σε φορείς και εκπροσώπους που συμμετέχουν στη διαχείριση του συστήματος. Υπάρχει βέβαια σε ευρωπαϊκό επίπεδο σημαντική βιβλιογραφία και διεπιστημονική προσέγγιση των ζητημάτων της κοινωνικής ασφάλισης που αποτελεί τον πυρήνα του κοινωνικού κράτους.

Γεγονός είναι ότι το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης έχει έναν «κοσμοπολίτικο» χαρακτήρα. Η φιλοσοφία και οι σκοποί του, όπως θα περιγράψουμε στη συνέχεια, από τη γέννησή του μέχρι σήμερα επηρεάζονται από το διεθνές περιβάλλον, από διακηρύξεις και κείμενα διεθνών οργανισμών, από το νομοθετικό «κεκτημένο» στην ΕΕ, από τη νομολογία και ασφαλώς από τις αξίες και αρχές που θεμελιώνονται στο επίπεδο του Συντάγματος. Οι πηγές για το ασφαλιστικό δίκαιο προέρχονται τόσο από κείμενα, συμβάσεις, νομοθεσίες στο διεθνές περιβάλλον όσο και από την εσωτερική έννομη τάξη: Σύνταγμα, νόμοι, νομολογία, κανονισμοί, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις. Θεωρώ χρήσιμο να αναφερθώ στους συνταγματικούς περιορισμούς και τα όρια που τίθενται στο νομοθέτη, όπως εξειδικεύτηκαν και εφαρμόστηκαν από τη νομολογία και αξιολογήθηκαν από τους μελετητές της κοινωνικής ασφάλισης.

Ευρωπαϊκά κείμενα και διεθνείς συμβάσεις που επικύρωσε η χώρα μας εγγυώνται και διασφαλίζουν το δικαίωμα του κάθε πολίτη στην κοινωνική ασφάλιση. Η ΕΕ, στο πρωτογενές δίκαιό της, ορίζει ότι «η Κοινότητα έχει ως αποστολή ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών», άρθρο 2 Συνθ. ΕΚ.

Το Σύνταγμά μας, στο άρθρο 2 § 1 ορίζει ότι: «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Συνεπώς, η αξιοπρέπεια του εργαζομένου, του πολίτη είναι μια δεσμευτική παράμετρος για το νο-

19. ΔΣΑ, «Η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη», επιμέλεια Στ. Ματθία, 2006.

μοθέτη. Πρέπει να απελευθερώσουμε τον πολίτη από το φόβο της επιβίωσης της δικής του και της οικογένειάς του όταν βρίσκεται σε δυσμενή οικονομική κατάσταση. Όταν αρρωστήσει να μπορεί να γιατρευτεί χωρίς να θέλει 100 ένσημα (ν. 3655/2008). Όταν χάσει τη δουλειά του να προσδοκά σε μια αξιοπρεπή αναπλήρωση του μισθού του κ.ά. Όταν βγαίνει στη σύνταξη να έχει διασφαλίσει την αναπλήρωση του εισοδήματός του για μια αξιοπρεπή διαβίωση κι όχι να περιέλθει σ' επίπεδο φτώχειας και περιθωριοποίησης²⁰. Βασικός σκοπός της κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να είναι η απελευθέρωση του πολίτη από το φόβο της επιβίωσης της δικής του και της οικογένειάς του, όταν τα πράγματα περιέλθουν σε δυσμενή κατάσταση. Όταν έχει ατύχημα στη δουλειά του να έχει εισόδημα να ζήσει. Όταν βγει σε σύνταξη να αναπληρώσει το μισθό του και όχι να ζει σε κατάσταση φτώχειας, όπως σήμερα το 50% των συνταξιούχων του ΙΚΑ έχει εισόδημα κάτω από τα όρια της φτώχειας.

Το Σύνταγμά μας, στο άρθρο 5 § 1 ορίζει ότι: «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα και την οικονομική και την κοινωνική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη».

Το Σύνταγμα αναγνωρίζει στον κάθε πολίτη το δικαίωμα να συμμετέχει στην οικονομική και κοινωνική ζωή και να αναπτύσσει την προσωπικότητά του ελεύθερα. Αυτό μπορεί ο πολίτης να το υλοποιήσει στο βαθμό που η πολιτεία τού δίνει ευκαιρίες, τον απαλλάσσει από το φόβο και την ανασφάλεια για το αύριο. Η δημοκρατία πρέπει να είναι παρούσα, ενεργός και ως κοινωνική-οικονομική δημοκρατία. Ο πολίτης να αισθάνεται εμπιστοσύνη και ασφάλεια έναντι του κράτους και να μη ζει σε μια κατάσταση δυσπιστίας, αβεβαιότητας και ανασφάλειας για το μέλλον. Από το 1990 μέχρι σήμερα ο πολίτης ζει με ένα διαρκή φόβο. Οι ασφαλιστικές ρυθμίσεις 1990-1993, πέραν των αρνητικών κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων στους ασφαλισμένους δημιουργήσαν μια διαρκή κατάσταση πανικού και φόβου. Η ανασφάλεια αυτή μεγαλώνει και απλώνεται παντού μόνο με το άκουσμα ότι πρόκειται να γίνουν αλλαγές στο

20. Βλ. Α. Παπακωνσταντίνου, «Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους», ΕΔΚΑ, τεύχ. 2/434, Φεβ. 1995, όπου τονίζει ότι το άρθρο 2 §1 Συντ. «δεσμεύει το κράτος ως προς τη σχέση του με τον πολίτη και το υποχρεώνει να δημιουργεί τις κατάλληλες εκείνες προϋποθέσεις διαβίωσής του, ώστε να πραγματώνεται η αρχή του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, που, ουσιαστικά, τυποποιεί και επιβάλλει ένα βασικό σκοπό του κράτους, που μπορεί να πραγματωθεί μέσα από τη λειτουργία του κοινωνικού κράτους. Είναι χαρακτηριστικό ότι η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελεί κατ' αυτό τον τρόπο, ένα πεδίο κοινής λειτουργίας και αναφοράς τόσο της αρχής του κράτους δικαίου (στα πλαίσια της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων) όσο και της αρχής του κοινωνικού κράτους».

ασφαλιστικό. Στα τελευταία χρόνια, «το σλόγκαν» αυτών οι οποίοι πλησίαζαν να συνταξιοδοτηθούν ήταν «με πιάνει;», «προλαβαίνω να φύγω;», «πότε πρέπει να φύγω;». Το ασφαλιστικό από μέσο εμπέδωσης της ασφάλειας μεταμορφώθηκε σε «τέρας» που κυνηγά τους πολίτες. Δυστυχώς, με αυτά τα ερωτήματα και τους φόβους ζούσαν (και δυστυχώς ζουν) οι ασφαλισμένοι στη χώρα μας. Η αναξιοπιστία της πολιτείας έναντι των πολιτών με τις νέες ασφαλιστικές ρυθμίσεις ήταν πρωτοφανής. Ο σεβασμός είναι στα «κοινωνικά κεκτημένα», στα «ώριμα» συνταξιοδοτικά δικαιώματα που εκφράζονται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου δεν γίνεται ιδιαίτερα σεβαστός από τη νομοθετική εξουσία²¹.

Το Σύνταγμά μας στο άρθρο 22 § 5 ορίζει ότι: «Το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως ο νόμος ορίζει».

Ο καθηγητής Ξ. Κοντιάδης σχολιάζει ότι: «Από την ελληνική διατύπωση του άρθρου 22 § 5 του Συντάγματος προκύπτει κατ' αρχάς ότι η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί κρατικό σκοπό, για την επίτευξη του οποίου παρέχεται στον κοινό νομοθέτη συνταγματική εντολή προκειμένου να εξειδικεύσει το περιεχόμενο του δικαιώματος»²².

Θέλω να συμφωνήσω με τον καθηγητή Α. Στεργίου, στον οποίο παραπέμπει ο Ξ. Κοντιάδης, ότι: «Η δέσμευση του κοινού νομοθέτη να προάγει το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης αποτυπώνεται με τρεις όψεις: πρώτον, αποτελεί λειτουργική υποχρέωση διαφύλαξης ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης των ασφαλισμένων, δεύτερον, επιτάσσει την ορθολογική διαχείριση των δομών του θεσμού ώστε να μεγιστοποιείται η επίτευξη του κρίσιμου σκοπού και, τρίτον, επιβάλλει την εγγύηση της οικονομικής υπόστασης του θεσμού, κατεχόμενη δε την προστασία των ασφαλιστικών εισφορών».

Στα όσα συνοπτικά εκθέσαμε έχει αναπτυχθεί μια σοβαρή θεωρητική, επιστημονική προσέγγιση, για την ερμηνεία και την εφαρμογή των ρυθμίσεων του συνταγματικού δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Ένα κεντρικό ερώτημα αναζητά απαντήσεις: το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης θεμελιώνει για τον πολίτη αγωγήμη αξίωση κατά του κράτους; Τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία δέχονται ότι τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως και αυτό της κοινωνικής ασφάλισης, έχουν μια αμυντική γραμμή

21. Ο ΟΑΠ-ΔΕΗ είναι ένα κλασικό παράδειγμα ευθείας παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του προσωπικού που εργάζονται στη ΔΕΗ έναντι του κράτους και του νομοθέτη. Με την ένταξη του ΟΑΠ-ΔΕΗ στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ καταργήθηκε μονομερώς η συλλογική σύμβαση εργασίας που υπογράφηκε από τους εκπροσώπους της ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ και το Υπουργείο Ανάπτυξης και κυρώθηκε με νόμο τον οποίο ψήφισαν ΠΑΣΟΚ, ΝΔ και Συνασπισμός.

22. Βλ. Α. Κοντιάδης, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης*, Σάκκουλα, 2004, και την πλούσια αρθρογραφία και βιβλιογραφία που παραπέμπει.

υπεράσπισης, αυτή της θεσμικής θωράκισης του δικαιώματος και της ετέρας της προαγωγής και βελτίωσης της κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης.²³

Το Σύνταγμα στο άρθρο 25 § 4 ορίζει: «Το κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης». Συνεπώς, το κράτος οφείλει όχι μόνο να αξιώνει, αλλά και να προστατεύει την αξία της εργασίας έναντι του κεφαλαίου.

Στο σημαντικό άρθρο «Η υποχρέωση αλληλεγγύης κατά το άρθρο 25 § 4 του Συντάγματος», ο καθηγητής Α. Τάχος αναφέρει ότι: «Το άρθρο 25 § 4 δεν ορίζει ευθέως τους αποδέκτες της "αλληλεγγύης" ως "κοινωνικής", ούτε το ακριβές περιεχόμενό της. Είναι όμως αμφότερα πασιδηλή γεγονότα. Διότι "αλληλεγγύη" σημαίνει "προστασία" (άρθρα 21 § 1 και § 3, 22 § 1, Συντ.), "ειδική φροντίδα" ή "μέριμνα" (άρθρο 21 § 2-4, Συντ.), "εξύψωση ηθική και υλική" (άρθρο 22 § 1, Συντ.), αλλά και γενικότερα "προστασία της αξίας του ανθρώπου" (άρθρο 2 § 1, Συντ.), όπως και προστασία της "ελευθερίας και της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας" από την ανάπτυξη της "ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας" (άρθρο 106 § 2, Συντ.). Από ετυμολογική άποψη, "αλληλεγγύη" είναι: η αμοιβαία υπέρ αλληλίων εγγύησις, η αναγνώρισις της υπάρξεως αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων».

Εξάλλου, όπως ορθά αναλύεται, «... η έννοια του όρου "αλληλεγγύη" σημαίνει επίδειξη αλτρουισμού, που εκδηλώνεται χωρίς αντάλλαγμα και ιδιοτέλεια, σε εκπλήρωση ηθικής υποχρέωσης, η οποία υπάρχει ιδίως μεταξύ των ανθρώπων, που τους συνδέει κάποια κοινή μοίρα στη ζωή ή κάποια κοινωνική ή ευνοϊκή κατάσταση ή φυσική κατάσταση»²⁴.

Κατ' ακολουθία, αποδέκτες της «αλληλεγγύης» ως «κοινωνικής» είναι όσοι έχουν ανάγκη, λόγω δυσμενών καταστάσεων που προκύπτουν είτε ένεκα φυσικών γεγονότων (σεισμοί), είτε ένεκα γενικών ή ειδικών μέτρων της κυβερνητικής πολιτικής, είτε ένεκα μέτρων ορισμένων τομέων της «ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας».

Με άλλες λέξεις, μπορεί να είναι ειδικευμένος αποδέκτης (βλ. κατωτέρω) της «αλληλεγγύης» ως «κοινωνικής». Ενόψει του ισχύοντος οικονομικού καθεστώτος (βλ. κατωτέρω VI, 3), κυρίως ο συντελεστής «εργασία» και κατ' εξαίρεση ο συντελεστής «κεφάλαιο». Διότι, η «αλληλεγγύη» παρέχεται στους οικονομικά ασθενέστερους ένεκα

23. Γ. Λεβέντης, *Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, Το Σύνταγμα*, 1976. Του ιδίου, «Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση», Νο Β, 1976, σ. 628. Α. Μανιτάκης, «Τα κοινωνικά δικαιώματα μεταξύ πολιτικής και ιδιωτικής κοινωνίας», στον τόμ. *Όρια και σχέσεις δημοσίου και ιδιωτικού* (Ίδρυμα Σ. Καραγιώργα), 1996. Του ιδίου, «Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», 1994, «Η κανονιστική διάσταση των σχέσεων κράτους δικαίου», *ΤοΣ 1993*. Ξ. Κοντιάδης, «Συνταγματικές εγγυήσεις», ό.π.

24. Γ. Λεβέντης, ό.π. Α. Μανιτάκης, ό.π. Ξ. Κοντιάδης.

οποιασδήποτε αιτίας την οποία το κράτος θα κρίνει ότι χρήζει «αλληλεγγύης». Από τις παραπάνω διατάξεις προκύπτει ότι το Σύνταγμά μας: «Αναγνωρίζει τον άνθρωπο ως υπέρτατη αξία, χάριν της οποίας υφίσταται και οργανώνεται η έννομη τάξη και θεσπίζει τα επιμέρους ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα για τη διασφάλιση της επί ίσοις όροις ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του καθενός και την απόλαυση των έννομων αγαθών που αντιστοιχούν στο περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών»²⁵.

Οι ως άνω συνταγματικές διατάξεις και η νομολογία του ΣτΕ αποτελούν σ' ένα σημαντικό βαθμό τους περιοριστικούς παράγοντες στην ελευθερία του νομοθέτη να προχωρήσει σε νέες, δυσμενείς για τους ασφαλισμένους ρυθμίσεις στο ασφαλιστικό δίκαιο. Ρυθμίσεις που μειώνουν το επίπεδο προστασίας της κοινωνικής ασφάλισης και των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων.

Υπογραμμίστηκε παραπάνω ότι το ασφαλιστικό δίκαιο έχει έναν «κοσμοπολίτικο» χαρακτήρα. Ο νομοθέτης επηρεάζεται από τα διεθνή κείμενα και τις συμβάσεις. Για όσα μάλιστα νομοθετήματα ή διεθνείς συμβάσεις το κράτος έχει αποδεχθεί και επικυρώσει, έχει και υποχρεώσεις. Συνεπώς, η ελευθερία του νομοθέτη για δυσμενείς ρυθμίσεις στον ασφαλισμένο περιορίζεται και από αυτά τα κείμενα. Περιορίζεται από το άρθρο 70 § 3 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας, που ορίζει ότι πρέπει να προηγηθούν οι αναλογιστικές μελέτες στα ασφαλιστικά ταμεία όταν επιχειρούνται ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις και αφορούν μάλιστα στη βιωσιμότητα του συστήματος, όπως επιχειρείται με το ν. 3655/2008.

Σωστά επισημαίνει ο Α. Ματθαίου²⁶ ότι σύμφωνα με το άρθρο 70 § 3 ΕΚΚΑ: «Το συμβαλλόμενο μέρος δέον όπως αναλαμβάνει όλη τα αναγκαία μέτρα προς επίτευξη του σκοπού αυτού. Οφείλει, συντρέχουσας περιπτώσεως, να εξασφαλίζει ώστε αι μελέται και οι αναγκαίοι αναλογιστικοί υπολογισμοί, οι αφορώντες την οικονομική ισορροπία να γίνονται περιοδικώς και εν πάση περιπτώσει εκ προοιμίου εις πάσαν τροποποίηση των παροχών, του ποσοστού ασφαλιστικών εισφορών και/ή των φόρων των διατιθέμενων εις την κάλυψιν των υπ' όψιν κινδύνων». Αντίστοιχες υποχρεώσεις επιβάλλει στον εθνικό μας νομοθέτη και το άρθρο 71 § 3 της 102 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας, που κυρώθηκε με το ν. 3251/55, που ορίζει τα εξής: «Το Μέλος δέον όπως αναλάβει την ευθύνη, εις ό,τι γενικώς αφορά την χορήγησιν των παροχών των συμφώνων προς την παρούσαν σύμβασιν χορηγουμένων και λαμβάνη όλη τα αναγκαία μέτρα προς επίτευξιν του σκοπού αυτού. Οφείλει, εάν συντρέχει λόγος, να εξασφαλίζει κατά περιόδους τας αναγκαίας μελέτας και αναλογιστικούς υπολογισμούς τους αναφερόμενους εις το οικονομικόν ισοζύγιον, πάντως δε προς πάσης τροποποιήσεως ήτις ήθε-

25. Αυτή την υπέρτατη αξία τονίζει συνεχώς ο πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ Γ. Παπανδρέου λέγοντας: «Άλλοι έχουν ως προτεραιότητα την εξουσία, εμείς τον άνθρωπο».

26. ΕΔΚΑ, τόμ. Μ1, 2008.

ήεν επενεχθή εις τας παροχάς, το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών ή των φόρων των προορισμένων διά την κάλυψιν των περί ων ο λόγος ασφαλιστικών κινδύνων». Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η νομοθέτηση, κατά το ν. 3655/2008, με παραπομπή σε μεταγενέστερες και όχι προγενέστερες μελέτες για τις οικονομικές επιπτώσεις, εκτός του ότι είναι αντίθετη με την ασφαλιστική λογική, εμφανίζεται να έρχεται σε αντίθεση και με το Σύνταγμα και με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας.

Επιπλέον, η προστασία των ασφαλιστικών ταμείων και οι παροχές προστατεύονται και από κανόνες με υπερνομοθετική ισχύ, όπως η ΕΣΔΑ. «Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ), οι κοινωνικοασφαλιστικές παροχές αποτελούν περιουσιακό αγαθό κατά την έννοια του άρθρου 10 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου».²⁷

Γεγονός είναι ότι την τελευταία εικοσιπενταετία στη χώρα μας οικοδομήθηκε με καθυστέρηση πολλών δεκαετιών, σταδιακά, ένα σύγχρονο ασφαλιστικό σύστημα, που παρά τις οργανωτικές, λειτουργικές του αδυναμίες και τα οικονομικά ελλείμματα, επεκτάθηκε σε όλο τον πληθυσμό της χώρας.

Όπως και το σύστημα καθυστέρησε να αναπτυχθεί, καθυστέρησε και η επιστημονική προσέγγιση και ανάπτυξη του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης. Το επιστημονικό «έλλειμμα» ή ορθότερα το «μη πάντρεμα» της επιστημονικής γνώσης με το κοινωνικό και νομοθετικό γίγνεσθαι οδήγησε πολλές φορές τους κυβερνώντες να φτιάχνουν ad hoc επιτροπές (**Φακιολής**, επικεφαλής Επιστημονικής Επιτροπής για τις ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις στο τέλος της δεκαετίας του 1990. **Αναλυτής**, επικεφαλής της Επιτροπής «σοφών» για τις μεταρρυθμίσεις με το ν.3655/2008. **Σπράος**, αναλογιστική μελέτη των Άγγλων, του ΔΓΕ κ.ά.).

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, ενθυμούμαι ότι (ως δικηγόρος και επιστημονικός συνεργάτης της ΓΣΕΕ για ζητήματα εργασιακών σχέσεων και εκπαίδευσης) προσπαθούσα να αναδείξω την επιτακτική ανάγκη να οικοδομήσει το εργατικό κίνημα στη χώρα μας τις πρώτες δομές **στον τομέα της συνδικαλιστικής εκπαίδευσης, της έρευνας και μελέτης των κοινωνικών προβλημάτων καθώς και της δημιουργίας βάσης δεδομένων για την πληροφόρηση και τον κοινωνικό προγραμματισμό**.²⁸ Είχα υπο-

27. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κοινωνική Δημοκρατία και Κοινωνικό Κράτος Δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2006. Ξ. Κοντιάδης, ό.π.

28. Λ. Αποστολίδης, *Συνταξιούχοι και Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση*, εκδ. Κασταλία. Στην εργασία μου *Συνδικαλιστική Εκπαίδευση και Ινστιτούτα Εργασίας*, μια συγκριτική μελέτη σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τα ερευνητικά και επιμορφωτικά κέντρα των εργαζομένων και των συνδικάτων, προσπάθησα να θέσω, σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο, τις βάσεις για την εργατική και συνδικαλιστική εκπαίδευση στη χώρα μας σε μια χρονική περίοδο που δεν υπήρχε τίποτε ως υποδομή. Πρότεινα και αγωνίστηκα για να δημιουργηθεί το 1982 στους κόλπους της ΓΣΕΕ το Κέντρο Μελετών Τεκμηρίωσης και Εκπαίδευσης (ΚΕΜΕΤΕ). Στην επιτακτική ανάγκη για επιμόρφωση του εργατικού δυναμικού

γραμμίσει τότε και επισημαίνω πάλι και σήμερα την ανάγκη επιστημονικής μελέτης και τεκμηρίωσης των θέσεων των κοινωνικών φορέων στα κρίσιμα κοινωνικά ζητήματα. Τη σύνδεση της επιστημονικής γνώσης και έρευνας με την ελληνική κοινωνική πραγματικότητα και τους φορείς της. Σήμερα μάλιστα που αυτά τα προβλήματα αναδεικνύονται με δραματικό τρόπο (υποβάθμιση της εργασίας, ανεργία, περιορισμός της αγοραστικής δύναμης, περιορισμός των κοινωνικών δικαιωμάτων, κρίση στο κοινωνικό κράτος, ιδιωτικοποίηση της σφαίρας των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών – υγεία, εκπαίδευση, ασφάλιση κ.ά.) η επιστημονική στήριξη για εναλλακτικές λύσεις απέναντι στα φιλελεύθερα μέτρα και τις πολιτικές των συντηρητικών κυβερνήσεων και του κεφαλαίου είναι όσο ποτέ άλλοτε απαραίτητη.

Έχει πραγματικά αναπτυχθεί μια πλούσια θεωρητική και νομολογιακή φιλολογία και πρακτική γύρω από τα προβλήματα των κοινωνικών ασφαλίσεων και γενικότερα της κοινωνικής προστασίας.²⁹

Την τελευταία δεκαπενταετία, με αφορμή τις επιχειρούμενες ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις, πανεπιστημιακοί, επιστήμονες και λειτουργοί της δικαιοσύνης, οικονομο-

επισκέφθηκα όλα τα Εργατικά Κέντρα και τις Περιφέρειες της χώρας. Ευαισθητοποίησα τους εργαζομένους στα ζητήματα της διαρκούς επιμόρφωσης. Ως υπεύθυνος του Κέντρου Μελετών Τεκμηρίωσης και Εκπαίδευσης της ΓΣΕΕ, από το 1982 μέχρι το 1989, που εκλέχθηκα βουλευτής, διοργάνωσα πολλά διεθνή συνέδρια, με συμμετοχή διακεκριμένων επιστημόνων από το εξωτερικό και την Ελλάδα. Το 1989, το ΚΕΜΕΤΕ μετεξελίχθηκε στο Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ. Σήμερα το κέντρο αυτό αποτελεί ένα σημαντικό θεσμό για το εργατικό κίνημα στη χώρα μας. Είχα προτείνει τότε προς τα κεντρικά συνδικάτα (ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ), στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΚΕΔΚΕ) και στους Συνεταιρισμούς (ΠΑΣΕΓΕΣ) και τους επιστημονικούς συλλόγους ΔΣΑ ΤΕΕ κ.ά. να ιδρύσουν από κοινού ένα Ινστιτούτο Εργασίας, μια Ακαδημία Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών σε Αθήνα, Θεσσαλονίκη, με περιφερειακά τμήματα για την επιμόρφωση του στελεχιακού δυναμικού (αυτοδιοίκηση, συνδικαλισμός, συνεταιρισμοί), καθώς και να οργανώσουν, να προωθήσουν την επιστημονική έρευνα στα μεγάλα ζητήματα της περιφερειακής ανάπτυξης, των κοινωνικών προβλημάτων, των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων, της κοινωνικής ασφάλισης, των εργασιακών σχέσεων κ.ά.

29. J. P. Chauchard, *Droit de la sécurité sociale*, LGDJ, 2005. B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, 2002. P. Braud, *Sociologie politique*, LGDJ, 2006. *Droit de la securite sociale* – Dalloz, 2005. Π. Τήνιος, Ο. Ο'Donnell, «Η πολιτική διάσταση της Ασφαλιστικής Μεταρρύθμισης». Σάββας Ρομπόλης, *Οικονομία, εισόδημα και κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα*. Ξ. Κοντιάδης, ό.π. Η «Ένωση για την Προστασία των Κοινωνικών Δικαιωμάτων» ΜΚΟ, με επικεφαλής την Πρόεδρο Α. Αναγνώστου Δεδούληνα, έχει μια σημαντική συνεισφορά στην επιστημονική προσέγγιση των κοινωνικών ζητημάτων. Η κατάρρευση των «ναών του χρήματος» (τράπεζες, χρηματιστήρια, ασφαλιστικές εταιρείες κ.ά.) στο «καυτό» φθινόπωρο του 2008 θα έχει δραματικές επιπτώσεις στην κοινωνία και στα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Γι' αυτό χρειάζεται να αναδειχθούν τα κοινωνικά προβλήματα και να βρεθούν λύσεις.

λόγοι, μελετητές, συνδικαλιστές έχουν συμβάλει σημαντικά στην ανάδειξη, γνωστοποίηση και στην υπόδειξη λύσεων με βάση τη διεθνή εμπειρία αλληλά και τις ανάγκες του Έλληνα ασφαλισμένου και συνταξιούχου.

Στο πεδίο όμως της καθημερινής πρακτικής η συντριπτική πλειοψηφία των εργαζομένων έχουν μια γενική-μερική γνώση για τα ασφαλιστικά προβλήματα. Η πληροφόρηση είναι ελλιπής και οι συνεχείς αλλαγές στο ασφαλιστικό δημιουργούν μεγάλη αβεβαιότητα και ανασφάλεια για το μέλλον. Πιστεύω ότι θα είναι ιδιαίτερα σημαντικό να δημιουργηθεί με πρωτοβουλία των ΔΣ των επιστημονικών συλλόγων (ΔΣΑ, ΔΣΘ, ΔΣΠ, ΤΕΕ, Ιατρικός Σύλλογος, Ένωση Ελλήνων Συντακτών κ.ά.) ένα ερευνητικό κέντρο για τη μελέτη των ασφαλιστικών θεμάτων και γενικότερα των κοινωνικών δικαιωμάτων που αφορούν στην κρίση του κοινωνικού κράτους και στην υποβάθμιση της κοινωνικής προστασίας. Η δημιουργία μιας βάσης δεδομένων για τις κοινωνικές ασφαλίσεις. Η επεξεργασία εναλλακτικών λύσεων και προτάσεων για τη βελτίωση του ασφαλιστικού συστήματος. Η επεξεργασία και η συστηματοποίηση της νομολογίας. Η κωδικοποίηση της ασφαλιστικής νομοθεσίας. Η σύνδεση της πανεπιστημιακής και γενικότερα της επιστημονικής γνώσης με τα «καυτά» κοινωνικά ζητήματα θα είναι μια σημαντική προσφορά προς στους ασφαλισμένους και συνταξιούχους της χώρας μας. (Προτίθεται γι' αυτό να πάρω πρωτοβουλίες με συγκεκριμένες προτάσεις προς τους επιστημονικούς φορείς και συλλόγους.)

Στη σημερινή υποχρεωτική ένταξη και ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων, χωρίς αναλογιστικές μελέτες και με πολλή άληθα ζητήματα ανοικτά, χρειάζεται μια τεκμηριωμένη προσέγγιση και αντίσταση της εργασίας, καθώς και των επαγγελματικών τάξεων για να μην οδηγηθεί το σύστημα σε χαμηλά επίπεδα προστασίας και σε γενικότερη υποβάθμιση της κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης³⁰. Ο κοινωνικοπολιτικός και συνδικαλιστικός αγώνας σε συνδυασμό με το δικαστικό αγώνα για τον έλεγχο της νομιμότητας συγκεκριμένων διατάξεων του ν. 3655/2008 μπορούν να περιορίσουν την εφαρμογή των συντηρητικών επιλογών του ασφαλιστικού νόμου.

30. Πρβλ. Τα 2.2000.000 συνταξιούχοι στη χώρα μας δεν λαμβάνονται σχεδόν καθόλου υπόψη στις νομοθετικές ρυθμίσεις. Η εκπροσώπησή τους με το ν. 3655/2008 είναι παντελώς περιορισμένη. Το 2007 έγινε μια σημαντική προσπάθεια στο συνταξιοδοτικό χώρο με την ίδρυση της Ανώτατης Συνομοσπονδίας Συνταξιούχων Ελλάδας (ΑΓΣΣΕ). Προβλέφθηκε μάλιστα με το ν. 3556/2006 εκπρόσωπος της ΑΓΣΣΕ να συμμετέχει στην επιλογή του Προέδρου στα ασφαλιστικά ταμεία. Με το ν. 3655/2008 το δικαίωμα αυτό καταργήθηκε.

Γ. Ζητήματα νομιμότητας και οι «επτά πηλγές»

Από τα ανωτέρω προκύπτουν σοβαρές ενστάσεις για τη νομιμότητα συγκεκριμένων διατάξεων, καθώς και πρακτικά ζητήματα στην εφαρμογή του ν. 3655/2008.

Οι εκπρόσωποι μεγάλων επαγγελματικών ομάδων (ΔΣΑ, ΔΣΘ, ΔΣΠ, ΤΕΕ, ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ) έχουν ήδη προσφύγει στη δικαιοσύνη για να ελεγχθεί η συνταγματικότητα των διατάξεων που αφορούν στην ανάδειξη των Προέδρων στα νέα ταμεία (ΕΤΑΑ, ΤΑΥΤΕΚΩ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ κ.ά.).

Αρκετές συνδικαλιστικές οργανώσεις (ΗΣΑΠ, Εφημεριδοπώλες, Τράπεζες, ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ κ.ά.) ζητούν με υπομνήματά τους να γίνει απογραφή της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης πριν από την υποχρεωτική ένταξή τους στα νέα ταμεία ή στους υπάρχοντες οργανισμούς (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ κ.ά.).

Πανεπιστημιακοί και ειδικοί μελετητές του ασφαλιστικού δικαίου επισημαίνουν τις συντηρητικές πολιτικές και νομοθετικές επιλογές του ασφαλιστικού νόμου και υποδεικνύουν συγκεκριμένες διατάξεις οι οποίες θα ελεγχθούν για τη νομιμότητά τους, διότι προσκρούουν είτε στο διεθνές δίκαιο (νομοθετήματα, διεθνείς συμβάσεις) είτε στο Σύνταγμα της χώρας μας.

Ενδεικτικά αναφέρω ορισμένες ενότητες θεμάτων, τις «επτά πηλγές», που αποτελούν αιχμή για τον έλεγχο της νομιμότητας αλλήλ και της ουσιαστικής εφαρμογής του νόμου.

- α. Η διαδικασία και η σύνθεση της Επιτροπής για την επιλογή των Προέδρων στα ΔΣ των ταμείων.
- β. Η συγκρότηση των ΔΣ και η εκπροσώπηση των ασφαλισμένων και συνταξιούχων σε αυτά.
- γ. Οι εξουσιοδοτήσεις προς τον Υπουργό Απασχόλησης να αλληλάζει με υπουργικές αποφάσεις τις αρμοδιότητες των Προέδρων και των ΔΣ, καθώς και να κατανέμει τους πόρους ανά κλάδο.
- δ. Η πραγμάτωση αναλογιστικών μελετών για τη βιωσιμότητα των ταμείων-οργανισμών και της νέας οργανωτικής και διοικητικής διάρθρωσης του συστήματος.
- ε. Η διασφάλιση και προαγωγή της ασφαλιστικής περιουσίας.
- στ. Η παρακράτηση του 10% των ηλεγόμενων κοινωνικών πόρων.
- ζ. Ο περιορισμός του επιπέδου προστασίας των ασφαλιστικών δικαιωμάτων (παροχές στην υγεία, στην επικουρική σύνταξη κ.ά.) και η «προκρούστεια κλίνη».³¹

Ο μεγάλος πυρετός των απεργιακών κινητοποιήσεων έπεσε, αλλήλ ο αγώνας θα συνεχιστεί βεβαιώνουν οι συνδικαλιστές. Μία νέα σελίδα αγώνων ανοίγει σε πολιτικό,

31. Πρβλ. εφημ. *Τα Νέα*, το ένθετο «Ασφαλιστικό», 2 Αυγ. 2008, προδημοσίευση κειμένων της εργασίας μου.

κοινωνικό, συνδικαλιστικό και νομικό-δικαστικό επίπεδο. Η κοινωνική δυναμική, η φωνή της κοινωνίας δεν πρέπει να σβήσει, αντίθετα πρέπει να ενεργοποιήσει τα πολιτικά κόμματα και τα συνδικάτα για να αναλάβουν πρωτοβουλίες, δράσεις, ώστε να μην εφαρμοστούν οι αντιλαϊκές και αντιασφαλιστικές διατάξεις του νέου νόμου³². Τα κόμματα οφείλουν να το πράξουν, διότι με αυτόν το νόμο συντελείται μια μεγάλη ανακατανομή του εθνικού πλούτου σε βάρος του εργαζόμενου λαού και των συνταξιούχων, καθώς και σε βάρος της νέας γενιάς. Η νέα γενιά των 700 ευρώ, που από την ισχύ του νόμου όλες οι διατάξεις έχουν άμεση εφαρμογή, φαίνεται να πληρώνει το κόστος αυτών των αλληλαγών. Οφείλουμε να ανατρέψουμε τις συντηρητικές επιλογές του νομοθέτη. Οφείλουμε να διασφαλίσουμε για τους νέους μας στο μέλλον ένα υψηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας.

Σε αυτή την κατεύθυνση με ευθύνη απέναντι στους ασφαλισμένους, οι Δικηγορικοί Σύλλογοι της χώρας και άλλοι φορείς και επαγγελματικές τάξεις προσέφυγαν στη δικαιοσύνη, για να προασπίσουν τα κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα των εργαζομένων και των ελευθεροεπαγγελματιών. Η δικαιοσύνη, πιστεύω, έχει να κάνει πολλή δουλειά. Μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό φραγμό στις «εκτροπές» του νομοθέτη. Ως θεματοφύλακας των συνταγματικά κατοχυρωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων μπορεί να προασπίσει τη βιωσιμότητα του θεσμού και την αξιοπρέπεια του κάθε πολίτη.

Συγκεκριμένα, τα ζητήματα που θέσαμε, οι «επτά πληγές» του ν. 3655/2008 (και όχι του Φαραώ) έχουν θεωρητικό αλλή και άμεσα πρακτικό-χρηστικό ενδιαφέρον.

α. Ο καθηγητής Α. Μανιτάκης, με τρόπο επιστημονικά τεκμηριωμένο, επικαλούμενος τις συνταγματικές διατάξεις και τον κανονισμό της Βουλής, επισημαίνει σημαντικές παραβιάσεις της νομιμότητας σχετικά με τη διαδικασία και τη σύνθεση της Επιτροπής για το διορισμό των Προέδρων στα ασφαλιστικά ταμεία, ΕΤΑΑ (Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Αυτοαπασχολούμενων), ΕΤΑΠ-ΜΜΕ (Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού ΜΜΕ), ΤΑΥΤΕΚΩ κ.ά. Οι επισημάνσεις του έχουν θεωρητικό αλλή και άμεσα πρακτικό ενδιαφέρον.

Επίσης, οι ασφαλισμένοι δεν μπορούν να δεχθούν ότι είναι λιγότερο άξιοι να υποδείξουν μαζί με το κράτος και τους εργοδότες, τους Προέδρους των ασφαλιστικών ταμείων και χρειάζεται η «σύμφωνη γνώμη» των εκπροσώπων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Τραπεζής Ελλάδος. Συμβολικά, αλλή και ουσιαστικά, πέραν της αντισυνταγματικότητας αυτής της ρύθμισης, όπως σωστά επισημαίνει ο Α. Μανιτάκης, καταργείται η αρχή της τριμερούς σύνθεσης και εκπροσώπησης (εργαζόμενοι-εργοδότες-κράτος) στη διοίκηση και διαχείριση των Ταμείων. Συνεπώς, η τύχη των αιτήσεων ακυρώσεως που έχουν υποβληθεί στο ΣΤΕ εκδικάζονται στις 7 Νοεμβρίου 2008, και θα έχουν ιδιαίτερη θεωρητική και πρακτική σημασία.

32. Όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης έχουν ζητήσει την κατάργηση του ν. 3655/2008 (ΠΑΣΟΚ, ΚΚΕ, ΣΥΡΙΖΑ, ΛΑΟΣ).

β. Ο περιορισμός της συμμετοχής και εκπροσώπησης των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων στα ΔΣ των ταμείων είναι μια σημαντική υποβάθμιση της συμμετοχής τους στην εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Σε συνδυασμό μάλιστα με την εφεύρεση των «Τομέων» και της «ψευδώνυμης» έννοιας περί «διοικητικής αυτοτέλειας» και «περιουσιακής αυτοτέλειας» που προβλέπουν οι ρυθμίσεις του ν. 3655/2008, γίνεται φανερό ότι το σύστημα «συγκεντροποιείται» και «γραφειοκρατικοποιείται». Οι Διοικούσες Επιτροπές στους Τομείς (Τομέας Προσωπικού ΔΕΗ, Τομέας Προσωπικού ΟΤΕ, Τομέας για τους νομικούς, μηχανικούς, γιατρούς κ.ά.) είναι χωρίς ουσιαστικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Απλώς θα εισηγούνται και θα αποτελούν συχνά τα «άλληλοθι» της εκτελεστικής εξουσίας στις συντηρητικές επιλογές και ρυθμίσεις. Π.χ. το ΔΣ του ΕΤΑΑ μπορεί να αποφασίζει ενάντια σε οποιαδήποτε διοικητική ή οικονομική επιλογή του Τομέα μηχανικών και μεταφέρει πόρους από τον έναν κλάδο σε άλλο ελθιμματοκλήδο, χωρίς να ελεγχθεί ή να εμποδιστεί από τους ασφαλισμένους στον τομέα μηχανικών.

Πρακτικά θεωρώ ότι οι φορείς, στέλνοντας τους εκπροσώπους για τα ΔΕ τους για τα ΔΣ των Ταμείων, δεν θα πρέπει να στέλνουν διπλό αριθμό προσώπων (άρ. 22 § 1 ΔΣ-ΟΑΕΕ, άρ. 29 § 2 ΔΣ-ΕΤΑΑ, άρ. 44 § 2, ΔΣ-ΕΤΑΠ, άρ. 74 § 2 ΔΣ-ΤΑΥΤΕΚΩ, άρ. 98 § 2 ΔΣ ΤΕΑΠΑΣΑ, άρ. 108 § 2 ΤΑΠΙΤ, άρ. 118 § 2 ΤΠΔΥ) για να επιλέξει ο Υπουργός Απασχόλησης (τους αρεστούς του). Αυτούς που θα υποδείξουν οι φορείς πρέπει να είναι δεσμευτική πρόταση για τον Υπουργό. Αυτό εξάλλου έχουν δηλώσει ο πρόεδρος του ΤΕΕ, ο Πρόεδρος της ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ κ.ά., ότι δεν θα στείλουν διπλό αριθμό εκπροσώπων.

Για τις αρμοδιότητες της ΔΕ των Τομέων, δηλαδή της επικαλούμενης «περιουσιακής αυτοτέλειας», στο βαθμό που δεν είναι ουσιαστικές μπορούν να εγερθούν δικαστικές αξιώσεις των ασφαλισμένων με αίτημα τη διασφάλιση και προαγωγή του ασφαλιστικού κεφαλαίου, διότι, όπως έχουν σήμερα οι ρυθμίσεις, η επισφάλεια της περιουσίας είναι προφανής. Ιδιαίτερα σε ορισμένα ταμεία, όπως ο ΟΑΠ-ΔΕΗ, το ΤΕΕ κ.ά., η επισφάλεια της περιουσίας τους συνδυάζεται και με άλλες παραβιάσεις συνταγματικών διατάξεων³³.

Συγκεκριμένα, η περίπτωση του Οργανισμού Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ (ΟΑΠ-ΔΕΗ) είναι ένα κλασικό παράδειγμα αναξιοπιστίας της κυβέρνησης και πρόχειρου σχεδιασμού.

Το 2002, ΠΑΣΟΚ, Ν.Δ. και Συνασπισμός ψήφισαν και σεβάστηκαν την ιδιομορφία του ΟΑΠ-ΔΕΗ να παραμείνει αυτόνομο ως Ταμείο και να μην ενταχθεί στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (ν. 3029/2002 άρθρο 5).

33. Η Ομοσπονδία Συνταξιούχων της ΔΕΗ έχει αποφασίσει να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, καθώς και η ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ με υπόμνημά της προς το ΔΓΕ.

Σε λίγα χρόνια η ΝΔ άλλαξε γνώμη και οδηγεί αναγκαστικά τα ταμεία σε ενοποίηση χωρίς διάλογο, χωρίς οικονομικές μελέτες, χωρίς αποφάσεις των ΔΣ, όπως προέβλεπε ο ν. 3029/2002 άρθρο 5 § 2 και χωρίς να τιμήσει στην ψήφο τις δεσμεύσεις της.

Αξίζει να σχολιάσουμε διεξοδικότερα την αναξιοπιστία των κυβερνήσεων στο επίπεδο των πολιτικών και νομοθετικών επιλογών.

Σύντομο ιστορικό της εξέλιξης του ΟΑΠ-ΔΕΗ

- Οι εργαζόμενοι στη ΔΕΗ ασφαλιζόνταν στον ίδιο τον εργοδότη, που λειτουργούσε και ως ασφαλιστικός φορέας στη βάση του ν. 4491/66. Οι ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένων και ΔΕΗ ενσωματώνονταν στην περιουσία της εταιρείας.
- Με την υπ' αριθμ. 98/96 απόφαση του ΔΣ της ΔΕΗ, έπειτα από αναλογιστική μελέτη των εταιρειών WYATT και PRUDENTIAL, υπολογίστηκε και αναγνωρίστηκε ότι η ενσωματωμένη περιουσία των ασφαλισμένων (εργαζομένων και συνταξιούχων) στη ΔΕΗ στις 31/12/1992 ήταν της τάξης του 1,538 τρις δρχ. και το 2004 ήταν 10.891 εκ. ευρώ.
- Με το ν. 2773/1999 άρθρο 34, δημιουργήθηκε ο ΟΑΠ-ΔΕΗ ΝΠΔΔ στη βάση συλλογικής σύμβασης ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ και Υπουργού Ανάπτυξης και ψηφίστηκε από ΠΑΣΟΚ, ΝΔ και Συνασπισμό.
- Με την ψήφιση του ν. 3029/2002, ο ΟΑΠ-ΔΕΗ, όπως αναφέρθηκε, λόγω ιδιομορφίας εξαιρέθηκε από την ένταξη στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.
- Με το άρθρο 3 του νέου νόμου ο ΟΑΠ-ΔΕΗ «εντάσσεται ως Αυτοτελής Τομέας στον κλάδο σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ με πλήρη οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια» (ΤΑΠ-ΔΕΗ). Στην § 3 του άρθρου 3 αναφέρεται ότι: «Οι μέχρι την ένταξη συνταξιούχοι του εντασσόμενου κλάδου καθίστανται συνταξιούχοι του τομέα, ο οποίος στο εξής βαρύνεται με την καταβολή της σύνταξής τους». Οι νεοπροσλαμβανόμενοι στη ΔΕΗ δεν θα εντάσσονται στο ΤΑΠ-ΔΕΗ, αλλά απευθείας στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Με διαφορετικά ασφαλιστικά δικαιώματα. Διάκριση των εργαζομένων ως «παλιάς» και «νέας» κοπής.
- Με το άρθρο 70, οι ασφαλισμένοι στο ΟΑΠ-ΔΕΗ εντάσσονται στο Ταμείο Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΤΑΥΤΕΚΩ) για επικουρική σύνταξη, πρόνοια και ασθένεια.

Κατά την άποψή μου, προκύπτουν σοβαρά νομικά ζητήματα: οι διατάξεις άρθρ. 3, 70 και 83 του ν. 3655/2008 αντίκεινται στις συνταγματικές διατάξεις 4, 5, 22, Σ (κύρια σχετικά με τη συνταγματική προστασία της οικονομικής ελευθερίας, της συμβατικής ελευθερίας και της προστασίας και εγγύησης των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων) και δεν εξυπηρετούν ούτε το δημόσιο συμφέρον, ούτε το συμφέρον των ασφαλισμένων.

Επίσης πρέπει να εξετασθεί κατά πόσο οι ως άνω διατάξεις του νέου νόμου έρχο-

νται σε αντίθεση με το άρθρο 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου για την προστασία της ιδιοκτησίας όπου ορίζεται ότι: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή για λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους».

Ειδικότερα για την οικονομική και συμβατική ελευθερία (άρθρο 5 § 1) αξίζει να σχολιάσουμε ορισμένα θέματα διότι, όπως προαναφέραμε, ο ΟΑΠ-ΔΕΗ ήταν προϊόν συλλογικής διαπραγμάτευσης μεταξύ της ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ και του αρμόδιου Υπουργείου και αυτή η σύμβαση επικυρώθηκε από τα τρία κοινοβουλευτικά κόμματα ΠΑΣΟΚ, ΝΔ, ΣΥΝ. Έχει και πρακτικό ενδιαφέρον αν θέλουμε νόμους που είναι προϊόν διαπραγμάτευσης και κοινωνικής συναίνεσης ή νόμους που διακρίνονται για τον κρατισμό τους.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 5 § 1 του Συντάγματος, «καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη». Με τη διάταξη αυτή ανάγεται σε δικαίωμα (ατομικό) η συμμετοχή στην οικονομική ζωή της χώρας και κατοχυρώνεται η οικονομική ελευθερία. Ειδική πλευρά της οικονομικής ελευθερίας είναι η ελευθερία εργασίας (ως ατομικό δικαίωμα), δηλαδή το δικαίωμα καθενός να εργάζεται και να επιλέγει ελεύθερα το είδος, τον τόπο και το χρόνο της εργασίας του. Η ελευθερία αυτή περιλαμβάνει την ελευθερία των συμβάσεων (ελευθερία σύναψης και καταγγελίας της σύμβασης, ελευθερία επιλογής του αντισυμβαλλομένου, ελευθερία διαμόρφωσης του περιεχομένου της σύμβασης κ.λπ.), που διατυπώνεται στη διάταξη του άρθρου 361 Α.Κ. Με την ελευθερία των συμβάσεων, ως εκδήλωση του δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας, δεν συμβιβάζεται κατ' αρχήν, μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, περιοριστική της ελευθερίας αυτής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ελευθερία αυτή προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παραβίαση του Συντάγματος ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών, καθώς επίσης κατά τις περιπτώσεις που αυτή ασκείται προς βλάβη της Εθνικής Οικονομίας, (άρθρα 5 § 1, 25 § 3 και 106 § 2 του Συντάγματος). Επίσης η ελευθερία αυτή μπορεί να περιορισθεί όπου τούτο επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος.

Η νομοθετική ρύθμιση του νέου νόμου που προβλέπει στο άρθρο 3 την υποχρεωτική ένταξη του ΟΑΠ-ΔΕΗ στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ για την κύρια σύνταξη και στο άρθρο 70 και 83 την υποχρεωτική ένταξη, της επικουρικής σύνταξης-πρόνοιας και υγείας, στο νέο ταμείο ΤΑΥΤΕΚΩ αντίκειται στις υπέρτερης τυπικώς ισχύος διατάξεις των άρ. 4 § 1-2 και 5 § 1 του Συντάγματος.³⁴

34. Η Ομοσπονδία των εργαζομένων στη ΔΕΗ (ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ) έχει προσφύγει στις διεθνείς οργανώσεις ΔΓΕ κ.α.

Συγκεκριμένα, μία από τις ειδικότερες μορφές κατοχυρωμένης από το άρθρο 5 § 1 του Συντάγματος οικονομικής ελευθερίας, είναι και η κατ' άρθρο 361 Α.Κ. συμβατική ελευθερία, εκδήλωση της οποίας αποτελεί η δυνατότητα των συμβαλλομένων να διαμορφώνουν ελεύθερα το περιεχόμενο των μεταξύ τους συμβάσεων (βλ. Ολ. ΑΠ. 4/1998 ΕλλΔνη 1998, σ. 66 – Γεωργιάδης, Ενοχικό δίκαιο/γενικό μέρος, εκδ. 1999, § 2 αρ. 3 επ- Σταθόπουλος σε Γεωργιάδη-Σταθόπουλου Αστ. Κώδ., άρθρο 361 αρ. 3 επ.). Με την ελευθερία των συμβάσεων δεν συμβιβάζεται κατ' αρχήν, μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, περιοριστική της ελευθερίας αυτής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η εν λόγω ελευθερία προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παραβίαση του Συντάγματος ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών ή ασκείται προς βλάβη της Εθνικής Οικονομίας ή επιβάλλεται περιορισμός της από λόγους γενικότερου δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος (βλ. Ολ. Α.Π. 4/1998, ό.π. – Α. Γαζής γνωμοδότηση, ΕλλΔνη 1993, σ. 530).

Εν προκειμένω δε, τα άρθρα 3, 70 και 83 του νέου ασφαλιστικού νομοσχεδίου, υπάγοντας υποχρεωτικά (και όχι προαιρετικά, μετά από συμφωνία των εργαζομένων και του κράτους ή μονομερή καταγγελία της σύμβασης ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ, Υπουργού Ανάπτυξης για σπουδαίο λόγο των σχετικών συμφωνιών που επικυρώθηκαν με το ν. 2773/1999 άρθρο 34) τους ασφαλισμένους του ΟΑΠ-ΔΕΗ, στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και στο ΤΑΥΤΕΚΩ, αναιρεί ουσιαστικώς το περιεχόμενο των συλλογικών ενοχικών συμφωνιών μεταξύ της ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ – ΠΟΣ-ΔΕΗ και του Υπουργείου Ανάπτυξης, που υπεγράφη στις 30 Ιουλίου 1999 και αφαιρεί από τους εν λόγω συμβαλλομένους ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ, ΠΟΣ-ΔΕΗ, οι οποίοι είχαν προβλέψει ρητώς την εις το διηνεκές ισχύ των παραπάνω συμφωνιών και την παραίτηση από το δικαίωμα αναιτιολόγητης καταγγελίας αυτών το δικαίωμα να διαμορφώνουν ελεύθερα με συλλογικές ενοχικές συμφωνίες τα ζητήματα της επαγγελματικής, επικουρικής ασφάλισης των εργαζομένων, καθώς και τις παροχές πρόνοιας και υγείας. Συνεπώς, πλήττεται η συμβατική και οικονομική ελευθερία τους από τις παραπάνω διατάξεις. Η ρύθμιση δε των παραπάνω ζητημάτων από την ιδιωτική βούληση δεν απαγορεύεται από το άρθρο 22 § 5 του Συντάγματος που προβλέπει ότι «το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως ορίζει ο νόμος», διότι με την παραπάνω συνταγματική διάταξη δίδεται μεν κυρίαρχα στο νομοθέτη η αρμοδιότητα να ρυθμίζει την υποχρεωτική (εκ του νόμου) κοινωνική ασφάλιση, κύρια και επικουρική, αναθέτοντάς την στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, πλην όμως δεν αποκλείεται η επαγγελματική ή προαιρετική επικουρική ασφάλιση, που παρέχεται δυνάμει συλλογικών ενοχικών συμφωνιών μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων. Για τα παραπάνω ζητήματα η δικαιοσύνη θα εκφέρει σύντομα τη δική της κρίση.

γ. Οι εξουσιοδοτήσεις που παρέχει ο ν. 3655/2008 στον αρμόδιο υπουργό να αλλοιάξει τις αρμοδιότητες του προέδρου και του ΔΣ, καθώς και να κατανέμει τους πόρους ανά κλάδο, ουσιαστικά ανεξέλεγκτα, όπως επισημαίνουν διακεκριμένοι νομικοί και καθηγητές του Πανεπιστημίου αντίκειται στις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 43 § 2

του Συντάγματος. Σίγουρα οι φορείς θα προσφύγουν στη δικαιοσύνη με τις πρώτες πράξεις του αρμόδιου Υπουργού που θα κάνει χρήση αυτών των εξουσιοδοτήσεων με πολλή πιθανότητα δικαίωσής τους³⁵.

δ. Η αναφορά των διατάξεων του ν. 3655/2008 για αναλογιστικές μελέτες (εντός εξαμήνου από την ισχύ του νόμου) στο μέλλον δεν μπορεί να καλύψει και να θεραπεύσει κατά την άποψή μας τις επιταγές διεθνών νομοθετικών κειμένων-συμβάσεων, καθώς και τις διατάξεις του Συντάγματος και την ήδη διαμορφωμένη και παγιωμένη νομολογία του ΣτΕ, που θέλουν πριν από τις νέες ασφαλιστικές ρυθμίσεις να έχουν πραγματοποιηθεί αναλογιστικές μελέτες για τη βιωσιμότητα και την προαγωγή του συστήματος.

Το αίτημα αυτό για απογραφή των περιουσιακών στοιχείων των ταμείων και για αναλογιστικές μελέτες διατυπώθηκε επιτακτικά από όλους τους φορείς στην ακρόαση της Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων της Βουλής ενόψει της ψήφισής του ν. 3655/2008. Η κυβέρνηση όμως κώφευσε. **Σήμερα, οι επιστήμονες επισημαίνουν ότι ο νόμος μπορεί να ελεγχθεί για τη νομιμότητά του, αφού δεν πραγματοποιήθηκαν αναλογιστικές μελέτες, τόσο ίδρυση των νέων ταμείων όσο και πριν από την υποχρεωτική ένταξη των ταμείων και των κλάδων στους υφιστάμενους οργανισμούς στο βαθμό που δεν έγιναν πριν από την ψήφισή του οι αναλογιστικές μελέτες.**

Στο περιοδικό ΕΔΚΑ (τόμ. ΜΙ, 2008) υπάρχει ένα ειδικό αφιέρωμα και οι πρώτες κριτικές απόψεις για το ν. 3655/2008. Ο Α. Ματθαίου επισημαίνει ότι το άρθρο 73 § 3 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλισης όσο και το άρθρο 71 της ΔΣ 102 επιβάλλουν την εκ των προτέρων πραγμάτωση αναλογιστικών μελετών. Αυτό επιβάλλεται και από τις διατάξεις 22 § 5 του Σ., όπως έχει ερμηνευθεί και παγιωθεί στη νομολογία του ΣτΕ.

Η διασφάλιση του θεσμού και η προαγωγή της ασφαλιστικής προστασίας στην παραδοχή ότι η μεγαλύτερη αξία και ο πλούτος μιας χώρας είναι ο άνθρωπος³⁶ είναι δυο σημαντικές εκφράσεις του άρθρου 22 § 5 του Συντάγματος που θεμελιώνει το δικαίωμα του κάθε πολίτη στην κοινωνική ασφάλιση. Συνεπώς, ο επιδιωκόμενος σκοπός της βιωσιμότητας του συστήματος δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τα όρια, από τη μια, της «διασφάλισης του θεσμού» και, από την άλλη, της «προαγωγής της ασφαλιστικής προστασίας».

Στο όνομα της βιωσιμότητας δεν επιτρέπεται να αλλιάξει χαρακτήρα ο θεσμός, δηλαδή να υποβαθμισθεί σε «φιλανθρωπικού» χαρακτήρα θεσμό ή να ρέπει προς ιδιωτικοποίηση. Ορθά επισημαίνει ο καθηγητής Α. Στεργίου: «Η συρρίκνωση της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι παρά μια έμμεση μορφή ιδιωτικοποίησής της». Η προαγωγή της ασφαλιστικής προστασίας σημαίνει ότι το περιεχόμενο της κοινωνικής ασφάλι-

35. Πρβλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, ό.π.

36. Η υποχρέωση αλληλεγγύης κατά το άρθρο 25 § 4 του Συντάγματος, Α. Τάχος, ό.π. Παρ.7.

λipsis συνεχώς διευρύνεται και εμπλουτίζεται. Πολλοί ειδικοί αλλήλ και στη σύγχρονη και παγιωμένη νομολογία του ΣτΕ καταγράφεται η αρχή της «βιώσιμης κοινωνικής πολιτικής». Όπως μέχρι σήμερα οι κυβερνώντες μιλούν συνεχώς για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη (αυτή είναι η κεντρική γραμμή σε ευρωπαϊκό επίπεδο) δίκαιο και καλό είναι να μιλούν εξίσου για τη βιώσιμη κοινωνική πολιτική. Με ελεύθερη ερμηνεία, το Σύνταγμα με τις διατάξεις του άρθρου 22 § 5 επιβάλλει στο νομοθέτη να παραδώσει στην επόμενη γενιά βελτιωμένο το «κοινωνικό κεφάλαιο» και απελευθερωμένο από την ανασφάλεια και την αβεβαιότητα για το μέλλον και την επιβίωσή του. Αυτό το χρέος του νομοθέτη προκύπτει, όπως αναπτύξαμε παραπάνω, και από το συνδυασμό και άλλων διατάξεων του Συντάγματος.

ε. Η παρακράτηση του 10% από τους λεγόμενους κοινωνικούς πόρους πιστεύω ότι θα αποτελέσει σημαντικό στοιχείο αντιδικίας των φορέων (ΔΣΑ, ΤΕΕ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ) και του κράτους, όπως εξάλλου οι εκπρόσωποί τους τόνισαν στην ακρόασή τους στην Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων στη Βουλή. Από τις αρχές (1-1-2009) που θα ξεκινήσει η παρακράτηση η υπόθεση θα οδηγηθεί στα αρμόδια δικαστήρια και το πιο πιθανό θα έχει την ίδια τύχη με το θεσμό του ΛΑΦΚΑ.

στ. Για τον περιορισμό του επιπέδου προστασίας των ασφαλισμένων που επιχειρούν τα άρθρα 143 έως 153 του ν. 3655/2008 γίνεται διεξοδικότερη ανάλυση άρθρο προς άρθρο στο δεύτερο μέρος της εν λόγω εργασίας.

Στο βαθμό που ο αρμόδιος Υπουργός κάνει χρήση των εξουσιοδοτήσεων που του δίνει ο ν. 3655/2008 και προχωρήσει σε αλληλαγές των κανονισμών υγείας, σε κατανομή των πόρων ανά κλάδο, σε αλληλαγές των αρμοδιοτήτων των Προέδρων και των ΔΣ, είναι βέβαιο ότι πολλές υποθέσεις στη βάση του άρθρου 43 του Σ. και σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις θα οδηγηθούν στη δικαιοσύνη, για να κάνει τη δική της αξιολόγηση και να εκφέρει τη δική της δικανική κρίση³⁷.

Υπάρχουν επίσης και μια σειρά από αντιφάσεις στις διατάξεις του ν. 3655/2008 σε σοβαρά θέματα, όπως η ασφαλιστική περιουσία και οι εισφορές. Στο άρθρο 2 § 3 του ως άνω νόμου αναφέρεται ότι τα ποσοστά των ασφαλισμένων των ειδικών ταμείων που εντάσσονται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ θα μειωθούν μέσα σε μια δεκαετία, «αρχής γενομένης από 1.1.2013 μέχρι να εξισωθούν πλήρως με τα αντίστοιχα στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Ειδικά, οι εισφορές ασφαλισμένων του κλάδου σύνταξης του ΤΑΠΑΕ η "ΕΘΝΙΚΗ" μειώνονται αμέσως από την ίδια ως άνω ημερομηνία και καθορίζονται σε ποσοστό 6,675%».

Αυτή η εξαίρεση είναι αδικαιολόγητη, δεν θεμελιώνεται σε καμία διάταξη και ασφα-

37. Τα Σωματεία των εργαζομένων στο νέο υπό σύσταση ταμείο, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, για να αποτρέψουν χειρότερες καταστάσεις στις παροχές υγείας, έφτιαξαν ένα νέο κανονισμό υγείας και τον κοινοποίησαν προς τον αρμόδιο υπουργό. Στο βαθμό που δεν γίνει δεκτός ασφαλώς θα προκύψουν δικαστικές διενέξεις.

ηώς θα τη διεκδικήσουν οι ασφαλισμένοι των ειδικών ταμείων να ισχύσει και γι' αυτούς άμεσα η μείωση των εισφορών τους από την ένταξή τους την 1η Οκτωβρίου στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

Ο ν. 3029/2002 προέβλεπε ότι από την ισχύ της εθελουσίας ένταξης οι εισφορές θα μειώνονταν και θα εξισώνονταν άμεσα με αυτές του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

Στο άρθρο 2 § 5 του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ αναφέρεται ότι είναι ο καθολικός διάδοχος των περιουσιακών στοιχείων κινητής και ακίνητης των εντασσόμενων ταμείων. Στο άρθρο 3 § 5 (και όπου αλλού δημιουργείται «αυτοτελής» τομέας) αναφέρεται ότι: «Το σύνολο του ενεργητικού και παθητικού του εντασσόμενου κλάδου καθώς και η κινητή και ακίνητη περιουσία του περιέχονται στο ΤΑΠ-ΔΕΗ ο οποίος αποτελεί καθολικό διάδοχο του...» Φαίνεται θα μπλέξουμε πολύ γρήγορα με τους καθολικούς διαδόχους για το ποιος είναι ο πραγματικός ή καθολικός διάδοχος!

Ως επίλογο των παραπάνω προβληματισμών και σκέψεών μου για τις ρυθμίσεις του ν. 3655/2008 θέλω να επισημάνω τα εξής:

Είναι άδικο η κοινωνική ασφάλιση να αντιμετωπίζεται με όρους χρηματιστηριακούς και τραπεζικούς. Ακόμη και συμβολικά όταν η επιλογή των Προέδρων των νέων ταμείων εξαρτάται από «τη σύμφωνη γνώμη» των εκπροσώπων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Τράπεζας της Ελλάδας (άρθ. 36 § 2 ν. 3556/2007, όπου παραπέμπει ο ν. 3655/2008) η ρύθμιση αυτή πέραν της αντισυνταγματικότητάς της, προκαλεί τους φορείς και την κοινωνία³⁸.

Είναι άδικο, το ανθρώπινο κεφάλαιο (οι κοινωνικές δαπάνες) να αντιμετωπίζεται ως βαρίδι στην ανάπτυξη μιας χώρας. Η επιλογή για το τι είδους κοινωνία θέλουμε να οργανώσουμε είναι δική μας. Γι' αυτό, δεν πρέπει να χάσουμε τη μάχη στο επίπεδο των ιδεών και των αξιών: Αξιοπρέπεια, Αλληλεγγύη, Κοινωνική Δικαιοσύνη, που συνθέτουν τον πυρήνα του ασφαλιστικού συστήματος.

Είναι άδικο, η νομολογία μας, η ερμηνεία και η εφαρμογή των συνταγματικών, κοινωνικών δικαιωμάτων, να είναι διστακτική, αμυντική στις μεταρρυθμίσεις της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας που περιορίζουν το επίπεδο της προστασίας των ασφαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων. (Η αντισυνταγματικότητα για το θεσμό του ΛΑΦΚΑ, η αντισυνταγματικότητα του πηλαφόν στο εφάπαξ, τα δειλά βήματα για τη «βιώσιμη αναπτυξιακή κοινωνική πολιτική», σχετικά με την προστασία και προαγωγή του ασφαλιστικού κεφαλαίου κ.ά. είναι τολημηρές αποφάσεις που ανοίγουν νέους «νομολογιακούς» δρόμους για το μέλλον.) Ο νομικός κόσμος και η δικαστική εξουσία είναι μια σημαντική ασπίδα προάσπισης και βελτίωσης του περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων.

38. Β. Ράπανος, «Η κατάρρευση των χρηματοπιστωτικών αγορών (Σεπτ. 2008) πιστοποιεί την επισφάλεια των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων, αλλά και τη μεγάλη απώλεια των ταμείων που επένδυσαν στα "αμαρτωλά" ομόλογα». *Το Βήμα της Κυριακής*, 12/10/2008.

Είναι άδικο, να καταργούμε την «αυτοδιοίκηση» σε ασφαλιστικούς οργανισμούς (ΤΣΜΕΔ, ΟΑΕΕ κ.ά.) και να περιορίζουμε την εκπροσώπηση των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων στα ταμεία.

Να τοημήσουμε να κάνουμε ανατροπές και να «άρουμε τις αμαρτίες» και τις αδικίες. Να ξαναδώσουμε στον εργαζόμενο λαό εμπιστοσύνη, ασφάλεια και βεβαιότητα για το μέλλον.

Ένα πρώτο σημαντικό βήμα των φορέων και της δικαιοσύνης είναι να ελέγξουν τη νομιμότητα των διατάξεων που αναφέραμε (και όπου αλλού θεωρούν ότι μειώνεται το επίπεδο προστασίας της κοινωνικής ασφάλισης) και να προασπίσουν το δικαίωμα του κάθε πολίτη στην κοινωνική ασφάλιση.

Ένα δεύτερο βήμα στην πράξη, οι φορείς να δεσμεύσουν τον αρμόδιο υπουργό να επιλέξει τον εκπρόσωπο που αυτοί ορίζουν **«μη στέλλοντας» διπλάσιο αριθμό εκπροσώπων.**

Ένα τρίτο βήμα, να απαιτήσουν να δημοσιοποιηθούν όλα τα ονόματα των επιχειρηματιών που χρωστούν ασφαλιστικές εισφορές στα ταμεία, διότι 6,5 δις εισφοροδιαφυγής είναι πολλά χρήματα. Να διεκδικήσουν επίσης τα ασφαλιστικά ταμεία, ιδιαίτερα το ΙΚΑ, ο ΟΑΕΕ, κ.ά., από το δημόσιο την άμεση καταβολή των υποχρεώσεων του προς τα ταμεία.

Ένα τέταρτο βήμα, να αναστείλουν την ένταξη των ταμείων στους υφιστάμενους οργανισμούς και τα νέα ταμεία μέχρι να πραγματοποιηθούν οι αναλογιστικές μελέτες. Σε διαφορετική περίπτωση πρέπει να προσφύγουν μετά την 1η Οκτωβρίου στη δικαιοσύνη, διεκδικώντας να ελεγχθεί η νομιμότητα των ρυθμίσεων του νομοθέτη που προχώρησε σε υποχρεωτικές εντάξεις ταμείων και κλάδων χωρίς προηγούμενως να έχουν γίνει αναλογιστικές μελέτες.

Αυτό είναι ιδιαίτερα κρίσιμο και ενδιαφέρον ζήτημα και από θεωρητικής όσο και από πρακτικής απόψεως.

Πρώτον, για να προασπίσουμε το πνεύμα και το γράμμα του άρθρου 73 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλισης και τις διατάξεις της 102 ΔΣ που επιβάλλουν στο νομοθέτη να προηγηθούν αναλογιστικές μελέτες, πριν από τις νέες ρυθμίσεις στο ασφαλιστικό.

Δεύτερον, για να προασπίσουμε τις συνταγματικές διατάξεις 22 § 5 και την ήδη διαμορφωμένη νομολογία του ΣτΕ ότι πρέπει να προηγηθούν αναλογιστικές μελέτες πριν από τις αλλαγές στο ασφαλιστικό.

Τρίτον, από πρακτικής απόψεως αυτό το «κεκτημένο» δεν πρέπει να χαθεί. Με μεγάλες πιθανότητες μπορεί να κερδηθεί η μάχη και να μπει έτσι φραγμός στο νομοθέτη του μέλλοντος για μεγαλύτερο σεβασμό στα κοινωνικά δικαιώματα.

Τέταρτον, μέσα από αυτές τις διαδικασίες το ασφαλιστικό και συνεπώς το «κοινωνικό ζήτημα» θα βρίσκεται στην επικαιρότητα και δεν θα πάει στα «αζήτητα», αφήνοντας τον καθένα στη μοίρα του.

Πρέπει επιτέλους να συνειδητοποιήσουμε ως κοινωνία ότι η αδυναμία των αγώνων του λαού και του κοινωνικού διαλόγου δεν είναι μια αποτυχία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, αλλή η τιμωρία της έλλειψης χρησιμοποίησης της δημοκρατίας.

Η εν λόγω εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη.

Στο Πρώτο Μέρος, αναλύω ορισμένες βασικές έννοιες του ασφαλιστικού δικαίου και αναφέρομαι σε βασικές γνώσεις που αποτελούν τα θεμέλια, το σκελετό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης. Υπάρχει σημαντικό έλλειμμα γνώσης και ενημέρωσης στο πεδίο των κοινωνικοασφαλιστικών θεμάτων. Η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, δυστυχώς, διατηρεί πάντα «γκρίζες ζώνες» σ' αυτό τον τομέα. Γι' αυτό θεωρώ σημαντική κάθε ακτίνα φωτός (μελέτης-πληροφόρησης) στο δαιδαλώδες σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Έχουμε χρέος να φωτίσουμε τις «γκρίζες ζώνες». Πιστεύω ότι είναι χρήσιμο για τον κάθε πολίτη να έχει ορισμένες βασικές γνώσεις για τη γέννηση και εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στο διεθνές χώρο και στην Ελλάδα. Να γνωρίζει τους κανόνες της οργάνωσης, διοίκησης και χρηματοδότησης των συστημάτων, καθώς και τις θεμελιώδεις αρχές που στηρίχθηκαν και εξελίχθηκαν τα συστήματα κοινωνικών ασφαλίσεων. Το ασφαλιστικό δίκαιο επηρεάζει σημαντικά την οργάνωση της ίδιας της κοινωνίας. Το ασφαλιστικό μάς ακολουθεί παντού, από την κούνια (επιδόματα και παροχές) μέχρι το φέρετρο (παροχές για έξοδα κηδείας και συντάξεις που περιέρχονται σε σύζυγο και τέκνα).

Στο Δεύτερο Μέρος αναφέρομαι στις αρχές και τους στόχους που πρέπει να επιδιώκει ένα σύγχρονο ασφαλιστικό σύστημα στην υπηρεσία των πολιτών, εκφράζοντας ταυτόχρονα κριτικές σκέψεις για την επιχειρούμενη «μεταρρύθμιση» του ν. 3655/2008 και το μετέωρο βήμα στην εφαρμογή της.

Παραθέτω, επίσης, τις κεντρικές θέσεις και απόψεις των φορέων και των κομμάτων για να έχει ο κάθε αναγνώστης την πληροφόρηση και συνεπώς τη δυνατότητα να κάνει τις συγκρίσεις του και να διαπιστώσει εάν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις στην επίλυση των κοινωνικών ασφαλιστικών ζητημάτων. Είναι σημαντικό να γνωρίζουν οι πολίτες τις θέσεις των κομμάτων για το ασφαλιστικό, διότι τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης προσδιορίζουν το τι είδους κοινωνία επιθυμούμε να οργανώσουμε.

Τέλος, αναφέρομαι διεξοδικά, άρθρο προς άρθρο, στις νέες ρυθμίσεις του ν. 3655/2008, εκφράζοντας ταυτόχρονα κριτικές σκέψεις και αναδεικνύοντας τα ζητήματα που θα προκύψουν, τόσο πρακτικά στην εφαρμογή του όσο και νομικά για τη νομιμότητα συγκεκριμένων διατάξεων. Πιστεύω, όπως θα αναλύσω στη συνέχεια, ότι για σημαντικές διατάξεις του ν. 3655/2008 θα εγερθούν σοβαρά ζητήματα νομιμότητας.

Στον Επίλογο αναφέρομαι στις νέες αλληλαγές και προκλήσεις της κοινωνικής ασφάλισης που έρχονται από το μέλλον και πρέπει να αντιμετωπίσουμε για τη νέα γενιά των 700 ευρώ.

Στο Παράρτημα της εργασίας παραθέτω ορισμένες βασικές ρυθμίσεις για τους πέντε συν ένα (5+1) Οργανισμούς και Ταμεία κύριας ασφάλισης. *Ποια* πρόσωπα καλύπτουν, *Πόσο* τους προστατεύουν και *Πώς*.

Η συγκεκριμένη μελέτη στοχεύει μέσα από μια θεωρητική αναζήτηση των αξιών που θεμελιώνουν τα σύγχρονα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, να ρίξει φως στις «γκρίζες ζώνες» του ασφαλιστικού συστήματος και να αναδείξει τα κεντρικά-πρακτικά ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι ασφαλισμένοι και οι συνταξιούχοι. Να διασφαλίσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο κοινωνικής προστασίας και διαβίωσης, ιδιαίτερα στις δύσκολες μέρες (έλλειψη εισοδήματος, ασθένεια, ατύχημα, ανεργία κ.ά.). Να απελευθερωθούν από την ανασφάλεια, την αβεβαιότητα, την καθημερινή απειλή ότι μπορούν να βρεθούν στους «δρόμους» χωρίς προστασία από το κράτος. Στις σύγχρονες κοινωνίες, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί την καρδιά του κοινωνικού κράτους. Γι' αυτό οι εκάστοτε κυβερνώντες δεν πρέπει να μετρούν μονάχα τα οικονομικά μεγέθη, αλλά το πώς θα λειτουργεί η καρδιά του κοινωνικού κράτους και δεν θα πάθει «ανακοπή». Είναι γεγονός ότι οι πιέσεις που ασκούνται από την οικονομία στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι ισχυρές. Το σημερινό όμως κοινωνικό περιβάλλον είναι ιδιαίτερα ανθυγιεινό, όταν η ακρίβεια, η ανεργία και η αβεβαιότητα για το αύριο αγκαλιάζουν μεγάλες κοινωνικές ομάδες που σπρώχνονται κάτω από τα όρια της φτώχειας. Οι νέες ασφαλιστικές ρυθμίσεις θα βρουν μεγάλες αντιδράσεις στο πεδίο της εφαρμογής. Η εργασία μου αυτή θα επιτύχει το στόχο της στο βαθμό που θα βοηθήσει τον κάθε αναγνώστη να γίνει συμμετέχων στην προσπάθεια των κοινωνικών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων του.

Θέλω να ευχαριστήσω τους συνεργάτες στο δικηγορικό μου γραφείο για την αμέριστη συμπαράσταση και την κοπιώδη συνεισφορά τους στην επεξεργασία των κειμένων. Θέλω να ευχαριστήσω θερμά τη γυναίκα μου Ελισάβετ, διότι τα έντονα «ανθρωποκεντρικά» χαρακτηριστικά αυτής της εργασίας μου οφείλονται στις μακρές και πολλές συζητήσεις μαζί της. Η ψυχική υγεία των ανθρώπων και η ασφάλεια του συστήματος της κοινωνικής προστασίας παίζουν σπουδαίο ρόλο στην εξέλιξη των κοινωνιών. Πρωταρχικό μέλημα του κράτους πρέπει να είναι ο άνθρωπος και η απελευθέρωσή του από τους φόβους και την ανασφάλεια για αξιοπρεπή διαβίωση του ιδίου και της οικογένειάς του. Κι αυτό μπορεί να επιτευχθεί όχι με τις διακηρύξεις και τα ωραία λόγια, αλλά με την οικοδόμηση ενός σύγχρονου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που θα καλύπτει και θα εγγυάται μια αξιοπρεπή διαβίωση στον κάθε πολίτη.

Αν η πολιτεία δεν ανταποκρίνεται σ' αυτόν το ρόλο της, η δημοκρατία μας θα παραμείνει «ελλημματική» πολιτικά και κοινωνικά. Χρέος της πολιτείας μάλιστα σ' αυτούς τους δύσκολους καιρούς, που ο συντελεστής εργασίας υποβαθμίζεται επικίνδυνα, είναι να διασφαλίσει σε κάθε εργαζόμενο αυτό που τονίζει η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας:

- Εργασία που να δίνει στον καθένα τα μέσα να ζήσει και να θρέψει την οικογένειά του.

- Κοινωνική προστασία για να αντιμετωπίσει ο κάθε πολίτης τις δύσκολες καταστάσεις (υγεία, ανεργία, γηρατειά κ.λπ.).
- Σεβασμό στους κανόνες που εγγυώνται συνταγματικά και νομοθετικά τους όρους και τις συνθήκες εργασίας.
- Κατοχύρωση του κοινωνικού διαλόγου και σεβασμό στον πολίτη (βλ. άρθρο μου «Η κοινωνία εκπέμπει SOS», *Ελευθεροτυπία*, 1.11.2008).

Ολοκληρώνω το εισαγωγικό μέρος υπενθυμίζοντας τους απώτερους στόχους της κοινωνικής ασφάλισης, κατά το Γάλλο νομοθέτη. «Να ξεπεράσουν οι εργαζόμενοι την ανασφάλεια για το αύριο. Να ξεπεράσουν αυτή τη δικαιολογημένη αβεβαιότητα, η οποία δημιουργεί σ' αυτούς ένα αίσθημα κατωτερότητας και το οποίο είναι η πραγματική και η ουσιαστική βάση της διάκρισης των τάξεων μεταξύ αυτών που κατέχουν και είναι σίγουροι για τον εαυτό τους και το μέλλον τους, και των εργαζομένων πάνω στους οποίους βαραίνει κάθε στιγμή η απειλή της αθλιότητας».

Αθήνα, Νοέμβριος 2008