



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ  
ΚΑΙ ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ**

**THE SOCIAL SECURITY LAW  
AND CURRENT ISSUES OF ITS APPLICATION**

**ΦΩΤΕΙΝΗ ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ (Α.Μ.: ΔΜ 1910)**

**Επιβλέπων καθηγητής: ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΤΖΕΜΟΣ**

**Αθήνα**

**Φεβρουάριος 2021**

## **ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ**

Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από τη συγγραφέα της ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών “Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ” του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής.

Υπεύθυνα δηλώνεται ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή εργασία είναι πρωτότυπη και ότι εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από την υπογράφουσα, και μόνο για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι μέρος της διπλωματικής εργασίας δεν αποτελεί πρωτότυπη δουλειά, αλλά αντιγραφή ήδη δημοσιευμένης εργασίας, η φοιτήτρια θα απορρίπτεται οριστικά από το συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών.

**ΦΩΤΕΙΝΗ ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ**

*Αφιερώνεται στην οικογένειά μου  
και ιδιαίτερα στο νεοαφιχθέν μέλος της Θεόδωρο,  
η σκέψη του οποίου με συντρόφεψε στις δύσκολες ώρες*

## Συντομογραφίες

- Ε.Ε : Ευρωπαϊκή Ένωση  
ΣτΕ : Συμβούλιο της Επικρατείας  
ΑΕΠ : Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν  
ΟΚΑ: Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης  
ΕΔΚΑ: Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης  
ΤΣΑΥ : Ταμείο Συντάξεως και Αυτασφάλισεως Υγειονομικών  
ΝΑΤ : Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο  
ΙΚΑ : Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων  
ΟΓΑ : Οργανισμός Αγροτικών Ασφαλίσεων  
ΟΑΕΕ : Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών  
ΕΤΑΑ : Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολουμένων  
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ : Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης  
ΕΣΥ : Εθνικό Σύστημα Υγείας  
ΕΦΚΑ : Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης  
ΕΣΚΑ : Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης  
ΘΠΔΔ : Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου  
ΝΠΔΔ : Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου  
ΤριμΔιοικΠρΑθ: Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών  
ΑΕΔ : Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο  
ΕΟΚ : Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα  
ΣΕΕ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης  
ΣΛΕΕ : Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης  
ΟΝΕ : Οικονομική και Νομισματική Ένωση  
ΕΣΔΑ : Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου  
ΕΔΔΑ : Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου  
ΔΕΕ : Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης  
ΔΕΚ : Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Κοινότητας  
ΑΝ : Αναγκαστικός Νόμος  
Ν : Νόμος  
ΟΑΕΔ : Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού  
ΛΑΕΚ : Λογαριασμός Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης

ΚΒΑΕ : Κώδικας Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών  
ΙΚΑ-ΕΤΑΜ: Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών  
ΓΓΚΑ : Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Ασφάλισης  
ΔιοικΕφΤριπ : Διοικητικό Εφετείο Τρίπολης  
ΤΔΕ : Τοπική Διοικητική Επιτροπή  
Υ.Α : Υπουργική Απόφαση  
ΔιοικΕφΛαρ : Διοικητικό Εφετείο Λάρισας  
ΠΥΣ : Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου  
ΔΕΝ : Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας  
ν.δ : νομοθετικό διάταγμα  
ΑΚ : Αστικός Κώδικας  
ΑΠ : Άρειος Πάγος  
Τ.Η : Τεκμαρτό Ημερομίσθιο  
ΔιοικΕφΑθ : Διοικητικό Εφετείο Αθηνών  
ΔιοικΠρΧαλ : Διοικητικό Πρωτοδικείο Χαλκίδας  
ΠΑΕ : Ποδοσφαιρική Ανώνυμη Εταιρεία  
ΚΑΕ : Καλαθοσφαιριστική Ανώνυμη Εταιρεία  
ΑΜΚΑ : Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης  
ΗΔΙΚΑ ΑΕ : Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Ανώνυμη Εταιρεία  
ΕΛΤΑ : Ελληνικά Ταχυδρομεία  
Η.Α: Ημέρες Ασφάλισης  
Τ.Σ.Η.Σ και Τ.Θ : Ταμείο Συντάξεων Ηθοποιών, Συγγραφέων και Τεχνικών Θεάτρου  
ΝΣΚ : Νομικό Συμβούλιο του Κράτους  
ΕΠΕ : Εταιρεία Περιορισμένης Ευθύνης  
ΙΚΕ : Ιδιωτική Κεφαλαιουχική Εταιρεία  
ΑΠΔ : Αυτόματη Περιοδική Δήλωση  
ΚΕΑΟ : Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών  
ΔιοικΠρΠατρ : Διοικητικό Πρωτοδικείο Πατρών  
ΔιοικΠρΘεσ : Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης  
ΔιοικΠρΣυρ : Διοικητικό Πρωτοδικείο Σύρου  
ΔιοικΠρΣερ : Διοικητικό Πρωτοδικείο Σερρών  
ΣΕΒ : Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών  
ΠΕΚΑ : Περιφερειακά Ελεγκτικά Κέντρα Ασφάλισης  
ΣΕΠΕ : Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας

## Ευχαριστίες

Θα ήθελα καταρχήν να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κύριο Βασίλειο Τζέμο για τις πολύτιμες συμβουλές του, την άμεση ανταπόκρισή του στα ερωτήματά μου και γενικότερα την αρωγή του καθ' όλη τη διάρκεια της συγγραφής της παρούσας εργασίας.

Επίσης εκφράζω τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου στον διευθυντή του μεταπτυχιακού προγράμματος κύριο Δημήτριο Στράνη για την ευκαιρία που μου έδωσε να παρακολουθήσω το πρόγραμμα και να αποκτήσω εξειδικευμένες γνώσεις.

Τέλος, ευχαριστώ όλα τα μέλη της οικογένειάς μου για την κατανόηση και υποστήριξη που μου παρείχαν κατά τη διάρκεια των σπουδών μου.

## Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη .....	10
Abstract .....	11
1. Εισαγωγή .....	12
2. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης .....	14
2.1 Η κοινωνική ασφάλιση ως αυτοτελής κλάδος του δικαίου της κοινωνικής προστασίας ...	14
2.1.1 Το δίκαιο της κοινωνικής προστασίας .....	14
2.1.1.1 Το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης .....	14
2.1.1.2 Το δίκαιο της κοινωνικής πρόνοιας .....	16
2.1.1.3 Το δημόσιο δίκαιο της υγείας .....	16
2.1.1.4 Το δίκαιο των κοινωνικών αποζημιώσεων .....	17
2.1.2 Η δομή των συστημάτων κοινωνικής προστασίας .....	18
2.1.2.1 Το σύστημα τύπου Bismarck .....	18
2.1.2.2 Το σύστημα τύπου Beveridge .....	18
2.1.2.3 Μικτά συστήματα .....	19
2.1.2.4 Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας .....	19
2.2 Η εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης .....	20
2.2.1 Ιστορική αναδρομή του θεσμού .....	20
2.2.2 Τα είδη των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης .....	22
2.2.2.1 Το διανεμητικό σύστημα (pay as you go system) .....	22
2.2.2.2 Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα (funded system) .....	23
2.2.2.3 Το σύστημα της ιδιωτικής ασφάλισης .....	23
2.2.2.4 Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης .....	24
2.2.3 Διαδραστικότητα της κοινωνικής ασφάλισης με σύγχρονα προβλήματα .....	26
2.2.3.1 Εξάρτηση από δημογραφικές αλλαγές .....	26
2.2.3.2 Σχέση με την αγορά εργασίας .....	27
2.2.3.3 Σχέση με την οικονομία .....	27
2.3 Συνταγματικές βάσεις της κοινωνικής ασφάλισης και αναγνώριση αυτής ως κοινωνικό δικαίωμα από το ενωσιακό δίκαιο .....	27
2.3.1 Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης .....	27

2.3.1.1 Φορείς του δικαιώματος .....	28
2.3.1.2 Οι παροχές του δικαιώματος .....	29
2.3.2 Το ενωσιακό δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης .....	32
2.3.2.1 Γενικά .....	32
2.3.2.2 Ο συντονισμός και η σύγκλιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης .....	34
2.3.2.2.1 Η ισότητα των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση .....	34
2.3.2.2.2 Η ελεύθερη διακίνηση των Ευρωπαίων πολιτών στα κράτη-μέλη της Ε.Ε .....	36
3. Σύγχρονα ζητήματα εφαρμογής διατάξεων του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου .....	37
3.1 Ανάκληση διοικητικών πράξεων .....	37
3.1.1 Ειδικές περιπτώσεις ανάκλησης διοικητικών πράξεων .....	39
3.1.1.1 Ανάκληση αποφάσεων υπαγωγής στην προαιρετική ασφάλιση μακροχρόνια ανέργων ..39	
3.1.1.1.1 Νομοθετικό πλαίσιο .....	39
3.1.1.1.2 Διαδικασία έκδοσης αποφάσεων υπαγωγής στο ΛΑΕΚ .....	40
3.1.1.1.3 Περιπτώσιολογία ανάκλησης αποφάσεων υπαγωγής στο ΛΑΕΚ .....	40
3.1.1.2 Ανάκληση αποφάσεων αναγνώρισης χρόνου απασχόλησης ομογενών στην Τουρκία και Αίγυπτο .....	46
3.1.1.2.1 Νομοθετικό πλαίσιο .....	46
3.1.1.2.2 Διαδικασία έκδοσης αποφάσεων αναγνώρισης χρόνου προϋπηρεσίας .....	47
3.1.1.2.3 Περιπτώσιολογία ανάκλησης αποφάσεων αναγνώρισης χρόνου προϋπηρεσίας σε ομογενείς στην Τουρκία και Αίγυπτο .....	47
3.2 Ασφάλιση στη μερική απασχόληση .....	50
3.2.1 Γενικά .....	50
3.2.2 Νομοθετικό πλαίσιο .....	50
3.2.3 Ζητήματα που έχουν ανακύψει ως προς τον ορθό υπολογισμό των ημερών ασφάλισης ...52	
3.2.4 Ζητήματα που έχουν ανακύψει ως προς τον υπολογισμό των ημερών ασφάλισης των μερικώς απασχολούμενων ανάλογα με την επαγγελματική τους κατηγορία .....	54
3.2.4.1 Καθαρίστριες .....	55
3.2.4.2 Απασχολούμενοι και ασφαλιζόμενοι με τη διαδικασία έκδοσης και εξαργύρωσης εργοσήμου .....	55
3.2.4.3 Απασχολούμενοι στο θέαμα και ακρόαμα .....	57
3.2.4.4 Φορτοεκφορτωτές και λοιποί μισθωτοί, ασφαλιζόμενοι μέσω Σωματείων, Συνεταιρισμών ή Συνεργατικών .....	58
3.3 Το πρόβλημα της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας .....	59
3.3.1 Γενικά .....	59



3.3.2 Είδη αδήλωτης εργασίας .....	62
3.3.3 Συνέπειες από την αδήλωτη εργασία .....	63
3.3.4 Μέτρα αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας .....	63
4. Συμπεράσματα – Προτάσεις .....	66
Πηγές .....	71
Βιβλιογραφία .....	71
Ελληνική βιβλιογραφία .....	71
Ξένη βιβλιογραφία .....	72
Διαδίκτυο .....	73
Παράρτημα I	
Συγκριτική παράθεση χαρακτηριστικών του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης .....	74
Παράρτημα II	
Ρυθμίσεις ενωσιακού δικαίου για κοινωνική ασφάλιση .....	75

## Περίληψη

Στην παρούσα εργασία θα προσπαθήσουμε να δώσουμε μια σύντομη περιγραφή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα και να αποτυπώσουμε ορισμένα βασικά προβλήματα εφαρμογής του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου.

Το πρώτο κύριο κεφάλαιο αφορά στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, ως κλάδου της κοινωνικής προστασίας. Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στη διαδραστικότητα του θεσμού αυτού με σύγχρονα προβλήματα της ελληνικής κοινωνίας και στη συνταγματική κατοχύρωση του κοινωνικού αυτού δικαιώματος, σε συνδυασμό με τη συνταγματικότητα των πρόσφατων περικοπών των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, λόγω της οικονομικής κρίσης. Επιπρόσθετα αναφέρονται τα ισχύοντα επί του θέματος στο ενωσιακό δίκαιο και ειδικότερα στην ισότητα των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση και την ελεύθερη διακίνηση των Ευρωπαίων πολιτών στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο δεύτερο κύριο κεφάλαιο αναλύονται ειδικότερα θέματα, στα οποία παρατηρούνται δυσκολίες εφαρμογής του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, όπως τα θέματα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, της ασφάλισης στη μερική απασχόληση και της αδήλωτης εργασίας. Ειδικότερα γίνεται αναφορά στην ανάκληση αποφάσεων υπαγωγής στην προαιρετική ασφάλιση μακροχρόνια ανέργων και αναγνώρισης χρόνου απασχόλησης των Ελλήνων ομογενών στην Τουρκία και Αίγυπτο. Όσον αφορά στη μελέτη της ασφάλισης στη μερική απασχόληση, αναλύονται τα ισχύοντα σε συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων, ενώ για το πρόβλημα της αδήλωτης εργασίας αναφέρονται οι αιτίες που το δημιουργούν, οι συνέπειες και τα μέτρα που πρέπει να παρθούν για την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου.

Το θέμα της εργασίας προσεγγίστηκε με έρευνα στη βιβλιογραφία, προς αναζήτηση απόψεων που έχουν διατυπωθεί στη θεωρία και νομολογία, αλλά και με παρουσίαση προσωπικών απόψεων από την εμπειρία της χρόνιας επαγγελματικής ενασχόλησης με το αντικείμενο αυτό.

Τέλος, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας ως προς τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και την ανάγκη διατήρησης των θετικών στοιχείων, με παράλληλη συνέχιση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, ως μέρος της ευρύτερης οικονομικής πολιτικής για την ανάπτυξη της χώρας.

**Λέξεις – κλειδιά:** κοινωνική ασφάλιση, βιωσιμότητα, συνταγματική κατοχύρωση, ανάκληση, αδήλωτη εργασία

## **Abstract**

In this thesis we are going to examine the social security system in Greece and bring forward some of its basic problems, associated with the application of social security law.

The first main chapter provides information about the institution of social security, as a branch of social protection. Furthermore, we can observe how this institution interacts with current issues of Greek society and the constitutional guarantee of this social right, when affected by the constitutionality of recent cuts in social benefits, due to the economic crisis. In addition, we can find references about relevant provisions of European law, specifically the gender equality in social security and the free movement of European citizens to the countries-members of European Union.

The second main chapter presents more specific issues in the application of social security law, such as the issues of revocation of administrative acts, part-time insurance and undeclared work. Particularly, a reference is made to the revocation of decisions, in regard to the optional long-term unemployed insurance, as well as recognising Greek expatriates employment time in Turkey and Egypt. With respect to the study of part-time insurance, the relevant provisions in specific categories of employees are analyzed. Furthermore, the reasons causing undeclared work are reviewed alongside the consequences and the measures which should be taken to fight this phenomenon.

Bibliographic research was conducted in order to investigate the topic of this thesis and collect opinions that have been expressed both in theory and case law. Moreover, presenting the own personal view, stemming from the long experience on this topic.

Finally, we present our conclusions of this research in regard to the sustainability of the social security system, the need to preserve its positive elements and the continuation of the insurance reform, as part of the wider economic policy of the country's development.

**Key words:** social security, sustainability, constitutional guarantee, revocation, undeclared work

## 1. Εισαγωγή

Στην παρούσα εργασία μελετάται η κοινωνική ασφάλιση ως θεσμός του δημοσίου δικαίου, ο οποίος αποτελεί τον κυριότερο τομέα δράσης του κοινωνικού κράτους δικαίου και αναπτύχθηκε διαχρονικά, με κύριο μέλημα την κάλυψη βασικών αναγκών των εργαζομένων, σε περίπτωση επέλευσης προκαθορισμένων ασφαλιστικών κινδύνων. Πρόκειται για ένα κοινωνικό δικαίωμα που κατοχυρώνεται συνταγματικά στην ελληνική έννομη τάξη, όπως επίσης και σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Στην πραγματικότητα όμως η κατοχύρωση του κοινωνικού αυτού δικαιώματος δεν διασφαλίζει την ισότιμη απολαβή του από όλους τους πολίτες, καθώς το δίκαιο που εφαρμόζεται δεν είναι ενιαίο, αλλά είναι δομημένο ανάλογα με την επαγγελματική ιδιότητα του κάθε πολίτη.

Κατά την πρόσφατη οικονομική κρίση, η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση, καθώς επίσης και άλλων κοινωνικών δικαιωμάτων, υποχώρησε έναντι της επιτακτικής ανάγκης για αντιμετώπιση των κρατικών χρεών και δημοσιονομικών ελλειμμάτων, χωρίς να ληφθεί υπόψη ότι τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα κοινωνικά δικαιώματα κατοχυρώνουν ιδιωτικές αξιώσεις για ίση συμμετοχή, ανεξάρτητα από την οικονομική ευρωστία του Κράτους<sup>1</sup>. Αντίθετα, διατυπώθηκε η άποψη ότι τα κοινωνικά εν γένει δικαιώματα δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα και ότι είναι νομικά θεμιτή η περιστολή των δαπανών για κοινωνικές παροχές, παραβλέποντας το γεγονός της συνταγματικής κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο, όσο και σε ευρωπαϊκό και διεθνές. Με το πρόσχημα αυτό αποδομήθηκε στην ουσία η κοινωνική ασφάλιση, καθώς συρρικνώθηκαν οι περιοδικές και εφάπαξ παροχές και τα προνοιακά επιδόματα, αυξήθηκαν τα όρια συνταξιοδότησης, μειώθηκαν οι μισθοί και συνακόλουθα οι ασφαλιστικές εισφορές και υιοθετήθηκαν εναλλακτικοί τρόποι παροχής εργασίας, όπως η εκ περιτροπής απασχόληση και η μερική απασχόληση, προλειαινώντας το έδαφος για την εκτόξευση της αδήλωτης εργασίας.

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται αφενός μεν η μελέτη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης σε όλες τις εκφάνσεις, πρωτίστως στην Ελλάδα αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε), αφετέρου δε η ανάδειξη ειδικότερων ζητημάτων εφαρμογής του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, τα οποία χρήζουν περαιτέρω ερμηνείας και επικαιροποίησης.

Η εργασία αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια: το παρόν εισαγωγικό κεφάλαιο, δυο κύρια κεφάλαια, καθένα από τα οποία αναλύεται σε ειδικότερα υποκεφάλαια, και τέλος το τέταρτο κεφάλαιο, στο οποίο παρατίθενται τα συμπεράσματα της έρευνας και προτάσεις για τη βελτίωση του ασφαλιστικού συστήματος.

Στο πρώτο από τα δυο κύρια κεφάλαια μελετάται αρχικά το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης ως κλάδος του ευρύτερου δικαίου της κοινωνικής προστασίας.

---

<sup>1</sup> Βλ. Μάνεσης Α., *Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο*, σε: Ίδρυμα Μαραγκοπούλου. Όψεις της προστασίας ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, σελ. 172 επ. Ομοίως, Tzemos V., *Das Untermaßverbot*, 2004, σελ. 71

Στη συνέχεια καταγράφεται η ιστορική αναδρομή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης από την αρχαιότητα έως τα σύγχρονα χρόνια και αναλύονται τα ισχύοντα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και οι κυριότερες διαφορές τους, ενώ γίνεται ειδικότερη αναφορά στο ελληνικό σύστημα και στη διαδραστικότητα της κοινωνικής ασφάλισης με σύγχρονα προβλήματα, δημογραφικής, κοινωνικής και οικονομικής φύσεως.

Τέλος, ερευνάται το θέμα της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης, κυρίως υπό το πρίσμα της συνταγματικότητας των περικοπών των παροχών κατά την πρόσφατη οικονομική κρίση, με περαιτέρω αναφορά στις σχετικές ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες σχετίζονται με το συντονισμό και τη σύγκλιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Το δεύτερο από τα κύρια κεφάλαια πραγματεύεται σύγχρονα ζητήματα του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία καθιστούν δυσχερή, άλλως ανενεργή, την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, με παράλληλη ανάλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν.

Αρχικά ερευνάται το ζήτημα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, που αφορούν: α) στην υπαγωγή στην προαιρετική ασφάλιση μακροχρόνια ανέργων και β) στην αναγνώριση του χρόνου απασχόλησης των ομογενών στην Τουρκία και στην Αίγυπτο.

Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στη μερική απασχόληση και στο ζήτημα εφαρμογής των διατάξεων για την ορθή ασφάλιση των εργαζομένων με τον εναλλακτικό αυτό τρόπο απασχόλησης, ενώ παράλληλα αναλύεται η ισχύουσα πρακτική για συγκεκριμένες κατηγορίες μισθωτών που απασχολούνται με μειωμένη απασχόληση.

Τέλος, παρουσιάζεται το ακανθώδες ζήτημα της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας, που παρεμποδίζει τη δίκαιη κατανομή των ασφαλιστικών βαρών σε όλους τους εργαζόμενους, με αποτέλεσμα να μην εφαρμόζονται σε όλους τους εργαζόμενους οι διατάξεις του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε αφορά κυρίως στην αναζήτηση των απόψεων που έχουν διατυπωθεί από τους ειδικούς επιστήμονες σε άλλες έρευνες, στη μελέτη σχετικών δικαστικών αποφάσεων και της ερμηνείας των ζητημάτων κοινωνικής ασφάλισης τα οποία πραγματεύονται, και τέλος στην παρουσίαση προσωπικών απόψεων από την επαγγελματική ενασχόληση με το συγκεκριμένο αντικείμενο.

Ειδικότερα, το θέμα της παρούσας εργασίας προσεγγίστηκε μέσω έρευνας στη βιβλιογραφία για αναζήτηση θεωρητικών απόψεων έγκριτων νομικών και αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων, κυρίως του ΣτΕ, οι οποίες έχουν αποφανθεί επί σχετικών θεμάτων κοινωνικής ασφάλισης, με αναφορά στα συμπεράσματα που διατυπώνονται στη μείζονα σκέψη των αποφάσεων αυτών.

Τέλος, έγινε έρευνα σε εκδοθείσες εγκυκλίους των ασφαλιστικών οργάνων επί ειδικών θεμάτων κοινωνικής ασφάλισης και αναφορά στα διαλαμβανόμενα, ενώ παράλληλα αξιολογήθηκαν οι δοθείσες οδηγίες, υπό το πρίσμα της αρμοδιότητας των οργάνων αυτών ως προς το να ασκούν νομοθετική εξουσία.

## **2. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης**

### **2.1 Η κοινωνική ασφάλιση ως αυτοτελής κλάδος του δικαίου της κοινωνικής προστασίας**

Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί ειδικότερη έκφραση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και μαζί με τα δίκαια της κοινωνικής πρόνοιας, της υγείας και των κοινωνικών αποζημιώσεων απαρτίζουν το ευρύτερο δίκαιο της κοινωνικής προστασίας.

#### **2.1.1 Το δίκαιο της κοινωνικής προστασίας**

Το δίκαιο της κοινωνικής προστασίας, ως ειδικότερος κλάδος του δημοσίου δικαίου και δη του διοικητικού, αφορά στην προστασία και εξασφάλιση των πολιτών από τους κοινωνικούς κινδύνους. Ως κίνδυνος ορίζεται “... ένα μελλοντικό και αβέβαιο γεγονός, του οποίου η επέλευση είναι ανεξάρτητη από τη βούληση του ανθρώπου, προκαλεί ζημιές και δημιουργεί ανάγκες...”<sup>2</sup>. Για να χαρακτηρισθεί ο κίνδυνος ως κοινωνικός πρέπει να αντιμετωπίζεται ως αντικείμενο του κοινωνικού συνόλου στα πλαίσια της πολιτικής επανόρθωσης ή πρόληψης των ζημιών. Ο κοινωνικός κίνδυνος, ο οποίος επηρεάζεται από τα εκάστοτε ισχύοντα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα, διαφέρει από τον ασφαλιστικό κίνδυνο, που ονομάζεται διαφορετικά και ασφαλιστική περίπτωση, ως προς το ό,τι έχει συγκεκριμένο και ελάχιστο περιεχόμενο, η δε επανόρθωση και πρόληψη γίνονται σύμφωνα με την ασφαλιστική τεχνική.

Ανάλογα με τις τεχνικές αντιμετώπισης των κοινωνικών κινδύνων, το δίκαιο της κοινωνικής προστασίας διακρίνεται σε επιμέρους κλάδους και ειδικότερα στους κλάδους της κοινωνικής ασφάλισης, της κοινωνικής πρόνοιας, της υγείας και των κοινωνικών αποζημιώσεων<sup>3</sup>.

##### **2.1.1.1 Το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης**

Η κοινωνική ασφάλιση (social security) είναι ένα κοινωνικό δικαίωμα το οποίο καθιερώνει την αναπλήρωση του απωλεσθέντος εισοδήματος των πολιτών, στην περίπτωση που επέλθει κάποιος από τους προβλεπόμενους ασφαλιστικούς κινδύνους και διακοπεί η σχέση εργασίας. Οι κίνδυνοι αυτοί, άλλοτε είναι βέβαιο ότι θα επέλθουν, όπως ο θάνατος και το γήρας, και άλλοτε υπάρχει πιθανότητα προς τούτο, όπως η ασθένεια, η ανεργία, η αναπηρία, το ατύχημα, η μητρότητα και τα οικογενειακά βάρη.

---

<sup>2</sup>Βλ. Αγαλλόπουλος Χρ., *Κοινωνικά ασφαλίσεις*, {χ.ό}, Αθήνα, 1955, σελ. 23

<sup>3</sup>Βλ. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, 3η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2019, σελ. 23

Τα περισσότερα σύγχρονα κράτη κατοχυρώνουν τους ανωτέρω αναφερόμενους κινδύνους και χορηγούν παροχές, ανάλογα με τη συνεισφορά του κάθε ατόμου, ενώ άλλα, αντί της αναπλήρωσης του εισοδήματος, έχουν θεσμοθετήσει την καταβολή κοινωνικών παροχών στους πολίτες ανάλογα με τις ανάγκες τους, προκειμένου να αμβλυνθούν οι κοινωνικές ανισότητες και να μπορούν όλοι να ζουν με αξιοπρέπεια, οπότε στην περίπτωση αυτή γίνεται λόγος για το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλειας (social insurance).

Το γεγονός ότι η κοινωνική ασφάλιση είναι κοινωνικό δικαίωμα υποδηλώνει το ενδιαφέρον της πολιτείας για εξασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης και συνοχής, καθότι οι κίνδυνοι αντιμετωπίζονται συλλογικά και όχι ατομικά<sup>4</sup> και με τον τρόπο αυτό οι ασφαλισμένοι, άμεσοι ή έμμεσοι, απαλλαγμένοι από την ανασφάλεια, συμμετέχουν σε όλους τους τομείς της ζωής, κοινωνικούς, οικονομικούς ή και πολιτικούς.

Στην προκειμένη περίπτωση η ασφαλιστική τεχνική, στηριζόμενη στη συλλογική οργάνωση και ευθύνη, εξασφαλίζει τα άτομα που ανήκουν σε μια συγκεκριμένη επαγγελματική ομάδα από προκαθορισμένους κινδύνους, χορηγώντας παροχές που χρηματοδοτούνται από ατομικές και εργοδοτικές εισφορές και για το λόγο αυτό το Κράτος οργανώνει δημόσιες Υπηρεσίες, με βάση το λειτουργικό και οργανικό κριτήριο, προκειμένου να καλυφθούν τα άτομα αυτά από προκαθορισμένους κινδύνους<sup>5</sup>. Το ενδεχόμενο να επέλθει ο κίνδυνος υπολογίζεται με βάση τη μαθηματική θεωρία των πιθανοτήτων, αποτιμάται και ασφαλιζεται<sup>6</sup>, ανάλογα δε με τους ανωτέρω αναφερόμενους ασφαλιστικούς κινδύνους δημιουργούνται και οι αντίστοιχοι κλάδοι ασφάλισης.

Η κοινωνική ασφάλιση παρουσιάζει ιδιαιτερότητες σε σχέση με τα λοιπά κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία χρηματοδοτούνται κυρίως από το Κράτος και ειδικότερα από το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ). Σε αντίθεση με αυτά, χρηματοδοτείται πρωτίστως από τις εισφορές (εργοδοτικές και ασφαλιστικές) και συμπληρωματικά από το Κράτος και ως εκ τούτου, όντας θεσμός με οικονομική λειτουργία και κοινωνικό σκοπό, συνδυάζει με επιτυχία την ατομική με τη συλλογική ευθύνη. Για το λόγο αυτό το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης βρίσκεται στο μεταίχμιο του ιδιωτικού και του δημόσιου δικαίου. Αρχικά εμφανίσθηκε ως κλάδος του ιδιωτικού δικαίου, εντασσόμενο στο εργατικό δίκαιο, και στη συνέχεια αυτονομήθηκε, ενώ στα δίκαια της ηπειρωτικής Ευρώπης εντάχθηκε στο δημόσιο δίκαιο, χωρίς όμως να αποκοπεί από το ιδιωτικό δίκαιο και συνεχίζοντας να έχει ισχυρούς δεσμούς με αυτό<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>Βλ. Riedel E., *The Human Right to Social Security: Some Challenges*, εκδ. Springer Verlag, Berlin/Heidelberg 2007, σελ. 21

<sup>5</sup>Βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι-Κομοτηνή, 1982, παρ. 15, σελ. 21

<sup>6</sup>Βλ. Ρόκας Ι., *Ασφαλιστικό Δίκαιο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ.21.

<sup>7</sup>Βλ. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., *οπ.π.* (υποσημ. 3), σελ. 2

### 2.1.1.2 Το δίκαιο της κοινωνικής πρόνοιας

Η κοινωνική πρόνοια προστατεύει άτομα που ανήκουν σε συγκεκριμένες κατηγορίες, όπως άτομα με ειδικές ανάγκες, πολύτεκνους, υπερήλικες, χορηγώντας σε αυτά παροχές ή θεσπίζοντας ειδικούς νόμους, ώστε να εξασφαλίζεται η αξιοπρεπής διαβίωσή τους και η ένταξή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή<sup>8</sup>. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού το Κράτος οργανώνει δημόσιες Υπηρεσίες που καλύπτουν με βάση την προνοιακή τεχνική τις ανωτέρω κατηγορίες ατόμων, με χορήγηση παροχών που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά βάσει της κοινωνικής αλληλεγγύης μέσω της φορολογίας, χωρίς τη συνεισφορά των συγκεκριμένων ατόμων, αφού πρώτα ελεγχθεί η εν γένει κατάσταση των δικαιούχων, από οικονομικής, κοινωνικής, αλλά και πνευματικής και ψυχικής απόψεως. Η κοινωνική πρόνοια καλύπτει καταστάσεις εξαιρετικής ανάγκης και στηρίζεται στη λογική της νόμιμης, ελάχιστης διατροφής. Έχοντας έρεισμα στην εθνική αλληλεγγύη των πολιτών ενός κράτους, πραγματοποιείται αποκλειστικά με την παροχή προνοιακών επιδομάτων σε όσους τα δικαιούνται και δεν έχουν άλλη προστασία, όπως από την κοινωνική ασφάλιση. Αντίθετα στην κοινωνική ασφάλιση η κοινωνική αλληλεγγύη εκτείνεται μόνο σε όσους είναι ασφαλισμένοι και συνεισφέρουν οι ίδιοι στη χρηματοδότηση των παροχών.

Τα τελευταία χρόνια η κοινωνική πρόνοια εγκαταλείπει τον επανορθωτικό χαρακτήρα της και εστιάζει στην κοινωνική και οικονομική ένταξη των δικαιούχων με τη μορφή παροχής εργασίας ή τη συμμετοχή σε προγράμματα εκπαίδευσης και εργασιακής κατάρτισης.

Το δικαίωμα της κοινωνικής πρόνοιας έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά με το άρθρο 21 του Συντάγματος, στο οποίο κατονομάζονται ενδεικτικά οι κατηγορίες των δικαιούχων, φορείς δε του δικαιώματος αυτού είναι όλα τα άτομα που διαμένουν εντός της ελληνικής Επικράτειας, χωρίς να αποκλείονται οι αλλοδαποί, καθότι το Σύνταγμα στο παραπάνω άρθρο δεν κάνει διάκριση ανάμεσα σε πολίτες και αλλοδαπούς.

### 2.1.1.3 Το δημόσιο δίκαιο της υγείας

Το δημόσιο δίκαιο της υγείας αποτελεί κατηγορία του δικαίου της κοινωνικής προστασίας, καθότι η προσβολή και η υποβάθμιση της υγείας του ατόμου θεωρείται κοινωνικός κίνδυνος, συνδέεται δε στενά με τα δίκαια της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας. Ο κυριότερος κίνδυνος, τόσο κοινωνικός όσο και ασφαλιστικός, είναι η ασθένεια, η οποία ορίζεται ως "...μια ανώμαλη κατάσταση του σώματος ή του πνεύματος που συνεπάγεται είτε την ανάγκη θεραπείας είτε τη μείωση ή εξαφάνιση της ικανότητας προς εργασία ή και αμφότερα..."<sup>9</sup>. Ο κίνδυνος αυτός καλύπτεται από

<sup>8</sup>Βλ. Κρεμαλής Κ., *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1991, σελ. 63.

<sup>9</sup>Βλ. Αγαλλόπουλος Χρ., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 235, ορισμός που ακολουθείται από τους Πετρόγλου Αντ., *Δίκαιον κοινωνικής ασφάλισης*, εκδ. ΕΔΚΑ, Αθήνα 1974, τ.1, σελ.412, Κρεμαλής Κ., *Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1985, σελ. 248, Αναπλιώτου-Βαζαίου Ειρ., *Γενικές αρχές ιατρικού δικαίου*, Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1993, σελ.24, Κριάρη-Κατράνη Ισμ., *Γενετική τεχνολογία και θεμελιώδη δικαιώματα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1999, σελ. 51



τον κλάδο ασθενείας των ΟΚΑ, που χορηγούν παροχές σε είδος και σε χρήμα. Οι παροχές σε χρήμα αναπληρώνουν το απωλεσθέν εισόδημα λόγω της εργασιακής ανικανότητας που οφείλεται στην ασθένεια, οι δε παροχές σε είδος καλύπτουν τα μέσα θεραπείας της συγκεκριμένης ασθένειας, όπως ιατρική, φαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη, διενέργεια ιατρικών εξετάσεων και λοιπές εξειδικευμένες παροχές. Ο όρος ασθένεια έχει ευρύ περιεχόμενο και περιλαμβάνει τη μητρότητα, το εργατικό ατύχημα και την αναπηρία.

Όταν πρόκειται για παροχές σε χρήμα, είναι σαφής η διαφοροποίηση της κοινωνικής ασφάλισης από το δίκαιο της υγείας. Στην περίπτωση όμως των παροχών σε είδος υπάρχει αλληλοκάλυψη, καθότι η ασθένεια, όπως ευρέως θεωρείται, έχει άμεση σχέση με την υγεία. Για το λόγο αυτό υπάρχει συνεχής επικοινωνία των Υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης με τις Υπηρεσίες υγείας, ούτως ώστε σε κάθε περίπτωση να εκτιμάται η κατάσταση της υγείας των ασφαλισμένων, προκειμένου να τους χορηγηθούν οι προβλεπόμενες παροχές, ή να καθορισθεί το ποσοστό της ανατομοφυσιολογικής βλάβης και συνακόλουθα το ποσοστό αναπηρίας, που είναι αναγκαίο στοιχείο για την παροχή αναπηρικής σύνταξης ή για την υπαγωγή στην προαιρετική ασφάλιση (κοινή ή μακροχρόνια ανέργων).

Οι διαφορές του δημόσιου δικαίου της υγείας με το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας έγκειται στο γεγονός ότι εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς και λειτουργούν με διαφορετικές αρχές. Ειδικότερα τόσο η κοινωνική ασφάλιση όσο και η πρόνοια αποτελούν μηχανισμούς αναδιανομής του εισοδήματος και παρέχουν δευτερευόντως υπηρεσίες υγείας, ενώ βάσει του δικαίου της υγείας χορηγούνται υπηρεσίες και αγαθά υγείας, χωρίς να υπάρχει άμεση σχέση με την αναδιανομή του εισοδήματος<sup>10</sup>.

#### **2.1.1.4 Το δίκαιο των κοινωνικών αποζημιώσεων**

Ως κοινωνικές αποζημιώσεις θεωρούνται έκτακτες ενισχύσεις σε ειδικές κατηγορίες πληγέντων από φυσικές ή ανθρώπινες ενέργειες, όπως πυρόπληκτοι, σεισμοπαθείς, πλημμυροπαθείς, θύματα τρομοκρατικών ενεργειών, όπου ενυπάρχει η έννοια του κοινωνικού κινδύνου, χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας. Στις περιπτώσεις αυτές δεν εξετάζεται εάν τα πληττόμενα άτομα υπάγονται στην κοινωνική ασφάλιση, ούτε διενεργείται έλεγχος της εν γένει κατάστασης των δικαιούχων. Αντίθετα οι ενισχύσεις αυτές χρηματοδοτούνται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από ειδικό Ταμείο, που έχει θεσμοθετηθεί για το σκοπό αυτό, όπως είναι το Ειδικό Ταμείο Αντιμετώπισης Έκτακτων Αναγκών, που χρηματοδοτεί προγράμματα στήριξης και ενίσχυσης πληγέντων των ως ανωτέρω αναφερομένων κατηγοριών.

#### **2.1.2 Η δομή των συστημάτων κοινωνικής προστασίας**

---

<sup>10</sup>Βλ. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., όπ.π. (υποσημ.3), σελ. 29-30

### 2.1.2.1 Το σύστημα τύπου Bismarck

Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, εμπνευστής του οποίου ήταν ο Γερμανός καγκελάριος Otto Von Bismarck (1815-1898), η κοινωνική ασφάλιση, σε αντιδιαστολή με την ιδιωτική, προβλέπεται από το νόμο και ως εκ τούτου είναι υποχρεωτική, χρηματοδοτείται δε κυρίως μέσω των εργοδοτικών και εργατικών εισφορών και δευτερευόντως από τον κρατικό προϋπολογισμό. Η κάλυψη γίνεται ανά επαγγελματική οργάνωση<sup>11</sup>, ενώ οι εισφορές και οι παροχές τελούν κυρίως σε σχέση παροχής – αντιπαροχής, εφαρμοσμένης της αρχής της ανταποδοτικότητας και συμπληρωματικά της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Το σύστημα αυτό, το οποίο αρχικά είχε ως σκοπό να περιορίσει τη διάδοση των σοσιαλιστικών ιδεών στην εργατική τάξη και να μειώσει τις κοινωνικές αναταραχές, δέχθηκε αρνητική κριτική, καθότι συντηρούσε τις ανισότητες, τόσο ανάμεσα στις διάφορες επαγγελματικές κατηγορίες, όσο και ανάμεσα σε ανασφάλιστους και ασφαλισμένους<sup>12</sup>. Το εν λόγω σύστημα καλείται και ηπειρωτικό, γιατί εφαρμόζεται κυρίως σε χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης.

### 2.1.2.2 Το σύστημα τύπου Beveridge

Το σύστημα αυτό εμπνεύστηκε ο Άγγλος λόρδος William Beveridge (1879-1963) κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, έχοντας ως στόχο να απελευθερώσει τους ανθρώπους από την ανάγκη που προκαλεί η ασθένεια, το γήρας και η πενία. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, η κάλυψη γίνεται με βάση την αρχή της καθολικότητας, η οποία δεν επιτρέπει την ύπαρξη ανασφάλιστων ατόμων, οι δε παροχές που χορηγούνται χρηματοδοτούνται από το Κράτος και είναι ομοιόμορφες για όλους τους πολίτες, ανεξάρτητα από το εισόδημά τους, ώστε να εξασφαλίζουν ένα ελάχιστο εισόδημα, χωρίς να διενεργείται εισοδηματικός έλεγχος. Το σύστημα αυτό καλείται και αγγλοσαξωνικό, γιατί εφαρμόζεται στον αντίστοιχο εδαφικό χώρο<sup>13</sup>.

Παραλλαγές του συστήματος αυτού εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου το επίπεδο των παροχών, οι οποίες χορηγούνται χωρίς να απαιτείται προγενέστερος οικονομικός έλεγχος, είναι υψηλότερο και όχι το στοιχειώδες, καθώς επίσης και στα σκανδιναβικά κράτη, όπου η ασφαλιστική κάλυψη αποτελεί δικαίωμα όλων των κατοίκων και χρηματοδοτείται από τη φορολογία. Στα κράτη αυτά επικρατεί η άποψη ότι η κοινωνική προστασία είναι στοιχείο δημοκρατίας και πολιτισμού και το ζητούμενο είναι να μπορούν και οι οικονομικά ασθενέστεροι να απολαμβάνουν τα προνόμια που διαφορετικά θα είχαν μόνο οι πλούσιοι<sup>14</sup>.

<sup>11</sup>Βλ. Υφαντόπουλος Ι., *Η κοινωνική ασφάλιση του ΤΣΑΥ*, Ιατρικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα 2002, σελ. 24

<sup>12</sup>Βλ. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., *όπ.π.* (υποσημ.3), σελ. 31

<sup>13</sup>Βλ. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., *όπ.π.* (υποσημ.3), σελ. 36

<sup>14</sup>Βλ. Townsend P., *Three Models of Social Security in the History of the Industrialized Countries*, εκδ. ILO, Palgrave Macmillan, σελ. 173

### 2.1.2.3 Μικτά συστήματα

Η πρακτική που ακολουθείται στα σύγχρονα ευρωπαϊκά κράτη είναι να συνδυάζονται στοιχεία και από τα δυο αναφερόμενα, ως ανωτέρω, συστήματα ασφάλισης. Ειδικότερα στα συστήματα τύπου Bismarck ενσωματώνονται άλλοτε η καθολικότητα, άλλοτε η ομοιομορφία των παροχών ή το ύψος των εισφορών και άλλοτε η χρηματοδότηση από το Κράτος μέσω των φόρων, καθώς επίσης και η ενιαία οργάνωση, ενώ στα συστήματα τύπου Beveridge υιοθετούνται πολλές φορές οι ανομοιογενείς εισφορές. Παρά το συνδυασμό όμως στοιχείων και από τα δυο συστήματα, εξακολουθεί να ισχύει κυρίως η φιλοσοφία του ενός συστήματος<sup>15</sup>.

### 2.1.2.4 Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας

Η κοινωνική ασφάλιση εμφανίστηκε στην Ελλάδα για πρώτη φορά στα μέσα του 19ου αιώνα με τη σύσταση του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (NAT) και στη συνέχεια επεκτάθηκε σταδιακά και στους υπόλοιπους εργαζόμενους, με τη σύσταση και άλλων ασφαλιστικών Οργανισμών (ΙΚΑ, ΟΓΑ, ΟΑΕΕ, ΕΤΑΑ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ).

Το Σύνταγμα του 1975 υιοθετεί σύστημα κοινωνικής ασφάλισης τύπου Bismarck, καθότι προβλέπεται ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων, σε περίπτωση επέλευσης κάποιου από τους ασφαλιστικούς κινδύνους, με καταβολή εισφορών, εργοδοτικών και εργατικών. Εκτός από το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης, καθιερώνονται και τα δικαιώματα της κοινωνικής πρόνοιας, υγείας και κοινωνικών αποζημιώσεων, που συγκροτούν εν γένει το δικαίωμα της κοινωνικής προστασίας.

Το έτος 1983 θεσμοθετείται το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ), το οποίο υιοθετεί σύστημα κοινωνικής ασφάλισης τύπου Beveridge, κατά τα ισχύοντα στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Με το Ν. 2646/98 θεσπίζεται το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας, το οποίο θέτει ως στόχο τη διασφάλιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης που θα επιτρέπει σε όλους τη συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή του τόπου.

Τέλος με τον Ν. 4387/2016, με τον οποίο δημιουργήθηκε ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), ο οποίος άρχισε να λειτουργεί την 1.1.2017, εισάγεται ένα νέο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αποκαλούμενο ως Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας (ΕΣΚΑ), το οποίο έχει ως στόχο να εξασφαλισθεί σε όλους τους πολίτες ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας. Στο σύστημα αυτό (ΕΣΚΑ) περιλαμβάνονται τρία επιμέρους συστήματα και ειδικότερα για παροχές ασφάλισης το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, για παροχές Υγείας το ΕΣΥ και για παροχές πρόνοιας το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, το ελληνικό σύστημα περιλαμβάνει α) την κοινωνική ασφάλιση, προς αναπλήρωση του απωλεσθέντος εισοδήματος, που χρηματοδοτείται κυρίως από τις καταβληθείσες εισφορές, β) την υγεία, που χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο βαθμό από τη φορολογία

---

<sup>15</sup>Βλ. Παράρτημα Ι, για αναλυτική σύγκριση των χαρακτηριστικών των ως άνω συστημάτων

και από τις εισφορές του κλάδου ασθενείας των ασφαλιστικών Οργανισμών και γ) την κοινωνική πρόνοια, όπου η χρηματοδότηση των παροχών γίνεται μέσω της φορολογίας. Παρά ταύτα, τα κοινωνικά αυτά δικαιώματα αμβλύνθηκαν σημαντικά, ιδίως κατά τη χρονική περίοδο 2010-2019, λόγω της δημογραφικής γήρανσης το πληθυσμού και της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης<sup>16</sup>.

## **2.2 Η εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης**

### **2.2.1 Ιστορική αναδρομή του θεσμού<sup>17</sup>**

Η έννοια της ασφάλισης είναι διατυπωμένη σε πολλά αρχαία κείμενα, ήδη από τη 2η π.Χ χιλιετία. Εμφανίστηκε αρχικά με τη μορφή “αλληλοβοήθειας” μεταξύ ατόμων με παρεμφερές είδος εργασίας. Το πρώτο γνωστό Ταμείο αλληλοβοήθειας αναφέρεται σε πάπυρο, που εκτίθεται στο μουσείο του Καΐρου, σύμφωνα με το οποίο οι εργαζόμενοι, που πληρώνονταν σε είδος, κατέβαλαν μια ποσότητα τροφίμων ώστε να εξασφαλίζονται τα άτομα που δεν μπορούσαν να εργασθούν, σε περίπτωση δε θανάτου προβλεπόταν αποζημίωση.

Επίσης από τον Κώδικα του Χαμουραμί προκύπτει ότι στην αρχαία Βαβυλώνα, ήδη από το 1750 π.Χ., είχε συσταθεί Ταμείο αλληλοβοήθειας εμπόρων, σύμφωνα με το οποίο τα μέλη των караβανιών χρεώνονταν από κοινού τις ζημιές που προέκυπταν, ακόμα και λόγω των φυσικών καταστροφών. Επίσης υπήρχαν διατάξεις σχετικές με θαλάσσια αστική ευθύνη και ασφάλιση.

Στην αρχαία Ελλάδα, τον 6ο π.Χ. αιώνα, με νόμο του Σόλωνα θεσπίστηκε ο όρος των ομοτάφων, σύμφωνα με τον οποίο καθορίζονταν οι όροι λειτουργίας εταιρειών με αντικείμενο την παροχή εξόδων κηδείας, ο οποίος στη συνέχεια εξελίχθηκε και περιελάμβανε την αλληλοβοήθεια και σε άλλους κινδύνους. Επίσης σε λόγους του Δημοσθένη τον 4ο π.Χ. αιώνα γίνεται αναφορά στα θαλασσοδάνεια, με τα οποία ήταν δυνατή η απόσβεση της ζημιάς των πλοίων, που για λόγους πειρατείας ή ναυτικού ατυχήματος δεν επέστρεφαν, από τα κέρδη των πλοίων που επέστρεφαν. Στη συνέχεια, στο δίκαιο της Ρόδου, γίνεται αναφορά στην έννοια της κοινής αβαρίας, σύμφωνα με την οποία κάθε ηθελημένη θυσία εμπορευμάτων που γίνεται χάριν του υπόλοιπου φορτίου του πλοίου επιβαρύνει αναλογικά όλα τα διασωθέντα συμφέροντα.

Η επίδραση των αρχαίων Ελλήνων ήταν εμφανής και στους Ρωμαίους, από τους οποίους θεσπίστηκε το πρώτο συνταξιοδοτικό σύστημα της ανθρωπότητας, σύμφωνα με το οποίο, οι λεγεωνάριοι που αποχωρούσαν από την Υπηρεσία τους, έπαιρναν χρηματική αποζημίωση, σε περίπτωση δε θανάτου η αποζημίωση καταβαλλόταν στην οικογένειά τους.

Επίσης και κατά την εποχή του Βυζαντίου γίνεται λόγος για ασφάλιση και ειδικότερα στον Πανδέκτη του αυτοκράτορα Ιουστινιανού, που αναφέρεται, στο 14ο βιβλίο εκ των 50, στην κοινή

<sup>16</sup>Βλ. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., όπ.π, (υποσημ.3), σελ. 42

<sup>17</sup>Βλ. [Asfalistis.tripod.com>istoria.htm](http://Asfalistis.tripod.com>istoria.htm), 22/01/2004

αβαρία των Ροδίων και στα θαλασσοδάνεια των Αθηναίων, και, στο 15ο βιβλίο, στη δωρεά αιτία θανάτου, που είχε ως σκοπό την οικονομική εξασφάλιση της χήρας.

Στη συνέχεια, κατά τη μεσαιωνική εποχή, αναπτύχθηκε ιδιαίτερα η ναυτική ασφάλιση και κοινή αβαρία και σε όλες τις παραθαλάσσιες πόλεις, εκτός από τις συνήθεις εμπορικές πράξεις, πραγματοποιούνταν θαλάσσιες ασφαλίσεις.

Κατά τη χρονική περίοδο από το 14ο έως το 18ο αιώνα υπήρξε ραγδαία εξέλιξη στο θεσμό της ασφάλισης. Άρχισαν να δημιουργούνται οι πρώτοι Συνεταιρισμοί των ασφαλιστών, όπως οι τοντίνες στη Φλωρεντία, οι οποίες ήταν σωματεία, όπου, μέσω των εισφορών των μελών τους, δημιουργούνταν κεφάλαιο και μοιράζονταν τα κέρδη στα μέλη που επιζούσαν, με αποτέλεσμα να παίρνει τα κέρδη ο τελευταίος επιζών.

Στη συνέχεια με βάση το νόμο των πιθανοτήτων του Pascal, σε συνδυασμό με τους πίνακες θνησιμότητας των Halley και Dotson, δημιουργήθηκε η Αναλογιστική επιστήμη, που είναι προπομπός της σύγχρονης ασφάλισης.

Κατά την περίοδο της βιομηχανικής επανάστασης θεσπίστηκαν οι πρώτοι ασφαλιστικοί νόμοι, βάσει των οποίων αναγκάστηκαν να λειτουργούν όλες οι μεγάλες ασφαλιστικές εταιρείες στις ανεπτυγμένες χώρες της Ευρώπης, ήτοι, με χρονολογική σειρά, στο Βέλγιο, την Ιταλία, την Αγγλία, τη Γερμανία και την Ελβετία. Στην Ελλάδα, κατά την ανωτέρω χρονική περίοδο, λόγω της Τουρκοκρατίας και της πειρατείας, η ελληνική ναυτιλία ήταν περιορισμένη, αλλά στη συνέχεια, με τα κεφάλαια που συγκεντρώθηκαν, σε συνδυασμό με την πτώση της Οθωμανικής αυτοκρατορίας, οι Έλληνες επέκτειναν τις δραστηριότητές τους πέρα από τα Βαλκάνια και έθεσαν τις οικονομικές βάσεις για την εμφάνιση των ελληνικών ιδιωτικών ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

Κατά τους νεότερους χρόνους κατοχυρώθηκε η προστασία της ασφάλισης στα εθνικά Συντάγματα κάθε χώρας, ενώ σταδιακά, μέσα από διάφορες διεργασίες, άρχισαν να γίνονται ορατά τα είδη της που αφορούν στην κοινωνική και ιδιωτική ασφάλιση. Ειδικότερα, μετά το Β΄ παγκόσμιο πόλεμο, παρατηρήθηκε αξιοσημείωτη αύξηση στις κοινωνικές δαπάνες των ευρωπαϊκών χωρών και το μεγαλύτερο μέρος της αύξησης αυτής προήλθε από τις δαπάνες για την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους. Τα επόμενα χρόνια επήλθαν τεράστιες αλλαγές στο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον, όπως η δημογραφική γήρανση, η αύξηση του μέσου όρου ζωής, η είσοδος των γυναικών στην αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα να ενισχυθεί ο ρόλος της κοινωνικής προστασίας και να αποκτήσει δεσπόζουσα θέση στη συνολική οικονομική πολιτική όλων των ανεπτυγμένων κρατών. Με την πάροδο του χρόνου και τις εκάστοτε προκύπτουσες ανάγκες, άρχισαν να διαμορφώνονται συγκεκριμένα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης.

## 2.2.2 Τα είδη των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, σε όλα τα σύγχρονα κράτη έχει καθιερωθεί ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να εξασφαλισθούν οι πολίτες από την επέλευση διαφόρων ειδών ασφαλιστικών κινδύνων, άλλως περιπτώσεων. Για να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός πρέπει σε κάθε ισχύον ασφαλιστικό στοίχημα να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, οι οποίες να διασφαλίζουν τη σωστή οργάνωσή του<sup>18</sup>. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι εξής:

α) Ανταποκρισιμότητα. Το σύστημα πρέπει να έχει την ικανότητα να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των ασφαλισμένων, τόσο τις τρέχουσες, όσο και τις μελλοντικές.

β) Προσπελασιμότητα. Το σύστημα οφείλει να προστατεύει όλες τις κατηγορίες των ατόμων και για το λόγο αυτό ο σχεδιασμός του χρειάζεται να γίνει σε μακροχρόνια βάση, ώστε να καλύπτονται ομοίως και οι ανασφάλιστοι και όσοι από τους ασφαλισμένους καλύπτονται μερικώς.

γ) Βιωσιμότητα. Οι πόροι της εισπρακτικής περιόδου χρειάζεται να αξιοποιούνται ορθολογικά, ώστε να είναι εφικτό να καλύπτουν και τις υποχρεώσεις που θα προκύψουν στο μέλλον.

Στις χώρες της Ε.Ε έχουν καθιερωθεί, ανάλογα με τον τρόπο της χρηματοοικονομικής τους λειτουργίας, τρία ασφαλιστικά συστήματα: α) το διανεμητικό σύστημα, β) το κεφαλαιοποιητικό σύστημα και γ) το σύστημα της ιδιωτικής ασφάλισης.

### 2.2.2.1 Το διανεμητικό σύστημα (pay as you go system)

Αφορά αποκλειστικά στην καταβολή των συντάξεων και στηρίζεται στην αρχή των τρεχουσών πληρωμών, σύμφωνα με την οποία οι εισφορές που καταβάλλονται από τους ασφαλισμένους και τους εργοδότες τους μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, αξιοποιούνται για τη χρηματοδότηση των συντάξεων που θα καταβληθούν την ίδια χρονική περίοδο. Το σύστημα αυτό ισχύει σε όλες της ηπειρωτικής Ευρώπης, πλην της Σουηδίας, και το κύριο χαρακτηριστικό του είναι η αλληλεγγύη ανάμεσα στις γενεές, χωρίς όμως να επιτυγχάνει πάντα την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Προκειμένου να εξαλειφθεί, άλλως μειωθεί το μειονέκτημα αυτό, ένα διανεμητικό σύστημα μετεξελίσσεται σε αναδιανεμητικό, όταν προστατεύει και στηρίζει περισσότερο τους δικαιούχους χαμηλών συντάξεων.

Οι κύριες πηγές εσόδων στο αναδιανεμητικό σύστημα είναι: α) οι εργατικές εισφορές, β) οι εργοδοτικές εισφορές, μέρος των οποίων πολλές φορές επιδοτούνται από το Κράτος και γ) η κρατική συνεισφορά, μέσω της φορολογίας όλων των πολιτών, ανάλογα με τη φοροδοτική τους ικανότητα.

Στο σύστημα αυτό κρίσιμος είναι ο ρόλος της αναλογίας των εργαζομένων με τους συνταξιούχους ενός Κράτους, καθότι, για να είναι βιώσιμο και αποτελεσματικό το σύστημα αυτό, πρέπει να είναι σταθερή η σχέση εργαζομένων – συνταξιούχων. Τα τελευταία όμως χρόνια παρατηρείται αύ-

---

<sup>18</sup>Βλ. European Commission, *Social protection in Europe*, 1999, ec.europa.eu

ξηση των συνταξιούχων σε βάρος των εργαζομένων και, λόγω της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού, αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω η αναλογία αυτή και τα έσοδα να μειωθούν σημαντικά σε σχέση με τα έξοδα.

Επίσης, τα έσοδα αναμένεται να συρρικνωθούν ακόμα περισσότερο από τη συνεχόμενη, λόγω της οικονομικής ύφεσης, αύξηση της ανεργίας, γεγονός που θα οδηγήσει σε περαιτέρω περικοπή των περιοδικών παροχών και σε αύξηση του ελλείμματος που οδηγεί αναγκαστικά στο δανεισμό.

Το διανεμητικό σύστημα απέδωσε τα μέγιστα την περίοδο κατά την οποία οι κρατικές πολιτικές προσανατολιζόνταν στην πλήρη απασχόληση των εργαζομένων. Με τα αυξημένα, λόγω της πλήρους απασχόλησης, ποσά εισφορών, εξασφαλίστηκε ένα ικανοποιητικό επίπεδο συντάξεων, πλην όμως στη συνέχεια, λόγω της υιοθέτησης των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, αντί της πλήρους απασχόλησης, συρρικνώθηκε το ασφαλισμένο εργατικό δυναμικό και συνακόλουθα τα ποσά των εισφορών<sup>19</sup>.

#### **2.2.2.2 Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα (funded system)**

Ο βασικός του στόχος δεν είναι η κοινωνική αλληλεγγύη, αλλά η μέγιστη οικονομική ανταποδοτικότητα. Με το σύστημα αυτό τα έσοδα που συγκεντρώνονται από τις εισφορές που καταβάλλει κάθε εργαζόμενος καθ' όλο τον εργασιακό του βίο δημιουργούν ένα αποθεματικό κεφάλαιο το οποίο επενδύεται, ώστε το ασφαλιστικό ταμείο να μπορεί να καλύψει τις υποχρεώσεις του σχετικά με την καταβολή των συντάξεων<sup>20</sup>. Το ύψος της παρεχόμενης σύνταξης υπολογίζεται σύμφωνα με την απόδοση του κεφαλαίου που έχει συγκεντρωθεί και επενδυθεί, σε συνδυασμό με το προσδόκιμο ζωής, είναι δε συνάρτηση της αποταμιευτικής ικανότητας των εργαζομένων καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου.

Το κυριότερο πλεονέκτημα του συστήματος αυτού είναι ότι δεν επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις δημογραφικές αλλαγές. Μειονεκτεί όμως λόγω του ό,τι η χρηματοδότηση των ασφαλιστικών ταμείων εξαρτάται από την κερδοφορία της αγοράς και τις επικρατούσες, ως προς το ύψος των επιτοκίων και τις πληθωριστικές τάσεις, συνθήκες, δεδομένου ότι τα αποθεματικά κεφάλαια επενδύονται σε χρηματιστηριακά προϊόντα και ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος να μειωθούν<sup>21</sup>.

#### **2.2.2.3 Το σύστημα της ιδιωτικής ασφάλισης**

Η ιδιωτική ασφάλιση είναι μια σύμβαση διάρκειας, βάσει της οποίας υποχρεώνεται ο ασφαλιστής να καλύψει τους κινδύνους και ο ασφαλιζόμενος να καταβάλει το ασφάλιστρο<sup>22</sup>. Παρέχεται από ιδιωτικούς φορείς, σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Η ιδιωτική ασφάλιση είναι συνή-

<sup>19</sup>Βλ. [asfalisisnet.gr](http://asfalisisnet.gr), *Αναδιανεμητικά και κεφαλαιοποιητικά συστήματα*, 3 Νοεμβρίου 2013, σελ. 1

<sup>20</sup>Βλ. Προβόπουλος Γ., Καπόπουλος Π., *Η δυναμική του χρηματοοικονομικού συστήματος*, Εκδ. Κριτική, 2001, σελ 182

<sup>21</sup>Βλ. [asfalisisnet.gr](http://asfalisisnet.gr), όπ.π. (υποσημ.19), σελ. 2

<sup>22</sup>Βλ. Αργυριάδης Α., *Στοιχεία ασφαλιστικού δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1983, σελ. 39

θως προαιρετική και λειτουργεί βάσει της δημιουργίας κεφαλαίου, ώστε να προστατευθούν τα ασφαλιζόμενα πρόσωπα. Ο ασφαλιστής δρα με σκοπό το κέρδος, οι δε ασφαλισμένοι συνήθως δεν έχουν συγκεκριμένη επαγγελματική απασχόληση. Τα ανωτέρω στοιχεία, δηλαδή ο προαιρετικός χαρακτήρας, η ανομοιογένεια των ασφαλισμένων και ο σκοπός του κέρδους από τη μεριά του ασφαλιστή έχουν ως συνέπεια να αποφεύγονται οι μη κερδοφόροι ασφαλιστικοί κίνδυνοι και να μην ασφαλίζονται άτομα για τα οποία είναι σφόδρα πιθανό ότι θα επέλθει ο ασφαλιζόμενος κίνδυνος, όπως οι υπερήλικες και όσοι έχουν επιβαρυνμένη υγεία<sup>23</sup>.

Το κύριο χαρακτηριστικό της ιδιωτικής ασφάλισης είναι ο ανταποδοτικός χαρακτήρας της, καθότι οι παροχές που αποδίδονται στον ασφαλισμένο είναι ανάλογες με τις εισφορές που έχουν καταβληθεί από τον ίδιο και δεν έχουν καμία σχέση με το εισόδημά του. Πρόκειται λοιπόν για ένα εναλλακτικό σύστημα ασφάλισης, το οποίο προσφέρει συνήθως αναβαθμισμένες υπηρεσίες, καθώς λειτουργεί σε ανταγωνιστικό περιβάλλον.

#### **2.2.2.4. Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης**

Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, το οποίο έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά τόσο στην Ελλάδα, όσο και στην πλειονότητα των υπολοίπων κρατών. Ο κύριος σκοπός που επιδιώκεται είναι η κάλυψη των ασφαλισμένων από προκαθορισμένους ασφαλιστικούς κινδύνους, μέσω παροχών που χρηματοδοτούνται κυρίως με καταβολή εισφορών από τους ίδιους τους ασφαλισμένους και τους εργοδότες τους και δευτερευόντως με την αναδιανομή του εισοδήματος, από τις ενεργείς οικονομικά γενεές προς τις παλαιότερες, οι οποίες έχουν αποσυρθεί από τον εργασιακό βίο, ώστε να εξασφαλίσουν ή και να διατηρήσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Επομένως η κοινωνική ασφάλιση έχει οικονομική λειτουργία και κοινωνικό σκοπό και συνδυάζει τόσο την ατομική όσο και τη συλλογική ευθύνη<sup>24</sup>. Θεμέλιος λίθος του θεσμού είναι η κοινωνική αλληλεγγύη, ενώ συγχρόνως επιδιώκεται και η ανταποδοτικότητα εισφορών και παροχών.

Η κοινωνική ασφάλιση δεν θα είχε κοινωνικό χαρακτήρα αν δεν στηριζόταν στην αλληλεγγύη. Η αλληλεγγύη ενυπάρχει και μεταξύ των εργαζομένων, καθότι οι αναγκαίοι πόροι αντλούνται από τις εισφορές, και μεταξύ των πολιτών, μέσω της φορολογίας που επιβάλλει το Κράτος. Είναι επίσης δικαίωμα, αλλά και υποχρέωση. Αφενός μεν μέσω της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αναδιανομής του εισοδήματος αμβλύνονται οι κοινωνικές αντιθέσεις και ανισότητες<sup>25</sup>, αφετέρου δε με τις μειώσεις των παροχών και την ίση συμμετοχή στα δημόσια βάρη αξιώνεται από το σύνολο των πολιτών η τήρηση της υποχρέωσης για κοινωνική αλληλεγγύη<sup>26</sup>.

<sup>23</sup>Βλ. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., όπ.π. (υποσημ.3), σελ. 22

<sup>24</sup>Βλ. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., όπ.π. (υποσημ.3), σελ. 5

<sup>25</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2290/2015

<sup>26</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 734/2016.



Για να καταστεί δυνατή η αλληλεγγύη χρειάζεται να καμφθεί η αρχή της ανταποδοτικότητας μεταξύ εισφορών και παροχών. Σύμφωνα με τη Νομολογία, δεν επιβάλλεται ούτε από το Σύνταγμα, ούτε από τις γενικές αρχές του ασφαλιστικού δικαίου να τηρείται αναλογία μεταξύ εισφορών και παροχών<sup>27</sup>, οπότε ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται από την εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας<sup>28</sup>. Έχει κριθεί συνταγματικό ότι μπορεί να επιβαρύνονται υπέρμετρα αυτοί που έχουν περισσότερο χρόνο ασφάλισης, ώστε να βρεθούν οι αναγκαίοι πόροι των ασφαλιστικών ταμείων, όπως επίσης και όσοι έχουν καταβάλλει αυξημένες ασφαλιστικές εισφορές<sup>29</sup>. Σύμφωνα με τη Νομολογία, με την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, ο ασφαλισμένος έχει μεν αξίωση από τον ασφαλιστικό του φορέα να του χορηγήσει την παροχή, πλην όμως δεν απαιτείται αυτή να είναι ανάλογη με τις καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές, αλλά να του εξασφαλίζει ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, που να μην απέχει σε μεγάλο βαθμό από αυτό που είχε κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου<sup>30</sup>.

Στον αντίποδα, "... θα ήταν εξίσου αντίθετη στη συνταγματική διάταξη η κατάλυση οποιασδήποτε αναλογίας ανάμεσα σε παροχές και εισφορές..."<sup>31</sup>, δηλαδή η ίδια μεταχείριση των ασφαλισμένων, ως προς το επίπεδο των παροχών, οι οποίοι έχουν συμβάλλει σε διαφορετικό βαθμό στη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού του ταμείου.

Τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την κοινωνική ασφάλιση είναι η υποχρεωτικότητα και η καθολικότητα, καθώς επίσης ο δημόσιος χαρακτήρας της.

Τόσο στη Θεωρία, όσο και στη Νομολογία γίνεται δεκτό ότι με την υποχρεωτικότητα πραγματώνεται η ουσία του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, που είναι η κοινωνική αλληλεγγύη. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας προσδίδει στο θεσμό κοινωνικό χαρακτήρα και αναγκάζει τους οικονομικά εύρωστους να εκπληρώνουν το χρέος τους ως προς την επίτευξη της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, μέσω της αναδιανομής του εισοδήματος.

Επίσης ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης είναι άμεσα συνδεδεμένος με τη δημόσια φύση του θεσμού. Για το λόγο αυτό έχει γίνει δεκτό ότι φορέας της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης είναι μόνο το Κράτος ή τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), που είναι καθ' ύλην αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup>Βλ. ΣτΕ 528/2009, 317/2009

<sup>28</sup>Βλ. Πετρόγλου Α., *Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση*, ΘΠΔΔ 2009, σελ. 695, Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., *Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης – Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους*, ΘΠΔΔ 2012, σελ.112 επ.

<sup>29</sup>Βλ. ΣτΕ3125/1992, ΣτΕ Ολομ. 2263/82, 4427/1984

<sup>30</sup>Βλ.ΣτΕ 2290/2015

<sup>31</sup>Βλ. Μπριόλα Δ., *Η κοινωνική ασφάλιση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΕΔΚΑ 2006, σελ. 298, ΣτΕ 4837/1997

<sup>32</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 5024/1987

Σημαντικός επίσης είναι και ο καθολικός χαρακτήρας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, καθότι στα πλαίσια της καθολικότητας όλοι οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα ασφαλιστικής κάλυψης, χωρίς να αποκλείεται καμιά μορφή απασχόλησης.

### **2.2.3 Διαδραστικότητα της κοινωνικής ασφάλισης με σύγχρονα προβλήματα**

Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί έκφραση του κοινωνικού κράτους δικαίου και επηρεάζεται από κοινωνικές, οικονομικές και δημογραφικές παραμέτρους, όπως η δημογραφική εξέλιξη, η εργασιακή σταθερότητα, η οικονομική ανάπτυξη και η βιωσιμότητα των χρηματοδοτικών πόρων, που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο τη λειτουργία της, ενώ επιφέρουν τα αποτελέσματά τους σε βάθος χρόνου, με αποτέλεσμα να δημιουργείται εύλογη ανησυχία ως προς τη μελλοντική κάλυψη βασικών κοινωνικών αγαθών.

#### **2.2.3.1 Εξάρτηση από δημογραφικές αλλαγές**

Είναι γεγονός ότι η κοινωνική ασφάλιση εξαρτάται άμεσα από τα δημογραφικά δεδομένα της χώρας, καθότι χρηματοδοτείται από τους οικονομικά ενεργούς πολίτες και επιβαρύνεται από τη δημογραφική γήρανση του πληθυσμού. Παρατηρείται όμως και το αντίστροφο, δηλαδή η κοινωνική ασφάλιση να επηρεάζει τις δημογραφικές δομές της χώρας, όπως, για παράδειγμα, με την παροχή οικογενειακών επιδομάτων, γεγονός που επιτρέπει την αύξηση των μελών μιας οικογένειας, καθώς επίσης με τις παροχές ασθενείας, που συμβάλλουν στην αποκατάσταση της εργασιακής ικανότητας των ασθενών.

Η δημογραφική γήρανση του πληθυσμού επηρεάζει το δημόσιο συνταξιοδοτικό σύστημα της χώρας, όχι μόνο λόγω της αύξησης του ποσοστού των ηλικιωμένων, αλλά και της διατάραξης της αναλογίας απασχολούμενων και συνταξιούχων, η οποία σταδιακά βαίνει μειούμενη. Για να εξασφαλισθεί η βιωσιμότητα του διανεμητικού συνταξιοδοτικού συστήματος, η αναλογία εργαζομένων – συνταξιούχων πρέπει να είναι 4 προς 1, πλην όμως η σχέση αυτή έχει διαμορφωθεί σήμερα σε 1,5 εργαζόμενο προς 1 συνταξιούχο.

Το δημογραφικό πρόβλημα επηρεάζει ομοίως και το κεφαλαιοποιητικό συνταξιοδοτικό σύστημα, όπου κάθε γενεά εργαζομένων συγκεντρώνει πόρους για τη μελλοντική της σύνταξη, δηλαδή οι εργαζόμενοι είναι αυτοί που πληρώνουν τις συντάξεις, με καταβολή εισφορών επί των αποδοχών τους για τους κλάδους κύριας και επικουρικής σύνταξης. Επομένως, εάν οι εργαζόμενοι είναι λιγότεροι, τότε και το κεφάλαιο που συγκεντρώνεται, μέσω της καταβολής εισφορών, είναι λιγότερο, με αποτέλεσμα και οι καταβλητέες συντάξεις να είναι χαμηλότερες.

Οι λόγοι που οδηγούν στη δημογραφική γήρανση του πληθυσμού είναι η υπογεννητικότητα και η αύξηση του μέσου όρου ζωής.

Η υπογεννητικότητα έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια και καθοριστικός παράγοντας για την αύξηση αυτή ήταν η οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας. Επίσης και κοινωνικοί λόγοι έχουν

συμβάλλει στην όξυνση αυτής, όπως η ολοένα μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας και η άνοδος του μορφωτικού επιπέδου, γεγονός που τους επιτρέπει να κατέχουν υψηλές θέσεις, αλλά παράλληλα τις εμποδίζει να δημιουργήσουν ή να διευρύνουν την οικογένειά τους.

Επίσης η αύξηση του προσδόκιμου ζωής, το οποίο έχει μόνιμο και ανοδικό χαρακτήρα, επηρεάζει το ύψος των παροχών, που υποχρεούται να καταβάλει το συνταξιοδοτικό σύστημα. Για να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα αυτό είναι αναγκαίο να αναθεωρηθούν τα όρια συνταξιοδότησης, τα οποία συνεχώς αυξάνονται, πλην όμως δημιουργούνται νέα προβλήματα από την αύξηση αυτή, όπως η άνοδος της ανεργίας και τα προβλήματα υγείας των εργαζομένων που επιδεινώνονται συν τω χρόνω.

### **2.2.3.2 Σχέση με την αγορά εργασίας**

Η κοινωνική ασφάλιση επηρεάζεται άμεσα από τη σταθερότητα στις εργασιακές σχέσεις, καθότι, αν μειωθεί η απασχόληση και αυξηθεί η ανεργία, κλονίζεται όλο το ασφαλιστικό σύστημα, που προϋποθέτει την καθολική συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Επίσης, και οι σύγχρονες εναλλακτικές μέθοδοι εργασίας, όπως είναι η μειωμένη απασχόληση και η εκ περιτροπής εργασία, επιφέρουν δυσμενή αποτελέσματα στην κοινωνική ασφάλιση που αποτελεί το επιστέγασμα της απασχόλησης, δεδομένου ότι, όταν δεν υπάρχει σταθερή και πλήρης απασχόληση, μειώνεται η παραγωγικότητα και συνακόλουθα μειώνονται οι μισθοί και οι καταβλητέες ασφαλιστικές εισφορές.

### **2.2.3.3 Σχέση με την οικονομία**

Η κοινωνική ασφάλιση επηρεάζεται άμεσα και από την οικονομία, καθότι ένα μεγάλο μέρος του ΑΕΠ διατίθεται στην κοινωνική προστασία. Επομένως η οικονομική ανάπτυξη συμβάλλει στην εξασφάλιση και διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας, ενώ αντίθετα η οικονομική ύφεση απειλεί τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος.

Η σχέση όμως της κοινωνικής ασφάλισης με την οικονομία είναι αμφίδρομη, καθότι, όχι μόνο επηρεάζεται, αλλά και επηρεάζει αυτήν. Ενώ αρχικά γινόταν δεκτό ότι οι κοινωνικές δαπάνες έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομία, λόγω της μείωσης των επενδύσεων και της αύξησης του πληθωρισμού, αργότερα υιοθετήθηκε η αντίθετη άποψη της θετικής συμβολής των κοινωνικών δαπανών στην οικονομική ανάπτυξη, με την ενίσχυση της κατανάλωσης και την περαιτέρω αύξηση των θέσεων εργασίας και την κοινωνική ευημερία.

## **2.3 Συνταγματικές βάσεις της κοινωνικής ασφάλισης και αναγνώριση αυτής ως κοινωνικό δικαίωμα από το ενωσιακό δίκαιο**

### **2.3.1 Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης**

Η κοινωνική ασφάλιση αναγνωρίζεται ως κοινωνικό δικαίωμα από το άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο “Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει”. Με το εν λόγω άρθρο νομιμοποιούνται οι έννοιες της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης και της αλληλεγγύης, οι οποίες ερείδονται στην αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Η

κοινωνική ασφάλιση σχετίζεται και με άλλες συνταγματικές διατάξεις, που εγγυώνται την ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας και τη συμμετοχή του ατόμου στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας (άρθρο 5 παρ.1), την ανθρώπινη αξία, τη βιοτική αυτοτέλεια, τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα (άρθρα 25 παρ.1, 2 και 4, 2 και 5), και εξασφαλίζουν ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης μέσα στο θεσμό<sup>33</sup>.

Τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως η κοινωνική ασφάλιση, είναι εκφάνσεις του κοινωνικού κράτους δικαίου. Με βάση την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου ερμηνεύονται όλα τα κοινωνικά δικαιώματα, τόσο από τα Δικαστήρια όσο και από τη Διοίκηση, με εύνοια υπέρ του διοικουμένου, η οποία εκδηλώνεται με μια διασταλτική ερμηνεία του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου. Όταν δεν θεσπίζονται ρητά κοινωνικά δικαιώματα, γίνεται επικουρικά αναφορά στην ανωτέρω αρχή. Παράλληλα όμως η αρχή αυτή κατοχυρώνει συνταγματικά ότι σε κάθε κοινωνικό δικαίωμα αντιστοιχεί συγκεκριμένη κοινωνική παροχή. Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, σε συνδυασμό με την αρχή της ισότητας, θεμελιώνει το δικαίωμα όλων των πολιτών στην ισότιμη απόλαυση όλων των κοινωνικών αγαθών που συγκροτούν το κοινωνικό κράτος δικαίου<sup>34</sup>.

### **2.3.1.1 Φορείς του δικαιώματος**

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, φορείς του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης είναι μόνο οι εργαζόμενοι και όχι όλοι οι πολίτες. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι η εργασία και η κοινωνική ασφάλιση προστατεύονται από το ίδιο άρθρο του Συντάγματος, με την κοινωνική ασφάλιση να εμφανίζεται ως συνέχεια της εργασίας. Επομένως ο συντακτικός νομοθέτης έχει επιλέξει το σύστημα τύπου Bismarck και όχι το σύστημα τύπου Beveridge, το οποίο καλύπτει τις ανάγκες όλου του πληθυσμού και όχι μόνο των εργαζομένων. Αν και υπάρχει άρρηκτη σχέση μεταξύ της παροχής εργασίας και της κοινωνικής ασφάλισης, βαθμιαία έχει διευρυνθεί η κοινωνική ασφάλιση σε όλα τα άτομα που χρήζουν προστασίας<sup>35</sup>, με βάση τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Ειδικότερα, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, διασταλτικά ερμηνευόμενο, καλύπτει όλους όσους διαβιούν από εισοδήματα που αποκερδαιίνουν από την επαγγελματική τους δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το εάν είναι ελεύθεροι επαγγελματίες ή μισθωτοί και από το εάν δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα. Επίσης έχει γίνει δεκτό ότι η υπαγωγή στην ασφάλιση είναι ο κανόνας και η εξαίρεση από αυτήν πρέπει να ερμηνεύεται στενά<sup>36</sup>.

### **2.3.1.2 Οι παροχές του δικαιώματος**

<sup>33</sup>Βλ. Ολομ. ΣτΕ 668/2012, 1283/2012

<sup>34</sup>Βλ. Tzemos V., *The social function of human rights*, 2007, [www.enelsyn.gr](http://www.enelsyn.gr)

<sup>35</sup>Βλ. Στεργίου Α., *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1994, σελ. 63 επ.

<sup>36</sup>Βλ. ΣτΕ 867/1975

Οι παροχές που κατοχυρώνονται συνταγματικά δεν προσδιορίζονται με βάση το γεγονός ότι χορηγούνται από ένα δημόσιο ασφαλιστικό φορέα, αλλά από το εάν συνάδουν με το σκοπό της κοινωνικής ασφάλισης και εάν υπηρετούν το σκοπό αυτό. Γίνεται δεκτό ότι περιλαμβάνονται τόσο οι περιοδικές παροχές, όσο και οι εφάπαξ, ενώ δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο να θεσμοθετηθούν και νέες παροχές, πλην των ανωτέρω κλασσικών παροχών.

Οι εργαζόμενοι μπορούν να επικαλεσθούν τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος προκειμένου να διεκδικήσουν ασφαλιστικές παροχές που προβλέπονται από τη νομοθεσία, πλην όμως δεν καθορίζεται ευθέως, με βάση το Σύνταγμα, αγωγήμη αξίωση να διεκδικήσουν συγκεκριμένο είδος ασφαλιστικής παροχής<sup>37</sup>, ούτε αξίωση για βελτίωση ή μη χειροτέρευση της θέσης τους<sup>38</sup>. Αξίωση για άρση της νομοθετικής προσβολής του δικαιώματος παράγεται μόνο όταν θιγεί ο πυρήνας του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης, που εξασφαλίζει ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης και ασφαλιστικής προστασίας.

Σε εξαιρετικές περιπτώσεις δημοσιονομικής κρίσης, που το Κράτος δεν έχει τη δυνατότητα να χρηματοδοτήσει με επάρκεια τους ασφαλιστικούς Οργανισμούς, ή να εγγυηθεί τη βιωσιμότητά τους, μπορεί ο νομοθέτης να προβεί ακόμα και σε μείωση των συντάξεων που έχουν ήδη απονεμηθεί<sup>39</sup>. Η δυνατότητα αυτή όμως δεν είναι απεριόριστη, διότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να ανακαλέσει το βασικό περιεχόμενο του θεσμού που προστατεύεται με το ανωτέρω άρθρο του Συντάγματος και δεσμεύεται να διασφαλίσει το ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης, που εγγυάται περαιτέρω τη βιοτική αυτοτέλεια, τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα του ανθρώπου. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, όπως και άλλοι θεσμοί κοινωνικής προστασίας, δεν δημιουργήθηκε από το Σύνταγμα, αλλά θωρακίζεται μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσης του<sup>40</sup>.

Στον αντίποδα, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι όλα τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν νομικά δεσμευτικούς κανόνες δικαίου που προστατεύουν έννομα αγαθά και συγχρόνως είναι αγωγήμη, καθότι η συνταγματική κατοχύρωσή τους τεκμηριώνει άμεσα την αγωγήμότητά τους<sup>41</sup>. Η θέση αυτή στηρίζεται στη θεωρία του νομικού θετικισμού, σύμφωνα με την οποία όλοι οι κανόνες δικαίου έχουν δεσμευτικότητα για τους αποδέκτες τους και μόνο κατ' εξαίρεση δεν έχουν, όταν από τους ίδιους τους κανόνες περιορίζεται η δεσμευτικότητά τους, γεγονός που δεν συντρέχει στην περίπτωση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.

Επιπρόσθετα, η δεσμευτικότητα, άλλως η υποχρεωτικότητα, και η αγωγήμότητα διέπουν όλους τους συνταγματικούς κανόνες δικαίου, όπως τα κοινωνικά δικαιώματα, σε αντιστοιχία με τα ατομικά

<sup>37</sup>Βλ. Στεργίου Α., *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, εκδ. Σάκκουλα, 3η έκδοση Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 219

<sup>38</sup>Βλ. ΤριμΔιοικΠρΑθ. 7666/2004

<sup>39</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15

<sup>40</sup>Βλ. Στεργίου Α., *όπ.π* (υποσημ. 37), σελ. 221-222

<sup>41</sup>Βλ. Τζέμος Β., *Η δεσμευτικότητα και η αγωγήμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων*, ΝοΒ 2012, 60 σελ. 5 επ.

και πολιτικά δικαιώματα. Εξάλλου, σε αντιδιαστολή με την κρατούσα θεωρία που δέχεται ότι αγωγή είναι τα δικαιώματα που έχουν θεσπισθεί για χάρη του ιδιωτικού έννομου συμφέροντος και όχι του δημόσιου, δεν είναι πάντοτε σαφές πότε μια ρύθμιση προασπίζει το ιδιωτικό συμφέρον και πότε το δημόσιο. Στα ανθρώπινα δικαιώματα το δημόσιο συμφέρον έγκειται στη διασφάλιση των ιδιωτικών δικαιωμάτων όλων των πολιτών και αποτελεί στην ουσία συνένωση πολλών ιδιωτικών δικαιωμάτων.

Οι ανωτέρω προβληματισμοί επικαιροποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης. Πράγματι, τη χρονική αυτή περίοδο έγιναν πολλές νομοθετικές αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση και ειδικότερα στις παροχές, για λόγους που ανάγονται στην αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης, αλλά και για λόγους δημογραφικούς, όπως πρωτίστως είναι η γήρανση του πληθυσμού. Οι προϋποθέσεις θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος, ηλικιακές και χρονικές, έγιναν αυστηρότερες, ενώ παράλληλα επήλθαν, αφενός μεν περικοπές στο ύψος των παροχών, περιοδικών και εφάπαξ, αφετέρου δε αύξηση των εισφορών και άλλων εσόδων, προκειμένου να χρηματοδοτηθεί η κοινωνική ασφάλιση. Λόγω των αλλαγών αυτών ανέκυψε το ζήτημα της συνταγματικότητας των νόμων που τις επέβαλαν, καθότι συρρικνώθηκε το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης, σε αντίθεση με τη θεωρία του νομικού θετικισμού, αλλά και τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου<sup>42</sup>. Εν τέλει επί του ερωτήματος αυτού έγινε δεκτό ότι ναι μεν μπορεί να επέλθουν αυτές οι αλλαγές, πλην όμως δεν μπορεί να θιγεί ο πυρήνας του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης, παρά μόνο να μεταβληθεί η περιφέρειά του.

Η απρόσβλητη περιοχή του πυρήνα του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης, άλλως του άβατου, εξαρτάται από την ιστορία και τις αξίες της κοινωνικής ασφάλισης που συνέδραμαν στη μορφοποίησή της<sup>43</sup>. Ο συλλογισμός αυτός γίνεται αποδεκτός και από τη Νομολογία<sup>44</sup>, όπου γίνεται δεκτό ότι "...οι φορείς της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να είναι παρά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τέτοιοι πράγματι υπήρξαν οι φορείς αυτοί κατά την ιστορική διαδρομή της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα...".

Επίσης από τη Νομολογία έχει κριθεί ότι ο νομοθέτης μπορεί να επέμβει δυσμενώς όχι μόνο στην περίπτωση των προσδοκιών, αλλά και των δικαιωμάτων, προβαίνοντας στη μείωση αυτών και για το μέλλον, αλλά και για το παρελθόν, καταλαμβάνοντας ακόμα και τις εκκρεμείς αιτήσεις χορηγήσεως ασφαλιστικών παροχών, οι οποίες δεν έχουν υλοποιηθεί. Ο δικαιολογητικός λόγος της επέμβασης αυτής έγκειται στο ό,τι το Σύνταγμα δεν αποκλείει στο νομοθέτη τη δυνατότητα να ρυθμίζει

<sup>42</sup>Βλ. Τζέμος Β.,όπ.π, (υποσημ. 41), σελ. 13

<sup>43</sup>Βλ. Καϊδατζής Α., *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα, 2006, σελ. 359

<sup>44</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 5024/1987

αναδρομικά έννομες σχέσεις, με τη προϋπόθεση βέβαια της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας<sup>45</sup>, εκτός από ειδικώς προβλεπόμενες περιπτώσεις (άρθρα 7 παρ.1, 77 παρ.2 και 78 παρ. 2 του Συντάγματος)<sup>46</sup>.

Μεταξύ των παροχών που περικόπτονται δεν είναι μόνο οι περιοδικές, όπως κύριες και επικουρικές συντάξεις και διάφορα βοηθήματα, που μπορεί ήδη να έχουν απονεμηθεί, αλλά και οι εφάπαξ παροχές που χορηγούνται ενόψει της συνταξιοδότησης, οι οποίες είναι δημοσίου δικαίου κοινωνικοασφαλιστικές παροχές<sup>47</sup>, καθότι το ασφαλιστικό κεφάλαιο από το οποίο αντλούνται σχηματίζεται κατά κύριο λόγο από ασφαλιστικές εισφορές, εργατικές και εργοδοτικές, και υπάγονται στην προστασία του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος<sup>48</sup>.

Τα παραπάνω έχουν εφαρμογή στην περίπτωση εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, όπως στην πρόσφατη οικονομική κρίση, όταν προκύπτει αιτιολογημένα ότι το ασφαλιστικό κεφάλαιο αδυνατεί να καλύψει τις ασφαλιστικές παροχές και ότι το Κράτος δεν μπορεί να διασφαλίσει την ακεραιότητα του ασφαλιστικού κεφαλαίου, ούτε να χρηματοδοτήσει επαρκώς τους ασφαλιστικούς Οργανισμούς. Στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να προστατευθεί η βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων και να διασφαλισθεί η ακεραιότητα του ασφαλιστικού κεφαλαίου, ο νομοθέτης υποχρεούται να επεμβαίνει, όταν διαπιστώνει ότι μεταβάλλονται οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, κατά τρόπο που εγκυμονούν κινδύνους για την βιωσιμότητα των Οργανισμών αυτών. Προς τούτο, λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα, όπως την αναπροσαρμογή των ασφαλιστικών παροχών και εισφορών και την αλλαγή, επί το δυσμενέστερο, των προϋποθέσεων θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος, χωρίς όμως να αντίκεινται οι μεταβολές αυτές στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος<sup>49</sup>. Τα ανωτέρω μέτρα λαμβάνονται πάντοτε υπό τον όρο της συμφωνίας τους με τις λοιπές διατάξεις του Συντάγματος, ιδίως την αρχή της ισότητας των πολιτών μεταξύ τους, της ισότητας αυτών ως προς τη συμμετοχή τους στα δημόσια βάρη, ώστε να τηρείται η υποχρέωση για κοινωνική αλληλεγγύη και ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και επιπρόσθετα να τηρούνται οι αρχές της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης<sup>50</sup>.

Στις ως άνω εξαιρετικές περιπτώσεις, ο νομοθέτης δεν έχει απεριόριστη δυνατότητα να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές, αλλά κωλύεται από ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης, το οποίο εγγυάται την ανθρώπινη αξία, τη ζωή, τη σωματική ακεραιότητα και τη βιοτική αυτοτέλεια

<sup>45</sup>Βλ. ΣτΕ 3613/2013

<sup>46</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 3487/2008, 58/1999, 2999/2009, 4132/2011, 3613/2013, 734/2016

<sup>47</sup>Βλ. ΑΕΔ 3, 4, 5/2007

<sup>48</sup>Βλ. Γαληνού Ειρ.- Ελ., Πόνη Χ., *Κοινωνική Ασφάλιση*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ. 6

<sup>49</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/2015

<sup>50</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2194/2014, 734/2016

του ατόμου<sup>51</sup>, δικαιώματα που κατοχυρώνονται από διατάξεις του Συντάγματος (άρθρα 25 παρ.1,2 και 4, 2 και 5).

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη θεωρία του “σχετικού κοινωνικού κεκτημένου”, υφίσταται η δυνατότητα περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων, όχι όμως η κατάργησή τους ή η προσβολή της ουσίας τους<sup>52</sup>. Επομένως “...ο νομοθέτης δεν είναι απεριόριστα ελεύθερος να καταργεί τα κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα στα οποία έδωσε ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο. Σταθεροποιεί ένα ελάχιστο (βασικό, αξιοπρεπές) επίπεδο ασφαλιστικής προστασίας...”<sup>53</sup>.

Ο δικαστής, προκειμένου να κρίνει εάν έχει διασφαλισθεί το ελάχιστο επίπεδο παροχών, πρέπει να προσδιορίσει το ύψος του με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας και να ελέγξει τον τρόπο υπολογισμού του. Από την πρόσφατη Νομολογία έχει κριθεί ότι, για να θεωρηθεί το εισόδημα των συνταξιούχων ικανό για την αξιοπρεπή τους διαβίωση, πρέπει όχι μόνο να εξασφαλίζει τη φυσική τους υπόσταση, όπως διατροφή, ένδυση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση και υγεία, αλλά και τη συμμετοχή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή, με τον τρόπο που γινόταν κατά τον εργασιακό τους βίο<sup>54</sup>. Το ελάχιστο επίπεδο πρέπει να είναι ένα εύλογο επίπεδο ευημερίας και να ανέρχεται στο ανώτερο δυνατό επίπεδο, χωρίς να αποκλίνει σημαντικά από το μέσο επίπεδο ευημερίας της χώρας.

Ο χαρακτηρισμός του ελάχιστου επιπέδου ως εύλογου είναι σχετικός και εξαρτάται από τις αντίστοιχες συνθήκες και την κοινωνικοοικονομική θέση που κατείχε ο συνταξιούχος καθ’ όλη τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Με τον τρόπο αυτό ο δικαστής δεν προστατεύει μόνο τις ευάλωτες ομάδες από τη φτώχεια, αλλά και τους συνταξιούχους από τον υποβιβασμό της κοινωνικής και οικονομικής τους θέσης. Με άλλα λόγια, ο δικαστής καθορίζει το ελάχιστο επίπεδο ευημερίας, αν ο συνταξιούχος κατά τον εργασιακό του βίο είχε χαμηλό εισόδημα, και το εύλογο εάν είχε υψηλότερο εισόδημα<sup>55</sup>.

### **2.3.2 Το ενωσιακό δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης<sup>56</sup>**

#### **2.3.2.1 Γενικά**

Κατά την ίδρυση της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), τα ιδρυτικά μέλη της είχαν την άποψη ότι δεν ήταν δυνατή η ενοποίηση των ασφαλιστικών συστημάτων των κρατών – μελών, λόγω της ανομοιογένειάς τους και ότι η ενοποίησή τους θα γινόταν ως επακόλουθο της οικονομικής

---

<sup>51</sup>Βλ. Μήτας Σ., *Η βιοτική αυτοτέλεια ως ratio και κανονιστικός πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων*, constitutionalism.gr, Κτιστάκης Σ., *Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα*, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 504, της ίδιας, *Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το “Μνημόνιο”*, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 711 και 712

<sup>52</sup>Βλ. Χρυσόγονος Κ., *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2002, σελ. 528

<sup>53</sup>Βλ. Κοντιάδης Ξ., *Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το παράδειγμα του κοινωνικού κεκτημένου*, ΤοΣ 2/1999, σελ.199 επ.

<sup>54</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/2015 – 2290/2015, ΣτΕ 3410/14

<sup>55</sup>Βλ. Στεργίου Α., *όπ.π.* (υποσημ.37), σελ.224-225

<sup>56</sup>Βλ. Παράρτημα ΙΙ, Ρυθμίσεις ενωσιακού δικαίου για κοινωνική ασφάλιση



ενοποίησης. Η θέση αυτή άλλαξε στη συνέχεια, καθώς εξελισσόταν η ευρωπαϊκή νομοθεσία, και επικράτησε η άποψη ότι η κοινωνική ασφάλιση αναγνωρίζεται ως κοινωνικό δικαίωμα.

Κατά τη θέσπιση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ εκφράστηκε διχογνωμία για το εάν τα κοινωνικά δικαιώματα είναι αρχές ή δικαιώματα. Σύμφωνα με τη μια άποψη, που υποστήριζαν η Γερμανία, η Ισπανία και η Μ. Βρετανία, τα κοινωνικά δικαιώματα, αφού δεν είναι αγώγιμα, δεν είναι στην ουσία δικαιώματα, αλλά αρχές. Η άλλη άποψη, την οποία υποστήριζε η Γαλλία και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη, δεχόταν ότι τα κοινωνικά δικαιώματα είναι δικαιώματα, στο βαθμό που μετά τη νομική εξειδίκευσή τους αποκτούν αγώγιμο χαρακτήρα και ότι με βάση την αρχή του κοινωνικού κεκτημένου δεν επιτρέπεται η πλήρης κατάργηση ενός δικαιώματος<sup>57</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Συνθήκης της ΕΕ (ΣΕΕ) και τα άρθρα 3-6 κι 8 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ) προβλέπονται ως στόχοι της ΕΕ η κοινωνική συνοχή και η διατήρηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, τα δε Όργανα της ΕΕ δεσμεύονται από τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, οπότε οι οικονομικοί στόχοι δεν έχουν την πρωτοκαθεδρία έναντι των κοινωνικών.

Τα κράτη - μέλη έχουν αρμοδιότητα να ρυθμίζουν ξεχωριστά το καθένα τα ασφαλιστικά τους συστήματα. Μετά όμως την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), γίνεται έλεγχος της βιωσιμότητας, ιδιαίτερα των συνταξιοδοτικών συστημάτων, ώστε να μην επιβαρύνεται η δημόσια κατάσταση όλων των κρατών-μελών, εξαιτίας ελλειμματικών ασφαλιστικών συστημάτων ορισμένων κρατών.

Επίσης, το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης, όπως επίσης και μια σειρά από σημαντικά εργασιακά δικαιώματα, κατοχυρώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο από πολύ σημαντικά νομοθετήματα, τα οποία έχουν χαρακτήρα δημοσίου δικαίου, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) (1950) και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1961/1996). Τα δικαιώματα αυτά αποτελούν κανόνες δικαίου που παράγονται στα πλαίσια του ενωσιακού δικαίου και καθίστανται δεσμευτικοί για την ελληνική έννομη τάξη, με βάση το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος. Στα πλαίσια μάλιστα του Συμβουλίου της Ευρώπης καθιερώνεται, εκτός από την προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), και διαδικασία ελέγχου της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, γεγονός που καταδεικνύει το διεθνή χαρακτήρα των διαδικασιών αυτών και τη δημοσίου δικαίου διάσταση των εν λόγω κανόνων δικαίου<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>Βλ. Braibant G., *La Charte des droits fondamentaux de l' Union europeenne*, εκδ. Seuil, 2001, σελ 44-46, Mayer F., *La Charte des droits fondamentaux et la Constitution europeenne*, RTDeur 2/2003, σελ. 190

<sup>58</sup>Βλ. Στράνη Δ., *Το δημόσιο δίκαιο στο εργατικό δίκαιο του 21ου αιώνα*, εκδ. Σάκκουλας Α.Ε, 2020, σελ. 220 επ.

### 2.3.2.2 Ο συντονισμός και η σύγκλιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

Τη σημερινή εποχή οι κανόνες του ενωσιακού δικαίου αφορούν στο συντονισμό και τη σύγκλιση των κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων των κρατών-μελών, μέσω κανόνων άμεσης εφαρμογής της ΕΕ, σχετικών, αφενός μεν με την ισότητα των δυο φύλων, αφετέρου δε με την ελεύθερη διακίνηση προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων, ώστε να πραγματοποιηθούν οι κοινωνικοί και οικονομικοί στόχοι της ΕΕ.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ), ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης καθιερώνει κοινές αξίες, κανόνες και ορολογία, που κατατείνουν στην εναρμόνιση των συστημάτων αυτών<sup>59</sup>. Επειδή όμως η νομολογία ερμηνεύει και εφαρμόζει κυρίως τις διατάξεις που αφορούν στην κατοχύρωση της ελευθερίας διακίνησης, δίνεται το βάρος στην εργασιακή σχέση και όχι στις διακρίσεις μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας και κύριας και επικουρικής ασφάλισης, γεγονός που δεν ευνοεί τη συνοχή των ασφαλιστικών συστημάτων των κρατών-μελών.

Επειδή όμως τα Δικαστήρια δεν νομοθετούν, αλλά εφαρμόζουν τους υφιστάμενους κανόνες δικαίου, εναπόκειται στα αρμόδια Όργανα της ΕΕ να θεσπίσουν τους κανόνες για το ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο<sup>60</sup>, σύμφωνα με το οποίο η κοινωνική ασφάλιση αναγνωρίζεται ως κοινωνικό δικαίωμα και υφίσταται υποχρέωση των κρατών-μελών να δαπανούν ένα σημαντικό μέρος του ΑΕΠ για την κοινωνική προστασία.

Ο συντονισμός και η σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών έχει ως στόχο τη διαμόρφωση ενιαίας αγοράς και αφορά κυρίως στην ίση μεταχείριση στην κοινωνική ασφάλιση ανδρών και γυναικών και στην ελεύθερη διακίνηση των Ευρωπαίων πολιτών.

#### 2.3.2.2.1 Η ισότητα των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση

Η ισότητα των φύλων στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης διασφαλίζεται και από το πρωτογενές και από το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο ως ακολούθως:

##### A) Πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο

1. Με το άρθρο 3 της ΣΕΕ ορίζεται ότι η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών είναι βασικός στόχος της ΕΕ, ενώ με το άρθρο 8 της ΣΛΕΕ ορίζεται ότι τα Όργανα της ΕΕ πρέπει να αναλάβουν δράση για την προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών και την εξάλειψη των ανισοτήτων.

2. Με το άρθρο 19 της ΣΛΕΕ απαγορεύονται οι διακρίσεις με κριτήριο το φύλο.

3. Με το άρθρο 157 της ΣΛΕΕ, αλλά και με το άρθρο 23 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, κατοχυρώνεται η ισότητα των φύλων ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα. Η Νομολογία του ΔΕΕ έχει επεκτείνει την εφαρμογή του άρθρου 157 της ΣΛΕΕ στην κοινωνική ασφάλιση, κρίνοντας

<sup>59</sup>Βλ. Στεργίου Α., *Ο κοινοτικός δικαστής και ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1997, σελ. 16.

<sup>60</sup>Βλ. Παπαρηγοπούλου-Πεγλιβανίδη Π., *όπ.π.*, (υποσημ. 3), σελ. 83-84

ότι οι παροχές της κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν μέρος της αμοιβής του εργαζομένου. Το αποφασιστικό κριτήριο είναι ότι οι παροχές καταβάλλονται ως συνέπεια της σχέσης εργασίας, ενώ δεν λαμβάνεται υπόψη ο τρόπος χρηματοδότησης των ασφαλιστικών φορέων, ούτε το οικονομικό σύστημα που ακολουθείται, ούτε η υπαγωγή των φορέων αυτών σε κανόνες δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου<sup>61</sup>.

4. Με το άρθρο 159 παρ. 3 της ΣΛΕΕ επιτρέπεται η θέσπιση Οδηγιών μέσω της συναπόφασης, όπως καθορίζεται στο άρθρο 294 της ΣΛΕΕ, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αρχή των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα απασχόλησης, στην οποία περιλαμβάνεται η ίση αμοιβή για όμοια εργασία ή εργασία της ίδιας αξίας.

5. Με το άρθρο 153 παρ. 1 της ΣΛΕΕ αναγνωρίζεται συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ε.Ε σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης στα θέματα απασχόλησης.

#### B) Δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο

Η σημαντικότερη από τις Οδηγίες που έχουν εκδοθεί από την Ε.Ε, ως προς το ζήτημα της ισότητας των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση, είναι η Οδηγία 79/7/ΕΟΚ “για την προοδευτική εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών στην κύρια κοινωνική ασφάλιση”. Στο άρθρο 7 παρ. 1 της εν λόγω Οδηγίας προβλέπεται εξαίρεση προσωρινής ισχύος και ορίζεται ότι είναι εφικτή η διαφορετική μεταχείριση, βάσει του φύλου, ως προς “τον καθορισμό της ηλικίας συνταξιοδότησης για τη χορήγηση των συντάξεων γήρατος και των συντάξεων εν γένει και για τις συνέπειες που είναι δυνατόν να προκύψουν για άλλες παροχές”<sup>62</sup>, η οποία όμως εξαίρεση πρέπει να ερμηνεύεται στενά και δικαιολογείται μόνο όταν η διαφορετική μεταχείριση επιβάλλεται, ώστε να μη διαταραχθεί η οικονομική ισορροπία του συστήματος συντάξεων και να υπάρχει συνοχή του με το σύστημα άλλων παροχών<sup>63</sup>. Οι παροχές μητρότητας δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση αυτή, καθότι τα μειωμένα όρια ηλικίας κατά τη συνταξιοδότηση των γυναικών δεν συντελούν στην ενίσχυση της μητρότητας και της οικογένειας, αντίθετα πρέπει να λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση, κατά την κύηση, της λοχείας και τη βρεφική και παιδική ηλικία<sup>64</sup>.

#### 2.3.2.2.2 Η ελεύθερη διακίνηση των Ευρωπαίων πολιτών στα κράτη-μέλη της ΕΕ.

Αρχικά επιτρεπόταν η ελεύθερη διακίνηση μόνο των εργαζομένων και στη συνέχεια η ελευθερία αυτή επεκτάθηκε σε όλους τους Ευρωπαίους πολίτες. Με το άρθρο 48 της ΣΛΕΕ έχει τεθεί η νομική βάση για το συντονισμό της ελεύθερης διακίνησης όλων των πολιτών και για την καθιέρωσή της απαιτείται

<sup>61</sup>Βλ. ΔΕΚ C – 262/1988 Barber, Σ 1990, I – 1889, ΔΕΚ C -109/1991 Moroni, Σ 1993, I – 6591

<sup>62</sup>Βλ. Missoc Analysis 2012/2, *Gender Differences in Social Protection*, www.ec.europa.eu/missoc, σελ. 22 επ.

<sup>63</sup>Βλ. ΔΕΚ C-9/1991 *The Queen vs Secretary of State for Social Security*, ex parte Equal Opportunities Commission, Σ 1992, I-4297

<sup>64</sup>Βλ. Ματσαγγάνης Μ., Πετρόγλου Αθ., *Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και οι γυναίκες*, www.kethi.gr, σελ. 13-15, Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., *Η προστασία από τον κίνδυνο των οικογενειακών βαρών με προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη. Πρόταση για τη δημιουργία ενιαίου ταμείου*, ΕΔΚΑ 8/2005, σελ. 561 επ.

αυξημένη πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής. Δίνεται όμως η δυνατότητα σε όποιο κράτος-μέλος θεωρήσει ότι με την πρόταση αυτή θίγεται το ασφαλιστικό του σύστημα, να ζητήσει την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο πρέπει να αποφασίσει, εντός τεσσάρων (4) μηνών, ή να ζητήσει επανυποβολή της πρότασης από την Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, οπότε η λήψη απόφασης μπορεί να μην καταστεί εφικτή, λόγω της αρνητικής ψήφου ενός κράτους-μέλους.

Με το άρθρο 21 της ΣΛΕΕ επιτρέπεται η ελεύθερη διακίνηση και διαμονή όλων των Ευρωπαίων πολιτών στα κράτη-μέλη της ΕΕ και απαγορεύεται η δυσμενής μεταχείρισή τους στις χώρες υποδοχής<sup>65</sup>, οι δε σχετικές ρυθμίσεις για την άσκηση του δικαιώματος αυτού τίθενται με τη διαδικασία της συναπόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου και αυξημένη πλειοψηφία.

Ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας προβλέπεται, εκτός από τις Συνθήκες, και από Κανονισμούς που έχουν εκδοθεί κατά καιρούς, οι οποίοι αντικαταστάθηκαν στην πορεία και από 1/5/2010 ισχύει ο Κανονισμός 883/2004, όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια με τον Κανονισμό 988/2009, ώστε να είναι σύμφωνος με τη Νομολογία του ΔΕΚ. Σε παράρτημα του Κανονισμού αυτού εμπεριέχεται κατάλογος, στον οποίο αναφέρονται τα ασφαλιστικά καθεστώτα των κρατών-μελών που εμπίπτουν στις διατάξεις του και υπάρχει και σχετικό αμάχητο περί αυτού τεκμήριο, με την έννοια ότι κάθε ασφαλιστικό σύστημα που συμπεριλαμβάνεται στον κατάλογο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού, χωρίς να μπορεί να γίνει επίκληση για το αντίθετο.

Με τον ανωτέρω Κανονισμό προβλέπεται ότι και μη οικονομικά ενεργά άτομα καταλαμβάνονται από τις διατάξεις του, όπως συνταξιούχοι και εισοδηματίες, οι οποίοι διαθέτουν επαρκή εισοδήματα και είναι ασφαλισμένοι για ασθένεια. Το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της ΕΕ σε άλλο κράτος-μέλος για μεγαλύτερο του τριμήνου χρονικό διάστημα ασκείται με προϋποθέσεις και δεν πρέπει να επιβαρύνει υπέρμετρα το ασφαλιστικό σύστημα του κράτους-μέλους υποδοχής.

Όσον αφορά στο δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο, το σχετικό δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης των Ευρωπαίων πολιτών και των μελών της οικογένειάς τους κατοχυρώνεται με την Οδηγία 2004/38/ΕΚ, όπου αναφέρονται και οι προϋποθέσεις της νόμιμης παραμονής τους. Σύμφωνα με αυτή την Οδηγία, για να ασκηθεί το σχετικό δικαίωμα, πρέπει οι πολίτες να διαθέτουν επαρκή εισοδήματα, ούτως ώστε να μην επιβαρύνεται το ασφαλιστικό σύστημα του κράτους υποδοχής. Τα εθνικά κράτη πρέπει να σταθμίζουν τον κίνδυνο της επιβάρυνσης που θα έχει το ασφαλιστικό τους σύστημα, λόγω των παροχών που καλούνται να καταβάλουν στους ενδιαφερόμενους πολίτες, με βάση την αρχή της αναλογικότητας και κατά τη διαδικασία της απέλασής τους να λαμβάνουν υπόψη την οικονομική

---

<sup>65</sup>Βλ. Στεργίου Α., *Ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια: Χαμένη σε δημοσιονομικά ανώδυνους συμβιβασμούς*, ΕΔΚΑ, 2014, σελ. 23

κατάστασή τους, την ανάγκη τους για παροχές, το ύψος των αιτούμενων παροχών, καθώς επίσης και το γεγονός της προσωρινής ή μόνιμης οικονομικής αδυναμίας τους<sup>66</sup>.

Εν κατακλείδι, τα κράτη - μέλη της Ε.Ε παραμένουν αρμόδια ως προς την ρύθμιση των ασφαλιστικών συστημάτων τους και υποχρεούνται να ελέγχουν τη βιωσιμότητα τους και να προβαίνουν σε διαρθρωτικές κινήσεις, όταν διαπιστώνουν ελλείμματα, προκειμένου να μην επιβαρύνεται η δημοσιονομική κατάσταση των κρατών μελών. Στην περίπτωση που επέλθει η εναρμόνιση των συστημάτων αυτών, θα κριθεί εάν θα δοθεί το βάρος στη διασφάλιση των ελάχιστων ορίων κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ή στην καθιέρωση προνοιακών παροχών, ώστε να καταπολεμηθεί η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός<sup>67</sup>.

### **3. Σύγχρονα ζητήματα εφαρμογής διατάξεων του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου**

#### **3.1 Ανάκληση διοικητικών πράξεων**

Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων είναι ένας τομέας του διοικητικού δικαίου που έχει μεγάλο επιστημονικό ενδιαφέρον γιατί έχει διαμορφωθεί κατά κύριο λόγο από τη Νομολογία και ιδίως από τις αποφάσεις του ΣτΕ. Επίσης βρίσκεται σε αλληλεξάρτηση με τις κατοχυρωμένες από το Σύνταγμα αρχές του διοικητικού δικαίου, που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα τις αρχές της νομιμότητας και του κράτους δικαίου<sup>68</sup>, καθώς επίσης και τις γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης<sup>69</sup>, της αναλογικότητας<sup>70</sup> και της προστασίας του διοικούμενου<sup>71</sup>.

Επί του ερωτήματος σχετικά με το είδος των διοικητικών πράξεων, οι οποίες υπόκεινται σε ανάκληση, τόσο η Θεωρία όσο και η Νομολογία συμπλέουν, δεχόμενες ότι μόνο οι ατομικές διοικητικές πράξεις ανακαλούνται. Οι κανονιστικές καταργούνται, δηλαδή παύουν να ισχύουν για το μέλλον, με νεότερη κανονιστική πράξη, η οποία εκδίδεται με βάση την ίδια ή νεότερη νομοθετική εξουσιοδότηση, σε αντίθεση με τις ατομικές, των οποίων είναι δυνατή η αναδρομική άρση τους. Επομένως, πρέπει να γίνεται αντιδιαστολή της ανάκλησης από την κατάργηση, διότι είναι δυο διαφορετικές έννοιες. Με την ανάκληση εκδίδεται μια νέα πράξη, δια της οποίας παύει να υφίσταται η προγενέστερη ανακληθείσα, ενώ με την κατάργηση εκδίδεται μια νέα πράξη, δια της οποίας αίρονται οι συνέπειες μιας προηγούμενης πράξης, ρυθμίζοντας την ίδια έννομη σχέση με διαφορετικό τρόπο<sup>72</sup>. Σε εξαιρετικές όμως περιπτώσεις είναι δυνατή η ανάκληση κανονιστικής πράξης, ιδίως σε περίπτωση

<sup>66</sup>Βλ. Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδου Π., όπ.π (υποσημ. 3), σελ. 91

<sup>67</sup>Βλ. Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδου Π., όπ.π (υποσημ. 3), σελ. 83

<sup>68</sup>Βλ. Σπηλιωτόπουλου Επ., όπ.π. (υποσημ.5), σελ. 83 και επ. Ομοίως Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, β' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1984, σελ. 106

<sup>69</sup>Βλ. Σπηλιωτόπουλου Επ., όπ.π. (υποσημ.5), σελ. 92 και επ. Ομοίως Δαγτόγλου Π., όπ.π (υποσημ. 68), σελ. 131-132

<sup>70</sup>Βλ. Δαγτόγλου Π., όπ.π (υποσημ. 68), σελ. 135

<sup>71</sup>Βλ. Σπηλιωτόπουλου Επ., όπ.π. (υποσημ.5), σελ. 91

<sup>72</sup>Βλ. Πρεβεδούρου Ε., *Ανάκληση κανονιστικών πράξεων*, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr)

παραιομίας της πράξης, όταν λόγοι ασφαλείας δικαίου επιβάλλουν την αναδρομική εξαφάνισή τους, χωρίς όμως να υπάρχει υποχρέωση της Διοίκησης προς τούτο<sup>73</sup>.

Σύμφωνα με τη Θεωρία αλλά και τη Νομολογία, για να αναπτυχθούν συστηματικά οι κανόνες περί ανακλήσεως των ατομικών διοικητικών πράξεων πρέπει να γίνεται διάκριση αυτών, ανάλογα με τη φύση τους, σε τέσσερις κατηγορίες: α) νόμιμες ευμενείς, β) νόμιμες δυσμενείς, γ) παράνομες ευμενείς και δ) παράνομες δυσμενείς. Σε ότι αφορά το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, είναι σύνηθες φαινόμενο να ανακαλούνται από τη Διοίκηση ατομικές διοικητικές πράξεις που ανήκουν στην κατηγορία των νόμιμων ή παράνομων ευμενών πράξεων.

Καταρχήν γίνεται δεκτό ότι επιτρέπεται ελεύθερα η ανάκληση των παράνομων ή πλημμελών ατομικών διοικητικών πράξεων, υπό την προϋπόθεση ότι ανάκληση χωρεί μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή της. Παράνομες ή πλημμελείς θεωρούνται οι πράξεις που πάσχουν ακυρότητα και θα ακυρώνονταν αν προσβάλλονταν με αίτηση ακυρώσεως. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι πράξεις που εκδόθηκαν από πλάνη περί τα πράγματα, δηλαδή βάσει πρόδηλα πεπλανημένης αντίληψης, που προκύπτει από αδιαμφισβήτητα στοιχεία, σχετικά με τη συνδρομή των πραγματικών δεδομένων, τα οποία αποτέλεσαν την προϋπόθεση της έκδοσής τους. Ο εύλογος χρόνος κρίνεται σύμφωνα με τις περιστάσεις, δεν μπορεί όμως, σύμφωνα με τον ΑΝ 261/68, να είναι λιγότερος της πενταετίας από την έκδοση της πράξης<sup>74</sup>.

Ο εύλογος χρόνος διακριβώνεται με βάση τα εξής: α) εάν έχουν επέλθει αμετάκλητα οι έννομες συνέπειες της ευμενούς πράξης, β) κατά πόσο είναι καλόπιστος ο διοικούμενος, οπότε μπορεί να γίνει επίκληση υπέρ του των αρχών της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη Διοίκηση και της ασφαλείας του δικαίου, και γ) κατά πόσο θα δημιουργηθεί ανεπανόρθωτη βλάβη από την ανάκληση της πράξης που δεν μπορεί να αποκατασταθεί με άλλο μέσο παρά μόνο με τη χορήγηση πλήρους ή εύλογης αποζημίωσης<sup>75</sup>.

Μέχρι τη συμπλήρωση του εύλογου χρόνου η Διοίκηση έχει τη διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει μια παράνομη ευμενή πράξη, σταθμίζοντας τα συμφέροντα<sup>76</sup>. Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως απόλυτη ελευθερία της Διοίκησης αλλά να διέπεται από τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας, της ουδετερότητας και της αμεροληψίας και να μην υπερβαίνει τα ακρότατα όριά της. Μετά την παρέλευση του εύλογου χρόνου δεν επιτρέπεται η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων, από τις οποίες οι καλόπιστοι διοικούμενοι απέκτησαν δικαιώματα, εκτός εάν α) το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της παράνομης πράξεως από

<sup>73</sup>Βλ. ΣτΕ 1818/2007, 2148/2016, 890/2018.

<sup>74</sup>Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε., όπ.π. (υποσημ.5), σελ. 175

<sup>75</sup>Βλ. ΣτΕ 2852/2012

<sup>76</sup>Βλ. ΣτΕ 1837/2017

απατηλή ενέργεια του ωφεληθέντα από την έκδοση της πράξης ή β) υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, ή η πράξη προσκρούει στη δημόσια τάξη ή η ανάκληση γίνεται προς συμμόρφωση ως προς το περιεχόμενο απόφασης του ΣτΕ.

Επίσης η Διοίκηση εκτός από τις παράνομες πράξεις μπορεί να ανακαλέσει και νόμιμες πράξεις, οι οποίες όμως έχουν εκδοθεί στα πλαίσια της σύννομης κακοδιοίκησης. Πρόκειται δηλαδή για πράξεις, κατά την έκδοση των οποίων έχει μεν τηρηθεί το ισχύον δίκαιο, πλην όμως έχουν παραβιαστεί οι κανόνες της χρηστής διοίκησης και της χρηστής διακυβέρνησης ή δεν έχουν ληφθεί υπόψη οι νόμιμες επιθυμίες του πολίτη, άλλως έχουν υιοθετηθεί ανεπιεικείς διοικητικές λύσεις<sup>77</sup>.

### **3.1.1 Ειδικές περιπτώσεις ανάκλησης διοικητικών πράξεων.**

#### **3.1.1.1 Ανάκληση αποφάσεων υπαγωγής στην προαιρετική ασφάλιση μακροχρόνια ανέργων**

##### **3.1.1.1.1 Νομοθετικό πλαίσιο**

Με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 10 Ν. 2874/2000 θεσμοθετήθηκε η προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης των μακροχρόνια ανέργων. Αφορά ασφαλισμένους, εγγεγραμμένους στον Οργανισμό Απασχόλησεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) τουλάχιστον για δώδεκα (12) συνεχείς μήνες, ηλικίας 60 ετών οι άνδρες και 55 οι γυναίκες. Επιπρόσθετα πρέπει να υπολείπονται μέχρι 1.500 ημέρες ασφάλισης, προκειμένου να συμπληρώσουν 4.500 ημέρες ασφάλισης και να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα σε κύρια ή και επικουρική σύνταξη, με καταβολή των εισφορών αποκλειστικά από τον ΟΑΕΔ, μέσω του Λογαριασμού για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση (ΛΑΕΚ). Σε περίπτωση που ο χρόνος ασφάλισής τους προέρχεται από απασχόλησή τους στα Βαρέα και Ανθυγιεινά Επαγγέλματα, όπως καθορίζονται στον Κώδικα Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελμάτων (ΚΒΑΕ), το όριο ηλικίας μειώνεται κατά πέντε (5) έτη, ήτοι στα 55 για τους άνδρες και στα 50 για τις γυναίκες, χωρίς όμως ο χρόνος της προαιρετικής ασφάλισης να θεωρείται ότι διανύθηκε στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα<sup>78</sup>.

Στη συνέχεια, με ερμηνευτικές του ανωτέρω νόμου εγκύκλιες οδηγίες από τη Διοίκηση του τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, καθορίστηκε ότι πρέπει να γίνεται διάκριση ανάμεσα στους παλαιούς και νέους ασφαλισμένους και ότι οι νέοι ασφαλισμένοι, ήτοι αυτοί που εισήλθαν στην ασφάλιση από 1/1/1993 και εντεύθεν, πρέπει να έχουν συμπληρώσει την ηλικία των 60 ετών, τόσο οι άνδρες, όσο και οι γυναίκες.

Ακολούθως, μετά την ισχύ των διατάξεων Ν. 4387/2016 και των αλλαγών που επήλθαν στα όρια συνταξιοδότησης, επανακαθορίστηκαν, με ερμηνευτική εγκύκλιο του ΕΦΚΑ, τα όρια ηλικίας για την υπαγωγή στην προαιρετική ασφάλιση μέσω ΛΑΕΚ στα 62 έτη και για τους άνδρες και για

<sup>77</sup>Βλ. Τζέμος Β., Η “σύννομη κακοδιοίκηση”, publiclawjournal.com

<sup>78</sup>Βλ. Εγκ. τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ 65/2001, 95/2001

τις γυναίκες, ενώ, για όσους θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα σύμφωνα με τον ΚΒΑΕ, στα 57 έτη, ομοίως και για τους άνδρες και για τις γυναίκες.

#### **3.1.1.1.2 Διαδικασία έκδοσης αποφάσεων υπαγωγής στο ΛΑΕΚ**

Στην περίπτωση που συντρέχουν οι προϋποθέσεις της 12μηνιας ανεργίας και της ηλικίας, η Υπηρεσία Εσόδων του αρμόδιου Υποκαταστήματος μισθωτών ΕΦΚΑ, στην οποία κατατίθεται η σχετική αίτηση, αποστέλλει τα ασφαλιστικά βιβλιάρια που έχει προσκομίσει ο ασφαλισμένος στην αρμόδια Υπηρεσία Μητρώου προς καταμέτρηση των απεικονιζόμενων σε αυτά ημερών ασφάλισης, ουτωςώστε να διακριβωθεί εάν ο ασφαλισμένος έχει τις απαιτούμενες 3.000 ημέρες ασφάλισης και δεν υπερβαίνει τις 4.500. Στη συνέχεια, και αφού ο ασφαλισμένος προσκομίσει πόρισμα της αρμόδιας υγειονομικής Επιτροπής ότι δεν είναι ανάπηρος σε ποσοστό άνω του 67%, εκδίδεται απόφαση υπαγωγής στο ΛΑΕΚ για τους κλάδους κύριας ή και επικουρικής σύνταξης και ο ασφαλισμένος αναμένει να συμπληρωθεί ο υπολειπόμενος χρόνος ασφάλισης, με καταβολή των οφειλόμενων εισφορών από τον ΟΑΕΔ μέσω του ΛΑΕΚ, προκειμένου να θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα.

Είναι σύνηθες το φαινόμενο να έχουν εκδοθεί αποφάσεις υπαγωγής στο ΛΑΕΚ, σύμφωνα με την ως ανωτέρω διαδικασία, και στη συνέχεια, κατά το στάδιο εξέτασης των αιτήσεων συνταξιοδότησης από τις αρμόδιες Υπηρεσίες απονομών συντάξεων μισθωτών, οι αποφάσεις αυτές να ανατρέπονται.

#### **3.1.1.1.3 Περιπτώσιολογία ανάκλησης αποφάσεων υπαγωγής στο ΛΑΕΚ**

Κατά την εξέταση των αιτήσεων συνταξιοδότησης, εκφράζεται πολλές φορές η άποψη από τις αρμόδιες Υπηρεσίες απονομής συντάξεων ότι οι αποφάσεις υπαγωγής στο ΛΑΕΚ πρέπει να επανεξεταστούν και ζητείται από τις Υπηρεσίες Εσόδων που τις έχουν εκδώσει να τις επανελέγξουν, θέτοντάς τους τα ζητήματα που χρήζουν επανεξέτασης.

Οι συνηθέστεροι λόγοι επανελέγχου που οδηγούν σε ανάκληση των αποφάσεων υπαγωγής στο ΛΑΕΚ, είναι οι κάτωθι:

Α) Διαπιστώνεται ότι οι αιτούντες είναι νέοι ασφαλισμένοι και δεν έπρεπε να υπαχθούν στο ΛΑΕΚ, διότι κατά την υποβολή της σχετικής αιτήσεώς τους δεν είχαν την απαιτούμενη, για τους νέους ασφαλισμένους, ηλικία των 60 ετών. Όσο κι αν φαίνεται παράδοξο να υποβάλουν αίτηση για συνταξιοδότηση νέοι ασφαλισμένοι, δηλαδή όσοι είχαν εισέλθει στην ασφάλιση από 1/1/1993 και εντεύθεν, το γεγονός αυτό είναι σύνηθες, καθότι υπάρχουν κατηγορίες, αλλοδαπών κυρίως, πολιτών, που ασφαλίστηκαν στην Ελλάδα μετά την ανωτέρω ημερομηνία, όντας σε μεγάλη ηλικία και έχουν συμπληρώσει το ηλικιακό όριο για συνταξιοδότηση.

Κατά τον επανέλεγχο οι Υπηρεσίες Εσόδων προβαίνουν σε ανάκληση της εκδοθείσας απόφασης υπαγωγής στο ΛΑΕΚ για τον ανωτέρω λόγο, εφαρμόζοντας τις εγκύκλιες οδηγίες που



έχουν δοθεί από τη Διοίκηση του τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ<sup>79</sup> σε άλλες ανάλογες περιπτώσεις, οι οποίες με τη σειρά τους δίδονται κατόπιν εγκυκλίων οδηγιών της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ)<sup>80</sup>.

Τα ανωτέρω έγγραφα επικαλούνται τις διατάξεις του άρθρου 24 Ν.2084/1992, με τις οποίες αυξήθηκαν τα όρια συνταξιοδότησης για τις γυναίκες νέες ασφαλισμένες στο 65ο έτος και καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι νέοι ασφαλισμένοι, τόσο οι άνδρες όσο και οι γυναίκες, πρέπει να έχουν την ηλικία των 60 ετών για να υπαχθούν στο ΛΑΕΚ. Η ερμηνεία αυτή όμως είναι αυθαίρετη και έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 10 Ν. 2874/2000, που σαφώς ορίζει ότι δικαιούνται να υπαχθούν στο ΛΑΕΚ όλοι οι άνεργοι ασφαλισμένοι, με τις προϋποθέσεις που καθορίζονται, ανεξάρτητα από το χρόνο εισόδου τους στην ασφάλιση, δηλαδή ανεξάρτητα από το εάν είναι παλαιοί ή νέοι ασφαλισμένοι. Άλλωστε ο Ν.2084/1992 είναι προγενέστερος του Ν. 2874/2000 και επομένως, ο νομοθέτης του τελευταίου, παρόλο που γνώριζε ότι είχαν αυξηθεί τα όρια συνταξιοδότησης για τους νέους ασφαλισμένους με το Ν.2084/1992, είχε τη βούληση να μη γίνεται διαχωρισμός ανάμεσα σε νέους και παλαιούς ασφαλισμένους και καθόρισε το ηλικιακό όριο υπαγωγής στο ΛΑΕΚ στα 55 έτη για τις γυναίκες και 60 για τους άνδρες, με την εξαίρεση όσων είχαν χρόνο ασφάλισης στα Βαρέα και Ανθυγιεινά επαγγέλματα, για τους οποίους όρισε μικρότερα ηλικιακά όρια.

Η έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων από τη Διοίκηση, ως Προϊσταμένη Αρχή, προς τους υφισταμένους γίνεται με σκοπό να αποσαφηνισθούν οι διατάξεις των νόμων, παρέχοντας οδηγίες για την ορθή εφαρμογή τους. Είναι εσωτερικά έγγραφα που έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τους αποδέκτες τους, αλλά όμως δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου δεν μπορούν να αντιταχθούν στους ασφαλισμένους, δεδομένου ότι δεν θέτουν, αλλά προϋποθέτουν δίκαιο. Για το λόγο αυτό η παράβαση της εγκυκλίου δεν αποτελεί παράβαση δικαίου ενώπιον το Δικαστηρίου και δεν μπορεί να στηρίξει ακυρότητα<sup>81</sup>.

Εξάλλου, κάθε διοικητικό όργανο οφείλει να ενεργεί στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, να προβαίνει δηλαδή σε εκείνες μόνο τις ενέργειες που του επιβάλλει ή επιτρέπει ο κανόνας δικαίου. Μόλις διαπιστωθεί ότι συντρέχουν οι πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις εφαρμογής του κανόνα δικαίου, κάνει την υπαγωγή των γεγονότων στον απρόσωπο κανόνα δικαίου και διατυπώνει το συμπέρασμα της υπαγωγής (μείζονα σκέψη) που καταλήγει στην ατομική ρύθμιση<sup>82</sup>.

Στην προκειμένη περίπτωση η Διοίκηση, με τα ως ανωτέρω γενικά έγγραφα, δεν ερμήνευσε τον προϋπάρχοντα κανόνα δικαίου, αλλά έθεσε νέο, με δυσμενέστερες συνέπειες για τις γυναίκες

<sup>79</sup>Βλ. Γενικά Έγγραφα Σ40/16/Α23/593/12.06.08, Α23/593/6.7.09

<sup>80</sup>Βλ. Γενικά Έγγραφα Φ80000/25938/1957/3.11.08, Φ11221/11686/1027/1.6.09

<sup>81</sup>Βλ. Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997, σελ. 77

<sup>82</sup>Βλ. ΔιοικΕφΤριπ 203/2002. Ομοίως Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II*, 10η έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σελ. 520

νέες ασφαλισμένες, δικαιούχους της παροχής, οι οποίες είχαν μεν την ηλικία των 55 ετών που προέβλεπε η αρχική διάταξη του άρθρου 10 Ν. 2874/2000, αλλά όχι την ηλικία των 60 ετών που ετέθη με τα ερμηνευτικά έγγραφα της Διοίκησης. Πρόκειται δηλαδή για υφέρπουσα κανονιστική δραστηριότητα της Διοίκησης, η οποία με πρόσχημα την ερμηνεία, αλλοιώνει το κανονιστικό περιεχόμενο του εν λόγω νόμου. Η ενέργεια αυτή είναι παράνομη, ως αντίθετη στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και στις εγγυήσεις του κράτους δικαίου και δεν δεσμεύει τους διοικούμενους<sup>83</sup>.

Ο Ν. 2874/2000 περιέχει αριθμητική αναφορά τόσο ως προς το όριο ηλικίας των δικαιούχων (55 οι γυναίκες και 60 οι άνδρες), όσο και ως προς τον υπολειπόμενο χρόνο ασφάλισης (έως 1.500 ημέρες). Οι αριθμοί αυτοί καθαυτοί δεν είναι δεκτικοί ερμηνείας, δηλαδή δεν χρειάζεται οποιαδήποτε ερμηνεία για την ανεύρεση του νοήματός τους<sup>84</sup>.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η πρακτική που ακολουθείται από τη Διοίκηση είναι αντίθετη, και στη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης και στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών που καθιερώνεται από το Σύνταγμα, καθότι τροποποιείται ο νόμος όχι από το νομοθέτη, αλλά από διοικητικό όργανο, το οποίο, με την έκδοση της εγκυκλίου, θέτει νέο κανόνα δικαίου και δεν περιορίζεται στην ερμηνεία του νόμου. Επειδή όμως οι εγκύκλιοι είναι δεσμευτικές για τα υφιστάμενα όργανα της Διοίκησης, τα οποία καλούνται να εφαρμόσουν το Νόμο, παρατηρείται το φαινόμενο να ανακαλούνται νόμιμες ευμενείς διοικητικές πράξεις, βάσει των εγκυκλίων οδηγιών της Διοίκησης, και οι ασφαλισμένοι να εμπλέκονται σε δικαστικές περιπέτειες, αναλώνοντας άσκοπα χρόνο και χρήμα.

Β) Διαπιστώνεται ότι ο ασφαλισμένος δεν έπρεπε να υπαχθεί στο ΛΑΕΚ, διότι δεν είχε τις απαιτούμενες 3.000 ημέρες ασφάλισης. Σύμφωνα με τα ανωτέρω αναφερόμενα, ενόψει της εξέτασης της αίτησης υπαγωγής στο ΛΑΕΚ, αποστέλλονται τα ασφαλιστικά βιβλιάρια που έχει προσκομίσει ο ασφαλισμένος για καταμέτρηση στην Υπηρεσία Μητρώου. Στα ασφαλιστικά αυτά βιβλιάρια, τα οποία έχουν διάφορες μορφές, όπως καρτέλες με επικολλημένα ένσημα, μηχανογραφημένα ατομικά δελτία εισφορών, ή αναγνωριστικές αποφάσεις, που εκδίδονται κατόπιν υπεύθυνης δήλωσης απώλειας ασφαλιστικών βιβλιαρίων, απεικονίζεται ασφάλιση από μισθωτή εργασία και επομένως με την καταμέτρηση που γίνεται από την Υπηρεσία Μητρώου βεβαιώνεται ο χρόνος ασφάλισης από μισθωτή εργασία.

Είναι όμως σύνηθες φαινόμενο, κατά τη δεύτερη καταμέτρηση που γίνεται προκειμένου να εκδοθεί απόφαση ανακεφαλαίωσης του χρόνου ασφάλισης, βάσει της οποίας εκδίδεται η απόφαση απονομής σύνταξης, να βεβαιώνεται διαφορετικός χρόνος ασφάλισης από αυτόν που είχε βεβαιωθεί ενόψει της έκδοσης απόφασης υπαγωγής στο ΛΑΕΚ και πολλές φορές ο χρόνος που προκύπτει από

---

<sup>83</sup>Βλ. Πετρόγλου Αθ., *Το δικαίωμα της αναγνώρισης του χρόνου απασχόλησης των Ελλήνων υπηκόων και ομογενών στην Τουρκία και στην Αίγυπτο*, Ε.Δ.Κ.Α 1994, σελ.262 επ.

<sup>84</sup>Βλ. Σταμάτη Κώστα, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 370 επ.

τη δεύτερη καταμέτρηση να υπολείπεται των απαιτούμενων για την υπαγωγή στο ΛΑΕΚ, 3.000 ημερών ασφάλισης.

Τούτο συμβαίνει στην περίπτωση που ο ασφαλισμένος έχει ασφαλισθεί, εκτός από μισθωτός, και ως ελεύθερος επαγγελματίας και πολλές φορές ο χρόνος ασφάλισής του από αυτή την απασχόληση συμπίπτει με το χρόνο ασφάλισης από εξαρτημένη εργασία. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα, κατά την ανακεφαλαίωση του χρόνου ασφάλισης, βάσει της οποίας εκδίδεται η απόφαση απονομής σύνταξης, να αφαιρείται ο παράλληλος χρόνος, δηλαδή ο χρόνος ασφάλισης από εξαρτημένη εργασία που συμπίπτει με το χρόνο ασφάλισης από την άσκηση του ελεύθεριου επαγγέλματος, και να υπάρχει απόκλιση μεταξύ των δύο καταμετρήσεων του χρόνου ασφάλισης.

Επίσης, άλλη περίπτωση κατά την οποία παρατηρείται απόκλιση ανάμεσα στις δυο καταμετρήσεις του χρόνου ασφάλισης συντρέχει όταν, μετά την έκδοση της απόφασης υπαγωγής στο ΛΑΕΚ, πραγματοποιείται έλεγχος στα εργασιακά και φορολογικά στοιχεία της επιχείρησης στην οποία απασχολήθηκε ο αιτών και κρίνεται ότι πρέπει να ακυρωθεί χρόνος ασφάλισης του εν λόγω ασφαλισμένου, λόγω πλημμελούς ή εικονικής ασφάλισης.

Τέλος, υπάρχει η περίπτωση να έχει προσμετρηθεί εσφαλμένα στον απαιτούμενο, εκ 3.000 Η.Α, χρόνο ασφάλισης, ο χρόνος της επιδοτούμενης από τον ΟΑΕΔ ανεργίας, ο οποίος όμως λαμβάνεται υπόψη μόνο για τη συμπλήρωση των απαιτούμενων 4.500 Η.Α για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος και όχι για τη συμπλήρωση των απαιτούμενων για την υπαγωγή στο ΛΑΕΚ 3.000 Η.Α<sup>85</sup>. Η ανάκληση όμως της απόφασης για τον ανωτέρω λόγο επιφέρει δυσμενή και άδικα αποτελέσματα για τον διοικούμενο, ο οποίος θεωρεί καλόπιστα ότι θα συνταξιοδοτηθεί με το χρόνο του ΛΑΕΚ και αναμένει τη συμπλήρωσή του. Όταν πλέον ανακαλείται η απόφαση υπαγωγής έχει ήδη απωλέσει πολύτιμο χρόνο, κατά τον οποίο, αν δεν είχε υπαχθεί στο ΛΑΕΚ, θα μπορούσε να εργασθεί και να αποκτήσει τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης από εργασία.

Η διαπίστωση της μη πλήρωσης της προϋπόθεσης των 3.000 ημερών ασφάλισης οδηγεί σε ανάκληση της απόφασης υπαγωγής στο ΛΑΕΚ. Επειδή όμως πρόκειται για παράνομη ευμενή διοικητική πράξη, δεν θα έπρεπε στα πλαίσια του κράτους δικαίου να γίνεται ανάκληση αυτής από τη Διοίκηση χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό. Προς τούτο συνηγορούν οι γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης, της επιείκειας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου, στο βαθμό μάλιστα που δεν υπάρχει ευθύνη του τελευταίου και επιπρόσθετα, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών και κυρίως του προχωρημένου της ηλικίας του, στερείται της δυνατότητας να εξασφαλίσει τις απαιτούμενες ημέρες ασφάλισης, και να αναμείνει εκ νέου τη συμπλήρωση των απαιτούμενων 4.500 ημερών ασφάλισης.

---

<sup>85</sup>Βλ. ΤΔΕ Α' Περ/κού Υποκ/τος Μισθωτών Αθηνών ΕΦΚΑ 50/2020

Γ) Διαπιστώνεται, κατόπιν της εκδόσεως της απόφασης υπαγωγής στο ΛΑΕΚ, ότι ο υπαχθείς στην προαιρετική ασφάλιση είναι συνταξιούχος, γεγονός που καθιστά απαγορευτική την υπαγωγή, σύμφωνα με τις οδηγίες τόσο της Γ.Γ του Υπουργείου Απασχόλησης<sup>86</sup>, όσο και του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ<sup>87</sup>, οπότε μετά τη διαπίστωση αυτή οι αρμόδιες Υπηρεσίες Εσόδων προβαίνουν στην ανάκληση της απόφασης υπαγωγής.

Με τα ανωτέρω έγγραφα έγινε ερμηνευτικά δεκτό ότι οι ασφαλισμένοι που λαμβάνουν σύνταξη λόγω γήρατος, είτε πλήρη είτε μειωμένη, δεν έχουν δικαίωμα υπαγωγής στο ΛΑΕΚ. Το αυτό ισχύει και για τους συνταξιούχους από αλλοδαπό φορέα ασφάλισης, υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για παροχή για την οποία έχουν καταβληθεί εισφορές και όχι για παροχή προνοιακού χαρακτήρα. Η άποψη αυτή υιοθετείται: α) λόγω της σκοπιμότητας της θέσπισης των διατάξεων αυτών, με τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα στους μακροχρόνια ανέργους να συμπληρώσουν κατ' αποκλειστικότητα τις ελάχιστες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης λόγω γήρατος και β) λόγω των υφισταμένων διατάξεων που διέπουν το καθεστώς της χορήγησης δεύτερης σύνταξης στους ήδη συνταξιούχους και με τις οποίες απαιτούνται αυξημένες χρονικές προϋποθέσεις και ειδικότερα την πραγματοποίηση 6.000 ημερών ασφάλισης αντί των 4.500 που ισχύει στους μη συνταξιούχους.

Έχει επίσης γίνει ερμηνευτικά δεκτό ότι η απαγόρευση υπαγωγής καταλαμβάνει όχι μόνο τους ήδη συνταξιούχους, αλλά ακόμα και όσους εκ των υστέρων καταστούν συνταξιούχοι, δηλαδή μετά την έκδοση απόφασης υπαγωγής τους στο ΛΑΕΚ και σχετικά έχουν δοθεί οδηγίες για ακύρωση του χρόνου της προαιρετικής ασφάλισης, ακόμα κι αν έχει παρέλθει ο εύλογος χρόνος προς τούτο<sup>88</sup>.

Οι ερμηνείες αυτές είναι αυθαίρετες, διότι από την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 10 Ν. 2874/00, την αιτιολογική έκθεση αυτού και την Υ.Α Φ21/οικ.1177/2001 δεν προκύπτει ότι προϋπόθεση για την υπαγωγή στο εν λόγω πρόγραμμα είναι η μη χορήγηση οποιασδήποτε συνταξιοδοτικής παροχής<sup>89</sup>.

Επιπρόσθετα, η έκδοση ανακλητικής απόφασης μετά την πάροδο του εύλογου χρόνου προσκρούει στις αρχές της χρηστής διοίκησης και αναλογικότητας, που επιβάλλουν την αντιμετώπιση των ασφαλισμένων με τη μέγιστη δυνατή επιείκεια και την υιοθέτηση της λιγότερο επαχθούς ερμηνείας αντίστοιχα, στο βαθμό μάλιστα που η πλειοψηφία των συνταξιούχων αυτών είναι αλλοδαποί και η σύνταξη που λαμβάνουν από το φορέα ασφάλισης του εξωτερικού είναι πενιχρή και δεν ξεπερνά τα 50 ευρώ κατά προσέγγιση. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, τα ασφαλιστικά όργανα πρέπει να αποφεύγουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους τις δογματικές

<sup>86</sup>Βλ. υπ' αριθμ. Φ80000/30816/2271/27.06.2006 και Φ80000/23925/1968/15.02.2009 έγγραφα Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων

<sup>87</sup>Βλ. υπ' αριθμ. Σ23/1/12.10.2006 έγγραφο Διοίκησης τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ

<sup>88</sup>Βλ. υπ' αριθμ. Δ.ΑΣΦ. 894/1272340/15.9.17 έγγραφο Δ/νσης Ασφάλισης Κεντρικής Υπηρεσίας ΕΦΚΑ

<sup>89</sup>Βλ. ΔιοικΠρΑθ. 16949/2019, 8ο Τμήμα

ερμηνευτικές εκδοχές και να προσαρμόζουν τις διατάξεις προς τις επικρατούσες κοινωνικές συνθήκες<sup>90</sup>. Επίσης, σύμφωνα με την αρχή της τυπικής ασφάλισης, η οποία απορρέει από τη γενική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, μετά την πάροδο ευλόγου χρονικού διαστήματος η ανάκληση ευμενούς διοικητικής πράξης αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης.

Περαιτέρω, με το άρθρο 1 παρ. 1Α6, περ. 5 Ν. 4093/12, στα πλαίσια περιστολής των δημόσιων δαπανών δαπανών για αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, αυστηροποιήθηκαν, από 1/1/2013, οι προϋποθέσεις χορήγησης συνταξιοδοτικής παροχής. Αξιώνεται πλέον για τη συνέχιση της ήδη απονεμηθείσας παροχής, η οποία μπορεί να έχει θεμελιωθεί με τη συμπλήρωση των απαιτούμενων ημερών ασφάλισης κατόπιν υπαγωγής στο ΛΑΕΚ, η μη λήψη άλλης σύνταξης, ανεξαρτήτου ύψους, ώστε να λαμβάνουν σύνταξη οι πραγματικά ανασφάλιστοι. Η σύνταξη όμως αποτελεί, κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (ΠΠΠ) της ΕΣΔΑ, περιουσιακό δικαίωμα και νόμιμη προσδοκία που θεμελιώθηκε στο ισχύον, μέχρι την τροποποίηση με το Ν. 4093/12, δίκαιο<sup>91</sup>. Επομένως, η κατάργηση της παροχής συνιστά επέμβαση στο, σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, περιουσιακό δικαίωμα, για την οποία δεν τηρήθηκε η απαιτούμενη δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος, που υπαγόρευσε τη θέσπιση των νέων διατάξεων, και της απόλαυσης του συγκεκριμένου δικαιώματος. Τούτο διότι δεν πρόκειται για εύλογη επέμβαση στο δικαίωμα με τη μορφή μείωσης ή περικοπής, αλλά για πλήρη κατάργησή του, μετά την πάροδο πολλών ετών κανονικής καταβολής<sup>92</sup>. Επίσης, στις περισσότερες περιπτώσεις που η προϋπάρχουσα σύνταξη έχει απονεμηθεί από αλλοδαπό φορά ασφάλισης, το ποσό αυτής είναι αμελητέο σε σχέση με τη διακοπείσα παροχή σύνταξης και δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις για χορήγηση σύνταξης από τον φορέα ασφάλισης<sup>93</sup>. Επομένως ο ασφαλισμένος, με τη διακοπή της παροχής, που προϋποθέτει την ανάκληση της απόφασης υπαγωγής στο ΛΑΕΚ, επωμίζεται υπερβολικό και δυσανάλογο βάρος, το οποίο, ακόμα και αν ληφθεί υπόψη το ευρύ περιθώριο εκτίμησης του Κράτους στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος<sup>94</sup>. Περαιτέρω, η επέμβαση στην περιουσία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το Νομοθέτη σκοπού γενικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση με αυτόν<sup>95</sup>.

---

<sup>90</sup>Βλ. Στεργίου Α., *Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Ιούλιος-Αύγουστος 2011, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 511 και 512

<sup>91</sup>Βλ. Ε.Δ.Δ.Α Krajnc κατά Σλοβενίας της 31.1.18, Νο 38775, σκ.40 και Belanc Nagy κατά Ουγγαρίας της 13.12.2016, Νο 53080/13, σκ. 82 και 89

<sup>92</sup>Βλ. ΔοικΠρΑθ. 4035/20, 1ο Τμήμα

<sup>93</sup>Βλ. Ε.Δ.Δ.Α P. Plaisier B.V κατά Ολλανδίας της 14.11.17, Νο 46184, σκ.90 και 91, Maria Alfredina Da Silva Carvalho Rico κατά Πορτογαλίας της 1/9/2015, Νο 13341, σκ. 42 και Da Conceicao Mateus κατά Πορτογαλίας, ό.π., σκ.28

<sup>94</sup>Βλ. ΔιοικΕφΛαρ. 244/2016, ΕΔΚΑ 2016, σελ. 700

<sup>95</sup>Βλ. Ε.Δ.Δ.Α James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ 50, ΣτΕ 3410/14, σκ. 8, ΣτΕ Ολομ. 668/12, σκ. 34 και ΣτΕ Ολομ. 421/14

### **3.1.1.2 Ανάκληση αποφάσεων αναγνώρισης χρόνου απασχόλησης ομογενών στην Τουρκία και Αίγυπτο**

#### **3.1.1.2.1 Νομοθετικό πλαίσιο**

Με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.δ 4377/64 κυρώθηκε η ΠΥΣ 165/1963, σύμφωνα με την οποία οι Έλληνες υπήκοοι και οι ομογενείς, οι οποίοι την 1/1/1956 διέμεναν μόνιμα στην Τουρκία και στην Αίγυπτο και εξαναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν οριστικά τη μόνιμη εγκατάστασή τους, δικαιούνταν να ασκήσουν στην Ελλάδα το επάγγελμα που ασκούσαν στις ανωτέρω χώρες και να ασφαλισθούν στους οργανισμούς της κύριας και επικουρικής ασφάλισης της Ελλάδας, ανάλογα με την ειδικότητα απασχόλησής τους. Επίσης, ως υπαγόμενοι στην ασφάλιση των ασφαλιστικών Οργανισμών της Ελλάδας, δικαιούνταν να αναγνωρίσουν, με εξαγορά, το χρόνο προϋπηρεσίας τους στις ως άνω χώρες, με την προϋπόθεση ότι θα υπέβαλαν σχετική αίτηση μέσα σε ενιαύσια ανατρεπτική προθεσμία, η οποία άρχιζε, είτε από τη δημοσίευση της ΠΥΣ για όσους ήδη είχαν εγκατασταθεί στην Ελλάδα ή από την άφιξη στην Ελλάδα για τους μετέπειτα εγκατεστηθέντες.

Στη συνέχεια με το άρθρο 10 Ν. 1469/1984 καταργήθηκε το ανωτέρω ν.δ 4377/1964, μετά όμως από πενταετία από τη δημοσίευση του εν λόγω νόμου, ήτοι από 3/8/1989 και εντεύθεν, η οποία προθεσμία παρατάθηκε επί τριετία, ήτοι έως 3/8/1992, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 39 παρ.2 του Ν. 1902/1990.

Επακολούθησε ο Ν. 2079/1992, στο άρθρο 23 του οποίου ορίστηκε ότι οι διατάξεις του ν.δ 4377/1964 παρατείνονται επ'αόριστον για όλους τους ασφαλιστικούς Οργανισμούς κύριας ασφάλισης. Τέλος, με την παρ. 1 άρθρου 9 του Ν. 2187/1994, προστέθηκε ως προϋπόθεση, για την εν λόγω αναγνώριση του χρόνου προϋπηρεσίας, η μόνιμη και συνεχής κατοικία των δικαιούχων στην Τουρκία και Αίγυπτο, ενώ, σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, η ισχύς των νέων διατάξεων ανατρέχει αναδρομικά στο χρόνο έναρξης ισχύος του Ν. 2079/1992, δηλαδή στις 27/8/1992. Επομένως, αποκλείονταν από την αναγνώριση του εν λόγω χρόνου όσοι είχαν εγκατασταθεί μόνιμα στην Ελλάδα ή σε άλλες χώρες της αλλοδαπής μετά την ανωτέρω ημερομηνία (27/8/1992) και μέχρι την ημερομηνία υποβολής της αίτησής τους για αναγνώριση του χρόνου απασχόλησής τους στις ανωτέρω χώρες<sup>96</sup>.

Οι διατάξεις των ανωτέρω νόμων 2079/1992 και 2187/1994 αποσκοπούν στη δημιουργία κινήτρων για την παραμονή στις χώρες της Τουρκίας και της Αιγύπτου των προσώπων που συγκροτούν τις εκεί ομογενειακές κοινότητες, ώστε να αποφευχθεί η περαιτέρω συρρίκνωση του εγκατεστημένου στις χώρες αυτές ελληνικού στοιχείου και να προστατευθεί ο απόδημος ελληνισμός.

#### **3.1.1.2.2 Διαδικασία έκδοσης αποφάσεων αναγνώρισης χρόνου προϋπηρεσίας**

<sup>96</sup>Βλ. ΣτΕ 2489/2004, 3828/2004, 3482/2005, 129/2007, 3777/2008, 1885/2011, ΔιοικΕφΑθ 4005/2004

Προς εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων, και όσον αφορά στους απασχοληθέντες ομογενείς με εξαρτημένη εργασία, οι οποίοι αποτελούν την πλειονότητα, δόθηκαν εγκύκλιες οδηγίες από τη Διοίκηση του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ<sup>97</sup>, με αναφορά στη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί και στα απαιτούμενα δικαιολογητικά.

Οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν αίτηση στην αρμόδια Προξενική Αρχή, στην οποία δηλώνουν ότι είναι μόνιμοι κάτοικοι Τουρκίας ή Αιγύπτου κατά περίπτωση, και ζητούν την αναγνώριση του χρόνου προϋπηρεσίας τους στις χώρες αυτές, προκειμένου να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα στον κλάδο κύριας σύνταξης. Προς τούτο αρκεί να έχουν αναγνωρίσει 4.500 ημέρες ασφάλισης, ή 6.000, στην περίπτωση που λαμβάνουν σύνταξη από τους ασφαλιστικούς φορείς των ανωτέρω κρατών. Υπάρχει επίσης και η δυνατότητα θεμελίωσης με 10.000 ημέρες, συνήθως από μητέρες ανηλίκων τέκνων.

Η αίτηση πρέπει να συνοδεύεται από πιστοποιητικό της αρμόδιας Προξενικής Αρχής, στο οποίο να βεβαιώνονται τα προσωπικά στοιχεία του αιτούντα, η ιδιότητα του ομογενούς, η συνεχής και μόνιμη εγκατάστασή του στις εν λόγω χώρες, καθώς επίσης το είδος και η διάρκεια της απασχόλησής του.

Στη συνέχεια, κατόπιν ελέγχου της πλήρωσης των νόμιμων προϋποθέσεων από το αρμόδιο Υποκατάστημα ΕΦΚΑ, εκδίδεται απόφαση αναγνώρισης του χρόνου απασχόλησης, με τον οποίο θεμελιώνεται συνταξιοδοτικό δικαίωμα σε κύρια σύνταξη, υπό τον όρο καταβολής του ποσού εξαγοράς, υπολογιζομένου βάσει του τεκμαρτού ημερομισθίου της 6ης ασφαλιστικής κλάσης, σε συνδυασμό με τις αναγνωριζόμενες ημέρες εργασίας. Το ποσό της εξαγοράς καταβάλλεται κατά κανόνα με παρακράτηση από τη σύνταξη που θα απονεμηθεί.

Ακολούθως, αποστέλλεται η εκδοθείσα αναγνωριστική απόφαση, μαζί με όλα τα δικαιολογητικά, στην αρμόδια Υπηρεσία απονομής Συντάξεων, η οποία, εφόσον κρίνει ότι συντρέχουν οι απαιτούμενες χρονικές προϋποθέσεις, σε συνδυασμό με τη συμπλήρωση το προβλεπόμενου ορίου ηλικίας, εκδίδει απόφαση απονομής κύριας σύνταξης, με παρακράτηση του καθορισθέντος ποσού εξαγοράς ανά μήνα. Στη συνέχεια η υπόθεση διαβιβάζεται στην αρμόδια Υπηρεσία πληρωμών συντάξεων κατοίκων εξωτερικού, προκειμένου να υλοποιηθεί η απόφαση συνταξιοδότησης.

### **3.1.1.2.3 Περιπτωσιολογία ανάκλησης αποφάσεων αναγνώρισης χρόνου προϋπηρεσίας σε ομογενείς στην Τουρκία και Αίγυπτο**

Κατά το στάδιο του ελέγχου των νόμιμων προϋποθέσεων για την απονομή της σύνταξης ή ακόμα και ενόψει της καταβολής της σύνταξης, πολλές φορές διαπιστώνεται ότι δεν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις αναγνώρισης του χρόνου απασχόλησης στις ως άνω χώρες και ζητείται από την Υπη-

---

<sup>97</sup>Βλ. Εγκ. τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ 77/1993

ρεσία Εσόδων που εξέδωσε την απόφαση αυτή να την επανελέγξει, θέτοντας τα ζητήματα που χρήζον επανελέγχου, με αποτέλεσμα να ανακαλούνται οι αποφάσεις αυτές, εάν διαπιστωθεί ότι έχουν εκδοθεί παράνομα.

Ο κατεξοχήν λόγος ανάκλησης συντρέχει στην περίπτωση που το ασφαλιστικό όργανο πλανήθηκε περί τα πράγματα, τα οποία το κατά περίπτωση Προξενείο βεβαίωσε στο οικείο πιστοποιητικό του, με συνέπεια να προχωρήσει στην έκδοση αναγνωριστικής απόφασης, ενώ, εάν γνώριζε τα ορθά πραγματικά περιστατικά, θα απέρριπτε τη σχετική αίτηση.

Είναι σύνηθες το φαινόμενο τα αρμόδια Προξενεία να βεβαιώνουν στο οικεία πιστοποιητικά τους στοιχεία ομογένειας, απασχόλησης και κατοικίας, υιοθετώντας, χωρίς περαιτέρω έλεγχο, όσα ισχυρίζεται ο ενδιαφερόμενος σε υπεύθυνη δήλωση που καλείται να υπογράψει. Ως εκ τούτου, όταν, στα πλαίσια του επανελέγχου από το ασφαλιστικό όργανο προς διακρίβωση των νόμιμων προϋποθέσεων, ζητηθούν συμπληρωματικά στοιχεία, διαπιστώνεται ότι υπάρχει μεγάλη απόκλιση σε σχέση με αυτά που έχουν βεβαιωθεί αρχικά με το πιστοποιητικό του Προξενείου.

Η πλάνη περί τα πράγματα αποτελεί λόγο ακυρώσεως της διοικητικής πράξης και, εν προκειμένω, της απόφασης αναγνώρισης του χρόνου προϋπηρεσίας και υφίσταται συνήθως στις ακόλουθες περιπτώσεις:

A) Δεν βεβαιώνεται στο πιστοποιητικό του Προξενείου η ιδιότητα του συνταξιούχου στις εν λόγω χώρες, με αποτέλεσμα να εκδίδεται απόφαση αναγνώρισης 4.500 ημερών ασφάλισης, αντί των ορθών 6.000 που απαιτούνται για τους διπλοσυνταξιούχους, σύμφωνα με το άρθρο 42 παρ. 5 Ν. 3996/2011. Σε πολλές περιπτώσεις ο χρόνος απασχόλησης δεν επαρκεί για την αναγνώριση των απαιτούμενων 6.000 ημερών ασφάλισης, με αποτέλεσμα να ανακαλείται η αρχική απόφαση αναγνώρισης, αφού δεν θεμελιώνεται με τις αναγνωρισθείσες 4.500 ημέρες συνταξιοδοτικό δικαίωμα.

B) Εκ των υστέρων και στα πλαίσια της διαδικασίας καταβολής της απονεμηθείσας σύνταξης, πολλές φορές διαπιστώνεται ότι ο συνταξιούχος μένει μόνιμα στην ημεδαπή και μετά την ημερομηνία ισχύος Ν. 2079/92, ήτοι την 27/8/1992, και συνεπώς δεν συντρέχει η νόμιμη προϋπόθεση της μόνιμης και συνεχούς κατοικίας του ομογενή στην Τουρκία ή στην Αίγυπτο, από την ανωτέρω ημερομηνία και μέχρι την κατάθεση της αιτήσεώς του για την εν λόγω αναγνώριση. Η προϋπόθεση αυτή πρέπει να συντρέχει γιατί μόνο έτσι πληρούται ο δικαιολογητικός λόγος και σκοπός των διατάξεων που είναι η διαφύλαξη του ελληνισμού και η προστασία των ομογενών στις συγκεκριμένες χώρες, γεγονός που προϋποθέτει τη μόνιμη κατοικία τους σε αυτές.

Γ) Διαπιστώνεται ότι έχει βεβαιωθεί η ιδιότητα του ομογενούς, χωρίς να υπάρχουν στοιχεία ομογένειας. Σύμφωνα με τις οδηγίες που έχουν δοθεί από τη Διοίκηση του τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ<sup>98</sup>, η ιδιότητα του ομογενούς πρέπει να κρίνεται με βάση αντικειμενικά στοιχεία, όπως η εθνική καταγωγή, η

---

<sup>98</sup>Βλ. υπ' αριθμ. Α31/271/2/3.6.2014 έγγραφο Διοίκησης τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ



γλώσσα, η θρησκεία και γενικότερα όλα τα στοιχεία που αποδεικνύουν την εθνική συνείδηση. Υπάρχουν όμως περιπτώσεις που συντρέχει μεν το στοιχείο της ελληνικής καταγωγής από την πατρική ή μητρική πλευρά ή και από τις δυο πλευρές, πλην όμως διαπιστώνεται ότι δεν συντρέχουν τα υπόλοιπα στοιχεία ομογένειας, ιδιαίτερα από τα άτομα δεύτερης και τρίτης γενεάς, οπότε τίθεται το ζήτημα εάν τα άτομα αυτά, τα οποία δεν έχουν γνώση της ελληνικής γλώσσας και των ελληνικών παραδόσεων, ή μπορεί να έχουν ασπασθεί άλλη θρησκεία ή δόγμα, είναι δυνατόν να θεωρηθούν ως ομογενείς. Στην περίπτωση αυτή τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα προβαίνουν σε ανάκληση των εκδοθεισών αναγνωριστικών αποφάσεων χρόνου προϋπηρεσίας, λαμβάνοντας υπόψη τις οδηγίες που έχουν δοθεί από τη Διοίκηση του τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ προς ακύρωση των αποφάσεων αυτών όταν δεν συντρέχουν όλα τα ανωτέρω στοιχεία ομογένειας.

Δ) Πολλές φορές διαπιστώνεται ότι ο ενδιαφερόμενος έχει απασχοληθεί με άλλη ειδικότητα από αυτήν που βεβαιώνει το Προξενείο και ειδικότερα ότι δεν ήταν μισθωτός, όπως αρχικά είχε βεβαιωθεί, αλλά ελεύθερος επαγγελματίας. Στην περίπτωση αυτή αρμοδιότητα προς έκδοση της απόφασης αναγνώρισης προϋπηρεσίας έχει ο οικείος ασφαλιστικός Οργανισμός, ή, μετά τη δημιουργία του ΕΦΚΑ, η αρμόδια Δ/νση που ασφαρίζει τους ελεύθερους επαγγελματίες, οπότε, το ασφαλιστικό όργανο των μισθωτών αναρμόδια έχει προβεί στην έκδοση της αναγνωριστικής απόφασης και συνακόλουθα, όταν διαπιστώσει το γεγονός αυτό, προβαίνει στην ανάκληση της απόφασης και διαβιβάζει την υπόθεση στην αρμόδια Υπηρεσία<sup>99</sup>.

Η ανάκληση των αποφάσεων σε όλες τις ως άνω περιπτώσεις μπορεί να γίνει εντός ευλόγου χρόνου, ήτοι εντός πενταετίας από την έκδοσή τους<sup>100</sup>. Υποστηρίζεται όμως η άποψη από τον ασφαλιστικό φορέα ότι, παρά την παρέλευση του ευλόγου χρόνου, είναι νόμιμη η ανάκληση των αποφάσεων για λόγους έλλειψης καλής πίστης εκ μέρους των διοικουμένων, καθότι αν και γνώριζαν ότι δεν πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις, όπως της απασχόλησης, της μόνιμης κατοικίας και της ομογένειας κατά περίπτωση, εντούτοις ισχυρίστηκαν ότι τις έχουν.

Ειδικότερα οι ομογενείς ή οι κατ' επίφαση ομογενείς, προκειμένου να τύχουν συνταξιοδοτικών παροχών, πολλές φορές ισχυρίζονται αναληθώς ότι έχουν απασχοληθεί στις χώρες αυτές, ή ότι έχουν απασχοληθεί για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από το πραγματικό, οπότε στις περιπτώσεις αυτές αποκρύπτουν με πρόθεση τα πραγματικά γεγονότα, προκειμένου να επωφεληθούν από την παροχή σύνταξης.

---

<sup>99</sup>Βλ. Α'Περ/κό Υποκ/μα Αθηνών τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ ΕΣ/5563/2011

<sup>100</sup>Βλ. ΣτΕ 994/1998, 3113/1984

## **3.2 Ασφάλιση στη μερική απασχόληση**

### **3.2.1 Γενικά**

Η μερική απασχόληση αποτελεί μια ευέλικτη μορφή εργασίας, η οποία τη σημερινή εποχή είναι ευρέως διαδεδομένη, ιδίως ως απότοκος της πρόσφατης οικονομικής κρίσης. Οι επιχειρήσεις, προκειμένου να ανταπεξέλθουν στις δυσκολίες που προέκυψαν λόγω της μείωσης των κερδών τους, άρχισαν να εφαρμόζουν αυτό το είδος απασχόλησης, με το οποίο προέβαιναν σε μείωση του προσωπικού τους και με τον τρόπο αυτό εξασφάλιζαν περισσότερα κέρδη. Η μορφή αυτή εργασίας, προϋπήρχε της οικονομικής κρίσεως, και εφαρμοζόταν ιδίως σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν σε συγκεκριμένες ημέρες της εβδομάδας, όπως λ.χ στην εστίαση και στο θέαμα και ακρόαμα, αλλά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης επεκτάθηκε και σε άλλους χώρους.

Η μειωμένη απασχόληση προϋποθέτει την ύπαρξη σύμβασης εξηρημένης εργασίας μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου, του οποίου οι ώρες απασχόλησης είναι μειωμένες σε σχέση με αυτές του εργαζομένου με πλήρη απασχόληση, είτε σε ημερήσια, είτε σε εβδομαδιαία, είτε σε μηνιαία, είτε τέλος σε ετήσια βάση, και αντίστοιχα στην ίδια βάση είναι μειωμένες και οι αποδοχές του.

### **3.2.2 Νομοθετικό πλαίσιο**

Σύμφωνα με την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων (άρθρο 361 ΑΚ) ήταν ανέκαθεν δυνατή η εφαρμογή της μερικής απασχόλησης, αλλά μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 80, δεν συνηθιζόταν στην εργασιακή πρακτική. Για πρώτη φορά ρυθμίζεται ο τρόπος λειτουργίας της με τη θέσπιση του Ν.1892/1990 για “τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις” (άρθρο 38 παρ.1) και συμπληρώθηκε με το Ν.2639/1998 για “τη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και άλλες διατάξεις” (άρθρο 2) και το Ν. 2874/2000 για την “προώθηση της απασχόλησης και άλλες διατάξεις” (άρθρο 7).

Ο χρόνος της μερικής απασχόλησης είναι ασφαλιστέος και ενέχει υποχρέωση καταβολής εισφορών από τον εργοδότη και το μισθωτό, το ύψος των οποίων περιορίζεται μόνο στο ποσό της μειωμένης αμοιβής, όπως προκύπτει από το άρθρο 2 παρ. 1 Α.Ν. 1846/51, σε συνδυασμό με το άρθρο 2 παρ.1 Ν.4476/65.

Οι απαραίτητες προϋποθέσεις εφαρμογής της μερικής απασχόλησης, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, είναι οι εξής:

Α) Για την κατάρτιση σύμβασης μερικής απασχόλησης απαιτείται έγγραφος τύπος, ο οποίος είναι συστατικός και η μη τήρησή του συνεπάγεται ακυρότητα της σύμβασης για τη μερική απασχόληση, λαμβανομένης υπόψη αυτεπάγγελτα<sup>101</sup>.

Η συμφωνηθείσα απασχόληση μπορεί να αφορά σε πλήρες ωράριο, αλλά λιγότερες ημέρες κάθε εβδομάδα, είτε σε μειωμένο ωράριο για όλες τις ημέρες της εβδομάδας ή λιγότερες. Μπορεί επίσης να έχει διαφορετική χρονική αναφορά, όπως σε εβδομάδα, 15ήμερο ή μήνα, αλλά σε κάθε

---

<sup>101</sup>Βλ. ΑΠ 969/2011, 917/2006

περίπτωση συμφωνείται μειωμένη αμοιβή. Τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι τα ελάχιστα, προβλεπόμενα από τις διατάξεις, όρια αποδοχών αντιστοιχούν σε εργασία που παρέχεται εντός των νομίμων χρονικών ορίων, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά<sup>102</sup>.

Το ύψος της αμοιβής εξαρτάται από τη χρονική διάρκεια της ημερήσιας απασχόλησης και καθορίζεται με βάση το ωρομίσθιο. Για να καθορισθεί το ωρομίσθιο γίνεται κατ' αρχήν διάκριση στο εάν ο μισθωτός αμείβεται με μηνιαίο μισθό ή με ημερομίσθιο.

α) εάν αμείβεται με μηνιαίο μισθό, το ωρομίσθιο προκύπτει από τη διαίρεση του μισθού προς το 25, ώστε να βρεθεί πρώτα το ημερομίσθιο, το οποίο πολλαπλασιάζεται με το 6, που αντιστοιχεί στις εργάσιμες ημέρες (μαζί με το Σάββατο) και στη συνέχεια διαιρείται με το 40, που αντιστοιχεί στις ώρες εβδομαδιαίας εργασίας των μισθωτών.

β) εάν αμείβεται με ημερομίσθιο, το ωρομίσθιο προκύπτει από τη διαίρεση 6 ημερομισθίων προς το 40.

Η σύμβαση μερικής απασχόλησης πρέπει να είναι έγγραφη, διαφορετικά θεωρείται ότι ο μισθωτός εργάζεται με πλήρη απασχόληση<sup>103</sup>.

Β) Αναγγελία της σύμβασης στην αρμόδια Επιθεώρηση Εργασίας εντός 15 ημερών από τη σύναψή της. Σε διαφορετική περίπτωση τεκμαίρεται σε βάρος του εργοδότη ότι η σχετική σύμβαση εργασίας καλύπτει σχέση εργασίας με πλήρη απασχόληση.

Το τεκμήριο υπέρ της εργασίας με πλήρη απασχόληση λόγω της μη τήρησης των ως άνω υποχρεώσεων είναι μαχητό, εφόσον δεν ορίζεται το αντίθετο στο νόμο, με συνέπεια να μετατοπίζεται στον εργοδότη το βάρος απόδειξης περί υπάρξεως σχέσης εργασίας μερικής απασχόλησης και επομένως ανατρέπεται, εάν αποδειχθεί ότι η σύμβαση αφορά πράγματι σε μερική και όχι σε πλήρη απασχόληση<sup>104</sup>.

Εντούτοις, έχει κριθεί ότι τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα δεν μπορούν να επιβάλλουν εισφορές για πλήρη απασχόληση εκ μόνου του λόγου ότι δεν έχουν τηρηθεί οι ως άνω προϋποθέσεις. Ειδικότερα, επιβάλλονται εισφορές μόνο στην περίπτωση που προϋπήρχε σύμβαση σύμβασης πλήρους απασχόλησης, η οποία στη συνέχεια μετατράπηκε σε σύμβαση μερικής απασχόλησης, χωρίς την τήρηση του έγγραφου τύπου και της προσήκουσας αναγγελίας αυτής στην Επιθεώρηση Εργασίας. Επομένως, αν η σύμβαση μερικής απασχόλησης είχε εξαρχής συναφθεί, έστω και προφορικά, ή κατόπιν λύσεως συμβάσεως πλήρους απασχόλησης, δεν μπορούν να επιβληθούν εισφορές πλήρους απασχόλησης<sup>105</sup>.

### **3.2.3 Ζητήματα που έχουν ανακύψει ως προς τον ορθό υπολογισμό των ημερών ασφάλισης**

<sup>102</sup>Βλ. ΑΠ 1770/2002, 1097/2003, 1676/2007, ΕφΑθ 6831/98, 7607/2000

<sup>103</sup>Βλ. Λαναράς Κ., *Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική*, Αθήνα, 2009, σελ. 291-295

<sup>104</sup>Βλ. ΑΠ 1097/2003, 1340/2005, 969/11, ΣτΕ 3356/2010, 1893/2011, 2259/2012, Τμήμα Α', ΕΔΚΑ 2012,947

<sup>105</sup>Βλ. ΣτΕ 152/2013, 3/2013, 3896/2014, 2558/2013, 684/2013, 33/2016

Ο αριθμός των ημερών εργασίας που αναγνωρίζονται στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ είναι ανάλογος με τον τρόπο αμοιβής (μισθός ή ημερομίσθιο), τις ώρες εργασίας (πλήρες ή μειωμένο ωράριο), τις ημέρες εργασίας (όλο το μήνα ή ορισμένες μόνο ημέρες) και εξαρτάται από το εάν το προσωπικό της επιχείρησης εργάζεται με το σύστημα της πενθήμερης ανά εβδομάδα εργασίας. Ο υπολογισμός βασίζεται αφενός μεν στις σχετικές, ως ανωτέρω, διατάξεις Ν.1846/51, αφετέρου δε στο άρθρο 18 του Κανονισμού Ασφαλείας τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, από τη Διοίκηση του οποίου έχουν δοθεί σχετικές εγκύκλιες οδηγίες<sup>106</sup>, ως ακολούθως:

Α. Μισθωτοί που απασχολούνται με μηνιαίο μισθό και πλήρες ωράριο εργασίας, ορισμένες ημέρες το μήνα.

α) Εάν η επιχείρηση λειτουργεί όλες τις ημέρες της εβδομάδας, δηλαδή Δευτέρα έως Σάββατο, θα αναγνωρισθούν στον μερικώς απασχολούμενο όσες ημέρες πραγματικά εργάζεται.

β) Εάν η επιχείρηση λειτουργεί με το σύστημα της πενθήμερης εργασίας, δηλαδή Δευτέρα έως Παρασκευή, και ο μισθωτός πραγματοποιεί 2 ημερομίσθια την εβδομάδα, θα του αναγνωρισθούν όσες ημέρες πραγματικά εργάζεται. Αν όμως πραγματοποιεί 3 ημερομίσθια και άνω, τότε για κάθε εβδομάδα εργασίας θα του αναγνωρισθεί 1 επιπλέον ημερομίσθιο.

Β. Μισθωτοί που απασχολούνται με μηνιαίο μισθό και μειωμένο ωράριο εργασίας, ορισμένες ημέρες το μήνα.

α) Αν ο μισθωτός απασχολείται όλες τις εργάσιμες ημέρες του μήνα, αλλά με μειωμένο ωράριο εργασίας, τότε γίνεται σύγκριση του ημερησίου μισθού με το ποσό του τεκμαρτού ημερομισθίου (Τ.Η) της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης, το οποίο σήμερα ανέρχεται σε 11,06 €<sup>107</sup>, οπότε:

αα) Αν ο ημερήσιος μισθός είναι ίσος ή μεγαλύτερος από το ποσό του Τ.Η της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης, τότε αναγνωρίζονται στο μισθωτό 25 ημέρες ασφάλισης μηνιαία, εάν η επιχείρηση λειτουργεί όλες τις ημέρες του μήνα, δηλαδή από Δευτέρα έως Σάββατο, και 21 ή 22 ημέρες μηνιαία, εάν η επιχείρηση λειτουργεί πέντε ημέρες εβδομαδιαία, δηλαδή για όσες ημέρες εργάζεται πραγματικά.

Αν αμείβεται με ημερομίσθιο, ασφαλιζεται για όσες ημέρες είναι η πραγματική απασχόλησή του.

ββ) Αν ο ημερήσιος μισθός είναι μικρότερος από το Τ.Η της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης (11,06 €) και πάνω από την 1η ειδική ασφαλιστική κλάση (8,03 €), τότε αναγνωρίζονται στο μισθωτό μηνιαία τόσες ημέρες ασφάλισης, όσες προκύπτουν από τη διαίρεση του μηνιαίου μισθού με το ποσό του Τ.Η της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης. Το αυτό ισχύει και στην περίπτωση που αμείβεται με ημερομίσθιο.

<sup>106</sup>Βλ. Εγκ. τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ 44/1975, 114/1981, 136/1983, 95/1992

<sup>107</sup>Βλ. ΔΕΝ 2018, τ. 1736, σελ. 878

Αν η επιχείρηση εφαρμόζει πενθήμερη εργασία, τότε δεν μπορεί να του αναγνωρισθούν περισσότερες από 21 ή 22 ημέρες μηνιαία.

β) Αν ο μισθωτός απασχολείται μόνο ορισμένες ημέρες της εβδομάδας, με μειωμένο ωράριο εργασίας, τότε γίνεται και πάλι σύγκριση του ημερησίου μισθού με το ποσό του τεκμαρτού ημερομισθίου (Τ.Η) της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης<sup>108</sup>, οπότε:

αα) Αν ο ημερήσιος μισθός είναι ίσος ή μεγαλύτερος από το ποσό του Τ.Η της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης, τότε αναγνωρίζονται στο μισθωτό, τόσες ημέρες όσες πραγματικά εργάστηκε.

ββ) Αν ο ημερήσιος μισθός είναι μικρότερος από το ποσό του Τ.Η της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης, τότε αναγνωρίζονται στο μισθωτό μηνιαία τόσες ημέρες ασφάλισης, όσες προκύπτουν από τη διαίρεση του μηνιαίου μισθού με το ποσό του Τ.Η της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης.

γ) Αν ο μισθωτός αμείβεται με ημερήσιο μισθό ίσο ή μικρότερο της 1ης ειδικής ασφαλιστικής κλάσης, όπως εκάστοτε ισχύει (8,03 € σήμερα), αναγνωρίζονται όλες οι ημέρες που πραγματοποίησε κάθε μισθολογική περίοδο, καταβάλλοντας τις εισφορές που αναλογούν στο Τ.Η της 1ης ειδικής ασφαλιστικής κλάσης.

Αν ο μισθωτός απασχολείται για 3 τουλάχιστον ημέρες την εβδομάδα αναγνωρίζεται στην ασφάλιση μια (1) επιπλέον ημέρα την εβδομάδα, και οι ασφαλιστέες αποδοχές της επιπλέον ημέρας ανέρχονται σε 8,03 €.

δ) Στην περίπτωση που ο μισθωτός απασχολείται με μειωμένο ωράριο για 4 ημέρες την εβδομάδα και οι συνολικές ώρες απασχόλησης εβδομαδιαία ανέρχονται από 16 έως 20, τότε αναγνωρίζει στην ασφάλιση δεκαέξι (16) ημέρες μηνιαία.

Σε πολλές όμως περιπτώσεις διαπιστώνεται από τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα, κατά τον έλεγχο των επιχειρήσεων, ότι ασφαλίζονται εργαζόμενοι που απασχολούνται με μειωμένο ωράριο εργασίας, από επιχειρήσεις που εφαρμόζουν πενθήμερη εργασία, για 25 ημέρες ασφάλισης μηνιαία, οπότε, σύμφωνα με τα ανωτέρω, προβαίνουν σε μείωση των ημερών, με έκδοση σχετικής απόφασης μετατροπής ασφάλισης, ώστε να ασφαλίζονται οι εργαζόμενοι για όσες ημέρες πραγματικά εργάστηκαν. Εξάλλου, η απόδοση ίσων ημερών ασφάλισης στους εργαζομένους, ανεξάρτητα από το εάν απασχολούνται με πλήρες ή μειωμένο ωράριο, και συνακόλουθα η θεμελίωση από αυτούς ιδίων δικαιωμάτων στις παροχές ασθενοείας και συντάξεως με διαφορετικές προϋποθέσεις, αποτελεί έρεισμα για επέκταση του φαινομένου της υποαπασχόλησης και της εισφοροδιαφυγής. μέσω της απόδοσης μειωμένων αποδοχών και εισφορών.

Ο ανωτέρω υπολογισμός των ημερών ασφάλισης για όσους εργάζονται όλες της ημέρες της εβδομάδας, με ημερήσιο ωράριο ίσο ή μεγαλύτερο του μισού του νόμιμου ωραρίου πλήρους

---

<sup>108</sup>Βλ. ΔΕΝ 2018, σελ. 799

απασχόλησης και αμείβονται με μισθό ίσο ή μεγαλύτερο του Τ.Η της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης, έχει δεχθεί σφοδρή κριτική, ως μη έχων νόμιμο έρεισμα. Σχετικά, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι οι εργαζόμενοι αυτής της κατηγορίας πρέπει να αντιμετωπίζονται ως εργαζόμενοι με πλήρη απασχόληση, αν και δεν εργάζονται 8 ώρες ημερησίως, και να ασφαλιζονται με 25 ημέρες μηνιαία, εάν αμείβονται με μισθό και πέραν των 25 ημερών μηνιαία, εάν αμείβονται με ημερομίσθιο.

Τους ισχυρισμούς αυτούς έχουν υιοθετήσει αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων<sup>109</sup>, οι οποίες έχουν δεχθεί ότι οι απασχολούμενοι καθημερινά από Δευτέρα έως Παρασκευή, τουλάχιστον για 4 ώρες ημερησίως, πρέπει να ασφαλιζονται για 25 ημέρες μηνιαία, όπως δηλαδή και οι πλήρως απασχολούμενοι.

Επιπρόσθετα, οι εργαζόμενοι με μερική απασχόληση δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τρόπο λιγότερο ευνοϊκό απ' ό,τι οι συγκρίσιμοι εργαζόμενοι με πλήρη απασχόληση, για το λόγο και μόνο ότι εργάζονται με μειωμένη απασχόληση, εκτός εάν η διαφορά μεταχείρισης δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους<sup>110</sup>.

Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι αντίκειται στο άρθρο 4 της Οδηγίας 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19/12/1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης, η κανονιστική ρύθμιση κράτους-μέλους που απαιτεί αναλογικώς μεγαλύτερο χρόνο ασφάλισης από τους εργαζόμενους με μερική απασχόληση, σε σύγκριση με τους εργαζόμενους με πλήρη απασχόληση. Τούτο διότι οι εργαζόμενοι με μερική απασχόληση στη συντριπτική τους πλειοψηφία είναι γυναίκες, οι οποίες θεμελιώνουν δικαίωμα για ανταποδοτική σύνταξη γήρατος με περισσότερο σε διάρκεια χρόνο ασφάλισης, το δε ποσό της σύνταξης που τους απονέμεται είναι μειωμένο κατά ποσοστό που αναλογεί στο μειωμένο ωράριό τους<sup>111</sup>.

### **3.2.4 Ζητήματα που έχουν ανακύψει ως προς τον υπολογισμό των ημερών ασφάλισης των μερικώς απασχολούμενων, ανάλογα με την επαγγελματική τους κατηγορία**

Λόγω της ύπαρξης πληθώρας νόμων, βάσει των οποίων καθορίζονται οι πραγματοποιηθείσες ημέρες ασφάλισης των εργαζομένων με μερική απασχόληση ανάλογα με το είδος της επαγγελματικής τους δραστηριότητας, δημιουργούνται κοινωνικές ανισότητες, γεγονός που καθιστά επιτακτική την ανάγκη της ενιαίας αντιμετώπισης όλων των επαγγελματικών κλάδων.

#### **3.2.4.1 Καθαρίστριες**

<sup>109</sup> Βλ. ΣτΕ 2331/2003, ΔιοικΕφΑθ 2247/2009, ΔιοικΠρΧαλ. 223/2012

<sup>110</sup> Βλ. ρήτρα 4 της συμφωνίας πλαισίου για την εργασία με μερική απασχόληση της 6/6/1997, μεταξύ των CES, UNICE και CEEP, με τον τίτλο "Αρχή της μη διάκρισης", ενσωματωθείσας στην Οδηγία 1997/81/ΕΚ (ΕΕ L 14/20.1.98 του Συμβουλίου της Ε.Ε.

<sup>111</sup> Βλ. ΔΕΕ Isabel Elbal Moreno κατά Ισπανίας, της 22/11/2012, C-385/11, σκ. 30, 31

Για τις καθαρίστριες επαγγελματικών χώρων με μειωμένο ωράριο ισχύει ο ανωτέρω υπολογισμός για την εξεύρεση των αναλογουσών ημερών ασφάλισης, δηλαδή ασφαλιζονται για 25 ημέρες μηνιαία, μόνο όταν εργάζονται σε επιχειρήσεις έξι (6) ημέρες την εβδομάδα, με ημερήσιο μισθό ίσο ή μεγαλύτερο του Τ.Η της 1ης ασφαλιστικής κλάσης, ενώ εάν εργάζονται πενθήμερο, ασφαλιζονται για όσες ημέρες πραγματικά εργάστηκαν.

Αν απασχολούνται μόνο ορισμένες ημέρες της εβδομάδας, τότε θα ασφαλισθούν ως εξής: α) αν ο ημερήσιος μισθός τους είναι ίσος ή μεγαλύτερος του Τ.Η της 1ης ασφαλιστικής κλάσης για όσες ημέρες πραγματικά εργάστηκαν, και όχι πάνω από 21 με 22 και β) αν ο ημερήσιος μισθός τους είναι μικρότερος του Τ.Η της 1ης ασφαλιστικής κλάσης, για όσες ημέρες προκύπτουν από τη διαίρεση του μηνιαίου μισθού με το Τ.Η της 1ης ασφαλιστικής κλάσης (ακόμα και πάνω από 22). Υπάρχει δηλαδή περίπτωση καθαρίστριες που αμείβονται με χαμηλότερο μισθό (περ. β), να ασφαλιζονται για περισσότερες ημέρες ασφάλισης από άλλες που αμείβονται με μεγαλύτερο μισθό (περ. α).

Επίσης, σε περίπτωση που οι καθαρίστριες απασχολούνται σε νοσοκομεία ή σε δημόσια εκπαιδευτικά Ιδρύματα τουλάχιστον έξι (6) ώρες ημερησίως σε πενθήμερη απασχόληση ή τριάντα (30) ώρες την εβδομάδα, τότε θεωρείται ότι απασχολούνται με πλήρη απασχόληση και ασφαλιζονται για 25 ημέρες μηνιαία και επιπρόσθετα ασφαλιζονται σύμφωνα με τον ΚΒΑΕ<sup>112</sup>.

Ο ανωτέρω υπολογισμός των ημερών ασφάλισης είναι πλεονεκτικός για τις καθαρίστριες, οι οποίες με 30 ώρες απασχόλησης εβδομαδιαία θεωρούνται ως πλήρως απασχολούμενες, σε αντίθεση με εργαζόμενες της ίδιας επαγγελματικής κατηγορίας, που μπορεί να εργάζονται 20 – 25 ημέρες την εβδομάδα, δηλαδή κατά τι λιγότερο, και να ασφαλιζονται στην καλύτερη περίπτωση κατά 3 ημέρες λιγότερο το μήνα.

#### **3.2.4.2 Απασχολούμενοι και ασφαλιζόμενοι με τη διαδικασία έκδοσης και εξαργύρωσης εργοσήμου**

Με το Ν. 3863/2010, όπως αυτός συμπληρώθηκε με τους Ν. 4144/2013 και Ν. 4225/2014, εισήχθη ο θεσμός του εργοσήμου, με το οποίο επήλθε σημαντική αλλαγή στον τρόπο αμοιβής και ασφάλισης των εργαζομένων σε μη σταθερό εργοδότη και ειδικότερα, σε πρώτη φάση των κατ'οίκον εργαζομένων και μεταγενέστερα άλλων κατηγοριών εργαζομένων, στους οποίους επεκτάθηκε σταδιακά ο θεσμός αυτός.

Ενδεικτικά υπάγονται στο θεσμό αυτό οι κατ'οίκον υπηρεσίες βοηθητικής φροντίδας, οι υπηρεσίες κηπουρικής, φύλαξης παιδιών και φροντίδας ηλικιωμένων, παράδοσης ιδιαιτέρων μαθημάτων, αισθητικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες καθαρισμού και κηπουρικής κοινοχρήστων χώρων πολυκατοικιών. Επίσης υπάγονται στην κατηγορία αυτή οι διανομείς φυλλαδίων, οι απασχολούμενοι στην προώθηση προϊόντων σε ειδικούς χώρους, οι απασχολούμενοι σε επαγγελματικούς και ερασιτεχνικούς

<sup>112</sup>Βλ. Εγκ. τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ 182/1985

αθλητικούς αγώνες ΠΑΕ και ΚΑΕ, οι κομπάρσοι και πρόσφατα οι d.j και μουσικοί που απασχολούνται σε ιδιωτικές εκδηλώσεις, χωρίς να ανήκουν σε προσωπικό επιχείρησης<sup>113</sup>.

Η πλειοψηφία των εργαζομένων της κατηγορίας αυτής απασχολούνται με μερική απασχόληση σε μη σταθερό εργοδότη. Υπάρχει βεβαίως και η κατηγορία των απασχολούμενων με πλήρη απασχόληση σε συγκεκριμένο εργοδότη, ιδίως σε περιπτώσεις διαμονής του εργαζόμενου στην οικία όπου προσφέρει τις υπηρεσίες του, ιδίως για φροντίδα ηλικιωμένων ατόμων (οικόσιτο προσωπικό).

Για τους εργαζόμενους της κατηγορίας αυτής δεν τηρούνται οι διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας όσον αφορά στην τήρηση των εργασιακών στοιχείων, όπως πρόσληψη, αναγγελία στον ΟΑΕΔ, σύμβαση μερικής απασχόλησης, Καταστάσεις Επιθεώρησης Εργασίας, καταγγελία σύμβασης και οικειοθελή αποχώρηση. Αντίθετα, ο εργοδότης προβαίνει σε έκδοση του εργοσήμου σε συμβεβλημένους φορείς υπηρεσιών πληρωμής, που έχουν ακολουθήσει τις απαιτούμενες προδιαγραφές, μέσω διασύνδεσής τους με τη βάση δεδομένων ΑΜΚΑ που τηρείται στην ΗΔΙΚΑ ΑΕ, όπως Τράπεζες και ΕΛ.ΤΑ.

Στο εργόσημο, που έχει συγκεκριμένη ημερομηνία λήξης, αναγράφονται τα προσωπικά στοιχεία εργοδότη και εργαζόμενου, η ονομαστική του αξία, το ποσό της αμοιβής, το ποσό των εισφορών υπέρ του ασφαλιστικού φορέα, καθώς επίσης και το είδος της παρεχόμενης εργασίας, εκδίδεται δε σε δυο (2) αντίτυπα, ένα για τον εργοδότη και ένα για τον εργαζόμενο.

Κατά την εξαργύρωση του εργοσήμου παρακρατείται ποσοστό 25% επί της αναγραφόμενης αξίας, ποσό το οποίο αντιστοιχεί στις ασφαλιστικές εισφορές, οι οποίες αποδίδονται άμεσα στον ασφαλιστικό φορέα και το υπόλοιπο ποσό αποτελεί τις καθαρές αποδοχές που εισπράττει ο εργαζόμενος.

Ανάλογα με το ποσό των εισφορών που παρακρατούνται και αποδίδονται στον ασφαλιστικό φορέα, υπολογίζονται και οι αναλογούσες ημέρες ασφάλισης. Μετά τη θέσπιση του Ν. 4144/13, οι ημέρες ασφάλισης αντιστοιχούν στο ηλικίο που προκύπτει από τη διαίρεση του ποσού των ασφαλιστικών εισφορών που παρακρατήθηκαν προς το ποσό των εισφορών που αντιστοιχεί στο ημερομίσθιο του ανειδίκευτου εργάτη της 31.12.2011, ήτοι 33,57 €. Πρακτικά, και σύμφωνα με τις οδηγίες της υπ' αριθμ. 43/2013 εγκυκλίου της Διοίκησης τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, διαιρείται το ποσό των εισφορών προς το 11,63 (33,57 X το ποσοστό ασφάλισης 34,65% = 11,63) και από το ηλικίο, κατόπιν στρογγυλοποίησης, προκύπτουν οι ημέρες ασφάλισης. Επομένως, οι ημέρες ασφάλισης καθορίζονται με βάση τις αποδοχές που εισέπραξε ο εργαζόμενος και κατ'επέκτασιν τις αναλογούσες εισφορές και όχι με βάση τις ημέρες που απασχολήθηκε.

---

<sup>113</sup>Βλ. Εγκ. τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, νυν ΕΦΚΑ 43/2013, 27/2015, 49/2018, 10/2019, 48/2019, [www.efka.gov.gr](http://www.efka.gov.gr)



Το γεγονός αυτό οδηγεί σε ανισότητες μεταξύ των εργαζομένων, καθότι, όσοι από τους αμειβόμενους με εργόσημο είναι χαμηλόμισθοι, ακόμα και εάν εργάζονται πενήνήμερο με μειωμένο ωράριο (λ.χ 4 ώρες ημερησίως), δεν θα ασφαλισθούν για όσες ημέρες πραγματικά εργάστηκαν, δηλαδή για 22 ή 23 ημέρες μηνιαία, όπως συμβαίνει στις περισσότερες περιπτώσεις, σύμφωνα με τα στο προηγούμενο κεφάλαιο αναφερόμενα, αλλά για κατά πολύ λιγότερες ημέρες ασφάλισης.

Ειδικότερα, ενώ η καθαρίστρια που εργάζεται σε επαγγελματικό χώρο πενήνήμερο για 4 ώρες ημερησίως, ασφαρίζεται στις περισσότερες περιπτώσεις για όσες ημέρες εργάστηκε, δηλαδή για 22 ή 23 ημέρες μηνιαία, ανεξάρτητα από το ύψος της αμοιβής της, η καθαρίστρια που απασχολείται σε οικία, τις ίδιες ακριβώς ημέρες και ώρες, για να ασφαλισθεί για 22 ή 23 ημέρες μηνιαία, πρέπει να λαμβάνει μηνιαίο μισθό της τάξης των 1.000,00 €, που απέχει μακράν από τους μισθούς που αντικειμενικά παρέχονται για το είδος αυτής της εργασίας.

Το ίδιο ισχύει και για τους παραδίδοντες κατ' οίκον ιδιαίτερα μαθήματα καθηγητές, οι οποίοι, για να ασφαρίζονται για πλήρη απασχόληση, ήτοι για 25 Η.Α μηνιαία, πρέπει να λαμβάνουν μηνιαίες μισθολογικές αποδοχές της τάξης των 1.200,00 €, ενώ οι καθηγητές δημόσιας δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και φροντιστηρίων – κέντρων ξένων γλωσσών ασφαρίζονται για πλήρη απασχόληση, εάν έχουν απασχοληθεί 21 μόλις ώρες εβδομαδιαία και μάλιστα ανεξάρτητα από την κατανομή των διδακτικών ωρών μέσα στην εβδομάδα<sup>114</sup>.

### **3.2.4.3 Απασχολούμενοι στο θέαμα και ακρόαμα**

Με τις διατάξεις του Ν.1210/1981 συγχωνεύθηκε από 1/10/1981 στο τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ το Ταμείο Συντάξεων Ηθοποιών, Συγγραφέων και Τεχνικών Θεάτρου (Τ.Σ.Η.Σ. και Τ.Θ) και υπήχθησαν στην ασφάλιση του τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ τα πρόσωπα που παρείχαν εξηρημένη εργασία στο θέατρο και τον κινηματογράφο. Τέτοια πρόσωπα είναι ενδεικτικά οι ηθοποιοί, υποβολείς, σκηνοθέτες, σκηνογράφοι, χορογράφοι, ενδυματολόγοι, μουσικοί και τεχνικό προσωπικό, τα οποία, λόγω της φύσεως της εργασίας τους, εργάζονται με μειωμένη απασχόληση.

Για τα παραπάνω πρόσωπα ορίστηκε διαφορετικός τρόπος υπολογισμού των ημερών ασφάλισης, που δεν εξαρτάται από τις πραγματοποιηθείσες ημέρες εργασίας, αλλά από τις εφάπαξ αμοιβές που είχαν λάβει κατά περίπτωση. Στην επαγγελματική αυτή κατηγορία οι ημέρες ασφάλισης προκύπτουν από τη διαίρεση των εφάπαξ αποδοχών προς το εκάστοτε ισχύον Τ.Η της 12ης ασφαλιστικής κλάσης του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, οι οποίες αρχικά δεν μπορούσαν να υπερβούν τις 300 ημέρες κατ' έτος<sup>115</sup>.

Στη συνέχεια όμως, με τις διατάξεις του Ν.3518/2006, ορίστηκε ότι οι προκύπτουσες με τον ανωτέρω τρόπο ημέρες ασφάλισης μπορούσαν να υπερβούν τις 300, αλλά όχι τις 500 κατ' έτος,

<sup>114</sup>Βλ. Εγκ. ΕΦΚΑ 45/2017 και 34/2018, [www.efka.gov.gr](http://www.efka.gov.gr)

<sup>115</sup>Βλ. Εγκ. τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ 133/1982, 59/1989, 4/1995

με την προϋπόθεση όμως ότι οι πραγματοποιηθείσες εντός 15ετίας από την έναρξη ισχύος του Ν.1210/1981 ημέρες ασφάλισης δεν θα ξεπερνούσαν τις 4.500<sup>116</sup>.

Η διάταξη αυτή ήταν σαφώς πλεονεκτική για τις κατηγορίες των συγκεκριμένων εργαζομένων, καθότι μπορούσαν να συμπληρώσουν τις απαιτούμενες για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος 4.500 ημέρες ασφάλισης, χωρίς να απασχολούνται με πλήρη απασχόληση για 15 έτη, όπως οι υπόλοιποι εργαζόμενοι. Επομένως μπορούσαν, κατόπιν εκδόσεων σχετικών αναγνωριστικών αποφάσεων επί αιτήσεών τους<sup>117</sup>, να αναγνωρίσουν τον υπολειπόμενο για τη συνταξιοδότησή τους χρόνο αποκλειστικά με βάση τις εφάπαξ καταβληθείσες αποδοχές τους, τις οποίες μπορούσαν να λάβουν και από παράλληλη απασχόλησή τους και στο θέατρο και τον κινηματογράφο, χωρίς να υπάρχει συνάρτηση με τις πραγματοποιηθείσες ημέρες απασχόλησής τους.

#### **3.2.4.4 Φορτοεκφορτωτές και λοιποί μισθωτοί, ασφαλιζόμενοι μέσω Σωματείων, Συνεταιρισμών ή Συνεργατικών**

Με τα κεφάλαια Η', Θ' και Ι' του Κανονισμού Ασφαλείας τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ καθορίζεται ο τρόπος της ασφάλισης συγκεκριμένων κατηγοριών μισθωτών, που παρέχουν εργασία σε μη σταθερό εργοδότη και ασφαλιζονται στο τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και νυν ΕΦΚΑ, μέσω επαγγελματικών Σωματείων ή Συνεταιρισμών ή Συνεργατικών, των οποίων είναι μέλη<sup>118</sup>. Οι μισθωτοί αυτοί παρέχουν τις υπηρεσίες τους κατά κανόνα με μειωμένο ωράριο και η ασφάλισή τους δεν είναι απότοκος των ημερών απασχόλησής τους, αλλά του ύψους των εργατικών δικαιωμάτων του Σωματείου<sup>119</sup>.

Ειδικότερα στο κεφάλαιο Η' υπάγονται οι φορτοεκφορτωτές λιμένων ή ξηράς, στο κεφάλαιο Θ' οι εκδοροσφαγείς και στο κεφάλαιο Ι' ειδικότερες κατηγορίες μισθωτών, όπως λεμβούχοι, νεκροπομποί, συσκευαστές, φύλακες αγορών, τοιχοκολλητές και άλλες κατηγορίες.

Οι Διοικήσεις των επαγγελματικών σωματείων και λοιπών νομικών προσώπων, στα οποία ανήκουν οι συγκεκριμένοι μισθωτοί, παρακρατούν την εργοδοτική εισφορά που υπολογίζεται επί του συνόλου των ανά μήνα εισπραττομένων από τους εργοδότες εργατικών δικαιωμάτων, καθώς επίσης και τη μηνιαία εργατική εισφορά, και τις αποδίδουν κάθε μήνα στον ασφαλιστικό φορέα.

Με απόφαση που εκδίδεται κάθε έτος από τον Τοπική Διοικητική Επιτροπή (ΤΔΕ) του αρμόδιου Υποκαταστήματος ΕΦΚΑ και ισχύει για ολόκληρο το επόμενο ημερολογιακό έτος, τα μέλη των επαγγελματικών αυτών Σωματείων και λοιπών νομικών προσώπων κατατάσσονται σε ασφαλιστική κλάση, βάσει της οποίας καθορίζεται η εργατική εισφορά, όχι όμως σε κατώτερη από αυτήν

<sup>116</sup>Βλ. Εγκ. τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ 80/2007

<sup>117</sup>Βλ. Α' Περ/κό Υποκ/μα Αθηνών τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ 3134/1996, ΕΣ/6837/2008, ΕΣ/7146/2008, ΕΣ/7152/2008, ΕΣ/7196/2008

<sup>118</sup>Βλ. Εγκ. ΕΦΚΑ 17/2018, [www.efka.gov.gr](http://www.efka.gov.gr)

<sup>119</sup>Βλ. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 55/1999

στην οποία εμπίπτει το ημερομίσθιο του ανειδίκευτου εργάτη, και καθορίζεται ο αριθμός των μηνιαίων ημερών ασφάλισης των μελών, οι οποίες δεν μπορούν να είναι κατώτερες των οκτώ (8), ούτε ανώτερες των είκοσι πέντε (25). Ο εν λόγω υπολογισμός γίνεται με βάση τα εργατικά δικαιώματα που εισπράχθηκαν το προηγούμενο δωδεκάμηνο, σε συνδυασμό με τη μέση μηνιαία απασχόληση των τακτικών μελών του Σωματείου ή των λοιπών νομικών προσώπων.

Με την ανωτέρω πρακτική που ακολουθείται για την εξεύρεση των ημερών ασφάλισης δεν υπάρχει ισότιμη και ενιαία αντιμετώπιση των συγκεκριμένων εργαζομένων. Ειδικότερα, οι ημέρες ασφάλισης τους καθορίζονται ανάλογα με το πόσο εύρωστο είναι το Σωματείο, του οποίου είναι μέλη και όχι ανάλογα με τις ημέρες και ώρες που εργάστηκαν, όπως συμβαίνει στην πλειοψηφία των υπόλοιπων εργαζομένων. Οι περισσότεροι από τους εργαζόμενους αυτούς απασχολούνται με μερική απασχόληση, άλλως ευκαιριακά, πλην όμως, εάν έχουν τη τύχη να ανήκουν σε Σωματείο με μεγάλη οικονομική επιφάνεια, υπάρχει η δυνατότητα να ασφαλισθούν για 25 ημέρες ανά μήνα, δηλαδή με πλήρη απασχόληση. Στον αντίποδα, εάν το Σωματείο αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες και δεν έχει έσοδα, ο αριθμός ασφάλισης που θα δικαιωθούν οι εργαζόμενοι θα κυμανθεί σε πολύ χαμηλά επίπεδα και θα υπάρχει δυσαναλογία με την παρασχεθείσα απασχόληση.

Για όλους αυτούς τους λόγους το σύστημα ασφάλισης των μισθωτών των ανωτέρω κατηγοριών πρέπει να επανεξετασθεί, ώστε να μην υπάρχει απόκλιση από τα ισχύοντα στις υπόλοιπες κατηγορίες μισθωτών. Επιπρόσθετα, πέραν του ό,τι η διαδικασία καθορισμού των ημερών ασφάλισης είναι πολύπλοκη, χρονοβόρα, απαρχαιωμένη και δεν υποστηρίζεται μηχανογραφικά, ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος της εικονικής ασφάλισης, διότι ο έλεγχος του πραγματικού της απασχόλησης των συγκεκριμένων εργαζομένων, λόγω της ιδιομορφίας της απασχόλησής τους, είναι δυσχερής και δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο να χωρήσει ασφάλιση σε κάποιο άτομο, αποκλειστικά και μόνο λόγω της ιδιότητας του ως μέλους του Σωματείου, χωρίς στην πραγματικότητα να εργάζεται ή να εργάζεται ευκαιριακά.

### **3.3 Το πρόβλημα της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας**

#### **3.3.1 Γενικά**

Το μείζον πρόβλημα εφαρμογής της νομοθεσίας της κοινωνικής ασφάλισης είναι η αδήλωτη εργασία που καταστρατηγεί τις σχετικές διατάξεις, ευνοώντας την εισφοροδιαφυγή και αποτρέπει την ίση κατανομή των ασφαλιστικών βαρών σε όλους τους πολίτες στο βαθμό που τους αναλογούν, με αποτέλεσμα οι ασφαλιστικοί φορείς να αποστερούνται σημαντικών οικονομικών πόρων και να τίθεται σε κίνδυνο η βιωσιμότητα του συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης.

Η αδήλωτη εργασία προκύπτει όταν δεν υπάρχει εμπιστοσύνη μεταξύ Κράτους και πολιτών και όταν οι αστοχίες των επίσημων θεσμών οδηγούν στη μη ταύτιση της ηθικής του Κράτους, δηλαδή του τι είναι αποδεκτό από πλευράς Κράτους, με την ηθική των πολιτών, δηλαδή με αυτά που

θεωρούν οι πολίτες κοινωνικά αποδεκτά. Όσο μεγαλύτερη είναι η διάσταση απόψεων μεταξύ Κράτους και πολιτών, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυναμική της αδήλωτης εργασίας.

Έχουν διατυπωθεί πολλές θεωρίες σχετικά με τις αστοχίες των επίσημων θεσμών, που συνεπάγονται την αναντιστοιχία της ηθικής Κράτους και πολιτών, η οποία οδηγεί στην επικράτηση της αδήλωτης εργασίας<sup>120</sup>. Οι κυριότερες από αυτές, που είναι ανταγωνιστικές μεταξύ τους, είναι οι ακόλουθες:

1) Η θεωρία του εκσυγχρονισμού, η οποία πρεσβεύει ότι η αδήλωτη εργασία βρίσκεται πλούσιο έδαφος να αναπτυχθεί, όταν οι κοινωνίες είναι οικονομικά υποανάπτυκτες, με χαμηλό επίπεδο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, και οι επίσημοι θεσμοί διακυβέρνησης δεν είναι εκσυγχρονισμένοι.

2) Η θεωρία της υπέρμετρης κρατικής παρεμβολής, σύμφωνα με την οποία η αδήλωτη εργασία είναι μια πράξη αντίστασης ενάντια στους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και στην υπερβολική κρατική παρεμβολή με ιδιαίτερα επαχθείς κανόνες<sup>121</sup>.

3) Η θεωρία της ανεπαρκούς κρατικής παρέμβασης, η οποία υποστηρίζει ότι η αδήλωτη εργασία είναι ο αντίκτυπος της υπερβολικά χαμηλής κρατικής παρέμβασης και, ως αναπόσπαστο τμήμα του καπιταλιστικού συστήματος, δίνει τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να επιτυγχάνουν κέρδος μέσω της ευέλικτης παραγωγής και της μείωσης του κόστους<sup>122</sup>. Συνεπώς η αδήλωτη εργασία είναι μια χαμηλά αμειβόμενη απασχόληση, στην οποία επιδίδεται ο περιθωριοποιημένος πληθυσμός, που είναι αποκλεισμένος από τη δηλωμένη οικονομία και δεν έχει άλλη επιλογή<sup>123</sup>. Από την άποψη αυτή η αδήλωτη εργασία είναι αποτέλεσμα της έλλειψης κοινωνικής προστασίας και μπορεί να θεραπευτεί με μεγαλύτερη κρατική παρέμβαση για παροχή εργασίας, ώστε να προστατεύονται οι εργαζόμενοι από τη φτώχεια<sup>124</sup>.

Επομένως, η αδήλωτη εργασία είναι μια χαμηλά αμειβόμενη απασχόληση του περιθωριοποιημένου πληθυσμού, ο οποίος είναι αποκλεισμένος από τη νομότυπη οικονομία, και αποτελεί την έσχατη λύση, όταν δεν του απομένει καμία άλλη επιλογή<sup>125</sup>.

Η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό σε οικονομίες με μεγάλο ποσοστό ανεργίας, σημαντικό αριθμό αυτοαπασχολουμένων, μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και αυξημένες μεταναστευτικές ροές, χαρακτηριστικά που ενυπάρχουν στην ελληνική οικονομία και δικαιολογούν το μέγεθος του προβλήματος της αδήλωτης εργασίας στον ελληνικό χώρο. Η καταβολή των

---

<sup>120</sup>Βλ. International Labour Organization, Διαγνωστική έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα, 2016, σελ. 18

<sup>121</sup>Βλ. Becker, 2004, De Soto, 1989, 2001, London and Hart, 2004, Nwabuzor, 2005, Sauvy, 1984

<sup>122</sup>Βλ. Meagher K., "Identity Economics: social networks and the informal economy in Nigeria", James Currey and HEBN Publishers, 2010, New York

<sup>123</sup>Βλ. Ahmad, 2008, Castells and Portes, 1989

<sup>124</sup>Davis, 2006, Gallin, 2001, Slavnic, 2010

<sup>125</sup>Βλ. Taiwo O., "Employment choice and mobility in multi-sector labour markets: theoretical model and evidence from Ghana", *International Labour Review*, 2013, 152-469

εισφορών κατέχει κομβικό ρόλο σε ένα διανεμητικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, όπως το ελληνικό, καθότι, μέσω αυτής, αντιμετωπίζονται όλες οι υποχρεώσεις καταβολής περιοδικών και εφάπαξ παροχών, στα πλαίσια της αλληλεγγύης των γενεών.

Η αδήλωτη εργασία είναι φαινόμενο που δεν αφορά μόνο τους οικονομικά ασθενέστερους, οι οποίοι πολλές φορές καταφεύγουν σε αυτή τη λύση από την ανάγκη για επιβίωσή τους, αλλά και άτομα μεγαλύτερης οικονομικής επιφάνειας, τα οποία αποκομίζουν οικονομικά οφέλη, απασχολώντας στις επιχειρήσεις τους ανασφάλιστους εργαζόμενους.

Πολλές από τις επιχειρήσεις δεν εισφοροδιαφεύγουν μόνο περιστασιακά, αλλά έχουν καταρτίσει οργανωμένο σχέδιο εισφοροδιαφυγής και συστηματικής δημιουργίας οφειλών. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να ενταχθεί και η μη πληρωμή βεβαιωμένων εισφορών, οι οποίες δεν εισπράττονται από τον ασφαλιστικό φορέα, είτε για λόγους αντικειμενικούς, όπως στην περίπτωση που οι οφειλέτες δεν διαθέτουν περιουσιακά στοιχεία ή δολίως τα έχουν μεταβιβάσει σε άλλα πρόσωπα, είτε επειδή προβαίνουν σε ρύθμιση των οφειλών, εξασφαλίζοντας μεγάλες εκπτώσεις στα πρόστιμα, και καταβάλλουν μόνο την προκαταβολή, χωρίς στη συνέχεια να προβαίνουν σε αποπληρωμή όλων των δόσεων.

Έντονη παραβατικότητα εμφανίζουν συνήθως οι εταιρείες κεφαλαιουχικού χαρακτήρα, κυρίως μονοπρόσωπες ΕΠΕ και ΙΚΕ, οι οποίες καταστρατηγούν τις διατάξεις της νομοθεσίας περί ευθύνης διοικούντων νομικά πρόσωπα, για την καταβολή των εισφορών που οφείλουν τα συγκεκριμένα νομικά πρόσωπα. Ο συνηθέστερος τρόπος οργανωμένης εισφοροδιαφυγής είναι η δημιουργία οφειλών από επιχειρηματίες με σημαντικό κύκλο εργασιών, χωρίς προσωπική περιουσία, η με εκ προθέσεως μεταβίβαση των περιουσιακών τους στοιχείων σε τρίτα πρόσωπα, καθώς επίσης η δημιουργία οφειλών από εταιρείες χωρίς περιουσιακά στοιχεία, με εικονικούς υπεύθυνους και πολλά παραρτήματα, που ασφαλίζουν προσωπικό άλλων επιχειρήσεων και στο τέλος οδηγούνται σε πτώχευση.

Επίσης δημιουργούνται οφειλές από εταιρείες στις οποίες εμφανίζονται ως υπεύθυνοι άτομα κατά των οποίων η λήψη αναγκαστικών μέτρων είσπραξης καθίσταται ατελέσφορη, όπως στις περιπτώσεις: α) υπερήλικων γονέων ή συγγενικών προσώπων του επιχειρηματία, ή νεαρών σε ηλικία ατόμων, β) αλλοδαπών ή οικονομικών μεταναστών με τόπο κατοικίας την έδρα της επιχείρησης, γ) κατοίκων εξωτερικού, χωρίς περιουσία στην Ελλάδα, δ) υπαλλήλων της επιχείρησης, των οποίων η προϋπηρεσία και εμπειρία δε δικαιολογεί την τοποθέτησή τους ως υπευθύνων της επιχείρησης.

Άλλος τρόπος οργανωμένης εισφοροδιαφυγής είναι η δημιουργία νέας επιχείρησης με την ίδια έδρα, ίδιο αντικείμενο εργασιών και ίδιο διακριτικό τίτλο με επιχείρηση που είχε δημιουργήσει οφειλές και σταμάτησε να ασφαλίζει προσωπικό μέσω της αποστολής ΑΠΔ, η οποία νέα επιχείρηση ασφαλίζει το προσωπικό της παλαιάς επιχείρησης.

Τέλος, δημιουργούνται οφειλές μεγάλου ύψους από επιχειρήσεις, που αναλαμβάνουν έργα σαν υπεργολάβοι και παρουσιάζουν μεγάλη αύξηση στον αριθμό εργαζομένων, στις οποίες πολλές φορές ασφαρίζεται και το προσωπικό του αναδόχου του έργου.

Οι εταιρείες, οι οποίες έχουν επινοήσει και εφαρμόζουν τις ανωτέρω αναφερόμενες πρακτικές, δραστηριοποιούνται κυρίως στους χώρους του τουρισμού, της εστίασης, των κέντρων διασκέδασης, της παροχής υπηρεσιών φύλαξης και καθαριότητας<sup>126</sup>.

### **3.3.2 Είδη αδήλωτης εργασίας**

Ως αδήλωτη εργασία, η οποία αποτελεί την πιο ακραία μορφή εισφοροδιαφυγής, θεωρείται και η μερικώς δηλωμένη εργασία, μέσω κατάρτισης συμβάσεων μερικής απασχόλησης, που υποκρύπτουν όμως πλήρη απασχόληση.

Ειδικότερα, αδήλωτη εργασία θεωρείται η εργασία που δεν δηλώνεται εξ ολοκλήρου στο Κράτος, με σκοπό να αποφευχθεί η καταβολή φόρων και ασφαλιστικών εισφορών και να αποκομίσουν οι εργοδότες περισσότερα οφέλη. Αφορά συνήθως σε εργαζόμενους σε επιχειρήσεις, οι οποίοι απασχολούνται χωρίς να έχει καταρτισθεί σύμβαση εργασίας, ή σε κατ' οίκον εργαζόμενους, ή σε εργάτες γης. Οι εργαζόμενοι μπορεί να είναι Έλληνες πολίτες ή αλλοδαποί, νόμιμοι ή παράνομοι. Επίσης μπορεί να πρόκειται για συνταξιούχους ή φοιτητές ή και για εργαζόμενους με πολλαπλή απασχόληση, οι οποίοι έχουν ασφαλιστική κάλυψη από τη μια απασχόληση, αλλά δεν καταβάλλουν εισφορές στη δεύτερη.

Μερικώς δηλωμένη εργασία είναι η ακολουθούμενη από πολλούς εργοδότες πρακτική να απασχολούν μισθωτούς με μερική απασχόληση, συνήθως για πενήμερη εργασία με 4ώρη απασχόληση, ενώ στην πραγματικότητα απασχολούνται με πλήρη απασχόληση πλέον, πολλές φορές, υπερωριών. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζουν τη στοιχειώδη υγειονομική και συνταξιοδοτική τους κάλυψη, αφού τις περισσότερες φορές ασφαρίζονται για 22 - 23 ημέρες μηνιαία και δεν απέχουν σημαντικά από τους πλήρως απασχολούμενους που ασφαρίζονται για 25 ημέρες μηνιαία<sup>127</sup>.

Επίσης, άλλη πρακτική που έχουν επινοήσει ορισμένοι από τους εργοδότες προκειμένου να αποκομίσουν ίδια οφέλη, είναι η ανακριβής δήλωση αποδοχών, ώστε να εμφανίζεται επίσημα ο κατώτατος μισθός, που εξασφαλίζει ασφαλιστικά τον εργαζόμενο, ενώ παράλληλα να αποκρύπτεται η είσπραξη πρόσθετης, αδήλωτης αμοιβής, επί της οποίας δεν καταβάλλονται εισφορές, αφού δεν εμφανίζεται επίσημα, δηλαδή η ασφάλιση δεν γίνεται στο ύψος των πραγματικών αποδοχών του εργαζόμενου, αλλά των μειωμένων.

<sup>126</sup>Βλ. 3η τριμηνιαία έκθεση ΚΕΑΟ, 2019, σελ. 15, [www.efka.gov.gr](http://www.efka.gov.gr)

<sup>127</sup>Βλ. International Labour Organization, όπ.π (υποσημ. 115), σελ. 27

Επιπρόσθετα, η ασφάλιση μπορεί να χωρήσει για διαφορετική ειδικότητα από αυτή που πράγματι απασχολείται ο εργαζόμενος, με σκοπό να απαλλαγεί ο εργοδότης από την καταβολή πρόσθετων εισφορών, όπως λ.χ συμβαίνει στην περίπτωση που ο εργαζόμενος απασχολείται σε ειδικότητα Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών, για την οποία προβλέπεται καταβολή πρόσθετης εισφοράς σε ποσοστό 3,60%.

### **3.3.3 Συνέπειες από την αδήλωτη εργασία**

Άμεση συνέπεια της αδήλωτης εργασίας όσον αφορά στον ασφαλιστικό τομέα είναι η μη καταβολή των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία ασφαλιστικών εισφορών, που υπονομεύει την ορθή δημοσιονομική διαχείριση των οικονομικών πόρων, με αποτέλεσμα το Κράτος να μην μπορεί να ασκήσει κοινωνική πολιτική και να βελτιώσει τη θέση των οικονομικά ασθενέστερων τάξεων. Επίσης αποδυναμώνεται η άσκηση πολιτικής για την καταπολέμηση της ανεργίας, την εκτέλεση έργων υποδομής και γενικά την ανάπτυξη της χώρας.

Επιπλέον, το φαινόμενο αυτό επιδρά στη διαμόρφωση επί το χείρον συνθηκών εργασίας, στη μείωση των αποδοχών των εργαζομένων και στη χειροτέρευση των παροχών υγείας και ασφάλειάς τους.

Επιπρόσθετα δημιουργούνται συνθήκες αθέμιτου ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, καθότι επιβαρύνονται οι συνεπείς επιχειρήσεις, αλλά και οι εργαζόμενοι που καταβάλλουν το σύνολο των εισφορών που τους αναλογούν και με τον τρόπο αυτό καθίστανται λιγότερο ανταγωνιστικοί στην αγορά εργασίας.

Περαιτέρω, εντείνεται το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας, λόγω της μείωσης των δημοσίων εσόδων και το Κράτος, στην προσπάθειά του να αυξήσει τα έσοδά του, επιφυλάσσει προνομιακή μεταχείριση στους κακοπληρωτές, σε σχέση με τους συνεπείς επιχειρηματίες, με ευνοϊκές ρυθμίσεις οφειλών και απαλλαγή τους από την πληρωμή των προσθέτων τελών.

Τέλος, μέσω της εισφοροδιαφυγής, παρακάμπτονται οι κανόνες δικαίου που διέπουν την αγορά εργασίας και στην ουσία υπονομεύεται το κράτος δικαίου, διαβρώνονται σταδιακά οι θεσμοί της χώρας, η οποία εγκλωβίζεται σε ένα χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης<sup>128</sup>.

### **3.3.4. Μέτρα αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας**

Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της εξάλειψης, άλλως του περιορισμού του φαινομένου της εισφοροδιαφυγής, τα σημαντικότερα από τα οποία είναι τα εξής:

Καταρχήν, με τους Ν. 3996/11 και 4554/18 προβλέπεται η επιβολή προστίμου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, ποσού 10.500,00 € για κάθε εργαζόμενο, ο οποίος δεν αναγράφεται στον πίνακα προσωπικού που υποχρεούται η επιχείρηση να τηρεί και να έχει αναρτήσει σε εμφανές σημείο, το δε

<sup>128</sup>ΣΕΒ Special report: *Εις υγείαν της παραοικονομίας*, πώς η υψηλή φορολόγηση μικραίνει τις επιχειρήσεις και στρέφει στο λαθρεμπόριο τον κλάδο αλκοολούχων ποτών, 4/4/2017, [www.sev.org.gr](http://www.sev.org.gr)

πρόστιμο προσαυξάνεται, σε περίπτωση υποτροπής του εργοδότη, κατά ποσοστό 100% για την πρώτη, μετά την αρχική, παράβαση, και κατά 200% για κάθε μεταγενέστερη παράβαση, οι οποίες διαπιστώνονται σε διαφορετικούς ελέγχους. Επίσης τεκμαίρεται μαχητά ότι η σχέση εργασίας είχε τρίμηνη διάρκεια και καταλογίζονται στον εργοδότη οι ανάλογες εισφορές με βάση τον κατώτατο μισθό ή ημερομίσθιο. Το ποσό του προστίμου μειώνεται εάν ο εργοδότης προσλάβει τον αδήλωτο εργαζόμενο με σύμβαση διάρκειας τριών (3) μηνών, έξι (6) μηνών ή ενός (1) έτους κατά τα ποσά των 3.000,00, 5.000,00 και 7.000,00 € αντίστοιχα.

Ως συνέπεια της παραπάνω διάταξης, οι εργοδότες, αν και απασχολούν στην επιχείρησή τους μισθωτούς με πλήρη απασχόληση, τους δηλώνουν ως απασχολούμενους με καθεστώς μειωμένης απασχόλησης, ώστε, σε περίπτωση ελέγχου, να τους επιβληθούν ηπιότερα πρόστιμα, τα οποία προβλέπονται όταν διαπιστωθεί απασχόληση με διαφορετικό ωράριο ή διενέργεια παράνομων υπερωριών. Επομένως, το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας και της εισφοροδιαφυγής έχει μεν περιορισθεί, αλλά εξακολουθεί να υφίσταται και ο ασφαλιστικός Οργανισμός ΕΦΚΑ εξακολουθεί να στερείται πολύ μεγάλων εσόδων.

Από πολλούς εργοδότες είχε διατυπωθεί η άποψη ότι τα εν λόγω πρόστιμα είναι εξοντωτικά για τις επιχειρήσεις και ετέθη το ζήτημα της συνταγματικότητας της διάταξης που τα προβλέπει, ως αντιτιθέμενη στην αρχή της αναλογικότητας. Επί του θέματος αυτού έχει κριθεί δικαστικά ότι το ύψος του προστίμου δεν αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, καθότι έχει υπαγορευθεί από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, που συνίστανται στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Επιπρόσθετα κρίθηκε ότι η κύρωση που θεσπίζεται δεν είναι απρόσφορη, καθότι με το σοβαρό ύψος του προστίμου επιδιώκεται και η τιμωρία του παραβάτη, αλλά και η αποτροπή των λοιπών εργοδοτών από ανάλογες παράνομες ενέργειες, το δε ύψος του προστίμου δεν είναι δυσανάλογο για την επίτευξη του σκοπού αυτού<sup>129</sup>.

Είναι πάντως πολύ σημαντικό πριν την επιβολή του προστίμου να ελέγχεται από τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα εάν όντως τα άτομα που ευρίσκονται εντός του εργασιακού χώρου συνδέονται πράγματι με σχέση εξαρτημένης εργασίας με τον εργοδότη, ώστε να υπάρξει υποχρέωση υποβολής πίνακα προσωπικού. Τούτο διότι, πολλές φορές, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η έννομη σχέση, στα πλαίσια του περιορισμένου χρόνου του ελέγχου και ελλείψει σημαντικών στοιχείων, με αποτέλεσμα να αναιρείται ο χαρακτήρας της ευθέως αποδεικνυόμενης παράβασης και να ακυρώνονται οι Πράξεις Επιβολής Προστίμου<sup>130</sup>.

Επίσης, με το Ν. 4445/2016, ιδρύθηκαν τα Περιφερειακά Ελεγκτικά Κέντρα Ασφάλισης (ΠΕΚΑ), με στόχο να ενταθούν οι έλεγχοι των επιχειρήσεων σε όλες τις Περιφέρειες της Ελλάδας

<sup>129</sup>Βλ. ΣτΕ 2151/2017, Δ Τμήμα

<sup>130</sup>Βλ. ΔιοικΠρΠατρ. 359/2020, ΔιοικΠρΘεσ 780/2020, ΔιοικΠρΑθ. 16980/2019, ΔιοικΠρΣυρ Α1286/19, ΔιοικΠρΣερ. 221/2015



και να βεβαιωθούν εισφορές στην περίπτωση διαπίστωσης αδήλωτης ή μερικώς δηλωμένης απασχόλησης. Οι έλεγχοι, επιτόπιοι ή και τακτικοί έλεγχοι ουσίας, είναι πιο αποτελεσματικοί, καθότι διενεργούνται από ελεγκτικά όργανα που είναι επιφορτισμένα μόνο με αυτό το έργο και δεν τους έχουν ανατεθεί παράλληλα και άλλες αρμοδιότητες, όπως συνέβαινε πριν τη δημιουργία των ΠΕΚΑ.

Σημαντική συμβολή στη μείωση της εισφοροδιαφυγής είχε η θεσμοθέτηση του Κέντρου Είσπραξης Ασφαλιστικών Εισφορών (ΚΕΑΟ), με το άρθρο 101 Ν. 4172/2013, με σκοπό την είσπραξη των ληξιπρόθεσμων ασφαλιστικών εισφορών των τότε υφισταμένων Οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και ΕΤΑΑ. Η ίδρυση του ΚΕΑΟ αποσκοπούσε στη δημιουργία ενός ευρύτερου σχεδίου δράσης, με στόχο την ενοποίηση των διαδικασιών είσπραξης των ασφαλιστικών εισφορών, ώστε μακροπρόθεσμα να παταχθεί η εισφοροδιαφυγή. Η βασική του επιδίωξη είναι η αύξηση των εσόδων, η ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και η εξασφάλιση των παροχών<sup>131</sup>.

Επιπρόσθετα, με το επιχειρησιακό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας “Άρτεμις” του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης έγινε πρόβλεψη για την ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, της αδήλωτης εργασίας και φοροδιαφυγής και εισήχθη για πρώτη φορά ειδική σχέση συνεργασίας της Οικονομικής Αστυνομίας με τους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Τέλος, όπως έχει προλεχθεί, με το Ν. 3862/10 θεσπίστηκε για πρώτη φορά η μέθοδος πληρωμής και παρακράτησης ασφαλιστικών εισφορών, μέσω της έκδοσης – εξαργύρωσης εργοσήμου. Το μέτρο αυτό θεσπίστηκε με στόχο να εισπράττονται άμεσα οι εισφορές από απασχόληση που συνήθως ήταν άτυπη και με τον τρόπο αυτό κατέστη δυνατό, ως ένα βαθμό, να διασφαλισθούν τόσο οι εργαζόμενοι, όσο και οι εργοδότες και παράλληλα να μειωθεί η εισφοροδιαφυγή και η αδήλωτη εργασία.

Εντούτοις το εργόσημο αφορά σε συγκεκριμένες ειδικότητες και κυρίως σε εργασίες που παρέχονται κατ’ οίκον και όχι σε εργασίες που παρέχονται στις επιχειρήσεις, πολλές από τις οποίες δρουν στα πλαίσια της παραοικονομίας, οπότε τα οφέλη από τη θέσπιση του εργοσήμου είναι περιορισμένα.

Τα ανωτέρω αναφερόμενα μέτρα έχουν συμβάλει ως ένα βαθμό στον περιορισμό της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας, αλλά για να εξουδετερωθούν τα φαινόμενα αυτά πρέπει να εξαλειφθούν οι αιτίες δημιουργίας τους. Ειδικότερα, πρέπει να γίνονται περισσότεροι και πιο αποτελεσματικοί έλεγχοι και να υπάρχει αγαστή συνεργασία μεταξύ όλων των ελεγκτικών μηχανισμών, όπως ΕΦΚΑ και ΣΕΠΕ, αλλά και με τον ΟΑΕΔ. Η συνεργασία καθίσταται αποτελεσματικότερη μέσω της διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων των ανωτέρω Οργανισμών, αλλά

---

<sup>131</sup>Βλ. efka.gov.gr

και με τη διασύνδεσή τους με τα αντίστοιχα πληροφοριακά συστήματα των χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων της χώρας<sup>132</sup>.

Επιπρόσθετα, η βελτίωση των συνθηκών που επικρατούν στην αγορά, η επίτευξη χαμηλού ρυθμού πληθωρισμού και η εν γένει ανάπτυξη της οικονομίας θα δημιουργήσουν τις συνθήκες για υγιείς επιχειρήσεις, με μεγάλο κύκλο εργασιών, οπότε θα έχουν το οικονομικό υπόβαθρο ώστε να είναι συνεπείς στις υποχρεώσεις τους και να μπορούν να ασφαλίζουν ορθά τους εργαζόμενους και να καταβάλουν το σύνολο των ασφαλιστικών εισφορών που τους αναλογεί.

Επίσης, η μείωση του ύψους των εισφορών θα αποτελέσει αντικίνητρο για την εκδήλωση της εισφοροδιαφυγής και θα είναι ευεργετική για τις επιχειρήσεις, καθότι θα έχουν τη βούληση αλλά και την οικονομική δυνατότητα να καταβάλουν τις οφειλόμενες εισφορές, άλλως να τις ρυθμίσουν και να μπορούν να είναι συνεπείς στη ρύθμιση, ώστε να μπορέσουν να αποπληρώσουν το σύνολο των δόσεων.

Περαιτέρω, η επιδότηση θέσεων εργασίας από τον ΟΑΕΔ, μέσω επιχορήγησης από το Κράτος ή την Ευρωπαϊκή Ένωση, ή μέσω αναπτυξιακών προγραμμάτων για δημιουργία επιχειρηματικότητας, θα συμβάλλει προς τη σωστή κατεύθυνση στην αντιμετώπιση του προβλήματος της εισφοροδιαφυγής.

Το κυριότερο όμως μέτρο και συνάμα το πιο δύσκολο είναι η αλλαγή της νοοτροπίας του επιχειρηματικού κόσμου και η δημιουργία ασφαλιστικής συνείδησης, τόσο στους εργοδότες όσο και στους εργαζόμενους, ώστε να αυξηθεί η εμπιστοσύνη τους προς το Κράτος, η οποία σήμερα είναι περιορισμένη και εν μέρει πηγάζει ή και τροφοδοτείται από το ίδιο το Κράτος, κυρίως λόγω του ό,τι δεν ταυτίζεται πάντα με το κοινωνικό κράτος δικαίου.

#### **4. Συμπεράσματα – Προτάσεις**

Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί ειδικότερη κατηγορία του ευρύτερου θεσμού της κοινωνικής προστασίας και αφορά στην προστασία των εργαζόμενων έναντι προκαθορισμένων ασφαλιστικών κινδύνων. Οι κίνδυνοι αυτοί αντιμετωπίζονται συλλογικά και όχι ατομικά, ώστε να εξασφαλίζεται σε όλους η απαλλαγή από την ανασφάλεια και η κοινωνική ειρήνη, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν ισότιμα στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή του τόπου. Έχει υποχρεωτικό, καθολικό και δημόσιο χαρακτήρα και χρηματοδοτείται κυρίως μέσω των εργοδοτικών και εργατικών εισφορών, αλλά και από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Ο θεσμός αυτός αποτελεί κοινωνικό δικαίωμα που κατοχυρώνεται τόσο σε εθνικό επίπεδο, όσο και σε ευρωπαϊκό και διεθνές. Στην ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζεται ως θεμελιώδες ανθρωπινό δικαίωμα και κατοχυρώνεται με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Το σύστημα που ακολου-

---

<sup>132</sup>Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015α: 22, eu.europa.eu

θείται είναι τύπου Bismarck, καθότι το Σύνταγμα συνδέει την κοινωνική ασφάλιση με τους εργαζόμενους και δεν καλύπτονται οι ανάγκες όλων των πολιτών. Αποσκοπεί στην αναπλήρωση του εισοδήματος των ασφαλισμένων που έχει απολεσθεί ή μειωθεί, λόγω της επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου, αλλά παράλληλα δεν αποκλείεται η δυνατότητα να υιοθετηθούν στοιχεία και από το σύστημα τύπου Beveridge, με το συνδυασμό της ανταποδοτικής αρχής και της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης και την εξισορρόπηση των αντιθέσεών τους.

Παρά το γεγονός όμως της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης, από πολλούς θεωρητικούς έγινε δεκτό ότι σε έκτακτες συγκυρίες έντονης οικονομικής αστάθειας και δημοσιονομικής κρίσης, μπορεί το δικαίωμα αυτό να περιορισθεί και να επέλθουν μειώσεις στις κοινωνικές παροχές. Την άποψη αυτή ενστερνίσθηκε και το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο της χώρας μας, το οποίο δέχθηκε ως συνταγματικές τις υπουργικές αποφάσεις που υλοποιούσαν τις μνημονιακές δεσμεύσεις, με την επιβολή περικοπών στις κοινωνικές παροχές, επικαλούμενο την αρχή της προστασίας του δημοσιονομικού συμφέροντος.

Κατά την εφαρμογή του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης ανακύπτουν πολλά προβλήματα, που πολλές φορές δεν αντιμετωπίζονται με ενιαίο τρόπο από τα ασφαλιστικά όργανα. Με την παρούσα εργασία έγινε έρευνα, ως προς την εφαρμογή των διατάξεων σε τρία νευραλγικά πεδία: α) στην ανάκληση των διοικητικών πράξεων, β) στην ασφάλιση των μερικώς απασχολουμένων και γ) στην αδήλωτη εργασία.

α) Η εφαρμογή των διατάξεων κατά την εξέταση της ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων, ιδίως των παράνομων ευμενών, πολλές φορές βρίσκει προσκόμματα. Αυτό συμβαίνει κυρίως επειδή υπάρχουν δυσκολίες από την πλευρά της Δημόσιας Διοίκησης να εξισορροπήσει την τήρηση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, που διέπουν μια ευνομούμενη δημοκρατική πολιτεία, και τη διαφύλαξη των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών. Επίσης, πολλές φορές, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης μπορεί μεν να μην είναι παράνομη, αλλά να υποπίπτει σε κακοδιοίκηση, καθότι ακολουθεί αυστηρά το γράμμα και όχι το πνεύμα του Νόμου και υιοθετεί ερμηνευτικές εκδοχές των διατάξεων, οι οποίες είναι ανεπιεικείς για τον πολίτη. Για το λόγο αυτό η Διοίκηση, κατά την εξέταση της ανάκλησης εκδοθείσας διοικητικής πράξης, πρέπει να υιοθετεί τη σύννομη λύση, η οποία είναι πιο ευνοϊκή για τον πολίτη και να αποφεύγει τη δυσμενέστερη γι' αυτόν εκδοχή.

β) Ένα άλλο πρόβλημα εφαρμογής των διατάξεων της κοινωνικής ασφάλισης αντιμετωπίζεται στην περίπτωση που η Διοίκηση των φορέων της κοινωνικής ασφάλισης, μέσω της έκδοσης εγκυκλίων οδηγιών προς τους υφισταμένους της, με τις οποίες ερμηνεύει τις διατάξεις, στην ουσία νομοθετεί, ενώ δεν έχει νομοθετική αρμοδιότητα. Αυτό έχει συμβεί στην περίπτωση της ασφάλισης στη μερική απασχόληση, όπου καθορίζεται στις εγκυκλίους που έχουν εκδοθεί κατά καιρούς, διαφο-

ρετικός τρόπος υπολογισμού των ημερών ασφάλισης, όσων ασφαλισμένων απασχολήθηκαν πενήνήμερο με μειωμένο ωράριο, ίσο ή ανώτερο από το ήμισυ το νομίμου ωραρίου, και στις περισσότερες περιπτώσεις κρίνεται ότι οι ασφαλισμένοι αυτής της κατηγορίας πρέπει να ασφαίζονται για όσες ημέρες πραγματικά εργάζονται και όχι για πάνω από 22 με 23 μηνιαία.

Στον αντίποδα όμως, η υιοθέτηση της άποψης για ασφάλιση των εργαζομένων αυτής της κατηγορίας για 25 ημέρες μηνιαία, για όσες δηλαδή ημέρες ασφαίζονται και οι εργαζόμενοι με πλήρη απασχόληση, θα δημιουργήσει προβλήματα και περαιτέρω έξαρση της εισφοροδιαφυγής, αφού θα καταστεί πιο ισχυρό το κίνητρο για απόκρυψη της πλήρους απασχόλησης, μέσω της κατάρτισης ειδικών συμβάσεων μερικής απασχόλησης.

Ο θεσμός της μερικής απασχόλησης παρουσιάζει προβλήματα ως προς την ορθή ασφάλιση των εργαζομένων και των υπολογισμό των ημερών ασφάλισης, αλλά κυρίως ως προς τη διαφορετική ασφαλιστική αντιμετώπιση, ανάλογα με την ειδικότητα των απασχολούμενων και το διαφορετικό νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει και εφαρμόζεται σε κάθε επαγγελματική κατηγορία. Στην παρούσα εργασία έγινε ειδικότερη αναφορά σε συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων, οι οποίοι, αν και εργάζονται με το ίδιο ωράριο, εντούτοις έχουν διαφορετική ασφαλιστική αντιμετώπιση, ανάλογα με την επαγγελματική τους ειδικότητα. Για τους λόγους αυτούς η νομοθεσία που διέπει τη μερική απασχόληση και την ασφάλιση ειδικών κατηγοριών εργαζομένων πρέπει να επικαιροποιηθεί, ώστε να υπάρχει ενιαία ασφαλιστική αντιμετώπιση για όλες τις επαγγελματικές κατηγορίες.

γ) Στην περίπτωση της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας, που περιλαμβάνει και τη μερικώς δηλωθείσα απασχόληση, τίθεται το θέμα της μη εφαρμογής των διατάξεων του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης. Τα φαινόμενα αυτά αποστερούν τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης από οικονομικούς πόρους, αναγκαίους για τη λειτουργία τους, με παράλληλη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού που αναγκάζεται να συνδράμει, προκειμένου να καλυφθούν οι χρηματοδοτικές ανάγκες. Επομένως, η καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής έχει μεγάλη βαρύτητα για τη σύγκλιση των εσόδων και εξόδων της κοινωνικής ασφάλισης.

Ως εισφοροδιαφυγή θεωρείται η μη προσήκουσα καταβολή των νόμιμων ασφαλιστικών εισφορών, ενώ η αδήλωτη εργασία, που αποτελεί ακραία μορφή εισφοροδιαφυγής, είναι η μη δήλωση της επαγγελματικής δραστηριότητας στις αρμόδιες αρχές. Σε περιόδους οικονομικής ύφεσης όπου καταγράφεται υψηλό ποσοστό ανεργίας, τα φαινόμενα αυτά τείνουν να διογκώνονται.

Τα μέτρα που έχουν παρθεί για την πάταξη, άλλως τον περιορισμό του φαινομένου, δεν έχουν αποδώσει τα προσδοκώμενα. Ειδικότερα οι εργοδότες που παρανομούν, προκειμένου να αποφύγουν τα υπέρογκα πρόστιμα που θα τους επιβληθούν στην περίπτωση ελέγχου, ασφαίζονται με πλήρη απασχόληση ή και υπερωριακώς. Από την άλλη μεριά, οι ασφαλιστικές Υπηρεσίες, λόγω

των αθρόων συνταξιοδοτήσεων και το πάγωμα των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, δεν έχουν το απαραίτητο προσωπικό, πολλώ δε μάλλον το κατάλληλα εκπαιδευμένο και έμπειρο ελεγκτικό προσωπικό, προς συστηματική διενέργεια των απαιτούμενων ελέγχων.

Επίσης η κρατική πολιτική είναι καθαρά εισπρακτική και προς την κατεύθυνση αυτή δίδεται κατά καιρούς η δυνατότητα στους οφειλέτες να ρυθμίσουν τις βεβαιωμένες οφειλές τους με ευνοϊκούς όρους. Η πρακτική αυτή όμως δεν φαίνεται να έχει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, αφού οι ρυθμίσεις χρεών δεν έχουν συντελέσει ουσιαστικά στη βελτίωση της εισπραξιμότητας των βεβαιωμένων οφειλών. Ειδικότερα οι οφειλέτες επωφελούνται από τις πολλές δόσεις, τη μικρή προκαταβολή και τις μεγάλες εκπτώσεις στα πρόσθετα τέλη και ρυθμίζουν κατ' αρχήν τις οφειλές τους, χωρίς όμως να παραμένουν συνεπείς στη ρύθμιση, αναμένοντας την επόμενη ευνοϊκότερη ρύθμιση.

Κυρίως όμως, η διόγκωση των παράνομων αυτών φαινομένων οφείλεται στη συχνά δικαιολογημένη πεποίθηση ότι οι εισφορές που καλούνται να καταβάλουν, τόσο οι εργοδότες, όσο και οι ασφαλισμένοι, έχουν χαμηλή ανταποδοτικότητα, γεγονός που δεν συνάδει με το χαρακτήρα του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Τα ανωτέρω προβλήματα μπορούν να αντιμετωπισθούν με τη συνεργασία των ελεγκτικών οργάνων όλων των εμπλεκόμενων δημοσίων Υπηρεσιών, όπως του ΕΦΚΑ, του ΣΕΠΕ, του ΟΑΕΔ, της Επιθεώρησης Εργασίας, αλλά και Δικαστικών και Εισαγγελικών Αρχών, αξιοποιώντας στο έπακρο τη χρήση της τεχνολογίας, με τη δημιουργία μιας κοινής ηλεκτρονικής πλατφόρμας, μέσω της οποίας θα αντλούνται στοιχεία ελέγχου, αλλά και θα ενημερώνονται για τυχόν παραβάσεις όλες οι Υπηρεσίες.

Πέραν αυτών, για να περιορισθεί η εισφοροδιαφυγή χρειάζεται να υφίσταται παράλληλα και η πολιτική βούληση προς τούτο. Αν και η πάταξη της εισφοροδιαφυγής αποτελεί διαχρονικό στόχο, εντούτοις έχει παρατηρηθεί ότι στην ουσία η αντιμετώπισή της υποχωρεί έναντι άλλων προτεραιοτήτων. Επομένως, η πραγματική πολιτική βούληση, σε συνδυασμό με την αλλαγή της κουλτούρας και της κοινωνικοασφαλιστικής συνείδησης των πολιτών, θα συμβάλλουν στον περιορισμό των παράνομων αυτών φαινομένων και μακροπρόθεσμα θα συντελέσουν στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος προς όφελος όλων.

Από όλα τα ανωτέρω αναφερόμενα προβλήματα διαφαίνεται ότι για να υπάρξει πλήρης αντιστοίχιση της κατοχύρωσης του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης με την ωφέλεια που θα επέλθει από την άσκηση του δικαιώματος αυτού, είναι επιτακτική η ασφαλιστική μεταρρύθμιση τόσο στην ελληνική, όσο και στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Στην κατεύθυνση αυτή η ελληνική κοινωνική διοίκηση πρέπει να γίνει πιο αποτελεσματική και να προσανατολισθεί στην ίαση των παθογενειών

και την πρόοδο, υιοθετώντας χρήσιμες πρακτικές από άλλα κράτη και διατηρώντας τα ενυπάρχοντα θετικά στοιχεία του κοινωνικού κράτους<sup>133</sup>.

Ο Ν.4387/2016 επαγγέλλεται την ασφαλιστική μεταρρύθμιση και καθιερώνει έναν ενιαίο Οργανισμό αφενός μεν κύριας ασφάλισης, αφετέρου δε επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχών, με κύριους στόχους την ισονομία, την αλληλεγγύη και τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Οι στόχοι αυτοί είναι μεν ορθοί, αλλά υπάρχουν πολλές δυσκολίες στην εφαρμογή τους. Επιπρόσθετα κρίθηκαν αντισυνταγματικές πολλές από τις βασικές διατάξεις του ανωτέρω νόμου οι οποίες ρυθμίζουν το ενιαίο καθεστώς των εισφορών και παροχών των μισθωτών και ελευθέρων επαγγελματιών, τα ποσοστά αναπλήρωσης των συντάξεων και τον τρόπο υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων<sup>134</sup>, οπότε αναμένονται νέες τροποποιήσεις της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας, ώστε να συνάδει με τις αποφάσεις του ΣτΕ.

Οι συνεχείς όμως τροποποιήσεις της νομοθεσίας, οι εγκύκλιοι που νομοθετούν αντί να περιορίζονται στην ερμηνεία των διατάξεων, οι αλληπάλληλες συγχωνεύσεις Υπηρεσιών και μεταφορές αρμοδιοτήτων και προσωπικού έχουν περιπλέξει το ασφαλιστικό σύστημα. Για να αντιμετωπισθούν οι σοβαρές αυτές δυσλειτουργίες και να ανακτηθεί η εμπιστοσύνη της κοινωνίας στο ασφαλιστικό σύστημα, πρέπει η ασφαλιστική μεταρρύθμιση να μην είναι αποσπασματική, αλλά να ενταχθεί σε μία ευρύτερη συνολική πολιτική για οικονομική ανάπτυξη, απασχόληση και κοινωνική συνοχή<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup>Βλ. Τζέμος Β. όπ.π (υποσημ. 41), σελ. 1

<sup>134</sup>Βλ. ΣτΕ Ολομ.1880, 1888, 1889, 1890 και 1891/2019

<sup>135</sup> Βλ. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη Π., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 12

## Πηγές

Kuhnle S., Basic historical trends in European Social Security, EISS Year Book, 1994

Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση - 2020 [www.europarl.europa.eu/factsheets/el](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el)

## Βιβλιογραφία

### Ελληνική βιβλιογραφία

- Μάνεσης Αριστ., Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό χώρο, σε: Ίδρυμα Μαραγκοπούλου. Όψεις της προστασίας ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων  
Αγαλλόπουλος Χρ., Κοινωνικά Ασφαλίσεις {χ.ο} Αθήνα, 1955
- Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 3η έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη, 2019
- Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982
- Ρόκας Ι., Ασφαλιστικό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2019
- Κρεμαλής Κ., Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1991
- Πετρόγλου Αντ., Δίκαιον κοινωνικής ασφαλίσεως, εκδ. ΕΔΚΑ, Αθήνα 1974
- Κρεμαλής Κ., Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1985
- Αναπλιώτου – Βαζαίου Ειρ., Γενικές αρχές ιατρικού δικαίου, ΑΦΟΙ Π. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993
- Κριάρη – Κατράνη Ισμ., Γενετική Τεχνολογία και θεμελιώδη δικαιώματα , εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1999
- Υφαντόπουλος Ι., Η κοινωνική ασφάλιση του ΤΣΑΥ, Ιατρικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2002
- Προβόπουλος Γ., Καπόπουλος Π., Η δυναμική του χρηματοοικονομικού συστήματος, εκδ. Κριτική, 2001
- Αργυριάδης Α., Στοιχεία ασφαλιστικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1983
- Πετρόγλου Α., Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, ΘΠΔΔ, 2009
- Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης – Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ΘΠΔΔ, 2012
- Μπριόλας Δ., Η κοινωνική ασφάλιση και η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΕΔΚΑ, 2006
- Στεργίου Α., Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1994
- Στεργίου Α., Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, εκδ. Σάκκουλα, 3η εκδ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2017
- Τζέμος Β., Η δεσμευτικότητα και η αγωγιμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, ΝοΒ 2012, 60
- Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2006

- Γαληνού Ειρ. - Ελ., Πόνη Χ., Κοινωνική Ασφάλιση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016
- Κτιστάκη Σ., Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, ΕΔΚΑ 2012
- Κτιστάκη Σ., Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το “Μνημόνιο”, ΕΔΚΑ, 2013
- Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2002
- Κοντιάδης Ξεν., Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το παράδειγμα του κοινωνικού κεκτημένου, Το Σ 2/1999
- Στράνης Δ., Το δημόσιο δίκαιο στο εργατικό δίκαιο του 21ου αιώνα, εκδ. Σάκκουλας Α.Ε, 2020
- Στεργίου Α., Ο κοινοτικός δικαστής και ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1997
- Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., Η προστασία από τον κίνδυνο των οικογενειακών βαρών με προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη. Πρόταση για τη δημιουργία ενιαίου ταμείου, ΕΔΚΑ, 8/2005
- Στεργίου Α., Ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια: Χαμένη σε δημοσιονομικά ανώδυνους συμβιβασμούς, ΕΔΚΑ 2014
- Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, β' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1984
- Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997
- Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, 10η έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000
- Πετρόγλου Αθ., Το δικαίωμα της αναγνώρισης του χρόνου απασχόλησης των Ελλήνων υπηκόων και ομογενών στην Τουρκία και στην Αίγυπτο, Ε.Δ.Κ.Α 1994
- Σταμάτη Κώστα, Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006
- Στεργίου Α., Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης. Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Ιούλιος – Αύγουστος 2011, Εκδ. Σάκκουλα
- Λαναράς Κ., Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική, Αθήνα, 2009

### **Ξένη βιβλιογραφία**

- Tzemos V., Das Untermaßverbot, 2004
- Riedel E., The Human Right to Social Security: Some Challenges, εκδ. Springer Verlag, Berlin/ Heidelberg, 2007
- Townsend P., Three Models of Social Security in the History of the Industrialized Countries, εκδ. ILO, Palgrave Macmillan
- Braibant G., La charte des droits fondamentaux de l' Union europeenne, εκδ. Seuil, 2001
- Mayer F., La charte des droits fondamentaux et la Constitution europeenne, RTDeur 2/2013



International Labour Organization, Διαγνωστική έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα, 2016  
Becker, 2004  
De Soto, 1989, 2001  
London and Hart, 2004  
Nwabuzor, 2005  
Sauvy, 1984  
Meagher K., Identity Economics: social networks and the informal economy in Nigeria, James Currey and HEBN Publishers, 2010, New York  
Ahmad, 2008  
Castells and Portes, 1989  
Davis, 2006  
Gallin, 2001  
Slavnic, 2010  
Taiwo O., Employment choice and mobility in multi - sector labour markets: theoretical model and evidence from Ghana, International Labour Review, 2013

### **Διαδίκτυο**

Asfalists.tripod.com>istoria.htm, 22/01/2004  
European Commission , Social protection in Europe, 1999, eu.europa.eu  
asfalisisnet.gr Αναδιανεμητικά και κεφαλαιοποιητικά συστήματα, 3/11/2013  
Tzemos V., The social function of human rights, 2007, www.enelsyn.gr  
Μήτσας Σ., Η βιοτική αυτοτέλεια ως ratio των κοινωνικών δικαιωμάτων, constitutionalism.gr  
Missoc Analysis 2012/2, Gender Differences in Social Protection, www.ec.europa.eu/missoc  
Ματσαγγάνης Μ., Πετρόγλου Αθ., Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και οι γυναίκες, www.Kethi.gr  
Πρεβεδούρου Ε., Ανάκληση Κανονιστικών Πράξεων, www.prevedourou.gr  
Τζέμος Β., Η “σύννομη κακοδιοίκηση”, publiclawjournal.com  
3η τριμηνιαία έκθεση ΚΕΑΟ, 2019, www.efka.gov.gr  
ΣΕΒ Special report Εις υγείαν της παραοικονομίας: πως η υψηλή φορολόγηση μικραίνει τις επιχειρήσεις και στρέφει στο λαθρεμπόριο τον κλάδο αλκοολούχων ποτών - 4/4/2017, www.sev.org.gr  
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015α: 22, eu.europa.eu

### **Παράρτημα Ι**

## Συγκριτική παράθεση χαρακτηριστικών των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

	<b>Μοντέλο Beveridge</b>	<b>Μοντέλο Bismarck</b>	
1	Γενικός στόχος	Η πρόληψη της φτώχειας	Η διατήρηση του επιπέδου του εισοδήματος
2	Κατευθυντήρια αρχή	Η προτεραιότητα στην εξασφάλιση της εργασίας και του δικαιώματος σε αυτή	Η κοινωνική ασφάλεια σαν αυτόνομη αρχή
3	Ειδικός στόχος	Η εγγύηση ενός ελάχιστου κοινωνικού επιπέδου διαβίωσης	Η διατήρηση της κοινωνικής θέσης μέσω του επιπέδου του εισοδήματος
4	Διοίκηση και υλοποίηση	Από το Κράτος ή τους εργαζόμενους	Από τους κοινωνικούς εταίρους (εργοδότες και εργαζόμενους)
5	Κάλυψη παροχών	Σε όλους τους πολίτες (καθολικότητα)	Μόνο στους εργαζόμενους (επιλεξιμότητα)
6	Επίπεδο παροχών	Σταθερού επιπέδου παροχές για το σύνολο των πολιτών	Σχετιζόμενο με το ύψος του εισοδήματος
7	Χρηματοδότηση	Μέσω της προοδευτικής φορολογίας	Μέσω των εισφορών των εργαζομένων και των εργοδοτών
8	Μοντέλο διαχείρισης	Διανεμητικό	Κεφαλαιοποιητικό

Πηγή: Kuhnle S., Basic historical trends in European Social Security, *EISS Year Book*, 1994, σελ.16

## Παράρτημα II

## **Ρυθμίσεις ενωσιακού δικαίου για κοινωνική ασφάλιση**

### **Κοινωνική ασφάλιση σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ**

Ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της ΕΕ. Το 2010 πραγματοποιήθηκε μια θεμελιώδης μεταρρύθμιση της νομοθεσίας σε αυτόν τον τομέα, η οποία συμπληρώθηκε με περαιτέρω νομοθετικές πράξεις που έχουν βελτιώσει την προστασία των δικαιωμάτων των μετακινούμενων εργαζομένων. Το 2016, η Επιτροπή συμπεριέλαβε προτάσεις στη δέσμη μέτρων για την εργασιακή κινητικότητα προκειμένου να μεταρρυθμίσει περαιτέρω το σύστημα και να το προσαρμόσει στη σύγχρονη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα της ΕΕ.

### **Νομική βάση**

Άρθρα 48 και 352 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

### **Στόχοι**

Η βασική αρχή που διατυπώνεται στη Συνθήκη της Ρώμης είναι η άρση των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ των κρατών μελών (2.1.5). Προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, τα μέτρα κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι πολίτες της ΕΕ που εργάζονται και διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος από το κράτος καταγωγής τους δεν θα στερούνται ορισμένα ή όλα τα κοινωνικά τους δικαιώματα.

### **Επιτεύγματα**

Το 1958, το Συμβούλιο θέσπισε δύο κανονισμούς σχετικά με την κοινωνική ασφάλιση των διακινούμενων εργαζομένων, που αντικαταστάθηκαν ακολούθως από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71. πολίτες της Ισλανδίας, του Λιχτενστάιν και της Νορβηγίας καλύπτονται επίσης μέσω της συμφωνίας του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ), ενώ οι πολίτες της Ελβετίας καλύπτονται μέσω της συμφωνίας ΕΕ-Ελβετίας. Το 2004, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004 (ο συντονιστικός κανονισμός), κατήργησε τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71, μολονότι ο τελευταίος εξακολουθεί να ισχύει για ορισμένες κοινοτικές πράξεις και συμφωνίες στις οποίες η ΕΕ εξακολουθεί να είναι συμβαλλόμενο μέρος. Το 2010 πραγματοποιήθηκε μια σημαντική μεταρρύθμιση του συστήματος με την έκδοση της «δέσμης μέτρων για τον εκσυγχρονισμένο συντονισμό» - κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 988/2009 και εκτελεστικός κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 987/2009.

**A.** Οι τέσσερις βασικές αρχές. Κάθε κράτος μέλος παραμένει ελεύθερο να σχεδιάζει το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ανεξάρτητα. Ο συντονιστικός κανονισμός καθορίζει σε ποια χώρα το σύστημα ασφαρίζεται ένας πολίτης της ΕΕ όταν εμπλέκονται δύο ή περισσότερες χώρες. Σε γενικές γραμμές, η ασφαλιστική κάλυψη παρέχεται από τη χώρα εργασίας ή, σε περίπτωση ανέργου, από τη χώρα διαμονής. Ο κανονισμός βασίζεται σε τέσσερις βασικές αρχές:

**1.** Ίση μεταχείριση (άρθρα 4 και 5) Οι μισθωτοί και οι αυτοαπασχολούμενοι που είναι πολίτες άλλου κράτους μέλους έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με τους πολίτες του κράτους υποδοχής. Το δικαίωμα στην ίση μεταχείριση ισχύει άνευ όρων για οποιονδήποτε μισθωτό ή ελεύθερο επαγγελματία από άλλο κράτος μέλος, ο οποίος έχει διαμείνει στο κράτος υποδοχής για ορισμένη χρονική περίοδο. Επιπλέον, εάν σε κάποιο κράτος μέλος έννομα αποτελέσματα αποδοθούν σε συγκεκριμένη κατάσταση (π.χ. γάμος) ή συμβάντα (π.χ. ατύχημα) ή στη λήψη παροχών κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. άτομα που λαμβάνουν επιδόματα ανεργίας έχουν επίσης δικαίωμα σε φορολογική ελάφρυνση), το εν λόγω κράτος μέλος θα πρέπει να λάβει υπόψη αυτά τα γεγονότα ή συμβάντα ή αντίστοιχες παροχές που λαμβάνουν χώρα σε άλλο κράτος μέλος.

**2.** Συνυπολογισμός (άρθρο 6) Η αρχή αυτή εγγυάται ότι οι προηγούμενες περιόδους ασφάλισης, εργασίας ή διαμονής σε άλλες χώρες λαμβάνονται υπόψη στον υπολογισμό των παροχών. Εάν, για παράδειγμα, η εθνική νομοθεσία απαιτεί από τους εργαζόμενους να έχουν ασφαλιστεί ή εργαστεί για ορισμένη χρονική περίοδο πριν αποκτήσουν δικαίωμα για ορισμένες παροχές, η αρχή του συνυπολογισμού προβλέπει ότι το αρμόδιο κράτος μέλος οφείλει να συνυπολογίσει τις περιόδους ασφάλισης και απασχόλησης που συμπληρώθηκαν σε άλλο κράτος μέλος.

**3.** Αρχή ενός μόνο εφαρμοστέου δικαίου (άρθρο 10 και άρθρο 11 παράγραφος 1) Η συγκεκριμένη αρχή αποτρέπει από την απόκτηση αθέμιτου πλεονεκτήματος λόγω του δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία. Κάθε δικαιούχος καλύπτεται από τη νομοθεσία μόνο μίας χώρας και καταβάλλει εισφορές σε αυτή τη χώρα μόνο.

**4.** Αρχή του εξαγωγίμου (άρθρο 7) Η αρχή αυτή προβλέπει ότι οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να καταβάλλονται σε ολόκληρη την Ένωση και απαγορεύει στα κράτη μέλη την καταβολή παροχών μόνον στα άτομα που διαμένουν στην επικράτειά τους. Ωστόσο, η αρχή αυτή δεν ισχύει για όλες τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης. Για παράδειγμα, για τις παροχές ανεργίας ισχύουν ειδικοί κανόνες.

## **B. Καλυπτόμενα πρόσωπα**

Αρχικά, ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 κάλυπτε μόνον τους μισθωτούς αλλά το 1982 το πεδίο εφαρμογής του επεκτάθηκε, ώστε να συμπεριληφθούν και οι αυτοαπασχολούμενοι. Ο κανονισμός κάλυπτε επίσης τα μέλη της οικογένειας των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων και τα εξαρτώμενα από αυτούς πρόσωπα, καθώς και τους απάτριδες και τους πρόσφυγες. Το πεδίο εφαρμογής επεκτάθηκε προοδευτικά: το 1998 για να τεθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι σε ισότιμη βάση με τον υπόλοιπο πληθυσμό όσον αφορά τα γενικά συνταξιοδοτικά δικαιώματα, το 1999 ώστε να συμπεριληφθούν όλοι οι ασφαλιζόμενοι, και ιδιαίτερα οι φοιτητές και άλλα άτομα χωρίς προσοδοφόρα απασχόληση, και το 2003 ώστε να καλυφθούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ.

Η πιο πρόσφατη νομοθετική πράξη, ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1231/2010, επέκτεινε την κάλυψη στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ και βρίσκονται σε διασυνοριακή κατάσταση καθώς και στα μέλη της οικογένειάς τους και τους επιζώντες αν αυτοί βρίσκονται εντός της ΕΕ.

Οι διασυνοριακοί εργαζόμενοι, οι οποίοι είναι μισθωτοί ή αυτοαπασχολούμενοι σε ένα κράτος μέλος και διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος, στο οποίο επιστρέφουν καθημερινά ή τουλάχιστον μία φορά την εβδομάδα, καλύπτονται επίσης. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι αποτελούν ειδική περίπτωση, καθώς μετατίθενται για προσωρινή εργασία και παραμένουν ασφαλισμένοι, για λόγους κοινωνικής ασφάλισης, στο κράτος μέλος προέλευσης για μέγιστη διάρκεια 24 μηνών. Στο κράτος μέλος υποδοχής, μπορούν να ληφθούν μόνο παροχές υγειονομικής περίθαλψης σε είδος.

### Γ. Καλυπτόμενες παροχές

Στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 απαριθμούνται οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης που καλύπτονται:

- παροχές ασθένειας, παροχές μητρότητας και ισοδύναμες παροχές πατρότητας, αλλά όχι και η κοινωνική και ιατρική συνδρομή βάσει των μέσων διαβίωσης, καθώς αυτές δεν εξαρτώνται από προηγούμενες εισφορές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης·
- παροχές γήρατος, παροχές επιζώντων και παροχές αναπηρίας·
- παροχές εργατικού ατυχήματος και επαγγελματικών ασθενειών·
- επιδόματα θανάτου· — παροχές προσύνταξης, παροχές ανεργίας, οικογενειακές παροχές·
- ειδικές μη ανταποδοτικές παροχές, οι οποίες δεν είναι εξαγωγίμες.

### Δ. Ο εκσυγχρονισμός του συστήματος

Από το 1971, η νομοθεσία σχετικά με τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης τροποποιήθηκε επανειλημμένα για να ληφθούν υπόψη οι εξελίξεις σε επίπεδο ΕΕ, οι αλλαγές στη νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).

**1.** Προς έναν καλύτερο συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης Το εκσυγχρονισμένο σύστημα συντονισμού εισήγαγε την αρχή της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία τα θεσμικά όργανα των κρατών μελών υποχρεούνται να συνεργάζονται μεταξύ τους και να παρέχουν αμοιβαία συνδρομή. Προέβλεπε τη συγκρότηση ηλεκτρονικού συστήματος ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των εθνικών θεσμικών οργάνων. Το κεντρικό σύστημα ηλεκτρονικής ανταλλαγής πληροφοριών για την κοινωνική ασφάλιση (EESSI) κατέστη διαθέσιμο από την Επιτροπή τον Ιούλιο του και τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους δύο έτη για να το εφαρμόσουν σε εθνικό επίπεδο.

#### Επιπλέον

- επικαιροποίησε τους κανόνες σύμφωνα με την τρέχουσα κοινωνική πρακτική (π.χ. παροχή για τις περιόδους ανατροφής τέκνων)·

- βελτίωσε την προστασία των δικαιωμάτων (π.χ. βελτιωμένη πληροφόρηση και βοήθεια στους πολίτες, νέες διαδικασίες διαλόγου και συνδιαλλαγής)·
- διευκρίνισε ορισμένες πτυχές, π.χ. ενσωματώνοντας τη νομολογία του ΔΕΕ (π.χ. εξομοίωση γεγονότων)
- ενίσχυσε και εξορθολόγησε θεσμικές διαδικασίες (π.χ. ηλεκτρονική ανταλλαγή δεδομένων)·
- βελτίωσε και επιτάχυνε την επιστροφή των δαπανών υγειονομικής περίθαλψης. Ένα ακόμη βήμα προς την κατεύθυνση του καλύτερου συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης πραγματοποιήθηκε με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας (ELA) τον Οκτώβριο 2019. Η ELA θα αναλάβει τις επιχειρησιακές πτυχές του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τη διαμεσολάβηση, μέσω ειδικής επιτροπής διαμεσολάβησης, σε περιπτώσεις διαφορών μεταξύ των εθνικών αρχών σχετικά με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στον τομέα της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού και του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

## **2. Ευρωπαϊκή κάρτα ασφάλισης ασθένειας (ΕΚΑΑ)**

Από το 2006, οι ευρωπαίοι πολίτες που ταξιδεύουν εντός του ΕΟΧ μπορούν να χρησιμοποιούν την ευρωπαϊκή κάρτα ασφάλισης υγείας, η οποία εκδίδεται από τις υπηρεσίες ασφάλισης υγείας της χώρας τους. Η συγκεκριμένη κάρτα διευκολύνει την πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη σε περίπτωση απροσδόκητης ανάγκης που σχετίζεται με την υγεία κατά τη διάρκεια επίσκεψης σε άλλη χώρα του ΕΟΧ για προσωπικούς ή επαγγελματικούς λόγους. Η πρόσβαση παραχωρείται υπό τους ίδιους όρους και με το ίδιο κόστος όπως και για τους πολίτες που είναι ασφαλισμένοι στη χώρα αυτή. Οι δαπάνες καλύπτονται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας καταγωγής.

## **3. Δικαιώματα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης**

Στις 16 Απριλίου 2014, μετά από διαπραγματεύσεις χρόνων, υπογράφηκε η οδηγία 2014/50/ΕΕ σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών με τη βελτίωση της απόκτησης και της διατήρησης δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης. Ισχύει μόνο για συνταξιοδοτικά συστήματα της αγοράς εργασίας και, ως εκ τούτου, δεν ισχύει ούτε για εθελοντικές εισφορές σε ατομικά συνταξιοδοτικά συστήματα ούτε για κρατικές συντάξεις, που καλύπτονται από τον συντονιστικό κανονισμό.

## **4. Προοπτικές μεταρρύθμισης**

Κατόπιν ειδικής διαβούλευσης σχετικά με τον συντονισμό των παροχών μακροχρόνιας φροντίδας και των παροχών ανεργίας το 2013, και μιας γενικής διαβούλευσης σχετικά με τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης στην ΕΕ το 2015, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση του κανονισμού 883/2004 και του εκτελεστικού κανονισμού 987/2009, στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων της για την εργασιακή κινητικότητα, τον Δεκέμβριο του 2016.

Στόχος της αναθεώρησης είναι να εξασφαλιστεί η δικαιοσύνη μέσω της στενότερης σύνδεσης της καταβολής των παροχών προς το κράτος μέλος που συγκεντρώνει τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης, παρέχει στις εθνικές αρχές καλύτερα εργαλεία για την επαλήθευση του καθεστώτος κοινωνικής ασφάλισης των αποσπασμένων εργαζομένων με σκοπό την αντιμετώπιση των αθέμιτων πρακτικών και των καταχρήσεων. Στις βασικές αλλαγές συγκαταλέγονται οι ακόλουθες:

— **Παροχές ανεργίας:** εφαρμόζεται μια περίοδος τριών μηνών για τη θεμελίωση του δικαιώματος πριν τον συνυπολογισμό των παροχών ανεργίας, ωστόσο οι εργαζόμενοι έχουν τη δυνατότητα να εξαγάγουν τις παροχές ανεργίας για έξι μήνες αντί τριών, προκειμένου να αναζητήσουν εργασία σε άλλο κράτος μέλος. Αφού εργαστούν σε ένα κράτος μέλος για ένα έτος, οι διασυνοριακοί εργαζόμενοι μπορούν να ζητήσουν επίδομα ανεργίας στο κράτος στο οποίο εργάζονται αντί του κράτους στο οποίο διαμένουν·

— **Παροχές μακροχρόνιας φροντίδας:** η πρόταση ορίζει παροχές μακροχρόνιας φροντίδας και τις περιπτώσεις στις οποίες οι διακινούμενοι πολίτες μπορούν να ζητήσουν τέτοιες παροχές σε χωριστό κεφάλαιο·

— **Οικογενειακές παροχές** που προορίζονται να αντικαταστήσουν το εισόδημα κατά τις περιόδους ανατροφής παιδιών και θεωρούνται ατομικά και προσωπικά δικαιώματα, επιτρέποντας, με τον τρόπο αυτό, σε ένα δευτερευόντως αρμόδιο κράτος μέλος το δικαίωμα να καταβάλει πλήρως την παροχή στον δεύτερο γονέα. Έτσι ακυρώνονται πιθανά οικονομικά αντικίνητρα των γονέων για χρήση οικογενειακής άδειας την ίδια περίοδο.

Η πρόταση αποσκοπεί επίσης στο να ευθυγραμμίσει τους ισχύοντες νομικούς κανόνες με τις πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ σχετικά με την πρόσβαση οικονομικά ανενεργών πολιτών σε κοινωνικές παροχές (2.1.5).

Η πρόταση αποτελεί αντικείμενο εν εξελίξει διοργανικών διαπραγματεύσεων.

Το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2018 ανέφερε μια πρόταση για έναν ευρωπαϊκό αριθμό κοινωνικής ασφάλισης (ESSN) για τη διευκόλυνση του συντονισμού των διασυνοριακών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, αλλά δεν υποβλήθηκε καμία συγκεκριμένη πρόταση.

### **Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**

Το Κοινοβούλιο έχει επιδείξει πάντοτε έντονο ενδιαφέρον για τα προβλήματα των διακινούμενων εργαζομένων, των διασυνοριακών εργαζομένων, των αυτοαπασχολούμενων και των πολιτών τρίτων χωρών που εργάζονται σε κράτη μέλη διαφορετικά από τα κράτη μέλη υποδοχής. Το Κοινοβούλιο έχει αποδοκιμάσει σε διάφορες περιστάσεις το γεγονός ότι εξακολουθούν να υφίστανται εμπόδια στην πλήρως ελεύθερη κυκλοφορία και έχει ζητήσει από το Συμβούλιο να εγκρίνει προτάσεις με σκοπό την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του συντονισμού κοινωνικής ασφάλισης ώστε να καλύ-

ππει την πρόωρη συνταξιοδότηση, στην επέκταση του δικαιώματος των ανέργων στη λήψη επιδόματος ανεργίας σε άλλο κράτος μέλος και στη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας ώστε να περιληφθούν όλα τα ασφαλισμένα πρόσωπα. Τα περισσότερα από αυτά τα αιτήματα ικανοποιήθηκαν μέσω της τελικής έγκρισης της έκδοσης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 ή συμπεριλαμβάνονται στις πρόσφατες προτάσεις της Επιτροπής.

Από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας και έπειτα, εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία και η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο. Ωστόσο, ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει να επιληφθεί του σχεδίου νομοθετικής πράξης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εάν δηλώσει ότι η πράξη θα έθιγε σημαντικές πτυχές του συστήματός του κοινωνικής ασφάλισης ή τη δημοσιονομική ισορροπία του εν λόγω συστήματος.

Σε κάποια ψηφίσματά του (της 14ης Ιανουαρίου 2014 σχετικά με την κοινωνική προστασία για όλους, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 σχετικά με το κοινωνικό ντάμπινγκ, και της 4ης Ιουλίου 2017 σχετικά με τις συνθήκες εργασίας και την επισφαλή απασχόληση), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει επιστήσει την προσοχή σε συγκεκριμένες δυσκολίες στον τομέα αυτό, όπως είναι η περίπτωση των αυτοαπασχολούμενων, των εργαζομένων με συμβάσεις προσωρινής ή μερικής απασχόλησης, των εργαζομένων στην ψηφιακή οικονομία και των εποχιακών εργαζομένων, και έχει ζητήσει από την Επιτροπή να επανεξετάσει τη νομοθεσία και να παρακολουθήσει την εφαρμογή και τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα των πολιτών και ότι η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού στην ΕΕ μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά.

Aoife Kennedy 11/2019

Πηγή: Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – 2020

[www.europarl.europa.eu/factsheets/el](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el)













