LAW IN BOOKS AND LAW IN ACTION[1]: Η αβεβαιότητα στην εφαρμογή του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης μετά την ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 2010-2011[2]

ΓΙΩΡΓΟΥ ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, Αν. Καθηγητή Δ.Π.Θ.,
ΧΡΗΣΤΟΥ ΜΟΡΦΑΚΙΔΗ, Λέκτορα Δ.Π.Θ.

Διάγραμμα

1. *Εισαγωγικά*
2. *Η εφαρμογή του Νόμου 3863/2010*
   2.1. *Η διάκριση της σύνταξης σε βασική και αναλογική*
   2.2. *Ο ανακαθορισμός των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και των απαιτούμενων χρόνων ασφάλισης*
   2.3. *Οι πλασματικοί χρόνοι ασφάλισης*
3. *Ο Νόμος 3996/2011 «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις»*
4. *Συμπεράσματα*

1. Εισαγωγικά

Η επιδίωξη επίτευξης μιας δυναμικής ισορροπίας μεταξύ των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους έχει ήδη αποτυπωθεί στο ελληνικό Σύνταγμα με το αναθεωρητικό διάβημα του έτους 2001[3], το οποίο συναιρεί τις διαφορετικές δικαιοπολιτικές προτεραιότητες τους[4]. Ωστόσο, στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, χώρο ως εκ της φύσεώς του προνομι-

1. Η λιτή διατύπωση του τίτλου αναφέρεται στη διδασκαλία του καθηγητή του δικαίου της κοινωνικής ασφάλειας στο Καθολικό Πανεπιστήμιο της Λουβαίνης - Βελγίου Danny Pieters. Πρόκειται για ζεύγμα υπαινισσόμενο μια αντίφαση που εκτείνεται πέρα από τη γνωστή διαχρονική προβληματική γύρω από τη θεωρία και την πράξη του δικαίου, για την οποία βλ., αντί άλλων, *Κ. Σπανού,* Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων. Αθήνα: Σαββάλας, 2005, Εδώ πρόκειται για την ειδικότερη διαπίστωση ότι ορισμένες φορές η εφαρμογή του δικαίου της κοινωνικής ασφάλειας στην πράξη από τα αρμόδια όργανα της κοινωνικής διοίκησης δεν εναρμονίζεται (όχι προς τη νομική θεωρία, αλλά) προς τους ορισμούς του ίδιου του νομοθέτη.

2. Η παρούσα εργασία αποτελεί προδημοσίευση από τα πρακτικά του 4ου διεθνούς επιστημονικού συνεδρίου κοινωνικής πολιτικής με θέμα «Ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής σήμερα: κριτικές προσεγγίσεις και προκλήσεις», Αθήνα, 9-11 Νοεμβρίου 2011.

3. Πρβλ. *Γ. Κατρούγκαλου,* Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, Αθήνα - Κομοτηνή 1998, σ. 479 επ., *Ξ. Κοντιάδη,* Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, σ. 493 επ., *Α. Στεργίου,* Το κοινωνικό κράτος: Μια ανάπτυξη στο περιθώριο του δικαίου, σε: Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα (Ίδρυμα Σ. Καράγιωργα), Αθήνα 1993, σ. 158 επ.

4. Για τη σημασία της υπέρβασης της αντιθέσεως μεταξύ της δικαιοκρατικής και της κοινωνικής αρχής στο πλαίσιο του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης στη γερμανική έννομη τάξη πρβλ. το μνημειώδες έργο του *Hans F. Zacher,* Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzent der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Schweizer, 1980. Πρβλ. επίσης *Ξ. Κοντιάδη,* Συνταγματικές Εγγυήσεις και Θεσμική Οργάνωση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας, σελ. 165: «Η αρχή του κοινωνικού κράτους αποκτά το πλήρες νοηματικό της περιεχόμενο πρωτίστως μέσω της αλληλοτροφοδότησής της με τη δημοκρατική αρχή και μέσω της εξομάλυνσης της σύγκρουσής της με τη δικα-

ακό για την εφαρμογή του κοινωνικού κράτους, παρουσιάζεται ολοένα εντεινόμενη μια νέα διάσταση, ένα χάσμα μεταξύ νομοθετικών προβλέψεων και διοικητικής πρακτικής. Η γεφύρωση ή, έστω, η σμίκρυνση του χάσματος αυτού θα σήμαινε την ταυτόχρονη επαλήθευση τόσο της δικαιοκρατικής όσο και της κοινωνικής αρχής, οι οποίες εν προκειμένω λειτουργούν ομόρροπα. Η ικανοποίηση της (δικαιοκρατικής υφής) απαίτησης για ασφάλεια δικαίου αποδεικνύεται κρίσιμη προϋπόθεση για την συγκεκριμένη επαλήθευση της αρχής του κοινωνικού κράτους.

Η πρόσφατη μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με το Νόμο 3863 της 15ης Ιουλίου 2010, αλλά και η αντίστοιχη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων με το Νόμο 3865/2010 συντελέστηκε με τη θέσπιση πολύπλοκων και δυσνόητων μεταβατικών διατάξεων, κυρίως ως προς τις προϋποθέσεις θεμελίωσης δικαιωμάτων συνταξιοδότησης.

Στην αναπόφευκτη ως ένα βαθμό αυτή πολυπλοκότητα των συναφών ρυθμίσεων, χαρακτηριστική των κρατών προνοίας ηπειρωτικού τύπου Bismarck που βασίζονται στον ασφαλιστικό δεσμό και στη λεπτομερή πρόβλεψη χορήγησης κυρίως χρηματικών παροχών, παρεισέφρυσε, ωστόσο, και η αμφισημία ως προς το νόημα συγκεκριμένων διατάξεων, για την άρση της οποίας κατέστη απαραίτητη η έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων με σημαντική, ωστόσο, μερικές φορές καθυστέρηση.

Μάλιστα, ένα και πλέον έτος μετά την θέσπιση των σχετικών νομοθετημάτων εξακολουθούσε να υφίσταται η ανάγκη για έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων, δίχως ακόμα να έχει ολοκληρωθεί η άρση της αναφυείσας αμφισημίας του λόγου του νομοθέτη για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Η προκείμενη ανασφάλεια που δημιουργείται κατά το μεταβατικό στάδιο των πρώτων ετών μετά την εισαγωγή της μεταρρύθμισης, ενταθείσα από την προεξαγγελία νέων συμπληρωματικών ρυθμίσεων[5], χαρακτηρίστηκε ως «το πλέον τρωτό σημείο της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, αν ληφθεί υπόψη ότι η επιτυχία μιας μεταρρύθμισης κρίνεται από την ποιότητα των μεταβατικών διατάξεων»[6]. Άλλωστε, ως εύστοχα έχει γραφεί, «το κοινωνικό κράτος δεν είναι μόνο συνολικές προσεγγίσεις και οράματα. Η υπεράσπισή του συντελείται μέσα από μικρές μάχες στο πεδίο της ερμηνείας διαφόρων διατάξεων»[7].

Η προεξαγγελθείσα θέσπιση των νέων συμπληρωματικών ρυθμίσεων συντελέστηκε εν τέλει με την ψήφιση του Νόμου 3996/2011 που δημοσιεύτηκε την 9η Αυγούστου του 2011, δηλαδή ένα περίπου έτος μετά από την ασφαλιστική μεταρρύθμιση και αφού εν τω μεταξύ τέθηκαν σε εφαρμογή επιμέρους ρυθμίσεις περιοριστικού χαρακτήρα ως προς το εύρος και το ύψος των προβλεπόμενων κοινωνικοασφαλιστικών παροχών με τη συμπερίληψή τους στο Νόμο 3986/2011 «Μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου». Η διαφαινόμενη ολοκλήρωση του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος συντελέστηκε, συνεπώς, σε δύο διαδοχικές φάσεις με ενιαύσια μεταξύ τους απόσταση, ώστε η ραγδαία επιδείνωση των απαιτούμενων προϋποθέσεων για τη δυνατότητα απόληψης των κοινωνικών παροχών συνοδεύτηκε από την αβεβαιότητα ως προς το περιεχόμενο των εφαρμοστέων κανόνων.

Μάλιστα, μετά τη θέσπιση του χαρακτηρισθέντος ως «μικρού ασφαλιστικού» Νόμου 3996/2011 η αβεβαιότητα περιορίστηκε μεν εξακολουθώντας να υφίσταται ως προς επιμέρους ζητήματα, ωστόσο επισυνέβη για πολλά θέματα το απευκταίο: η αβεβαιότητα ως προς το περιεχόμενο των εφαρμοστέων κανόνων κατέληξε ακόμα και στην αναδρομική από 01.01.2011 ανατροπή προσδοκιών που είχε

ιοκρατική αρχή».

5. Πρβλ. το κείμενο διαβούλευσης του νέου νόμου για το σώμα επιθεωρητών εργασίας, το οποίο περιέλαβε πλήθος ρυθμίσεων περί την κοινωνική ασφάλιση που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ρυθμίσεις του Νόμου 3863/2010, στην ιστοσελίδα opengov.gr με ημερομηνία ανάρτησης 28 Μαρτίου 2011.

6. *Α. Πετρόγλου,* Το Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα. Το ιστορικό, οι σημαντικές τομές, οι πρώτες αξιολογήσεις και η ανάγκη για συνεχή προβληματισμό, Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σελ. 630.

7. *Α. Στεργίου,* Αναπηρία, Θεσσαλονίκη 1999, πρόλογος.

προκαλέσει ο Νόμος 3863/2010 καταλαμβάνοντας και εκκρεμείς ενώπιον της διοίκησης υποθέσεις[8].

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί στην ανάδειξη των πτυχών της συναφούς προβληματικής που αναδεικνύονται ως οι πλέον κρίσιμες για τη συγκεκριμενοποίηση της αρχής του κοινωνικού κράτους σε συνδυασμό με τη δικαιοκρατική επιταγή για ασφάλεια δικαίου μέσα σε ένα περιβάλλον έντονου προβληματισμού ως προς το ρόλο του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στην εποχή της κοινωνικής και οικονομικής κρίσης.

2. Η εφαρμογή του Νόμου 3863/2010

Ο Νόμος 3863/2010 (ΦΕΚ Α΄ 115/15.7.2010) εισήγαγε ένα νέο ασφαλιστικό σύστημα μέσα σε ένα περιβάλλον ασφυκτικών πιέσεων, απόρροια της δημοσιονομικής κρίσης και της κρίσης δανεισμού που είχε ήδη ενσκήψει με οξύτητα λίγους μήνες πριν. Της θέσπισης του νόμου είχε προηγηθεί η δημοσίευση από τα μέσα Μαρτίου του 2010 του πορίσματος της επιτροπής ειδικών, η οποία είχε συσταθεί με υπουργική απόφαση με πρόεδρο τον καθηγητή της Νομικής Σχολής του Α.Π.Θ. Α. Στεργίου[9].

Καθώς στη συνέχεια επισημάνθηκε, «η επιτροπή ειδικών κατάφερε να συγκεντρώσει έναν εντυπωσιακό όγκο υλικών και να παραδώσει ένα σύνολο αναλύσεων και προτάσεων που οπωσδήποτε άξιζε να προσεχτεί περισσότερο, τόσο από τους πολιτικούς όσο και από την κοινή γνώμη. Σε μια κανονική συγκυρία, το πόρισμα της επιτροπής θα ήταν πολύτιμο. Το πρόβλημα είναι ότι η τρέχουσα συγκυρία δεν ήταν κανονική: εν μέσω μιας πρωτοφανούς κρίσης δανεισμού, η ανάγκη αποτελεσματικής αντιμετώπισης του ασφαλιστικού προβλήματος ήταν πιεστική»[10].

Στην παρούσα θέση δεν επιχειρείται άλλη μια συνολική αποτίμηση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης[11], αλλά απλώς η ειδικότερη αξιολόγηση της εφαρμογής των νομοθετικών προβλέψεων από τη διοίκηση αφενός, αλλά και των επιπτώσεων από την ολοκλήρωση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης «σε δόσεις» αφετέρου. Περιοριζόμαστε εδώ να αναφέρουμε ότι ο νόμος σε καμιά περίπτωση δεν ανταποκρίνεται στη συνταγματική υποχρέωση που απορρέει από τη συνδυασμένη εφαρμογή των άρθρων 2 παρ. 1, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος για την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης των συντάξεων που προβλέπει[12]. Επίσης, η πρόβλεψη κατά την οποία το Δημόσιο δεν θα εγγυάται πλέον την κάλυψη των ελλειμμάτων των επικουρικών ταμείων είναι σαφώς αντίθετη στη θεσμική εγγύηση της κοινωνικής ασφάλισης, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 παρ. 5. Σε κάθε περίπτωση, επιφυλασσόμαστε για την συνταγματική αξιολόγηση και άλλων διατάξεων των δύο νόμων της μεταρρύθμισης, αρκετές από τις οποίες είναι συνταγματικά προβληματικές.

Η ανταπόκριση του μηχανισμού της κοινωνικοασφαλιστικής διοίκησης τόσο στο επίπεδο του αρμόδιου υπουργείου όσο και σε εκείνο των διοικήσεων των ασφαλιστικών οργανισμών συντελέστηκε κατά τρόπο μάλλον έγκαιρο για τα περισσότερα από τα ζητήματα εφαρμογής του νόμου με την έκδοση σχετικών εγγράφων και ερμηνευτικών εγκυκλίων, αλλά όχι για όλα.

Ασφαλώς, επρόκειτο για ένα πολύ μεγάλης εκτάσεως έργο που έπρεπε μάλιστα να διεκπεραιωθεί

---

8. Βλ. άρθρο 37 παρ. 6 του Ν. 3996/2011 που αφορά στη συνταξιοδότηση γονέων τέκνων με αναπηρία.

9. Βλ. το πόρισμα της επιτροπής σε *Α. Στεργίου, Θ. Σακελλαρόπουλου,* Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση, Διόνικος, 2010.

10. *Μ. Ματσαγγάνης,* επισκόπηση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σε Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σελ. 862.

11. Βλ. σχετικά την επισκόπηση μεταρρύθμισης από τους *Α. Πετρόγλου, Μ. Ματσαγγάνη, Π. Τήνιο, Α. Στεργίου, Π. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη, Ο. Αγγελοπούλου* και *Δ. Μπούρλο* σε: Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως (Ε.Δ.Κ.Α.) 2010, σελ. 857-931, πρβλ. *Π. Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη,* Ο νέος ασφαλιστικός Νόμος 3863/2010, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

12. Για το θέμα βλ. ενδεικτικά *Γ. Κατρούγκαλου,* Τα συνταγματικά όρια της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 6/2009.

σε σύντομο χρονικό διάστημα. Η παράλειψη αποσαφήνισης από την πλευρά της κοινωνικής διοίκησης του νοήματος επιμέρους ρυθμίσεων του νέου νόμου οφείλεται πιθανώς σε λόγους αντικειμενικής αδυναμίας έγκαιρου εντοπισμού κατά τρόπο εξαντλητικό κάθε λεπτομέρειας της ρυθμισθείσας κοινωνικής ύλης, η οποία χρήζει επεξηγήσεως για την εφαρμογή της. Τούτο πρέπει να θεωρείται αναμενόμενο, ιδιαίτερα όταν το αντικείμενο των ρυθμίσεων έχει προσλάβει μεγάλη έκταση και χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα.

Ανεξάρτητα από τους λόγους που δικαιολογούν τις ανωτέρω παραλείψεις θα μπορούσε κανείς να αντιτείνει ότι η θέσπιση των νόμων –με εξαίρεση τις περιπτώσεις της νομοθετικής εξουσιοδότησης για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων– είναι από μόνη της επαρκής συνθήκη από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος τους για την εφαρμογή των κανόνων που περιέχουν. Με άλλους λόγους, εν προκειμένω, η διαμόρφωση του περιεχομένου των ατομικών διοικητικών πράξεων κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Νόμου 3863/2010 και η πρόοδος της διαδικασίας εκδόσεώς τους από τα αρμόδια όργανα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης οφείλει να συντελείται ακόμα και αν η διοίκηση δεν έχει εκδώσει τις αντίστοιχες οδηγίες για την εφαρμογή του νόμου.

Η θέση αυτή αντιστοιχεί σε θεμελιώδεις και αυτονόητες στο πεδίο του συνταγματικού δικαίου παραδοχές ως προς την έναρξη της τυπικής και της ουσιαστικής ισχύος του τυπικού νόμου. Η εφαρμογή των διατάξεων ενός νόμου μπορεί να εξαρτηθεί από την έκδοση κανονιστικών πράξεων της διοίκησης μόνον εφόσον το προβλέπει ο ίδιος ο νόμος, προς εξειδίκευσή του, και πάντοτε όμως εντός των ορίων που διαγράφονται από τις εξουσιοδοτικές διατάξεις[13]. Και αυτή, ωστόσο, η παράλειψη εκδόσεως των κανονιστικών πράξεων από τη διοίκηση δεν καθιστά το νόμο ανενεργό άνευ ετέρου, αλλά κατά περίπτωση μπορεί να συνεπάγεται την ευθεία εφαρμογή του.

Συνεπώς, δεν είναι επιτρεπτή η εξάρτηση εφαρμογής του νόμου και από άλλες προϋποθέσεις – πέραν των περιπτώσεων που οι συναφείς διατάξεις χορηγούν νομοθετική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση των λεπτομερειών εφαρμογής του νόμου από τα όργανα της διοίκησης– όπως είναι η έκδοση ερμηνευτικών εγγράφων και εγκυκλίων προς τα κατώτερα όργανα της διοίκησης που είναι αρμόδια για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων. Αυτή η θέση αντιστοιχεί στο νόημα του πρώτου σκέλους του ζεύγματος που τίθεται στον τίτλο της παρούσας εργασίας. Το «δίκαιο όπως αυτό είναι γραμμένο στα βιβλία» υπαγορεύει εδώ ότι ο υπάλληλος που καλείται να επεξεργαστεί και να ικανοποιήσει ή να απορρίψει ένα αίτημα ασφαλισμένου οφείλει να εφαρμόσει άνευ ετέρου το νόμο που έχει ήδη τεθεί σε ισχύ.

Η πραγματικότητα που διαμορφώνεται στη διοικητική πρακτική απέχει από τη συμμόρφωση προς την υπαγόρευση αυτή. Η εφαρμογή του δικαίου στην πράξη (law in action) αναπόφευκτα συσχηματίζεται προς τις συνθήκες που επικρατούν στην «καθημερινή ζωή της διοίκησης». Η προσδοκία για την ευθεία εφαρμογή νομοθετικών ρυθμίσεων από τους υπαλλήλους των απανταχού υποκαταστημάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης δίχως να έχει προηγηθεί η έκδοση των αντίστοιχων ερμηνευτικών εγγράφων και εγκυκλίων από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων και τις διοικήσεις των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης αποδεικνύεται στην πράξη ουτοπική, αν και νομικά επιβεβλημένη.

Εν αναμονή της παροχής των σχετικών διευκρινήσεων «αργεί» (με την έννοια της απόλυτης αποχής από ενέργειες) όχι μόνο η έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων που το περιεχόμενό τους επηρεάζεται από τις νέες ρυθμίσεις, αλλά ακόμα και η διενέργεια των αναγκαίων διαδικαστικών ενεργειών που προηγούνται της εκδόσεως των πρώτων. Αποκορύφωμα δε της σχετικής πρακτικής, σε κάθε περίπτωση αδικαιολόγητο, συνιστά η όχι σπάνια παρατηρούμενη άρνηση παραλαβής από

13. Για το θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης βλ. ενδεικτικά *Χ. Χρυσανθάκη,* Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2007, σελ. 28 επ., *Χ. Μουκίου,* Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, Α. Σάκκουλας, 2010.

υπαλλήλους με σημείωση αριθμού πρωτοκόλλου καταθέσεως αιτήσεων που υποβάλλουν οι πολίτες με επίκληση ως λόγου ότι δεν έχουν εισέτι εκδοθεί οι σχετικές οδηγίες[14].

Πέραν, ωστόσο, από την αυτονόητη αποδοκιμασία παρόμοιων διοικητικών συμπεριφορών ακραίας μορφής όπως είναι η άρνηση παραλαβής αιτημάτων, εξακολουθεί να υφίσταται στο πεδίο ιδίως της κοινωνικής ασφάλισης το εξαιρετικής σημασίας για την έμπρακτη επαλήθευση της δικαιοκρατικής και της κοινωνικής αρχής ζήτημα της έγκαιρης και επαρκούς γεφυρώσεως του χάσματος μεταξύ της θέσπισης των κανόνων δικαίου και της παροχής σαφών οδηγιών ως προς την εφαρμογή του σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση από τη διοίκηση.

Τη γεφύρωση αυτή εξυπηρετεί η έκδοση των απαραίτητων ως αποδεικνύεται ερμηνευτικών εγγράφων και εγκυκλίων. Η εμπειρική παρατήρηση εύκολα καταλήγει στη διαπίστωση ότι πριν από την έκδοση των συναφών οδηγιών από τα κεντρικά όργανα της διοίκησης, το περιεχόμενο, αλλά ακόμα και η ίδια η ύπαρξη σημαντικών νομοθετικών ρυθμίσεων είναι άγνωστες στους υπαλλήλους που καλούνται να τις εφαρμόσουν ακόμα και πολλές ημέρες έπειτα από τη θέσπισή τους. Δεδομένης της σημασίας του στοιχείου του χρόνου στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης[15] και της ανάγκης για ορθή ενημέρωση του υποψηφίου λήπτη των κοινωνικών παροχών ως προς τα νόμιμα δικαιώματά του[16], η έγκαιρη και σαφής ανάλυση του νοήματος των νέων νομοθετικών ρυθμίσεων προς όλους τους αρμόδιους υπαλλήλους αναδεικνύεται ιδιαίτερα κρίσιμη.

Αντίθετα, η καθυστέρηση ή η παντελής παράλειψη παροχής διευκρινήσεων ιδίως εν όψει δυσνόητων και πολύπλοκων νομοθετικών ρυθμίσεων –στοιχείου σχεδόν εγγενούς στην κοινωνική ασφάλιση– καταλήγει συχνά ακόμα και σε απώλεια δικαιωμάτων. Το κοινωνικό κράτος, αλλά και η εμπιστοσύνη του πολίτη προς αυτό πλήττεται καίρια από την παρατεινόμενη άγνοια της διοίκησης ως προς το εφαρμοστέο για κάθε περίπτωση δίκαιο.

Τη θέσπιση του Ν. 3863/2010 (ΦΕΚ Α΄ 115/15.7.2010) ακολούθησε η έκδοση πλήθους ερμηνευτικών εγγράφων από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων και εγκυκλίων από τις Διοικήσεις των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης[17]. Η τεράστια πρακτική σημασία των εν λόγω οδηγιών

---

14. Πρβλ. το άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος (δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές), καθώς και τη διάταξη του άρθρου 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999). Στο πλαίσιο των διατάξεων αυτών είναι δεκτή μόνο η δικαιολογημένη καθυστέρηση της διοίκησης να απαντά στις αναφορές και αιτήσεις των πολιτών προς αυτή, ενώ είναι νοητή και η απραξία της διοίκησης, η οποία όμως συνεπάγεται και τις προβλεπόμενες από τη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος έννομες συνέπειες. Ώστε, η άρνηση παραλαβής από τη διοίκηση αιτήματος διοικουμένου συνιστά ακραία συμπεριφορά, η οποία κατά μείζονα λόγο έρχεται σε ευθεία αντίθεση προς τις ως άνω διατάξεις.

15. Κρίσιμο νομικό καθεστώς βάσει του οποίου κρίνεται ένα αίτημα προς παροχή είναι εκείνο που ισχύει κατά το χρονικό σημείο υποβολής του αιτήματος από τον ενδιαφερόμενο.

16. Για το θέμα αυτό βλ. ειδικότερα *Χ. Μορφακίδη,* Προβλήματα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης λόγω ελλιπούς ενημέρωσης: Πώς η διοικητική διαδικασία παρεμβάλλεται μεταξύ κοινωνικού δικαίου και υλοποίησης των στόχων της κοινωνικής πολιτικής, Ε.Δ.Κ.Α. 2008, σελ. 697-708.

17. – Προϋποθέσεις συνταξιοδότησης από το Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ.
Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ Φ.80001ΟΙΚ.19160/1420/4.8.2010.
– Προϋποθέσεις συνταξιοδότησης από το Ε.Τ.Α.Α.
Έγγρ. Γ.ΓΚΑ. Φ.8000ΟΙΟΙΚ.20854/1202/16.9.2010.
– Προϋποθέσεις συνταξιοδότησης από τα Ειδικά Ταμεία
Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ Φ.80000/ΟΙΚ.19606/1472/14.8.2010.
– Προϋποθέσεις συνταξιοδότησης από το Ε.Τ.Α.Π. - Μ.Μ.Ε.
Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ Φ.10070/ΟΙΚ.20551/153ΟΙ22.9.2010.
– Πλασματικοί χρόνοι ασφάλισης
Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ Φ.80000/ΟΙΚ.22458/1664/2.9.2010.
– Διαδοχική Ασφάλιση

παρά την παραδοχή ότι επιδίωξή τους είναι «να ενημερωθούν όλοι οι εμπλεκόμενοι για τις νέες ρυθμίσεις και να αποτελέσ(ουν) εργαλεί(α) για τους εφαρμοστές του νόμου, σε καμία όμως περίπτωση δεν αποβλέπ(ουν) να υποκαταστήσ(ουν) την κρίση των αρμόδιων συνταξιοδοτικών και δικαιοδοτικών οργάνων»[18] παραμένει αναμφίλεκτη.

Εδώ δεν επιχειρείται μια συνολική αποτίμηση των ρυθμίσεων του Νόμου 3863/2010[19], αλλά ο εντοπισμός πολύπλοκων και αμφίσημων ρυθμίσεων και των επιπτώσεων της εκδηλωθείσας αμφισημίας, καθώς και η αξιολόγηση της απόπειρας των κεντρικών οργάνων της κοινωνικοασφαλιστικής διοίκησης για την ορθή καθοδήγηση των κατωτέρων οργάνων ως προς την εφαρμογή τους. Ο βαθμός που η κεντρική διοίκηση ανταποκρίθηκε στην ανάγκη αποσαφηνίσεως του νοήματος δυσνόητων διατάξεων αντιστοιχεί στο μέτρο τηρήσεως όχι μόνο της δικαιοκρατικής υφής αρχής της ασφάλειας του δικαίου, αλλά και αυτής της αρχής του κοινωνικού κράτους, η οποία αναμφίβολα διακυβεύεται από την πραγματοποίηση όμοιων μεταρρυθμιστικών διαβημάτων.

Τρεις μείζονες πτυχές της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης έχουν αναδείξει με έμφαση την ως άνω σημασία της αποσαφηνίσεως του ρήματος του νομοθέτη από τη διοίκηση για την ορθή εφαρμογή

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ Φ.1500/ΟΙΚ.20074/3721/20.9.2010.

– Συνταξιοδότηση επιζώντος συζύγου

Γενικοί όροι (Διάρκεια γάμου):

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.80000/ΟΙΚ.20423/1163/29.9.2010

– Ειδικοί όροι (Περιορισμοί ποσού λόγω απασχόλησης ή συνταξιοδότησης)

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.80001/ΟΙΚ.1978ΟΙ1129/24.9.2010.

– Ο.Γ.Α.

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. ΟΙΚ.18772/345Β/16.9.2010.

– Ένταξη του Τ.Ε.Α.Μ. - Ν.Π.Δ.Δ. του Τ.Ε.Α.Δ.Υ. στο Ε.Τ.Ε.Α.Μ.

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.8002ΟΙΟΙΚ.19220ΠΟ3/11.8.2010.

– Ένταξη του Ταμείου Αλληλοβοήθειας Προσωπικού Γενικής Τράπεζας (Τ.Α.Π.Γ.Ε.) στο Ε.Τ.Ε.Α.Μ.

Έγγρ. Γ.Γ.ΧΑ. 80020/ΟΙΚ.20632Π46/11.8.2010.

– Παράλληλη ασφάλιση στο Ε.Τ.Α.Α. και στον Ο.Α.Ε.Ε.

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.8000ΟΙΟΙΚ.21466/1211/16.9.2010.

Εγκ. Ο.Α.Ε.Ε. 79/2010.

– Σειρά κατάταξης των απαιτήσεων των ασφαλ. οργανισμών

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.8000ΟΙΟΙΚ.19508/1463/16.9.2010.

– Ρύθμιση οφειλόμενων εισφορών

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.8000ΙΟΙΚ.19379/1443/30.7.2010.

Εγκ. Ο.Γ.Α. 5/2010.

– Μέχρι 15.10.2010 ρύθμιση των οφειλόμενων εισφορών με αυξημένα ποσοστά έκπτωσης

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.8000/ΟΙΚ.20348/1521/30.7.2010.

– Καθεστώς Β.Α.Ε. στον Τομέα Τ.Α.Δ.κ.Υ. του Τ.Ε.Α.Δ.Υ. για το προσωπικό Ο.Τ.Α. που απασχολείται με τη συγκομιδή κ.λπ. των απορριμμάτων

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.800201ΟΙΚ.19225Π04/16.9.2010.

– Εφαρμογή του άρθρου 10 Ν. 3863/10 περί αύξησης της ηλικίας συνταξιοδότησης και του χρόνου ασφάλισης και στους φορείς επικουρικής ασφάλισης

Έγγρ. Γ.Γ.ΚΑ. Φ.800201ΟΙΚ.23303/822/12.10.2010.

– Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων

Εγκ. Ι.Κ.Α. 51/2010 (βλ. Ε.Δ.Κ.Α. 2010, Σ. 800-856).

18. Βλ. έγγραφο Γ.Λ.Κ. 13725/0092/26.1.2011 με θέμα «Οδηγίες για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 2, 6 και 17 του Ν. 3865/2010, που αφορούν το ασφαλιστικό καθεστώς των προσλαμβανομένων στο Δημόσιο από 1.1.2011, την εξίσωση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών υπαλλήλων του Δημοσίου και τις αναγνωριζόμενες υπηρεσίες», Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σ. 1156.

19. Για τούτο βλ. *Π. Παπαρρηγοπούλου,* οπ.π.

του νόμου[20]: Η θέσπιση της διάκρισης της σύνταξης σε βασική και αναλογική[21], ο καθορισμός των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και των απαιτούμενων χρόνων ασφάλισης με την υιοθέτηση σημαντικών μεταβατικών διατάξεων[22] και η εισαγωγή μιας πρωτοφανούς σε έκταση για το ελληνικό δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης δυνατότητας αναγνωρίσεως «πλασματικών» χρόνων ασφάλισης[23].

2.1. Η διάκριση της σύνταξης σε βασική και αναλογική

Η υιοθέτηση του νέου συστήματος συνταξιοδότησης που θα αρχίσει να εφαρμόζεται σταδιακά για όσους ασφαλισμένους θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα από την 1.1.2015 και μετά έχει ως θεμέλιο τη διάκριση μεταξύ βασικής και αναλογικής σύνταξης. Πρόκειται, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, για κεφαλαιώδη τομή που εκλογικεύει το συνταξιοδοτικό μας σύστημα διαχωρίζοντας τις προνοιακού τύπου παροχές από τις κατά κυριολεξία συντάξεις. Επ' αυτού σημειώθηκε ομοφωνία τόσο μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, όσο και μεταξύ των ειδικών της κοινωνικής ασφάλισης που συνέταξαν το γνωστό Πόρισμα της Επιτροπής Ειδικών, μολονότι, όπως ήδη παρατηρήθηκε, ο συνδυασμός της αναλογικής και βασικής σύνταξης δεν εξασφαλίζει σε όλες τις περιπτώσεις τη συνταγματική επιταγή για παροχές αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Η αναλογική σύνταξη ορίζεται ως «το ποσό της σύνταξης που αναλογεί στο ύψος των ασφαλιστικών εισφορών για τα έτη ασφάλισης, από 1.1.2011 και εφεξής, κάθε ασφαλισμένου που θεμελιώνει δικαίωμα σύνταξης μετά την 1.1.2015 σε φορείς κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο. Το αναλογικό ποσό σύνταξης βαρύνει τους προϋπολογισμούς των ασφαλιστικών οργανισμών κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο για τους ασφαλισμένους του Δημοσίου»[24]. Η βασική σύνταξη, αντίθετα προς την αναλογική, καθορίζεται ως η σύνταξη που δεν αναλογεί σε εισφορές[25] και καταβάλλεται μαζί με την αναλογική υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

Η διευκρίνηση των λεπτομερειών ως προς τον τρόπο εφαρμογής του νέου συστήματος υπολογισμού των συντάξεων για όσους θεμελιώνουν δικαίωμα σε σύνταξη στην Ελλάδα από 01.01.2015 και εφεξής δεν έχει μέχρι σήμερα (Σεπτέμβριος 2011) συντελεστεί από τη διοίκηση. Δεδομένου ότι πρόκειται για την εισαγωγή ενός σχεδόν καθ' ολοκληρία νέου συστήματος, το προσδοκώμενο έργο της εξειδικεύσεως των επιμέρους ζητημάτων εφαρμογής του αναδεικνύεται σε μείζονα προϋπόθεση για την εξασφάλιση της ορθής πληροφόρησης των υποψηφίων ληπτών των συνταξιοδοτικών παροχών.

Η προκληθείσα αβεβαιότητα αντιστοιχεί προς το παρόν σε μια ασαφή αντίληψη περί του εφαρμοστέου δικαίου, αλλά παραμένει περιορισμένη εξαιτίας του χρονικού διαστήματος μερικών ετών που μεσολαβεί μέχρι την αφετηρία πραγματώσεώς του. Εφ' όσον, δηλαδή, πρόκειται για ρυθμίσεις που δεν έχουν χρονικά άμεση και ούτε καν επικείμενη έναρξη εφαρμογής, η αβεβαιότητα που προκαλεί η εγγενής πολυπλοκότητα των συναφών κοινωνικοασφαλιστικών ρυθμίσεων παραπέμπεται σε ένα αόριστο στο μέσο ασφαλισμένο μέλλον και για το λόγο αυτό είναι μειωμένης έντασης.

Τα παραπάνω σε καμία περίπτωση δεν δικαιολογούν την αναβολή αποσαφηνίσεως του περιεχομένου της νέας νομοθεσίας. Σε ένα περιβάλλον μεταρρυθμιστικού οίστρου ερειδόμενου στην επείγουσα ανάγκη ανταποκρίσεως στην πολλαπλή κοινωνική και οικονομική κρίση η έγκαιρη και πλήρης

---

20. Ασφαλώς, οι ρυθμίσεις του νόμου που συνάπτονται με την παρούσα προβληματική δεν εξαντλούνται στις αναφερόμενες θεματικές, ωστόσο, οι τελευταίες αποτελούν μεταρρυθμίσεις μείζονος κλίμακας με γενική ισχύ που αφορούν σχεδόν το σύνολο των ασφαλισμένων.

21. Άρθρα 1 έως 4, 11 και 37 του Ν. 3863/2010 (βλ. κατωτέρω, υπό 2.1.1).

22. Άρθρο 10 παρ. 10 έως 17 του Ν. 3863/2010 (βλ. κατωτέρω, υπό 2.1.2).

23. Άρθρο 10 παρ. 18 του Ν. 3863/2010 (βλ. κατωτέρω, υπό 2.1.3).

24. Άρθρο 1 παρ. 3 του Ν. 3863.2010.

25. Άρθρο 1 παρ. 3 του Ν. 3863/2010.

αποσαφήνιση του νοήματος των νέων ρυθμίσεων ήταν απαραίτητη για την απάμβλυνση της ανασφάλειας δικαίου που συνεπάγεται ο μεταρρυθμιστικός καταιγισμός.

Η ακόμα ανεπαρκής πληροφόρηση της κοινότητας των ασφαλισμένων από την πλευρά των αρμόδιων φορέων σε συνδυασμό και με την όχι σπάνια παρερμηνεία των νέων ρυθμίσεων από τους διαύλους της μαζικής ενημέρωσης έχει ήδη οδηγήσει επί της προβληματικής γύρω από τη βασική και την αναλογική σύνταξη σε εσφαλμένη πρόσληψη του νοήματος των νέων διατάξεων. Λ.χ. η εμφατικώς τονισθείσα κατά την υιοθέτηση της μεταρρύθμισης εξαγγελία ότι με το μέτρο της αναλογικής σύνταξης οι ασφαλισμένοι θα μπορούν πλέον να αξιοποιούν για τη λήψη αναλογικού ποσού συντάξεως ακόμα και τις λίγες ημέρες ασφαλίσεώς τους (ενώ μέχρι τώρα, η πραγματοποίηση χρόνου ασφαλίσεως που υπολειπόταν των 4.500 ημερών σήμαινε την αδυναμία θεμελιώσεως οποιουδήποτε δικαιώματος σε σύνταξη γήρατος) έχει δημιουργήσει την προσδοκία σε πολλούς ασφαλισμένους με λιγοστό χρόνο ασφαλίσεως ότι το δίχως άλλο θα δικαιούνται αναλογικό ποσό σύνταξης γήρατος για το χρόνο αυτό. Ωστόσο, από το γράμμα του νόμου προκύπτει ότι τούτο ισχύει όχι μόνο για όσους συνταξιοδοτούνται από 1.1.2015 και εφ' εξής, αλλά και θα αφορά αποκλειστικά στις ημέρες που έχουν ασφαλιστεί από 1.1.2011 και έπειτα και συνεπώς όχι στις ημέρες ασφάλισης που πραγματοποιήθηκαν νωρίτερα.

2.2. Ο ανακαθορισμός των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και των απαιτούμενων χρόνων ασφάλισης

Στις παραγράφους 1 έως 17 του άρθρου 10 του Ν. 3863/2010 περιλαμβάνονται οι ρυθμίσεις κατά τις οποίες από 1.1.2011 αυξάνονται –άλλοτε κατά τρόπο αιφνιδιαστικό και άλλοτε σταδιακά– τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης καθώς και οι απαιτούμενοι χρόνοι που πρέπει να έχουν συμπληρώσει οι ασφαλισμένοι προκειμένου να αποκτήσουν δικαίωμα στη λήψη συντάξεως από το Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. και τους λοιπούς οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης[26]. Πρόκειται για ρυθμίσεις με εξαιρετικά σημαντικές επιπτώσεις επί του δικαιώματος σε σύνταξη[27].

Η αιφνίδια αυστηροποίηση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης ασφαλώς και εγείρει πολλαπλά ερωτήματα ως προς τη συνταγματικότητα των επιμέρους ρυθμίσεων, δεδομένου ότι η ευχέρεια του νομοθέτη να προσαρμόζει την κοινωνική ασφάλιση στις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες δεν είναι απεριόριστη[28]. Η έκταση και ο τρόπος ασκήσεως της ευχέρειας αυτής με τη θέσπιση μεταβατικών διατάξεων επικαθορίζει την ποιότητα κάθε κοινωνικοασφαλιστικής μεταρρύθμισης[29], ειδικά, μάλιστα, όταν πρόκειται για τον καθορισμό του δικαιώματος στη σημαντικότερη από τις παροχές του κοινωνικού κράτους, τη σύνταξη[30].

Ο βαθμός προστασίας της ασφάλειας του δικαίου εν προκειμένω αντιστοιχεί στο βαθμό της αξιοπιστίας του λόγου του νομοθέτη και ειδικότερα στο μέτρο που ο νομοθέτης θα σεβαστεί τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει με τη θέσπιση μεταβατικών ρυθμίσεων κατά τον ανακαθορισμό των ορίων

---

26. Οι αντίστοιχες ρυθμίσεις που αφορούν στους δημοσίους υπαλλήλους θεσπίστηκαν με το Νόμο 3865/2010.

27. Την αξιολόγησή τους με γνώμονα τη στάθμιση των αρχών αφενός της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου και αφετέρου της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου σε περίοδο οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης βλ. τη μελέτη της *Ο. Αγγελοπούλου,* «Τα Νέα Όρια Ηλικίας του Ν. 3863/2010. Η προστασία "θεμελιωμένων δικαιωμάτων" και "ώριμων προσδοκιών" από το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του Π.Π.Π. Ε.Σ.Δ.Α.», Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σ. 908-922.

28. Βλ. Σχετικά *Γ. Κατρούγκαλου,* Τα συνταγματικά όρια της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, ό.π.

29. *J. Joussen,* Grundsaetze sozialrechtlichen Ubergagngsrechts in: Sozialrechtsgeltung in der Zeit, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtverbandes, 55, σ. 59 επ.

30. *Niemeyer,* Uebergangsrecht in der gesetzlichen Renteversicherung, Sgb 1994, σ. 118 επ. και *Sodan,* Verfassungsrechtliche Determinanten der Gesetzlichen Rentenversicherung, NZS 2005, σ. 561 επ.

ηλικίας συνταξιοδότησης και των απαιτούμενων χρόνων ασφάλισης. Πρόκειται για την εισδοχή στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης του νεολογισμού της «κατοχύρωσης» συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Η χρήση του νέου αυτού όρου ναι μεν δεν εντοπίζεται στο κείμενο του νόμου, αλλά στο εξαιρετικής πρακτικής αξίας έγγραφο της Γ.Γ.Κ.Α. Φ80000/οικ. 19160/1420/4.8.2010[31], ωστόσο αναφέρεται σε μία πράγματι νέα έννοια που εισήγαγε στο ελληνικό δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης ο νομοθέτης του Ν. 3863/2010.

Ειδικότερα με τις διατάξεις των παραγράφων 2, 6, 7, 11, 13, 14, 16 και 17 του άρθρου 10 θεσπίζονται ρυθμίσεις με τις οποίες αυξάνονται μεν τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης ή/και οι απαιτούμενοι για τη συνταξιοδότηση χρόνοι ασφάλισης, αλλά ορίζεται ρητά ότι όσοι συμπληρώνουν συγκεκριμένο χρόνο ασφάλισης μέχρι ορισμένο κατά περίπτωση χρονικό σημείο (λ.χ. μέχρι το τέλος του έτους 2010) «κατοχυρώνουν» δικαίωμα σε απόληψη μελλοντικής σύνταξης με ευνοϊκότερες προϋποθέσεις δίχως να τους επηρεάζει η συντελούμενη επιδείνωση των όρων συνταξιοδότησης στο μεταξύ χρονικό διάστημα μέχρι τη συμπλήρωση από τους ίδιους και του απαιτούμενου ορίου ηλικίας.

Ενδεικτικά στο σημείο αυτό μπορεί να αναφερθεί το παράδειγμα της ρυθμίσεως που περιλήφθηκε στην παράγραφο 16 του άρθρου 10: Μέχρι τη θέσπιση σε ισχύ της νέας διάταξης η συνταξιοδότηση των ασφαλιζόμενων στο Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. γυναικών κατά τις διατάξεις του Κώδικα Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελμάτων προϋπέθετε τη διαδρομή στην ασφάλιση τουλάχιστον για 4.500 ημέρες εκ των οποίων οι 3.600 να έχουν σημειωθεί στα Β.Α.Ε. και από τις οποίες επίσης οι 1.000 εντός των τελευταίων 13 ετών. Οι γυναίκες με τις ως άνω προϋποθέσεις συνταξιοδοτούνταν κατά τις τελευταίες δεκαετίες εφ' όσον συμπλήρωναν και το 55ο έτος της ηλικίας. Με τη νέα ρύθμιση το όριο ηλικίας των 55 ετών αυξάνει κατά ένα έτος κάθε χρόνο από το 2011 και εφεξής και φθάνει το 60ο έτος της ηλικίας το 2015. Ορίζεται, όμως, επιπλέον ότι «στην περίπτωση αυτή οι ασφαλισμένες δικαιούνται σύνταξη με το όριο ηλικίας που ισχύει κατά το έτος συμπλήρωσης τουλάχιστον 4.500 ημερών ασφάλισής τους από τις οποίες οι 3.600 είναι σε βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα»[32].

Αν, δηλαδή, μια ασφαλισμένη του Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. συμπλήρωσε και τις δύο ως άνω προϋποθέσεις διαδρομής στην ασφάλιση εντός λ.χ. του έτους 2011, «κατοχυρώνει» δικαίωμα σε απόληψη πλήρους συντάξεως όταν θα συμπληρώσει το 56ο έτος της ηλικίας της ανεξάρτητα από το πότε στο μέλλον θα συμπληρώσει την ηλικία αυτή. Αν δεν υπήρχε αυτή η πρόβλεψη της «κατοχύρωσης» παρά μόνο η πρόβλεψη της αύξησης του ορίου ηλικίας κατά ένα έτος από το 2011 και μετά για κάθε επόμενο έτος και μέχρι τη συμπλήρωση του 60ου έτους της ηλικίας, τότε αυτό θα σήμαινε πρακτικά την αυτόματη αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης κατά 5 έτη κατευθείαν για όλες τις ασφαλισμένες που δεν συμπλήρωσαν το 55ο έτος της ηλικίας μέχρι την 31.12.2010.

Από το παραπάνω παράδειγμα[33] αναδεικνύεται η σημασία της έννοιας της «κατοχύρωσης», η οποία συνιστά την πυρηνική έννοια του μεταβατικού δικαίου της νέας ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Ο σεβασμός του κανονιστικού πλάτους του όρου της «κατοχύρωσης» υπό όλες τις επιμέρους εκδοχές της με την έννοια του σεβασμού και της μη μελλοντικής ανατροπής από το μελλοντικό νομοθέτη των «κατοχυρωμένων» προσδοκιών καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος των μεταβατικών διατάξεων συνιστά ίσως το σημαντικότερο διακύβευμα για τη νομιμοποίηση της μεταρρύθμισης τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα.

Η διάρκεια ισχύος των μεταβατικών διατάξεων ασφαλώς θα ποικίλλει εξαρτώμενη από την κάθε

---

31. Βλ. *Ο. Αγγελοπούλου,* οπ.π., σ. 920.

32. Άρθρο 10 παρ. 16 τελευταίο εδάφιο του Ν. 3863/2010.

33. Από τους στόχους της παρούσας εργασίας εκφεύγει η συνολική εξέταση των επιμέρους ρυθμίσεων και για το λόγο αυτό προκρίνεται η ενδεικτική αναφορά μόνο ορισμένων εξ αυτών προκειμένου να αναδειχθεί η δηλούμενη από τον τίτλο της εργασίας προβληματική, η αναφερόμενη στην αβεβαιότητα κατά την εφαρμογή του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης εν όψει της πρόσφατης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης.

συγκεκριμένη περίπτωση ασφαλισμένου. Στο παραπάνω παράδειγμα η διάρκεια ισχύος των μεταβατικών διατάξεων για μια ασφαλισμένη, η οποία το 2011 έχει συμπληρώσει 4.500 ημέρες ασφάλισης εκ των οποίων τις 3.600 σε βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα και έχει ηλικία 48 ετών, θα έχει ορίζοντα οκταετίας δεδομένου ότι η γυναίκα αυτή θα μπορεί βάσει του νόμου να συνταξιοδοτηθεί με πλήρη σύνταξη σε ηλικία 56 ετών.

Τυχόν ανατροπή της προσδοκίας αυτής με τη θέσπιση νέου κανόνα με αυστηρότερες προϋποθέσεις που θα καταλαμβάνουν και όμοιες περιπτώσεις θα στερούσε την έννοια της κατοχύρωσης από κάθε περιεχόμενο με αποτέλεσμα την επικράτηση της αβεβαιότητας στις έννομες σχέσεις κοινωνικής ασφάλισης, την υπονόμευση της ασφάλειας δικαίου και την ενίσχυση της καχυποψίας στις σχέσεις κράτους - πολίτη. Ενδεχομένως, ανεκτή θα μπορούσε να αποβεί η ανατροπή προσδοκιών που δημιούργησε ο νεολογισμός της «κατοχύρωσης» του νέου Νόμου 3863/2010, εφ' όσον αυτή συντελεστεί σε απώτερο χρονικό σημείο καταλαμβάνοντας εκ των πραγμάτων περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων, όπως λ.χ. ασφαλισμένων γυναικών οι οποίες είχαν σημειώσει ήδη το 2010 4.500 ημέρες ασφάλισης εκ των οποίων 3.600 στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, αλλά είχαν ηλικία λ.χ. μικρότερη των 40 ετών.

Η διατήρηση της προσδοκίας των ασφαλισμένων του παραπάνω παραδείγματος για διάστημα μιας ολόκληρης δεκαπενταετίας ή και περισσότερο, έως ότου, δηλαδή, συμπληρώσουν αυτές το 55ο έτος της ηλικίας τους θα σήμαινε ίσως υπέρμετρη δέσμευση του μελλοντικού κοινωνικοασφαλιστικού νομοθέτη. Σε κάθε περίπτωση, κάθε μελλοντική αξιολόγηση του βαθμού προστασίας των «κατοχυρωμένων» βάσει του Ν. 3863/2010 συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων εν όψει των αντίρροπων αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου και της προστασίας του ασφαλιστικού κεφαλαίου και των δημοσιονομικών μεγεθών θα συναρτάται και προς τη χρονική απόσταση που θα μεσολαβεί από τη στιγμή της «κατοχύρωσης» με τη συμπλήρωση λ.χ. ορισμένου χρόνου ασφάλισης μέχρι τη θεμελίωση βάσει των ρυθμίσεων της μεταρρύθμισης του 2010 του δικαιώματος σε λήψη της συνταξιοδοτικής παροχής με τη συμπλήρωση του κατά περίπτωση απαιτούμενου ορίου ηλικίας.

Μία εξαιρετικά ενδιαφέρουσα –υπό την οπτική που εξετάζεται εδώ– παράμετρος της μεταρρύθμισης εισήχθη με τη διάταξη του τρίτου εδαφίου της περίπτωσης ε΄ της παραγράφου 17 του άρθρου 10 του Ν. 3863/2010 που αφορά στη συνταξιοδότηση μητέρων ανηλίκων τέκνων. Με αυτή ορίζεται ότι στις περιπτώσεις α΄ έως δ΄ της ίδιας παραγράφου, με τις οποίες προβλέπεται η σταδιακή αύξηση του ορίου ηλικίας στο Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. και σε Ειδικά Ταμεία, η ασφαλισμένη μητέρα ακολουθεί το όριο ηλικίας όπως διαμορφώνεται και ισχύει κατά τη συμπλήρωση του απαιτούμενου συντάξιμου χρόνου, εφόσον συντρέχει και η ανηλικότητα του παιδιού.

Η προκείμενη διάταξη γέννησε ευθύς αμέσως ερωτηματικά ως προς το αληθές νόημά της, ιδιαίτερα μάλιστα κατά το μέρος που αφορά στις ασφαλισμένες στο Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. (περ. β΄) μητέρες. Παρά τη σχετική σαφήνεια της διατύπωσής της, η προσεκτική γραμματική της ερμηνεία κατέλειπε ορισμένες αμφιβολίες ως προς το ασφαλές νόημά της, οι οποίες γιγαντώνονταν εν όψει της προκύπτουσας αντίφασης μεταξύ της διαφαινόμενης (απροσδόκητης) γενναιοδωρίας της διάταξης και της επίγνωσης ότι το νομοθέτημα στο σύνολό του διαπνέεται από τάσεις έντονου περιορισμού των δικαιωμάτων ως συνέπεια της επιδίωξης για ανταπόκριση στις συνθήκες της ενσκήψασας δημοσιονομικής κρίσης.

Οι αμφιβολίες διατηρήθηκαν για διάστημα 2,5 μηνών από τη θέσπιση του Ν. 3863/2010, δηλαδή μέχρι την έκδοση από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων του εγγράφου με αριθμό Φ80000/24506/1853 την 1η Νοεμβρίου του 2010. Παρά το γεγονός ότι η ουσιαστική ισχύς της διατάξεως είχε αφετηρία την 15η Ιουλίου, στο διάστημα μέχρι την αποσαφήνιση του νοήματος της διάταξης από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων κανένας από τους επιφορτισμένους με την έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων υπάλληλος του Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. ανά την επικράτεια δεν ήταν

σε θέση να πληροφορήσει υπεύθυνα τις ενδιαφερόμενες ως προς το αληθές νόημά της.

Η έκδοση του ως άνω πληροφοριακού εγγράφου από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων εν τέλει δεν αναίρεσε την εγγύτερη προς τη γραμματική διατύπωση της διατάξεως ερμηνευτική εκδοχή αναφέροντας ότι «στην περίπτωση της παραγράφου 17 (του άρθρου 10) όπου αυξάνονται από την 1.1.2011 τα όρια ηλικίας, *οι ασφαλισμένες ακολουθούν το όριο ηλικίας –όπως αυτό διαμορφώνεται– κατά τη χρονική στιγμή κατά την οποία συμπληρώνουν σωρευτικά 5500 ημέρες ασφάλισης και το παιδί τους δεν έχει συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας του.*

Με δεδομένο ***ότι το ισχύον μέχρι 31.12.2010*** *όριο ηλικίας συνταξιοδότησης των μητέρων ανηλίκων είναι το 50ο για μειωμένη σύνταξης και το 55ο για πλήρη σύνταξη, όλες οι ασφαλισμένες στο Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. μητέρες οι οποίες σε κάποια χρονική στιγμή –που μπορεί να ανατρέξει πολύ πριν την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Νόμου 3863/2010 δεν μπορεί όμως να υπερβεί την 31.12.2010– συμπλήρωσαν σωρευτικά τις 5500 ημέρες ασφάλισης και είχαν ανήλικο παιδί, συνταξιοδοτούνται οποτεδήποτε με τα ανωτέρω όρια ηλικίας και χωρίς να εξετάζεται αν κατά τη συμπλήρωση των ορίων ηλικίας συνέτρεχε ή όχι η ανηλικότητα του παιδιού.*

Η μείωση της σύνταξης –σε περίπτωση που δεν έχει συμπληρωθεί το 55ο έτος της ηλικίας– θα χωρεί για όσους μήνες υπολείπονται της συμπλήρωσης του ανωτέρω ορίου ηλικίας.

Όσον αφορά δε τον χρόνο έναρξης ισχύος των ανωτέρω διατάξεων, επισημαίνουμε ότι αυτές εφαρμόζονται από την ημερομηνία δημοσίευσης του Νόμου 3863/2010, (δηλαδή από 15.7.2010), καθότι όπου ο νομοθέτης ήθελε να θέσει διαφορετική ημερομηνία έναρξης ισχύος, γίνεται σαφής αναφορά στις επί μέρους διατάξεις».

Τα παραπάνω είχαν ως αποτέλεσμα την απροσδόκητη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη πολλών δεκάδων χιλιάδων γυναικών που είχαν συμπληρώσει 5.500 ημέρες ασφάλισης έχοντας ακόμα ανήλικο τέκνο κατά το παρελθόν, πολλές από τις οποίες με βάση τα μέχρι τότε δεδομένα θα προσδοκούσαν στην καλύτερη περίπτωση μια μειωμένη σύνταξη το νωρίτερο μετά τη συμπλήρωση του 55ου έτους της ηλικίας τους και υπό την προϋπόθεση της διατηρήσεως ενεργού ασφαλιστικού δεσμού.

Η εξέταση των λόγων που οδήγησαν τον κοινό νομοθέτη στη λήψη της εν λόγω αποφάσεως και η αποτίμησή της από δικαιοπολιτική έποψη υπερβαίνει τους σκοπούς της παρούσας μελέτης. Υπό το πρίσμα της θεματικής που εξετάζεται εδώ είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι στην προκειμένη περίπτωση η περιπλοκότητα του νομοθετικού κειμένου και η συνεπαγόμενη αβεβαιότητα στην εφαρμογή του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης δεν είχε ως επίπτωση την απώλεια ή την ανατροπή δικαιωμάτων για τη λήψη κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, αλλά η τελική άρση της αβεβαιότητας είχε ως αποτέλεσμα την επαλήθευση των προσδοκιών που γέννησε στους ασφαλισμένους ο λόγος του νομοθέτη.

2.3. Οι πλασματικοί χρόνοι ασφάλισης

Στη διάταξη της παραγράφου 18 του άρθρου 10 του Ν. 3863/2010, με την οποία τροποποιήθηκε το άρθρο 40 του Ν. 2084/1992, περιλήφθηκε μια από τις πιο σημαντικές καινοτομίες που εισήγαγε η ασφαλιστική μεταρρύθμιση. Πρόκειται για τη διεύρυνση της δυνατότητας συνυπολογισμού ως χρόνων ασφάλισης διαστημάτων για τα οποία δεν έχουν καταβληθεί εισφορές και δεν έχει χωρήσει ούτε υποχρεωτική ούτε προαιρετική ασφάλιση. Τα επιμέρους ζητήματα που γεννά η θέσπιση των νέων πλασματικών χρόνων ασφάλισης συγκροτούν ένα απροσδόκητα μεγάλο πλήθος προσλαμβάνοντας προεκτάσεις, τις οποίες είναι λογικώς αδύνατο να είχε προβλέψει ο νομοθέτης στο σύνολό τους.

Η παρατήρηση αυτή δεν αναφέρεται απλώς στο εγγενές χαρακτηριστικό κάθε κανόνα δικαίου να συμπεριλαμβάνει υπό το κανονιστικό του εύρος ως γενική και αφηρημένη ρύθμιση αόριστο αριθμό προσώπων και αόριστο αριθμό καταστάσεων, δηλαδή μη δυναμένων να καθοριστούν εκ των προτέρων, αλλά σε ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με το οποίο ο λόγος του νομοθέτη παρά την αναπόφευκτη επένδυσή του με διατυπώσεις τεχνικού χαρακ-

τήρα αδυνατεί να αποφύγει την ανάδυση κανονιστικών κενών που παρουσιάζονται στην πράξη καταλείποντας στον ερμηνευτή και τον εφαρμοστή του δικαίου το έργο της κάλυψης των κενών με την εφαρμογή στις αρρύθμιστες περιπτώσεις της μεθόδου της αναλογίας.

Η άρση της ανασφάλειας δικαίου που συνεπάγεται η διαπίστωση της ύπαρξης ρυθμιστικών κενών επιτυγχάνεται συνήθως μέσα από την ερμηνεία που επιχειρεί η Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων με την έκδοση ερμηνευτικών εγγράφων, την οποία συνήθως ακολουθεί η έκδοση εγκυκλίων από τις διοικήσεις των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Η ερμηνεία αυτή, παρά το γεγονός ότι δεν δεσμεύει τον δικαστή που είναι κατά το Σύνταγμα τελικά αρμόδιος για την ερμηνεία και την εφαρμογή του δικαίου κατά την άσκηση της δικαιοδοσίας του, κατέχει ξεχωριστή σημασία ιδιαίτερα ως προς την εξειδίκευση των προϋποθέσεων ικανοποίησης του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ναι μεν τα εκδιδόμενα από τη διοίκηση έγγραφα και ερμηνευτικές εγκύκλιοι δεν συνιστούν πηγή του δικαίου[34], ωστόσο η επίδρασή τους στη διαμόρφωση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση είναι σπουδαία για τους εξής λόγους:

Πρώτον, εν όψει του ότι η ανάγκη για την κάλυψη των συχνά αναπόφευκτα αναδυόμενων κενών δικαίου μπορεί να απολήγει στην αναζήτηση δικαστικής προστασίας από τους ενδιαφερόμενους ασφαλισμένους, η προηγούμενη αποσαφήνιση των νομοθετικών γρίφων και η κάλυψη των κενών μέσα από την ερμηνευτική εργασία της διοίκησης πολλές φορές προλαμβάνει τη δημιουργία ενδίκων διαφορών μεταξύ των ασφαλισμένων και των ασφαλιστικών τους οργανισμών, δίχως ασφαλώς να αποκλείει τη δυνατότητα καταφυγής στη διοικητική δικαιοσύνη που αποτελεί το ultimum refugium των θιγομένων.

Η σημασία της πρόληψης όμοιων καταστάσεων έγκειται στο ότι η παροχή δικαστικής προστασίας στους ασφαλισμένους συνεπάγεται κατά κανόνα τη μακροχρόνια ταλαιπωρία τους μέχρι την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής κρίσης: Προηγείται κατά κανόνα η υποχρεωτική διέλευση μέσα από την ενδικοφανή διοικητική διαδικασία και έπειτα ακολουθεί η μακρά πορεία μέσα από τις βαθμίδες της δικαιοδοσίας της διοικητικής δικαιοσύνης, όπου εξακολουθεί να είναι συνήθης η τακτική μέχρι και της εξάντλησης των ενδίκων μέσων από τις διοικήσεις των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Ώστε, όταν με την ερμηνευτική πρωτοβουλία της διοίκησης καθίσταται ευχερέστερη η διάγνωση του νοήματος και η εφαρμογή του δικαίου μέσα από την άρση των αμφιβολιών που γεννώνται από το λόγο του νομοθέτη, αποφεύγεται η πρόκληση ενδίκων διαφορών και είναι δυνατή η έγκαιρη ικανοποίηση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση στις επιμέρους εκφάνσεις του.

Δεύτερον, ο εγγενής στα κράτη πρόνοιας ηπειρωτικού τύπου πληθωρισμός των κανόνων που προβλέπουν χρηματικές παροχές κοινωνικής ασφάλισης συνεπάγεται την ανάγκη διαμόρφωσης ενός συνόλου τεχνοκρατών επιφορτισμένου με τη σύνταξη, αλλά και την επεξήγηση των κανόνων του θετικού δικαίου στις λεπτομέρειές του, πάντοτε βέβαια προς την κατεύθυνση που υποδεικνύεται προηγουμένως με τη λήψη των θεμελιωδών αποφάσεων από τη νομιμοποιημένη προς τούτο πολιτική εξουσία. Στο ελληνικό δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης η συνδεδεμένη με υψηλές απαιτήσεις τεχνικής φύσης προπαρασκευή των νομοθετικών ρυθμίσεων κοινωνικής ασφάλισης διενεργείται με τη συμμετοχή προσωπικού που υπηρετεί στη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων και στις διοικήσεις των διαφόρων ασφαλιστικών οργανισμών. Ώστε, τα πρόσωπα αυτά συμμετέχοντας στην προετοιμασία και τη σύνταξη των νομοθετικών ρυθμίσεων είναι τα κατεξοχήν αρμόδια για την εκ των υστέρων διευκρίνιση και απάντηση ερωτημάτων που ανακύπτουν στο στάδιο εφαρμογής των νόμων μετά από τη θέσπισή τους.

Ως προς τους πλασματικούς χρόνους ασφάλισης που προβλέφθηκαν από την παράγραφο 18 του άρθρου 10 του Ν. 3863/2010, η άμεση σχεδόν μετά τη δημοσίευση του νόμου έκδοση του σχετι-

34. Βλ. γενικότερα για το θέμα αυτό *Απ. Γέροντα,* Εγκύκλιοι (νομική φύση, διακρίσεις, δικαστικός έλεγχος), 1993.

κού ερμηνευτικού εγγράφου από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων[35] καθώς και η συνακόλουθη έκδοση αντίστοιχων εγκυκλίων από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης παρά την προφανή της χρησιμότητα δεν κατόρθωσε να εξαλείψει την αβεβαιότητα ως προς όλες τις παραμέτρους του νέου εφαρμοστέου δικαίου. Ενδεικτικά αναφέρεται η περιορισμένη επεξήγηση που παρασχέθηκε ως προς την περίπτωση στ) της διάταξης που αναφέρεται στη δυνατότητα αναγνώρισης του χρόνου ανεργίας, μετά την υπαγωγή στην ασφάλιση οποιουδήποτε φορέα κύριας ασφάλισης ή το δημόσιο. Στην προκειμένη περίπτωση η ανεπαρκής εξειδίκευση του τεθέντος κανόνα από το νομοθέτη δεν επέτρεψε ούτε στην ερμηνεύουσα διοίκηση να αποσαφηνίσει τις προϋποθέσεις εφαρμογής του.

Έτσι δημιουργήθηκε μια αβεβαιότητα ως προς το ποια πράγματι κενά ασφαλίσεως χρονικά διαστήματα μπορούν να αναγνωριστούν, δεδομένου μάλιστα ότι σε πολλές περιπτώσεις από 1.1.2011 η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα συνεπαγόταν την άμεση θεμελίωση δικαιωμάτων σε σύνταξη μέσα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης. Η άρση της αβεβαιότητας, η οποία ταυτόχρονα σήμαινε ασφαλώς και την αναγνώριση της ύπαρξής της, συντελέστηκε με την αντικατάσταση της ρύθμισης του Ν. 3863/2010 ένα και πλέον έτος μετά από τη θέσπισή της με το άρθρο 40 του Ν. 3996/2011[36], στην περίπτωση στ) του οποίου ορίστηκε πλέον ότι ο εν λόγω αναγνωριζόμενος χρόνος είναι εκείνος «για τον οποίο δεν έχει χωρήσει ασφάλιση σε φορείς κύριας ή επικουρικής ασφάλισης ή το Δημόσιο και ο οποίος δεν μπορεί να είναι λιγότερος από έναν πλήρη ημερολογιακό μήνα σε κάθε περίπτωση κενού ασφάλισης μεταξύ περιόδων ασφάλισης».

Κατόπιν τούτου, οι συγκεκριμένες πλέον προϋποθέσεις αναγνώρισης των εν λόγω χρονικών διαστημάτων κατέστησαν σαφείς για τους ενδιαφερομένους, αλλά και για τους υπαλλήλους των οργανισμών που καλούνται να τους εφαρμόσουν, ιδιαίτερα μάλιστα μετά από την έκδοση των νέων σχετικών εγγράφων και εγκυκλίων εν όψει του νέου Ν. 3996/2011[37].

Σε άλλη περίπτωση η παρασχεθείσα από τη διοίκηση διευκρίνιση απέβη αρκετή για την απάλειψη των αμφιβολιών ως προς την έκταση εφαρμογής της διάταξης της ρύθμισης της υποπαραγράφου 3 της παραγράφου 18 του άρθρου 10 του Ν. 3863/2010 σε συνδυασμό με εκείνη της περ. α΄ της ιδίας παραγράφου. Πρόκειται για την απορία που γεννήθηκε ως προς την έκταση του αναγνωριζόμενου χρόνου στρατιωτικής θητείας σε συνδυασμό με την αναγνώριση άλλων πλασματικών χρόνων, καθώς στην πρώτη από τις προαναφερόμενες διατάξεις τίθενται ως όριο για την αναγνώριση πλασματικών χρόνων τα τέσσερα έτη ασφάλισης για όσους θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα εντός του έτους 2011 με αύξηση το ορίου αυτού κατά ένα έτος για κάθε επόμενο έτος και μέχρι τα 7 έτη συνολικά.

Ειδικότερα, το ερώτημα που προέκυψε ήταν –δεδομένου ότι με τις διατάξεις του Ν. 1358/1983 ο αναγνωριζόμενος χρόνος στρατιωτικής θητείας στο Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ. αντιστοιχεί σε 30 ημέρες για κάθε μήνα και 360 ημέρες για κάθε έτος– αν ο συνολικά αναγνωριζόμενος χρόνος, στον οποίο συμπεριλαμβάνεται και ο χρόνος της στρατιωτικής θητείας μπορεί να υπερβεί τις 1.200 ημέρες λ.χ εντός του 2011 δίχως τούτο να συνεπάγεται ότι έχει υπερβαθεί και το όριο των τεσσάρων προς αναγνώριση ετών. Η καταφατική απάντηση που εξέδωσε η κοινωνικοασφαλιστική διοίκηση άνοιξε το δρόμο της θεμελίωσης δικαιώματος σε σύνταξη σε προγενέστερο χρόνο για όσους ασφαλισμένους χρειάζονταν προς τούτο λίγες περισσότερες από 1.200 ημέρες ασφάλισης προς αναγνώριση εντός του 2011 ή από 1.500 το 2012 κ.ο.κ..

3. Ο Νόμος 3996/2011 «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις

35. Έγγραφο Γ.Γ.Κ.Α. Φ. 80000/οικ. 22458/1664/2.9.2010 με θέμα «Γνωστοποίηση διατάξεων της παρ. 18 του άρθρου 10 του Ν. 3863/2010» σε Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σ. 828 επ.

36. Ν. 3996/2011 (ΦΕΚ Α΄ 170/5.8.2011).

37. Βλ. την υπ' αριθμ. Φ80000/οικ. 9240/597/11/08.2011 εγκύκλιο της Γ.Γ.Κ.Α. και την υπ' αριθ. 65.2011 εγκύκλιο της διεύθυνσης Παροχών του Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ.

θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις»

Καθώς ήδη υπαινιχθήκαμε[38], η αναγνώριση από την πλευρά του κοινού νομοθέτη ότι η μεταρρύθμιση με το Ν. 3863/2010 δημιούργησε αμφιβολίες και δυσεπίλυτα ερμηνευτικά ζητήματα έγινε πανηγυρική με την ανάληψη νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας εντός του έτους 2011, η οποία ολοκληρώθηκε με τη θέσπιση του Ν. 3996 στις 5 Αυγούστου του 2011. Το νέο νομοθετικό διάβημα είχε τεθεί προς δημόσια διαβούλευση[39] ήδη από τις 28 Μαρτίου 2011, τα αποτελέσματα, ωστόσο, της διαβούλευσης, τουλάχιστον στο τμήμα του νόμου που αφορά στην κοινωνική ασφάλιση, δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντικά, δεδομένου ότι η τελική του μορφή απείχε ελάχιστα από το κείμενο στην αρχική του μορφή.

Η επιχειρούμενη εκ των υστέρων άρση των αβεβαιοτήτων και των αμφιβολιών ως προς μια σειρά ζητημάτων που είχαν ανακύψει από τη μεταρρύθμιση του 2010 με τις ρυθμίσεις του Ν. 3996/2011 αφορά σε ποικίλα επιμέρους θέματα. Ωστόσο, η θέσπιση του νέου νόμου δεν σήμανε μόνο την αποκατάσταση της διακυβευθείσας βεβαιότητας, αλλά και την αναδρομική ρύθμιση ζητημάτων που συνεπάγεται όχι μόνο την εγκαθίδρυση νέων αβεβαιοτήτων, αλλά και την ανατροπή προσδοκιών που είχε δημιουργήσει ο νομοθέτης πριν από ένα έτος υπονομεύοντας με τον τρόπο αυτό τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και διοικουμένων - ασφαλισμένων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα παρέχει, μεταξύ άλλων, η διάταξη που τίθεται με την παράγραφο 7 του άρθρου 40 του νέου νόμου, η οποία προσθέτει με αναδρομική ισχύ ως επιπλέον γενική προϋπόθεση για την αναγνώριση των νέων πλασματικών χρόνων ασφάλισης –πέραν των γνωστών που αφορούσαν στην ήδη συμπλήρωση ενός ελάχιστου χρόνου ασφάλισης και στη μη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη γήρατος μέχρι την 31.12.2010– τη μη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη με προϋποθέσεις που ίσχυαν μέχρι 31.12.2010. Εν προκειμένω, η αναδρομική θέσπιση της τρίτης αυτής προϋπόθεσης σημαίνει την αναδρομική αφαίρεση δικαιωμάτων που είναι δυνατό να έχουν ασκηθεί ταυτόχρονα με αιτήματα αναγνώρισης νέων πλασματικών χρόνων ήδη από την 1.1.2011 και μέχρι τη θέση σε ισχύ των νέων διατάξεων.

4. Συμπεράσματα

Η ταχεία εξέλιξη του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης μέσα από μια πληθωριστική νομοθετική παραγωγή καθιστά ολοένα και δυσχερέστερη τη δυνατότητα συνολικής θεώρησης και κατανόησης της εξέλιξης αυτής[40]. Στο εγγενές αυτό χαρακτηριστικό του, στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης που θεσπίστηκε στην Ελλάδα κατά τη μεταρρύθμιση των ετών 2010-2011 προστέθηκε και μια έντονη αβεβαιότητα ως προς το νόημα των περίπλοκων νέων ρυθμίσεων, εν πολλοίς απότοκη της σπουδής την οποία επέδειξε ο νομοθέτης για την ανάληψη της μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας υπό συνθήκες ασφυκτικής οικονομικής κρίσης το καλοκαίρι του 2010.

Η αβεβαιότητα αυτή, εκτεινόμενη σε πλήθος επιμέρους πτυχών του μεταρρυθμιστικού διαβήματος, οδήγησε στη θέσπιση μιας δεύτερης μεταρρυθμιστικής «δόσης» το καλοκαίρι του 2011. Η τελευταία συντέλεσε ασφαλώς στη διευκρίνιση προηγούμενων κανόνων με αμφίσημο περιεχόμενο, ωστόσο η χρονική καθυστέρηση ως προς τη θέσπισή της σε συνδυασμό με την πρόσδοση αναδρομικής ισχύος σε σημαντικές διατάξεις σήμανε από την άλλη πλευρά την επαλήθευση των συνδεδεμέ-

38. Όπ.π. υπό 1.2.3.

39. Βλ. σε αρχείο διαβουλεύσεων στην ιστοσελίδα http://www.opengov.gr/home/page/3?cat=42.

40. «Η ταχεία επέκταση του κοινωνικού δικαίου καθιστά σχεδόν αδύνατη την επίτευξη μιας συνολικής θεώρησης των διάφορων νομικών καθεστώτων και των τεχνικών τους λεπτομερειών», *B. Van Buggenhout,* The use of legal concepts, legal terms and legislative techniques in Social Law as an instrument of social welfare, σ. 2 in: *P. Schoukens* (eds.), Welfare law in a comparative perspective, Study material of the Master of European Social Security, academic year 2010-2011, KU Leuven - Institute of Social Law.

νων με την παραπάνω αβεβαιότητα ανησυχιών με την ανατροπή προσδοκιών που η πρώτη «δόση» της μεταρρύθμισης είχε καλλιεργήσει.

Εν τέλει, η πρόσφατη «ασφαλιστική μεταρρύθμιση της κρίσης» δεν κατόρθωσε να ανταποκριθεί σε μια από τις βασικές επιδιώξεις κάθε κοινωνικής νομοθεσίας: στην εξασφάλιση ότι ο ίδιος ο νόμος δεν θα δημιουργεί αβεβαιότητες και ανισότητες μέσω της τεχνικότητας των ρυθμίσεών του. Και τούτο διότι ένας περίπλοκος νόμος συνεπάγεται την εγκαθίδρυση νέων προνομίων και διακρίσεων προς όφελος όσων μπορούν να επωφεληθούν από τη δυνατότητα που τους παρέχει το μορφωτικό τους επίπεδο ή η οικονομική δυνατότητα να έχουν καλές νομικές συμβουλές προς επίλυση των γρίφων και εις βάρος εκείνων που αδυνατούν για τους αντίστροφους λόγους να επιτύχουν τις βέλτιστες για αυτούς πρακτικές.