

21 Ιανουαρίου 2020
Αριθμ. Πρωτ.: 267731/3209/2020

Ειδ. Επιστήμονες:
Π. Κοντογεωργοπούλου
☎ 2131306742
e-mail: kontogeorgopoulou@synigoros.gr
Ε. Σταμπουλή
☎ 2131306728
gram_koinonikhs_prostasias@synigoros.gr
☎ 2131306735 - 2131306740

Γ.Γ.Κ.Α.
Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Ασφάλισης
Σταδίου 29
101 10 Αθήνα

Διοικητή ΕΦΚΑ
κύριο Χρήστο Χάλαρη
Αγ. Κων/νου 8
102 41 Αθήνα

Διοικήτρια ΟΠΕΚΑ
κυρία Ξένη Παπασταύρου
Πατησίων 30
101 70 Αθήνα

Θέμα: Έτη προηγούμενης διαμονής ως προϋπόθεση για την θεμελίωση δικαιώματος και τον υπολογισμό της εθνικής σύνταξης (άρθρο 7 ν. 4387/2016) και του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα (άρθρο 93 ν. 4387/2016)

Αξιότιμες κυρίες, αξιότιμοι κύριοι,

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, κατά το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 6 του ν. 3094/2003 και 4 παρ. 4 του π.δ. 273/1999, εξέτασε αναφορές πολιτών, κατά κύριο λόγο Ελλήνων υπηκόων και υπηκόων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με την μη χορήγηση της εθνικής σύνταξης ή την μείωση της εθνικής σύνταξης που τους χορηγήθηκε από τον ΕΦΚΑ, λόγω της μη συμπλήρωσης των προϋποθέσεων διαμονής στην Ελλάδα (άρθρο 7 παρ. 2 ν. 4387/2016). Η Αρχή εξέτασε επίσης αναφορές ανασφάλιστων πολιτών, σχετικά με την μη χορήγηση του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλικών ή την μείωση του ποσού του επιδόματος που τους χορηγήθηκε από τον ΟΠΕΚΑ, με την ίδια αιτιολογία (άρθρο 93 παρ. 1, εδ. γ και δ, ν. 4387/2016).

Στο πλαίσιο διερεύνησης των προαναφερόμενων υποθέσεων, αλλά και ενόψει της επανεξέτασης βασικών διατάξεων του ν. 4387/2016, η Αρχή εξετάζοντας το ισχύον νομικό πλαίσιο, τόσο από πλευράς εσωτερικού δικαίου, όσο και από πλευράς ευρωπαϊκού δικαίου, καθώς και τις σχετικές εγκυκλίους του Υπουργείου Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, της Γ.Γ.Κ.Α. και του ΕΦΚΑ θα ήθελε να προβεί στις κατωτέρω επισημάνσεις και αναμένει με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις απόψεις σας επ' αυτών.



I. Η διάρκεια προηγούμενης διαμονής ως προϋπόθεση για την θεμελίωση και ως βάση υπολογισμού της εθνικής σύνταξης

Με τις διατάξεις των άρθρων 2 και 7 του ν. 4387/2016 ορίστηκε ότι η χορηγούμενη ασφαλιστική σύνταξη αποτελείται από δύο τμήματα, την εθνική σύνταξη και την ανταποδοτική σύνταξη, με ρητή πρόβλεψη του νόμου ως προς την χρηματοδότησή τους, της μεν εθνικής από τον κρατικό προϋπολογισμό, της δε ανταποδοτικής από τις εισφορές. Κατά ρητή επίσης πρόβλεψη του ν. 4387/2016, και ανεξαρτήτως της ρητής διάκρισης ως προς την χρηματοδότηση, το Κράτος διατηρεί την πλήρη εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών.

Τόσο από το γράμμα των διατάξεων αυτών, όσο και από την αιτιολογική έκθεση του νόμου, προκύπτει ότι η εθνική σύνταξη είναι ασφαλιστική παροχή. Χορηγείται μόνον εφόσον ο αιτών δικαιούται και την ανταποδοτική σύνταξη, με την οποία καταβάλλεται ταυτοχρόνως, προϋποθέτει την πραγματοποίηση 15 ετών *ασφάλισης*, ενώ και ο υπολογισμός του καταβαλλόμενου ποσού συναρτάται με τον χρόνο ασφάλισης: το ποσόν μειώνεται όταν υπολείπονται έτη ασφάλισης (τουλάχιστον 15, αλλά λιγότερα από 20), καθώς και στις περιπτώσεις μειωμένης σύνταξης γήρατος ή αναπηρίας με ποσοστό κάτω του 80%. Η σχέση εθνικής και ανταποδοτικής σύνταξης είναι ιδιαίτερα στενή και μάλιστα περισσότερο από ό,τι η σχέση της βασικής και αναλογικής σύνταξης του ν. 3863/2010. Πράγματι, η βασική σύνταξη του ν. 3863/2010 προβλεπόταν ότι θα χορηγείται και σε πρόσωπα τα οποία δεν θεμελίωσαν συνταξιοδοτικό δικαίωμα σε ασφαλιστική σύνταξη. Συνεπώς, είναι σαφές ότι η εθνική σύνταξη δεν αποτελεί «κοινωνική παροχή μη ανταποδοτικού χαρακτήρα», δηλαδή παροχή που η καταβολή της δεν εξαρτάται από την εργασία του δικαιούχου ούτε συνδέεται με την ύπαρξη ασφαλιστικής σχέσης με κάποιο φορέα¹. Η χρηματοδότηση της εθνικής σύνταξης από τον κρατικό προϋπολογισμό δεν υπαγορεύει τον νομικό χαρακτηρισμό της ως «μη ανταποδοτικής παροχής», δεδομένου ότι η χρηματοδότηση δεν αποτελεί κριτήριο - και πάντως δεν αποτελεί αποκλειστικό κριτήριο- για την ταξινόμηση μίας παροχής στις παροχές μη ανταποδοτικού χαρακτήρα. Αντιθέτως, η ύπαρξη προηγούμενης έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί ασφαλέστερο κριτήριο για την κατάταξη μίας κοινωνικής παροχής στις κοινωνικοασφαλιστικές παροχές².

Ο νομικός χαρακτηρισμός της εθνικής σύνταξης ως ασφαλιστικής παροχής επιβάλλεται εξ άλλου και ενόψει της εφαρμογής των Ευρωπαϊκών Κανονισμών 883/2004 και 987/2009. Ναι μεν η εθνική σύνταξη χρηματοδοτείται μέσω της φορολογίας, αλλά χορηγείται αποκλειστικά στους δικαιούχους της αναλογικής σύνταξης, υπό την προϋπόθεση θεμελίωσης ασφαλιστικού δικαιώματος και υπολογίζεται σε συνάρτηση με τα έτη ασφάλισης. Συνεπώς, η εθνική σύνταξη εμπίπτει στο υλικό πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 883/2004 ως «παροχή γήρατος του γενικού συστήματος κοινωνικής ασφάλειας», συστήματα τα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού μπορεί να είναι «ανταποδοτικού ή μη ανταποδοτικού τύπου»³.

¹ Σχετικά με τον χαρακτηρισμό της βασικής σύνταξης του ν. 3863/2010 ως ασφαλιστικής παροχής, βλ. Α. Στεργίου, Ο νέος ασφαλιστικός νόμος. Ένα ελεύθερο σχόλιο, *ΕΔΚΑ*, 2010, σ. 890: «Ο χαρακτηρισμός εξαρτάται από τα μορφολογικά χαρακτηριστικά και εδώ πρωτεύον είναι η στενή σύνδεσή της με ασφαλιστική παροχή, την αναλογική σύνταξη. Ως εκ τούτου, η βασική σύνταξη δεν εντάσσεται στην κατηγορία των κοινωνικών παροχών μη ανταποδοτικού χαρακτήρα. Οι τελευταίες είναι παροχές που η καταβολή τους δεν εξαρτάται από την εργασία του δικαιούχου ούτε συνδέεται με την ύπαρξη ασφαλιστικής σχέσης με κάποιο φορέα». Ο νομικός χαρακτηρισμός ως ασφαλιστικής παροχής επιβάλλεται ακόμη περισσότερο για την εθνική σύνταξη.

² Α. Ματθαίου, *Αλληλεπίδραση Κανόνων Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, Εκδ. Α. Σάκκουλα, 1996, σσ. 105.

³ Βλ. συναφώς a contrario, τις προτάσεις του Γ. Εισαγγελέα στο Δ.Ε.Ε. Melchior Wathelet, στην υπόθεση C-189/16, Boguslawa Zaniewicz-Dybeck, σκ. 37-38.



Η διάταξη του άρθρου 7 παρ. 2 του ν. 4387/2016, αλλά και ο τρόπος εφαρμογής της που αναφέρεται στις σχετικές εγκυκλίους οδηγίες, εισάγει το στοιχείο της διάρκειας της προηγούμενης διαμονής όσον αφορά την θεμελίωση και τον υπολογισμό της εθνικής σύνταξης. Σύμφωνα με την διάταξη αυτή, «η Εθνική Σύνταξη καταβάλλεται στους δικαιούχους εφόσον διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα για τουλάχιστον δεκαπέντε (15) έτη, μεταξύ του 15ου έτους ηλικίας και του έτους κατά το οποίο συμπληρώνουν το προβλεπόμενο όριο ηλικίας καταβολής της σύνταξης. Η μόνιμη διαμονή για τους πολίτες χωρών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποδεικνύεται, σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε αυτούς. Το ποσό της μειώνεται για τους συνταξιούχους λόγω γήρατος κατά 1/40 για κάθε χρόνο που υπολείπεται των σαράντα (40) ετών διαμονής στην Ελλάδα, μεταξύ του 15ου έτους της ηλικίας και του έτους κατά το οποίο συμπληρώνουν το προβλεπόμενο όριο ηλικίας καταβολής της σύνταξης». Το στοιχείο της κατοικίας είναι ξένο προς το ελληνικό κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, ακόμα και στην διαμόρφωσή του από το ν. 4387/2016. Σε ένα κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα στο οποίο οι παροχές υπολογίζονται με βάση τον χρόνο υπαγωγής στην ασφάλιση και η εφαρμοστέα νομοθεσία καθορίζεται με βάση τον τόπο εργασίας (lex loci laboris), κανόνας ο οποίος είναι άλλωστε και εκείνος που έχει επικρατήσει στον ευρωπαϊκό συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ο μεν νομοθέτης εισάγει ως πρόσθετη παράμετρο την κατοικία, ο δε συντάκτης της εγκυκλίου «διευκρινίζει» αφενός, ότι η ασφάλιση δεν συνεπάγεται αναγκαστικά την κατοικία, αφετέρου ότι η εθνική σύνταξη υπολογίζεται με διαδοχικές μειώσεις, αρχικά βάσει ετών ασφάλισης και στη συνέχεια, επί του μειωμένου με τον τρόπο αυτό ποσού, βάσει των ετών κατοικίας.

Σημειώνουμε κατ' αρχάς ότι, ενόψει και του χαρακτήρα της εθνικής σύνταξης ως ασφαλιστικής παροχής και ανεξαρτήτως της χρηματοδότησής της από την φορολογία, η απαίτηση των 15 ετών διαμονής είναι υπερβολικά μακρά και δεν εναρμονίζεται με την ευρωπαϊκή νομοθεσία η οποία προβλέπει ως κανόνα την εξομοίωση μεταχείρισης με τους ημεδαπούς μετά από διαμονή στην χώρα πενταετούς διάρκειας (βλ. χαρακτηριστικά Οδηγία 2003/109 και 2004/38)⁴, ακόμα και για την χορήγηση προνοιακών παροχών⁵. Όπως δε επισημαίνεται, η απαίτηση διαμονής μίας κάποιας διάρκειας (μάλιστα σημαντικής), ενώ μπορεί να γίνει δεκτή στην περίπτωση των μη ενεργών προσώπων, αφού μαρτυρεί την ενσωμάτωσή τους στην κοινότητα αλληλεγγύης του Κράτους κατοικίας, «θα πρέπει να αποκλειστεί για τους κοινοτικούς εργαζομένους που έχουν μία στενή σύνδεση λόγω συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας, όπως είναι οι ασφαλισμένοι». Για τον λόγο αυτό, ορθά θεωρήθηκε για την βασική σύνταξη του ν. 3863/2010 ότι δεν ήταν δυνατή η εξάρτησή της για τους ευρωπαίους πολίτες από την προϋπόθεση της διαμονής⁶.

Περαιτέρω, το διπλό κριτήριο υπολογισμού/μείωσης της εθνικής σύνταξης βάσει διάρκειας ασφάλισης και, σωρευτικά, βάσει ετών διαμονής και μάλιστα με τις πρόσθετες οδηγίες των σχετικών εγκυκλίων, σύμφωνα με τις οποίες όλα τα έτη ασφάλισης δεν συνυπολογίζονται και ως έτη διαμονής, δεν εναρμονίζεται με τους κανόνες των άρθρων 4, 5 και 6 του κανονισμού 883/2004, περί ίσης μεταχείρισης, εξομοίωσης γεγονότων ή

⁴ Α. Στεργίου, όπ.π., σ. 888.

⁵ Από τις διατάξεις αυτές έχει διαμορφωθεί στο ενωσιακό δίκαιο ένας γενικότερος κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο η προηγούμενη πενταετής μόνιμη και νόμιμη διαμονή ενός προσώπου σε κράτος-μέλος συνεπάγεται την ένταξή του στην κοινότητα αλληλεγγύης του κράτους αυτού, με αποτέλεσμα να εδραιώνεται και το δικαίωμά του για πρόσβαση σε μη ανταποδοτικές παροχές κοινωνικής αλληλεγγύης, Βλ. και πόρισμα της Αρχής με αρ. 163203/17875/2013/30.04.2013, αναρτημένο στην ιστοσελίδα της Αρχής στην διεύθυνση <https://www.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el.hlikiwmenoi.108522>, δημ. στην ΕΔΚΑ, 2013, σσ. 518-533.

⁶ Α. Στεργίου, όπ.π.



καταστάσεων και συνυπολογισμού περιόδων⁷ ούτε με τον χαρακτήρα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, το οποίο οικοδομείται με άξονα την υπαγωγή στην ασφάλιση, ενώ και το εφαρμοστέο δίκαιο καθορίζεται από τον τόπο απασχόλησης. **Η εφαρμογή του διπτού αυτού κριτηρίου μείωσης της εθνικής σύνταξης οδηγεί σε διαφορετική μεταχείριση μεταξύ προσώπων τα οποία έχουν καταβάλλει εισφορές για τον ίδιο χρόνο ασφάλισης με μόνο κριτήριο διαφοροποίησης τον χρόνο διαμονής στην χώρα: π.χ. ασφαλισμένος ο οποίος έχει πραγματοποιήσει 20 έτη ασφάλισης και δεν έχει ποτέ ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας θα λάβει πλήρη την εθνική σύνταξη (384 ευρώ), σε αντίθεση με άλλον ασφαλισμένο ο οποίος έχει επίσης πραγματοποιήσει 20 έτη ασφάλισης αλλά δεν είχε διαμείνει 40 έτη στην Ελλάδα κατά την περίοδο αναφοράς του άρθρου 7 παρ. 2 του ν. 4387/2016, αλλά π.χ. μόνον 25, ο οποίος θα λάβει τα 25/40 των 384 ευρώ, δηλ. 240 ευρώ.**

Από την εφαρμογή της εγκυκλίου Φ.60000/3857/265/6-6-19 του ΥΠΕΚΑΑ, προκύπτουν περαιτέρω προβλήματα. Ειδικότερα, κατά τον υπολογισμό της τμηματικής παροχής της εθνικής σύνταξης, εφαρμόζεται διαφορετική μείωση λόγω ετών *ασφάλισης* επί του ποσού της εθνικής σύνταξης, σε σχέση με την αντίστοιχη μείωση στην περίπτωση των μη διακινούμενων εργαζομένων. Έτσι, σύμφωνα με την εγκύκλιο, η τμηματική παροχή για διακινούμενο ασφαλισμένο με 16 έτη ελληνικής ασφάλισης θα υποστεί μείωση 4/20 και θα ανέρχεται σε 307,20 € (πριν μειωθεί περαιτέρω με βάση τα έτη διαμονής), ενώ η αντίστοιχη εθνική σύνταξη μη διακινούμενου ασφαλισμένου με 16 έτη ασφάλισης θα μειωθεί σύμφωνα με τον κανόνα του άρθρου 7 παρ. 6 ν. 4387/2016 (2% για κάθε έτος που υπολείπεται των 20) και θα ανέρχεται σε 353,28 € (Παραδείγματα I και II).

Επίσης στο παράδειγμα III της εγκυκλίου, *η μείωση λόγω ετών διαμονής στον αναλογικό υπολογισμό εφαρμόζεται δύο φορές*: στον υπολογισμό του θεωρητικού ποσού και στη συνέχεια στην τμηματική παροχή. Έτσι, για ασφαλισμένο με 16 έτη Ελληνική ασφάλιση, 8 έτη Ελληνική κατοικία και 9 έτη Γερμανική ασφάλιση, η εθνική σύνταξη με συνυπολογισμό περιόδων υπολογίζεται ως εξής:

«ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΟΣΟ

Επειδή συμπληρώνονται συνολικά σε Ελλάδα και Γερμανία πάνω από 20 έτη ασφάλισης αντιστοιχεί στα 384€.

Μειώσεις λόγω κατοικίας: $384 \cdot 17/40 = 163,20 \text{ €}$

ΤΜΗΜΑΤΙΚΗ ΠΑΡΟΧΗ

Μειώσεις λόγω ασφάλισης: $163,20 \cdot 16/20 = 130,40 \text{ €}$

⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 4 «**Ίση μεταχείριση**», «Εκτός αν προβλέπει άλλως ο παρών κανονισμός, τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται ο κανονισμός αυτός απολαμβάνουν των ιδίων δικαιωμάτων και υπόκεινται στις ίδιες υποχρεώσεις που απορρέουν από τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του». Σύμφωνα με το άρθρο 5 «**Εξομείωση παροχών, εισοδημάτων, γεγονότων ή καταστάσεων**», «Εκτός αν προβλέπει άλλως ο παρών κανονισμός και υπό το πρίσμα των ειδικών διατάξεων εφαρμογής που θεσπίζονται, ισχύουν τα ακόλουθα: [...] β) εάν, δυνάμει της νομοθεσίας του αρμόδιου κράτους μέλους, αναγνωρίζονται έννομα αποτελέσματα σε συγκεκριμένα γεγονότα ή καταστάσεις, αυτό το κράτος μέλος λαμβάνει υπόψη παρόμοια γεγονότα ή καταστάσεις που έχουν λάβει χώρα σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, ως εάν είχαν λάβει χώρα στο έδαφός του». Σύμφωνα με το άρθρο 6, «**Συνυπολογισμός περιόδων**», «Εκτός εάν προβλέπει άλλως ο παρών κανονισμός, ο αρμόδιος φορέας κράτους μέλους, η νομοθεσία του οποίου εξαρτά: την απόκτηση, διατήρηση, διάρκεια ή ανάκτηση δικαιώματος για παροχές, την υπαγωγή σε νομοθεσία, ή την πρόσβαση σε ή την εξαιρέση από υποχρεωτική ασφάλιση ή προαιρετική υπαγωγή στην ασφάλιση ή προαιρετική ασφάλιση ή συνέχιση στην ασφάλιση, από τη συμπλήρωση περιόδων ασφάλισης, μισθωτής δραστηριότητας, μη μισθωτής δραστηριότητας ή κατοικίας, **πρέπει να λαμβάνει υπόψη, στο βαθμό που είναι αναγκαίο, τις περιόδους ασφάλισης, μισθωτής δραστηριότητας, μη μισθωτής δραστηριότητας ή κατοικίας που έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία κάθε άλλου κράτους μέλους, σαν να επρόκειτο για περιόδους που έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία που αυτός εφαρμόζει**».



Μειώσεις λόγω κατοικίας: $130,40 \cdot 8/17 = 61,37 \text{ €}$

Άρα η συνταξιοδοτική παροχή του ασφαλισμένου ανέρχεται σε 220,19 € (158,82+61,37)».

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δ.Ε.Ε., η οποία διαμορφώθηκε ήδη υπό την ισχύ του Κανονισμού 1408/71, ο Κανονισμός δεν θεσπίζει κοινό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αλλά διατηρεί ως έχουν τα διάφορα εθνικά συστήματα και έχει ως μοναδικό σκοπό να εξασφαλίσει τον μεταξύ τους συντονισμό. Τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα οργάνωσης των συστημάτων τους κοινωνικής ασφάλισης. Επομένως, ελλείψει εναρμόνισης στο επίπεδο της Ένωσης, απόκειται στη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους να καθορίσει, μεταξύ άλλων, τις προϋποθέσεις χορηγήσεως δικαιωμάτων επί παροχών. Όμως, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν το δίκαιο της Ένωσης, και ιδίως τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ που αναγνωρίζουν την ελευθερία όλων των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν στο έδαφος των κρατών μελών⁸. **Οι διατάξεις των Κανονισμών περί συντονισμού συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να ερμηνεύονται υπό το φως του στόχου των διατάξεων της Συνθήκης που κατοχυρώνουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των διακινούμενων εργαζομένων.** Ο σκοπός αυτός δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί αν οι εργαζόμενοι, ύστερα από την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, επρόκειτο να απολέσουν ένα πλεονέκτημα κοινωνικής ασφάλισης το οποίο τους διασφαλίζει η νομοθεσία κράτους μέλους⁹. Αυτό όμως συμβαίνει στις περιπτώσεις των διακινούμενων εργαζομένων, οι οποίοι βρίσκονται σε μειονεκτικότερη θέση έναντι των μη διακινούμενων, που έχουν πραγματοποιήσει ωστόσο τον ίδιο χρόνο ασφάλισης. Και τούτο ενώ, τόσο από το γράμμα της παρ. 6 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016, όσο και από την αιτιολογική έκθεση, προκύπτει η συνάρτηση της εθνικής σύνταξης με τον χρόνο ασφάλισης. Η διαφορετική δυσμενής μεταχείριση αφορά κατ' αρχάς τους διακινούμενους έναντι των μη διακινούμενων, αλλά, εμμέσως, συνεπάγεται και διάκριση λόγω ιθαγένειας, δεδομένου ότι, κατά κανόνα, οι ημεδαποί θα πληρούν ευκολότερα την προϋπόθεση της διαμονής έναντι των αλλοδαπών.

Πέραν των προβληματισμών που εγείρει ο υπολογισμός της εθνικής σύνταξης ενόψει του ενωσιακού δικαίου, η μείωση της εθνικής σύνταξης λόγω ετών διαμονής θέτει ζητήματα και ως προς κατηγορίες ασφαλισμένων οι οποίοι έχουν διαμείνει επί μακρόν σε τρίτες χώρες με τις οποίες δεν υφίσταται διμερής σύμβαση κοινωνικής ασφάλισης. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις των επαναπατρισθέντων Ελλήνων υπηκόων και ομογενών που είχαν εγκατασταθεί σε χώρες της αλλοδαπής (ν. 1469/84, ΦΕΚ 111 Α', «Ασφάλιση ομογενών, τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της νομοθεσίας του ΙΚΑ και ρύθμιση διαφόρων ασφαλιστικών θεμάτων») καθώς και των επαναπατρισθέντων πολιτικών προσφύγων (ν. 1539/85, ΦΕΚ 64 Α' «Ένταξη επαναπατριζόμενων πολιτικών προσφύγων στους ασφαλιστικούς οργανισμούς και άλλες διατάξεις»), στους οποίους δόθηκε η δυνατότητα να αναγνωρίσουν χρόνους ασφάλισης και οι οποίοι, πληρούσαν και την προϋπόθεση των 3000 ΗΕ στην Ελλάδα και συνεπώς είχαν δικαίωμα και στα κατώτατα όρια συντάξεων (ΣΤΕ 3042/2007, 3788/2009). Η ανατροπή γεγονημένων, θεμελιωμένων ή και μόνον ώριμων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων που συνεπάγεται η εφαρμογή των διατάξεων περί μείωσης της εθνικής σύνταξης βάσει ετών διαμονής στις κατηγορίες αυτές ασφαλισμένων είναι πιθανόν τέτοιας έκτασης που υπερακοντίζει την ευχέρεια που αναγνωρίζεται στον νομοθέτη να επαναδιαμορφώνει το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης με τρόπο που συνεπάγεται μείωση των παροχών τόσο των μελλοντικών όσο και των ήδη συνταξιούχων (ευχέρεια η οποία τού αναγνωρίζεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας, βλ. ΣΤΕ 1889/2019).

⁸ Βλ. απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 2013, Salgado González, C-282/11, σκέψεις 35 έως 37 και η εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

⁹ Βλ. C-215/99, Jauch, Συλλογή 2001, σ. I-1901, σκ. 20.



II. Εθνική σύνταξη και ελάχιστη παροχή

Όπως προαναφέρθηκε, από τις διατάξεις των άρθρων 2 και 7 του ν. 4387/2016 προκύπτει ο νομικός χαρακτηρισμός της εθνικής σύνταξης ως ασφαλιστικής παροχής και, έναντι του ενωσιακού δικαίου, ως παροχής γήρατος του γενικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (κατ' αντιδιαστολή προς τις ειδικές μη ανταποδοτικές παροχές). Κατά τη ρητή διάταξη του άρθρου 2 παρ. 3, «το *άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης αποσκοπεί στην εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, όσο το δυνατό εγγύτερα προς εκείνο που είχε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου*». Κατά δε την αιτιολογική έκθεση του νόμου, το τμήμα της Εθνικής Σύνταξης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς **εγγυάται ένα κατώτατο ποσό σύνταξης** και κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός, εξασφαλίζει στην ευπαθή ομάδα των χαμηλοσυνταξιούχων ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, αφετέρου, παρέχει, κατ' αποτέλεσμα, υψηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης σε ασφαλισμένους με χαμηλότερες συντάξιμες αποδοχές ή λίγα χρόνια ασφάλισης. Τέλος, σύμφωνα πάντα με την αιτιολογική έκθεση, το πλήρες ποσό της εθνικής σύνταξης, το οποίο καταβάλλεται εφόσον έχουν συμπληρωθεί είκοσι έτη ασφάλισης, «[...] δεν υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, ήτοι του 60% του διάμεσου εισοδήματος».

Από την αιτιολογική έκθεση προκύπτει ότι η θέσπιση της εθνικής σύνταξης αποσκοπεί στην εγγύηση ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, το οποίο ορίζεται στο όριο της «σχετικής φτώχειας» (αναφορά στο 60% του διάμεσου εισοδήματος). Ωστόσο, το πλήρες ποσό της εθνικής σύνταξης γήρατος καταβάλλεται μόνον στις περιπτώσεις που έχουν πραγματοποιηθεί 20 έτη ασφάλισης και 40 έτη διαμονής στην χώρα. Κατά συνέπεια, και απουσία ρητής διάταξης με την οποία να καθορίζεται η ελάχιστη σύνταξη¹⁰, η κατώτατη σύνταξη (η οποία θα είχε τον χαρακτήρα εγγύησης του ανωτέρω ελάχιστου αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης) ή η ελάχιστη παροχή (για την εφαρμογή των κανόνων του Κανονισμού 883/2004) δεν προσδιορίζεται στον νόμο 4387/2016. Για τον λόγο αυτό παρατείνεται ανεπιτρέπτα και η εκκρεμότητα ως προς την χορήγηση της συμπληρωματικής παροχής του άρθρου 58 του Κανονισμού 883/2004, τρεισήμισι χρόνια μετά την δημοσίευση του νόμου (σχετικό το υπ' αρ. 263212/59664/2019/04.12.2019 έγγραφό μας, αντίγραφο του οποίου επισυνάπτουμε).

Αντίστοιχος προβληματισμός προκύπτει και ως προς την τήρηση των ελάχιστων ορίων της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 102, (κυρώθηκε με το ν. 3251/1955) και του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας (κυρώθηκε με το ν. 1136/1981). Η ελάχιστη αυτή σύνταξη δεν θα πρέπει να υπολείπεται του ορίου που καθορίζουν οι διεθνείς συμβάσεις, όριο το οποίο αναφέρεται στο ποσόν που μπορεί ένας ασφαλισμένος να λάβει έχοντας συμπληρώσει τις ελάχιστες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης (άρθρο 28 της ΔΣΕ). Περαιτέρω, στο άρθρο 29 παρ. 1 εδ. α της ΔΣΕ ορίζεται ότι, «*Η περί ης το αρθ. 28 παροχή δέον όπως δια τον καλυπτόμενον κίνδυνον χορηγείται τουλάχιστον: α) Εις τον προστατευόμενον τον έχοντα διανύσει, προ της επελεύσεως του κινδύνου, τας, κατά καθωρισμένους κανόνας, χρονικάς προϋποθέσεις δυναμένας να ορισθούν είτε εις χρόνον εισφορών, ή απασχολήσεως 30 ετών, είτε εις χρόνον διαμονής 20 ετών*» β) *Εφόσον προστατεύεται κατ' αρχήν άπας ο εργαζόμενος πληθυσμός [...]*». Συνεπώς, υπό το πρίσμα των διεθνών δεσμεύσεων για τα

¹⁰ Όπως επισημαίνεται, «*θα μπορούσε κανείς να εκλάβει ως κατώτατη σύνταξη την εθνική. Από την άποψη αυτή, δεν υπάρχει μια κατώτατη σύνταξη, αλλά μάλλον περισσότερες, ανάλογα με τις διακυμάνσεις της εθνικής. Στην καλύτερη περίπτωση, η κατώτατη σύνταξη που είναι το άθροισμα της εθνικής και της ελάχιστης ανταποδοτικής σύνταξης (με βάση τον κατώτατο μισθό), διαμορφώνεται περίπου στα 463 ευρώ (κύρια) και 44 (επικουρική). Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, το ποσό υπολείπεται του ορίου φτώχειας, χωρίς δυνατότητα συμπλήρωσής του*», Α. Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pede In Uno), ΕφημΔΔ, 3/2016, σ. 257.



κατώτατα όρια συντάξεων, η μη καταβολή της πλήρους εθνικής σύνταξης όταν ο αιτών συμπληρώνει 20 έτη διαμονής στη χώρα θέτει ζήτημα συμβατότητας με την ΔΣΕ 102.

Σημειώνεται περαιτέρω ότι για τον καθορισμό των ελάχιστων ορίων, η ΔΣΕ 102 έχει λάβει υπ' όψιν την διαφοροποίηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών που την έχουν κυρώσει, παρέχοντας τρεις τρόπους υπολογισμού των ελάχιστων ορίων ανάλογα με το σύστημα που ακολουθεί κάθε χώρα. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 28 της ΔΣΕ 102, εφόσον το εθνικό σύστημα καλύπτει κατηγορίες μισθωτών ή κατηγορίες εργαζόμενου πληθυσμού και οι παροχές γήρατος υπολογίζονται με βάση το προηγούμενο εισόδημα από εργασία, όπως ισχύει στην Ελλάδα, ο υπολογισμός των ελάχιστων ορίων γίνεται με βάση το άρθρο 65 της ΔΣΕ, ενώ ακολουθείται διαφορετικός τρόπος υπολογισμού στα συστήματα ενιαίων παροχών ανεξαρτήτως προηγούμενου εισοδήματος (άρθρο 66), καθώς και στα συστήματα καθολικής κάλυψης ανεξαρτήτως εργασίας, με ή χωρίς εισοδηματικά κριτήρια (άρθρο 67).

Τα δεδομένα αυτά θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν για τον καθορισμό της ελάχιστης συνταξιοδοτικής παροχής, για την θεσμοθέτηση της οποίας η χώρα υπέχει διεθνή υποχρέωση και η οποία, επιπροσθέτως, θα πρέπει να προσδιορίζεται με βάση το άρθρο 65, για την σύνταξη που καταβάλλεται **με τις ελάχιστες προϋποθέσεις ασφάλισης**, δηλαδή για τους ασφαλισμένους με 15 έτη ασφάλισης και την συμπλήρωση του 67^{ου} έτους της ηλικίας. Τούτων δοθέντων, η μείωση του ποσού της εθνικής σύνταξης βάσει ετών διαμονής και ενώ πληρούνται οι ελάχιστες προϋποθέσεις ασφάλισης δεν συνάδει με την υποχρέωση θεσμοθέτησης ελάχιστης παροχής κατά το άρθρο 65 της ΔΣΕ 102, το οποίο αναφέρεται ακριβώς σε συστήματα όπως το ελληνικό, σύστημα στο οποίο οι παροχές προσδιορίζονται βάσει του προηγούμενου εισοδήματος από εργασία και, κατά συνεκδοχή, βάσει προϋποθέσεων προηγούμενης ασφάλισης.

Η δεύτερη παράμετρος που θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν όσον αφορά τον προσδιορισμό της ελάχιστης κοινωνικοασφαλιστικής σύνταξης, απορρέει από τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου. Σύμφωνα με την νομολογία του Δ.Ε.Ε., ο Κανονισμός 1408/71 (αλλά και Κανονισμός 883/2004), δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβλέπουν μια ελάχιστη παροχή γήρατος. Εντούτοις, καίτοι ο Κανονισμός 1408/71 δέχεται ότι δεν περιέχουν απαραίτητως όλες οι νομοθεσίες ελάχιστες παροχές¹¹, εν τούτοις, ο εν λόγω Κανονισμός έχει εφαρμογή σε τέτοιες παροχές¹² εφόσον αυτές προβλέπονται από εθνική νομοθεσία. Συνεπώς, εφόσον στην εθνική νομοθεσία προβλέπεται η χορήγηση ελάχιστης παροχής, ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί, να διαφοροποιεί την νομική θέση των διακινούμενων εργαζομένων (Ελλήνων και λοιπών υπηκόων κρατών-μελών Ε.Ε.) στους οποίους εφαρμόζεται ο Κανονισμός 883/2004 σε σχέση με τους μη διακινούμενους, για τους οποίους δεν τίθεται θέμα εφαρμογής του Κανονισμού. Η διαφοροποίηση αυτή είναι αντίθετη τόσο με τον Κανονισμό, όσο και με την ίδια τη Συνθήκη¹³. **Στο αποτέλεσμα όμως αυτό οδηγεί η μείωση της**

¹¹ Απόφαση της 30ης Νοεμβρίου 1977, Torri, υπόθεση 64/77, σκέψη 7.

¹² Προτάσεις του Γ. Εισαγγελέα στο Δ.Ε.Ε. Melchior Wathelet, στην υπόθεση C-189/16, Boguslawa Zaniewicz-Dybeck, σκ. 35 και η εκεί παραπεμπόμενη απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, Browning, υπόθεση C-22/81, σκέψη 10.

¹³ Όπως έκρινε το Δ.Ε.Ε., με σειρά αποφάσεων, «τα άρθρα 48 έως 51 της Συνθήκης, καθώς και οι κοινοτικές πράξεις που εκδόθηκαν για την εφαρμογή τους, και ιδίως ο προαναφερθείς Κανονισμός 1408/71, έχουν ως σκοπό να αποφεύγεται να τίθεται ο εργαζόμενος ο οποίος, κάνοντας χρήση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, απασχολήθηκε σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη σε μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με τον εργαζόμενο που παρέμεινε, καθ' όλη τη σταδιοδρομία του, σε ένα κράτος μέλος», C-10/90, Masgio, σκ. 17, η οποία παραπέμπει και στις αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1977, 104/76, Jansen, σκέψη 12, και της 10ης Μαρτίου 1983, 232/82, Baccini, σκέψη 17. Το Δικαστήριο δέχθηκε ειδικότερα (C-10/90, Masgio, σκ. 18, η οποία παραπέμπει και στις αποφάσεις της 21^{ης} Οκτωβρίου 1975, 24/75, Petroni, σκέψη 13, της 9ης Ιουλίου 1980, 807/79, Gravina, σκέψη 6, της 25ης Φεβρουαρίου 1986, Sprayt, σκέψη 19', απόφαση της 2ας Μαΐου 1990, Winter-Lutzins, σκέψη 14)



εθνικής σύνταξης που καταβάλλεται με τις ελάχιστες προϋποθέσεις ασφάλισης (15 έτη), βάσει ετών διαμονής. Η διακύμανση της εθνικής σύνταξης με βάση το κριτήριο αυτό, επιφέρει έτσι ως συνέπεια και την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης του άρθρου 4 του Κανονισμού 883/2004, όσον αφορά την ελάχιστη παροχή του άρθρου 58 του ίδιου Κανονισμού.

Ρητή διάταξη νόμου, με την οποία θα καθορίζεται το ύψος της ελάχιστης παροχής, για την οποία, όπως προαναφέρθηκε, η χώρα υπέχει διεθνή υποχρέωση, δεν θα πρέπει να διαφοροποιεί αμέσως ή εμμέσως το ποσό αυτό, ανάλογα με το εάν ο συνταξιούχος είχε ασκήσει το δικαίωμα διακίνησης ή όχι. Τέτοιο, αντίθετο με τον Κανονισμό 883/2004 και την Συνθήκη, αποτέλεσμα είχε άλλωστε η διάταξη του άρθρου 34 παρ. 11 του ν. 3996/2011¹⁴, με την οποία ορίσθηκε η ελάχιστη παροχή κατά την έννοια του άρθρου 58 του Κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 ως το ποσό της βασικής σύνταξης του άρθρου 2 του ν. 3863/2010, ενώ, πρώτον, η διάταξη περί βασικής σύνταξης του ν. 3863/2010 δεν είχε τεθεί σε ισχύ για το σύνολο των συνταξιούχων, αλλά εφαρμόζονταν ακόμη τα κατώτατα όρια συντάξεων και, δεύτερον, ο ίδιος ο ν. 3863/2010 όριζε στο άρθρο 3 παρ. 3 το κατώτατο όριο της πλήρους ασφαλιστικής σύνταξης (άθροισμα των ποσών της βασικής και της αναλογικής σύνταξης) στο «ποσό που αντιστοιχεί σε δεκαπέντε (15) ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη, όπως καθορίζονται από την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας του 2015, αναπροσαρμοζόμενο εφεξής κατά το ποσοστό αύξησης των συντάξεων».

III. Θεμελίωση δικαιώματος και μείωση βάσει ετών διαμονής του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστων υπερηλίκων

Προβληματισμό δημιουργούν και οι διατάξεις της παρ. 1, γ και, ιδίως, δ του άρθρου 93 του ν. 4387/2016, για την χορήγηση του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστων υπερηλίκων, σύμφωνα με τις οποίες το επίδομα καταβάλλεται εφόσον οι αιτούντες *«γ. Διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα δεκαπέντε (15) συνεχόμενα έτη πριν από την υποβολή της αίτησης για τη λήψη του επιδόματος ή δεκαπέντε (15) έτη μεταξύ του 17ου και του 67ου έτους της ηλικίας τους, εκ των οποίων τα δέκα (10) συνεχόμενα πριν από την υποβολή της αίτησης και εξακολουθούν να διαμένουν στην Ελλάδα και μετά τη λήψη της παροχής. δ. Το ποσό του επιδόματος καταβάλλεται πλήρες ή, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην περίπτωση β' της παρ. 1 για όσους πληρούν αθροιστικά τα ανωτέρω κριτήρια και έχουν συμπληρώσει στη χώρα τουλάχιστον τριάντα πέντε (35) πλήρη έτη διαμονής και μειώνεται κατά 1/35 για κάθε ένα (1) έτος που υπολείπεται των τριάντα πέντε (35) ετών διαμονής στη χώρα».*

Με τις διατάξεις αυτές, αφενός, καθορίζεται η ελάχιστη διάρκεια προηγούμενης διαμονής στα 15 έτη. Αν και είναι κατ' αρχήν επιτρεπτό να προβλέπεται ένα διάστημα προηγούμενης διαμονής στην χώρα προκειμένου να καταβληθούν παροχές αλληλεγγύης, δεδομένου ότι με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώνεται η προηγούμενη ένταξη του δικαιούχου

ότι «ο στόχος των άρθρων 48 έως 51 της Συνθήκης δεν επιτυγχάνεται αν οι διακινούμενοι εργαζόμενοι, ασκώντας το δικαίωμα τους της ελεύθερης κυκλοφορίας, αναγκάζονται να χάσουν τα πλεονεκτήματα στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως που τους αναγνωρίζει η νομοθεσία κράτους μέλους. Πράγματι, η συνέπεια αυτή θα μπορούσε να αποθαρρύνει τους κοινοτικούς εργαζομένους να ασκούν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και θα συνιστούσε, ως εκ τούτου, εμπόδιο στην ελευθερία αυτή» (C-10/90, Masgio, σκ. 18, η οποία παραπέμπει και στις αποφάσεις της 22ας Φεβρουαρίου 1990, C-228/88, Bronzino, σκέψη 12, και C-12/89, Gatto, σκέψη 12. Πιο πρόσφατα, βλ. C-135/99, Elsen, σκ. 32-36. Βλ. και τις αποφάσεις της 28ης Ιουνίου 1978, 1/78, Kenny, Συλλογή, 1978, σ. 461, και της 25ης Ιουνίου 1997, C-131/96, Mora Romero, Συλλογή, 1997, σ. I-3659).

¹⁴ Πόρισμα ΣτΠ με αρ. πρωτ. 154156/27.7.2012, ΕΔΚΑ, Σεπτ.-Οκτώβριος 2012, σσ. 836 επ., ΔΠρΘεσσαλονίκης, 5106/2019, ΔτΚΑ, 4/2019, σσ. 775 επ., Παρατηρήσεις Α. Τσέτουρα.



στην κοινότητα αλληλεγγύης του Κράτους απονομής της παροχής¹⁵, ωστόσο, η 15ετία μπορεί να θεωρηθεί ιδιαίτερα μακρά διάρκεια.

Ας σημειωθεί ότι η σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα του ν. 1296/1982, δηλαδή η παροχή την οποία διαδέχθηκε το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα, αποτελεί σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 1 σε συνδυασμό με το παράρτημα Χ του Κανονισμού 883/2004, «ειδική μη ανταποδοτικού τύπου παροχή σε χρήμα, η οποία προβλέπεται δυνάμει νομοθεσίας η οποία, λόγω του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της, των στόχων ή/και των προϋποθέσεων για τη θεμελίωση δικαιώματος, έχει χαρακτηριστικά τόσο της νομοθεσίας κοινωνικής ασφάλειας [...] όσο και της κοινωνικής πρόνοιας». Οι παροχές αυτές να μην χορηγούνται αποκλειστικά στο κράτος μέλος στο οποίο κατοικούν οι ενδιαφερόμενοι και σύμφωνα με τη νομοθεσία του, δηλαδή υπόκεινται επιτρεπτά σε ρήτρα κατοικίας. Ωστόσο, για τις διατάξεις αυτές, η κατοικία νοείται ως ενεστώσα ενώ, εφόσον ο νόμος θέτει προϋπόθεση προηγούμενης κατοικίας για όλους, για τον υπολογισμό του χρόνου εφαρμόζεται και η αρχή του συνυπολογισμού περιόδων κατοικίας (και όχι μόνο ασφάλισης) στα κράτη-μέλη. Ενόψει της ουσιαστικής ταυτότητας των δύο παροχών (σύνταξης ανασφάλιστου υπερήλικα και επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα), για την εφαρμογή του άρθρου 93 παρ. 1 θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν και να εφαρμόζεται η αρχή του συνυπολογισμού περιόδων ασφάλισης και/ή **κατοικίας** του άρθρου 6 του Κανονισμού 883/2004 και, συνεπώς χρόνος κατοικίας διανυθείς σε κράτη μέλη της Ε.Ε. θα πρέπει να συνυπολογίζονται για την θεμελίωση δικαιώματος στο επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα¹⁶. Δεδομένου ότι ο Ευρωπαίος πολίτης αποκτά πρόσβαση ακόμα και σε προνοιακού χαρακτήρα παροχές μετά από πενταετή διαμονή, η μη χορήγηση των ειδικών μη ανταποδοτικών παροχών του άρθρου 70 του Κανονισμού, στις οποίες εφαρμόζεται εξ' ολοκλήρου ο Κανονισμός, με μόνη εξαίρεση την μη εξαγωγισιμότητα των παροχών, με συνυπολογισμό των χρόνων κατοικίας στην Ε.Ε., και μάλιστα στην περίπτωση που επιβεβαιώνεται πενταετής προηγούμενη διαμονή, θα ήταν αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο.

Περαιτέρω, όσον αφορά την **μείωση του ποσού** του επιδόματος με βάση τα έτη της προηγούμενης διαμονής και ενόψει του χαρακτήρα της παροχής ως παροχής διασφάλισης ενός **στοιχειώδους** επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, το καταβαλλόμενο ποσό του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα θα πρέπει να διασφαλίζει ένα επαρκές εισόδημα βιοτικής αυτοτέλειας στον δικαιούχο, δηλαδή ένα εισόδημα που να μην οδηγεί σε διακινδύνευση των βασικών αναγκών (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή, ιατρική περίθαλψη). Η διάρκεια προηγούμενης διαμονής στην χώρα συνδέεται εν προκειμένω άρρητα με την υπαγωγή στην άμεση και έμμεση φορολογία στην οποία υπήχθησαν κατά τον παρελθόν οι αιτούντες, και με τον τρόπο αυτό συνέβαλαν στα φορολογικά έσοδα από τα οποία χρηματοδοτείται η παροχή. Ωστόσο η ratio αυτή του

¹⁵ Βλ. και Προτάσεις της Γ. Εισαγγελέως JULIANE KOKOTT στο Δ.Ε.Ε., στην υπόθεση C-287/05, Hendrix: «Το κράτος, στην κοινωνία αλληλεγγύης του οποίου κάποιος ανήκει, πρέπει επίσης να έχει την ευθύνη για την εξασφάλιση του ελάχιστου ορίου διαβίωσης. Στην περίπτωση των παροχών αυτών, μη στηριζομένων σε καταβολή εισφορών, ελλείπει ο σύνδεσμος με την ιδιαίτερη κοινότητα αλληλεγγύης των υπαγομένων στην κοινωνική ασφάλιση. Αντ' αυτού, υφίσταται ενσωμάτωση στην κοινωνία αλληλεγγύης όλων των κατοίκων ημεδαπής. Μέσω της σύνδεσης της χορήγησης των προνοιακών παροχών με τον τόπο κατοικίας δημιουργείται μια παρόμοια αλληλεξάρτηση μεταξύ αξιώσεως χορηγήσεως παροχής και ευθύνης χρηματοδοτήσεως όπως μέσω της καταβολής εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση. Πράγματι, οι προνοιακές παροχές χρηματοδοτούνται από φόρους. Οι κάτοικοι υπόκεινται απεριορίστως στον φόρο εισοδήματος εντός του κράτους κατοικίας. Επιπλέον, συμβάλλουν σημαντικώς με την ιδιωτική τους κατανάλωση στη δημιουργία φορολογικών πόρων».

¹⁶ Βλ. και πόρισμα ΣτΠ 163203/17875/2013/30.04.2013, όπ. π. Βλ. επίσης, την απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου του Βελγίου υπ' αρ. 6/23.01.2019, για την αντίστοιχη του Ε.Κ.Α.Α.Υ. παροχή "GRAPA" (Garantie de revenu aux personnes âgées), αναρτημένη στην ιστοσελίδα του Δικαστηρίου στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-006f.pdf>.



νόμου, σχετιζόμενη με την χρηματοδότηση των παροχών, είναι εντελώς αδόκιμη για τον προσδιορισμό μίας ελάχιστης παροχής επιβίωσης, δηλαδή ανταπόκρισης σε στοιχειώδεις, και συνεπώς ανελαστικές, ανάγκες του δικαιούχου. Κατά συνέπεια, το ποσό του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα δεν μπορεί να κυμαίνεται ανάλογα με τα έτη προηγούμενης διαμονής του, διότι το δεδομένο αυτό δεν επηρεάζει τις ανελαστικές ανάγκες διαβίωσής του.

IV. Διαδικαστικά προβλήματα, ιδίως η απόδειξη της προηγούμενης διαμονής

Εκτός των προβληματισμών ως προς την ουσία των ρυθμίσεων με τις οποίες μειώνονται η εθνική σύνταξη και το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα, οι διατάξεις αυτές εγείρουν και σοβαρά αποδεικτικά προβλήματα.

Στην υπ' αρ. 10/2018 Εγκύκλιο του ΕΦΚΑ, η οποία εκδόθηκε σε συνέχεια του υπ' αρ. πρωτ. Φ60000/18191/976/19.9.2017 εγγράφου του ΥΠΕΚΑΑ, ως προς τον προσδιορισμό της διάρκειας μόνιμης διαμονής (κατοικίας) στην Ελλάδα για την εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 7 του Ν. 4387/2016, αναφέρεται κατ' αρχάς ότι «ο χρόνος ασφάλισης σε φορείς που εντάχθηκαν στον Ε.Φ.Κ.Α. δεν αποτελεί αμάχητο τεκμήριο μόνιμης διαμονής στη χώρα μας», στην συνέχεια δε αναφέρονται ενδεικτικά τα δικαιολογητικά τα οποία συνεκτιμώνται με τα υπόλοιπα στοιχεία του συνταξιοδοτικού φακέλου προκειμένου να προσδιοριστεί η διάρκεια της μόνιμης διαμονής στη χώρα.

Παρά την ενδεικτική απαρίθμηση, θα είναι ωστόσο δύσκολο -έως και αδύνατο- να μπορούν να τα προσκομίσουν οι ενδιαφερόμενοι. Πράγματι, η περίοδος αναφοράς για την απόδειξη της κατοικίας μπορεί να εκτείνεται και σε βάθος μεγαλύτερο της πεντηκονταετίας. Στο παράδειγμα ασφαλισμένου ο οποίος αποχωρεί με την συμπλήρωση του 67^{ου} έτους της ηλικίας του, η περίοδος αναφοράς είναι 52 έτη (από το 15^ο έως το 67^ο). Στο χρονικό αυτό διάστημα, προκειμένου να του καταβληθεί πλήρης η εθνική σύνταξη, θα πρέπει να αποδείξει την 40/ετή τουλάχιστον διαμονή του με στοιχεία όπως οι φορολογικές δηλώσεις και τα εκκαθαριστικά σημειώματα του ίδιου ή, για το διάστημα που ήταν προστατευόμενο μέλος, των γονέων του, φορολογικές δηλώσεις και εκκαθαριστικά τα οποία είναι πολύ πιθανόν να μην έχει στην κατοχή του και τα οποία δεν διατηρούνται ούτε από τις αρμόδιες φορολογικές αρχές. Αντιστοίχως, είναι πολύ πιθανόν να μην μπορεί να προσκομίσει ούτε μισθωτήρια συμβόλαια ή λογαριασμούς ΔΕΚΟ στο όνομά του για περιόδους που ανάγονται σε περιόδους 40, 50 ή και περισσότερα έτη πριν την υποβολή της αίτησης συνταξιοδότησης.

Μία ειδικότερη επισήμανση αφορά τους πολίτες κρατών μελών της Ε.Ε. Στις ανωτέρω εγκυκλίους αναφέρεται ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες, μετά από την παρέλευση τριών μηνών από την είσοδό τους στην επικράτεια *οφείλουν* να εφοδιάζονται με βεβαίωση εγγραφής και στη συνέχεια με έγγραφο πιστοποίησης μόνιμης διαμονής. Επισημαίνουμε ότι, όπως έχει αποφανθεί επανειλημμένα το Δ.Ε.Ε., ήδη προ της θέσεως σε ισχύ του Οδηγίας 2004/38, «το δικαίωμα των υπηκόων κράτους μέλους να εισέρχονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν εκεί για τους σκοπούς που αναγνωρίζονται στη Συνθήκη — ιδίως για να αναζητήσουν εκεί εργασία ή να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα, μισθωτή ή ανεξάρτητη, ή για να συναντήσουν το σύζυγο ή την οικογένειά τους — αποτελεί δικαίωμα που παρέχεται απευθείας από τη Συνθήκη ή, κατά περίπτωση, από τις διατάξεις που θεσπίστηκαν για την εφαρμογή της». Κατόπιν τούτου, *«το δικαίωμα αυτό κτάται ανεξάρτητα από τη χορήγηση αδειάς διαμονής από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους. Η χορήγηση της αδειάς αυτής πρέπει επομένως να θεωρηθεί όχι ως πράξη συστατική δικαιωμάτων, αλλά ως πράξη με την οποία διαπιστώνεται, εκ μέρους κράτους μέλους, η ατομική κατάσταση υπηκόου άλλου κράτους μέλους από την άποψη των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου»*¹⁷. Την θέση αυτή του Δικαστηρίου υιοθέτησε άλλωστε ο νομοθέτης της Οδηγίας 2004/38, με

¹⁷ Ενδεικτικά ΔΕΚ, απόφαση της 8ης Απριλίου 1976, υπόθεση C- 48/75, Royer (σκ. 32-33). Βλ. και ΔΕΚ, απόφαση της 25^{ης} Ιουλίου 2002, υπόθεση C-459/99, MRAX.



την ρητή διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 (άρθρο 20 του π.δ. 106/2007), με την οποία ορίζεται ότι τα έγγραφα διαμονής δεν έχουν χαρακτήρα συστατικό του δικαιώματος διαμονής, αλλά μόνο αποδεικτικό επισημαίνοντας, στο σημείο 11 του Προοιμίου, ότι «[τ]ο θεμελιώδες και προσωποπαγές δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος απονέμεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης από τη Συνθήκη και δεν εξαρτάται από την εκπλήρωση διοικητικών διαδικασιών». Συνεπώς, ναι μεν τα εν λόγω έγγραφα «επικουρικά μπορούν να αξιοποιηθούν παράλληλα με τα υπόλοιπα δικαιολογητικά και στοιχεία του φακέλου για την πιστοποίηση της διάρκειας μόνιμης διαμονής στη χώρα μας των πολιτών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους», όπως ορθά αναφέρεται στην εγκύκλιο, *αλλά δεν μπορούν να απαιτούνται για τον σκοπό αυτό* (όπως συμβαίνει μέχρι και σήμερα για την καταβολή της συμπληρωματικής παροχής του άρθρου 58 του Κανονισμού 883/2004) ούτε οφείλουν οι ενδιαφερόμενοι να εφοδιάζονται με αυτά¹⁸.

Μία δεύτερη ειδικότερη επισήμανση αφορά την απόδειξη της μόνιμης διαμονής στην Ελλάδα των ομογενών από την Αλβανία. Κατά το χρονικό διάστημα από το 1991, οπότε εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε ο νόμος 1975/1991, μέχρι το 1998, οπότε και εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε η υπ' αρ. 4000/3/10-ε'/98 Κ.Υ.Α. με την οποία προβλέφθηκε το Ε.Δ.Τ.Ο. και ορίστηκε σαφώς ότι αυτό παρέχει στον κάτοχο του δικαίωμα νόμιμης παραμονής και εργασίας (άρθρο 3), το νομικό καθεστώς των ομογενών αλλοδαπών στην χώρα ήταν ασαφές και ρευστό. Ειδικότερα, το άρθρο 17 του ν. 1975/91 εντάσσεται στο κεφάλαιο του νόμου περί αδειών παραμονής και επιγράφεται «Άδεια παραμονής ομογενών». Συνεπώς, βάσει της συστηματικής ερμηνείας του νόμου, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το Δελτίο Καταγραφής ομογενούς επέχει θέση άδειας παραμονής, παρά το γεγονός ότι αυτό δεν ορίζεται ρητά στην εν λόγω διάταξη, λαμβανομένου υπ' όψιν και του γεγονότος ότι ούτε στο κεφάλαιο του νόμου για τις άδειες διαμονής ούτε σε εκείνο για τις άδειες εργασίας, υπάρχει άλλη ρύθμιση σχετικά με την παραμονή και εργασία των ομογενών¹⁹. Ωστόσο, η ερμηνεία αυτή δεν επικράτησε και, όπως προκύπτει και από το υπ' αρ. 31792/1993 έγγραφο του Υπουργείου Εργασίας, με τίτλο «Απασχόληση ομογενών από την Αλβανία»²⁰, κατά το χρονικό διάστημα από το 1991, έτος δημοσίευσης του ν. 1975/91 έως το 1998, έτος δημοσίευσης της Κ.Υ.Α. που προέβλεπε το ΕΔΤΟ ως τίτλο παραμονής και εργασίας των ομογενών, οι ενδιαφερόμενοι δεν είχαν καμία δυνατότητα να τακτοποιήσουν την παραμονή και εργασία τους στη χώρα, δεδομένου ότι το Δελτίο Καταγραφής δεν θεωρείτο τίτλος διαμονής και εργασίας, ενώ η ελληνική διοίκηση, στην κορυφή της ιεραρχίας της, δηλ. το αρμόδιο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, ηρνήτο να χορηγήσει στα πρόσωπα αυτά άδεια παραμονής, για λόγους εθνικής σκοπιμότητας. Αντιστρόφως, για λόγους πολιτικής σκοπιμότητας το Υπουργείο Εξωτερικών είχε δώσει εντολή στις Υπηρεσίες να διευκολύνονται οι Βορειοηπειρώτες ως προς τις εργασιακές τους σχέσεις, διά της «ανοχής» των αρμοδίων Υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, *τα*

¹⁸ Πολλώ μάλλον που δεν υιοθετήθηκε η πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση του Κανονισμού 883/2004 (COM(2016) 815 final/13.12.2016) με την οποία είχε προταθεί η εισαγωγή παρ. 2 στο άρθρο 4 του Κανονισμού 883/2004, σύμφωνα με την οποία « Ένα κράτος μέλος [θα μπορούσε] να απαιτήσει η πρόσβαση των οικονομικά μη ενεργών προσώπων που κατοικούν στο εν λόγω κράτος μέλος στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης που χορηγεί να εξαρτάται από την τήρηση των όρων για τη χορήγηση του δικαιώματος νόμιμης διαμονής που προβλέπεται στην οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών.»

¹⁹ Η ασάφεια του νομικού καθεστώτος των ομογενών αποτυπώνεται και στις υπ' αρ. 30122/22.1.1990 και 32214/6.11.1990 εγκυκλίους του Υπουργείου Εργασίας (οι οποίες μνημονεύονται στην ΑΠ 871/1997, ΝοΒ 1998, σ. 521), οι οποίες συνέχιζαν να εφαρμόζονται και μετά την θέση σε ισχύ του ν. 1975/91, *κατά τις οποίες οι ομογενείς από την Αλβανία (Βορειοηπειρώτες) δεν απαιτείται να είναι εφοδιασμένοι με άδεια εργασίας αλλοδαπού, επειδή αποτελούν ελληνικό πληθυσμιακό στοιχείο και δεν εφαρμόζονται γι αυτούς οι διατάξεις περί αλλοδαπών.*

²⁰ Δημοσιευμένο στη Βάση Νομικών Δεδομένων ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ.



πρόσωπα της κατηγορίας αυτής βρίσκονταν τουλάχιστον καθ' όλο το χρονικό διάστημα 1991-1998, αν όχι και ενωρίτερα, «in limbo», δηλαδή σε μία μετέωρη κατάσταση νομικής αβεβαιότητας, η οποία τους στερούσε την δυνατότητα να απολαύσουν εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων, επιτρέποντάς τους να εργάζονται μόνον βάσει της «ανοχής» των υπηρεσιών απασχόλησης.

Τα νομικά και πραγματικά αυτά δεδομένα, για τα οποία οι ενδιαφερόμενοι δεν είχαν καμμία ευθύνη ούτε δυνατότητα να τα επηρεάσουν, δεν επιτρέπεται να αγνοούνται από τον νομοθέτη και από την ενεργώς δρώσα διοίκηση, και εν προκειμένω την κοινωνική διοίκηση, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Έτσι, κατά την ερμηνεία των διατάξεων που απαιτούν την **νομιμότητα της διαμονής** των αιτούντων για την χορήγηση και τον υπολογισμό του ύψους της εθνικής σύνταξης και του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστων υπερηλικών, δεν θα πρέπει να αγνοείται η **νομική και πραγματική αδυναμία των ενδιαφερομένων να εφοδιασθούν με τίτλο παραμονής μέχρι και την έναρξη εφαρμογής της Κ.Υ.Α. 4000/3/10-ε'/98**, η οποία προέβλεπε το ΕΔΤΟ και όρισε ότι συνιστά τίτλο διαμονής και εργασίας. Δεδομένης της αδυναμίας αυτής, η οποία οφείλεται στην άρνηση της ελληνικής διοίκησης να χορηγήσει τίτλους παραμονής στα εν λόγω πρόσωπα και στην επί μακρόν παράλειψη έκδοσης της κανονιστικής πράξης (Κ.Υ.Α.) με την οποία κατέστη δυνατή η έκδοση τέτοιων τίτλων, το Δελτίο Καταγραφής ομογενούς αλλοδαπού, στο μέτρο που ανανεώθηκε και ουδέποτε ανακλήθηκε, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι επιβεβαιώνει την νομιμότητα διαμονής στην χώρα.

Τέλος, στις περιπτώσεις που οι ενδιαφερόμενοι δεν απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια με πολιτογράφηση, αλλά εκδόθηκε διαπιστωτική πράξη αναγνώρισης της ελληνικής ιθαγένειας είτε από τη γέννηση είτε με γάμο και το θεμελιωτικό της ιθαγένειας γεγονός ανατρέχει σε χρόνο προγενέστερο της εισόδου στη χώρα (έστω και αν η διαπιστωτική πράξη εκδόθηκε μεταγενέστερα), η νομιμότητα της διαμονής απορρέει από την ίδια την ιθαγένεια²¹ και συνεπώς δεν θα πρέπει να απαιτούνται άλλα δικαιολογητικά *νόμιμης* διαμονής.

V. Συνολικότερες παρατηρήσεις ως προς το ύψος της συνολικής ασφαλιστικής σύνταξης

Πέραν των ζητημάτων που εγείρουν οι προαναφερθείσες διατάξεις και οι εγκύκλιοι εφαρμογής τους όσον αφορά την συμβατότητά τους με κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος, προβληματισμός γεννάται και όσον αφορά τα αποτελέσματα εφαρμογής τους ως προς το ύψος των χορηγούμενων παροχών καθώς και τις ανισότητες στις οποίες οδηγεί.

Για την συνολικότερη αξιολόγηση του σχεδιασμού όσον αφορά την εθνική σύνταξη θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν πρώτον, η βαρύτητα της εθνικής σύνταξης στον καθορισμό του συνολικού ποσού της καταβαλλόμενης σύνταξης, ιδίως στις χαμηλές συντάξεις, δεύτερον, το γεγονός ότι ο υπολογισμός των παροχών βάσει του χρόνου ασφάλισης ήταν και παραμένει βασικό στοιχείο της αρχιτεκτονικής του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, τρίτον, ότι και η εθνική σύνταξη συναρτάται με τον χρόνο ασφάλισης. Με δεδομένες τις παραμέτρους

²¹ Όπως επισημαίνεται (Γν. Γ' Τμήματος ΝΣΚ 257/06 και η εκεί αναφερόμενη θεωρία), «Οι διαπιστωτικές πράξεις καθορίζουν την αυτοδίκαιη υπαγωγή ορισμένου προσώπου σε μία νομική κατάσταση από την ημερομηνία που επέρχεται συγκεκριμένο γεγονός. Η ημερομηνία αυτή μπορεί να είναι και προγενέστερη από την ημερομηνία έκδοσης της πράξης (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, έκδοση 2005 παράγραφος 170). [...] Στο πλαίσιο της εκδιδομένης διαπιστωτικής πράξης απονέμεται υπάρχον δικαίωμα και δεν καθιερύεται, πρωτογενώς, έννομη σχέση. Ειδικότερα, η διαπιστωτική πράξη αναφέρεται σε υπάρχον δικαίωμα και δεν αλλοιώνει, εν πάση περιπτώσει, υφιστάμενη έννομη σχέση, εφόσον το EX LEGE δικαίωμα, με την καθορισμένη μορφή του, υφίστατο και προ της εκδόσεως της. Εξάλλου, **η διαπιστωτική πράξη μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ, εφόσον ανατρέχει στο χρόνο καθίδρυσης της έννομης σχέσης ή της επέλευσης του νομικού γεγονότος** (βλ. εκτενέστερη ανάπτυξη σε Γ. Παπαχατζή: Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι Διοικητικού Δικαίου, έκδοση 1983, σελίδες 798 και 799)».



αυτές, η εισαγωγή των μειώσεων βάσει ετών διαμονής και μάλιστα ακόμα και στις περιπτώσεις που τα έτη αυτά αντιστοιχούν σε έτη ασφάλισης στο ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα, εκτός του ότι αλλοιώνει την ίδια την οικονομία του συστήματος, οδηγεί σε πολύ χαμηλές συντάξεις στις περιπτώσεις που δεν συμπληρώνονται 40 έτη κατοικίας στην Ελλάδα και ταυτοχρόνως σε πολύ μεγάλες ανισότητες μεταξύ ασφαλισμένων με τον ίδιο χρόνο ασφάλισης και τις ίδιες συντάξιμες αποδοχές.

Χαρακτηριστικά αναφέρουμε περίπτωση ασφαλισμένης, η οποία παλινόστησε από κράτος της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ., με 15 έτη ασφάλισης, 23 έτη κατοικίας και 1203,95 ευρώ συντάξιμες αποδοχές, η οποία λαμβάνει 330,73 ευρώ συνολική σύνταξη και η οποία υπέστη μείωση 185 ευρώ στην εθνική σύνταξη. Σε άλλη περίπτωση, ασφαλισμένη, ομογενής από την Αλβανία, με 19 έτη ασφάλισης, 19 έτη κατοικίας και 1452,91 ευρώ συντάξιμες αποδοχές, λαμβάνει 396,75 ευρώ συνολική σύνταξη, ενώ ασφαλισμένη με τον ίδιο χρόνο ασφάλισης και τις ίδιες συντάξιμες αποδοχές, που είχε ζήσει ολόκληρη τη ζωή της στην Ελλάδα, θα ελάμβανε 594,26 ευρώ. Τέλος, ασφαλισμένος με 25 έτη κατοικίας, 20,96 έτη ασφάλισης εκ των οποίων τουλάχιστον 3375 HE στα ΚΒΑΕ, και συντάξιμες αποδοχές 1403,87 ευρώ, λαμβάνει συνολική σύνταξη 474,87 ευρώ, δηλαδή 144 ευρώ λιγότερα από όσα θα ελάμβανε ασφαλισμένος με τα ίδια χαρακτηριστικά που θα είχε 40 έτη κατοικίας στην Ελλάδα.

Η προϋπόθεση της προηγούμενης διαμονής στην χώρα για την θεμελίωση δικαιώματος σε κοινωνικές παροχές, κατά κανόνα προνοιακού χαρακτήρα, εισάγεται από τους εθνικούς νομοθέτες με σκοπό την διασφάλιση του ισχυρού δεσμού του δικαιούχου με το κράτος που χορηγεί την παροχή και την αποφυγή του φαινομένου του social shopping, δηλαδή της μετακίνησης του αιτούντος τις παροχές με μοναδικό σκοπό να επωφεληθεί κοινωνικών παροχών, αντίστοιχες των οποίων δεν χορηγούνται στο κράτος προέλευσης. Οι περιορισμοί αυτοί ως προς την θεμελίωση δικαιώματος (και όχι ως προς το ύψος των παροχών) γίνονται δεκτοί τόσο από την θεωρία, όσο και από την νομολογία εφόσον ανταποκρίνονται στους κανόνες της εφαρμοστέας νομοθεσίας, ιδίως του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου. Όμως, στην περίπτωση των ασφαλιστικών παροχών, στις οποίες συγκαταλέγεται και η εθνική σύνταξη, η θεμελίωση δικαιώματος και ο υπολογισμός των παροχών με βάση τα έτη κατοικίας σε συστήματα όπως το ελληνικό που βασίζονται στην ασφάλιση δεν ανταποκρίνονται στους ανωτέρω σκοπούς της διασφάλισης του ισχυρού δεσμού του αιτούντος με το κράτος απονομής: ασφαλισμένοι με 15, 20 ή και περισσότερα έτη εργασίας και ασφάλισης έχουν αναμφίβολα ισχυρό δεσμό με την Ελλάδα και υψηλό βαθμό ενσωμάτωσης στην ελληνική κοινωνία και στην κοινότητα αλληλεγγύης της Ελλάδας. Η μη θεμελίωση δικαιώματος και, συχνότερα, η μείωση των παροχών δεν δικαιολογούνται ενόψει σκοπών όπως οι ανωτέρω αναφερόμενοι σκοποί, τους οποίους συνήθως επικαλούνται οι εθνικοί νομοθέτες για τον περιορισμό κοινωνικών δικαιωμάτων.

*

* *

Συνοψίζοντας τις ανωτέρω επισημάνσεις:

- Η εθνική σύνταξη είναι ασφαλιστική παροχή χορηγούμενη στο πλαίσιο του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, συστατικό στοιχείο του οποίου είναι ότι η χορήγηση και ο υπολογισμός των παροχών πραγματοποιούνται με βάση την προηγούμενη ασφάλιση και όχι καθολικό σύστημα που καλύπτει τον πληθυσμό με βάση την κατοικία στο κράτος απονομής. Το κριτήριο των ετών διαμονής είναι ξένο προς το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα.
- Η διπλή μείωση της εθνικής σύνταξης βάσει ετών ασφάλισης και βάσει ετών κατοικίας στους διακινούμενους εντός της Ε.Ε. Ευρωπαίους πολίτες δεν εναρμονίζεται με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας που απορρέει από την ίδια την Συνθήκη ΛΕΕ και με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου του συντονισμού συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας και ιδίως με την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Οι διακινούμενοι εργαζόμενοι, ύστερα από την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, χάνουν



κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα αποκλειστικά λόγω της διακίνησής τους και βρίσκονται σε μειονεκτικότερη θέση έναντι των μη διακινούμενων, που έχουν πραγματοποιήσει ωστόσο τον ίδιο χρόνο ασφάλισης. Η διαφορετική δυσμενής μεταχείριση αφορά κατ' αρχάς τους διακινούμενους έναντι των μη διακινούμενων, αλλά, εμμέσως, συνεπάγεται και διάκριση λόγω ιθαγένειας, δεδομένου ότι, κατά κανόνα, οι ημεδαποί θα πληρούν ευκολότερα την προϋπόθεση της διαμονής έναντι των αλλοδαπών.

- Η μείωση της εθνικής σύνταξης λόγω ετών διαμονής ανατρέπει γεγενημένα, θεμελιωμένα ή και μόνον ώριμα συνταξιοδοτικά δικαιώματα κατηγοριών ασφαλισμένων οι οποίοι έχουν διαμείνει για μεγάλο χρονικό διάστημα σε τρίτες χώρες με τις οποίες δεν υφίσταται διμερής σύμβαση κοινωνικής ασφάλισης, όπως οι επαναπατρισθέντες Έλληνες υπήκοοι και ομογενείς που είχαν εγκατασταθεί σε χώρες της αλλοδαπής και οι επαναπατρισθέντες πολιτικοί πρόσφυγες. Στους ασφαλισμένους αυτούς δόθηκε η δυνατότητα να αναγνωρίσουν χρόνους ασφάλισης (ν. 1469/84 και 1539/85) και εφόσον πληρούσαν και την προϋπόθεση των 3000 ΗΕ στην Ελλάδα είχαν δικαίωμα και στα κατώτατα όρια συντάξεων. Η ανατροπή που συνεπάγεται η εφαρμογή των διατάξεων περί μείωσης της εθνικής σύνταξης βάσει ετών διαμονής στις κατηγορίες αυτές ασφαλισμένων πιθανόν υπερακοντίζει την ευχέρεια που αναγνωρίζεται στον νομοθέτη να επαναδιαμορφώνει το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης με τρόπο που συνεπάγεται μείωση των παροχών.
- Στο μέτρο που η εθνική σύνταξη αποσκοπεί, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4387/2016, στην εγγύηση ενός κατώτατου ποσού σύνταξης και συμμετέχει σε σημαντικό βαθμό στην διαμόρφωση του τελικού ποσού της καταβαλλόμενης σύνταξης, δεν θα πρέπει να οδηγεί στο να υπολείπεται η τελευταία των ελάχιστων ορίων που καθορίζονται από την ΔΣΕ 102 και τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας. Ακόμα δε και εάν γινόταν δεκτό το κριτήριο των ετών διαμονής σε ένα ασφαλιστικό σύστημα, όπως το ελληνικό το οποίο είναι δομημένο με βάση τον χρόνο ασφάλισης, η πλήρης ελάχιστη σύνταξη θα πρέπει σύμφωνα με την ΔΣΕ 102 να καταβάλλεται εφόσον ο ασφαλισμένος έχει συμπληρώσει 20 έτη διαμονής. Περαιτέρω, η μείωση της εθνικής σύνταξης βάσει ετών διαμονής οδηγεί σε ανεπιτρεπτή διαφοροποίηση της καταβαλλόμενης σύνταξης μεταξύ διακινούμενων και μη διακινούμενων ασφαλισμένων και ως προς το ύψος της ελάχιστης παροχής του άρθρου 58 του Κανονισμού 883/2004.
- Η Ελλάδα έχει υποχρέωση, από τη ΔΣΕ 102, να υιοθετήσει διάταξη περί ελάχιστης συνταξιοδοτικής παροχής, καθώς και υποχρέωση να μην διαφοροποιεί το ποσό της ελάχιστης παροχής ανάλογα με το εάν ο ασφαλισμένος έχει ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ε.Ε. ή όχι.
- Η προϋπόθεση της προηγούμενης διαμονής για την θεμελίωση δικαιώματος στην χορήγηση του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα είναι κατ' αρχήν σύννομη, ωστόσο η δεκαπενταετής διαμονή μπορεί να θεωρηθεί υπερβολικά μακρά. Δεδομένου δε ότι και το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα, όπως και η σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα του ν. 1296/1982, είναι ειδικές μη ανταποδοτικές παροχές που ανταποκρίνονται στα κριτήρια του άρθρου 70 του Κανονισμού 883/2004, θα πρέπει να εφαρμοσθεί η αρχή του συνυπολογισμού περιόδων κατοικίας (άρθρο 6), οπωσδήποτε δε στις περιπτώσεις προηγούμενης πενταετούς διαμονής στη χώρα.
- Από την στιγμή που θεμελιώνεται το δικαίωμα στο επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστου υπερήλικα, η διακύμανση του ποσού ανάλογα με τα έτη διαμονής δεν συμβιβάζεται με τον χαρακτήρα της παροχής ως παροχής διασφάλισης ενός *στοιχειώδους* επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης και συνεπώς ανταπόκρισης σε ανάγκες εξ ορισμού ανελαστικές.



- Ο έλεγχος της 40ετούς διαμονής στην Ελλάδα για την χορήγηση της πλήρους εθνικής σύνταξης υποβάλλει τους αιτούντες στην απαίτηση μίας οιονεί αδύνατης απόδειξης. Ειδικότερα δε όσον αφορά τους ομογενείς από την Αλβανία και όσον αφορά το στοιχείο της *νομιμότητας* της διαμονής τους, θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν τα κενά της νομοθεσίας και οι αντιφάσεις των διοικητικών πρακτικών καθ' όλη την διάρκεια της δεκαετίας του '90. Όσον αφορά δε τους Ευρωπαίους πολίτες, η νομιμότητα της διαμονής τους δεν εξαρτάται από την χορήγηση άδειας διαμονής, τα δε σχετικά έγγραφα (βεβαίωση εγγραφής και έγγραφο πιστοποίησης μόνιμης διαμονής), έχουν απλώς αποδεικτικό και όχι συστατικό του δικαιώματος διαμονής χαρακτήρα.
- Η μείωση της εθνικής σύνταξης βάσει ετών διαμονής αφενός, αλλοιώνει την ίδια την οικονομία του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, συστατικό στοιχείο του οποίου είναι η θεμελίωση δικαιωμάτων βάσει του χρόνου ασφάλισης, αφετέρου οδηγεί σε πολύ χαμηλές συντάξεις στις περιπτώσεις που δεν συμπληρώνονται 40 έτη κατοικίας στην Ελλάδα και ταυτοχρόνως σε πολύ μεγάλες ανισότητες μεταξύ ασφαλισμένων με τον ίδιο χρόνο ασφάλισης και τις ίδιες συντάξιμες αποδοχές.
- Τέλος, ο ισχυρός δεσμός των ασφαλισμένων με την χώρα και η ενσωμάτωσή τους στην ελληνική κοινωνία και στην κοινότητα αλληλεγγύης της Ελλάδας, απορρέουν από την ίδια την συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας και συνεπώς, η μη θεμελίωση δικαιώματος ή, ακόμη συχνότερα, η μείωση των παροχών δεν δικαιολογούνται ενόψει σκοπών όπως η διασφάλιση ύπαρξης τέτοιων δεσμών και η αποφυγή του social shopping.

Ευελπιστώντας ότι θα λάβετε υπ' όψιν τις επισημάνσεις και προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων σας, σας ευχαριστούμε εκ των προτέρων για την προσοχή σας και αναμένουμε με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις απόψεις σας.

Με εκτίμηση

Γιάννης Σ. Κωστής Καλλιόπη Λυκοβαρδή
Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη

**Κοινοποίηση:**

Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων
Γραφείο Υπουργού κυρίου Ιωάννη Βρούτση
Σταδίου 29
101 10 Αθήνα

ΕΦΚΑ
Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων
Γερανίου 42
104 31 Αθήνα

ΕΦΚΑ
Γενική Διεύθυνση Συντάξεων
Διεύθυνση Νομοθεσίας και Συντονισμού Συντάξεων
Ακαδημίας 22
106 71 Αθήνα

ΟΠΕΚΑ
Γενική Διεύθυνση Παροχών
Διεύθυνση Παροχών Κοινωνικής Αλληλεγγύης
Πατησίων 30
101 70 Αθήνα

Ενδιαφερόμενους