

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ*

*Όλγα Αγγελοπούλου
Δ.Ν. Δικηγόρος
Ιανουάριος 2006*

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

1. Στόχοι
2. Απαγόρευση διακρίσεων
3. Συντονισμός εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας
4. Κοινωνική πολιτική
5. Ειδικά: ο κοινωνικός διάλογος
6. Θεμελιώδεις ελευθερίες
7. Διατάξεις για τον ανταγωνισμό
8. Κρατικές ενισχύσεις

II. Ο ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

1. Η κοινωνική ασφάλεια ως δικαίωμα των διακινούμενων εργαζόμενων
 - α. Το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο του συντονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας
 - β. Το δικαίωμα των διακινούμενων εργαζόμενων στις παροχές ασθένειας σε είδος
2. Η κοινωνική ασφάλεια ως δικαίωμα ισότητας αμοιβής ανδρών και γυναικών
3. Η κοινωνική ασφάλεια ως πεδίο εφαρμογής του οικονομικού κοινοτικού δικαίου
 - α. Δημόσια μονοπώλια κοινωνικής ασφάλισης και κοινοτικό δίκαιο ανταγωνισμού
 - β. Συμβάσεις φορέων κοινωνικής ασφάλισης για ιατρικές υπηρεσίες και αγαθά και απαγόρευση των καρτέλ
 - γ. Λίστα φαρμάκων και ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων
4. Η κοινωνική ασφάλεια ως πεδίο εφαρμογής της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού
5. Η κοινωνική ασφάλεια ως δικαίωμα του ευρωπαίου πολίτη

III. ΕΙΔΙΚΑ: ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΕΝΣΩΜΑΤΩΜΕΝΟ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΧΑΡΤΗ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΕ

1. Τα δικαιώματα του άρθρου II-94 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος
2. Αποδέκτες και περιεχόμενο των δικαιωμάτων

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ: Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΩΣ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

I. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

1. Στόχοι

Την κοινωνική διάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και τη σημασία της κοινωνικής προστασίας ως στόχου που αυτή επιδιώκει αναδεικνύει μία σειρά διατάξεων τόσο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ) όσο και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή

* Προδημοσίευση από τον τόμο πρακτικών της ημερίδας που διοργάνωσαν το Πανεπιστημιακό Εργαστήριο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας και η Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Ασφάλειας με θέμα: «Η κοινωνική προστασία στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Αθήνα, 19.1.2006.

Κοινότητα (ΣυνθΕΚ). Στην κοινωνική ασφάλεια αφορούν καταρχάς οι διατάξεις των Συνθηκών για τους στόχους της ΕΕ.

Οι στόχοι αυτοί αναφέρονται στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ. Ως πρώτος στόχος προβλέπεται η «προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής προόδου και ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης και η επίτευξη της ισόρροπης και αειφόρου ανάπτυξης, ιδίως με τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, με την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και με την ίδρυση μίας οικονομικής και νομισματικής ένωσης». Ήδη από το γράμμα της διάταξης αυτής προκύπτει η ιδιαίτερη σημασία της κοινωνικής πολιτικής για την ΕΕ, καθώς και η στενή σύνδεση της οικονομικής και της κοινωνικής προόδου. Η διπλή αυτή πρόοδος θεωρείται αποτέλεσμα της κοινής αγοράς και της πολιτικής για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής¹.

Αυτή η γενική παράθεση στόχων εξειδικεύεται με το άρθρο 2 της ΣυνθΕΚ. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) «έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4, να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα ανδρών και γυναικών, αειφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη, υψηλό επίπεδο ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών». Και από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι η ΕΕ χαρακτηρίζεται και διαμορφώνεται σε σημαντικό βαθμό από τους οικονομικούς αλλά και τους κοινωνικούς σκοπούς της.

Στις δε δράσεις που η ΕΕ αναπτύσσει για την επιδίωξη των στόχων του άρθρου 2 ΣυνθΕΚ περιλαμβάνονται, σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΣυνθΕΚ:

- η κοινωνική πολιτική, η οποία περιλαμβάνει ένα Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο,
- η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής,
- η συμβολή στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας,
- η συμβολή σε μία κατάρτιση υψηλού επιπέδου και
- η προαγωγή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Από τις παραπάνω δράσεις ορισμένες μόνον θεμελιώνουν αρμοδιότητα της ΕΕ για θέσπιση νομοθεσίας στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας, όλες όμως καταδεικνύουν την ανάπτυξη της κοινωνικής της διάστασης.

2. Απαγόρευση διακρίσεων

Κατά το άρθρο 13 της ΣυνθΕΚ το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να αναλάβει κατάλληλη δράση για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου

¹ Για τον ρόλο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής ως εργαλείου της πορείας προς την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, βλ. Γ. Κατρούγκαλο, Φιλελευθερισμός και αρχή του κοινωνικού κράτους στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, ΕΕΕυρΔ 2005, σελ. 258.

προσανατολισμού². Πρόκειται για ευρύτατη αρμοδιότητα καταπολέμησης των διακρίσεων που εισήχθη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, καθώς κατά το έως τότε ισχύον δίκαιο, η ΕΕ μπορούσε να αναλάβει δράση για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας (άρθρο 12 ΣυνθΕΚ) ή λόγω φύλου σε συνδυασμό με την αμοιβή και τις συνθήκες εργασίας (άρθρο 141 ΣυνθΕΚ). Για το πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας ιδιαίτερη σημασία έχει η απαγόρευση της διάκρισης λόγω αναπηρίας και λόγω γήρατος.

3. Συντονισμός εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας

Κεντρική σημασία για την κοινωνική ασφάλεια αποκτά το άρθρο 42 ΣυνθΕΚ που αναγνωρίζει στο Συμβούλιο την αποστολή και του επιβάλλει την υποχρέωση να λαμβάνει στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Ειδικότερα το Συμβούλιο με συμμετοχή στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (κατ' άρθρον 251 ΣυνθΕΚ) εγκρίνει ομόφωνα ένα σύστημα που επιτρέπει στους εργαζόμενους και στα μέλη των οικογενειών τους τον συνυπολογισμό των περιόδων ασφάλισης που διανύθηκαν στα διαφορετικά κράτη μέλη για τη απόκτηση ασφαλιστικών δικαιωμάτων και την εξαγωγιμότητα των ασφαλιστικών παροχών. Με αυτή τη νομική βάση η ΕΕ θέσπισε το γνωστό παράγωγο δίκαιο για τον συντονισμό των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, το οποίο αναπτύχθηκε σημαντικά τόσο με τη διαρκή του επέκταση και τροποποίηση όσο και με την νομολογιακή του διάπλαση από το ΔΕΚ.

4. Κοινωνική πολιτική

Η κοινωνική πολιτική της ΕΕ ρυθμίζεται στα άρθρα 136 έως 145 ΣυνθΕΚ. Το άρθρο 136 ΣυνθΕΚ ονομάζει ως δηλώσεις αρχών που καθοδηγούν την κοινωνική πολιτική της ΕΕ και των κρατών μελών τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης (1961) και τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989. Το ίδιο άρθρο συγκαταλέγει στους στόχους της ΕΕ την επίτευξη της «κατάλληλης κοινωνικής προστασίας».

Δυνάμει των στόχων που διατυπώνονται στις διατάξεις αυτές η ΕΕ αποκτά αρμοδιότητα θέσπισης παράγωγου κοινοτικού δικαίου στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής (άρθρο 137 παρ. 2 ΣυνθΕΚ). Αυτοί οι στόχοι δηλαδή δικαιολογούν την κοινοτική νομοθεσία, με την οποία θα υλοποιηθεί και το περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Επειδή όμως για το ίδιο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και, συγκεκριμένα, στους τομείς του άρθρου 137 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, η αρμοδιότητα της ΕΕ συντρέχει με εκείνη των κρατών μελών, η άσκηση εκ μέρους της ΕΕ της αρμοδιότητάς της αυτής θα πρέπει να ακολουθεί την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 ΣυνθΕΚ³.

Η αρμοδιότητα για τη λήψη μέτρων κοινωνικής πολιτικής ανήκει στα κράτη μέλη. Το άρθρο 137 παρ. 4 ΣυνθΕΚ προβλέπει ρητά, ότι οι διατάξεις που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου αυτού δεν θίγουν την αναγνωρισμένη ευχέρεια των κρατών μελών να καθορίζουν τις θεμελιώδεις αρχές του δικού τους συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και δεν πρέπει να επηρεάζουν αισθητά την οικονομική ισορροπία του. Η αρμοδιότητα των κρατών μελών να

² Πρόκειται για τις δύο Οδηγίες για την ισότητα 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ που μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο με τον Ν. 3304/05 και στις οποίες αναφέρεται αναλυτικά ο *Κ. Κατρούγκαλος*, Τα δικαιώματα ισότητας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, στον παρόντα τόμο.

³ Βλ. σχετικά *Ξ. Κοντιάδη*, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, 2004, σελ. 234.

θεσπίζουν και να υλοποιούν τις πολιτικές για την κοινωνική προστασία παραμένει αναλλοίωτη ως σήμερα, δηλαδή και μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας. Το γεγονός, ότι η αρμοδιότητα της Κοινότητας παραμένει συντρέχουσα προκύπτει από το άρθρο 137 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, που αναφέρει χαρακτηριστικά, ότι η Κοινότητα υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών.

Αντίθετα με τους λοιπούς τομείς κοινωνικής πολιτικής του άρθρου 137 παρ. 1 ΣυνθΕΚ στους οποίους το Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει οδηγίες με ειδική πλειοψηφία κατά τη διαδικασία του άρθρου 251 ΣυνθΕΚ⁴, αναφορικά με την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική προστασία των εργαζομένων, καθώς και τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία προτάσσει της Επιτροπής μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών (άρθρο 137 παρ. 2 περ. β' εδ. β' ΣυνθΕΚ).

Το πρωτογενές συνεπώς κοινοτικό δίκαιο παρέχει μία βάση για την ανάπτυξη δράσεων εκ μέρους της ΕΕ, που ήδη από την αρχή της δεκαετίας του 1990, οδήγησαν στη 92/441/ΕΟΚ Σύσταση του Συμβουλίου 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας⁵ και στην 92/442/ΕΟΚ Σύσταση του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1992 για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας⁶ και που σήμερα αποτελούν τη νομική βάση για την εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας.

Επιπλέον, κατά το άρθρο 140 ΣυνθΕΚ, η Επιτροπή έχει την αποστολή σε όλους τους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, μεταξύ άλλων, της κοινωνικής ασφάλισης, να προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και να διευκολύνει το συντονισμό της δράσης τους. Προς το σκοπό αυτό η Επιτροπή εκπονεί μελέτες, εκφέρει γνώμες και οργανώνει διαβουλεύσεις.

5. Ειδικά: ο κοινωνικός διάλογος

Τέλος, το άρθρο 139 ΣυνθΕΚ επιτρέπει και στους κοινωνικούς εταίρους να συνάπτουν συμφωνίες σε τομείς που εμπίπτουν στο άρθρο 137, οι οποίες εφαρμόζονται με απόφαση του Συμβουλίου (με ομοφωνία στον τομέα της κοινωνικής ασφάλειας) που λαμβάνεται μετά από πρόταση της Επιτροπής.

6. Θεμελιώδεις ελευθερίες

Παρά το γεγονός, ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αξίες αναγνωριζόμενες από το κοινοτικό δίκαιο, οι ιδρυτικές ωστόσο Συνθήκες δεν τα κατοχύρωναν ρητά, ούτε περιείχαν έναν κατάλογο προστατευόμενων από την ΕΕ θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο άρθρο ΣΤ 2 (και πλέον άρθρο 6) προβλέφθηκε, ότι η Κοινότητα σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ, πλην όμως η διάταξη αυτή δεν είχε παρά μόνον διακηρυκτικό χαρακτήρα αφού δεν εφαρμόζεται, κατά το άρθρο Λ, από το ΔΕΚ. Η μόνη διάταξη της ΣυνθΕΚ από την οποία μπορούσε να αντληθεί θεμελιώδες δικαίωμα ήταν το άρθρο 119 (και πλέον 141) για το δικαίωμα ίσης

⁴ Η ίδια διαδικασία εφαρμόζεται και κατά τη θέσπιση μέτρων για την εφαρμογή της αρχής ίσων ευκαιριών και ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (άρθρο 141 παρ. 3 ΣυνθΕΚ).

⁵ ΕΕ L 245 της 26/08/1992 σελ. 46.

⁶ ΕΕ L 245 της 26/08/1992 σελ. 49.

αμοιβής για εργασία ίσης αξίας ανδρών και γυναικών. Δικαιώματα με θεμελιώδη χαρακτήρα αποτελούν και οι βασικές ελευθερίες της ΣυνθΕΚ, δηλαδή η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η ελευθερία εγκατάστασης και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών.

Με την υιοθέτηση στην Νίκαια τον Δεκέμβριο του 2000 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ έστω και ως απλής διακήρυξης αρχών κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά μία σειρά θεμελιωδών δικαιωμάτων και σε κοινοτικό επίπεδο. Ο Χάρτης, που ως γνωστόν ενσωματώθηκε ως τίτλος ΙΙ στο Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος, θα καταστεί μέρος του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, όταν το Σύνταγμα της Ευρώπης θα τεθεί σε ισχύ, μετά από την επιτυχή κατάληξη της περιόδου αναστοχασμού που αποφασίστηκε να διανυθεί μετά την απόρριψή του κατά τα δημοψηφίσματα στη Γαλλία και την Ολλανδία. Εξακολουθεί συνεπώς να αποτελεί διακήρυξη αρχών. Περιέχει ωστόσο μία σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων, μεταξύ των οποίων και το δικαίωμα κοινωνικής ασφάλειας και κοινωνικής αρωγής. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο ΙΙ-94 του σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης:

«1. Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στις κοινωνικές υπηρεσίες που εξασφαλίζουν προστασία σε περιπτώσεις όπως η μητρότητα, η ασθένεια, το εργατικό ατύχημα, η εξάρτηση ή το γήρας καθώς και σε περίπτωση απώλειας της απασχόλησης, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

2. Κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως στο εσωτερικό της Ένωσης έχει δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στα κοινωνικά πλεονεκτήματα, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

3. Η Ένωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.»

Στην σημασία της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων αυτών και στο ζήτημα της κανονιστικής τους πυκνότητας γίνεται αναλυτικότερη αναφορά παρακάτω.

7. Διατάξεις για τον ανταγωνισμό

Ιδιαίτερη σημασία για την κοινωνική ασφάλεια αποκτούν και οι διατάξεις του άρθρου 82 ΣυνθΕΚ, παρά το γεγονός, ότι δεν αναφέρονται στην κοινωνική προστασία αλλά στην απαγόρευση του αθέμιτου ανταγωνισμού εντός της ΕΕ. Η εκ πρώτης όψεως απίθανη αυτή εκδοχή, αποτέλεσε ζήτημα που απασχόλησε το ΔΕΚ, με αφορμή το γεγονός, ότι το δίκαιο κοινωνικής ασφάλειας βασίζεται σε δημόσια μονοπώλια σε κάθε κράτος μέλος. Στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης υπάγονται υποχρεωτικά εκ του νόμου τα πρόσωπα, των οποίων η ασφάλιση τόσο από πλευράς εισφορών όσο και από πλευράς παροχών ρυθμίζεται δεσμευτικά από κανόνες δημοσίου δικαίου. Το ερώτημα, αν τα δημόσια αυτά μονοπώλια είναι αντίθετα προς τις διατάξεις της ΣυνθΕΚ για τον ανταγωνισμό ή αν, αντίθετα, πρέπει να εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής τους, έχει ιδιαίτερη σημασία για την μορφή και τη φύση της ασφαλιστικής προστασίας.

8. Κρατικές ενισχύσεις

Ένα αντίστοιχο ερώτημα τίθεται με βάση το άρθρο 87 ΣυνθΕΚ. Κατά το άρθρο αυτό, ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισεως ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός εάν συντρέχει μία από τις ρητά προβλεπόμενες στο ίδιο άρθρο εξαιρέσεις. Το ερώτημα που τίθεται είναι, εάν μία η δημόσια/ κρατική «ενίσχυση» που παρέχουν οι ασφαλιστικοί φορείς στους συμβαλλόμενους μαζί τους παροχείς υπηρεσιών υγείας είναι αντίθετη στις εν λόγω διατάξεις της Συνθήκης.

II. Ο ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

1. Η κοινωνική ασφάλεια ως δικαίωμα των διακινούμενων εργαζόμενων

a. Το παράγωγο κοινοτικό δικαίωμα του συντονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας

Η κοινοτική νομοθεσία για τον συντονισμό των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας έχει αναμφίβολα αποκτήσει κεντρική θέση στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δικαίωμα κοινωνικής ασφάλειας. Πρόκειται για τον Καν(ΕΟΚ) 1408/71 για την εφαρμογή των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας και για τον Καν(ΕΟΚ) 574/72 για την εφαρμογή του Καν(ΕΟΚ) 1408/71, οι οποίοι αφορούν στα δημόσια συστήματα κοινωνικής ασφάλειας⁷. Ορισμένες βασικές αρχές συντονισμού⁸ ισχύουν και για τις επαγγελματικές συντάξεις γήρατος, αναπηρίας και θανάτου, δυνάμει της οδηγίας 98/49/ΕΟΚ της 29ης Ιουνίου 1998 για την προστασία των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης των μισθωτών και των μη μισθωτών που μετακινούνται εντός της Κοινότητας⁹.

Οι κοινοτικοί κανόνες συντονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας αποτελούν το σημαντικότερο τμήμα του ευρωπαϊκού δικαίου κοινωνικής ασφάλειας. Η νομολογία του ΔΕΚ για τους κανόνες αυτούς εκτός από εκτενέστατη είναι ιδιαίτερα «δημιουργική» στα πλαίσια μίας ερμηνείας που έχει ως γνώμονα την άρση κάθε εμποδίου στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Εάν ληφθούν επιπλέον υπόψη και οι

⁷ Για τις αρχές συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας βλ. *S. Devetzi, Die Kollisionsnormen des Europäischen Sozialrechts*, 2000 και *K. Κρεμαλή, Διεθνές & Ευρωπαϊκό Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας*, 1996, σελ. 47 επ. Για αναλυτική ενημέρωση και τεκμηρίωση βλ. ακόμα τη βάση δεδομένων για τον Καν(ΕΟΚ) 1408/71 στην ιστοσελίδα <http://www.tress-network.org>, η οποία περιέχει κατ' άρθρον τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ και τις σχετικές αποφάσεις της Διοικητικής Επιτροπής Κοινωνικής Ασφάλειας Διακινούμενων Εργαζομένων.

⁸ Ισότητα μεταχείρισης, εξαγωγικότητα παροχών, προαιρετική συνέχιση της επαγγελματικής ασφάλισης για τους αποσπασμένους εργαζόμενους και εξαίρεσή τους από την υπαγωγή στην επαγγελματική ασφάλιση του κράτους απασχόλησης, φορολόγηση των επαγγελματικών συντάξεων από άλλα κράτη μέλη όπως και των επαγγελματικών συντάξεων που χορηγούνται βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους φορολόγησης.

⁹ Οι ρυθμίσεις της Οδηγίας αυτής πρόκειται να τροποποιηθούν κατοχυρώνοντας ευρύτερα τα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζόμενων στις επαγγελματικές συντάξεις, όπως προκύπτει από την Πρόταση Οδηγίας της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς των συμπληρωματικών συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, της 20.10.2005, COM(2005)207 τελικό. Έναν από τους σημαντικότερους λόγους για τη θέσπιση της νέας Οδηγίας αποτελεί η αυξανόμενη σημασία της κινητικότητας εργαζομένων για την αύξηση της απασχόλησης ενόψει και της Στρατηγικής της Λισσαβώνας.

αλληπάλληλες τροποποιήσεις του Καν(ΕΟΚ) 1408/71 για την επέκταση του πεδίου εφαρμογής και την βελτίωση των κανόνων συντονισμού, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι το δικαίωμα των διακινούμενων εργαζομένων στη διατήρηση των ασφαλιστικών τους δικαιωμάτων αποτελεί το πληρέστερο δικαίωμα κοινωνικής ασφάλειας που κατοχυρώνει η κοινοτική έννομη τάξη¹⁰.

Πρόσφατα ο Καν(ΕΟΚ) 1408/71 τροποποιήθηκε σημαντικά με τον Καν(ΕΚ) 883/2004 της 29ης Απριλίου 2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας¹¹. Με τον Καν(ΕΚ) 883/2004 επιδιώχθηκαν δύο βασικοί στόχοι: πρώτον, η απλοποίηση των κανόνων συντονισμού, δηλαδή η σύνταξη ενός κατά το δυνατόν σύντομου και απλούστερου κειμένου κανόνων συντονισμού, και ο εκμοντερνισμός του, τον οποίο επέβαλαν οι πολλές τροποποιήσεις των εθνικών νομοθεσιών κοινωνικής ασφάλειας. Ο νέος Κανονισμός δεν βρίσκει ακόμα εφαρμογή. Κατά το άρθρο 91 Καν(ΕΚ) 883/2004, ο Κανονισμός αυτός, αρχίζει «να ισχύει» από την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ήτοι την 20.5.2004), αλλά «εφαρμόζεται από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του κανονισμού εφαρμογής» του. Επιπλέον, το άρθρο 90 του ίδιου Κανονισμού προβλέπει την κατάργηση του Καν(ΕΟΚ) 1408/71 από την ημερομηνία εφαρμογής¹² και όχι από την ημερομηνία ισχύος του Καν(ΕΚ) 883/2004.

Από τον συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει, ότι έως την έκδοση του Κανονισμού εφαρμογής του Καν(ΕΚ) 883/2004 και την αντίστοιχη τροποποίηση του Καν(ΕΟΚ) 574/72 εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις των Κανονισμών 1408/71 και 574/72. Σημειωτέον ότι ο Κανονισμός εφαρμογής του Καν(ΕΚ) 883/2004 δεν αναμένεται πριν από το 2008. Παρά ταύτα οι νέες ρυθμίσεις συνιστούν μία νέα αξιοσημείωτη εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου συντονισμού, όπως προκύπτει από τις εξής πολύ σημαντικές αλλαγές που επιφέρουν:

- (1) την ένταξη στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής όλων των ασφαλισμένων ευρωπαίων, ανεξαρτήτως εάν συντρέχει στο πρόσωπό τους η ιδιότητα του μισθωτού ή μη μισθωτού ή του σπουδαστή,
- (2) την επέκταση του υλικού πεδίου εφαρμογής στις παροχές πατρότητας που είναι αντίστοιχες στις παροχές μητρότητας, στις παροχές της λεγόμενης «προ-συνταξιοδότησης» και στις παροχές εξάρτησης, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ στις υποθέσεις *Jauch*¹³ και *Molenaar*¹⁴,
- (3) την κατοχύρωση της αρχής της εξομοίωσης γεγονότων ως γενικώς ισχύουσας για όλες τις κατηγορίες παροχών και
- (4) την τροποποίηση του αρμόδιου κράτους χάριν της απλοποίησης π.χ. το κράτος κατοικίας για τους μη οικονομικά ενεργούς ευρωπαίους, το κράτος της ουσιαδούς δραστηριότητας σε περίπτωση άσκησης δύο μισθωτών δραστηριοτήτων σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη κ.α.

¹⁰ Για τη διαρκή εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου συντονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας βλ. *Π. Μαυρίδη*, Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εργαζομένων και υπηρεσιών ως βασική αρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η κοινωνική ασφάλιση, ΕΕΕυρΔ 2005, σελ. 292 επ., *του ιδίου*, Ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εργαζομένων και υπηρεσιών ως βασική αρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η απασχόλησή τους και η κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ 2004, σελ. 801 επ.

¹¹ ΕΕ L 166 της 30.4.2004. Ακολούθησε Διορθωτικό στον Κανονισμό (ΕΚ) 883/2004, το οποίο δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 200/1 της 7.6.2004.

¹² Ο Καν(ΕΟΚ) 1408/71 θα ισχύει έκτοτε σε ορισμένες μόνον, ρητά οριζόμενες στο άρθρο 90 Καν(ΕΚ) 883/2004, περιπτώσεις. Μία από τις περιπτώσεις αυτές αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών.

¹³ C-215/99, Απόφαση της 8.3.2001, Συλλ. 2001, σελ. I-1901.

¹⁴ C-160/96, Απόφαση της 5.3.1998, Συλλ. 1998, σελ. I-843.

Το εξαιρετικής σημασίας ζήτημα για την διατήρηση και την προστασία των ασφαλιστικών δικαιωμάτων υπηκόων τρίτων χωρών που διακινούνται εντός της ΕΕ αντιμετωπίστηκε πρόσφατα με τον Καν(ΕΚ) 859/2003 της 14^{ης} Μαΐου 2003¹⁵. Δυνάμει του Κανονισμού αυτού οι διατάξεις του Καν(ΕΟΚ) 1408/71 και του Καν(ΕΟΚ) 574/72, επεκτείνονται και στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους. Επομένως και οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διακινούνται εντός της ΕΕ αποκτούν πλέον τα δικαιώματα που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο συντονισμού, υπό τους εξής όμως όρους και περιορισμούς:

- (1) Οι διατάξεις των Κανονισμών αυτών εφαρμόζονται δυνάμει του Καν(ΕΚ) 859/2003, μόνον εφόσον ο ενδιαφερόμενος διαμένει ήδη νόμιμα στο έδαφος ενός κράτους μέλους.
- (2) Οι διατάξεις των Κανονισμών αυτών δεν εφαρμόζονται σε περιπτώσεις, στις οποίες όλα τα πραγματικά περιστατικά έχουν λάβει χώρα εντός του εδάφους ενός και μόνο κράτους μέλους. Αυτό αφορά, μεταξύ άλλων, την περίπτωση που η κατάσταση ενός υπηκόου τρίτης χώρας έχει αποκλειστικά δεσμούς με μία τρίτη χώρα και ένα μόνο κράτος μέλος.
- (3) Ο Καν(ΕΚ) 859/2003 δεν δημιουργεί κανένα δικαίωμα για περίοδο προγενέστερη της 1^{ης} Ιουνίου 2003.
- (4) Για τους υπηκόους των τρίτων χωρών θα εξακολουθεί να ισχύει ο Καν(ΕΟΚ) 1408/71 ως είχε πριν από την τροποποίησή του με τον Καν(ΕΚ) 883/2004, ακόμα και μετά την έκδοση του Κανονισμού εφαρμογής του τελευταίου.

Από τις διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου συντονισμού αλλά και από το άρθρο 42 ΣυνθΕΚ προκύπτει η άρρηκτη σύνδεση των κανόνων συντονισμού με το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων. Αυτή εξάλλου η θέση έχει επιβεβαιωθεί επανειλημμένα από τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ. Το σύστημα συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, που θεσπίστηκε με βάση το άρθρο 42 ΣυνθΕΚ, έχει ακριβώς ως στόχο να εξασφαλίσει, ότι η άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν θα έχει ως συνέπεια την απώλεια δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλειας για τον εργαζόμενο. Παρά το γεγονός, ότι με τον Καν(ΕΚ) 883/2004 διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής των κανόνων συντονισμού, ώστε να περιλάβει κάθε ασφαλισμένο ανεξάρτητα από τον εάν εμπίπτει στην έννοια του μισθωτού ή του μη μισθωτού, το δίκαιο συντονισμού προστατεύει κατά κανόνα τους διακινούμενους εργαζόμενους και υπό αυτούς τους όρους αποτελεί βασική έκφραση του κοινοτικού δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια.

β. Το δικαίωμα των διακινούμενων εργαζόμενων στις παροχές ασθένειας σε είδος

Το κοινοτικό δίκαιο συντονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας έχει, όπως προαναφέρθηκε, ως νομιμοποιητική του βάση το άρθρο 42 ΣυνθΕΚ, και αποσκοπεί στην εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Με τον Καν(ΕΟΚ) 1408/71 εξασφαλίζεται το δικαίωμα των εργαζομένων να μην χάνουν καμία ασφαλιστική αξίωση ή προσδοκία, όταν διακινούνται μεταξύ των κρατών μελών. Σε αυτό το δικαίωμα

¹⁵ ΕΕ L 124 της 20.5.2003. Για την εκτενή συζήτηση που προηγήθηκε της θέσης σε ισχύ του Κανονισμού αυτού και τη νομολογία του ΔΕΚ για τα προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης από το κοινοτικό δίκαιο, βλ. *N. Σκλήκα/Θ. Τσοτσροού*, Επέκταση του Καν(ΕΟΚ) 1408/71 στους υπηκόους τρίτων χωρών. Πρόταση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Εισαγωγικές παρατηρήσεις, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 369 επ., καθώς και τις συμβολές στο συλλογικό έργο *European social security law and third country nationals*, Y. Jorens/ B. Schulte (eds.), 1998, και ιδίως αυτές των *S. Roberts*, *The Rulings of the European Court of Justice on the association and Cooperation agreements in matters of social security*, σελ. 209 επ. και *K. Sieveking*, *The Rulings of the European Court of Justice on the legal position of non-European Union nationals under labour law and social security law*, σελ. 235 επ.

και, ειδικότερα, στο δικαίωμα για περίθαλψη των διακινούμενων εργαζόμενων πρέπει, όπως δέχθηκε το ΔΕΚ¹⁶, να αναγνωρίζεται ευρύτερο περιεχόμενο και υψηλότερο επίπεδο προστασίας από εκείνο που διασφαλίζει ο Καν(ΕΟΚ) 1408/71, βάσει των θεμελιωδών ελευθεριών παροχής υπηρεσιών και κυκλοφορίας εμπορευμάτων.

Ως γνωστόν στις υποθέσεις *Kohll, Decker* και *Smits & Peerbooms* κρίθηκε ότι τα άρθρα 23, για την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, και 49 ΣυνθΕΚ, για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, απαγορεύουν εθνικές ρυθμίσεις που εξαρτούν την επιστροφή των δαπανών για ιατρικές υπηρεσίες (*Kohll*) ή νοσοκομειακή περίθαλψη (*Smits & Peerbooms*) που παρασχέθηκαν ή για ιατρικό προϊόν (*Decker*) που αγοράστηκε σε άλλο κράτος από την προηγούμενη έγκριση του φορέα του αρμόδιου κράτους.

Κατά το ΔΕΚ, ο Καν(ΕΟΚ) 1408/71 και, ειδικότερα, το άρθρο 22 παρ. 1 αυτού, το οποίο προβλέπει το δικαίωμα θεραπείας σε άλλο κράτος μέλος μετά από έγκριση του αρμόδιου κράτους, δεν ρυθμίζει και άρα δεν εμποδίζει την απόδοση, με τους ισχύοντες στο κράτος ασφαλίσεως πίνακες αμοιβών, των εξόδων για ιατρικές υπηρεσίες ή ιατρικά προϊόντα που έγιναν από τον ασφαλισμένο σε άλλο κράτος μέλος έστω και χωρίς την έγκριση του αρμόδιου κράτους (*Kohll, Decker*)¹⁷.

Σύμφωνα με την εν λόγω νομολογία, οι εθνικές ρυθμίσεις που εξαρτούν την απόδοση των εξόδων αυτών από την προηγούμενη έγκριση του αρμόδιου κράτους μέλους, αποθαρρύνουν τους ασφαλισμένους να ζητήσουν υπηρεσίες ή να αποκτήσουν ιατρικά προϊόντα σε άλλα κράτη μέλη και, συνεπώς, είναι αντίθετες στις διατάξεις της ΣυνθΕΚ για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

Δεν αποκλείεται όμως τέτοιες εθνικές ρυθμίσεις να συνιστούν δικαιολογημένους περιορισμούς των θεμελιωδών ελευθεριών της ΣυνθΕΚ. Αν και σκοποί αμιγώς οικονομικής φύσης δεν συνιστούν επαρκή δικαιολογία, κατά το ΔΕΚ, η αποτροπή κινδύνου σοβαρού πλήγματος στην χρηματοοικονομική ισορροπία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να συνιστά επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει εμπόδια στην άσκηση των ελευθεριών αυτών. Δικαιολογητικός λόγος απορρέει επιπλέον και από το άρθρο 46 ΣυνθΕΚ¹⁸, που επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή ιατρικών και νοσοκομειακών υπηρεσιών στο μέτρο που η διατήρηση της ικανότητας περίθαλψης ή του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών εντός της εθνικής επικράτειας είναι σημαντική για την δημόσια υγεία¹⁹.

Στις υποθέσεις *Kohll* και *Decker* που αφορούσαν ιατρικά προϊόντα και ιατρικές υπηρεσίες εκτός νοσοκομείου το ΔΕΚ θεώρησε, ότι τα κράτη μέλη δεν μπόρεσαν να αποδείξουν ότι συνέτρεχαν οι ως άνω δικαιολογητικοί λόγοι. Αντιθέτως στις υποθέσεις *Smits &*

¹⁶ C-120/95, *Decker*, Απόφαση της 28.4.98, Συλλ. 1998, σελ. I-1831, ΕΔΚΑ 1997, 383, C-158/96, *Kohll*, Απόφαση της 28.4.98, Συλλ. 1998, σελ. I-1931, ΕΔΚΑ 1997, 378, C-157/99, *Smits & Peerbooms*, Απόφαση της 12.7.2001, Συλλ. 2001, σελ. I-5473, ΕΔΚΑ 2001, 661, C-368/98, *Vanbraekel*, Απόφαση της 12.7.2001, 2001, I-5363, ΕΔΚΑ 2001, 815.

¹⁷ Για τη σχέση του άρθρου 22 Καν(ΕΟΚ) 1408/71 και των κανόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων βλ. *Π. Μαυρίδη*, Ο ευρωπαίος πολίτης μπορεί να τύχει νοσηλείας στο κράτος της επιλογής του; ΕΔΚΑ 1998, σελ. 8 επ., *του ιδίου*, Υγειονομική περίθαλψη χωρίς σύνορα. Μία πρώτη διάγνωση μετά τις αποφάσεις *Kohll* και *Decker*, ΕΔΚΑ 1999, σελ. 255.

¹⁸ Που εφαρμόζεται και επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κατά το άρθρο 55 ΣυνθΕΚ.

¹⁹ Αποφάσεις ΔΕΚ στις υποθέσεις *Kohll*, ό.π. (σκέψη 41), *Decker*, ό.π. (σκέψη 39) και *Smits & Peerbooms*, ό.π. (σκέψεις 72-75).

Peerbooms και *Müller-Fauré*²⁰ που αφορούσαν τη νοσοκομειακή περίθαλψη το ΔΕΚ έκρινε ότι συνέτρεχε δικαιολογητικός λόγος για την προστασία της δημόσιας υγείας, καθώς η νοσοκομειακή περίθαλψη πρέπει να μπορεί να αποτελεί αντικείμενο σχεδιασμού, ώστε εντός του οικείου κράτους να διασφαλίζεται, αφενός, επαρκής και διαρκής πρόσβαση σε νοσοκομειακή περίθαλψη υψηλού επιπέδου και, αφετέρου, έλεγχος των εξόδων και αποφυγή κάθε σπατάλης, οικονομικών, τεχνικών και ανθρώπινων πόρων.²¹

Το ΔΕΚ επισημαίνει πάντως, ότι ακόμα και όταν συντρέχουν οι ως άνω δικαιολογητικοί λόγοι δημόσιας υγείας, η εθνική ρύθμιση δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το αντικειμενικά αναγκαίο μέτρο και το αποτέλεσμά της δεν θα πρέπει να μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικούς των θεμελιωδών ελευθεριών κανόνες. Έτσι, δικαιολογημένα εξαρτάται η κάλυψη δαπανών νοσοκομειακής περίθαλψης σε άλλο κράτος μέλος από προηγούμενη άδεια, που τότε μόνον δεν χορηγείται, εάν η ίδια ή εξίσου αποτελεσματική περίθαλψη μπορεί να χορηγηθεί έγκαιρα στο κράτος ασφάλισης, ενώ δεν είναι δικαιολογημένη η μη χορήγηση της άδειας στον ασφαλισμένο προκειμένου να υποβληθεί σε θεραπεία επαρκώς δοκιμασμένη και αναγνωρισμένη στην διεθνή ιατρική επιστήμη όχι όμως και συνήθως παρεχόμενη στο κράτος ασφάλισης²².

Τέλος στην υπόθεση *Vanbraekel* το ΔΕΚ έκρινε, ότι σε περίπτωση κατά την οποία το κράτος ασφαλίσεως παράνομα αρνήθηκε την έγκριση περίθαλψης σε άλλο κράτος μέλος και ο ασφαλισμένος κάλυψε με δικές του δαπάνες τα σχετικά έξοδα, αυτά θα πρέπει να του αποδίδονται με βάση τους πίνακες τιμών του κράτους διαμονής, εκτός εάν οι τιμές που ισχύουν στο κράτος ασφάλισης είναι υψηλότερες από τις ισχύουσες στο κράτος διαμονής. Τούτο επιβάλλει η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, διότι σε αντίθετη περίπτωση το επίπεδο κάλυψης εκτός του κράτους ασφάλισης θα ήταν χαμηλότερο για τον ασφαλισμένο από το επίπεδο κάλυψης εντός του κράτους αυτού.

Από την παραπάνω νομολογία²³ συνάγεται ότι το δικαίωμα των διακινούμενων εργαζόμενων στο συντονισμό των παροχών ασθένειας σε είδος όπως αυτό ενισχύεται δύναμει των αρχών για ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και κυκλοφορία εμπορευμάτων είναι, τουλάχιστον σε ότι αφορά τη μη νοσοκομειακή περίθαλψη, πολύ ευρύτερο από εκείνο που θεμελιώνει το άρθρο 22 Καν(ΕΟΚ) 1408/71. Και τούτο, διότι οι εν λόγω θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης επιβάλλουν την κάλυψη των δαπανών για παροχές ασθένειας σε είδος που χορηγούνται σε άλλα από το αρμόδιο κράτη μέλη ανεξάρτητα από προηγούμενη έγκριση, αντίθετα από τα προβλεπόμενα στο άρθρο 22 παρ. 1 Καν(ΕΟΚ) 1408/71.

²⁰ C-385/99, Απόφαση της 13.5.2003, Συλλ. 1999, I-4509. Βλ. σχετικά *U. Becker*, Gesetzliche Krankenversicherung im Europäischen Binnenmarkt, NJW 2003, 2272 επ.

²¹ Βλ. σχετικά τις παρατηρήσεις της *A. Πετρόγλου*, στην απόφαση του ΔΕΚ επί της υποθέσεως *Smits & Peerbooms*, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 673 επ.

²² Απόφαση ΔΕΚ στην υπόθεση *Smits & Peerbooms*, ό.π., σκέψεις 97, 103 και 108.

²³ Αναλυτική παρουσίαση και σχολιασμός των σχετικών ζητημάτων σε *S. Billinger*, Das Pflichtversicherungsmonopol der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland im Lichte des EG-Vertrags, 2000, *E. Eichenhofer*, Das Europäische koordinierende Krankenversicherungsrecht nach den EuGH-Urteilen Kohl und Decker, VSSR 1999, σελ. 101, *T. Kingreen*, Zur Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen im europäischen Binnenmarkt, NJW 2001, σελ. 3382 επ., *B. Karl*, Auswirkungen des europäischen Wettbewerbsrechts und des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs auf die Leistungserbringung in der Krankenversicherung, 2005, *B. von Maydell/ B. Schulte*, Gesundheitsmarkt ohne Grenzen in Europa, KV 2001, σελ. 207 επ., *J. Möller*, Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für Sozialversicherungsmonopole und ihr Verhältnis zum Grundgesetz, VSSR 2001, σελ. 25 επ., *C. Rolfs*, Europarechtliche Grenzen für die Monopole der Sozialversicherungsträger? SGB 1998, σελ. 202 επ.,

2. Η κοινωνική ασφάλεια ως δικαίωμα ισότητας αμοιβής ανδρών και γυναικών

Μία δεύτερη έκφραση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο ευρωπαϊκό δίκαιο, συνιστά το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, τόσο ως προς τις δημόσιες όσο και ως προς τις επαγγελματικές ασφαλιστικές παροχές²⁴. Το άρθρο 2 ΣυνθΕΚ αναφέρεται στην προώθηση της ισότητας ανδρών και γυναικών ως βασική αποστολή της ΕΕ, ενώ κατά το άρθρο 3 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, η ΕΕ προωθεί την ισότητα των φύλων σε όλες τις δράσεις του άρθρου 3 παρ. 1 ΣυνθΕΚ τις οποίες αναπτύσσει για την επίτευξη των στόχων της.

Το άρθρο 141 ΣυνθΕΚ επιβάλλει σε κάθε κράτος μέλος να εξασφαλίσει την εφαρμογή της αρχής της ίσης αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια εργασία ή για εργασία ίσης αξίας, για αυτόν δε τον σκοπό το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει μέτρα με τη διαδικασία του άρθρου 251 ΣυνθΕΚ. Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ προστέθηκε τέταρτη παράγραφος στο άρθρο 141, με την οποία προβλέφθηκε η δυνατότητα πρόβλεψης ειδικών πλεονεκτημάτων για το λιγότερο εκπροσωπούμενο φύλο για την έμπρακτη εξασφάλιση της πλήρους ισότητας.

Για την προώθηση της ισότητας ανδρών και γυναικών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλειας εκδόθηκε μία σειρά οδηγιών:

- (1) η οδηγία 79/7/ΕΟΚ της 19ης Δεκεμβρίου 1978 περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως,
- (2) η οδηγία 86/613/ΕΟΚ της 11ης Δεκεμβρίου 1986 σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν ανεξάρτητη δραστηριότητα, συμπεριλαμβανομένης της γεωργικής, καθώς και για την προστασία της μητρότητας και
- (3) η οδηγία 97/80/ΕΚ της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με το βάρος απόδειξης σε περιπτώσεις διακριτικής μεταχείρισης λόγω φύλου.

Η σημαντικότερη από τις παραπάνω οδηγίες για την κοινωνική ασφάλεια είναι η οδηγία 79/9/ΕΚ που αφορά στα δημόσια ασφαλιστικά συστήματα και με την οποία προβλέπεται η προοδευτική εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στα θέματα κοινωνικής ασφάλισης. Στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας εμπίπτουν μόνον όσοι εργάζονται, εξαρτημένα ή αυτοτελώς. Στο υλικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας εμπίπτουν όλοι οι κλάδοι της ασφάλισης, ήτοι η ασθένεια, η αναπηρία, το γήρας, το εργατικό ατύχημα & η επαγγελματική ασθένεια και η ανεργία, όχι όμως οι παροχές λόγω θανάτου ούτε τα οικογενειακά επιδόματα. Καταλαμβάνονται ακόμα και οι ρυθμίσεις για την κοινωνική πρόνοια, υπό τον όριο ότι συμπληρώνουν ή αντικαθιστούν τα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας. Η ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών αφορά τις προϋποθέσεις υπαγωγής, την υποχρέωση εισφορών και το δικαίωμα παροχών κοινωνικής ασφάλειας.

²⁴ Από την πλούσια βιβλιογραφία για το θέμα αυτό βλ. *Α. Ματθαίου*, Η εξίσωση των φύλων στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης. Η «επόμενη» μέρα, ΕΔΚΑ 1996, σελ. 401 επ., *Α. Στεργίου*, Η ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στο κοινοτικό δίκαιο κοινωνικής ασφάλειας, (Η οδηγία 79/7/ΕΟΚ της 19.12.1978 περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως, ΕΔΚΑ 1996, σελ. 81 επ., *Α. Τσαμπάση*, Η ισότης των φύλων στην κοινωνική ασφάλιση. Παρατηρήσεις στην υπ' αριθμ. 1273/96 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΕΔΚΑ 1997, σελ. 268 επ., *Α. Αναγνώστου-Δεδούλη*, Κριτήρια εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης του άρθρου 119 ΣυνθΕΚ στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ 2000, σελ. 801 επ.

Έτσι κρίθηκε ότι εισάγουν ανεπίτρεπτες διακρίσεις ρυθμίσεις που αναγνωρίζουν το δικαίωμα μη καταβολής εισφορών σε έγγαμες γυναίκες ή χήρες όχι όμως και σε έγγαμους άνδρες ή χήρους²⁵ ή που προβλέπουν διαφορετικό τρόπο υπολογισμού της σύνταξης για τα δύο φύλα παρά το γεγονός ότι ισχύει το ίδιο όριο ηλικίας για άνδρες και γυναίκες²⁶.

Ιδιαίτερη είναι η σημασία της αρχής για ισότητα αμοιβής για όμοια εργασία ή για εργασία ίσης αξίας του άρθρου 141 ΣυνθΕΚ, η οποία έχει άμεση, κάθετη αλλά και οριζόντια εφαρμογή²⁷. Σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, ως «αμοιβή» νοούνται όχι μόνον οι μισθοί και οι αποδοχές, αλλά και όλα τα άλλα οφέλη που παρέχονται άμεσα ή έμμεσα, σε χρήματα ή σε είδος, από τον εργοδότη στον εργαζόμενο λόγω της σχέσης εργασίας. Κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, δεν απαιτείται το όφελος αυτό να βρίσκεται σε σχέση παροχής – αντιπαροχής με την εργασία, αλλά αρκεί να χορηγείται με αφορμή και λόγω της εργασίας αυτής.

Το ΔΕΚ ερμηνεύοντας διασταλτικά την έννοια της «αμοιβής» το ΔΕΚ σε πλήθος υποθέσεων²⁸ έκρινε, ότι και οι παροχές από επαγγελματικά συστήματα ασφάλισης που χορηγούνται στους εργαζόμενους λόγω της σχέσης εργασίας τους εμπίπτουν στην ως άνω έννοια της αμοιβής και εφάρμοσε την αρχή της ίσης αμοιβής και στην επαγγελματική ασφάλιση. Όπως διευκρινίστηκε στην υπόθεση *Barber*, το γεγονός ότι οι παροχές αυτές καταβάλλονται μετά τη λήξη της σχέσης εργασίας δεν μεταβάλλει τον σύνδεσμό τους προς την εργασιακή σχέση και, άρα, δεν εμποδίζει την υπαγωγή τους στην έννοια της αμοιβής του άρθρου 141 ΣυνθΕΚ.

Επιπλέον κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ, οι διατάξεις του άρθρου 141 ΣυνθΕΚ εφαρμόζονται στις εργασιακές σχέσεις τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Με τη νομολογία αυτή έγινε δεκτό, ότι η αρχή της ισότητας διέπει την ασφάλιση και τις παροχές που ρυθμίζονται από το νόμο και χορηγούνται από δημόσιους φορείς, εφόσον (α) αφορούν μία συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων που απασχολούνται για λογαριασμό του ίδιου εργοδότη, (β) η χορηγούμενη παροχή τελεί σε άμεση συνάρτηση προς τον χρόνο υπηρεσίας στον εργοδότη αυτόν και (γ) το ύψος της σύνταξης υπολογίζεται με βάση τον τελευταίο μισθό του εργαζόμενου²⁹.

Κατά συνέπεια, εφόσον η ασφαλιστική παροχή εμπίπτει στην έννοια της αμοιβής του άρθρου 141 ΣυνθΕΚ, αντίκεινται στην αρχή της ισότητας ρυθμίσεις που διαφοροποιούν το όριο ηλικίας για συνταξιοδότηση (*Barber*) ή εισάγουν έμμεση διάκριση εις βάρος του ενός

²⁵ ΔΕΚ C-373/89, *Rouvroy*, Απόφαση της 21.11.90, Συλλ. 1990, I-04243.

²⁶ ΔΕΚ C-154/92, *van Cant*, Απόφαση της 1.7.93, Συλλ. 1993, I-3811.

²⁷ ΔΕΚ Υπόθεση 43/75, *Defrenne II*, Απόφαση της 8.4.76, Συλλ. 1976, 455.

²⁸ Αναφέρονται ενδεικτικά οι υποθέσεις 170/84, *Bilka-Kaufhaus*, Απόφαση της 13.5.86, Συλλ. 1986, 1607, C-262/88, *Barber*, Απόφαση της 17.5.90, Συλλ. 1990, I-1889 και C-50/96, *Schröder*, Απόφαση της 10.2.2000, Συλλ. 2000, I-743..

²⁹ C-7/93, *Beune*, Απόφαση της 28.9.94, Συλλ. 1994, I-4471, C-147/95, *Εβρενόπουλος*, Απόφαση της 17.4.97, Συλλ. 1997, I-2057, C-366/99, *Griesmar*, Απόφαση της 29.11.2001, Συλλ. 2001, I-9383, C-206/00, *Mouflin*, Απόφαση της 13.12.01, Συλλ. 2001, I-10201, C-50/99, *Podesta*, Απόφαση της 25.5.00, Συλλ. 2000, I-4039. Για την εφαρμογή του άρθρου 141 ΣυνθΕΚ στους δημόσιους ασφαλιστικούς φορείς βλ. *Europäisches Sozialrecht, Nomos-Kommentar*, M. Fuchs (Hrsg.), Artikel 141 EG, 2005, σελ. 583 επ. Για τη σημασία της νομολογίας αυτής στη χώρα μας βλ. τις παρατηρήσεις του *Κ. Κατρούγκαλου*, Τα δικαιώματα ισότητας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, στον παρόντα τόμο, καθώς και *Α. Πετρόγλου*, Τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης και η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σε: *Επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και ζητήματα εργατικού δικαίου από την ιδιωτική ομαδική ασφάλιση*, Γ. Αμίτσης/ Ι. Ληξουριώτης/ Π. Πετρόγλου, 2004, σελ. 75 επ., *Α. Αναγνώστου-Δεδούλη*, Κοινωνική ασφάλιση από νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, 2005, σελ. 79 επ.

φύλου, όπως συμβαίνει στην περίπτωση αποκλεισμού των μερικώς απασχολούμενων από επαγγελματικό σύστημα συντάξεων (*Schröder*).

Από την εξέλιξη αυτή της κοινοτικής νομοθεσίας και της νομολογίας του ΔΕΚ καθίσταται σαφές, ότι στο κοινοτικό δίκαιο της κοινωνικής ασφάλειας βρίσκει τη θεμελίωσή του το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στα θέματα της δημόσιας και της επαγγελματικής ασφάλισης, αν και με διαφορετική έκταση και προϋποθέσεις ανάλογα με το εάν βρίσκει εφαρμογή η οδηγία 79/7/ΕΟΚ ή το άρθρο 141 ΣυνθΕΚ³⁰. Πρόκειται για ένα δικαίωμα το οποίο αφορά κατά κανόνα τους εργαζόμενους άνδρες και τις εργαζόμενες γυναίκες, είναι όμως αξιοσημείωτο, ότι κατοχυρώνεται ανεξάρτητα από το γεγονός, εάν οι εργαζόμενοι διακινούνται ή όχι.

3. Η κοινωνική ασφάλεια ως πεδίο εφαρμογής του οικονομικού κοινοτικού δικαίου

α. Δημόσια μονοπώλια κοινωνικής ασφάλισης και κοινοτικό δίκαιο ανταγωνισμού

Ως γνωστόν οι διατάξεις της Συνθήκης για τους κανόνες ανταγωνισμού, αν και δεν αναφέρονται εκ πρώτης όψεως στους εθνικούς φορείς κοινωνικής ασφάλειας, κρίθηκε ότι βρίσκουν εφαρμογή και σε αυτούς, με αφορμή το γεγονός ότι οι θεμελιώδεις ελευθερίες της ΣυνθΕΚ και, συγκεκριμένα, η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, έχουν ως φορείς όλους όσους αναπτύσσουν οικονομικές δραστηριότητες, όλες δηλαδή τις «επιχειρήσεις» κατά την έννοια της ΣυνθΕΚ. Επειδή συνεπώς η βασική έννοια του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού είναι η έννοια της «επιχείρησης», το ερώτημα στο οποίο κλήθηκε να απαντήσει το ΔΕΚ ήταν, εάν οι φορείς κοινωνικής ασφάλειας υπάγονται στην έννοια της επιχείρησης και αν, ως εκ τούτου, δεσμεύονται από τους κανόνες των άρθρων 81 επ. ΣυνθΕΚ.³¹

Η νομολογία του ΔΕΚ για τον προσδιορισμό της έννοιας της επιχείρησης ακολουθεί ένα «λειτουργικό» κριτήριο. Δέχεται δηλαδή ότι, για την εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού, η έννοια της επιχείρησης καλύπτει κάθε φορέα ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο της χρηματοδότησής του³², η οποία εντάσσεται στα πλαίσια ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, μπορεί δηλαδή να ασκηθεί και από ένα ιδιωτικό φορέα³³. Το λειτουργικό

³⁰ Προς διάκριση των δύο περιπτώσεων γίνεται δεκτό, ότι το άρθρο 141 ΣυνθΕΚ δεν βρίσκει εφαρμογή επί παροχών που ρυθμίζονται άμεσα από τον νόμο χωρίς καμία απολύτως συμφωνία εργαζομένων και εργοδοτών, που αφορούν γενικές κατηγορίες εργαζομένων και που η χρηματοδότησή τους και η έκτασή τους – ύψος & διάρκεια – δεν προκύπτουν τόσο με βάση τη σχέση εργασίας αλλά από τις κατευθύνσεις της κοινωνικής πολιτικής, ΔΕΚ υπόθεση 80/70, *Defrenne I* Απόφαση της 25.5.71, Συλλ. 1971, 445.

³¹ Για μία συνολική και αναλυτική παρουσίαση των σχετικών ζητημάτων βλ. *Π. Παπαρηγοπούλου*, Η επικουρική κοινωνική ασφάλιση στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο του Ανταγωνισμού, 2002 και *R. Giesen*, Sozialversicherungsmonopol und EG-Vertrag, Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Unfallversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.

³² C-41/90, *Höfner και Elser*, Απόφαση της 23.4.1991, Συλλ. 1991, I-1979, σκέψη 21, C-159/91 και C-160/91, *Poucet και Pistre*, Απόφαση της 17.2.1993, Συλλ. 1993, I-637, σκέψη 17, C-244/94, *Fédération française*, Απόφαση της 16.11.1995, Συλλ. 1995, I-4013, σκέψη 14. Σχετικά βλ. ακόμα *Π. Μαυρίδη*, Επικουρικά συνταξιοδοτικά συστήματα: Κοινοτικό Δίκαιο του Ανταγωνισμού ή Κοινοτικό Κοινωνικό Δίκαιο. Μερικές σκέψεις όχι πολύ συμβατικές, ΕΔΚΑ 1998, σελ. 772 επ.

³³ Το κριτήριο αυτό εμφανίζεται ενισχυμένο για τον προσδιορισμό της έννοιας της επιχείρησης στην τελευταία σχετική νομολογία του ΔΕΚ, C-115-117/97, *Brentjens*, Απόφαση της 21.9.99, Συλλ. 1999, σελ. I-6025, σκέψεις 84 και 85, C-219/97, *Maatscappij Drijvende Bokken*, Απόφαση της 21.9.99, Συλλ. 1999, σελ. I-6121, σκέψη 74, C-180-184/98, *Pavlov*, Απόφαση της 12.9.2000, Συλλ. 2000, σελ. I-6451, σκέψεις 112-116. Κατά τον *R. Giesen*, ό.π., σελ. 123, οι κοινωνικές ασφαλίσεις εμπίπτουν στην εν λόγω έννοια της

αυτό κριτήριο εκφράζεται και στο άρθρο 86 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, από το οποίο προκύπτει ότι στους κανόνες ανταγωνισμού υπάγονται και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Η δεύτερη ωστόσο παράγραφος του ίδιου άρθρου εισάγει μία εξαίρεση για τις επιχειρήσεις «που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος». Οι επιχειρήσεις αυτές υπόκεινται στους κανόνες ανταγωνισμού «κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί». Και τότε όμως «η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Κοινότητας». Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει καταρχάς, ότι οι φορείς κοινωνικής ασφάλειας δεν αποκλείεται να εμπίπτουν στην έννοια της επιχείρησης του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού, στο βαθμό που ασκούν οικονομικές δραστηριότητες, καθώς και ότι είναι δυνατή η μη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού σε αυτούς υπό τον όρο μίας ειδικής αιτιολόγησης.

Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαίωσε η νομολογία του ΔΕΚ. Από την επισκόπηση της νομολογίας αυτής προκύπτει, ότι οι κανόνες ανταγωνισμού δεν εφαρμόζονται στους φορείς κοινωνικής ασφάλειας και άρα τα δημόσια μονοπώλια κοινωνικής ασφάλειας δεν απαγορεύονται³⁴, εφόσον οι φορείς αυτοί διαχειρίζονται υπηρεσίες γενικότερου συμφέροντος και, συγκεκριμένα, επιδιώκουν τον στόχο της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η κοινωνική αλληλεγγύη εκφράζεται με τον καθορισμό των ασφαλιστικών εισφορών βάσει των αποδοχών από την εργασία και ανεξάρτητα από τον αναλαμβανόμενο κίνδυνο, με τις κάθετες αναδιανομές εισοδήματος από τους πλέον εύπορους προς όσους θα στερούνταν την αναγκαία ασφαλιστική κάλυψη χωρίς το ασφαλιστικό σύστημα, αλλά και με την εφαρμογή του διανεμητικού συστήματος χρηματοδότησης των παροχών, καθώς και με την αναδιανομή πόρων ανάμεσα σε διαφορετικές ασφαλιστικές ομάδες³⁵.

Το ΔΕΚ εξέτασε την επιδίωξη του στόχου της κοινωνικής αλληλεγγύης από τον εκάστοτε επίδοκο φορέα άλλοτε ως κριτήριο για τον χαρακτηρισμό του ως επιχείρηση³⁶ και άλλοτε ως κριτήριο για τη διαπίστωση της ύπαρξης ενός «γενικότερου συμφέροντος» η εκπλήρωση του οποίου απαιτεί την εξαίρεση του φορέα από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 81 επ. ΣυνθΕΚ, αφού προηγουμένως έκανε δεκτό τον χαρακτηρισμό του φορέα ως «επιχείρησης»³⁷.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τα κλαδικά ταμεία επικουρικών συντάξεων που είχαν ιδρυθεί με συλλογικές συμβάσεις εργασίας³⁸ το ΔΕΚ δέχθηκε, ότι:

επιχείρησης, επειδή αναλαμβάνουν την κάλυψη ασφαλιστικών κινδύνων, όπως οι ιδιωτικές, με αντιστοιχία παροχών-εισφορών.

³⁴ Αν και οι έννοιες «μονοπώλιο» και «υποχρεωτική (υπαγωγή στην) ασφάλιση» δεν ταυτίζονται, οι φορείς της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, ως επιχειρήσεις, θεωρούνται ως κατέχοντες δεσπόζουσα θέση σε σημαντικό τμήμα της αγοράς, επειδή έχουν το αποκλειστικό προνόμιο της διαχείρισης ενός ασφαλιστικού καθεστώτος ορισμένης επαγγελματικής κατηγορίας ή, με άλλα λόγια, έχουν εκ του νόμου de facto μονοπώλιο παροχής ασφαλιστικών υπηρεσιών σε έναν επαγγελματικό τομέα, *Ο. Αγγελούδου*, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, 2004, σελ. 119 επ.

³⁵ Για τις προϋποθέσεις εξαίρεσης από το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού, βλ. *R. Giesen*, Die Konkurrenz von freiwilliger Sozialversicherung und Privatversicherung im europäischen Wettbewerbsrecht, VSSR 1996, σελ. 318 και *W. Schulz-Weidner*, Die Konsequenzen des europäischen Binnenmarktes für die deutsche Rentenversicherung, DRV 1997, σελ. 454.

³⁶ *Poucet και Pistre*, ό.π.

³⁷ *Fédération française*, ό.π., *Pavlov*, ό.π., *Albany*, Απόφαση της 21.9.1999, Συλλ. 1999, I-5751, *Brentjens*, ό.π και *Maatscappij* ό.π.

³⁸ Στις υποθέσεις *Albany*, *Brentjens*, *Maatscappij* ό.π. αλλά και στην υπόθεση *Pavlov* που αφορούσε σε αντιπροσωπευτικές οργανώσεις αυτοαπασχολούμενων, το ΔΕΚ εφάρμοσε λιγότερο αυστηρά το άρθρο 86

- (α) Η συμφωνία εργοδοτών και εργαζομένων να ιδρύουν κλαδικό ταμείο επικουρικών συντάξεων υποχρεωτικής υπαγωγής δεν εμπίπτει στην έννοια της επιχείρησης.
- (β) Επιχείρηση αποτελεί η διαχείριση της ασφάλισης του ταμείου αυτού, πλην όμως η αποκλειστική διαχείριση από το κλαδικό ταμείο τυγχάνει ειδικής αιτιολόγησης, ως μέτρο αναγκαίο για την εκπλήρωση της ιδιαίτερης κοινωνικής αποστολής γενικού συμφέροντος με την οποία έχει επιφορτιστεί το ταμείο αυτό.
- (γ) Ούτε η απόφαση των δημόσιων αρχών να καταστήσουν υποχρεωτική την υπαγωγή στο ως άνω κλαδικό ταμείο συντάξεων είναι αντίθετη στους κανόνες ανταγωνισμού.

Αφορμή για την ανάπτυξη της νομολογίας αυτής του ΔΕΚ αποτέλεσαν, όπως προαναφέρθηκε, οι εθνικές ρυθμίσεις οι οποίες είτε επέβαλαν την υποχρεωτική υπαγωγή στο καθεστώς ορισμένου ασφαλιστικού φορέα, είτε προέβλεπαν την αποκλειστική διαχείριση κάποιου ασφαλιστικού καθεστώτος από ορισμένο φορέα. Ήταν συνεπώς αναπόφευκτο να τεθεί το ερώτημα, που έως σήμερα απασχολεί έντονα τους σχολιαστές της ως άνω νομολογίας, εάν τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίσουν τη σχέση δημόσιας και ιδιωτικής ασφάλισης στην επικράτειά τους και, ειδικότερα, εάν τα μονοπώλια κοινωνικών παροχών του δημοσίου δικαίου είναι σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο.

Κατά τη γνώμη μας, για όσο χρόνο τα κράτη μέλη είναι πρωτίστως αρμόδια για τον καθορισμό της κοινωνικής τους πολιτικής δεν μπορεί να τους αμφισβητηθεί η εξουσία να αποφασίζουν για την αποτελεσματικότητα του εθνικού συστήματος της κοινωνικής τους προστασίας. Θα πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό, ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να καθορίζουν την έκταση του εθνικού δημοσίου συστήματος κοινωνικής ασφάλειας σε σχέση με το εθνικό ιδιωτικό σύστημα, καθώς βεβαίως και να εξειδικεύουν το γενικό συμφέρον, δηλαδή την κοινωνική αλληλεγγύη, που το εθνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας στοχεύει να υλοποιήσει. Οι κοινοτικοί κανόνες ανταγωνισμού μπορούν να θέσουν περιορισμούς στο βαθμό που τα κράτη μέλη καθορίζουν ταυτοχρόνως και την έκταση του ιδιωτικού τομέα που δραστηριοποιείται στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας, πλην όμως οι περιορισμοί αυτοί υποχωρούν, όταν εμποδίζουν την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής του εθνικού δημοσίου συστήματος κοινωνικής ασφάλειας. Η ελευθερία παροχής υπηρεσιών, στην προστασία της οποίας αποβλέπει και το κοινοτικό δίκαιο ανταγωνισμού, μάλλον θα διαστρεβλώνονταν, εάν ήθελε θεωρηθεί, ότι απορρέει από αυτήν η αρχή, ότι εν αμφιβολία αντί για δημόσια μονοπώλια η κοινωνική προστασία θα πρέπει να εξασφαλίζεται μέσω ιδιωτικών συστημάτων³⁹.

παρ. 2 ΣυνθΕΚ, κάνοντας ευκολότερα δεκτή τη δικαιολόγηση των περιορισμών του ανταγωνισμού, βλ. σχετικά *X. Συνοδινό*, Όρια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης. Αμφιταλαντεύσεις στη νομολογία του ΔΕΚ; Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του ΔΕΚ *Albany*, *Brentjens* και *Maatscappij*, ΕΔΚΑ 2000, σελ. 897. Σύμφωνα με μία άποψη, η διερεύνηση της δικαιολόγησης των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων των επιχειρήσεων δεν πρέπει να ακολουθεί τα στάδια εξέτασης της αρχής της αναλογικότητας, διότι κάτι τέτοιο θα μπορούσε να καταλήξει στην αναζήτηση δυνατοτήτων ανάθεσης των κοινωνικών αναδιανομών στις ιδιωτικές ασφαλίσσεις ή περιορισμού των κοινωνικών ασφαλίσεων σε ένα χαμηλό επίπεδο κοινωνικών αναδιανομών, χωρίς αυτό να απαιτείται από την διάταξη του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, *M. Heinze*, *Europarechtliche Rahmenbedingungen der deutschen Unfallversicherung*, σε: *Festschrift für Wolfgang Gitter zum 65. Geburtstag*, *M. Heinze/ J. Schmitt* (Hrsg.), 1995, σελ. 369 επ., *C. Rolfs*, *Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht*, 2000, σελ. 85. Πρβλ. *Albany*, όπ. π., σκέψη 107 και *Brentjens*, όπ. π., σκέψη 107. Υπέρ της εξέτασης της δικαιολόγησης των αποκλειστικών δικαιωμάτων των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης βάσει της αρχής της αναλογικότητας ο *R. Giesen*, *Sozialversicherungsmonopol und EG-Vertrag*, 1995, *Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Unfallversicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, σελ. 151 επ.

³⁹ *E. Eichenhofer*, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 2003, σελ. 197.

β. Συμβάσεις φορέων κοινωνικής ασφάλισης για ιατρικές υπηρεσίες και αγαθά και απαγόρευση των καρτέλ

Ως γνωστόν οι ασφαλιστικοί φορείς, όταν δεν διαθέτουν τα μέσα για την χορήγηση των σε είδος ή υπηρεσίες παροχών και δεν μπορούν να καλύψουν με τα δικά τους μέσα τις ανάγκες των ασφαλισμένων τους, προσφεύγουν σε τρίτα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, που μπορούν να τις εκπληρώσουν και συνάπτουν σχετικές συμβάσεις. Πρόκειται προφανώς για τους συμβαλλόμενους με τους ασφαλιστικούς οργανισμούς ιατρούς, φαρμακοποιούς, θεραπευτήρια και προμηθευτές θεραπευτικών μέσων⁴⁰.

Ενόψει των συμφωνιών αυτών τέθηκε ενώπιον του ΔΕΚ το ερώτημα, αν η συμφωνία μεταξύ φορέων κοινωνικής ασφάλειας και τρίτων, με την οποία καθορίζονται οι αμοιβές των τρίτων για την παροχή των υπηρεσιών τους προς τους ασφαλισμένους, συμβιβάζεται με την απαγόρευση των «συμπράξεων μεταξύ επιχειρήσεων» (καρτέλ) του άρθρου 81 ΣυνθΕΚ. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι πρόκειται για οικονομικές δραστηριότητες, τόσο όταν οι φορείς κοινωνικής ασφάλειας εναποθέτουν την παροχή υπηρεσιών σε τρίτους ιδιώτες, όσο και όταν οι τρίτοι ιδιώτες παρέχουν τις υπηρεσίες τους στους ασφαλισμένους⁴¹. Στο βαθμό που οι αμοιβές/τιμές για την παροχή των υπηρεσιών καθορίζονται μονομερώς, δηλαδή είτε με νόμο είτε με απόφαση του φορέα κοινωνικής ασφάλειας, δεν υπάρχει η «σύμπραξη», η «συμφωνία» που προϋποθέτει το άρθρο 81 ΣυνθΕΚ και, συνεπώς, η ως άνω απαγόρευση δεν βρίσκει εφαρμογή⁴². Ακόμα και όταν οι αμοιβές/τιμές για την παροχή των υπηρεσιών καθορίζονται με συμφωνία, η οποία μπορεί να είναι ατομική όπως στη χώρα μας ή συλλογική όπως σε άλλες χώρες, αυτός ο τρόπος καθορισμού της τιμής/αμοιβής είναι επιτρεπτός, εφόσον δικαιολογείται δυνάμει του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ. Μία τέτοια δικαιολόγηση συντρέχει, όταν αυτός ο συμβατικός τρόπος καθορισμού της τιμής/αμοιβής είναι απαραίτητος για την εξασφάλιση φθηνών και ποιοτικών υπηρεσιών για τους ασφαλισμένους και, ειδικότερα, όταν είναι απαραίτητος για την αποτροπή φαινομένων συγκέντρωσης κινδύνων⁴³.

γ. Λίστα φαρμάκων και ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων

Ένα ακόμη ζήτημα συμβατότητας εθνικών ρυθμίσεων στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας με το οικονομικό κοινοτικό δίκαιο και, συγκεκριμένα, την ελευθερία κυκλοφορίας εμπορευμάτων, τέθηκε με αφορμή τη «λίστα φαρμάκων». Κατά το ΔΕΚ, μία τέτοια λίστα που αποκλείει ορισμένα φάρμακα από τη συνταγογράφηση, τότε μόνον είναι σύμφωνη με την ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, όταν δεν υπάρχει διάκριση μεταξύ των φαρμάκων λόγω της προέλευσής τους και η συγκεκριμένη επιλογή γίνεται με βάση αντικειμενικά και ελέγξιμα κριτήρια, όπως λ.χ. ότι δεν υπάρχουν στην αγορά άλλα φθηνότερα φάρμακα με εξίσου αποτελεσματική θεραπευτική επίδραση. Η λίστα αυτή

⁴⁰ Για τη νομική φύση των συμβάσεων αυτών στη χώρα μας, βλ. *Ο. Αγγελοπούλου*, Χορήγηση ασφαλιστικών παροχών από τρίτους», ΕΔΚΑ 2002, σελ. 401 επ.

⁴¹ C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, Απόφαση της 25.10.2001, Συλλ. 2001, 8089, σκέψεις 20-22.

⁴² *E. Eichenhofer*, ό.π., σελ. 211, *Ambulanz Glöckner*, ό.π., σκέψη 28.

⁴³ *Ambulanz Glöckner*, ό.π., σκέψεις 53-54. Γενικά για τους επιτρεπούς περιορισμούς των ελευθεριών της ΣυνθΕΚ στο πεδίο των συμβάσεων μεταξύ ασφαλιστικών φορέων και τρίτων, βλ. *R. Giesen*, *Die Geltung der Grundfreiheiten im Sozialrecht, insbesondere für die Leistungserbringer*, σε: *Freizügigkeit und Soziale Sicherheit*, B. Schulte/ K. Barwig (Hrsg.), 1999, σελ. 363 επ.

ωστόσο θα πρέπει να είναι πάντοτε δυνατόν να μεταρρυθμιστεί όποτε μεταβάλλονται τα ως άνω κριτήρια.⁴⁴

Συμπερασματικά μπορεί να παρατηρηθεί, ότι όπως προκύπτει από τη ως άνω νομολογία του ΔΕΚ, οι εθνικές ρυθμίσεις στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας να μεν είναι ελεγκτές με γνώμονα το οικονομικό κοινοτικό δίκαιο της ΣυνθΕΚ, πλην όμως συχνά, αν όχι σε κάθε περίπτωση, κρίνονται ως εξαιρούμενες από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου αυτού, διότι κατά την εφαρμογή του πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κοινωνική αποστολή την οποία επιδιώκουν οι εθνικοί φορείς κοινωνικής ασφάλειας.

4. Η κοινωνική ασφάλεια ως πεδίο εφαρμογής της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού

Το άρθρο 137 παρ. 1 περ. ια' ΣυνθΕΚ προβλέπει τη δυνατότητα της Κοινότητας να συμπληρώνει τη δράση των μελών της στον τομέα του «εκσυγχρονισμού των συστημάτων κοινωνικής προστασίας». Η διάταξη αυτή αποτελεί τη νόμιμη βάση για την λεγόμενη «ανοιχτή μέθοδο συντονισμού»⁴⁵, η οποία εφαρμόζεται στο πεδίο της καταπολέμησης της φτώχειας⁴⁶ και στο πεδίο των συντάξεων⁴⁷ και πρόσφατα επεκτάθηκε στην υγειονομική περίθαλψη και την μακροχρόνια περίθαλψη.

Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού (ΑΜΣ) αντικαθιστά την προσπάθεια σύγκλισης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Στα πλαίσια της μεθόδου αυτής δεν επιδιώκεται η εναρμόνιση των εθνικών ρυθμίσεων. Πολύ μάλλον κατά την εφαρμογή της μεθόδου αυτής πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας των κρατών μελών έτσι, ώστε να διατυπωθούν κοινά αποδεκτοί στόχοι, τους οποίους τα κράτη μέλη επιθυμούν να επιδιώξουν με τα μέσα που κάθε ένα από αυτά θα επιλέξει.

Στο πεδίο των συντάξεων οι κοινοί στόχοι που διατυπώθηκαν με βάση την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού είναι: (α) η επάρκεια των συντάξεων, (β) η οικονομική βιωσιμότητα των δημόσιων και ιδιωτικών συστημάτων συνταξιοδότησης και (γ) ο εκσυγχρονισμός των συνταξιοδοτικών συστημάτων για την κάλυψη των μεταβαλλόμενων αναγκών της κοινωνίας και των ατόμων⁴⁸. Οι στόχοι αυτοί πρόσφατα αναθεωρήθηκαν. Μετά από σχετική πρόταση της Επιτροπής τα κράτη μέλη συναποφάσισαν να εφαρμόσουν μία συνδυασμένη διαδικασία στα πλαίσια της ΑΜΣ και για τους τρεις τομείς: 1) κοινωνική ένταξη και συντάξεις, 2) υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια περίθαλψη. Στόχος της

⁴⁴ C-238/82, *Duphar*, Απόφαση της 7.2.1984, Συλλ. 1984, I-523, σκέψη 21. Για τα κριτήρια ένταξης σε λίστες φαρμάκων που ισχύουν σε διάφορα κράτη μέλη βλ. *H. Νικολακοπούλου-Στεφάνου*, Πολιτικές φαρμάκου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 2002, σελ. 110 επ.

⁴⁵ Βλ. σχετικά *M. Göbel*, *The Open Method of Coordination - The Lawyer's Point of View*, σε: *Open Method of Coordination*, Yves Jorens (Ed.), *Studien aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht*, Bd. 27, 2003, σελ. 11 επ. και *B. Schulte*, *Die "Methode der offenen Koordinierung" - Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes*, ZSR 2002, σελ. 19 επ.

⁴⁶ Βλ. σχετικά *M. Ferrera/ M. Matsaganis/ S. Sacchi*, *Open coordination against poverty: the new EU "social inclusion process"*, *Journal of European Social Policy* 2002, σελ. 227 επ.

⁴⁷ Η επέκταση της εφαρμογής της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού στο πεδίο των συντάξεων αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη Σύνοδο Κορυφής της Λισσαβώνας το 2000.

⁴⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, «Υποστήριξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, μέσω μίας ολοκληρωμένης προσέγγισης», COM(2001) 362 τελικό. Η προηγούμενη Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπιά: ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις», COM(2000) 622 τελικό, είχε καθορίσει τους στόχους αυτούς αναλυτικά, καταλήγοντας σε 10 προτάσεις.

«ενοποίησης» των τριών τομέων στα πλαίσια της ΑΜΣ ήταν, αφενός, η ενίσχυση της διαδικασίας και, αφετέρου, η καλύτερη ενσωμάτωση στη διαδικασία της Λισσαβόνας, ειδικότερα στους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής και στην ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση⁴⁹. Συνεπεία της νέας διαδικασίας για την ΑΜΣ οι κοινά αποδεκτοί στόχοι επαναπροσδιορίστηκαν και για τους τρεις τομείς. Ειδικά στο πεδίο των συντάξεων οι ως άνω στόχοι δεν μεταβλήθηκαν, αλλά εμπλουτίστηκαν και εξειδικεύθηκαν⁵⁰.

Η ΑΜΣ περιλαμβάνει περαιτέρω τη διαμόρφωση σε κοινοτικό επίπεδο κοινά αποδεκτών δεικτών, οι οποίοι θα επιτρέπουν τη σύγκριση μεταξύ των κρατών μελών. Πρόκειται κυρίως για κοινωνικό-οικονομικούς δείκτες, δηλαδή δεδομένα σχετικά με την δημογραφία, την απασχόληση, την οικονομία/ χρηματοδότηση⁵¹. Τα κράτη μέλη συντάσσουν και καταθέτουν εκθέσεις για τα εθνικά τους συστήματα, οι οποίες εκτιμώνται κατά τη διαδικασία αξιολόγησης, που καταλήγει σε διατύπωση προτάσεων με βάση τις «καλές πρακτικές» που ακολουθούνται σε κάποια κράτη μέλη.

Είναι γεγονός ότι η ΑΜΣ επιτρέπει στην ΕΕ να αναπτύσσει δράση σε πεδία της κοινωνικής ασφάλειας όπου έως πρόσφατα αρμόδια να καθορίζουν ήταν τα κράτη μέλη. Αυτή η εξέλιξη δεν είναι ξένη προς την ανάπτυξη της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ. Η προαγωγή της κοινωνικής προστασίας ανήκει στους στόχους της, ενώ το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια κατοχυρώνεται πλέον ρητά με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Επιπλέον η κοινωνική πολιτική συνδέεται με τομείς, επί των οποίων η ΕΕ έχει αρμοδιότητα απόφασης, όπως είναι η οικονομική και νομισματική πολιτική αλλά και οι θεμελιώδεις ελευθερίες. Από την άλλη πλευρά η διαχείριση και η επιτυχία της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού είναι ζητήματα που θα αξιολογηθούν και θα εκτιμηθούν από τα κράτη μέλη.

Μία από τις δυσκολίες που επιφυλάσσει η εφαρμογή της ΑΜΣ⁵² έγκειται στη διατύπωση των δεικτών για την αξιολόγηση των προσπαθειών των κρατών μελών να επιτύχουν τους κοινά αποδεκτούς στόχους. Τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας καθίστανται αντικείμενο σύγκρισης σε κοινοτικό επίπεδο, πλην όμως η σύγκριση αυτή δεν είναι θεσμική ή νομική. Στόχος είναι η οικονομική ανάλυση των βασικών θεσμών του κοινωνικού κράτους. Ενδιαφέρει δηλαδή η εξακρίβωση κριτηρίων για μία οικονομικά πρόσφορη επίτευξη των στόχων, αλλά και κριτηρίων για τις κοινωνικές συνέπειες μέσω

⁴⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών, «Εργαζόμαστε μαζί, εργαζόμαστε καλύτερα: Ένα πλαίσιο για τον ανοιχτό συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM(2005) 706 τελικό.

⁵⁰ *Ibidem*, σημείο 2.2.2.

⁵¹ Στο πεδίο των συντάξεων ένας από τους δείκτες για την παρακολούθηση του στόχου της επάρκειας, ήτοι το τρέχον και το μελλοντικό ποσοστό αναπλήρωσης καθορίστηκε από την Υποομάδα Δεικτών της Επιτροπής για την Κοινωνική Προστασία, βλ. The Social Protection Committee, “Current and Prospective Pension Replacement Rates”, 23.2.2004, κείμενο στο οποίο επισημαίνεται και η επίδοση της χώρας μας. Το κείμενο αυτό μπορεί να αναζητηθεί στην ηλεκτρονική σελίδα:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

Ενώψει της ενοποίησης των τριών τομέων κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια της ΑΜΣ, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα εργαστούν κατά το τρέχον έτος για τον προσδιορισμό βελτιωμένων δεικτών, βλ. COM(2005) 706 τελικό, σημείο 3.5.

⁵² Την οποία επισημαίνει εύστοχα ο *E. Eichenhofer*, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 2003, σελ. 231 επ. Γενικότερα για τις δυσκολίες εφαρμογής της ΑΜΣ βλ. *Th. Sakellariopoulos*, Chapter II. The open method of coordination: a sound instrument for the modernization of the European social model σε: *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, T. Sakellariopoulos/ J. Berghman (eds.), 2004, σελ. 69 επ.

μίας οικονομικής κυρίως φύσης σύγκριση. Η σύγκριση αυτή πρέπει να σέβεται τις διαφορετικές βασικές αρχές που θεμελιώνουν τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας. Αυτό φαίνεται εκ πρώτης όψεως εφικτό, εφόσον έχουν επιλεγεί οικονομικοί δείκτες, οι οποίοι δεν μετρούν και, άρα, εμφανίζονται ουδέτεροι προς τις βασικές αρχές και αξίες της εκάστοτε εθνικής κοινωνικής πολιτικής. Πλην όμως οι οικονομικές συνέπειες ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλειας δεν μπορούν να εξηγηθούν ούτε να αναλυθούν ανεξάρτητα από τους βασικούς του στόχους. Έτσι η δημόσια κοινωνική ασφάλεια είναι σαφώς περισσότερο εκτεταμένη σε ένα εθνικό σύστημα που στοχεύει στην αναπλήρωση εισοδήματος από ότι ένα εθνικό σύστημα που παρέχει ένα βασικό επίπεδο διαβίωσης (βασική σύνταξη). Η πρόκληση, συνεπώς, συνίσταται στο σχηματισμό συναίνεσης μεταξύ των κρατών μελών όχι μόνον σε ό,τι αφορά τους οικονομικούς δείκτες, αλλά και στην ανάλυση σε κοινοτικό επίπεδο των βασικών κοινωνικοπολιτικών στόχων και λειτουργιών που υπηρετούν τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας.

5. Η κοινωνική ασφάλεια ως δικαίωμα του ευρωπαίου πολίτη

Αναφορικά με το περιεχόμενο αλλά και τους φορείς του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια, όπως αυτό κατοχυρώνεται από το κοινοτικό δίκαιο, είναι ιδιαιτέρως ενδιαφέρουσα η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ, που θεμελιώνει στην ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη (18 ΣυνθΕΚ) σε συνδυασμό με την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (άρθρο 12 ΣυνθΕΚ) δικαίωμα πρόσβασης σε μη ανταποδοτικές, ήτοι μη βασιζόμενες σε εισφορές, κοινωνικές παροχές υπέρ των ευρωπαίων πολιτών υπό τους όρους που ισχύουν για τους υπηκόους κάθε κράτους μέλους. Με αυτήν τη νομολογία του ΔΕΚ η ισότιμη πρόσβαση των κοινοτικών υπηκόων στις κοινωνικές μη ανταποδοτικές παροχές παύει να αποτελεί προνόμιο όσων ασκούν μία οικονομική δραστηριότητα.

Το άρθρο 18 παρ. 1 ΣυνθΕΚ προβλέπει, ότι «Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της». Το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, υπό την επιφύλαξη του οποίου τελεί το δικαίωμα διαμονής των κοινοτικών υπηκόων, συνιστούν η Οδηγία 90/364/ΕΟΚ για το δικαίωμα διαμονής των μη ενεργών προσώπων⁵³, η Οδηγία 90/365/ΕΟΚ για το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα⁵⁴ και η Οδηγία 93/96/ΕΟΚ για το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών⁵⁵. Οι οδηγίες αυτές αναγνωρίζουν το δικαίωμα διαμονής των προσώπων αυτών και των μελών της οικογένειάς τους υπό τον όρο ότι διαθέτουν (α) υγειονομική περίθαλψη που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής και (β) επαρκείς πόρους ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της διαμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Η νεότερη οδηγία 2004/38/ΕΚ για το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης⁵⁶, με την οποία καταργήθηκαν οι τρεις ως άνω οδηγίες, προβλέπει το δικαίωμα αυτό όχι μόνον υπέρ των εργαζομένων ή των σπουδαστών αλλά και υπέρ κάθε ευρωπαίου πολίτη, πλην όμως πάντοτε υπό τον όρο ότι διαθέτει επαρκείς πόρους για τον εαυτό του και τα μέλη της οικογένειάς του ούτως, ώστε να μην επιβαρύνει κατά τη διάρκεια της διαμονής του στο κράτος υποδοχής το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, καθώς και υγειονομική περίθαλψη.

⁵³ ΕΕ L 180 της 13.7.1990.

⁵⁴ ΕΕ L 180 της 13.7.1990.

⁵⁵ ΕΕ L 317 της 18.12.1993.

⁵⁶ ΕΕ L 158 της 30.4.2004. Ακολούθησε Διορθωτικό στην Οδηγία αυτή το οποίο δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 229 της 25.6.2004.

Ήδη πριν από την πρόβλεψη του δικαιώματος διαμονής κάθε ευρωπαίου πολίτη από την οδηγία 2004/38/ΕΚ, το ΔΕΚ έκανε δεκτό στην υπόθεση *Baumbast*⁵⁷ ότι το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται σε κάθε ευρωπαίο πολίτη άμεσα από το άρθρο 18 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, του οποίου οι διατάξεις είναι άμεσα εφαρμοστέες. Οι όροι, που προβλέπονται από το παράγωγο δίκαιο, δηλαδή η ύπαρξη επαρκών πόρων και υγειονομικής περίθαλψης, δεν αποτελούν προϋποθέσεις γέννησης αλλά μόνον περιορισμούς του ήδη γεννηθέντος στο πρόσωπο κάθε ευρωπαίου πολίτη δικαιώματος⁵⁸. Τούτο σημαίνει περαιτέρω, ότι προκειμένου για την εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής ασφάλειας δικαίου, το δικαίωμα διαμονής του ευρωπαίου πολίτη δεν παύει τη στιγμή που εκλείπουν οι επαρκείς πόροι, αλλά μόνον μετά από την η έκδοση σχετικής πράξης από το κράτος διαμονής. Η πράξη αυτή είναι δηλαδή «συστατική» της παύσης του δικαιώματος, ενώ η παραμονή στο κράτος διαμονής από τότε που ελλείπουν οι επαρκείς πόροι έως την έκδοση της εν λόγω πράξης δεν είναι παράνομη⁵⁹. Επιπλέον, κατά το ΔΕΚ, οι περιορισμοί αυτοί δεν πρέπει να θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος διαμονής, αλλά να ερμηνεύονται στενά, και τα κράτη μέλη οφείλουν κατά την εφαρμογή τους να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας⁶⁰. Σε συνέχεια αυτών των παραδοχών έγινε δεκτό, ότι η υποβολή αιτήματος για τη χορήγηση επιδόματος κοινωνικής πρόνοιας από τον διακινούμενο ευρωπαίο πολίτη δεν συνεπάγεται «αυτομάτως» την παύση του δικαιώματος διαμονής, παρά το γεγονός ότι πλέον δεν συντρέχουν οι όροι του παράγωγου δικαίου.

Κατ' εφαρμογή δε της αρχής της αναλογικότητας κρίθηκε, ότι ο ευρωπαίος πολίτης ο οποίος ως σπουδαστής ήταν επί τα τρία πρώτα έτη των σπουδών του σε θέση να εξασφαλίζει επαρκείς πόρους για τη διαβίωσή του, δικαιούται να λάβει την παροχή «κατώτατο όριο διαβίωσης» του κράτους υποδοχής κατά το τελευταίο έτος των σπουδών του, διότι η μη χορήγηση της παροχής αυτής και η παύση του δικαιώματος διαμονής σε αυτό το χρονικό σημείο θα συνιστούσε ένα μέτρο δυσανάλογο και υπέρμετρα επαχθές, αφού επρόκειτο για προσωρινή οικονομική αδυναμία⁶¹.

Ως ερχόμενη σε αντίθεση με την αρχή της αναλογικότητας θεωρήθηκε από το ΔΕΚ και η παύση του δικαιώματος διαμονής κοινοτικού υπηκόου για τον μόνο λόγο, ότι η υγειονομική του περίθαλψη δεν ήταν πλήρης, ενώ ο κοινοτικός αυτός υπήκοος κατοικούσε και εργαζόταν επί σειρά ετών στο κράτος μέλος διαμονής χωρίς ουδέποτε να ζητήσει να του χορηγηθεί παροχή λόγω οικονομικής του αδυναμίας⁶².

Ακόμα όμως και όταν δεν πρόκειται για προσωρινή αλλά για μονιμότερη οικονομική αδυναμία, πλην όμως ο διακινούμενος ευρωπαίος πολίτης διαθέτει την κάρτα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, διατηρεί το δικαίωμα της ισότιμης πρόσβασης στην προνοιακή παροχή του κατώτατου ορίου διαβίωσης δυνάμει των άρθρων 12 και 18 της ΣυνθΕΚ⁶³.

Το δικαίωμα πρόσβασης που αναγνωρίζεται στους ευρωπαίους πολίτες, ανεξάρτητα από την εκ μέρους τους άσκηση ορισμένης οικονομικής δραστηριότητας, στις κοινωνικές –

⁵⁷ C-413/99, Απόφαση της 17.9.2002, Συλλ. 2002, I-7091.

⁵⁸ ΔΕΚ C-456/02, *Trojani*, Απόφαση της 7.9.2004, Συλλ. 2004, I-7573, σκέψεις 31-33.

⁵⁹ Αναλυτική επιχειρηματολογία σε *S. Bode*, Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger? *EuZW* 2003, σελ. 554.

⁶⁰ *Baumbast*, ό.π. σκέψη 94, *Trojani*, ό.π. σκέψη 46.

⁶¹ ΔΕΚ C-184/99, *Grzelczyk*, Απόφαση της 20.9.2001, Συλλ. 2001 I-6193.

⁶² Υπόθεση *Baumbast* ό.π.

⁶³ Υπόθεση *Trojani* ό.π.

προνοιακές παροχές του κράτους μέλους υποδοχής δεν θεμελιώνεται αυτοτελώς στο άρθρο 18 ΣυνθΕΚ για το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των ευρωπαϊών πολιτών, αλλά σε συνδυασμό με το άρθρο 12 ΣυνθΕΚ για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Το ΔΕΚ, συγκεκριμένα, κάνει πλέον παγίως δεκτό, ότι οι ευρωπαίοι πολίτες που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μπορούν με μόνη βάση το γεγονός, ότι είναι υπήκοοι ενός κράτους μέλους, να επικαλούνται το άρθρο 12 ΣυνθΕΚ, υπό την προϋπόθεση όμως ότι πρόκειται για περίπτωση δηλ. για διάκριση σε ζήτημα που εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου⁶⁴. Η νομολογία αυτή επιβεβαιώθηκε με την οδηγία 2004/38/ΕΚ, στο άρθρο 24 παρ. 1 της οποίας προβλέπεται, ότι με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη και στο παράγωγο δίκαιο, όλοι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτεια τους κράτους μέλους υποδοχής βάσει της οδηγίας αυτής απολαύουν ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς του εν λόγω κράτους μέλους εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης.

Το ΔΕΚ προκειμένου να διαπιστώσει κατά πόσον εθνικές ρυθμίσεις που εισάγουν είτε άμεση είτε έμμεση διάκριση εις βάρος των ευρωπαϊών πολιτών που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα, επειδή επιφυλάσσουν τις προνοιακές παροχές μόνον στους ημεδαπούς ή μόνον σε όσους έχουν τη συνήθη διαμονή τους στο έδαφος του κράτους υποδοχής, είναι συμβατές με τα άρθρα 12 και 18 ΣυνθΕΚ, έχει κρίνει ότι εμπίπτουν στο υλικό πεδίο εφαρμογής της ΣυνθΕΚ διακρίσεις που αφορούν:

(α) παροχές που συνιστούν κοινωνικά πλεονεκτήματα του άρθρου 7 παρ. 2 ΚανΕΟΚ 1612/68, όπως

- το επίδομα αναμονής που προβλέπεται υπέρ των νέων που αναζητούν για πρώτη φορά απασχόληση στο κράτος μέλος υποδοχής (*D' Hoop*),
- προνοιακή παροχή για κατώτατο όριο διαβίωσης (*Grzelczyk*)
- το επίδομα ανατροφής τέκνου μη στηριζόμενο σε εισφορές υπέρ των γονέων που δεν εργάζονται ή είναι μερικώς απασχολούμενοι (*Martinez Sala*),

(β) παροχές που εμπίπτουν στο υλικό πεδίο εφαρμογής τον Καν(ΕΟΚ) 1408/71, δηλαδή στους καλυπτόμενους από τον Κανονισμό αυτό κινδύνους, όπως το ως άνω επίδομα ανατροφής (*Martinez Sala*) και

(γ) οικονομικές ενισχύσεις σε σπουδαστές, υπό τη μορφή επιδοτούμενου δανείου ή υποτροφίας, λόγω της σχέσης τους με τις διατάξεις της ΣυνθΕΚ που θεμελιώνουν τη δράση της κατά συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη και συγκεκριμένα τα άρθρα του Κεφαλαίου 3 του τίτλου XI «Παιδεία και Επαγγελματική Εκπαίδευση και Νεολαία» (*Bidar*)⁶⁵.

⁶⁴ ΔΕΚ C-85/96, *Martinez Sala*, Απόφαση της 12.5.1998, Συλλ. 1998, I-2692, *Grzelczyk* ό.π., C-224/98, *D' Hoop*, Απόφαση της 11.7.2002, Συλλ. 2002, I-6191, C-138/02, *Collins*, Απόφαση της 23.3.2004, Συλλ. 2004, I-2703.

⁶⁵ ΔΕΚ C-209/03, Απόφαση της 15.3.2005, Συλλ. 2005, I-7939. Σημειωτέον, ότι σε προηγούμενες αποφάσεις του στις υποθέσεις 39/86 *Lair* (Απόφαση της 21.6.1988, Συλλ. 1988, 3161) και 197/86 *Brown* (Απόφαση της 21.6.1986, Συλλ. 1986, 3205), οι οποίες αφορούσαν σε χρόνο πριν από τη θέση σε ισχύ της ΣυνθΕΕ, το ΔΕΚ έκρινε, ότι η υποτροφία που χορηγείται για την κάλυψη εξόδων διατροφής και εκπαίδευσης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ΣυνθΕΚ, ως κοινωνικό πλεονέκτημα του άρθρου 7 Καν(ΕΟΚ) 1612/68, μόνον εφόσον καταβάλλεται για την πραγματοποίηση σπουδών που οδηγούν στην απόκτηση προσόντων για άσκηση επαγγέλματος. Εάν αντίθετα δεν συντρέχουν οι όροι αυτοί η υποτροφία δεν εμπίπτει στο πεδίο στο πεδίο εφαρμογής της ΣυνθΕΚ, λόγω του ότι ανάγεται στην εκπαιδευτική πολιτική που δεν ανήκει άνευ ετέρου στην αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων. Στις αυτές υποθέσεις το ΔΕΚ έκρινε ακόμα, ότι δικαίωμα σε υποτροφία που μπορεί να θεωρηθεί ως κοινωνικό πλεονέκτημα μπορούν να αξιώσουν μόνον οι σπουδαστές – υπήκοοι άλλου κράτους μέλους που μπορούν να θεωρηθούν ως εργαζόμενοι, λόγω της σύναψης σχέσης εργασίας στο κράτος μέλος υποδοχής.

Με βάση τη διαπίστωση, ότι οι ως άνω παροχές εμπίπτουν στο υλικό πεδίο εφαρμογής της ΣυνθΕΚ, το ΔΕΚ έκρινε ως αντίθετες στα άρθρα 18 και 12 ΣυνθΕΚ εθνικές διατάξεις που αναγνωρίζουν δικαίωμα στις παροχές αυτές είτε μόνον στους ημεδαπούς είτε μόνον υπό τον όρο της συνήθους διαμονής στο κράτος υποδοχής, εισάγοντας κατά τον τρόπο αυτό είτε άμεση είτε έμμεση διάκριση εις βάρος των ευρωπαίων πολιτών που διαμένουν στο έδαφος του κράτους αυτού.

Τέτοιες όμως διακρίσεις, ιδίως δε η οφειλόμενη στην προϋπόθεση της συνήθους διαμονής, ενδέχεται να είναι δικαιολογημένες, υπό τον όρο ότι βασίζονται σε αντικειμενικά στοιχεία, ανεξάρτητα της ιθαγένειας των ενδιαφερομένων, και ανάλογα προς τον σκοπό που επιδιώκεται θεμιτώς από το εθνικό δίκαιο. Έτσι στην υπόθεση *Collins* κρίθηκε, ότι θεμιτά εξαρτάται η χορήγηση επιδόματος ευρέσεως εργασίας από τη συνήθη διαμονή του αιτούντος στο έδαφος του κράτους υποδοχής, εφόσον ο εθνικός νομοθέτης επιθυμεί να βεβαιωθεί ότι υπάρχει αληθινή σχέση μεταξύ του αιτούντος και της οικείας γεωγραφικής αφοράς εργασίας. Πλην όμως ακόμα και όταν η προϋπόθεση της συνήθους διαμονής δικαιολογείται θεμιτά, για την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας η προϋπόθεση αυτή δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του οικείου στόχου μέτρο.

Σε κάθε περίπτωση η νομολογία αυτή του ΔΕΚ εμφανίζει οπωσδήποτε μία πρόσθετη αξία, στο βαθμό που αναγνωρίζει δικαίωμα σε κοινωνικές και, συγκεκριμένα, προνοιακές παροχές υπέρ των ευρωπαίων πολιτών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος του κράτους υποδοχής⁶⁶, δικαίωμα που έως πρόσφατα αναγνωριζόταν μόνον υπέρ των εργαζόμενων, δύναμις ιδίως του Καν(ΕΟΚ) 1612/68, αποδίδοντας κοινωνική διάσταση στην ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη και ενισχύοντας το περιεχόμενο του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια κατά το κοινοτικό δίκαιο.⁶⁷

III. ΕΙΔΙΚΑ: ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΕΝΣΩΜΑΤΩΜΕΝΟ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΧΑΡΤΗ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΕ

1. Τα δικαιώματα του άρθρου II-94 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος

Τέλος, η κοινωνική ασφάλεια κατοχυρώνεται και ως θεμελιώδες δικαίωμα στον ενσωματωμένο πλέον στη Συνταγματική Συνθήκη Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (εφεξής: Χάρτης) ως Μέρους II αυτής. Αν και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν έχει ακόμα κυρωθεί, μετά από την απόρριψή του στα δημοψηφίσματα που διεξήχθησαν στη Γαλλία

⁶⁶ Και το δικαίωμα αυτό εξαρτάται, συνεπώς, από τη διακίνηση του ευρωπαίου πολίτη. Η νομολογία του ΔΕΚ στην υπόθεση C-60/00 *Carpenter* (Απόφαση της 11.7.2002, Συλλ. 2002, I-6279), όπου κρίθηκε ότι η Φιλινέζα σύζυγος βρετανού, ο οποίος δεν διακινούνταν αλλά παρείχε υπηρεσίες εν μέρει και προς άλλα κράτη μέλη, είχε δικαίωμα παραμονής στη χώρα εγκατάστασης του συζύγου της, δηλαδή τη Βρετανία, στάθηκε αφορμή για τη διατύπωση εξαιρετικά ενδιαφερουσών απόψεων υπέρ της απαγόρευσης και των αντίστροφων διακρίσεων, εις βάρος των μη διακινούμενων ευρωπαίων, με βάση την ευρωπαϊκή τους ιθαγένεια από τον *Y. Carlier*, *Fundamental Rights – Perspectives*, σε: *Free Movement of Workers and Coordination of Social Security Systems*, Πρακτικά Συνεδρίου που διοργανώθηκε από τον Σύνηγορο του Πολίτη, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΙΚΑ, 2004, σελ. 154 επ. Σχετικά βλ. ακόμα *B. Χατζόπουλο*, Το αναδυόμενο κοινωνικό πρόσωπο της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ: εμπνευσμένη πολιτική επιλογή ή δικαϊκή νομοτέλεια; ΕΕΕυρΔ 2005, σελ. 544 επ.

⁶⁷ Για την έλλειψη σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενός γενικού υποκειμενικού δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια και στην πρόνοια ως στοιχείο του κοινωνικού ελλείμματος της ΕΕ βλ. *Γ. Κατρούγκαλο*, Φιλελευθερισμός και αρχή του κοινωνικού κράτους στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, ΕΕΕυρΔ 2005, 271 επ.

και την Ολλανδία, στόχος είναι οι διαδικασίες για την επικύρωσή του να συνεχισθούν μετά από την λήξη της περιόδου αναστοχασμού. Σε κάθε περίπτωση, ακόμα και υπό τη μορφή μη δεσμευτικού νομικά κειμένου η κατοχύρωση ενός δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια, όπως και όλων των κοινωνικών δικαιωμάτων που αναφέρονται υπό τον τίτλο IV «Αλληλεγγύη» αλλά και υπό τους τίτλους II «Ελευθερίες» και III «Ισότητα», έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς για πρώτη φορά το εν λόγω δικαίωμα προβλέπεται ρητώς και αυτοτελώς από κοινοτικές διατάξεις⁶⁸.

Αν και ο Χάρτης κατοχυρώνει μία σειρά δικαιωμάτων που εντάσσονται στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας (άρθρα II-84 έως II-86 που ανήκουν στο Τίτλο III με θέμα «Ισότητα» και άρθρα II-89 και II-93 που ανήκουν στον Τίτλο IV με θέμα «Αλληλεγγύη»), το δικαίωμα στην «κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή» προβλέπεται στο άρθρο II-94. Οι διατάξεις του άρθρου II-94 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος προβλέπουν ότι:

- (i) η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στις κοινωνικές υπηρεσίες που εξασφαλίζουν προστασία από τους παραδοσιακούς κινδύνους,
- (ii) κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως στο εσωτερικό της Ένωσης έχει δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στα κοινωνικά πλεονεκτήματα,
- (iii) η Ένωση, προκειμένου για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους. Όλα τα ως άνω δικαιώματα τελούν υπό την επιφύλαξη των κανόνων του δικαίου της Ένωσης, των εθνικών νομοθεσιών και των εθνικών πρακτικών.

2. Αποδέκτες και περιεχόμενο των δικαιωμάτων

Ιδιαίτερη σημασία για την αναζήτηση του κανονιστικού περιεχομένου του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια και την κοινωνική αρωγή έχουν οι διατάξεις του τελευταίου Τίτλου του Χάρτη και, συγκεκριμένα, οι γενικές διατάξεις που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του Χάρτη των άρθρων II-111 και II-112 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Από την παρ. 1 του άρθρου II-111 προκύπτει, ότι αποδέκτες των δεσμεύσεων που απορρέουν από τον Χάρτη είναι, αφενός, τα όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ και, αφετέρου, τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ. Κατά την ίδια διάταξη, τα όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη σέβονται τα δικαιώματα και προάγουν την εφαρμογή τους *«σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης»* όπως της απονέμονται από τα άλλα μέρη του Συντάγματος». Κατά την δεύτερη δε παράγραφο του ίδιου άρθρου, ο Χάρτης *«δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης»* και *«δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται στα άλλα μέρη του Συντάγματος»*.

Αυτές οι διατάξεις αποτελούν μία συμβιβαστική λύση που επιλέχθηκε από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση που εκπόνησε τον Χάρτη μεταξύ δύο αντίρροπων αναγκών. Η κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν ήγειρε μόνον το γνωστό ερώτημα περί της κανονιστικής πυκνότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Την Ευρωπαϊκή

⁶⁸ Για την ανάπτυξη μίας ιδιότυπης λειτουργίας του Χάρτη ακόμα και πριν από την ενσωμάτωσή του στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η κανονιστική λειτουργία του, ΕΕΕυρΔ 2001, σελ. 521 επ.

Συνέλευση απασχόλησε έντονα το ερώτημα, κατά πόσον είναι σκόπιμη η κατοχύρωσή κοινωνικών δικαιωμάτων σε πεδία όπου η ΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα, κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Και τούτο, διότι η ένταξη των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Χάρτη ενείχε τον κίνδυνο διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της ΕΕ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, ενδεχομένως και μέσω δικαστικών αποφάσεων που θα τον εφήρμοζαν. Από την άλλη πλευρά, η παράλειψη των κοινωνικών δικαιωμάτων από τον ενσωματωμένο στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα Χάρτη δεν συνιστούσε ανεκτή επιλογή, αφού θα ισοδυναμούσε με επικύρωση της έλλειψης κοινωνικής υπόστασης της ΕΕ.⁶⁹ Τελικώς επιτεύχθηκε η συμβιβαστική λύση της ενσωμάτωσης στον Χάρτη ενός καταλόγου κοινωνικών δικαιωμάτων και της ταυτόχρονης ρητής πρόβλεψης, ότι ο κατάλογος των δικαιωμάτων του Χάρτη δεν δημιουργεί νέες αρμοδιότητες ή καθήκοντα για την ΕΕ ούτε μεταβάλλει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών.

Εφόσον λοιπόν οι διατάξεις του Χάρτη για τα κοινωνικά δικαιώματα δεν συνεπάγονται αρμοδιότητα της ΕΕ να νομοθετεί για την υλοποίησή τους, ο Χάρτης δεν δημιουργεί «νέα» δικαιώματα που μπορούν να βρουν εφαρμογή πέραν από τις αναγνωρισμένες αρμοδιότητες της ΕΕ. Εφόσον επιπλέον τα κράτη μέλη διατηρούν τις αρμοδιότητές τους στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και δεν δεσμεύονται από τα κατοχυρωμένα από τον Χάρτη δικαιώματα, παρά μόνον εφόσον εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ, οι εθνικοί νομοθέτες δεν είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόσουν άμεσα τα κοινωνικά δικαιώματα αλλά υλοποιούν την εθνική κοινωνική πολιτική με βάση τις εθνικές προτεραιότητες και τους διαθέσιμους πόρους, τηρώντας βεβαίως τις σχετικές επιταγές του κοινοτικού δικαίου⁷⁰. Κατ' επέκταση, οι διατάξεις για τα κοινωνικά δικαιώματα δεν περιέχουν συνταγματική εντολή προς την ΕΕ⁷¹ ή προς τα κράτη μέλη να αναπτύξουν νομοθετική πρωτοβουλία για την άμεση υλοποίηση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια και την κοινωνική αρωγή ή πάντως δεν διευρύνουν ούτε μεταβάλλουν τις προβλεπόμενες από την Συνθήκη εξουσιοδοτήσεις προς την ΕΕ να νομοθετεί στα πεδία της κοινωνικής πολιτικής όπου διαθέτει τη σχετική αρμοδιότητα.

Περαιτέρω, το άρθρο II-112 παρ. 5 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος προβλέπει τα εξής: «Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη που περιέχουν αρχές μπορούν να εφαρμόζονται με νομοθετικές και εκτελεστικές πράξεις των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και με πράξεις των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους. Η επίκληση των διατάξεων αυτών ενώπιον δικαστηρίου είναι παραδεκτή μόνον για την ερμηνεία των εν λόγω πράξεων και τον έλεγχο της νομιμότητάς τους». Με την διάταξη αυτή οι διατάξεις του Χάρτη διαχωρίζονται σε δύο κατηγορίες: σε εκείνες που κατοχυρώνουν δικαιώματα και σε εκείνες που κατοχυρώνουν απλώς αρχές. Σε αντίθεση με τις διατάξεις του Χάρτη που κατοχυρώνουν δικαιώματα, εκείνες που κατοχυρώνουν αρχές δεν βρίσκουν άμεση εφαρμογή. Προκειμένου για την εφαρμογή τους είναι αναγκαία η προηγούμενη έκδοση σχετικής νομοθετικής ή εκτελεστικής πράξης των οργάνων της ΕΕ ή των κρατών μελών που εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ. Η δεύτερη διαφορά μεταξύ δικαιωμάτων και αρχών συνίσταται στην αδυναμία επίκλησης των τελευταίων ενώπιον δικαστηρίων για τη θεμελίωση αξιώσεων. Η επίκλησή τους επιτρέπεται μόνον για την ερμηνεία των ως άνω πράξεων των οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών και τον έλεγχο της νομιμότητάς τους. Και ο διαχωρισμός δικαιωμάτων

⁶⁹ Για τη σχετική αντιπαράθεση εντός της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης βλ. *Ξ. Κοντιάδη*, Κοινωνικά δικαιώματα και κοινωνική αλληλεγγύη στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ΕΔΚΑ 2003, σελ. 721 επ.

⁷⁰ Βλ. σχετικά *Ι. Ιγγλεζάκη*, Κοινωνικό κράτος δικαίου, 2005, σελ. 212.

⁷¹ Έτσι *Ξ. Κοντιάδης*, ό.π., σελ. 729.

και αρχών είχε ως στόχο την αποτροπή του κινδύνου διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της ΕΕ στο πεδία των κατοχυρωμένων από τον Χάρτη κοινωνικών δικαιωμάτων⁷².

Ο Χάρτης δεν διευκρινίζει, ποιες από τις διατάξεις του εμπεριέχουν «αρχές» και ποιες «δικαιώματα». Είναι συνεπώς αναγκαία η ερμηνεία κάθε ρύθμισης, η οποία θα λαμβάνει υπόψη το γράμμα της εξεταζόμενης διάταξης, την αντίστοιχη επεξήγηση του Προεδρείου της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για τον Χάρτη, καθώς και το εύρος των αρμοδιοτήτων της ΕΕ στο εκάστοτε πεδίο.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την κοινωνική ασφάλεια και την κοινωνική αρωγή, η σχετική επεξήγηση αναφέρει, ότι η πρώτη παράγραφος του άρθρου Π-94 για την πρόσβαση στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας προβλέπει «αρχή». Η άποψη ότι τα δικαιώματα του άρθρου Π-94 αποτελούν αρχές ενισχύεται από το γράμμα των διατάξεών του και, συγκεκριμένα, όχι μόνον από την πρόβλεψη της αναγνώρισης των δικαιωμάτων αυτών υπό την επιφύλαξη των κανόνων του δικαίου της ΕΕ, των εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών, αλλά ιδίως από την αναφορά ότι η ΕΕ «αναγνωρίζει και σέβεται» τα δικαιώματα των παραγράφων 1 και 3. Από τον τίτλο δε του άρθρου παραλείπεται η λέξη «δικαίωμα». Υπέρ της άποψης ότι δεν πρόκειται περί αγωγίμων δικαιωμάτων συνηγορεί και το γεγονός, ότι στο πεδίο της κοινωνικής αρωγής και της στεγαστικής βοήθειας και, ειδικά σε αναφορικά με τη χορήγηση υλικών παροχών, η ΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα.

Κατά την ίδια δε επεξήγηση, «η μνεία των κοινωνικών υπηρεσιών αφορά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες τέτοιες υπηρεσίες έχουν συσταθεί για να εξασφαλίζουν ορισμένες παροχές αλλά ουδόλως σημαίνει ότι πρέπει να δημιουργούνται τέτοιες υπηρεσίες όταν δεν υπάρχουν». Επιβεβαιώνεται, συνεπώς, ότι το άρθρο Π-94 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος δεν περιέχει συνταγματική εντολή ούτε προς την ΕΕ ούτε προς τα κράτη μέλη.

Αφού λοιπόν το άρθρο Π-94 δεν κατοχυρώνει αγωγή δικαιώματα ούτε μπορεί να λειτουργήσει ως συνταγματική εντολή προς την ΕΕ ή τα κράτη μέλη, το κανονιστικό του περιεχόμενο αποκτά το εξής, αντικειμενικώς προσδιοριζόμενο, περιεχόμενο⁷³: πέραν της λειτουργίας του ως εργαλείου ερμηνείας κατά την εφαρμογή του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου αλλά και του εθνικού δικαίου, οι διατάξεις του άρθρου αυτού μπορούν να λειτουργήσουν και ως περιορισμοί της δράσης της ΕΕ, δηλαδή ως φραγμός απέναντι σε ρυθμίσεις του παράγωγου ή του εθνικού δικαίου που εξειδικεύουν τα δικαιώματα που αυτό προβλέπει κατά τρόπο που προσβάλλει τον πυρήνα τους⁷⁴. Υπό την έννοια αυτή τα δικαιώματα στην κοινωνική ασφάλεια και την κοινωνική αρωγή μπορούν να αναπτύξουν μία λειτουργία παρόμοια με αυτήν του κοινωνικού κεκτημένου ή τη λειτουργία μίας «εγγύησης» που θα αποτρέπει τη μείωση της προστασίας στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλειας από τα κράτη μέλη⁷⁵. Αυτή η εγγυητική λειτουργία των διατάξεων του άρθρου Π-94 είναι κατά τη γνώμη μας πολύ σημαντική, διότι στους περιορισμούς των θεμελιωδών ελευθεριών εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, ήτοι στην δημόσια τάξη, ασφάλεια και δημόσια υγεία, αλλά και στους περιορισμούς εφαρμογής του δικαίου του

⁷² Ε. Κοντιάδης, ό.π., σελ. 725, όπου και αναλυτική θεωρητική προσέγγιση της διάκρισης μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών», *ibidem*, σελ. 728 επ.

⁷³ Βλ. σχετικά Ε. Κοντιάδη, ό.π., σελ. 730 επ. και *του ιδίου*, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, 2004, σελ. 263.

⁷⁴ Ι. Ιγγλεζάκης, ό.π., σελ. 211.

⁷⁵ Έτσι Α. Stergiou, Chapter V. The protection of fundamental rights within the European Union, σε: Connecting Welfare Diversity within the European Social Model, T. Sakellariopoulos/ J. Berghman (eds.), 2004, σελ. 213.

ανταγωνισμού του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, μπορεί πλέον να προστεθεί αυτοτελώς το κοινωνικό δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια.

Από την υποχρέωση της ΕΕ και των κρατών μελών να σέβονται το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια και την κοινωνική αρωγή κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που διαθέτουν, την οποία ρητώς αναφέρει η επεξήγηση στο άρθρο Π-94 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, προκύπτει ότι, αν και οι διατάξεις αυτές δεν διευρύνουν τις αρμοδιότητες της ΕΕ, λόγω της ανάγκης για σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, μπορούν ωστόσο να τις «εννοιοδοτούν» έτσι, ώστε το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια και την κοινωνική αρωγή να καθίσταται γνώμονας κατά τη θέσπιση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου.

Η ίδια δε ως άνω επεξήγηση στο άρθρο Π-94 αναφέρει ως πηγές έμπνευσης των δικαιωμάτων που προβλέπονται από το άρθρο αυτό, τις αντίστοιχες διατάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων. Ως πηγή έμπνευσης του δικαιώματος κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας της τρίτης παραγράφου του άρθρου αυτού αναφέρεται επιπλέον και η αντίστοιχη διάταξη του αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη. Η αναφορά της επεξήγησης στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων αποκτά ιδιαίτερη σημασία ενόψει του άρθρου Π-113 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος που προβλέπει, ότι οι διατάξεις του ενσωματωμένου Χάρτη δεν μπορούν να ερμηνευθούν κατά τρόπο περιοριστικό των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται σε διεθνή κείμενα⁷⁶.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ: Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΩΣ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Η αναγνώριση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια στην κοινοτική έννομη τάξη εμφανίζει μία αργή μεν, αλλά οπωσδήποτε σαφή εξέλιξη. Στο αρχικό στάδιο το δικαίωμα αυτό κατοχυρώθηκε ως δικαίωμα στο συντονισμό παροχών κοινωνικής ασφάλειας, χάριν της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, υπέρ των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων, εν συνεχεία όμως επεκτάθηκε σε περισσότερες κατηγορίες παροχών αλλά και σε περισσότερες κατηγορίες προσώπων, όπως στους υπαγόμενους στα ειδικά καθεστάτα ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων, στους μη ενεργούς οικονομικά πολίτες και στους υπηκόους τρίτων χωρών, και πάλι με στόχο τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας τους στο εσωτερικό της ΕΕ. Στην αρχική του κατοχύρωση από το κοινοτικό δίκαιο το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια εκδηλώνεται ακόμα ως δικαίωμα ίσης μεταχείρισης των φύλων αναφορικά με τα δημόσια και στα επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης.

Σε επόμενα στάδια εξέλιξης, η κοινωνική ασφάλεια – αν και όχι με τη μορφή εξ υποκειμένου δικαιώματος, αλλά ως κατεξοχήν πεδίο εμφάνισης της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης και επιδίωξης ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας – θέτει περιορισμούς στην εφαρμογή του κοινοτικού οικονομικού δικαίου στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Μετά από την κατοχύρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια περιλαμβάνει πλέον και την αξίωση κάθε ευρωπαίου

⁷⁶ Έτσι και *Ε. Κοντιάδης*, Κοινωνικά δικαιώματα και κοινωνική αλληλεγγύη στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ΕΔΚΑ 2003, σελ. 735.

πολίτη για ισότιμη πρόσβαση στις προνοιακές παροχές του κράτους υποδοχής, η αναγνώριση της οποίας μπορεί, κατά τη γνώμη μας, να θεωρηθεί ως η σημαντικότερη εξέλιξη στην προστασία του δικαιώματος, καθώς τούτο παύει να απευθύνεται αποκλειστικά στους οικονομικά ενεργούς ευρωπαίους.

Ο ενσωματωμένος στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ αναγνωρίζει το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια. Παρά το γεγονός, ότι κατοχυρώνεται ως αρχή και δεν δημιουργεί κανένα νέο καθήκον για την ΕΕ, λόγω της ανάγκης για διατήρηση της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, η αναγνώριση του δικαιώματος σε συνταγματικό επίπεδο θα συμβάλει στην περαιτέρω εξέλιξη του περιεχομένου του, ενισχύοντας την κοινωνική διάσταση της ΕΕ.