

29 Αυγούστου 2012  
Αριθμ. Πρωτ.: 151191/30134/2012  
Ειδ. Επιστήμονας : Π. Κοντογεωργοπούλου  
☎ 210.72.89.742

Κύριο Ροβέρτο Σπυρόπουλο  
Διοικητή ΙΚΑ  
Αγ. Κωνσταντίνου 8  
102 41 Αθήνα

Κύριο Παναγιώτη Πέτρουλα  
Διοικητή Ο.Γ.Α.  
Πατησίων 30  
101 70 Αθήνα

Κύριο Ηλία Κικίλια  
Διοικητή ΟΑΕΔ  
Εθνικής Αντιστάσεως 8  
174 56 Τράχωνες

**Θέμα: Αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών. Όρια συμψηφισμού απαιτήσεων με την καταβαλλόμενη σύνταξη ή άλλες κοινωνικές παροχές. Προστασία της σύνταξης και των επιδομάτων ανεργίας.**

Αξιότιμοι κύριοι Διοικητές,

Ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε και διερεύνησε αναφορές πολιτών, σχετικά με τον καταλογισμό ποσών ως αχρεωστήτως καταβληθέντων και τους όρους που εφαρμόζονται για τον συμψηφισμό των απαιτήσεων των φορέων σας με την καταβαλλόμενη στους ενδιαφερόμενους σύνταξη ή τις παροχές ανεργίας.

Στο πλαίσιο διερεύνησης των αναφορών αυτών, ετέθη αφενός το ζήτημα των προϋποθέσεων για τον καταλογισμό των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, αφετέρου, στις περιπτώσεις που από την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου προκύπτει το επιτρεπτό του καταλογισμού, το ζήτημα της έκτασης του συμψηφισμού μεταξύ οφειλής του συνταξιούχου ή εν γένει του δικαιούχου κοινωνικής παροχής από αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές και της καταβαλλόμενης από τον ασφαλιστικό φορέα σύνταξης ή άλλης παροχής.

Τα ζητήματα αυτά δεν ρυθμίζονται κατ' αρχήν με κοινές διατάξεις για όλους τους φορείς ασφάλισης, αλλά με διατάξεις της νομοθεσίας του κάθε φορέα χωριστά. Αποτελεί κοινή κατεύθυνση όλων των σχετικών ρυθμίσεων ο κανόνας του κατ' αρχήν ανεκχωρήτου και ακατασχέτου των παροχών, το επιτρεπτό του καταλογισμού αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών υπό διαφορετικές όμως προϋποθέσεις, το επιτρεπτό του συμψηφισμού με διαφορετικά όμως όρια.

Αντίθετα από τις διαφοροποιήσεις του νομικού καθεστώτος που διέπει τον συμψηφισμό συντάξεων και άλλων κοινωνικών παροχών με αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές, η κατάσχεση σύνταξης, μισθού και ασφαλιστικών παροχών εις χείρας του

ασφαλιστικού φορέα ως τρίτου από το Δημόσιο για χρέη του συνταξιούχου ή δικαιούχου κοινωνικών παροχών, ρυθμίζεται ενιαία με το άρθρο 31 του ΚΕΔΕ<sup>1</sup>. Με τη διάταξη αυτή, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 3522/2006 και στη συνέχεια με το άρθρο 4 του ν. 3714/2008, προστατεύεται η σύνταξη όχι μόνο στο ύψος των  $\frac{3}{4}$  αυτής, αλλά και έως του ονομαστικού ποσού των 1000 ευρώ μηνιαίως. Δικαιολογητική βάση της διάταξης αυτής αποτελεί ο βιοποριστικός χαρακτήρας του μισθού, της σύνταξης και των κοινωνικών παροχών, ο οποίος υπαγορεύει και την προστασία τους, την αποτροπή σοβαρού κλονισμού της οικονομικής ισορροπίας του δικαιούχου και την διακύβευση της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ίδιου και της οικογένειάς του.

Αντίστοιχης έκτασης προστασία δεν προβλέπεται από τις διατάξεις των ασφαλιστικών φορέων για τις χορηγούμενες από αυτούς παροχές, όταν πρόκειται να πραγματοποιηθεί συμψηφισμός απαιτήσεων τους από αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές, κατά των δικαιούχων παροχών. Η ευθεία εφαρμογή της διάταξης του ΚΕΔΕ και επί συμψηφισμού απαιτήσεων του ασφαλιστικού φορέα κατά του δικαιούχου κοινωνικών παροχών αμφισβητείται, επειδή η διάταξη αυτή αναφέρεται στην **κατάσχεση εις χείρας τρίτου** της παροχής και όχι στον **συμψηφισμό** που προϋποθέτει ταυτότητα οφειλέτη της μίας παροχής και δανειστή της άλλης. Ο ασφαλιστικός φορέας δεν είναι τρίτος κατά την έννοια της διάταξης του ΚΕΔΕ. Η διάταξη μπορεί βέβαια να εφαρμοσθεί εφόσον ο ίδιος ο νόμος παραπέμπει σε αυτήν και για τον συμψηφισμό, όπως κατά τη γνώμη μας ισχύει για το ΙΚΑ (βλ. αναλυτικά παρακάτω). Ωστόσο, **η ratio της προστασίας** της σύνταξης και των κοινωνικών παροχών από την κατάσχεση για χρέη προς το Δημόσιο ισχύει και έναντι του ίδιου του ασφαλιστικού οργανισμού όταν προβαίνει σε συμψηφισμό απαιτήσεων.

Η ανάγκη της προστασίας καθίσταται ακόμα πιο επιτακτική στην τρέχουσα οικονομική και κοινωνική συγκυρία, η οποία χαρακτηρίζεται όχι μόνο από την πίεση για την περιστολή των δαπανών και την αύξηση των εσόδων του Δημοσίου εν γένει, αλλά και από τις σοβαρές περικοπές που επιβλήθηκαν στις συντάξεις -ακόμα και στις χαμηλές-, στο επίδομα ανεργίας και σε άλλες κοινωνικές παροχές. Και μόνες οι περικοπές αυτές έχουν οδηγήσει σε ανατροπή της οικονομικής ισορροπίας πολλών δικαιούχων. Η προστασία της σύνταξης, του επιδόματος ανεργίας και των λοιπών παροχών όχι μόνο μέχρις ενός ποσοστού, αλλά και μέχρις ενός απόλυτου (ονομαστικού) ποσού όσον αφορά τον συμψηφισμό με αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές είναι αναγκαία για την αποτροπή της οικονομικής εξουθένωσης των δικαιούχων, κατάσταση μη ανεκτή σε ένα κοινωνικό κράτος δικαίου, ακόμα και σε περιόδους σφοδρής οικονομικής κρίσης.

Στο πλαίσιο διερεύνησης των προαναφερόμενων υποθέσεων και ενόψει των παραπάνω προβληματισμών, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε το ισχύον νομικό πλαίσιο και το πρόσφατο υπ' αρ. πρωτ. Σ81/23/20.6.2012 γενικό έγγραφο της Διεύθυνσης Παροχών της Διοίκησης του ΙΚΑ, με την οποία αναπροσαρμόζεται η στάση του Ιδρύματος και επανακαθορίζονται οι οδηγίες προς τις υπηρεσίες σχετικά με την αναζήτηση αχρεωστήτως

<sup>1</sup> Άρθρο 31, Ακατάσχετα εις χείρας τρίτων: «Εξαιρούνται της κατασχέσεως εις χείρας τρίτων : α) [...], β) [...], γ) [...], δ) αι απαιτήσεις διατροφής εκ του νόμου ή εκ διατάξεως τελευταίας βουλήσεως, ε) τα  $\frac{3}{4}$  των απαιτήσεων εκ μισθών, συντάξεων και πάσης φύσεως ασφαλιστικών βοηθημάτων καταβαλλομένων περιοδικώς, επιτρεπομένης της κατασχέσεως επί  $\frac{1}{4}$  αυτών διά τα προς το Δημόσιον χρέη των δικαιούχων των απαιτήσεων τούτων, στ) τα  $\frac{4}{5}$  των ημερομισθίων, επιτρεπομένης της κατασχέσεως επί του  $\frac{1}{5}$  αυτών διά τα προς το Δημόσιον χρέη των δικαιούχων τούτων και ζ) το  $\frac{1}{2}$  των εφ' άπαξ καταβαλλομένων, υπό οιοδήποτε ασφαλιστικού φορέως, βοηθημάτων επί τη εξόδω εκ της Υπηρεσίας ή του επαγγέλματος, επιτρεπομένης της κατασχέσεως επί του  $\frac{1}{2}$  αυτών διά τα προς το Δημόσιον χρέη των δικαιούχων τούτων.

Δεν επιτρέπεται η κατάσχεση μισθών, συντάξεων και ασφαλιστικών βοηθημάτων που καταβάλλονται περιοδικά, εφόσον το ποσό αυτών μηνιαίως είναι μικρότερο των χιλίων (1.000) ευρώ, στις περιπτώσεις δε που υπερβαίνει το ποσό αυτό επιτρέπεται η κατάσχεση επί του ενός τετάρτου ( $\frac{1}{4}$ ) αυτών, το εναπομένον όμως ποσό δεν μπορεί να είναι κατώτερο των χιλίων (1.000) ευρώ»

καταβληθεισών παροχών και θα ήθελε να προβεί στις κατωτέρω επισημάνσεις και προτάσεις αναμένοντας με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις απόψεις σας επ' αυτών.

## I. Νομικό πλαίσιο και επισημάνσεις

### A. Καταλογισμός αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών

Το ζήτημα της αναζήτησης αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών ανακύπτει όταν, μετά την έκδοση απόφασης με την οποία χορηγούνται οι παροχές, διαπιστώνεται από τον ασφαλιστικό φορέα ότι δεν συνέτρεχαν ή ότι έπαυσαν να συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη χορήγησή τους. Η απουσία των νόμιμων προϋποθέσεων κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης ή η επιγενόμενη έκλειψή τους, μπορεί να οφείλονται είτε σε πλάνη περί τα πράγματα είτε σε πλάνη περί την ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων εκ μέρους των οργάνων του ασφαλιστικού φορέα που εξέδωσαν την πράξη. Η αντιμετώπιση της υπόθεσης διαφοροποιείται στις περιπτώσεις που ο δικαιούχος, είτε με θετικές ενέργειες είτε με σκόπιμη αποσιώπηση ουσιωδών στοιχείων, έχει προκαλέσει την πεπλανημένη απόφαση.

Όταν λοιπόν διαπιστωθεί ότι δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών ή ότι αυτές εξέλιπαν αλλά οι παροχές συνέχισαν να καταβάλλονται, συντρέχει λόγος **ανάκλησης** της σχετικής απόφασης. Κατ' αρχήν, η παράνομη συνταξιοδοτική απόφαση ανακαλείται για τον εφεξής χρόνο, ενεργεί δηλαδή *ex nunc*<sup>2</sup>. Κατ' εφαρμογήν των κανόνων που διέπουν την ανάκληση των παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων, όπως αυτοί έχουν διαπασθεί από τη νομολογία, η ανάκληση δεν επιτρέπεται εάν έχει παρέλθει μακρός χρόνος από την έκδοση της πράξης, εκτός εάν συντρέχει δόλος του ενδιαφερομένου. Στην περίπτωση αυτή δεν υφίσταται δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ενδιαφερομένου στην διατήρηση της διοικητικής πράξης<sup>3</sup>.

Η εφαρμογή των κανόνων αυτών στις διοικητικές πράξεις με τις οποίες απονέμονται **περιοδικές κοινωνικές παροχές**, οδήγησαν στη διαμόρφωση της **νομολογίας** σχετικά με τον καταλογισμό των ήδη αχρεωστήτως καταβληθέντων. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία «*αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοικήσεως – γενική αρχή που ισχύει στο δίκαιο της κοινωνικής ασφαλίσεως η αναζήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό περιοδικών ασφαλιστικών παροχών μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την είσπραξη τους, αν οι παροχές αυτές έχουν μεν καταβληθεί αχρεωστήτως από τον ασφαλιστικό οργανισμό, ο ασφαλισμένος όμως τις έχει εισπράξει καλοπίστως. Η αναζήτηση των πιο πάνω επιτρέπεται μόνο εφόσον κριθεί ότι αυτός που έχει εισπράξει τα αναζητούμενα ποσά τελούσε κατά την είσπραξή τους σε δόλο έναντι του οργανισμού, η κρίση δε για τη συνδρομή του δόλου πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς*»<sup>4</sup>. Έτσι, ενόψει του περιοδικού χαρακτήρα των παροχών, και μεν γίνεται δεκτή η ανάκληση της πράξης *ex nunc*, όμως η **καλή πίστη** του συνταξιούχου και η παρέλευση ευλόγου χρόνου αποκλείουν την αναζήτηση των ήδη καταβληθέντων, δηλαδή την ανάκληση *ex tunc*. Τέλος, η νομολογία σχετικά με τον καταλογισμό των αχρεωστήτως καταβληθεισών περιοδικών παροχών, ερειδόμενη αυτή τη φορά στον βιοποριστικό χαρακτήρα των περιοδικών κοινωνικών παροχών, εισάγει ακόμα μία προϋπόθεση για τον καταλογισμό και αυτή αναφέρεται στις **απρόβλεπτες οικονομικές συνέπειες για τον δικαιούχο**, που θα μπορούσαν να έχουν άμεση επιρροή στα μέσα διαβίωσής του, θα του αποστερούσαν τα μέσα αντιμετώπισης των βιοτικών αναγκών του ίδιου και της οικογένειάς του, προπάντων όταν δεν έχει την δυνατότητα αναπροσαρμογής στις νέες συνθήκες<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, ΕφημΔΔ, 4-2011, σ. 513

<sup>3</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Δ' έκδοση, σσ. 324 επ.

<sup>4</sup> ΣΤΕ 237/2000, 1876/2002, 703/2004, 2010/2006, 819/2007, 154/2008, 166/2009, 2291/2009.

<sup>5</sup> Π. Δαγτόγλου, *όπ.π.* σ. 325.

Η **παρέλευση ευλόγου χρόνου** κρίνεται εξάλλου σε συνάρτηση με το τελευταίο στοιχείο της απρόοπτης ανατροπής της οικονομικής ισορροπίας του συνταξιούχου και τις ειδικές συνθήκες κάθε περίπτωσης: από το ύψος του αναζητούμενου ποσού σε συνάρτηση με τη διάρκεια της χρονικής περιόδου στην οποία αυτό αντιστοιχεί, από την οικονομική κατάσταση αυτού που υποχρεούται να το επιστρέψει<sup>6</sup>. Η νομολογία δέχεται ότι ακόμη και στην περίπτωση που το διάστημα ανάμεσα στην είσπραξη και την αναζήτηση είναι μικρό, ο καλοπίστως εισπράξας μπορεί να αποδείξει ότι η επιστροφή της παροχής στον ασφαλιστικό φορέα θα δημιουργήσει σε βάρος του απρόβλεπτες δυσμενείς οικονομικές συνέπειες για τη διαβίωσή του<sup>7</sup>, ώστε να μην υποχρεωθεί να επιστρέψει τις παροχές. Έχει βάσιμα υποστηριχθεί ότι, αν η σύνταξη είναι το μοναδικό εισόδημα του δικαιούχου η αναζήτηση δεν είναι δυνατή επειδή *«ακόμα κι η επιστροφή ενός μικρού ποσού για κάποιον που λαμβάνει μόνο τη σύνταξή του είναι ικανή να ανατρέψει και να θέσει σε κίνδυνο το επίπεδο της αξιοπρεπούς διαβίωσής του»*<sup>8</sup>. Ενόψει των παραπάνω, η επίκληση της γενικής ρύθμισης του α.ν. 261/68 που ορίζει ότι ο εύλογος χρόνος για την ανάκληση δεν μπορεί να είναι μικρότερος των πέντε ετών, αμφισβητείται<sup>9</sup>. Ο εύλογος χρόνος πρέπει να κρίνεται ειδικά, ενόψει των συγκεκριμένων συνθηκών κάθε περίπτωσης.

Τέλος, ειδικότερο ζήτημα τίθεται όταν η αναζήτηση των περιοδικών ασφαλιστικών παροχών έχει έρεισμα δικαστική απόφαση, με την οποία ανατρέπεται, ύστερα από άσκηση ένδικου μέσου, προηγούμενη δικαστική απόφαση, σε συμμόρφωση προς την οποία είχαν καταβληθεί οι παροχές. Μετά από εκτενή νομολογιακή συζήτηση, η οποία αποτυπώθηκε σε αντίθετες αποφάσεις του ΣτΕ<sup>10</sup>, η νομολογία κατέληξε ότι, στις περιπτώσεις αυτές, οι αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές αναζητώνται και τούτο επειδή *«αντίθετη ερμηνεία δεν θα ήταν σύμφωνη προς το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος [...] τούτο δε διότι, για να καθίσταται αποτελεσματική, και να μη μένει απλώς θεωρητική, η δικαστική προστασία, πρέπει ο διάδικος που ζήτησε την παροχή της προστασίας αυτής να έχει τη δυνατότητα να εκτελέσει τη δικαστική απόφαση που τον δικαίωσε»*<sup>11</sup>. Ωστόσο, ακόμα και στην περίπτωση της αναζήτησης προς εκτέλεση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>12</sup>, ακολουθώντας το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων<sup>13</sup>, δέχθηκε ότι δεν αναζητώνται αχρεωστήτως εισπραχθέντα ποσά *«στην όλως εξαιρετική περίπτωση που από την έκδοση πράξης για καταβολή των παροχών σε συμμόρφωση προς*

<sup>6</sup> Α. Στεργίου, όπ.π. σ. 516

<sup>7</sup> ΣτΕ 2911/2007, ΣτΕ 3459/06, *Διδικ*, 2008, σ. 973, ΣτΕ 387/93, *ΕΔΚΑ*, 1993, σ. 451, ΣτΕ 2488/93, *ΔΕΝ* 51/1995, σ. 743, ΣτΕ 1179/93, *ΕΔΚΑ*, 1994, σ. 89, ΔΕφαθ 2362/95, *ΕΔΚΑ*, 1995, σ. 39.

<sup>8</sup> Α. Στεργίου, όπ.π. σ.

<sup>9</sup> Όπως υποστηρίζει ο Α. Στεργίου, όπ.π., με παραπομπή σε Π. Λαζαράτο, Προβληματισμοί σχετικά με την ανάκληση παράνομων ευμενών πράξεων στο ευρωπαϊκό δίκαιο, στον *Τόμο επιστημονικών μελετών προς τιμήν του Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000, σ. 325 επ.

<sup>10</sup> Βλ και ΣτΕ 2729/2005, παραπομπή λόγω μείζονος σπουδαιότητας στην επταμελή σύνθεση του Α Τμήματος.

<sup>11</sup> ΣτΕ 1620/2006 7μ. με μειοψηφία ενός μέλους, 3312/2008, 167/2009, 6/2011

<sup>12</sup> ΣτΕ 6/2011, Δημ. «ΝΟΜΟΣ»: *«Μεταξύ των αποφάσεων του Διευθυντή του Υποκαταστήματος Ι.Κ.Α. Συντάξεων Αθηνών, με τις οποίες είχε χορηγηθεί σύνταξη αναπηρίας στον αναιρεσίβλητο, μέχρι την έκδοση των νεότερων αποφάσεων του ίδιου Διευθυντή, με τις οποίες αποφασίστηκε, μεταξύ άλλων, η έντοκη αναζήτηση των ποσών που είχαν καταβληθεί σε αυτόν, μεσολάβησε χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δεκαοκτώ ετών, κατά το οποίο εκδόθηκαν, για την ως άνω αιτία, τρεις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, μία απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών και τρεις αποφάσεις του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών. Το χρονικό αυτό διάστημα υπερβαίνει, εν όψει και της όλης διαδικαστικής πορείας της υπόθεσης, το εύλογο εξ άλλου, αιτιολογημένα δέχτηκε το εφετείο ότι το ποσό που θα έπρεπε να επιστρέψει στο Ι.Κ.Α. ο αναιρεσίβλητος θα είχε ως συνέπεια το σοβαρό κλονισμό της οικονομικής του κατάστασης. Κατόπιν των ανωτέρω, νομίμως το εφετείο έκρινε, αν και με διαφορετικές αιτιολογίες, ότι ο αναιρεσίβλητος δεν είχε την υποχρέωση να επιστρέψει στο Ι.Κ.Α. τα ποσά που του είχαν καταβληθεί»*.

<sup>13</sup> Ε.Δ.Δ.Α., Υπόθεση Ιχτιγιάρου κατά Ελλάδος, απόφαση της 19ης.6.2008, ιδίως σκ. 52, 54, 57.

δικαστική απόφαση, μέχρι την έκδοση νεότερης πράξης για αναζήτηση αυτών ύστερα από έκδοση δικαστικής απόφασης, με την οποία ανατρέπεται αμετακλήτως η υποχρέωση του ασφαλιστικού οργανισμού να καταβάλει τις παροχές αυτές, έχει παρέλθει πολύ μακρός χρόνος που υπερβαίνει, εν όψει και των συγκεκριμένων συνθηκών κάθε υπόθεσης, τον εύλογο, εφόσον επί πλέον η υποχρέωση του ασφαλισμένου να επιστρέψει, και μάλιστα εντόκως, τις παροχές αυτές, θα κλόνιζε σοβαρά την οικονομική του κατάσταση».

Οι παραπάνω κατευθύνσεις διαγράφουν το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου κινείται τόσο η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, όσο και η θεωρία, σχετικά με το ζήτημα του καταλογισμού των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, διαμορφώνοντας μία γενική «*αρχή μη αναζήτησης αχρεωστήτως καταβληθεισών και καλοπίστως εισπραχθεισών ασφαλιστικών παροχών*»<sup>14</sup>, η οποία εφαρμόζεται σε όλους τους ασφαλιστικούς φορείς. Πρόκειται για μία εξειδίκευση του συνδυασμού των γενικών αρχών της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στα ειδικότερα δεδομένα του δικαίου κοινωνικών ασφαλίσεων, υπό το φώς της οποίας πρέπει να εφαρμόζονται οι ειδικές διατάξεις του κάθε φορέα. Συγκεκριμένα:

### 1. ΙΚΑ

Ειδικότερα όσον αφορά το ΙΚΑ, η δυνατότητα αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, προβλέπεται ρητά με τη διάταξη του άρθρου 40 παρ. 4 του ν. 1846/1951, σύμφωνα με την οποία «*Πάσα παροχή εις χρήμα αχρεωστήτως καταβληθείσα υπό του ΙΚΑ, ως και η αξία των εις είδος τοιούτων, τα της αποτιμήσεως των οποίων θέλει προσδιορίσει Κανονισμός, επιστρέφονται εντόκως προς 5% [...]*». Παγίως τα δικαστήρια κρίνουν ότι η διάταξη αυτή **συμπορεύεται** με την αρχή της χρηστής διοίκησης η οποία υπαγορεύει την μη αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου από την είσπραξή τους, αν ο ασφαλισμένος τις έχει εισπράξει καλοπίστως<sup>15</sup>. Ερμηνεύοντας την προαναφερόμενη διάταξη **υπό το πρίσμα** της αρχής της χρηστής διοίκησης, η νομολογία έθεσε προϋποθέσεις, υπαγορευόμενες από την αρχή αυτή, για την αναζήτηση, πολλώ μάλλον την έντοκη αναζήτηση. Η αρχή της χρηστής διοίκησης προστατεύει κατ' αρχήν από την αναζήτηση τον καλόπιστο συνταξιούχο. Περαιτέρω, η αρχή της χρηστής διοίκησης, λαμβανομένου υπ' όψιν και του βιοποριστικού χαρακτήρα των παροχών (ιδιαίτερα έντονου όταν η σύνταξη είναι το μόνο εισόδημα του ενδιαφερομένου) επιβάλλει να μην διακυβεύεται η αντιμετώπιση των βιοποριστικών αναγκών του δικαιούχου και των μελών της οικογένειάς του.

Έτσι, ναι μεν «η διατύπωση του άρθρου 40 παρ. 4 δεν διακρίνει μεταξύ καλόπιστης ή μη είσπραξης, αλλά αρκείται μόνο στο γεγονός της αχρεώστητης καταβολής προκειμένου να επιβάλει έντοκη αναζήτηση», όπως αναφέρεται στο Σ81/23/20.6.2012 Γενικό Έγγραφο του ΙΚΑ, ωστόσο, η νομολογία, **ερμηνεύοντας την εν λόγω διάταξη υπό το φως της αρχής της χρηστής διοίκησης, ποιεί την διάκριση αυτή** και δεν έχει τροποποιηθεί μέχρι σήμερα, αντίθετα από ό,τι φαίνεται να υποστηρίζεται στο έγγραφο του ΙΚΑ. Συνεπώς:

Όσον αφορά αυτόν καθεαυτόν τον καταλογισμό των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών σε καλόπιστους συνταξιούχους, η νομολογία εξακολουθεί να δέχεται ότι δεν επιβάλλεται καταλογισμός εφόσον έχει παρέλθει εύλογος χρόνος από την καταβολή, ο δε εύλογος χρόνος δεν ταυτίζεται με την πενταετία του α.ν. 291/1968, αλλά κρίνεται κατά περίπτωση και μπορεί να είναι συντομότερος.

Όσον αφορά την οικονομική αδυναμία επιστροφής ποσών, με το πρόσφατο έγγραφο του ΙΚΑ δίδονται οδηγίες προς τα Υποκαταστήματα σε αντίθετη κατεύθυνση από ό,τι ίσχυε μέχρι πρόσφατα. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι τα αρμόδια για την έκδοση απόφασης

<sup>14</sup> Α. Στεργίου, όπ.π., σσ. 513 επ.

<sup>15</sup> Ενδεικτικά και πρόσφατα ΣτΕ 1618/2011.

καταλογισμού όργανα δεν μπορούν να εκτιμήσουν την ύπαρξη οικονομικής αδυναμίας του οφειλέτη και τα ζητήματα θα πρέπει να κρίνεται από την ΤΔΕ του Υποκαταστήματος, μετά από ένσταση του τελευταίου. Η θέση αυτή διογκώνει τις διαφορές ενώπιον των ΤΔΕ και επιβαρύνει διαδικαστικά τον συνταξιούχο. Εκτός όμως αυτού, από τις διατάξεις περί αρμοδιότητας των ασφαλιστικών οργάνων δεν προκύπτει νομική αδυναμία για την εκτίμηση της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης του εισπράξαντος<sup>16</sup>.

Περαιτέρω, οι οδηγίες που είχαν δοθεί με το Σ81/3/1.2.2005 Γενικό Έγγραφο Δ/νσης Παροχών σχετικά με την απόδειξη της οικονομικής αδυναμίας από τους οφειλέτες ήταν και απλές και ασφαλείς και δεν θα έπρεπε να εγκαταλειφθούν. Σύμφωνα με το τελευταίο αυτό Γ.Ε., *«θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, στις περιπτώσεις που οι οφειλέτες των παροχών συντάξεων επικαλούνται και μπορούν να αποδείξουν αυτήν την αδυναμία τους από επίσημα οικονομικά στοιχεία, δεν θα πρέπει να γίνεται καταλογισμός. Ως ασφαλές αποδεικτικό στοιχείο και κριτήριο εξαίρεσης από τον κανόνα αναζήτησης των κακοπίστως – πλην αχρεωστήτως - εισπραχθέντων ποσών θα αποτελεί το δικαίωμα του οφειλέτη προς είσπραξη του ΕΚΑΣ»*. Στην περίπτωση δε που ο Διευθυντής του Υποκαταστήματος εκτιμήσει ότι ο οφειλέτης αν και λαμβάνει ΕΚΑΣ, δεν έχει πραγματική αδυναμία να επιστρέψει το αχρεωστήτως καταβληθέν ποσό που εισέπραξε καλόπιστα, σύμφωνα με το Σ81/12/10.3.2006 Γ.Ε. της ίδιας Διεύθυνσης, *«θα εκδίδει πλήρως αιτιολογημένη απόφαση καταλογισμού του επιστρεπτέου ποσού, κατά της οποίας μπορεί ο συνταξιούχος να προσφύγει ενώπιον της ΤΔΕ του Υποκαταστήματος»*.

Από την εμπειρία της Αρχής προκύπτει ότι οι παραπάνω οδηγίες, σε πολλές περιπτώσεις αμφισβητήθηκαν στην πράξη από τα αρμόδια όργανα του Ιδρύματος, με αποτέλεσμα αφενός, να εκδίδονται πράξεις καταλογισμού επιδεκτικές αμφισβήτησης ή να διενεργείται καταλογισμός χωρίς σχετική πράξη, αφετέρου, να υφίσταται γενικότερη σύγχυση περί των ακολουθητέων οδηγιών. Για τον λόγο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη εμμένει στην πρόταση που έχει ήδη διατυπώσει για την συστηματοποίηση μέσω νεώτερης εγκυκλίου των σχετικών οδηγιών, στις οποίες σε κάθε περίπτωση θα πρέπει, οπωσδήποτε να λαμβάνεται υπ όψιν α) ο χρόνος καταβολής των παροχών, β) η ύπαρξη η μη δόλου, η οποία θα πρέπει να αποδεικνύεται από την Υπηρεσία και γ) η οικονομική κατάσταση του ασφαλισμένου, ***στην κατεύθυνση όσων αναλυτικά αναφέρονται παραπάνω και όχι κατά παράκαμψη της αρχής της χρηστής διοίκησης που επιβάλλει υπό τις προαναφερθείσες ειδικότερες προϋποθέσεις, την μη αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων και καλοπίστως εισπραχθέντων***, η οποία εξακολουθεί να ακολουθείται από τη νομολογία.

Τέλος, όσον αφορά την αναζήτηση μετά από την έκδοση δικαστικής απόφασης που ανατρέπει προηγούμενη δικαστική κρίση βάσει της οποίας καταβλήθηκαν οι παροχές (σχετ. το σημείο ΣΤ του Σ81/23/20.6.2012 Γ.Ε.), αν και το τελευταίο έγγραφο ακολουθεί τη νομολογία του ΣΤΕ επί του θέματος, δεν αφήνει όμως κανένα περιθώριο για την εκτίμηση των δεδομένων σε εξαιρετικές περιπτώσεις πολύ μεγάλης χρονικής απόκλισης μεταξύ καταβολής των παροχών και έκδοσης της δικαστικής απόφασης, εις εκτέλεση της οποίας πραγματοποιείται και η αναζήτηση. Αυτό μπορεί να συμβαίνει είτε επειδή υφίστατο σοβαρή νομική αμφισβήτηση σχετικά με τα υποκείμενα δικαιώματα είτε επειδή η διαδικασία έκδοσης οριστικής δικαστικής διάγνωσης της έννομης σχέσης ήταν ιδιαίτερος μακρά κατά παράβαση της αρχής της δίκαιης δίκης (άρθρο 6 της ΕΣΔΑ). Στις περιπτώσεις αυτές, η αγνόηση του παράγοντα αυτού αφενός, επιβαρύνει ακόμη περισσότερο την ταλαιπωρία του εισπράξαντος, αναγκάζοντάς τον ενδεχομένως να εμπλακεί και σε νέα δικαστική διαμάχη, αφετέρου, εκθέτει

<sup>16</sup> Αντιθέτως, η διατύπωση του άρθρου 2 παρ. 7 του Κανονισμού Ασφαλιστικής Αρμοδιότητας του ΙΚΑ, με το οποίο ορίζονται οι αρμοδιότητες του Διευθυντή Τ.Υ. ΙΚΑ, είναι ευρεία: μεταξύ άλλων ο Διευθυντής είναι αρμόδιος να αποφασίζει σχετικά με *«τον καταλογισμό των αχρεωστήτως καταβληθείσων συντάξεων και τον συμψηφισμό προς παροχάς ασθενείας εις χρήμα η συντάξεως δια την απόσβεσιν οιασδήποτε οφειλής του δικαιούχου προς το Ίδρυμα»*

τη χώρα σε καταδίκη από το ΕΔΔΑ για παράβαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 1 του 1<sup>ου</sup> Πρόσθετου Πρωτοκόλλου για την προστασία της ιδιοκτησίας<sup>17</sup>.

## 2. ΟΓΑ

Ο καταλογισμός των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών σε συνταξιούχους και άλλους δικαιούχους παροχών του ΟΓΑ, ρυθμίζεται ειδικά από τα άρθρα 50 και 56 του Καταστατικού Ασφάλισης και Συνταξιοδότησης Αγροτών (π.δ. 78/98). Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, καταλογισμός γίνεται **μόνον κατά των κακόπιστων συνταξιούχων**. Ειδικότερα:

Σύμφωνα με το άρθρο 56 παρ. 1 περ. β' του (Καταστατικό Ασφάλισης και Συνταξιοδότησης Αγροτών), «Οι πάσης φύσεως και κατηγορίας παροχές συντάξεων διακόπτονται: [...] β) με την έκδοση απόφασης του αρμοδίου για τη χορήγηση συντάξεων Οργάνου με την οποία διαπιστώνεται, ότι δεν υπήρχαν οι ασφαλιστικές προϋποθέσεις για να λάβει ο ενδιαφερόμενος σύνταξη. **Αν όμως προκύπτει ότι ο ενδιαφερόμενος ενήργησε δολίως, για να λάβει τη σύνταξη, τότε η διακοπή της συνταξιοδότησης γίνεται από τη χρονολογία της έναρξης καταβολής της σύνταξης.** Στην τελευταία αυτή περίπτωση **εφαρμόζονται αναλόγως** οι διατάξεις του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης με στοιχείο δ' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του Ν. 4169/1961, όπως τελικά αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 1140/1981».

Οι τελευταίες αυτές διατάξεις, του 4 παρ. 1 στοιχείο δ' του Ν. 4169/1961 όπως αντικαταστάθηκαν τελικώς με αυτές του άρθρου 8 του Ν. 1140/81, ορίζουν ότι «*Τίνα ο ησφαλισμένος τύχη συντάξεως λόγω γήρατος δέον να πληροί τας ακόλουθους προϋποθέσεις: [...] δ) Να μη λαμβάνη σύνταξιν εξ οιασδήποτε αιτίας εκ του Ελληνικού ή αλλοδαπού Δημοσίου Ταμείου ή ημεδαπού ή αλλοδαπού φορέως κοινωνικής ασφαλίσεως, ως συντάξεως νοουμένης και πάσης περιοδικής χρηματικής παροχής, καταβαλλομένης εις τακτά χρονικά διαστήματα υπό φορέων επικουρικής ασφαλίσεως, Ταμείων Αρωγής ή Μετοχικών ή Αλληλοβοηθείας. Ο λαμβάνων εξ ετέρας πηγής σύνταξιν μικροτέραν της υπό του ΟΓΑ χορηγουμένης δικαιούται της μίας συντάξεως, δι' επιλογής ασκουμένης εφ' άπαξ. [...] Εάν κατά παράβασιν των ανωτέρω διατάξεων **συνεπεία δόλου** του συνταξιούχου κατεβλήθη υπό του ΟΓΑ σύνταξις δια χρονικόν διάστημα καθ' ο ο συνταξιούχος ελάμβανε τοιαύτην και εξ ετέρας πηγής, έστω και αναδρομικώς απονεμηθείσαν, επιστρέφεται απόκως εις τον ΟΓΑ η καταβληθείσα υπ' αυτού σύνταξις εις πάσαν περίπτωσιν. Το Ελληνικόν Δημόσιον ή ο ημεδαπός έτερος φορέυς κοινωνικής ασφαλίσεως υποχρεούται, όπως, αιτήσει του ΟΓΑ, **παρακρατή και αποδίδη εις τον ΟΓΑ το 1/5 της καταβαλλομένης υπ' αυτού μηνιαίας συντάξεως προς εξόφλησιν της εκ της ανωτέρω αιτίας οφειλής του συνταξιούχου, ως αύτη καθορίζεται δια της αποφάσεως του αρμοδίου οργάνου του ΟΓΑ**».*

Οι παραπάνω διατάξεις αποτελούν ρητή υιοθέτηση της αρχής της μη αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθεισών αλλά καλοπίστως εισπραχθεισών παροχών και της ανάκλησης της διοικητικής πράξης απονομής τους με ενέργεια μόνο για το μέλλον, εφόσον ο εισπράξας ήταν καλόπιστος. Τα διοικητικά δικαστήρια, ερμηνεύοντας τις παραπάνω διατάξεις λαμβάνοντας υπ' όψιν και τα ειδικότερα κοινωνικά χαρακτηριστικά των δικαιούχων παροχών του ΟΓΑ δέχθηκαν ότι «*απαραίτητη, προϋπόθεση για την επιστροφή στον Ο.Γ.Α. συντάξεως που καταβλήθηκε απ' αυτόν παρά την καταβολή άλλης συντάξεως από άλλη πηγή, είναι ο αποδεδειγμένος δόλος του εισπράξαντος αυτήν συνταξιούχου, άλλως ισχύει η αρχή της μη αναζητήσεως των καλοπίστως ληφθεισών περιοδικών παροχών. Η ως άνω αρχή της μη*

<sup>17</sup> βλ. υπόθεση Ιχτιγιάρουλου κατά Ελλάδος, όπ.π., καταδίκη της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ και για τις δύο παραβάσεις.

αναζητήσεως των καλοπίστως ληφθεισών συντάξεων κ.λπ. αποβλέπει και στην αποτροπή απρόβλεπτης οικονομικής επιβαρύνσεως των κατά τεκμήριον ασθενών συνταξιούχων και ως εκ τούτου η ύπαρξη δόλου ή καλής πίστωσης πρέπει να ερευνάται σε συνάρτηση και με τις οικονομικές συνθήκες διαβιώσεως και άλλα συντρέχοντα πραγματικά δεδομένα, καθώς και την εν γένει υποκειμενική κατάσταση του συνταξιούχου, ενώ δεν αρκεί για την θεμελίωση του κατ' εξοχήν υποκειμενικού στοιχείου του δόλου, μόνη η αντικειμενική διαπίστωση μιας εξωτερικής πράξεως, όπως η ανακριβής δήλωση ή ελλιπής πληροφόρηση προς τον Ο.Γ.Α. (πρβλ. Σ.τ.Ε. 4150/1984 μειοψηφία). Τέλος το ως άνω στοιχείο του δόλου πρέπει να ανιχνεύεται μετά βεβαιότητας στις σχετικές ενέργειες του συνταξιούχου, οι οποίες επομένως πρέπει να χαρακτηρίζονται από την πρόθεση και την προοπτική να προσπορίσουν στον συνταξιούχον αξιολογικά χρηματικά ποσά και προσαυξάνοντας αισθητά άλλα άξια λόγου εκ συντάξεως ή εξ άλλων πηγών εισοδημάτων του, να καταστήσουν αυτόν προφανώς πλουσιώτερο σε βάρος του Ο.Γ.Α. εν αμφιβολία δε περί τον δόλο ο συνταξιούχος λογίζεται ως καλής πίστωσης»<sup>18</sup>.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ. 1 και 2 του Καταστατικού ΟΓΑ, «1. Αν από τη διακοπή καταβολής της σύνταξης, τη μείωση του ποσού αυτής, την ανάκληση της συνταξιοδοτικής απόφασης ή από άλλη αιτία δημιουργείται απαίτηση του ΟΓΑ από αχρεωστήτως καταβληθείσες συντάξεις, εκδίδεται απόφαση καταλογισμού ποσού συντάξεων. 2. Η απόφαση εκδίδεται από τον Προϊστάμενο της αρμόδιας Υπηρεσίας του ΟΓΑ, πρέπει δε να αναφέρονται σ' αυτή τα στοιχεία ταυτότητας του οφειλέτη η ακριβής χρονολογία και ο τόπος έκδοσης της απόφασης, ο αύξων αριθμός αυτής, τα έγγραφα στοιχεία τα οποία λήφθηκαν υπόψη, η αιτιολογία έκδοσης καθώς επίσης το οφειλόμενο ποσό και η χρονική περίοδος μέσα στην οποία εισπράχθηκε αχρεωστήτως το ανωτέρω ποσό συντάξεων».

Από το συνδυασμό των προαναφερόμενων διατάξεων του άρθρου 50 και του άρθρου 56 του Καταστατικού του ΟΓΑ, προκύπτει ότι σε περίπτωση κατά την οποία ο ΟΓΑ κατέβαλε ορισμένη παροχή σύνταξης χωρίς να συντρέχουν οι προς τούτο αναγκαίες προϋποθέσεις τότε **τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά δεν αναζητούνται, δηλαδή δεν απαιτείται η επιστροφή των ποσών αυτών από την έναρξη καταβολής τους, παρά μόνον διακόπτεται η καταβολή τους αμέσως μόλις εκδοθεί η απόφαση του Οργανισμού με τη οποία διαπιστώνεται η έλλειψη των νομίμων προϋποθέσεων για την καταβολή της παροχής. Η αναζήτηση των ποσών, ατόκως, επιτρέπεται,** σύμφωνα με το άρθρο 56 του Καταστατικού ΟΓΑ, **μόνον εφόσον συνέτρεξε δόλος του ασφαλισμένου.**

Δεδομένου δε ότι το στοιχείο του δόλου του εισπράξαντος αποτελεί στοιχείο της νόμιμης βάσης της αναζητήσεως, η σχετική απόφαση θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικά, το δε βάρος απόδειξης το φέρει ο Οργανισμός και όχι ο συνταξιούχος. Η επίταση της αιτιολογίας που προκύπτει από τα παραπάνω αφορά ειδικότερα, τα έγγραφα στοιχεία από τα οποία προκύπτει η οφειλή και τα οποία αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 50, τα οποία θα πρέπει να κείνται πέραν πάσης αμφισβητήσεως.

Ενόψει της πλήρους συμφωνίας των διατάξεων αυτών με τα γενικώς παραδεκτά σχετικά με τον καταλογισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, τα κρίσιμα ζητήματα τα οποία διαπιστώθηκαν και κατά την εξέταση των σχετικών αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη, αναφέρονται στην εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων στην πράξη από τα αρμόδια όργανα του ΟΓΑ και ιδίως **στην ειδική και πλήρη αιτιολογία των σχετικών διοικητικών**

<sup>18</sup> ΔΠρΑθηνών 5503/1990, ΔΔικη, 1991, σ. 122, ΕΔΚΑ, 1991, σ. 453. Βλ και ΣτΕ, 3926/2001, ΔΔικη, 2003, σ. 1534, ΣτΕ, 1450/1999, ΕΔΚΑ, 1999, σ. 610: Αχρεώστητη καταβολή σύνταξης. Δεν είναι επιτρεπτή η αναζήτηση των σχετικών ποσών, εκτός αν συντρέχει δόλος του συνταξιούχου, που πρέπει να αιτιολογείται ειδικά στην οικεία καταλογιστική πράξη. Συντρέχει περίπτωση έλλειψης δόλου, αφού ο συνταξιούχος ήταν τελείως τυφλός και δεν μπορούσε να διαβάσει την υπεύθυνη δήλωση που ήταν ενσωματωμένη στην επιταγή πληρωμής της σύνταξης για μη λήψη δευτέρας σύνταξης.



**πράξεων καταλογισμού ως προς τη συνδρομή του δόλου** του εισπράξαντος που αποτελεί μέρος της νόμιμης βάσης της αναζήτησης. Αφενός, ο ΟΓΑ, και όχι ο εισπράξας, φέρει το βάρος απόδειξης του δόλου. Αφετέρου, ο δόλος πρέπει να προκύπτει με βεβαιότητα από τις ενέργειες του ασφαλισμένου και συνίσταται στην εκ προθέσεως παραποίηση των πραγματικών δεδομένων. Εκδηλώνεται δε είτε ως εκ προθέσεως δήλωση ψευδών γεγονότων ως αληθών είτε ως εκ προθέσεως απόκρυψη γεγονότων για τα οποία ερωτάται συγκεκριμένως από τα αρμόδια όργανα του ΟΓΑ.

### 3. ΟΑΕΔ

Ειδικές διατάξεις σχετικά με την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων επιδομάτων περιλαμβάνει και η νομοθεσία του ΟΑΕΔ. Το ζήτημα ρυθμίζεται από το άρθρο 23 παρ. 3 & 4 του ν.δ. 2961/1954. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές *«3. Εάν η αναγνώρισις της προς επιδότησιν αξιώσεως ή ο υπολογισμός του επιδόματος αποδεικνύεται ως νόμω αβάσιμος, ανακαλείται η αναγνώρισις ή ο υπολογισμός και δη αναδρομικώς. 4. Επί διακοπής, μειώσεως, ανακλήσεως ή διορθώσεως της παροχής ανεργίας ο επιδοτηθείς άνεργος υποχρεούται να επιστρέψη τα ληφθέντα, εάν επέτυχε την έγκρισιν της παροχής δι αναληθών δηλώσεων ή δι' αποσιωπήσεως ουσιωδών περιστατικών»*. Η ρύθμιση της παραγράφου 4 επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 9 παρ. 2 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, σύμφωνα με το οποίο *«Εν περιπτώσει ανακλήσεως της επιδοτήσεως κατά τα εν άρθρ.23 παρ 3 και 4 ν.δ. 2961/1954 οριζόμενα, ο ησφαλισμένος υποχρεούται επιστροφήν των καταβληθέντων αυτώ επιδομάτων, μόνον εάν επέτυχε την καταβολήν τούτων, δια αναληθών δηλώσεων ή δι' αποσιωπήσεως ουσιωδών περιστατικών»*.

Όπως και στη νομοθεσία του ΟΓΑ, οι ρητές αυτές διατάξεις υποχρεώνουν τον ασφαλισμένο σε επιστροφή των παροχών μόνο εάν αυτός προκάλεσε δολίως την έκδοση της θετικής για αυτόν απόφασης επιδότησης. Ομοίως, βρίσκονται σε αρμονία ή και υπερακοντίζουν υπέρ του ασφαλισμένου τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων σχετικά με την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών. Οι διατάξεις που αφορούν την επιστροφή επιδομάτων ανεργίας είναι ευνοϊκότερες από τη νομολογία ως προς το ότι δεν εξαρτούν την μη επιστροφή από την απόδειξη σοβαρής ανατροπής της οικονομικής ισορροπίας του ενδιαφερομένου, ούτε απαιτούν την πάροδο ικανού χρόνου καταβολής για να αποκλεισθεί η αναζήτηση. Οι εν λόγω διατάξεις επιτρέπουν την αναζήτηση μόνο στην περίπτωση που ο ασφαλισμένος είναι κακόπιστος και παραπλάνησε τη διοίκηση με αναληθείς δηλώσεις ή απόκρυψη κρίσιμων περιστατικών.

Ωστόσο, οι αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές μόνο μετά από ένσταση του ασφαλισμένου, ενώ ζήτημα έχει τεθεί και σχετικά με την εφαρμογή της διάταξης στις περιπτώσεις που η αχρεωστήτως καταβληθείσα παροχή δεν είναι η τακτική επιδότηση ανεργίας, αλλά άλλη παροχή ανεργίας. Η διοικητική αυτή πρακτική δεν είναι σύννομη. Στην αρμοδιότητα του Διευθυντή Τ.Υ. ή ΚΠΑ2 του ΟΑΕΔ<sup>19</sup> ανήκει η εφαρμογή όλων των κανόνων δικαίου που διέπουν την αναγνώριση δικαιώματος στις παροχές ανεργίας, τη στέρηση του επιδόματος ανεργίας, την ανάκληση, διακοπή αναστολή, συνέχιση ή μεταφορά της επιδότησης. Μεταξύ των κανόνων αυτών περιλαμβάνονται και οι προαναφερόμενες διατάξεις του ν.δ. 2961/1954 και του Κανονισμού Παροχών ανεργίας και στρατεύσεως, αλλά και οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης. Ο μη καταλογισμός όλων των αχρεωστήτως καταβληθεισών αλλά καλοπίστως εισπραχθεισών παροχών προκύπτει από την εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων, οι οποίες υιοθετήθηκαν σε χρόνο κατά τον οποίο δεν προβλέπονταν άλλες παροχές ανεργίας πλην της τακτικής επιδότησης, και σε παροχές ανεργίας που προβλέφθηκαν με μεταγενέστερα νομοθετήματα, καθώς και των γενικών αρχών του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης. Κοινή δικαιολογητική βάση

<sup>19</sup> άρθρο 3 παρ. 1 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας & Στρατεύσεως.

όλων των παραπάνω κανόνων δεν είναι άλλη από την προστασία των κοινωνικών παροχών καθώς και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των καλόπιστων ανέργων.

### ***B. Συμψηφισμός καταλογισθέντων ποσών και χορηγούμενων παροχών***

Εφόσον διαπιστωθεί ότι συντρέχουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις για τον καταλογισμό των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, τίθεται το ζήτημα των μέτρων που μπορούν να επιβληθούν από τον ασφαλιστικό οργανισμό για την είσπραξή τους. Όπως προκύπτει από τα παραπάνω (I.A), οι διατάξεις του ΟΓΑ και του ΟΑΕΔ επιτρέπουν τον καταλογισμό μόνο κατά των κακόπιστων προσώπων. Αντιθέτως, ελλείπει ρητών διατάξεων στην κατεύθυνση αυτή, καταλογισμός αχρεωστήτως εισπραχθεισών παροχών μπορεί να επιβληθεί και σε καλόπιστους δικαιούχους της σύνταξης του ΙΚΑ, υπό τους ειδικότερους όρους που διαμόρφωσε η νομολογία.

Ο συμψηφισμός των καταλογισθέντων ποσών με τις χορηγούμενες παροχές αποτελεί μέτρο διασφάλισης της είσπραξης των απαιτήσεων του ασφαλιστικού οργανισμού και αποβλέπει στην διευκόλυνση της επιστροφής των οφειλόμενων ποσών. Γίνεται δεκτό ότι σκοπός των σχετικών διατάξεων είναι η εξασφάλιση της εύρυθμης δημοσιονομικής λειτουργίας του ασφαλιστικού φορέα και η προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, πρόταγμα το οποίο απορρέει και από τη θεσμική εγγύηση της κοινωνικής ασφάλισης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος<sup>20</sup>. Ωστόσο, η κοινωνική ασφάλιση δεν προστατεύεται συνταγματικά με το άρθρο 22 παρ. 5 μόνο ως θεσμός, αλλά και ως υποκειμενικό δικαίωμα και, στο πλαίσιο της προστασίας της κοινωνικής ασφάλισης ως υποκειμενικού δικαιώματος, προέχει η κάλυψη των ασφαλιστικών κινδύνων και η εγγύηση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των δικαιούχων<sup>21</sup>. Πέραν του ασφαλιστικού κεφαλαίου, που αποτελεί το μέσον για την επίτευξη του σκοπού της κοινωνικής ασφάλισης, κατ' εξοχήν άξιες συνταγματικής προστασίας (άρθρο 22 παρ. 1 και 5, 21 παρ. 3, 2 παρ. 1 και 25 Σ) είναι οι κοινωνικές παροχές, είτε πρόκειται για συνταξιοδοτικές παροχές είτε για προνοιακές είτε ακόμη για παροχές ανεργίας εν γένει. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις βρίσκονται στο θεμέλιο όλων των διατάξεων που περιορίζουν την κατάσχεση και τον συμψηφισμό που μπορεί να επιβληθεί στον μισθό ή τις κοινωνικές παροχές.

Έτσι, έχει κριθεί ότι η σύνταξη προστατεύεται ως βιοποριστική παροχή και μάλιστα ως η «σημαντικότερη παροχή που απορρέει από το ασφαλιστικό δίκαιο και αποτελεί το «επιστέγασμα» της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, για την οποία μεριμνά το Κράτος, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθρου 22 του Συντάγματος. Ειδικότερα δε, η σύνταξη λόγω γήρατος απονέμεται στους εργαζόμενους εκείνους, οι οποίοι, κατά τη μακρά σειρά των ετών της παραγωγικής τους ηλικίας, προσέφεραν την εργασία τους στο κοινωνικό σύνολο, καταβάλλοντας και τις νόμιμες εισφορές στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς και πρέπει να τους εξασφαλισθεί, μετά τη συμπλήρωση των σχετικών ορίων ηλικίας, η απαιτούμενη «ποιότητα ζωής», ενόψει μάλιστα και των, κάθε είδους, αυξημένων βιοτικών και λοιπών αναγκών της «τρίτης» ηλικίας»<sup>22</sup>. Στην ίδια κατεύθυνση, κρίθηκε ότι η γενική αρχή περί μη αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθεισών αλλά καλοπίστως εισπραχθεισών συντάξεων θεμελιώνεται και «στα άρθρα 2 παρ. 1 και 21 παρ.3 του Συντάγματος, που αναγορεύουν σε πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου και επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, την προστασία του γήρατος και της αναπηρίας. Τούτο, διότι η αναζήτηση των παροχών που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως μπορεί να οδηγήσει σε οικονομική εξουθένωση τον συνταξιούχο που εισέπραξε τα αναζητούμενα

<sup>20</sup> ΣτΕ 1618/2011, 700/2010, 167/2009.

<sup>21</sup> Για την προστασία της κοινωνικής ασφάλισης όχι μόνο ως θεσμού αλλά και ως υποκειμενικού δικαιώματος βλ. Γ. Κατρούγκαλος, Γιατί η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης δεν αποτελεί αρχή του δικαιού κοινωνικής ασφάλειας, *ΕΔΚΑ*, 2008, σσ. 939 επ., και τις παραπομπές στη θεωρία υποσημ. 30.

<sup>22</sup> ΔΕφΑθηνών, 2527/2008, *Δ.Δικ.*, 2010, σ. 191.

ποσά, ο οποίος, κατά κανόνα, είναι άτομο προχωρημένης ηλικίας ή ανάπηρο που δεν μπορεί να εργαστεί»<sup>23</sup>.

## 1. ΙΚΑ

Ο κανόνας του ανεκχωρήτου και του ακατασχέτου των παροχών που χορηγεί το ΙΚΑ διατυπώνεται ρητά στην παρ. 3 του άρθρου 40 του ν. 1846/1951, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ.1 του άρθρου 15 του Ν.4476/1965. Σύμφωνα με το εδάφιο α' του άρθρου 3 «*Αι εις χρήμα παροχαί του ΙΚΑ δεν εκχωρούνται ουδέ κατάσχονται*». Στο εδάφιο β' προβλέπεται ρητή εξαίρεση για την ικανοποίηση απαιτήσεων διατροφής του συνταξιούχου και επιτρέπεται η κατάσχεση της σύνταξης για τον λόγο αυτό μέχρι του 1/4 αυτής: «*Εξαιρετικώς επιτρέπεται η κατάσχεσις μέχρι του 1/4 του ποσού της συντάξεως λόγω διατροφής συζύγου, κατιόντων ή ανιόντων*». Τέλος, στο τρίτο εδάφιο ορίζεται ρητά ότι «*Αντίθετος γενική ή ειδική διάταξις της κειμένης νομοθεσίας, δεν ισχύει ως προς το ΙΚΑ*»

Αφού θέσει τον κανόνα του ακατασχέτου και ανεκχωρήτου των συντάξεων, ο νομοθέτης ορίζει με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου 40 τους κανόνες σχετικά με την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών και ειδικότερα στο εδάφιο β' της παρ. 4 του άρθρου 40 τη δυνατότητα συμψηφισμού κατά δόσεις παροχών και οφειλής του συνταξιούχου προς το ΙΚΑ. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 40 παρ. 4 του α.ν. 1846/1951 «*Πάσα παροχή εις χρήμα αχρεωστήτως καταβληθείσα υπό του ΙΚΑ, ως και η αξία των εις είδος τοιούτων, τα της αποτιμήσεως των οποίων θέλει προσδιορίσει Κανονισμός, επιστρέφονται εντόκως προς 5%, αναζητούνται δε, κατά τας διατάξεις περί αναγκαστικής εισπράξεως των καθυστερουμένων εισφορών του Ιδρύματος. Συμψηφισμός κατά δόσεις με τας κατά τον παρόντα νόμον χορηγουμένας παροχάς, επιτρέπεται μόνον προς απόσβεσιν οφειλής των δικαιούχων προς το Ι.Κ.Α. Ο δια τον ανωτέρω λόγον συμψηφισμός ενεργείται απ' ευθείας παρά του Ι.Κ.Α.*». Ο νομοθέτης δεν ορίζει στο σημείο αυτό το ύψος της σύνταξης το οποίο υπόκειται σε συμψηφισμό, όπως το έπραξε με την προηγούμενη διάταξη του άρθρου 40 παρ. 3 για την κατάσχεση της σύνταξης από τους δικαιούχους διατροφής. Παραπέμπει όμως στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 4, το οποίο ορίζει τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιείται η επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, στις *διατάξεις περί αναγκαστικής εισπράξεως των καθυστερουμένων εισφορών του Ιδρύματος*». Συνεπώς, προκειμένου να προσδιορίσουμε το νομοθετικό καθεστώς που ισχύει για την πραγματοποίηση του συμψηφισμού θα πρέπει να αναζητήσουμε τις διατάξεις που διέπουν την εισπράξη των καθυστερούμενων εισφορών του ΙΚΑ.

Το τελευταίο αυτό ζήτημα ο νομοθέτης το ρυθμίζει και πάλι με παραπομπή σε άλλες διατάξεις, και συγκεκριμένα στις διατάξεις του ΚΕΔΕ. Ειδικότερα, στο άρθρο 29 παρ. 2 δ του α.ν. 1846/1951, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ορίζεται ότι «*[ο]ι διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για την εισπράξη των εσόδων του δημοσίου εφαρμόζονται ανάλογα και για την εισπράξη των εσόδων του ΙΚΑ και των συνεισπραττόμενων από αυτό εσόδων τρίτων οργανισμών*».

Συνεπώς, αφού η εισπράξη των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών πραγματοποιείται όπως η εισπράξη των καθυστερούμενων εισφορών και η εισπράξη των εισφορών πραγματοποιείται κατά τις διατάξεις του ΚΕΔΕ, από το συνδυασμό των προαναφερόμενων διατάξεων, προκύπτει η εφαρμογή των διατάξεων του ΚΕΔΕ (Ν.Δ. 356/74), όπως ισχύουν κάθε φορά, για την εισπράξη των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών.

Σύμφωνα με το άρθρο 31 του ΚΕΔΕ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 3522/2006 και στη συνέχεια με το άρθρο 4 του ν. 3714/2008, «*Δεν επιτρέπεται η*

<sup>23</sup> ΣτΕ 2729/2005, ΕΔΔΔΔ, 2007, σ. 966, ΣτΕ 1620/2006, μειοψηφία.

κατάσχεση μισθών, συντάξεων και ασφαλιστικών βοηθημάτων που καταβάλλονται περιοδικά, εφόσον το ποσό αυτών μηνιαίως είναι μικρότερο των χιλίων (1.000) ευρώ, στις περιπτώσεις δε που υπερβαίνει το ποσό αυτό επιτρέπεται η κατάσχεση επί του ενός τετάρτου (1/4) αυτών, το εναπομένον όμως ποσό δεν μπορεί να είναι κατώτερο των χιλίων (1.000) ευρώ». Η διάταξη αυτή αφορά την κατάσχεση από το Δημόσιο μισθών και συντάξεων εις χείρας τρίτου. Ειδικότερα ως προς την κατάσχεση σύνταξης, η διάταξη ορίζει περιορισμό στην κατάσχεση που θα επιβάλει επί της σύνταξης εις χείρας του ασφαλιστικού οργανισμού ως τρίτου.

Ευθέως ή εμμέσως, έχει υποστηριχθεί ότι ο συμψηφισμός αποτελεί ειδικότερο τρόπο αναγκαστικής είσπραξης της οφειλής του συνταξιούχου, έναντι των μέσων αναγκαστικής είσπραξης του ΚΕΔΕ<sup>24</sup>. Έχει δηλαδή υποστηριχθεί ότι το άρθρο 40 στην παρ. 4 προβλέπει δύο διακριτές κατηγορίες μέτρων είσπραξης: α) τα αναγκαστικά μέτρα που εφαρμόζονται και για την είσπραξη των καθυστερούμενων εισφορών (για τα οποία εφαρμόζεται ο ΚΕΔΕ) και β) τον συμψηφισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών και συντάξεων (για τον οποίο δεν εφαρμόζονται τα όρια του ΚΕΔΕ).

Ωστόσο, εάν η θέση αυτή γινόταν δεκτή, δεν υφίσταται πλέον κανένας περιορισμός (ούτε ποσοστιαίος ούτε κατ' απόλυτο ποσό) για το ύψος της σύνταξης που υπόκειται σε συμψηφισμό, αφού η διάταξη του νόμου του ΙΚΑ που προβλέπει τέτοιο περιορισμό, δηλ. η παρ. 3 του άρθρου 40, αναφέρεται στην κατάσχεση της σύνταξης εις χείρας του ΙΚΑ ως τρίτου εκ μέρους των δικαιούχων διατροφής. Εάν λοιπόν έλξει κανείς όλες τις συνέπειες αυτής της ερμηνείας, το αποτέλεσμα θα είναι αντίθετο ακόμα και με την ίδια την παγίως ακολουθούμενη διοικητική πρακτική των υπηρεσιών του ΙΚΑ. Πράγματι, η μέχρι σήμερα διοικητική πρακτική συνίσταται στην υιοθέτηση του ορίου του ¼ για τον συμψηφισμό της σύνταξης με την οφειλή από τις αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές.

Η θέση αυτή είναι εσφαλμένη όχι επειδή, εξικνούμενη στο σύνολο των συνεπειών της θα οδηγούσε σε αποτελέσματα αντίθετα με την υφιστάμενη διοικητική πρακτική του ΙΚΑ, αλλά επειδή είναι αντίθετη με την ratio των σχετικών διατάξεων.

## 2. ΟΓΑ

Το ζήτημα του συμψηφισμού των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών με τη σύνταξη ή τις άλλες παροχές που καταβάλλει ο ΟΓΑ ρυθμίζεται με πιο συστηματικό τρόπο, σε σχέση με τα ισχύοντα στο ΙΚΑ, από το Καταστατικό του ΟΓΑ (π.δ. 78/1998). Σύμφωνα με το άρθρο 51 του Καταστατικού του ΟΓΑ, «1. Οφειλή συνταξιούχου του Οργανισμού από συντάξεις ή πάσης φύσεως παροχές που καταβλήθηκαν σ' αυτόν αχρεωστήτως από τον Οργανισμό καθώς και από ανεξόφλητες ασφαλιστικές εισφορές των Κλάδων Πρόσθετης και Κύριας Ασφάλισης Αγροτών **επιτρέπεται να συμψηφίζονται με τις χορηγούμενες συντάξεις και λοιπές παροχές του Οργανισμού.** 2. Αν η κατά την προηγούμενη παράγραφο οφειλή υπερβαίνει το ποσό που αντιστοιχεί, κατά το μήνα εκκαθάρισης, τις δώδεκα (12) μηνιαίες συντάξεις του οφειλέτη, περιλαμβανομένων των προσαυξήσεων και επιδομάτων αναστέλλεται η καταβολή της μέχρις ότου το χρέος καταστεί κατώτερο του ποσού που αντιστοιχεί σε δώδεκα μηνιαίες συντάξεις. Όταν η οφειλή είναι ή καταστεί, κατά τα ανωτέρω, χαμηλότερη του ποσού που αντιστοιχεί σε δώδεκα (12) μηνιαίες συντάξεις του οφειλέτη, κρατείται το ήμισυ της μηνιαίας σύνταξης μέχρις εξόφλησης της. [...]».

Στην περίπτωση καταλογιστέας οφειλής συνταξιούχου λόγω είσπραξης αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, η διάταξη αυτή οδηγεί στη μεν περίπτωση που το οφειλόμενο ποσόν υπερβαίνει τις 12 μηνιαίες συντάξεις **στην πλήρη στέρηση** της καταβλητέας σύνταξης, στη δε περίπτωση που το ποσό δεν υπερβαίνει τις 12 μηνιαίες συντάξεις **στην**

<sup>24</sup> Έγγραφο Νομικής Υπηρεσίας ΙΚΑ 7634/21.7.2011, Ατομ. Γνωμοδότηση Νομικού Συμβούλου ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, 4159/3.4.1998.

### **καταβολή του ημίσεως** της καταβλητέας σύνταξης.

Ας σημειωθεί κατ' αρχήν ότι επειδή, όπως προελέχθη, **επιστρεπτές είναι μόνο αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές συντάξεων που εισπράχθηκαν με δόλο του συνταξιούχου**, οι διατάξεις του άρθρου 51 όσον αφορά τον καταλογισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών και συνεπώς η στέρηση ή μείωση στο ήμισυ της καταβλητέας σύνταξης δια του συμψηφισμού, τίθενται σε εφαρμογή μόνον όταν ο συνταξιούχος εισέπραξε δολίως το καταλογιζόμενο ποσόν. **Στο πλαίσιο μιας θεώρησης που θα αγνοούσε πλήρως τον βιοποριστικό χαρακτήρα των παροχών συντάξεων**, το στοιχείο του δόλου θα δικαιολογούσε την ολική στέρηση ή τη δραματική μείωση της σύνταξης από τον κακόπιστο συνταξιούχο.

Σημειώνουμε κατ' αρχήν, ότι η λύση αυτή είναι αυστηρότερη για τον κακόπιστο συνταξιούχο του ΟΓΑ που έλαβε αχρεωστήτως παροχές από την ίδια πηγή (από τον ΟΓΑ), παρά για τον κακόπιστο συνταξιούχο του ΟΓΑ που ελάμβανε παροχές από άλλη πηγή (άλλον ασφαλιστικό φορέα ή το Δημόσιο) για τον οποίον, το προαναφερόμενο άρθρο 8 του ν. 1140/81 προβλέπει την υποχρέωση του *Ελληνικού Δημοσίου ή του άλλου ασφαλιστικού φορέα*, «*όπως, αιτήσεται του ΟΓΑ, παρακρατή και αποδίδη εις τον ΟΓΑ το 1/5 της καταβαλλομένης υπ' αυτού μηνιαίας συντάξεως προς εξόφλησιν της εκ της ανωτέρω αιτίας οφειλής του συνταξιούχου, ως αυτή καθορίζεται δια της αποφάσεως του αρμοδίου οργάνου του ΟΓΑ*».

Περαιτέρω, η ολική στέρηση ή η μείωση κατά το ήμισυ της σύνταξης του κακόπιστου συνταξιούχου του ΟΓΑ κατά το άρθρο 51 του Καταστατικού του ΟΓΑ είναι επίσης πολύ επαχθέστερη της προαναφερόμενης ρύθμισης άρθρου 31 του ΚΕΔΕ σχετικά με την κατάσχεση συντάξεων εις χείρας του ασφαλιστικού φορέα ως τρίτου για χρέη του συνταξιούχου προς το Δημόσιο. Όπως προελέχθη, με το άρθρο 31 του ΚΕΔΕ τίθεται ένα διπλό όριο ως προς την κατάσχεση, ως κλάσμα της σύνταξης (όχι άνω του 1/4) και ως απόλυτο ποσό (1000 ευρώ). Οι γενικές αυτές διατάξεις του ΚΕΔΕ, οι οποίες δεν κάνουν διάκριση όσον αφορά την καλή ή κακή πίστη του οφειλέτη, διασφαλίζουν ένα ελάχιστο εισόδημα από τον μισθό, τη σύνταξη ή το ασφαλιστικό βοήθημα, το οποίο είναι ακατάσχετο. Αλλά και η προαναφερόμενη (ανωτέρω υπό Α2) ειδική διάταξη του άρθρου 8 του ν. 1140/1981, η οποία αναφέρεται σε κακόπιστους συνταξιούχους, ορίζει το ανώτατο ποσοστό της σύνταξης το οποίο μπορεί να κατασχεθεί στο 1/5 της καταβαλλομένης από το Ελληνικό Δημόσιο ή τον άλλο ασφαλιστικό φορέα παροχής.

Τέλος, όπως προελέχθη, η ratio όλων των διατάξεων προστασίας της σύνταξης είναι κοινή: λαμβάνοντας υπ' όψιν τον **βιοποριστικό χαρακτήρα των παροχών** (μισθολογικών, ασφαλιστικών και πολλών μάλλον προνοιακών), αποκλείει την στέρησή τους από τους δικαιούχους ή και την μείωση κάτω από ένα ποσό, προκειμένου να μην διακυβευθεί σοβαρά η οικονομική τους ισορροπία. Η ratio αυτή δεν μπορεί όμως παρά να αιτιολογεί ακόμη περισσότερο το ακατάσχετο (και την μη υποβολή σε συμψηφισμό) προνοιακών παροχών όπως η σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα, που χορηγεί ο ΟΓΑ, η οποία καταβάλλεται με εισοδηματικά κριτήρια και ορίζεται σε πολύ χαμηλά επίπεδα (360 ευρώ σήμερα). Ειδικά όσον αφορά τη σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα και τις λοιπές παροχές που χορηγεί ο ΟΓΑ με εισοδηματικά κριτήρια, ευνόητο είναι ότι, ενόψει των προϋποθέσεων χορήγησης και του ύψους των παροχών αυτών, οποιαδήποτε μείωσή τους, πολλώ μάλλον η πλήρης αποστέρησή τους, καταδικάζει το δικαιούχο σε αδυναμία αντιμετώπισης και των στοιχειωδέστερων αναγκών του, αφού αποδεδειγμένα δεν έχει εισοδήματα ικανά προς τούτο. Είναι πολύ αμφίβολο ότι η Πολιτεία μπορεί να επιφυλάσσει τέτοια τύχη ακόμα και στους κακόπιστους συνταξιούχους, πράγμα που άλλωστε ο Έλληνας νομοθέτης έλαβε υπ' όψιν υιοθετώντας τις προαναφερόμενες διατάξεις περί ακατασχέτου, μη ποιώντας διάκριση μεταξύ καλοπίστων και κακοπίστων (ΚΕΔΕ) ή ακόμη και αναφερόμενος ρητά στους κακόπιστους (ν. 1140/1981).

### 3. ΟΑΕΔ

Ειδική διάταξη διέπει και το ζήτημα του συμψηφισμού των αχρεωστήτως καταβληθέντων επιδομάτων ανεργίας: με το άρθρο 21 παρ. 7 του ν.δ. 2961/1954 (όπως αναριθμήθηκε) ορίσθηκε ότι «[τ]ο επίδομα ανεργίας είναι ανεκχώρητο και ακατάσχετο, εκτός εάν πρόκειται για διατροφή συζύγων, ανιόντων ή κατιόντων. Ο συμψηφισμός επιτρέπεται, όταν πρόκειται για εξόφληση οφειλής από αχρεωστήτως καταβληθέντα επιδόματα ανεργίας, και μπορεί να γίνει με δόσεις που καθορίζει το Δ.Σ., υπό τον περιορισμό ότι σε κάθε περίπτωση το 1/2 του επιδόματος καταβάλλεται στον άνεργο».

Από τον συνδυασμό της διάταξης αυτής με τις διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 3 και 4 του ίδιου νομοθετήματος, προκύπτει ότι το επίδομα ανεργίας είναι επιδεκτικό συμψηφισμού με αχρεωστήτως καταβληθέντα επιδόματα ανεργίας τα οποία εισπράχθηκαν από **κακόπιστο** ασφαλισμένο, αφού, σύμφωνα με το άρθρο 23, τα αχρεωστήτως καταβληθέντα αλλά καλοπίστως εισπραχθέντα επιδόματα δεν καταλογίζονται.

Όπως και για τα ισχύοντα στον ΟΓΑ, βάσει των ειδικών διατάξεων της νομοθεσίας του, η διάταξη αυτή του ν.δ. 2961/1954, είναι επαχθέστερη του άρθρου 31 του ΚΕΔΕ, επειδή επιτρέπει τον συμψηφισμό μέχρι το 1/2 του επιδόματος (και όχι μέχρι το 1/4, όπως ορίζει ο ΚΕΔΕ και την κατάσχεση για χρέη προς το Δημόσιο μισθού, σύνταξης και ασφαλιστικών επιδομάτων εις χείρας τρίτων). Επίσης, δεν τίθεται ονομαστικό ποσό ως όριο για τον συμψηφισμό.

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι με την Υ.Α. 3800/359/1.3.2012 (ΦΕΚ Β' 565/2.3.2012), με την οποία καθορίζεται το βασικό επίδομα ανεργίας της παραγράφου 1 του άρθρου 21 του Ν.Δ. 2961/1954, από 12.3.2012 σε ποσοστό 55% του κατώτατου ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη όπως ισχύει, ανεξάρτητα αν ο άνεργος αμειβόταν, ως εργαζόμενος με μηνιαίο μισθό ή ημερομίσθιο και ορίζεται ποσοστό του επιδόματος που καταβάλλεται σε περίπτωση μερικής απασχόλησης, σε συνδυασμό με την μείωση του βασικού ημερομισθίου ανειδίκευτου εργάτη κατά 22% με την Π.Υ.Σ. 6 της 28.2.2012 (ΦΕΚ Α 38 28.2.2012), το καταβαλλόμενο βασικό επίδομα ανεργίας ανέρχεται πλέον στα 360 ευρώ, προσαυξανόμενο κατά 10% για κάθε μέλος της οικογένειάς<sup>25</sup>. Το βασικό επίδομα ανεργίας ισούται δηλαδή πλέον με την προνοιακή παροχή που καταβάλει ο ΟΓΑ στους ανασφάλιστους υπερήλικες. Το ποσό αυτό, ήδη πολύ χαμηλό όταν καταβάλλεται πλήρες επίδομα, είναι ακόμα χαμηλότερο σε περίπτωση προηγούμενης μερικής απασχόλησης. Ακόμα και μικρή περαιτέρω μείωσή του λόγω συμψηφισμού, μπορεί να οδηγήσει τον άνεργο σε πλήρη οικονομική εξουθένωση.

## II. Επισημάνσεις και προτάσεις

### ***A. Καταλογισμός, συμψηφισμός και διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των δικαιούχων***

Ενόψει των παραπάνω, κατ' αρχάς ο νομοθέτης και στη συνέχεια και ο εφαρμοστής των κανόνων περί καταλογισμού των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών και συμψηφισμού τους με τη σύνταξη και τις άλλες κοινωνικές παροχές καλούνται να καταλήξουν

<sup>25</sup> Το ποσό αυτό μειώνεται στο 50% ή στο 75% του βασικού επιδόματος κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στις παρ. 2 και 3 του άρθρου 1 της Υ.Α. 3800/359/1.3.2012 ως εξής: «2. Στους άνεργους, οι οποίοι δεν είχαν πλήρη απασχόληση και των οποίων οι μηνιαίες αποδοχές ήταν ίσες ή μικρότερες από το εξαπλάσιο του κατώτατου ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, καταβάλλεται το 50% του βασικού επιδόματος ανεργίας, όπως αυτό ορίζεται στην παράγραφο 1. 3. Στους άνεργους, οι οποίοι δεν είχαν πλήρη απασχόληση και των οποίων οι μηνιαίες αποδοχές ήταν μεγαλύτερες από το εξαπλάσιο και μικρότερες ή ίσες με το δωδεκαπλάσιο του κατώτατου ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, καταβάλλεται το 75% του βασικού επιδόματος ανεργίας, όπως αυτό ορίζεται στην παράγραφο 1».

σε συνταγματικά αποδεκτές λύσεις, που θα συμβάλλουν στην προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου χωρίς όμως να διακυβεύεται η αξιοπρεπής διαβίωση των δικαιούχων, την οποία σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να διασφαλίζει το ασφαλιστικό σύστημα. Η στάθμιση αυτή διατρέχει άλλωστε σταθερά την νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων σχετικά με τον καταλογισμό των αχρεωστήτως καταβληθεισών αλλά καλοπίστως εισπραχθεισών παροχών: η οικονομική κατάσταση του καλοπίστως εισπράξαντος είναι καθοριστική **για το εάν** θα προβεί το ασφαλιστικό όργανο σε καταλογισμό. Εφόσον, ενόψει της κατάστασης αυτής, ο καταλογισμός θα οδηγούσε στην οικονομική εξουθένωση του δικαιούχου και την αδυναμία αντιμετώπισης των αναγκών του ίδιου και της οικογένειάς του, η νομολογία δέχεται ότι δεν θα πρέπει να επιβάλλεται<sup>26</sup>. Υπ' αυτό το πρίσμα, οι οδηγίες του υπ' αρ. Σ81/3/1.2.2005 Γενικού Εγγράφου της Δ/νσης Παροχών του ΙΚΑ **που δέχονταν την ύπαρξη ενός μαχητού τεκμηρίου οικονομικής αδυναμίας ανταπόκρισης σε καταλογισμό στους δικαιούχους του ΕΚΑΣ, οι οποίοι έχουν περάσει τον έλεγχο των εισοδηματικών κριτηρίων που θέτει ο νόμος, είναι δόκιμες και, αντί να εγκαταλείπονται, θα μπορούσαν να αποτελέσουν γενικό κριτήριο σχετικά με τους καταλογισμούς και συμψηφισμούς αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, σε όλους τους ασφαλιστικούς φορείς.**

Ας σημειωθεί ότι η ίδια κατεύθυνση ακολουθείται από τη νομολογία και στις περιπτώσεις που επιτρέπεται και γίνεται κατ' αρχήν δεκτός ο καταλογισμός, ως προς το ύψος της σύνταξης ή της άλλης παροχής που θα συμψηφισθεί. Έτσι, όλες οι σχετικές διατάξεις, πλην της διάταξης του άρθρου 51 παρ. 2 του Καταστατικού του ΟΓΑ, που επιτρέπει ολικό συμψηφισμό σύνταξης με αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές, ορίζουν ένα **μέγιστο** επιτρεπόμενο ποσοστό της σύνταξης ή της άλλης κοινωνικής παροχής που είναι επιδεκτική συμψηφισμού (συνήθως το ¼, ενώ για τον ΟΑΕΔ είναι το ½), το οποίο όμως θα πρέπει και μπορεί να μειώνεται ώστε να μην περιέλθει ο οφειλέτης σε αδυναμία αντιμετώπισης των βασικών βιοτικών αναγκών του. Έτσι, κατ' εφαρμογήν της αρχής της αναλογικότητας «*στα πλαίσια της διαδικασίας της διοικητικής εκτέλεσης, που επισπεύδεται από το Δημόσιο για την ικανοποίηση αξιώσεων του, πρέπει, ενόψει της συγκεκριμένης κάθε φορά κατάστασης, να ερευνάται, προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση του προσήκοντος μέτρου, σε σχέση με το σκοπό για τον οποίο λαμβάνεται το αναγκαστικό μέτρο, ότι η ικανοποίηση των απαιτήσεων του Δημοσίου μπορεί να επιδιωχθεί με τον προβλεπόμενο από το νόμο ηπιότερο τρόπο, όταν ιδίως, τίθενται από την εκτέλεση σε κίνδυνο τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα του οφειλέτη*». Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας υπαγορεύει τον περιορισμό του ύψους της κατάσχεσης ή του συμψηφισμού είτε από τη διοίκηση είτε από το δικαστήριο, σε μικρότερο ποσοστό ή ύψος της παροχής από εκείνο που ορίζει νόμος ως μέγιστο

<sup>26</sup> Πρβλ. στο πλαίσιο της κατάσχεσης σύνταξης εις χείρας τρίτου για χρέη προς το Δημόσιο, ΔΕφ. Αθηνών, 1716/2010, δημ. *ΝΟΜΟΣ*, με την οποία το δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη το χαμηλό ύψος της σύνταξης που ελάμβανε η συνταξιούχος (788,24 ευρώ μηνιαίως), το γεγονός ότι το εισόδημά της από τη σύνταξη αυτή αποτελούσε το μοναδικό μέσο βιοπορισμού της, το προχωρημένο της ηλικίας της (ογδόντα τριών ετών) και τα προβλήματα υγείας που αντιμετώπιζε, έκρινε ότι η κατάσχεση της σύνταξής της συνεπάγεται την αδυναμία κάλυψης των βιοποριστικών της αναγκών **και της στερεί τη δυνατότητα αξιοπρεπούς διαβίωσης και επομένως πρέπει να ακυρωθεί ως αντιβαίνουσα τόσο στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος που επιβάλλει το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου από την Πολιτεία, όσο και στην αρχή της αναλογικότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία επιβάλλει τα μέτρα που λαμβάνονται για την αναγκαστική εισπράξη των χρεών του Δημοσίου να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο.** Περαιτέρω, **απέρριψε ως αβάσιμο** και τον λόγο της έφεσης του Δημοσίου, κατά τον οποίο επιτρέπεται η κατάσχεση του ποσού που υπερβαίνει τα 600 ευρώ μηνιαίως και ότι συνεπώς η κατάσχεση του ποσού των 188,24 ευρώ μηνιαίως (788,24-600), λόγω του χαμηλού ύψους του, δεν θα στερούσε τη δυνατότητα αξιοπρεπούς διαβίωσης της συνταξιούχου.

επιτρεπόμενο όριο<sup>27</sup>.

### ***Β. Σχετικά με την διαφοροποίηση μεταχείρισης μεταξύ καλοπίστως και κακοπίστως εισπράξαντος***

Όσον αφορά τον καταλογισμό, που αποτελεί το πρώτο στάδιο της διαδικασίας εισπραξης των αχρεωστήτως καταβληθέντων, τόσο στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων όσο και στις ρητές διατάξεις του Καταστατικού του ΟΓΑ και της νομοθεσίας του ΟΑΕΔ, το στοιχείο του δόλου του εισπράξαντος είναι καθοριστικό. Επειδή η ίδια η γενική αρχή της μη αναζήτησης (βλ. παραπάνω υπό Ι.Α) αποτελεί εξειδίκευση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η ύπαρξη δόλου του εισπράξαντος ανατρέπει την ίδια τη βάση της αρχής και, συνεπώς δικαιολογεί την αναζήτηση. Επειδή δε ο δόλος βρίσκεται στη βάση της αναζήτησης, υπογραμμίζεται η υποχρέωση των ασφαλιστικών οργάνων να αιτιολογούν ειδικά και εμπειριστατωμένα τις αποφάσεις τους ως προς το ζήτημα αυτό, μετά από συγκεκριμένο έλεγχο της κάθε περίπτωσης και όχι με λανθάνουσα υιοθέτηση «τεκμηρίων» δόλιας συμπεριφοράς.

Ωστόσο, η έλλειψη στο πρόσωπο του εισπράξαντος της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και η ανατροπή της αρχής της μη αναζήτησης, δεν αναιρεί κάθε προβληματισμό που πηγάζει από την παράμετρο της διασφάλισης της αξιοπρεπούς διαβίωσης του δικαιούχου κοινωνικών παροχών, που **κακόπιστα** εισέπραξε αχρεωστήτως καταβληθέντα. Οι διατάξεις της νομοθεσίας του ΟΓΑ και του ΟΑΕΔ θέτουν το ζήτημα με ιδιαίτερη έμφαση, αφού, αφενός, περιορίζουν ρητά τον καταλογισμό στους κακόπιστους δικαιούχους, αφετέρου, οι εν λόγω φορείς χορηγούν παροχές κατά κανόνα πολύ χαμηλού ύψους. Στις περιπτώσεις που ο κακοπίστως εισπράξας, στον οποίο επιβάλλεται ο καταλογισμός και στη συνέχεια ο συμψηφισμός, **δεν έχει άλλο πραγματικό εισόδημα** από την παροχή η οποία υπόκειται στον συμψηφισμό, το αναγκαστικό μέτρο προσκρούει ευθέως στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος με το οποίο κατοχυρώνεται η αξία της ανθρώπινης ζωής, σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ. 1 που κατοχυρώνει την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και την αρχή της αναλογικότητας. Όπως ομόφωνα γίνεται δεκτό από την ελληνική θεωρία και νομολογία, οι συνταγματικές αυτές διατάξεις παραβιάζονται όταν διακυβεύεται η επιβίωση ενός προσώπου που δεν έχει τα αναγκαία προς το ζην και η Πολιτεία δεν τον συνδράμει. Στην πράξη, πώς μπορεί να επιβιώσει ο ανασφάλιστος υπερήλικας στον οποίο επιβάλλεται ολικός (ή και μερικός) συμψηφισμός της σύνταξης των 360 ευρώ το μήνα ή ακόμα ο άνεργος που λαμβάνει ισόποσο (360 ευρώ) ή και χαμηλότερου ύψους επίδομα ανεργίας, με τα αχρεωστήτως καταβληθέντα και κακοπίστως εισπραχθέντα από αυτόν;

Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, το επιχείρημα που έλκεται από τον προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας<sup>28</sup> καταρρίπτεται όταν τίθεται υπό τον έλεγχο της αρχής της αναλογικότητας, αφού ο συμψηφισμός έχει για τον ενδιαφερόμενο συνέπειες στην ίδια την ικανότητά του να επιβιώσει, πράγμα που καθιστά το μέτρο απολύτως δυσανάλογο προς το αποτέλεσμα και ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος όχι απλώς υπερακοντίζεται προδήλως<sup>29</sup>,

<sup>27</sup> Πρβλ. ΔΠρ Πειραιά, 765/2006, ΔΔΙΚΗ 2008, σ. 1029: Μείωση της κατάσχεσης από το ¼ στο 1/8 του καταβαλλόμενου μισθού.

<sup>28</sup> ΣτΕ 1619-20/2006 7μ, 2573/2007, 3312/2008.

<sup>29</sup> Πρβλ. με αφορμή τη διάταξη της παρ. 7 περ. α του άρθρου 29 του α.ν. 1846/1951, σχετικά με την αναστολή καταβολής της σύνταξης όταν ο συνταξιούχος εκτίει ποινή στερητική της ελευθερίας μεγαλύτερη των έξι μηνών, που κρίθηκε αντισυνταγματική επ' αφορμή υπόθεσης συνταξιούχου καταδικασθέντος σε ισόβια κάθειρξη για ανθρωποκτονία εκ προθέσεως, ΔΕφ. Αθηνών 2527/2008, ΔΔίκη, 2010, σ. 191. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «η επίμαχη διάταξη [...] αντίκειται ευθέως στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος περί της αρχής της αναλογικότητας και δεν είναι σύμφωνη προς το άρθρο 22 παρ. 5 αυτού που αφορά τη μέριμνα του Κράτους για την κοινωνική ασφάλιση», καθώς και ότι «η



αλλά τίθεται εν αμφιβόλω στον ίδιο τον πυρήνα του. Και τούτο γιατί η προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου είναι το μέσον για την επίτευξη του σκοπού της κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή την κάλυψη κατά των κοινωνικών κινδύνων του πληθυσμού, και ο σκοπός αυτός αναιρείται στο πρόσωπο του δικαιούχου της υποκείμενης σε συμψηφισμό παροχής, όταν αυτός δεν μπορεί να επιβιώσει αξιοπρεπώς.

### ***Γ. Ελάχιστη απόλυτη προστασία της σύνταξης και των κοινωνικών παροχών***

Από όλα τα παραπάνω, προκύπτει η αναγκαιότητα μίας ελάχιστης, κοινής για όλες τις κοινωνικές παροχές, προστασίας τους από τον συμψηφισμό με αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές, στο πρότυπο όσων ισχύουν για την κατάσχεση εις χείρας τρίτου για τα χρέη προς το Δημόσιο. Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, όσον αφορά το ΙΚΑ, οι διατάξεις του άρθρου 31 του ΚΕΔΕ εφαρμόζονται για τον συμψηφισμό απαιτήσεων του από αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές με τη χορηγούμενη σύνταξη ή τις άλλες παροχές που χορηγεί το Ίδρυμα, λόγω της παραπομπής του α.ν. 1846/1951 στον ΚΕΔΕ, όπως αναλυτικά αναφέρεται παραπάνω (II.B.1). Ωστόσο, επειδή η άποψη του ΙΚΑ, όπως διαμορφώθηκε στο Σ81/23/20.6.2012 γενικό έγγραφο της Διεύθυνσης Παροχών είναι αντίθετη, η υιοθέτηση νομοθετικής ρύθμισης με πεδίο εφαρμογής στις παροχές που χορηγούνται από όλους τους ασφαλιστικούς φορείς, θα διευκρινίσει το ζήτημα και εν αναφορά με το ΙΚΑ.

Ας σημειωθεί ήδη ότι όσον αφορά τις ασφαλιστικού χαρακτήρα συνταξιοδοτικές παροχές, γίνεται δεκτό ότι το επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης που θα πρέπει να εξασφαλίζουν είναι υψηλότερο από «*τα προβλεπόμενα standards της κοινωνικής πρόνοιας [...] Στην πραγματικότητα, η ειδοποιός διαφορά της συνταγματικής προστασίας των άρθρων 21 και 22 παρ. 5 έγκειται στο ότι η ασφάλιση εγγυάται παράλληλα και αποζημιωτικά την αποκατάσταση του κοινωνικο-οικονομικού status του ατόμου πριν την έλευση του σχετικού κινδύνου [...] το maximum της ενέργειας του δικαιώματος κατατείνει στην πλήρη αποκατάσταση της 'προγενέστερης κατάστασης', ενώ το απόλυτο minimum εγγυάται τουλάχιστον το αναγκαίο εισόδημα για μία αξιοπρεπή ζωή*»<sup>30</sup>.

Όσον αφορά τον ΟΓΑ και τον ΟΑΕΔ, όπως προαναφέρθηκε ο συμψηφισμός προβλέπεται από τις ειδικές διατάξεις του κάθε φορέα: για μεν τον ΟΓΑ επιτρέπεται και ο ολικός συμψηφισμός, για δε τον ΟΑΕΔ, ο συμψηφισμός μπορεί να φθάσει μέχρι το 1/2 του χορηγούμενου επιδόματος. Οι διατάξεις αυτές επιτρέπουν, για τους κακοπίστως εισπράξαντες και μόνον, τον μηδενισμό ή την μείωση της καταβαλλόμενης παροχής σε επίπεδα εξαιρετικά χαμηλά, αναμφισβήτητα πολύ χαμηλότερα από τα όρια στοιχειώδους διαβίωσης. Όταν η καταβαλλόμενη κοινωνική παροχή, η οποία υπόκειται στον συμψηφισμό, αποτελεί το μοναδικό πραγματικό εισόδημα του δικαιούχου, ο συμψηφισμός έχει ως αποτέλεσμα ουσιαστικά την αφαίρεση στοιχειωδών μέσων επιβίωσης.

Ειδικά στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις, η λόγω του συμψηφισμού μείωση της καταβαλλόμενης παροχής και, πολλώ μάλλον, ο μηδενισμός της, οδηγεί σε παράβαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, το οποίο απαγορεύει την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Στην υπόθεση Budina κατά Ρωσίας<sup>31</sup>, το ΕΔΔΑ απέρριψε τους ισχυρισμούς της αιτούσας ότι η ιδιαίτερα χαμηλή σύνταξη που ελάμβανε συνιστούσε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, επειδή δεν απέδειξε ότι η σύνταξη σε συνδυασμό με τα τυχόν άλλα κοινωνικά πλεονεκτήματα (πρόσβαση σε υπηρεσίες) δεν μπορούσαν να καλύψουν τις βασικές βιοτικές

---

*σύνταξη - και ειδικότερα η σύνταξη γήρατος – είναι η σημαντικότερη παροχή που απορρέει από το ασφαλιστικό δίκαιο και δεν χορηγείται προς κάλυψη, απλώς, των στοιχειωδών αναγκών τροφής, του απονέμεται προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλα τα επίπεδα και, γενικότερα, «ποιότητας» κατά την «τρίτη» και δυσκολότερη περίοδο της ζωής του, που δυσχεραίνεται και επιβαρύνεται περισσότερο σε περίπτωση εγκλεισμού του στη φυλακή».*

<sup>30</sup> Γ. Κατρούγκαλος, Τα Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδ. Α. Σάκκουλα, 2006, σ. 165.

<sup>31</sup> Αίτηση με αρ. 45603/2005, Απόφαση της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 2009.

της ανάγκης. Δέχθηκε όμως ότι «μπορεί να τεθεί θέμα ευθύνης των Κρατών για [απάνθρωπη ή εξευτελιστική] μεταχείριση, όταν ο αιτών βρίσκεται σε κατάσταση πλήρους εξάρτησης από την κρατική αρωγή και βρίσκεται αντιμέτωπος με την αδιαφορία των Αρχών, οι οποίες τον αφήνουν ανυποστήρικτο σε κατάσταση σοβαρής στέρησης ή ανάγκης ασυμβίβαστης με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια»<sup>32</sup>. Το Δικαστήριο κρίνει ότι η κατάσταση αυτή υφίσταται όταν δεν μπορούν κατ' αρχήν να καλυφθούν ανάγκες στέγασης, τροφής και εξασφάλισης της ατομικής υγιεινής. Προσθέτει όμως στη συνέχεια οπωσδήποτε και τις ανάγκες πρόσβασης σε υγειονομικές υπηρεσίες. Οι βασικές αυτές ανάγκες οι οποίες ήδη δεν μπορούν να καλυφθούν από τη βασική σύνταξη του ΟΓΑ ή το επίδομα ανεργίας, όταν οι παροχές αυτές καταβάλλονται στο ακέραιο και αποτελούν το μόνο πραγματικό εισόδημα του δικαιούχου, είναι βέβαιο ότι δεν μπορούν να ικανοποιηθούν εάν οι παροχές αυτές μειωθούν έστω και λίγο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το ελάχιστο ποσό κάτω από το οποίο δεν θα πρέπει οι κοινωνικές παροχές να υπόκεινται σε συμψηφισμό (αντίστοιχα με το όριο του ακατασχέτου μισθών, συντάξεων και άλλων παροχών εις χείρας τρίτου κατά τον ΚΕΔΕ), εάν δεν ορισθεί στο ίδιο ύψος με αυτό που ισχύει σήμερα για τα χρέη προς το Δημόσιο, δεν μπορεί να προσδιορισθεί πάντως σε επίπεδα κατώτερα του ορίου της φτώχειας<sup>33</sup>, όπως αυτό προσδιορίζεται από την Eurostat για την Ελλάδα με τα τελευταία στοιχεία. Σύμφωνα με αυτά τα στοιχεία, το ποσό αυτό για το 2010 ανέρχεται στα 7559 ευρώ ετησίως για τους μεμονωμένους ενήλικες<sup>34</sup>. Δεδομένου ότι, ενόψει όλων των παραπάνω, δεν είναι επιτρεπτό ο συμψηφισμός να οδηγεί στην οικονομική εξαθλίωση τον οφειλέτη, δεν θα πρέπει να είναι υποκείμενη σε συμψηφισμό κοινωνική παροχή κάτω από το ύψος του μηνιαίου ποσού που αντιστοιχεί στο όριο της φτώχειας.

Ενόψει όλων των παραπάνω και λαμβάνοντας υπ' όψιν:

- Τον βιοποριστικό χαρακτήρα των ασφαλιστικών και προνοιακών παροχών, που δικαιολογεί την αυξημένη προστασία τους σε όλο το φάσμα των κανόνων δικαίου (ιδιωτικού και δημοσίου),
- Τον θεμελιώδη χαρακτήρα του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Σ) και του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Σ), καθώς και την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Σ), που αποτρέπουν τον κοινό νομοθέτη και τον εφαρμοστή του δικαίου από το να υιοθετούν κανόνες και λύσεις που οδηγούν τον δικαιούχο κοινωνικών παροχών και ταυτόχρονα οφειλέτη στην οικονομική εξουθένωση,
- Το γεγονός ότι όσον αφορά τον συμψηφισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών με οφειλές προς τον οικείο φορέα, η ιδιότητα του δικαιούχου εξακολουθεί να συντρέχει στο πρόσωπο του οφειλέτη,
- Το γεγονός ότι λόγω των επανειλημμένων περικοπών που εφαρμόστηκαν τα τελευταία δυόμισα χρόνια στις ασφαλιστικές και άλλες κοινωνικές παροχές, έχει ήδη διακυβευθεί η οικονομική ισορροπία πολλών δικαιούχων, πράγμα που τους καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτους σε περαιτέρω μειώσεις, και τέλος ότι

<sup>32</sup> «The essence of the applicant's complaint is that the State pension on which she depends for her subsistence and livelihood is not sufficient for her basic human needs. The Court cannot exclude that State responsibility could arise for "treatment" where an applicant, in circumstances wholly dependent on State support, found herself faced with official indifference when in a situation of serious deprivation or want incompatible with human dignity».

<sup>33</sup> Το κατώφλι της φτώχειας ορίζεται ως το εισόδημα που αντιστοιχεί στο 60% του εθνικού διάμεσου (του εισοδήματος που βρίσκεται στο μέσο της κατανομής) ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος.

<sup>34</sup> Πηγή: Eurostat, SLIC

- Ακόμα και αν η δημοσιονομική τακτοποίηση των φορέων κοινωνικής διοίκησης κατά την παρούσα συγκυρία οξείας κρίσης δεν συμπίπτει με το απλό ταμειακό συμφέρον τους, αλλά συνιστά λόγο *έντονου και επιτακτικού* δημοσίου συμφέροντος, η εξυπηρέτησή του δεν μπορεί να παρακάμψει θεμελιώδεις συνταγματικές διατάξεις, αλλά λειτουργεί πάντα εντός του πλαισίου που καθορίζουν οι διατάξεις αυτές.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι:

- Δεν δικαιολογείται ανατροπή του νομικού καθεστώτος που διαπλάσθηκε κυρίως νομολογιακά, όσον αφορά τον καταλογισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών στους καλοπίστως εισπράξαντες. Ειδικότερα, δεν δικαιολογείται ανατροπή του κανόνα του μη καταλογισμού μετά την παρέλευση ευλόγου χρόνου από την λήψη της παροχής (που μπορεί να είναι και μικρότερος της πενταετίας) και σε περίπτωση που ο καταλογισμός οδηγεί σε ανατροπή της οικονομικής ισορροπίας του δικαιούχου. Οι οδηγίες του υπ' αρ. Σ81/3/1.2.2005 Γενικού Εγγράφου της Διεύθυνσης Παροχών του ΙΚΑ (μαχητό τεκμήριο οικονομικής αδυναμίας για τους δικαιούχους του ΕΚΑΣ) δεν θα έπρεπε να εγκαταλειφθούν, αλλά αντίθετα να τύχουν γενικής εφαρμογής.
- Η θέση της Διοίκησης του ΙΚΑ στο υπ' αρ. Σ81/23/20.6.2012 Γενικό Έγγραφο της Διεύθυνσης Παροχών σχετικά με την αναζήτηση παροχών βάσει αμετάκλητης δικαστικής απόφασης δεν θα πρέπει να είναι απόλυτα άκαμπτη, αλλά να επιδέχεται απόκλιση σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις πολύ μεγάλης χρονικής απόστασης μεταξύ καταβολής των παροχών και έκδοσης της αμετάκλητης απόφασης.
- Ο δόλος του εισπράξαντος, ο οποίος βρίσκεται στη βάση της αναζήτησης, θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικά από τα αρμόδια όργανα και να αποφεύγεται η προσφυγή σε «τεκμήρια» δόλιας συμπεριφοράς.
- Η διάταξη του άρθρου 31 του ΚΕΔΕ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 3522/2006 και στη συνέχεια με το άρθρο 4 του ν. 3714/2008, σύμφωνα με την οποία *«Δεν επιτρέπεται η κατάσχεση μισθών, συντάξεων και ασφαλιστικών βοηθημάτων που καταβάλλονται περιοδικά, εφόσον το ποσό αυτών μηνιαίως είναι μικρότερο των χιλίων (1.000) ευρώ, στις περιπτώσεις δε που υπερβαίνει το ποσό αυτό επιτρέπεται η κατάσχεση επί του ενός τετάρτου (1/4) αυτών, το εναπομένον όμως ποσό δεν μπορεί να είναι κατώτερο των χιλίων (1.000) ευρώ»*, εφαρμόζεται για τον συμψηφισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών και καταβαλλόμενων συντάξεων από το ΙΚΑ, όπως προκύπτει από το συνδυασμό διατάξεων του α.ν. 1846/1951 (άρθρο 40 παρ. 4 σε συνδυασμό με το άρθρο 29 παρ. 2 δ).
- Σε κάθε περίπτωση, προς άρση αμφιβολιών και προκειμένου να υιοθετηθεί ένα ενιαίο καθεστώς ελάχιστης προστασίας των κοινωνικών παροχών πάσης φύσεως, προτείνεται η υιοθέτηση διάταξης αντίστοιχης του ΚΕΔΕ, που θα εφαρμόζεται επί συμψηφισμού αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών με οφειλόμενες από τον φορέα παροχές. Η διάταξη αυτή, η οποία έχει την ίδια δικαιολογητική βάση με τη διάταξη του ΚΕΔΕ, και κατά το πρότυπο αυτής, θα αποκλείει το συμψηφισμό της καταβαλλόμενης παροχής πέραν του 1/4 αυτής, θέτοντας και ένα απόλυτο ονομαστικό όριο, κάτω από το οποίο δεν θα επιτρέπεται ο συμψηφισμός, χωρίς διάκριση μεταξύ καλοπίστως και κακοπίστως εισπράξαντων. Σε κάθε περίπτωση το ποσό αυτό δεν θα πρέπει να είναι κατώτερο του μηνιαίου ποσού που αντιστοιχεί στο όριο της φτώχειας, βάσει των τελευταίων στοιχείων της Eurostat. Η πρόταση αυτή συνεπάγεται



ότι ορισμένες παροχές, οι οποίες υπολείπονται ως προς το ύψος τους του ορίου αυτού (σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα, παροχές ανεργίας), θα καταστούν μη υποκείμενες σε συμψηφισμό.

Με την πεποίθηση ότι θα λάβετε υπ' όψιν τις επισημάνσεις και προτάσεις του Συνηγούρου του Πολίτη κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων σας, σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για την προσοχή σας και αναμένω με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις απόψεις σας.

Με ιδιαίτερη εκτίμηση

Ιωάννης Σακέλλης  
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

### **Κοινοποίηση**

Γραφείο Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας  
Πειραιώς 40  
101 82 Αθήνα

Ενδιαφερόμενους