

Ημερίδα, 22 Ιουνίου 2016, ΤΕΕ

Παράλληλη Ασφάλιση Διπλωματούχων Μηχανικών Ομίλου ΔΕΗ – Αναγκαιότητα Ειδικής Ρύθμισης

Ακρίτας Καϊδατζής

Επίκ. καθηγητής Νομικής Α.Π.Θ.

1. Το ασφαλιστικό καθεστώς του προσωπικού της ΔΕΗ αποτέλεσε επί δεκαετίες μian ιστορική παρέκκλιση εντός του ασφαλιστικού μας συστήματος. Φορέας ασφάλισης του προσωπικού της ΔΕΗ δεν ήταν κάποιο ασφαλιστικό ταμείο με τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, αλλά η ίδια η επιχείρηση, μέσω μιας αυτοτελούς μονάδας της, της Υπηρεσίας Ασφαλίσεως, που συγκροτήθηκε προς το σκοπό αυτόν. Η ιστορική αυτή παρέκκλιση εξέλιπε το 2001, με την ίδρυση του Οργανισμού Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ (ΟΑΠ-ΔΕΗ) [π.δ. 51/2001], ο οποίος στη συνέχεια, με τις ενοποιήσεις του νόμου Πετραλιά, εντάχθηκε στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ [άρθρο 3 του ν. 3655/2008].

Εντός του ασφαλιστικού καθεστώτος του προσωπικού της ΔΕΗ διαμορφώθηκε ένα ειδικότερο ασφαλιστικό καθεστώς, για τους διπλωματούχους μηχανικούς, που συνιστά μια δεύτερη ιστορική παρέκκλιση. Οι μηχανικοί της ΔΕΗ υπάγονταν ταυτόχρονα, για την ίδια απασχόληση, σε δύο φορείς ασφάλισης με δύο ασφαλιστικές σχέσεις: και στην Υπηρεσία Ασφαλίσεως της ΔΕΗ (μετέπειτα ΟΑΠ-ΔΕΗ, και ήδη Τομέας Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) και στο ΤΣΜΕΔΕ (και ήδη ΕΤΑΑ). Η ιστορική αυτή παρέκκλιση εξέλιπε με το νόμο Σιούφα, που όρισε ότι υποχρεωτική ασφάλιση επιτρέπεται σε ένα μόνο φορέα ανά ασφαλιστικό κλάδο [άρθρο 39 του ν. 2084/1992], μόνον όμως για τους λεγόμενους νέους ασφαλισμένους, όσους δηλαδή ασφαλιζονται για πρώτη φορά από 1ης.1.1993 και εφεξής. Αντιθέτως, διατηρείται ακόμη μέχρι σήμερα για τους παλαιούς ασφαλισμένους, δηλαδή για όσους ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά, για οποιαδήποτε απασχόληση, πριν την 1η.1.1993, ακόμη κι αν προσλήφθηκαν στη ΔΕΗ μεταγενέστερα.

2. Ένα πρώτο ερώτημα που τίθεται είναι: σ' αυτό το σχήμα της διπλής ασφάλισης, και στη ΔΕΗ και στο ΤΣΜΕΔΕ, ποια είναι η πρώτη και ποια η δεύτερη ασφάλιση; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι εύκολη.

Το ειδικό καθεστώς ασφάλισης του προσωπικού της ΔΕΗ θεσπίστηκε με το ν. 4491/1966, με ισχύ από 1η Μαρτίου 1966. Από την ημερομηνία αυτή, λέει ο νόμος,

«παύει η υποχρεωτική ασφάλισις εις το ΙΚΑ ή ετέρους Οργανισμούς κυρίας ασφαλίσεως» για τους εργαζόμενους της ΔΕΗ [άρθρο 1 παρ. 2], οι οποίοι *«πάγονται υποχρεωτικώς και αυτοδικαίως»* στην ασφάλιση της ΔΕΗ[άρθρο 2 παρ. 1]. Τέτοιος «έτερος» οργανισμός ήταν και το ΤΣΜΕΔΕ που λειτουργούσε ως φορέας υποχρεωτικής ασφάλισης των μηχανικών - μελών του Τεχνικού Επιμελητηρίου [α.ν. 2326/1940]. Επομένως, από 1ης Μαρτίου 1966, η ΔΕΗ κατέστη ειδικός φορέας υποχρεωτικής ασφάλισης του προσωπικού της, που έχει προτεραιότητα έναντι οποιουδήποτε άλλου φορέα ασφάλισης, είτε αυτός ήταν το ΙΚΑ είτε το ΤΣΜΕΔΕ, το ΤΣΑΥ κλπ. Άρα, για τους μηχανικούς της ΔΕΗ η πρώτη και *μόνη* κατά κυριολεξία υποχρεωτική ασφάλιση είναι στην Υπηρεσία Ασφαλίσεως της ΔΕΗ, μετέπειτα ΟΑΠ-ΔΕΗ και ήδη Τομέα Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

Δέκα μήνες αργότερα, από 1ης.1.1967, οι μηχανικοί της ΔΕΗ υπήχθησαν, για την ίδια απασχόλησή τους, και σε δεύτερη ασφάλιση, στο ΤΣΜΕΔΕ. Αυτή προβλέφθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 4577/1966, με την εξής κρίσιμη ιδιαιτερότητα: Οι μηχανικοί που υπηρετούσαν στη ΔΕΗ είχαν προθεσμία δύο μηνών από τη δημοσίευση του διατάγματος να επιλέξουν με δήλωσή τους αν θα συνεχίσουν τη δεύτερη ασφάλιση στο ΤΣΜΕΔΕ ή αν θα κρατήσουν μόνο την ασφάλιση στη ΔΕΗ. Όπως το διάταγμα αυτό ερμηνεύθηκε από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, οι αποφάσεις του οποίου έχουν ισχύ νόμου, και όλοι οι μηχανικοί που θα προσλαμβάνονταν εφεξής στη ΔΕΗ είχαν προθεσμία δύο μηνών από την πρόσληψή τους, να διαλέξουν αν θα κρατήσουν τη διπλή ασφάλιση (ΑΕΔ 10/1979). Η προθεσμία αυτή αργότερα, με το ν. 1759/1986, έγινε εξάμηνη.

Η διαφορά, επομένως, της μίας από την άλλη ασφάλιση είναι κρίσιμη. Η ασφάλιση του μηχανικού στη ΔΕΗ ήταν υποχρεωτική, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα απαλλαγής ή εξαιρέσεως από αυτήν. Αντιθέτως, ο μηχανικός της ΔΕΗ μπορούσε, κατά την πρόσληψή του, να επιλέξει αν θα κρατήσει, ως δεύτερη, την ασφάλιση στο ΤΣΜΕΔΕ ή όχι.

3. Ένα δεύτερο ερώτημα που τίθεται είναι πώς χαρακτηρίζεται νομικά αυτή η διπλή ασφάλιση, για την ίδια απασχόληση, σε ΔΕΗ και ΤΣΜΕΔΕ. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν είναι εξίσου εύκολη με την προηγούμενη.

Καταρχάς, μπορεί να θεωρηθεί ότι εδώ έχουμε ένα καθεστώς πολλαπλής (ή παράλληλης, που είναι το ίδιο πράγμα) ασφάλισης; Όχι! Παράλληλη ή πολλαπλή ασφάλιση έχουμε όταν κάποιος ασφαλιζεται σε περισσότερους φορείς, ή και σε έναν φορέα αλλά με περισσότερες ασφαλιστικές σχέσεις, λόγω της απασχόλησής του σε

διαφορετικές εργασίες. Όμως εδώ πρόκειται μεν για ασφάλιση σε περισσότερους φορείς (ΔΕΗ και ΤΣΜΕΔΕ), αλλά *για μία και την αυτή εργασία*, την απασχόληση στη ΔΕΗ. Κατά συνέπεια, είναι σαφές πως η διπλή ασφάλιση των μηχανικών της ΔΕΗ δεν συνιστά περίπτωση παράλληλης ή πολλαπλής ασφάλισης.

Περαιτέρω, είναι άραγε αυτή η δεύτερη ασφάλιση στο ΤΣΜΕΔΕ *υποχρεωτική* ασφάλιση; Ο νόμος λέει ναι. Τη χαρακτηρίζει ρητά ως «υποχρεωτική». Όμως εδώ υπάρχει ένα προφανές άτοπο. Δεν νοείται *υποχρεωτική* ασφάλιση που να εξαρτάται από την *ιδιωτική* βούληση του ασφαλισμένου. Και είδαμε ότι ο μηχανικός της ΔΕΗ μπορούσε, με δήλωσή του εντός διμήνου από την πρόσληψή του, να *απαλλαγεί* από την ασφάλιση στο ΤΣΜΕΔΕ. Πώς λοιπόν μπορούμε να μιλάμε για υποχρεωτική ασφάλιση; Και εδώ, επομένως, είναι σαφές πως η δεύτερη ασφάλιση στο ΤΣΜΕΔΕ *δεν είναι υποχρεωτική*, γιατί, αν ήταν, οι μηχανικοί της ΔΕΗ θα υπάγονταν σ' αυτήν αυτοδικαίως και εκ του νόμου, χωρίς να ασκεί επιρροή η ιδιωτική βούλησή τους.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαία μια διευκρίνιση. *Η νομική υποχρεωτικότητα* της ασφάλισης είναι ζήτημα διαφορετικό από την *πραγματική υποχρεωτικότητα* της. Η δεύτερη ασφάλιση στο ΤΣΜΕΔΕ καθίστατο εκ των υστέρων, και εν τοις πράγμασι, υποχρεωτική, διότι μετά την αρχική επιλογή, εντός διμήνου από την πρόσληψή του, ο μηχανικός έχανε πλέον τη δυνατότητα να *απο-επιλέξει* την ασφάλιση αυτή. Ενώ δηλαδή είχε δυνατότητα επιλογής ως προς την υπαγωγή στη δεύτερη ασφάλιση του ΤΣΜΕΔΕ, δεν είχε όμως δυνατότητα *εναλλαγής*: *άπαξ* και υπέβαλε τη δήλωση, δεν προβλεπόταν πλέον άλλο στάδιο δήλωσης της βούλησής του και, άρα, ούτε η δυνατότητα εξόδου από το ασφαλιστικό καθεστώς της διπλής ασφάλισης.

4. Τότε λοιπόν πώς πρέπει να χαρακτηρίσουμε αυτό το καθεστώς της διπλής ασφάλισης των μηχανικών του ομίλου της ΔΕΗ; Καταρχάς, να πούμε το αυτονόητο: πρόκειται για ένα ιδιότυπο, *suigeneris*, καθεστώς που δεν έχει όμοιό του σε ολόκληρο το ασφαλιστικό σύστημα. Αυτό έχει μια κρίσιμη συνέπεια: ότι το καθεστώς αυτό μόνο με ειδικές διατάξεις μπορεί να ρυθμιστεί, και δεν υπόκειται στις γενικές ρυθμίσεις της εκάστοτε ισχύουσας ασφαλιστικής νομοθεσίας.

Από κει και πέρα, το καθεστώς αυτό μοιάζει αρκετά με πρόσθετη προαιρετική ασφάλιση. Τέτοιαν έχουμε, όταν ο ασφαλισμένος ορισμένου φορέα, προκειμένου να έχει προσδοκία υψηλότερων παροχών, καταβάλλει συμπληρωματικές εισφορές, κατά κανόνα επιλέγοντας υψηλότερη ασφαλιστική κλάση από εκείνη στην οποία υπάγεται εκ του νόμου. Η διαφορά είναι ότι, στην περίπτωση των μηχανικών του ομίλου της ΔΕΗ, δεν πρόκειται για συμπλήρωση της ασφαλιστικής προστασίας εντός του ίδιου

φορέα, αλλά σε δύο διαφορετικούς φορείς. Και, κυρίως, ότι, ενώ είναι προαιρετική η υπαγωγή στην ασφάλιση (με την αρχική δήλωση), ωστόσο μετά την υπαγωγή σε αυτή δεν είναι πια επιτρεπτή η διακοπή της. Υπό αυτές τις δύο επιφυλάξεις, μπορούμε να χαρακτηρίσουμε τη διπλή ασφάλιση των μηχανικών του ομίλου της ΔΕΗ ως μian **ιδιότυπη, sui generis, μορφή πρόσθετης προαιρετικής ασφάλισης.**

Η πιο σημαντική ιδιοτυπία της είναι πως πρόκειται για διπλή ασφάλιση για την ίδια παρεχόμενη εργασία. Πρόκειται δηλαδή για μια **περίπτωση υπερασφάλισης.** Υπερασφάλιση έχουμε όταν, για την ίδια ασφαλιστική σχέση, δηλαδή από την ίδια εργασία, επιβάλλονται αυξημένες εισφορές, προκειμένου να υπάρχει προσδοκία και για αυξημένες παροχές (μεγαλύτερη σύνταξη κλπ.).

Είναι επιτρεπτή η υπερασφάλιση; Εξαρτάται. Σε γενικές γραμμές, το κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο την αποθαρρύνει. Γι' αυτό, άλλωστε, με το νόμο Σιούφα καταργήθηκε για τους νέους ασφαλισμένους. Όμως, υπό προϋποθέσεις μπορεί να γίνει ανεκτή. Ποιες είναι αυτές οι προϋποθέσεις; Πρώτον, να υπάρχει αναλογικότητα μεταξύ αυξημένων εισφορών και αυξημένων παροχών. Δεύτερον, να μην επιβαρύνεται το κοινωνικό σύνολο, κάτι που ειδικότερα και πρακτικά σημαίνει να μη επιβαρύνεται με αυξημένες εισφορές ο εργοδότης. Και, τρίτον και σημαντικότερο, να μην εγκλωβίζεται ο ασφαλισμένος σε ένα καθεστώς που καταλήγει σε υπέρμετρη επιβάρυνσή του, δηλαδή να έχει τη δυνατότητα εξόδου από το καθεστώς υπερασφάλισης. Πρακτικά μιλώντας, το καθεστώς υπερασφάλισης είναι ανεκτό, όταν οι αποδοχές του ασφαλισμένου είναι σε τέτοιο ύψος, ώστε να έχει την άνεση να καταβάλει τις αυξημένες ασφαλιστικές εισφορές.

Όταν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, το καθεστώς υπερασφάλισης πρέπει να θεωρηθεί πως δεν είναι επιτρεπτό και αντίκειται στο σύνταγμα, και συγκεκριμένα στην αρχή της ισότητας στα κοινωνικοασφαλιστικά βάρη, που απορρέει από το συνδυασμό των άρθρων 4 παρ. 5 (ισότητα στα δημόσια βάρη), 22 παρ. 5 (κρατική μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση) και 25 παρ. 4 (χρέος της κοινωνικής αλληλεγγύης).

5. Το κρίσιμο ερώτημα: το καθεστώς διπλής ασφάλισης των μηχανικών του ομίλου της ΔΕΗ συνιστά επιτρεπτή ή μη επιτρεπτή μορφή υπερασφάλισης;

Μπορούμε να υποθέσουμε πως, ναι, κατά το χρόνο που θεσπίστηκε και για αρκετά χρόνια μετά, το καθεστώς διπλής ασφάλισης των μηχανικών της ΔΕΗ πληρούσε τις παραπάνω προϋποθέσεις. Στο βαθμό, ιδίως, που διατηρούταν μια

σχετική μισθολογική και εισοδηματική σταθερότητα, η υποχρεωτική διατήρηση της δεύτερης ασφάλισης δεν κατέληγε σε ανεπιεικείς και δυσανάλογες επιβαρύνσεις.

Τί γίνεται όμως όταν, κάποια στιγμή, πάντουν να συντρέχουν οι παραπάνω προϋποθέσεις; Τότε η αρχικά επιτρεπτή διπλή ασφάλιση καθίσταται, επιγενόμενα, ανεπίτρεπτη και αντισυνταγματική υπερασφάλιση. Τότε ο νομοθέτης υποχρεούται να παρέμβει και, με ειδική ρύθμιση, να αποκαταστήσει τις προϋποθέσεις του επιτρεπτού. Για παράδειγμα, όταν η διπλή ασφάλιση καταλήξει να γίνεται δυσβάστακτη για κάποιους ασφαλισμένους, τότε ο νομοθέτης οφείλει να τους δώσει τη δυνατότητα να απεγκλωβιστούν από ένα καθεστώς που καταλήγει σε υπέρμετρη επιβάρυνσή τους. Αυτό ακριβώς συνέβη με το νόμο 1759/1988, που έδωσε τη δυνατότητα στους μηχανικούς της ΔΕΗ να δηλώσουν εντός διμήνου αν επιθυμούν να συνεχίσουν τη δεύτερη ασφάλιση στο ΤΣΜΕΔΕ ή αν θα κρατήσουν μόνο την ασφάλιση στη ΔΕΗ.

Ας σκεφτούμε γιατί εκδόθηκε τότε ο νόμος 1759/1988; Καταρχάς, διότι είχε περάσει εικοσαετία περίπου από τότε που αρχικά θεσπίστηκε το καθεστώς της διπλής ασφάλισης, και ήταν εύλογο να δοθεί στους ασφαλισμένους η δυνατότητα να επανεξετάσουν μια απόφαση που είχαν λάβει πριν από τόσα χρόνια και εξακολουθούσε να τους δεσμεύει. Κυρίως, όμως, διότι από τα τέλη του 1985 είχε επιβληθεί καθεστώς λιτότητας, το οποίο ανέτρεπε τα εισοδηματικά δεδομένα στα οποία είχε βασιστεί η διπλή ασφάλιση.

Από την έκδοση του νόμου 1759/1988 έχει περάσει ήδη κοντά τριακονταετία, χωρίς ο νομοθέτης να επαναλάβει αντίστοιχη ρύθμιση. Ήδη και μόνον ο χρόνος αυτός υπερβαίνει το εύλογο: θα έπρεπε προ πολλού να είχε υπάρξει και νέα τέτοια ρύθμιση. (Και, πάντως, από τότε που αναδιαρθρώθηκε το ΤΣΜΕΔΕ με τονόμο 3518/2006). Η ανάγκη νομοθετικής ρύθμισης κατέστη όμως επειγόντως επιτακτική στα χρόνια μετά το 2010, λόγω της μείζονος ανατροπής που επήλθε στη μισθολογική και εισοδηματική κατάσταση των ασφαλισμένων (αλλεπάλληλες μειώσεις αποδοχών και αυξήσεις φορολογικών και άλλων επιβαρύνσεων). Είναι κάτι παραπάνω από προφανές ότι το διαθέσιμο εισόδημα των ασφαλισμένων έχει μειωθεί σε τέτοιο βαθμό, ώστε σε αρκετές περιπτώσεις η υπερασφάλιση της απασχόλησής τους να επιφέρει κραυγαλέα δυσανάλογη επιβάρυνση.

Συνεπώς, είναι επιτακτική και επείγουσα ανάγκη να ρυθμιστεί νομοθετικά το ζήτημα της διπλής ασφάλισης των μηχανικών του ομίλου της ΔΕΗ.

6. Τελικό ερώτημα: Προσφέρει μια τέτοια ρύθμιση ο τελευταίος ασφαλιστικός νόμος 4387/2016; Μολονότι το ζήτημα θα το εξετάσουν επόμενοι ομιλητές, επιτρέψτε μου, τελείως συνοπτικά, μερικές σκέψεις.

Όχι, κατά τη γνώμη μου, ο νόμος 4387 δεν δίνει λύση –ή, τουλάχιστον, δεν δίνει μια *ξεκάθαρη* λύση που να αντιμετωπίζει το πρόβλημα κατά τρόπο ώστε να αποκαθίστανται οι προϋποθέσεις του επιτρεπτού της υπερασφάλισης. Θεωρήθηκε ότι οι παλαιοί ασφαλισμένοι μηχανικοί του ομίλου της ΔΕΗ μπορούν να υπαχθούν στη διάταξη του άρθρου 36 παρ. 4 του νόμου, που λέει ότι «παλαιοί ασφαλισμένοι, για τους οποίους ... καταβάλλονταν ... εισφορές σεδύο ή περισσότερους φορείς ...εξακολουθούν να καταβάλλουν προαιρετικά,κατόπιν υποβολής σχετικής αίτησης, τις προβλεπόμενεςεισφορές επί των αποδοχών τους και μετά την έναρξηισχύος του παρόντος νόμου, ώστε να συμπληρώσουν τοχρόνο που απαιτείται για τη θεμελίωση δικαιώματος καιδεύτερης σύνταξης ή τη συνέχιση της ασφάλισης. Στηνπερίπτωση αυτή καταβάλλουν το *συνολικό ποσοστό*εισφοράς εργοδότη και εργαζομένου ή την εισφορά των άρθρων 39 ή 40» (δηλαδή τις εισφορές αυτοαπασχολούμενων).

Επιμένω ότι, λόγω της ιδιοτυπίας του, το καθεστώς της διπλής ασφάλισης των μηχανικών του ομίλου της ΔΕΗ πρέπει να καταστεί αντικείμενο ειδικής ρύθμισης, που θα αναφέρεται συγκριμένα στο καθεστώς αυτό, και δεν μπορεί να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής γενικών ρυθμίσεων. Οι ρυθμίσεις του άρθρου 36 του νόμου είναι, δυστυχώς, χαρακτηριστικά ασαφείς ως προς το ζήτημα του είδους και, συνακόλουθα, του ύψους των εισφορών με τις οποίες θα βαρύνονται όσοι, ευλόγως, θελήσουν τη συνέχιση της ασφάλισής τους, ώστε να μην απολέσουν ασφαλιστικά δικαιώματα. Είναι προφανές ότι, στις δεδομένες συνθήκες, μια ρύθμιση η οποία ενδεχομένως οδηγεί στην επιβάρυνση με υπέρογκες εισφορές δεν πληροί τις προϋποθέσεις του επιτρεπτού της υπερασφάλισης.

Για το λόγο αυτό, κατά τη γνώμη μου, απαιτείται οπωσδήποτε μια ειδική ρύθμιση που, αφενός, θα επιτρέπει στους παλαιούς ασφαλισμένους μηχανικούς της ΔΕΗ να απεγκλωβιστούν από το καθεστώς της υπερασφάλισης, χωρίς ωστόσο, αφετέρου, να απολέσουν ασφαλιστικά δικαιώματά τους, πράγμα που σημαίνει πως πρέπει να έχουν τη δυνατότητα συνέχισης της διπλής ασφάλισης μέχρι τη θεμελίωση *αυτοτελούς* δικαιώματος δεύτερης σύνταξης, και μάλιστα συνέχισης υπό εύλογους όρους, δηλαδή χωρίς να υποχρεωθούν να καταβάλλουν υπέρογκες εισφορές.