

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΓΕΝΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Ιστορική προέλευση και χαρακτηριστικά των κοινωνικών δικαιωμάτων
2. Λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων
3. Φορείς των δικαιωμάτων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΣΤΕΡΕΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ (DE LEGE LATA)

1. Η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα
 - α) Οι διατάξεις του Συντάγματος
 - β) Ο απαραβίαστος οικονομικός πυρήνας των δικαιωμάτων
 - γ) Η αρχή της αναλογικότητας
2. Η κατοχύρωση σε διεθνή και περιφερειακά κείμενα προστασίας
 - α) Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΣΔΑ) και Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ)
 - β) Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης- Έλεγχος της τήρησης του από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων
 - γ) Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
 - δ) Λοιπά περιφερειακά κείμενα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΑ ΠΛΗΓΜΑΤΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Η ουσιαστική αποδυνάμωση με το παράδειγμα των «μη απασχολήσιμων»
2. Η κανονιστική αποδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων
3. Η επιρροή της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα
 - α) Έννοια οικονομικής κρίσης
 - β) Μνημονιακές δεσμεύσεις και κοινωνικά δικαιώματα
 - γ) Πολιτικές προσπάθειες ελέγχου της νομιμότητας των μνημονίων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΟΙ ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΠΡΟΣΒΟΛΗΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Οι κυρώσεις για παραβάσεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
2. Η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων από το ΔΕΕ
3. Αδικοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου- Γαλλική Νομολογία
4. Η εφαρμογή των κανόνων προστασίας από τον εθνικό Δικαστή

- α) Η υποχρέωση ιεράρχησης των κανόνων προστασίας
- β) Προδικαστικές παραπομπές

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΕ

- 1. Η πρώτη απόφαση 668/2012 του ΣΤΕ για τα Μνημόνια
- 2. Η απόφαση Ολ ΣΤΕ 2307/2014
- 3. Η μεταστροφή της νομολογίας στην Απόφαση 2287/90/2015 ΟλΣτΕ
- 4. Σχολιασμός της καθοριστικής για το μέλλον απόφασης 2287/90/2015 ΟλΣτΕ
 - α) Απόρριψη της συνεχιζόμενης έκτακτης ανάγκης
 - β) Ανάγκη έκδοσης δικαστικά ελέγξιμης αναλογιστικής μελέτης
 - γ) Μη λήψη υπόψη συνταγματικών παραμέτρων
 - δ) Αοριστία κατά την εξειδίκευση των μέτρων
 - ε) Ο δημόσιος σκοπός των ασφαλιστικών ταμείων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΑΡΧΩΝ

- 1. Ειδική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- 2. Αποφάσεις 65 και 66/21.2.2011 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων (Ε.Ε.Κ.Δ)
- 3. Σχολιασμός των κρίσεων της Επιτροπής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

- 1. Ανάγκη λειτουργίας των αντανakλαστικών της κρατικής μηχανής
- 2. Το όφελος από τη διατήρηση των κοινωνικών παροχών
- 3. Η αναποτελεσματικότητα των οριζόντιων περικοπών
- 4. Απόρριψη του Pacta sunt servanda και αναθεώρηση των δεσμεύσεων
- 5. Η προοπτική της Συνταγματικής αναθεώρησης (de lege ferenda)

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Τα τελευταία χρόνια επικρατεί έντονος προβληματισμός σχετικά με την πορεία των κοινωνικών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ειδικά στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης έχουν εισχωρήσει πλείστες διατάξεις στη νομοθεσία, που με συγκεκαλυμμένο και έντεχνα φιλοτεχνημένο τρόπο αδρανοποιούν ή παραβιάζουν διατάξεις του Συντάγματος. Ο απαραβίαστος πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων έχει πληγεί ανεπανόρθωτα από έξωθεν συμφωνηθέντα, από οικονομικές διατάξεις που ουδόλως λαμβάνουν υπόψη τα κοινωνικά δικαιώματα αλλά επικεντρώνονται σε στείρες οικονομικές πολιτικές επιστροφής δανείων σε διεθνείς δανειστές. Τα γνωστά μνημόνια έχουν επικρατήσει στη νομοθεσία και οι περισσότεροι εφαρμοστικοί νόμοι τους ψηφίζονται ακόμη και με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, δηλαδή με έκτακτη διαδικασία νομοθέτησης.

Τα Μνημόνια, ως κοινοί νόμοι επικυρωμένοι από τη Βουλή σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος και οι εφαρμοστικοί τους νόμοι καθώς και τα Παραρτήματα αυτών είναι ωστόσο ήσσονος τυπικής ισχύος σε σχέση με θεμελιώδεις, μη αναθεωρήσιμες συνταγματικές αρχές (άρθρο 110 Συντ.). Συνεπώς οφείλουν να σέβονται τον απαραβίαστο πυρήνα των δικαιωμάτων, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας και της προσφορότητας των μέτρων σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Αυτό όμως, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, ουδέποτε συνέβη, αντίθετα τείνει να καταστεί κανόνας.

Στη συνέχεια ερευνώνται οι νομοθετικές βάσεις των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο πυρήνας τους κι ο τρόπος που προστατεύονται κατά την νομολογία των δικαστηρίων, και τέλος γίνεται μια προσπάθεια ανεύρεσης λύσεων και προτάσεων για την επιστροφή στη νομιμότητα και την τήρηση του Συντάγματος και των Διεθνών Κανόνων, που επιτάσσουν τον απόλυτο σεβασμό των κοινωνικών δικαιωμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΓΕΝΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Ιστορική προέλευση και χαρακτηριστικά των κοινωνικών δικαιωμάτων

Τα κοινωνικά δικαιώματα γεννήθηκαν μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο ως αντίβαρο στην ελεύθερη λειτουργία της αγοράς, στο «laissez faire-laissez passer» του Adam Smith, στην αόρατη χείρα, στην αυτορρύθμιση της αγοράς και στον φιλελευθερισμό στην ακραία του μορφή. Τα κοινωνικά δικαιώματα εξισορροπούν κοινωνικές ανισότητες,

παρέχουν κατευθυντήριες αρχές, υποδείξεις και συχνά θεσμικές εγγυήσεις, μέσα στις οποίες προστατεύεται ένας θεσμός. Το δικαίωμα λ.χ. στην επιβίωση, στην αξιοπρεπή διαβίωση, στην εκπαίδευση, στην εργασία, στην ασφαλιστική πρόνοια και περίθαλψη σημαίνουν ότι το άτομο δεν είναι απροστάτευτο απέναντι στον αδυσώπητο ανταγωνισμό της αγοράς, του φιλελεύθερου καπιταλισμού. Η Ευρώπη μάλιστα υπήρξε η κοιτίδα του κοινωνικού κράτους, αν και η προέλευση των κοινωνικών δικαιωμάτων τοποθετείται στις Η.Π.Α.¹

Στα κοινωνικά δικαιώματα προεξάρχει ο παροχικός και επεμβατικός χαρακτήρας από πλευράς του κράτους. Επιτάσσουν το κράτος να επεμβαίνει και να παρέχει (affirmative action)². Η συγκεκριμενοποίηση τους γίνεται αποκλειστικά μέσω της κοινής νομοθετικής διαδικασίας και βάσει της διακριτικής ευχέρειας της νομοθετικής εξουσίας (θετική υποχρέωση του κράτους)³. Σε αντίθεση όμως προς τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, τα κοινωνικά δικαιώματα έχουν μια εγγενή αδυναμία: Οι αξιώσεις τους, που πηγάζουν από το Σύνταγμα, θεωρούνται νομικά ατελείς, αφού η απτή, δικαστική διεκδίκησή τους προϋποθέτει συνήθως την εξειδίκευσή τους με νόμο⁴. Δεν δημιουργούν δηλαδή για τους φορείς τους άμεσες και διεκδικήσιμες αξιώσεις κατά της κρατικής εξουσίας για συγκεκριμένες παροχές, δεν αποτελούν αγωγή και δικαστικά επιδιώξιμα δικαιώματα. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι τα κεκτημένα κοινωνικά δικαιώματα μπορούν να τροποποιούνται μερικώς ή ολοσχερώς, ή να καταργούνται κατά τη βούληση του εκάστοτε νομοθέτη. Ειδικότερα δεν μπορεί να καταργηθεί ένα δικαίωμα, το οποίο κατοχυρώθηκε εύλογα στη συνείδηση της κοινωνίας ως «*απόλυτο ή σχετικό κοινωνικό κεκτημένο*» και έγινε αναπόσπαστο κομμάτι της έννομης τάξης. Το ίδιο ισχύει αν το δικαίωμα προκάλεσε στους φορείς του την εύλογη εμπιστοσύνη, ότι θα προστατεύονται και στο μέλλον μέσω αυτού του δικαιώματος με βάση την διοικητικού δικαίου «*αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου*».

Τα κοινωνικά δικαιώματα ωστόσο δεν έχουν αποδέκτη μόνο το κράτος αλλά τριτενεργούν⁵ και στις σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, τις οποίες προάγει και το ευρωπαϊκό δίκαιο⁶. Συνεπώς οι εκπρόσωποι των εργοδοτών, των εργαζομένων και

¹ Η πρώτη σοβαρή αποτύπωση κοινωνικών δικαιωμάτων υπάρχει στο «Bill of Rights of Virginia» (1776) που αποτέλεσε πρότυπο για το „Federal Bill of Rights“ (1791). Στην Ευρώπη το πρώτο τέτοιο κείμενο ήταν η γαλλική «Declaration des droits de l’ homme et du citoyen» (1789). Στη Γερμανία, με βάση προγενέστερα τοπικά Συντάγματα, ψηφίστηκε το Σύνταγμα της Βαϊμάρης το 1919, Pieroth/Schlink, Staatsrecht, Grundrechte, σελ. 7

² Πρβλ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, παρ. 1286, σελ. 741

³ Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, σελ. 101

⁴ Σωτηρέλης, «Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης», σελ. 341 επ.

⁵ Περί της τριτενέργειας βλ. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, σελ. 96

⁶ Κατά τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009): «Η Ένωση αναγνωρίζει και προάγει τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων... Διευκολύνει τον μεταξύ τους διάλογο, σεβόμενη την αυτονομία τους». Επίσης, «η τριμερής

άλλων ομάδων συμφερόντων οφείλουν να τα λαμβάνουν υπόψη στις επαφές και τις διαπραγματεύσεις που έχουν μεταξύ τους, ιδίως στα πλαίσια σύναψης συλλογικών συμβάσεων. Ο εργαζόμενος που πλήττεται από έναν όρο συλλογικής σύμβασης που υπέγραψαν αυτοί οι εταίροι, μπορεί να τον προσβάλλει δικαστικά πχ. λόγω καταχρηστικότητας και να ζητήσει την αποδέσμευση του από αυτόν. Με βάση αυτά είναι δυνατή από τους φορείς η χάραξη ενός κοινωνικού μοντέλου που θα διασφαλίζει την κοινωνική αλληλεγγύη⁷.

2. Λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων

Τα κοινωνικά δικαιώματα έχουν καταρχήν μια λειτουργία *επανορθωτική (restitutio)*. Αποσκοπούν στην άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων μέσω της *αναδιανομής* πόρων και εισοδημάτων, η οποία έρχεται να διορθώσει τις αδικίες της αγοραίας ή νεοφιλελεύθερης διανομής.

Συναφές είναι εδώ και το θέμα του επιλεγόμενου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Αφενός, το κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι κυρίως ανταποδοτικό, αφού το σημείο αναφοράς για τον υπολογισμό της συνταξιοδοτικής παροχής είναι ο εργαζόμενος και οι εισφορές που έχει καταβάλει καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού του κύκλου. Αφετέρου, στο αναδιανεμητικό σύστημα υπάρχει ένας «κοινός κορβανάς» από τον οποίο εκρέουν οι συντάξεις και εισρέουν οι εισφορές. Το αναδιανεμητικό μοντέλο λόγω της αυξημένης προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων που εξασφαλίζει, τυποποιείται στη θεωρία και ως μοντέλο κοινωνικής πρόνοιας.

Ταυτόχρονα τα κοινωνικά δικαιώματα έχουν και μια λειτουργία *συμμετοχική*. Αποσκοπούν δηλαδή στη διασφάλιση των πραγματικών εκείνων προϋποθέσεων, υλικών και πνευματικών, που είναι απαραίτητες για τη συμμετοχή κάθε προσώπου στην κοινωνική συμβίωση, ώστε να μπορεί να καταστεί πλήρες μέλος του κοινωνικού συνόλου. Από την άποψη αυτή, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι απλώς παροχικά (welfare rights), αλλά εκλεπτυσμένα *δικαιώματα του κοινωνικού πολίτη* (social citizenship rights).

3. Φορείς των δικαιωμάτων

κοινωνική σύνοδος κορυφής για την ανάπτυξη και την απασχόληση συμβάλλει στον κοινωνικό διάλογο (άρθρο 152 ΣΛΕΕ).»

⁷ Ειδικά στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθοριστικό ρόλο παίζει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, στην οποία διατυπώνουν τις απόψεις τους οι κοινωνικοί εταίροι, βλ. Μούσης, «Ευρωπαϊκή Ένωση δίκαιο, οικονομία, πολιτική», σελ. 252

Καταρχήν τα κοινωνικά δικαιώματα προστατεύουν και έχουν ως φορέα τον «κοινωνικό άνθρωπο». Η κατοχύρωσή τους αφορά τον άνθρωπο, όχι ως αφηρημένο άτομο ή πολίτη, απογυμνωμένο από κοινωνικούς προσδιορισμούς και περιορισμούς, αλλά τον συγκεκριμένο άνθρωπο, όπως υπάρχει και δρα στην κοινωνική πραγματικότητα, με τις ανάγκες του και με τα συμφέροντά του. Με αυτή την ερμηνεία θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως φορείς και δικαιούχοι των εν λόγω δικαιωμάτων και οι μετανάστες, οι πρόσφυγες και εν γένει τα πρόσωπα που διέρχονται της επικράτειας ή διαμένουν μόνιμα ή προσωρινά εντός ελληνικής επικρατείας.

Ειδικότερα, μια ευαίσθητη κοινωνικά κατηγορία κοινωνικών δικαιωμάτων αφορούν τις αδύναμες κοινωνικές ομάδες, π.χ. άτομα με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ), χρόνια πάσχοντες, άνεργους, πολύτεκνους, μονογονεϊκές οικογένειες, εξαρτημένους από ουσίες κ.τ.λ. Στις περιπτώσεις αυτές τα κοινωνικά δικαιώματα ονομάζονται και «δικαιώματα επιλεκτικής στόχευσης», επειδή υλοποιούν με θέσπιση εξαιρέσεων την ισότητα όλων των πολιτών. Αυτό γίνεται, μεταξύ άλλων, με τη θέσπιση ποσοτώσεων στις προσλήψεις για όλα εκείνα τα άτομα που χρήζουν προτεραιότητας στην ένταξη στην εργασιακή ζωή, ιδίως των ατόμων με αναπηρία. Η βασική ιδέα που υπάρχει πίσω από αυτά τα κοινωνικά δικαιώματα είναι η κοινωνικοποίηση ορισμένων θεμάτων όπως αναπηρία, ασθένεια, φτώχεια κλπ.. Στην τελευταία περίπτωση θα πρέπει να διασφαλίζονται οι στοιχειώδεις ανάγκες του ανθρώπου, που σχετίζονται με την επιβίωσή του και την αξιοπρεπή διαβίωσή του μέσα στην κοινωνία. Με άλλα λόγια η ιδέα στα επιλεκτικής στόχευσης δικαιώματα είναι, ότι ορισμένες ανάγκες και συμφέροντα των μελών μιας κοινωνίας είναι τόσο θεμελιώδους σημασίας, ώστε η διασφάλισή τους δεν μπορεί να εγκαταλείπεται στην ατομική τους ευθύνη, αλλά ανήκει στην ευθύνη της οργανωμένης κοινωνίας. Σε διαφορετική περίπτωση οι χρήζοντες κοινωνικής προστασίας θα ωθούνταν χωρίς περίσκεψη και προπαντός χωρίς αιδώ στον καιάδα του κοινωνικού αποκλεισμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΣΤΕΡΕΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ (DE LEGE LATA)

1. Η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα

α) Οι διατάξεις του Συντάγματος

Στο ισχύον Σύνταγμα [1975/1986/2001/2008] προβλέπονται τα εξής κοινωνικά δικαιώματα: α) το δικαίωμα στην προστασία της οικογένειας, της μητρότητας, της παιδικής ηλικίας και του γάμου (άρθρο 21 παρ. 1 Σ), β) το δικαίωμα στην υγεία (άρθρο 21 παρ. 3 Σ), γ) το δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια και στέγαση (παράγραφοι 2, 3 και 5

του άρθρου 21 Σ) δ) το δικαίωμα παιδείας (άρθρο 16 παρ. 4 Σ)⁸, ε) το δικαίωμα στον αθλητισμό (άρθρο 19 παράγραφος 6 Συντ.), στ) το δικαίωμα εργασίας (άρθρο 22 παρ. 1 α' Συντ.), ζ) το δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 22 παρ. 5 Σ)⁹». Πέραν αυτών υπάρχει και το τρίτης γενιάς δικαίωμα στο περιβάλλον, που είναι «διακριτό τόσο από τα ατομικά όσο και από τα κοινωνικά δικαιώματα»¹⁰.

β) Ο απαραβίαστος οικονομικός πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων

Στην πράξη τα κοινωνικά δικαιώματα πολλές φορές περιορίστηκαν, είτε για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος ή δημοσιονομικής πολιτικής, έκτακτης ανάγκης κλπ. Θα πρέπει εδώ να ληφθούν υπόψη τα εξής:

Πρώτον, εφόσον είναι δυνατός ο περιορισμός τους, η επίκληση του γενικού συμφέροντος θα πρέπει να μην είναι προσχηματική, μέσω απλής στάθμισης υπέρ του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου¹¹ ή ενός Ν.Π.Δ.Δ¹² και εις βάρος μιας συγκεκριμένης κατηγορίας προσώπων, κατά πρόδηλη παραβίαση της αρχής της ισότητας. Οι ρυθμίσεις δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις, που αντιβαίνουν στη συνταγματική αρχή της ισότητας¹³.

Δεύτερον, η οικονομική κατοχύρωση των παροχικών κοινωνικών δικαιωμάτων, δηλαδή η γενική πρόβλεψη των απαιτούμενων κονδυλίων, έχει προβλεφθεί ήδη στο Σύνταγμα. Το εκάστοτε υψηλό κόστος της κρατικά εγγυημένης κοινωνικής αλληλεγγύης, που έχει ως άξονα την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, βασίζεται στην ίση και αναλογική κατανομή των φορολογικών βαρών (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος).

Ακόμη και σήμερα, με την οικονομική κρίση του κράτους πρόνοιας που έχει επέλθει, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η οικονομική βάση των κοινωνικών δικαιωμάτων, και γενικότερα του κράτους πρόνοιας, θεμελιώνεται στο ίδιο στο Σύνταγμα και μάλιστα κατά τρόπο μη αναθεωρήσιμο.

γ) Η αρχή της αναλογικότητας

⁸ Χαρακτηριστικό είναι το «κίνημα του άρθρου 16» για την ελεύθερη και δωρεάν παιδεία

⁹ Πρβλ. Ακριβοπούλου, «Δημόσιο Δίκαιο, κατηγορία ΠΕ & ΤΕ, σελ. 211 επ.

¹⁰ Η αναθεώρηση του 2001 ενίσχυσε κατά πολύ την προστασία του. Παράλληλα, πλάι στην κοινωνική διάστασή του προστέθηκε και η ατομική διάσταση του- τριτενεργεί, θα μπορούσαμε να πούμε- αφού πλέον αποτελεί «δικαίωμα καθενός».

¹¹ ΑΠ 10/1998, Ολ., ΕλλΔνη 1998,75

¹² ΑΠ 957/2002, ΕλλΔνη 2003, 1303 επ.

¹³ Βλ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, σελ. 83 επ.

Η αρχή της αναλογικότητας θεμελιώνεται καταρχήν στο άρθρο 5 παρ. 1 και ιδίως στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' Συντάγματος¹⁴. Η έννοια αυτής είναι ότι θα πρέπει να λαμβάνεται πάντα το ηπιότερο και αναλογικότερο μέσο για την επίτευξη των στόχων του κράτους. Με βάση αυτή την συνταγματική επιταγή ελέγχονται οι πράξεις της διοίκησης από άποψης καταλληλότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας. Η αρχή αυτή εντοπίζεται στο γερμανικό και γαλλικό αστυνομικό δίκαιο με τη χαρακτηριστική ρήση ότι «η αστυνομία δεν πρέπει να βάζει κατά των σπουργιτών με κανόνια»¹⁵.

Αξίζει να σημειωθεί ότι και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εφαρμόζει την αρχή της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, απαιτεί οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων να ενδείκνυνται για την πραγματοποίηση του προβλεπόμενου σκοπού και να μη βαίνουν πέρα από ό,τι είναι αναγκαίο για την επίτευξή του¹⁶. Ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας γίνεται από τα Δικαστήρια και υπάρχουν σχετικές αποφάσεις για νόμους που ψηφίστηκαν στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, που θα αναλυθούν στη συνέχεια.

2. Η κατοχύρωση σε διεθνή και περιφερειακά κείμενα προστασίας

α) Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.) και Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Ε.Δ.Δ.Α.)

Το Συμβούλιο της Ευρώπης υιοθέτησε το 1950 στη Ρώμη τη Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, γνωστή και ως Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΣΔΑ). Στο νομοθέτημα αυτό και στα πρωτόκολλά του υπάρχουν οι θεμελιώδεις αρχές προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων. Παρέχεται δηλαδή μια προστασία όμοια με το Ελληνικό Σύνταγμα, ενώ παρέκκλιση επιτρέπεται κατά το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ μόνο σε περίπτωση πολέμου ή δημόσιου κινδύνου.

Η σημαντικότερη προσφορά της ΕΣΔΑ είναι ότι με βάση αυτή ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ), στο οποίο μπορούν να καταφεύγουν πλέον και ιδιώτες σε περίπτωση προσβολής των δικαιωμάτων τους. Αναφορικά με το θέμα της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων από μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας, αξίζει να σημειωθεί ότι η ανωτέρω αναφερθείσα αρχή της αναλογικότητας

¹⁴ Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, παρ. 310-315, σελ.179, Επίσης εντοπίζεται και στο άρ. 3B παρ. 3 της Συνθήκης, που αναφέρει ότι «η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης. Βλ. Δαγτόγλου, Βασικά στοιχεία Συνθήκης Μάαστριχτ, σελ. 33

¹⁵ Πρόκειται για φράση του γερμ. Jellinek, βλ. Χρυσόγονο, ό.π., σελ. 90 επ.

¹⁶ Άρ. 5 Συνθήκης και πρωτόκολλο αρ. 2, όπου αναλύεται η εν λόγω αρχή, πρβ. νομολογία ΔΕΕ, ενδεικτικά: Υπόθεση ΔΕΚ C-384/04 Απόφαση της 26.4.2007

καθιερώνεται ρητά και στα άρθρα 8 έως 11 της ΕΣΔΑ και εφαρμόζεται γενικότερα στη νομολογία του ΕΔΔΑ¹⁷. Συνεπώς, οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων θα πρέπει και με βάση την Σύμβαση αυτή να είναι αναγκαίοι, στα πλαίσια μιας δημοκρατικής κοινωνίας και να μη θίγουν την ουσία ή τον πυρήνα τους.

β) Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης- Έλεγχος της τήρησής του από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Στο πλαίσιο της ΕΟΚ καταρτίστηκε με πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης το 1961¹⁸. Η διεθνής αυτή συνθήκη εργατικού δικαίου εξειδικεύει τα κοινωνικά δικαιώματα στην εργασία και αποτελεί την βάση του μετέπειτα Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των εργαζομένων του 1989¹⁹.

Για το σκοπό του ελέγχου της τήρησης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Αυτή κρίνει εντατικά όλα τα ζητήματα που ανακύπτουν σχετικά με την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων²⁰. Η Επιτροπή απευθύνεται τόσο στα όργανα της ΕΕ, υπενθυμίζοντας τους ότι θα πρέπει οι Οδηγίες ή άλλα δεσμευτικά κείμενα που θεσπίζουν να μην επηρεάζουν αρνητικά τα δικαιώματα του Ε.Κ.Χ., όσο και στα κράτη μέλη που πρέπει να ενσωματώνουν αυτά τα κείμενα στο εθνικό δίκαιο με σεβασμό στα κοινωνικά δικαιώματα. Ειδικότερα η Επιτροπή επιβλέπει τις ετήσιες αναφορές των κρατών-μελών σε εργατικά θέματα και αποφαίνεται σε καταγγελίες συλλογικών οργάνων ή και μη κυβερνητικών οργανώσεων περί μη τήρησης του ΕΚΧ. Η Επιτροπή ασχολήθηκε και με την συμβατότητα των ελληνικών νομοθεσιών σε προσφυγές, που αναλύονται παρακάτω.

γ) Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τον Ιούνιο του 1999 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο²¹ αποφάσισε να συγκεντρώσει σε ένα χάρτη όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα που ίσχυαν σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης,

¹⁷ Βλ. Νομολογία Ε.Δ.Δ.Α. (απόφαση 5.7.2007 επί προσφυγής Λιοναράκη κατά Ελλάδας υπ' αρ. 1131/05).

¹⁸ Συγκεκριμένα ο ΕΚΧ υπογράφηκε στο Τορίνο την 18.10.1961,

¹⁹ Ωστόσο από το Κοινοτικό Χάρτη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων είχε εξαιρεθεί το Ηνωμένο Βασίλειο

²⁰ Σχετικά έχει εκδώσει η Επιτροπή μια συλλογή με το έργο της, βλ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Right. 1 Sept. 2008, βλ. επίσης Παπαγιάννης, ό.π. σελ. 74, ΔΕΚ υπ. 149/77 (Defrenne II), Συλλ, 1978, 1365, υπ. C-173/99 (BECTU), Συλλ. 2001, I-4881.

²¹ Την εκπόνηση του Χάρτη ανέλαβε μια συνέλευση εκπροσώπων από όλες τις χώρες της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων.

δηλαδή τις γενικές αρχές, που περιέχονταν στη Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του 1950, τα δικαιώματα που ήταν διάσπαρτα στις διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ΔΟΕ) κι εκείνες που προκύπτουν από την κοινή συνταγματική παράδοση των κρατών-μελών και στις εθνικές νομοθεσίες. Επίσης αντικατοπτρίζει τις αρχές που προκύπτουν από τη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διακηρύχθηκε στις 7 Δεκεμβρίου 2000 στη Νίκαια. Το Δεκέμβριο του 2009, η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας κατέστησε τον χάρτη νομικά δεσμευτικό, ισόκυρο με τις Συνθήκες²².

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αναγνωρίζει μία σειρά προσωπικών, αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και ατομικών ελευθεριών των πολιτών της Ένωσης. Περιλαμβάνει ένα εισαγωγικό προοίμιο και 54 άρθρα, που κατανέμονται σε 7 κεφάλαια:

- Κεφάλαιο I: Αξιοπρέπεια (ανθρώπινη αξιοπρέπεια, δικαίωμα στη ζωή, δικαίωμα στην ακεραιότητα του προσώπου, απαγόρευση των βασανιστηρίων και των απάνθρωπων εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, απαγόρευση της δουλείας και της καταναγκαστικής εργασίας).
- Κεφάλαιο II: Ελευθερία (δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια, σεβασμός της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, δικαίωμα γάμου και δικαίωμα ίδρυσης οικογένειας, ελευθερία σκέψης συνείδησης και θρησκείας, ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, ελευθερία των τεχνών και των επιστημών, δικαίωμα εκπαίδευσης, επαγγελματική ελευθερία και δικαίωμα στην εργασία, ελευθερία ίδρυσης επιχείρησης δικαίωμα ιδιοκτησίας, δικαίωμα ασύλου, προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, επαναπροώθησης και απέλασης).
- Κεφάλαιο III: Ισότητα (ισότητα έναντι του νόμου, μη διάκριση, πολιτισμική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία, ισότητα ανδρών και γυναικών, δικαιώματα του παιδιού, δικαιώματα των ηλικιωμένων, ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες).
- Κεφάλαιο IV: Αλληλεγγύη (δικαίωμα στην πληροφόρηση και διαβούλευση με τους εργαζομένους στο πλαίσιο της επιχείρησης, δικαίωμα διαπραγματεύσεων και συλλογικών ενεργειών, δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας, προστασία έναντι αδικαιολόγητης απόλυσης, δίκαιοι και ισότιμοι όροι εργασίας, απαγόρευση εργασίας των παιδιών και προστασία των εργαζόμενων νέων, οικογενειακή και επαγγελματική ζωή, κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική

²² Για το λόγο αυτό, ο Χάρτης τροποποιήθηκε και έγινε η επίσημη διακήρυξή του για δεύτερη φορά τον Δεκέμβριο του 2007.

αρωγή, προστασία της υγείας, πρόσβαση σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, προστασία του περιβάλλοντος, προστασία των καταναλωτών)²³.

- Κεφάλαιο V: Ιθαγένεια (δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τις δημοτικές εκλογές, δικαίωμα χρηστής διαχείρισης, δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, δικαίωμα αναφοράς, ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή, διπλωματική και προξενική προστασία).
- Κεφάλαιο VI: Δικαιοσύνη (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, τεκμήριο αθωότητας, δικαιώματα υπεράσπισης, αρχές νομιμότητας και αναλογικότητας αξιόποινων πράξεων και ποινών, δικαίωμα του προσώπου να μην δικάζεται ή τιμωρείται ποινικά δύο φορές για την ίδια αξιόποινη πράξη).
- Κεφάλαιο VII: Γενικές διατάξεις

Ο Χάρτης αναγνωρίζει και «δικαιώματα πρόσβασης», όπως το «δικαίωμα στην εκπαίδευση και στην πρόσβαση στην επαγγελματική και συνεχή εκπαίδευση» (άρθρο 14 παρ. 1), το δικαίωμα κάθε προσώπου «να έχει πρόσβαση στην πρόληψη σε θέματα υγείας και να απολαύει ιατρικής περίθαλψης» (άρθρο 35), καθώς και το «δικαίωμα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στις κοινωνικές υπηρεσίες» (άρθρο 34).

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ισχύει για τα ευρωπαϊκά όργανα και τις χώρες της ΕΕ, όταν εφαρμόζουν την νομοθεσία της ΕΕ²⁴. Ο Χάρτης εντάσσεται στο πρωτογενές δίκαιο, σε ίδιο δηλαδή νομικό επίπεδο με τις Συνθήκες, όντας ισότιμος με αυτές. Επομένως, υπερισχύει έναντι κάθε πολιτικής απόφασης, που προέρχεται από όργανα της ΕΕ, ή διμερούς σύμβασης μεταξύ ΕΕ ή άλλου υπερεθνικού θεσμού (π.χ. του Δ.Ν.Τ. με την Ελλάδα²⁵) ή Κανονισμού, Οδηγίας, απόφασης, σύστασης και γνώμης από την ΕΕ, διότι τα αυτά αποτελούν δευτερογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.

γ) Λοιπά περιφερειακά κείμενα

Τα κοινωνικά δικαιώματα προστατεύονται τέλος και σε διάφορα διεθνή κείμενα με κυριότερα τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών (1945), το Διεθνές σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα του ΟΗΕ (1966), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα ή Παγκόσμια Χάρτα των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Νόμο 1532/85).

²³ Τα δικαιώματα του κεφαλαίου «Αλληλεγγύη» όπως το δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και διαβούλευση, η κοινωνική ασφάλιση, η προστασία της υγείας (άρθρο 27 επ. ΧΘΔ) δεν δημιουργούν αγωγήμες αξιώσεις. Είναι γενικές αρχές και για την εφαρμογή τους απαιτείται έκδοση νομοθετικής πράξης.

²⁴ Αν και οι συμφωνίες περί κοινωνικό δικαιωμάτων εφαρμόζονταν σε όλα τα κράτη-μέλη, εξαιρέθηκε λχ. από το Κοινωνικό Πρωτόκολλο της ΣυνθΕΕ η Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Τελικά επικυρώθηκε το τελευταίο από το Η.Β. το 1997, βλ. Δαγτόγλου, Βασικά στοιχεία συνθήκης Άμστερνταμ, σελ. 36

²⁵ Βλ. παρακάτω Κεφάλαιο για Κυρώσεις λόγω μη συμμόρφωσης με το Χάρτη

Στα πλαίσια της Ευρώπης η εξειδίκευση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων γίνεται μέσω Κανονισμών και Οδηγιών της Ε.Ε. Ενδεικτικά στο χώρα του εργατικού δικαίου υπάρχουν Οδηγίες λ.χ. για την κοινωνική προστασία όσων εργάζονται σε πολυεθνικές επιχειρήσεις, για την «προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τις ομαδικές απολύσεις²⁶» ή για τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων²⁷. Στην τελευταία περίπτωση η Οδηγία διασφαλίζει την ύπαρξη ενός μηχανισμού εκπροσώπησης των εργαζομένων, ανεξαρτήτως από τη θέληση του εργοδότη²⁸. Συναφής νομοθεσία υπάρχει στην Οδηγία 78/2000/Ε.Κ., που απαγορεύει τις διακρίσεις στην απασχόληση οι οποίες βασίζονται σε απαγορευμένα κριτήρια, όπως η ηλικία.

Κείμενα συναφή με την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελούν και οι ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας (ΕΕΚΠ)²⁹ που απευθύνονται προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή των περιφερειών³⁰. Ενδεικτικά αναφέρεται η Έκθεση του 2013 για την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης³¹. Στην τελευταία περιέχεται μια έκθεση για την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών στην ΕΕ το 2013 και προβλέπει κατευθυντήριες γραμμές προς τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ώστε να καταρτίζουν τις νομοθετικές προτάσεις τους με βάση έναν κατάλογο ελέγχου με τα θεμελιώδη δικαιώματα που προβλέπεται στον Χάρτη. Επίσης γίνεται και μνεία του ρόλου που διαδραματίζουν τα δικαιώματα αυτά και ποιες διαδικασίες κινεί η Επιτροπή κατά των κρατών μελών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Κατευθυντήριες γραμμές δίνουν και οι Συστάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Για παράδειγμα, σε εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των εργαζομένων, το Συμβούλιο εξέδωσε δύο σημαντικές συστάσεις. Η πρώτη σύσταση (92/441, ΕΕ L 245, 26.08.1992) απέβλεπε στην ένταξη των πιο στερημένων από μέσα

²⁶ Οδηγία 98/59, ΕΕ L225, 12.08.1998

²⁷ Οδηγία 2001/23, ΕΕ L82, 28.03.2001

²⁸ Βλ. Αποφάσεις της 8^{ης} Ιουνίου 1994 στις υποθέσεις C-382/92 και C-383/92, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1994, σ. I-2435

²⁹ Η Ε.Ε.Κ.Π. αποτελείται από δύο εκπροσώπους κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους της Επιτροπής, είναι συμβουλευτικός φορέας και επικουρεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή (άρθρο 160 ΣΛΕΕ) Μούσης, ο.π. σελ. 255, Απόφαση 2004/689, ΕΕ L, 314, 13.10.2004

³⁰ Τα κύρια καθήκοντά της είναι να παρακολουθεί (monitoring) τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας στα κράτη μέλη και στην Ένωση, να προωθεί την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και ορθής πρακτικής μεταξύ των κρατών. Η Επιτροπή διαθέτει από το 1990 ένα σύστημα αμοιβαίας πληροφόρησης για την κοινωνική προστασία (πρόγραμμα MISSOC), το οποίο διαχειρίζεται ένα δίκτυο εθνικών παρατηρητών και συντονίζεται από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλισης.

³¹ COM (2014) 224 τελικ. της 14.4.2014

ατόμων, καλώντας τα κράτη μέλη να αναγνωρίσουν γενικό δικαίωμα σε εγγυημένους πόρους και παροχές σε κάθε άτομο που κατοικεί στο έδαφος κράτους μέλους και δεν διαθέτει επαρκείς πόρους. Η δεύτερη σύσταση (92/442, ΕΕ L245, 26.08.1992) αφορούσε τη σύγκλιση των στόχων και της πολιτικής για την κοινωνική προστασία και είναι σημαντική γιατί τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ως απώτερο σκοπό τη σύγκλιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας³².

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΑ ΠΛΗΓΜΑΤΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Η ουσιαστική αποδυνάμωση με το παράδειγμα των «μη απασχολήσιμων»

Αν και τα κοινωνικά δικαιώματα είχαν αναπτυχθεί, όπως ειπώθηκε, στον αντίποδα της ακραίας πολιτικής αυτορρύθμισης της κοινωνίας, παρατηρήθηκε στην πορεία και πάλι μια υποβάθμιση της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Συναφές είναι το σύνθημα της Margaret Thatcher: *«Δεν υπάρχουν κοινωνίες, παρά μόνο τα άτομα και οι οικογένειές τους»* ή *«όποιος υπερέχει, δικαιούται να υπερέχει»*. Η αποδυνάμωση της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι υπαρκτό φαινόμενο τα τελευταία δέκα ή είκοσι χρόνια.

Προκειμένου να γίνει κατανοητή η έννοια της αποδυνάμωσης, αναφέρεται η φρικτή έννοια του «μη απασχολήσιμου», που δεν μετέχει του δικαιώματος στην εργασία. Με βάση τη θεωρία αυτή, μη απασχολήσιμο είναι το άτομο, που δεν μπορεί ή δεν θέλει να γίνει ανταγωνιστικός και χρήσιμος, ώστε η αγορά να τον χρησιμοποιήσει παραγωγικά. Γενικά χαρακτηρίζεται έτι κάθε άτομο που δεν επανακαταρτίζεται, δεν μαθαίνει διά βίου, δεν καταναγκάζεται σε διαρκή ανταγωνισμό και επιδίωξη απόκτησης διαρκώς νέων δεξιοτήτων³³, ώστε να υπερέχει σε σχέση με τους άλλους στην εύρεση, κατάκτηση και τη διατήρηση αμειβόμενης θέσης εργασίας, με σκοπό τον βιοπορισμό του.

Η έννοια του μη απασχολήσιμου προσώπου, που χαρακτηρίζεται πρακτικά ως «άχρηστο» από μια δεδομένη πολιτεία, έρχεται να προστεθεί στην ήδη υπάρχουσα κατηγορία, όσων, μολονότι επιδιώκουν και πληρούν τις προϋποθέσεις του «απασχολήσιμου», δεν βρίσκουν εργασία, διότι δεν υπάρχουν θέσεις εργασίας εξαιτίας της υφεσιακής οικονομικής φάσης³⁴. Με βάση αυτά, το δικαίωμα στην εργασία έχει αποδυναμωθεί περαιτέρω.

³² βλ. Μούση, ο.π., σελ. 235 επ.

³³ Αν και στους απασχολήσιμους μπορεί να αντιμετωπισθεί η διαρθρωτική ανεργία (ανεργία τριβής) με τη διαρκή απόκτηση νέων δεξιοτήτων.

³⁴ Η ανεργία λόγω της οικονομικής κατάστασης λέγεται και «κεϋνσιανή ή κυκλική» ανεργία.

2. Η κανονιστική αποδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων

Όπως ήδη αναφέρθηκε, τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν καταρχήν γνήσιες κανονιστικές επιταγές³⁵. Το κράτος, στο πλαίσιο της ανάγκης ικανοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων, οφείλει να ασκεί πολιτική με γνώμονα τα κοινωνικά δικαιώματα³⁶. Συχνά όμως αρνείται να εφαρμόσει τις συνταγματικές ρυθμίσεις, είτε με το μην εξειδικεύει το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω συναφών νομοθεσιών, ή καταργώντας και τροποποιώντας την ήδη υπάρχουσα νομοθεσία που τα εξειδικεύει. Με τον τρόπο αυτό οι συνταγματικές ρυθμίσεις αποδυναμώνονται και μένουν σαν απλές «προτροπές» και «ευχές»³⁷.

Με βάση τα κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα δικαιούται καταρχήν ο πολίτης να απολαμβάνει κοινωνικών παροχών λχ. επιδομάτων, μεταβιβαστικών πληρωμών κλπ. Τα τελευταία χρόνια όμως ψηφίζονται νομοθεσίες εις βάρος του αδύναμου ή απροστάτευτου πολίτη που είναι αντίρροπες προς την ελληνική συνταγματική προστασία. Επιβάλλονται περικοπές των πάσης φύσεως οικονομικών απολαβών που δικαιούται ο (αδύναμος) πολίτης, κατά τρόπο δικαιοκωλυτικό, δικαιοφθόρο ή και καταλυτικό των συνταγματικών οικονομικών αξιώσεών του. Αυτές οι δυνάμεις, που δήθεν είναι υπέρμαχοι του νέου και ευαγγελίζονται την ανάπτυξη, διατηρούνται και ανατροφοδοτούνται εντός ενός πρωτοφανούς φαύλου κύκλου, που αντιμάχεται το υφιστάμενο δημοκρατικό περιβάλλον. Η αφετηρία των εν λόγω δυνάμεων τοποθετείται σε θεσμούς που τις παράγουν, έξω από την Ελληνική έννομη τάξη και στη συνέχεια τις κατευθύνουν εντός της ελληνικής έννομης τάξης μέσω διαφόρων πολιτικών ή επιχειρηματικών κύκλων, που έχουν τα δικά τους συμφέροντα. Το αποτέλεσμα είναι ότι τελικά αυτές οι δυνάμεις, λόγω της οικονομικής τους ισχύος, διεισδύουν στο πεδίο της κανονιστικής εμβέλειας και εφαρμογής του Συντάγματος, το αντιμάχονται ή, ορθότερα, παραλύουν την κανονιστική του ακτινοβολία και ωφέλεια προς αυτούς που το τελευταίο προστατεύει και σκέπει.

3. Η επιρροή της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα

α) Έννοια οικονομικής κρίσης

Οικονομική κρίση είναι το φαινόμενο κατά το οποίο μία οικονομία χαρακτηρίζεται από μια διαρκή και αισθητή μείωση της οικονομικής της δραστηριότητας. Το πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, δηλαδή οι στρεβλώσεις στην οικονομική πολιτική και η ελλιπής προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, είχε χαραχθεί από πριν. Αν δει κανείς τα στοιχεία των εκθέσεων του ΟΗΕ από τα έτη 1998 και 1999 σχετικά με την ανθρώπινη

³⁵ Σωτηρέλης, ο.π. σελ. 342, υποσημείωση 611, την κανονιστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων υποστηρίζουν, με αποχρώσεις ως προς την έκτασή της πολλοί νομικοί συγγραφείς

³⁶ Σωτηρέλης, ό.π. σελ. 342, υποσημείωση 612, σχετικά με την ευημερία με όρους ΑΕΠ

³⁷ Σωτηρέλης, ό.π. σελ. 342, υποσημείωση 610

ανάπτυξη σε παγκόσμιο επίπεδο, θα αντιληφθεί ότι: «θα αρκούσε το 4% του εισοδήματος των 225 πλουσιότερων ανθρώπων της γης για να διασφαλισθούν στοιχειωδώς αποδεκτοί όροι διαβίωσης για το ένα δισεκατομμύριο των εξαθλιωμένων του πλανήτη και μόλις το 1% για να εξασφαλιστεί βασική εκπαίδευση για όλα τα παιδιά της γης ... Το τραγικότερο δε, είναι ότι 160 εκατομμύρια παιδιά και 850 εκατομμύρια ενήλικες λιμοκτονούν, 250 εκατομμύρια παιδιά αναγκάζονται να εργάζονται (χιλιάδες από αυτά ως μισθοφόροι στο στρατό), ενώ ακόμη και στις αναπτυσσόμενες βιομηχανικές χώρες 260 εκατομμύρια παιδιά δεν έχουν καταφέρει να φοιτήσουν σε σχολείο³⁸». Ακόμη όμως και στην Ευρώπη η κατάσταση δεν ήταν και η καλύτερη, αφού κάτω από τα όρια της φτώχειας βρίσκονταν ήδη περίπου 50 εκατομμύρια άνθρωποι και τα ποσοστά ανεργίας ανέκαθεν ήταν υψηλά.

Σε αυτή τη ζοφερή πραγματικότητα έρχεται να προστεθεί η κατάσταση που βιώνει η Ελλάδα λόγω της οικονομικής κρίσης μετά το 2008. Αρκεί να αναλογιστεί κανείς ότι το ΑΕΠ της χώρας μειώθηκε από το 2010 έως το 2013 «περισσότερο από όσο έπεσε συνολικά σε πάνω από δέκα χρόνια στις Ηνωμένες Πολιτείες, μετά το μεγάλο κραχ του 1929. Και ότι η ανεργία των νέων (ήτοι το κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία) ξεπέρασε το 2013 το συμβολικό όριο του 50%, προκάλεσε ένα μεταναστευτικό ρεύμα χωρίς προηγούμενο, που θα έχει δίχως άλλο μακροπρόθεσμες επιπτώσεις όχι μόνο στην ανάπτυξη της χώρας αλλά και στη δημογραφική της εικόνα»³⁹.

β) Μνημονιακές δεσμεύσεις και κοινωνικά δικαιώματα

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το σχέδιο για την αντιμετώπιση της κρίσης, τη στήριξη και την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας κατατέθηκε το Δεκέμβριο του 2008. Με βάση αυτό συνήφθησαν συμφωνίες χρηματοδοτικής διευκόλυνσης της Ελλάδας, που αποτέλεσαν το μνημονιακό πλαίσιο με το οποίο αναγνωρίζονταν το δημόσιο χρέος και δεσμευόταν η χώρα για αποπληρωμή του στο ακέραιο. Επίσης περιέχονταν ρήτρες επιστροφής των δισεκατομμυρίων ευρώ προς τους διεθνείς δανειστές, την ΕΚΤ, το ΔΝΤ και το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), το οποίο εσπευσμένα είχε συσταθεί ήδη από τον Μάιο του 2010. Η προβληματική της ψήφισης των μνημονίων επιτείνεται παράλληλα από το γεγονός ότι τόσο το πρώτο Μνημόνιο όσο και εκείνα που ακολούθησαν, από άτυπες συμφωνίες τύπου Arrangements που ήταν στην αρχή, ενσωματώθηκαν στη συνέχεια σε αποφάσεις της ΕΕ και μετατράπηκαν επομένως σε πράξεις του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου.

Με στόχο την οικονομική βιωσιμότητα, τα προγράμματα δανεισμού συνοδευόταν πάντα από εφαρμοστικούς νόμους που περιείχαν μέτρα, τα οποία έπλητταν με βάνουσο τρόπο τα κοινωνικά δικαιώματα, είτε άμεσα πχ. το δικαίωμα στην εργασία και την κοινωνική

³⁸ Σωτηρέλης, ό.π, σελ. 342, υποσημείωση 612

³⁹ Ν. Αλιβιζάτος. ό.π. σελ. 17 επ.

ασφάλιση, ή έμμεσα, πχ. τα δικαιώματα για υγεία, δωρεάν παιδεία, προστασία της οικογένειας. Με την ασκούμενη οικονομική πολιτική επλήγησαν δηλαδή είτε ευθέως ή μέσω μείωσης των κρατικών κονδυλίων όλα τα άρθρα του Συντάγματος που κατοχυρώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα.

Η κρίση δεν είχε μόνο υλικές και οικονομικές συνέπειες, δηλαδή δεν επέφερε απλά μείωση του εισοδήματος και της αγοραστικής δύναμης των πολιτών, αλλά κλόνησε όλο το υπόβαθρο της κοινωνικής δομής, σε ηθικό και πνευματικό επίπεδο. Το σοκ της οικονομικής κρίσης, που αρχικά εντοπίστηκε ως πλήγμα στα μακροοικονομικά μεγέθη της χώρας, μετέπειτα διαπέρασε, έγινε αισθητό και αντιληπτό στην πραγματική οικονομία της χώρας και στην αγοραστική δύναμη του λαού, δηλαδή στο «καλάθι της νοικοκυράς» και επέφερε φτωχοποίηση και εξαθλίωση μέρους των πολιτών, ώσπου εν τέλει «το μαχαίρι έφτασε στο κόκκαλο» με θύματα – κυριολεκτικά – ανθρώπους που πέθαναν. Η δημοσιονομική προσαρμογή κατέληξε να ασκείται σε βάρος της κοινωνικής πολιτικής.

γ) Πολιτικές προσπάθειες ελέγχου της νομιμότητας των μνημονίων

Τελευταία έγιναν κάποιες προσπάθειες και εντός της ελληνικής Βουλής για την διερεύνηση του πλαισίου υπό το οποίο ψηφίστηκαν οι ανωτέρω νόμοι. Σημαντικότερη πολιτική πρωτοβουλία για τον έλεγχο της νομιμότητας των μνημονίων, ήταν η Επιτροπή Λογιστικού Ελέγχου του Δημοσίου Χρέους, που συστήθηκε σε κοινοβουλευτικό επίπεδο με τη συμμετοχή εισηγητών από πολλές χώρες και εκτός Ευρώπης.

Σύμφωνα με το πόρισμα της Επιτροπής, η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ οικονομικής κρίσης, επιβολής μνημονίων και ανθρωπιστικής καταστροφής είναι δεδομένη: Η οικονομική και φυσική εξόντωση πολιτών, απορρέουσα εκ της περιστολής στις κοινωνικές δαπάνες, επαληθεύεται όμως ήδη με κανόνες κοινής λογικής, χωρίς να καν να χρειάζεται να καταφύγει κανείς σε περίπλοκους δικανικούς συλλογισμούς. Αν λοιπόν δεν διαφυλαχθούν έστω και την τελευταία στιγμή τα κεκτημένα δικαιώματα δεκαετιών, που αποτυπώθηκαν στους θεμελιώδεις κανόνες προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως προαναφέρθηκαν, υπάρχει κίνδυνος αποσάθρωσης όλου του κοινωνικού ιστού και περαιτέρω εξαθλίωσης της κοινωνίας. Πρέπει λοιπόν πάση θυσία να ανακοπεί αυτή η τάση και να χρησιμοποιηθούν όλα τα δυνατά μέσα προσφυγής σε εθνικά και ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα και σε μηχανισμούς προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, λαμβάνοντας υπόψη και τα πορίσματα της Επιτροπής Λογιστικού Ελέγχου του Δημοσίου Χρέους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΟΙ ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΠΡΟΣΒΟΛΗΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Οι κυρώσεις για παραβάσεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Όπως προαναφέρθηκε, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ως πρωτογενής πηγή ευρωπαϊκού δικαίου, υπερισχύει έναντι εθνικών διατάξεων, που βασίζονται σε πολιτικές αποφάσεις μειωμένης τυπικής ισχύος που δεν σέβονται ή αγνοούν τις διατάξεις του. Αξίζει εδώ να αναφερθεί μια σχετική απόφαση που εξέδωσε το 2013 το ΔΕΕ για την υπόθεση *Akerberg Fransson*, όπου διευκρινίζεται ότι για την ενεργοποίηση της εφαρμογής του Χάρτη σε εθνικό επίπεδο αρκεί ένα κράτος-μέλος να επιδιώκει πραγματικά έναν στόχο που προβλέπεται στις Συνθήκες της ΕΕ ή το παράγωγο δίκαιο, χωρίς να είναι ανάγκη να μεταφέρει απευθείας την ευρωπαϊκή νομοθεσία στο εθνικό του δίκαιο. Επομένως, όσον αφορά τα μνημόνια που υπέγραψε η Ελλάδα, καθίσταται σαφές, ότι καμία πολιτική και τεχνοκρατική απόφαση δεν μπορεί να παρακάμψει και να υπερβεί τέτοιες διατάξεις που έχουν αυξημένη τυπική ισχύ και ισχύουν πέραν και άνω κάθε τέτοιου νόμου.

Πέραν αυτού, και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχει αρμοδιότητα σε περιπτώσεις παραβίασης του Χάρτη. Χαρακτηριστική είναι η απόφασή της επί προσφυγής της Διεθνούς Ομοσπονδίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (FIDH)⁴⁰: *«Η Διεθνής Ομοσπονδία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ισχυρίζεται ότι η απόρριψη Αποβλήτων στον Ποταμό Ασωπό και οι επακόλουθες επιζήμιες επιδράσεις της μεγάλης κλίμακας περιβαλλοντικής ρύπανσης, στην υγεία των ενδιαφερομένων ανθρώπων (πολιτών) παραβιάζει το Άρθρο 11 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων 1961»*. Σύμφωνα με τη μηνύτρια οργάνωση, το Ελληνικό κράτος δεν είχε προβεί στις απαραίτητες ενέργειες (affirmative action), προκειμένου να εξαλείψει ή μειώσει την επιζήμια επίδραση της προαναφερόμενης μόλυνσης της υγείας των ενδιαφερομένων προσώπων (πολιτών), και να εξασφαλίσει ότι οι άνθρωποι (πολίτες) μπορούν να απολαμβάνουν πλήρως τα δικαιώματά τους επί της προστασίας της υγείας τους». Συνεπώς η ΕΕΚΔ μπορεί με τις αποφάσεις της να υπενθυμίσει την θετική υποχρέωση των κρατών για λήψη μέτρων που προστατεύουν τα κοινωνικά δικαιώματα.

2. Η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων από το ΔΕΕ

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να ασκεί έλεγχο σε πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται -σε επίπεδο τεχνοκρατικό ή εκτελεστικό- από το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή, ως προς την εναρμόνιση τους με τις αρχές της ΕΕ. Τέτοιες αρχές πηγάζουν π.χ. από την Συνθήκη της Ε.Ε., την Ε.Σ.Δ.Α., τον Χάρτη

⁴⁰ Προσφυγή 72/2011 που είχε ασκηθεί στις 08/07/2011, η δε απόφαση εκδόθηκε στις 23 Ιαν. 2013

Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. κλπ. Μπορεί επίσης το ΔΕΕ να εξειδικεύσει τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς με τρόπο που να είναι δυνατή η άμεση απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες⁴¹. Η νομολογιακή εισφορά του ΔΕΕ αποκτά έτσι μία ιδιότυπη (sui generis) κανονιστική ισχύ. Ο ακτιβισμός του ΔΕΕ, δηλαδή η σύγκρουσή του με τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας της ΕΕ που χαράσσουν και επιβάλλουν πολιτικές αποφάσεις στα κράτη μέλη της ΕΕ, είναι απαραίτητος και επιθυμητός.

Συγκεκριμένα ως προς τις κοινωνικές παροχές, το ΔΕΕ μπορεί κατά κάποιο τρόπο να τις εξοπλίσει με οριζόντια κανονιστική ισχύ και να τις καθιστά άμεσα εφαρμοστέες στα κράτη μέλη. Το κυριότερο είναι, ότι σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τη νομολογία του, που καταδίκασε μια τέτοια παράβαση, δικαιούται το ΔΕΕ να επιβάλλει οικονομικές κυρώσεις στα κράτη-μέλη⁴². Μια ενδεικτική νομολογία προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων υπάρχει στην Απόφαση ΔΕΚ/ Gabrielle Defrenne σχετικά με την ισότητα των όρων εργασίας και απαγόρευσης εργασιακών διακρίσεων λόγω φύλου⁴³, στην Απόφαση 1098/2008, όπου αναγνωρίζεται ότι η εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού⁴⁴ αποτελεί έναν από τους στόχους του ευρωπαϊκού έτους καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» (2010)⁴⁵, σε αντίστοιχες αποφάσεις που αφορούσαν τα εργασιακά δικαιώματα εγκύων γυναικών⁴⁶ κ.α.

3. Αδικοπρακτική ευθύνη του Δημοσίου - Γαλλική Νομολογία

Η κανονιστική αποδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, μέσω αδράνειας ή μη λήψης μέτρων για την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, κατά την παλαιότερη θεωρία δεν συνεπαγόταν νομικές, παρά μόνο πολιτικές κυρώσεις, δηλαδή απώλεια πολιτικής νομιμοποίησης. Ωστόσο, από τη δεκαετία του 1990 άρχισε να διαμορφώνεται η άποψη ότι το κράτος ενέχεται για την μη υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων με βάση τις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ «περί αδικοπρακτικής ευθύνης του Δημοσίου» για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Αυτή θα μπορούσε να επεκταθεί και στις πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, και ειδικότερα στην παράλειψη των κρατικών οργάνων να νομοθετήσουν.

⁴¹ Hix, «Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σελ. 151)

⁴² Αυτή η δυνατότητα δίνεται με τη συνθήκη του Μάαστριχτ βλ. Hix, ό.π., σελ. 155

⁴³ Στην υπόθεση ιπτάμενης συνοδού της Sabena και αποφάνθηκε ότι το άρθρο 119 είχε άμεσο οριζόντιο αποτέλεσμα και επομένως μπορούσε κάποιος να το επικαλεστεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων Μούσσης, ό.π., σελ. 259

⁴⁴ Απόφαση 1098/2008, ΕΕ L 298, 07.11.2008

⁴⁵ Μούσσης, ό.π. σελ. 263

⁴⁶ Αποφάσεις της 8^{ης} Νοεμβρίου 1990, υποθέσεις C-177/88 και C-179/88, I-3941 και I-3979. Απόφαση της 4^{ης} Οκτωβρίου 2001, υπόθεση C-109/2000, Συλλογή 2001, σ. I-06993)

Η νομολογία αρχικά απέκλειε τις νομοθετικές πράξεις του Κοινοβουλίου από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Υπό προϋποθέσεις θα μπορούσε όμως να γίνει δεκτή η εφαρμογή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ σε περιπτώσεις προσβολών των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω αντισυνταγματικών νόμων ή νόμων που αντίκεινται σε άλλους υπερκείμενους κανόνες, όπως το δίκαιο της Ε.Ε (άρθρο 28 Συντ.). Συνεπώς τα πρόσωπα που έχουν υφίστανται ζημία εξαιτίας π.χ. της μη εξάλειψης των παραβάσεων του Ε.Κ.Χ. θα μπορούσαν να στραφούν κατά του κράτους και να αξιώσουν αποζημίωση.

Η εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου είχε αναγνωριστεί στη Γαλλία από παλιά⁴⁷. Έτσι, για παράδειγμα οι συμβάσεις πρώτης πρόσληψης (Contrats de Première Embauche), αν και είχαν καθιερωθεί με Νόμο στη Γαλλία (άρθρο 8 του ν. 2006-396 της 26^{ης} Μαρτίου 2006) κρίθηκαν στη συνέχεια αντίθετες προς τη Σύμβαση 158 της Δ.Ο.Ε. για τις απολύσεις⁴⁸. Επίσης, το 2007 το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'Etat) δέχτηκε ότι υπάρχουν έννομες συνέπειες από την υποχρέωση του κράτους για υιοθέτηση νόμου, που κρίθηκε αντίθετος προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, και υφίσταται αξίωση αποζημίωσης των ιδιωτών.

Η γαλλική νομολογία αφορά βέβαια εξαιρετικές και απρόβλεπτες ζημίες που υφίστανται μεμονωμένα άτομα, όχι συνολικές ζημιές για μεγάλο μέρος του πληθυσμού. Αν όμως δεχθεί κανείς, ότι τα δημοσιονομικά μέτρα των μνημονίων είναι λ.χ. αντίθετα προς τον Ε.Κ.Χ. και το Σύνταγμα, θα μπορούσαν και αυτές οι ζημιές να αποκατασταθούν μέσω της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Νομική βάση θα ήταν εδώ η αρχή της ισότητας των πολιτών απέναντι στα δημόσια βάρη (βλ. άρθρο 4 παρ. 5 Συντάγματος).

4. Η εφαρμογή των κανόνων προστασίας από τον εθνικό Δικαστή

α) Υποχρέωση ιεράρχησης των κανόνων προστασίας

Είναι τώρα απαραίτητο να υπογραμμιστεί ότι, μολονότι ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, οι Οδηγίες της ΕΕ κλπ. δεσμεύουν ισότιμα ως πηγές δικαίου τον Έλληνα δικαστή, δεν υπάρχει ένα διεθνές κείμενο που να ιεραρχεί αυτές τις πηγές και να επιτρέπει στον τελευταίο να ρυθμίζει με ασφαλή τρόπο τις συγκρούσεις μεταξύ τους.

Όπως θα φανεί στη συνέχεια με την ανάλυση των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας περί των Μνημονίων, πρέπει και οφείλει ο εθνικός δικαστής να προβεί

⁴⁷ Βλ. απόφαση La Fleurette από το 1938.

⁴⁸ Βλ. σχετική απόφαση από Διοικητικό Δικαστήριο του Μονπελιέ

μελλοντικά σε ορθή ουσιαστική ιεράρχηση των υπό σύγκρουση πηγών, για να δώσει το προβάδισμα στις πηγές που κατοχυρώνουν θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία έχουν άμεση διείσδυση στο εθνικό δίκαιο⁴⁹.

β) Προδικαστικές παραπομπές

Τα ελληνικά δικαστήρια μπορούν επίσης να αναζητήσουν λύσεις, θέτοντας προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσαν να κριθούν επιμέρους ζητήματα οικονομικής φύσης, σε συνάρτηση με τη διαφύλαξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού κεκτημένου. Η χρήση των προδικαστικών αποφάσεων του ΔΕΕ από τα εθνικά δικαστήρια θεμελιώνεται στο άρθρο 234 Συνθήκης ΕΕ⁵⁰.

Στη συνέχεια γίνεται μια ανάλυση της πρόσφατης νομολογίας ελληνικών και διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων σε ό,τι αφορά την προσβολή των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ελλάδα από τους μνημονιακούς νόμους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΕ

1. Η πρώτη απόφαση 668/2012 του ΣΤΕ για τα Μνημόνια

Η πρώτη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας για το μνημόνιο αφορούσε αίτηση ακύρωσης που είχαν υποβάλει δέκα τρεις επαγγελματικοί φορείς (πχ. Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, ΕΣΗΕΑ, ΑΔΕΔΥ κλπ.) και ιδιώτες κατά του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Ζητούνταν συγκεκριμένα η ακύρωση πράξεων Υπουργείου Οικονομικών σχετικών με την οικονομική πολιτική του 2010, πράξεων του Υπ. Εργασίας σχετικά με τα επιδόματα αδειάς και εορτών και ακύρωση μεμονωμένων πράξεων αναλύσεως αποδοχών πολιτών.

Το ΣΤΕ απέρριψε την αίτηση ως απαράδεκτη. Στη μείζονα σκέψη παραθέτει αυτούσιες τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΣΕ) όπως διαμορφώθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβώνας της 13.12.2007, που αναφέρονται γενικά στην οικονομική ένωση, την ενιαία νομισματική πολιτική και το Ευρώ. Επίσης αναφέρει τις διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, που διαμορφώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ στις 17 Ιουνίου 1997, όπου και πάλι αναφέρονται αυτούσιες διατάξεις περί δημοσιονομικής εποπτείας εντός της Ευρώπης. Στη συνέχεια αναφέρονται οι σκοποί του Διεθνούς Νομισματικού ταμείου, ιδιαίτερη δε αναφορά γίνεται στο ότι: «Η

⁴⁹ Οι ιδιώτες προσφεύγουν μαζικά στα εθνικά δικαστήρια για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων τους υπό το δίκαιο της, βλ. Hix, ό.π., σελ. 159

⁵⁰ Hix, ό.π., σελ. 179

διαδικασία έκτακτης χρηματοδότησης γίνεται κατόπιν υποβολής αιτήματος χρηματοδότησης εκ μέρους του κράτους που αντιμετωπίζει δυσχέρειες ρευστότητας ή πιθανότητα παύσης πληρωμών». Κατά τις εκεί αναφορές, η Ελλάδα είχε υπερβεί τις προβλεπόμενες τιμές για το δημοσιονομικό έλλειμμα και το χρέος (3% του ΑΕΠ και ως προς το έλλειμμα 60% του ΑΕΠ) και το Συμβούλιο της Ευρώπης ειδοποιούσε την Ελλάδα για τη λήψη μέτρων μείωσης ελλείμματος. Τα μέτρα αυτά αφορούσαν μέτρα μείωσης του μισθολογικού κόστους, διατήρηση σταθερών των μισθών, μείωση του αριθμού απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα, περικοπή ειδικών επιδομάτων, περικοπές μεταβιβαστικών παροχών στο πλαίσιο του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, αύξηση της φορολογίας και των κλιμάκων φορολόγησης, φορολογικά τεκμήρια σε αυτοαπασχολούμενους και πολλά ακόμη μέτρα, που είναι πλέον γνωστά σε όλους. Τελικά στις 3.5.2010 υπεγράφη το «Memorandum of Understanding» («Μνημόνιο Συνεννόησης»).

Η απόφαση ειδικότερα θεωρεί ότι το Μνημόνιο δεν έχει χαρακτήρα διεθνούς συνθήκης και άρα εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας, ενώ στέκεται ιδιαίτερα στο παραδεκτό της αίτησης ή στο έννομο συμφέρον των διαδίκων. Ως προς την ουσία εν πολλοίς αναφέρει ότι: *«η θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερουμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της»* και ότι *«τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα μέτρα που πρέπει να υιοθετηθούν για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο»*.

Επίσης, απέρριψε τους ισχυρισμούς περί παραβάσεως της κατοχυρωμένης από το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου και από το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' αρχής της αναλογικότητας, λέγοντας ότι: *«Ειδικότερα, αβασίμως προβάλλεται ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει προ της λήψεως των συγκεκριμένων μέτρων, το ενδεχόμενο υιοθετήσεως εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων, δηλαδή, μέτρων δημοσιονομικής*

προσαρμογής και αντιμετώπισής της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δυσμενούς οικονομικής κατάστασής της Χώρας».

Ως προς την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη, κρίθηκε ότι επειδή τα μέτρα -κατά την κρίση του Δικαστηρίου- είχαν εξαιρετικό και προσωρινό χαρακτήρα «δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η επιβολή του μέτρου της συγκεκριμένης μείωσης των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων και των συνταξιοδοτικών παροχών παραβιάζει την κατοχυρωμένη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών ως εκ της θεσίσεως με το ν. 3888/2010 της περαιώσεως εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων». Ειδικά ως προς τη μείωση των επιδομάτων κρίθηκε ότι «δεν αντίκειται κατ' αρχήν σε κάποια συνταγματική διάταξη και ειδικότερα δεν αποτελούν περιπτώσεις αυθαίρετης ενιαίας μεταχείρισεως προσώπων, που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες». Πρόκειται για μια απόφαση που άνοιξε το δρόμο στη συνέχιση των μνημονιακών μέτρων, δεδομένου ότι κατά κάποιο τρόπο δίνει την έγκρισή του και το ανώτατο Δικαστήριο.

2. Η απόφαση Ολ ΣΤΕ 2307/2014

Στις 27 Ιουνίου 2014 δημοσιεύθηκε μια δεύτερη απόφαση, η Ολ ΣΤΕ 2307/2014 κατόπιν προσφυγής εννέα συνδικαλιστικών οργανώσεων. Η υπόθεση αφορούσε την ακύρωση των εργασιακών μέτρων που προβλέπονταν στο Μνημόνιο 2, το οποίο ψηφίστηκε το Φεβρουάριο του 2012 με το ν. 4046/2012. Ορισμένα από αυτά τα μέτρα αφορούσαν την κατάργηση των ρητρών μονιμότητας, το πάγωμα των ωριμάνσεων, την κατάργηση της μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία, τον καθορισμό μέγιστης διάρκειας των συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Στο πλαίσιο της απόφασης που εκδόθηκε, έγινε μια ερμηνεία κυρίως του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος σχετικά με το δικαίωμα στην εργασία.

Η απόφαση, δυστυχώς, κινήθηκε στα ίδια πλαίσια με την προηγούμενη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το δικαστήριο κατά βάση έκρινε συνταγματικά τα μέτρα κατάργησης εργασιακών δικαιωμάτων και συλλογικής αυτονομίας, νομιμοποιώντας με τον τρόπο αυτό τους περιορισμούς στα κοινωνικά δικαιώματα για λόγους γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος.

3. Η μεταστροφή της νομολογίας στην Απόφαση 2287/90/2015 ΟλΣτΕ

Για πρώτη φορά μια απόφαση εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου, η απόφαση 2287/90/2015 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι θετικά διακείμενη ως προς την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η υπό κρίση περίπτωση αφορούσε αγωγή ιδιώτη κατά του ΙΚΑ σχετικά με τις περικοπές με βάση τους ψηφισμένους μνημονιακούς

νόμους (άρ. 3 παρ. 10 του Ν. 3845/2010, άρ. 44 παρ. 13 του Ν. 3985/2011, άρ. 2 παρ. 3 του Ν. 4024/2011, άρ. 6 παρ. 2 του Ν. 4051/2012 και άρ. 1 παρ. ΙΑ υποπαρ. ΙΑ 5 περ. 1 και υποπαρ. ΙΑ6 παρ. 3 του Ν. 4093/2012) σε καταβαλλόμενες παροχές από επικουρικά ταμεία, δηλαδή φορείς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης με μορφή ΝΠΔΔ⁵¹. Το Δικαστήριο επέλυσε το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας και της Συμφωνίας προς την ΕΣΔΑ, ουσιαστικά αναγνωρίζοντας την ασυμβατότητα με αυτά, και παρέπεμψε την αγωγή προς εκδίκαση πίσω στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών.

Ειδικά η αντίθεση προς την ΕΣΔΑ κρίνεται δια του σκεπτικού της πλειοψηφίας⁵²: «*Η κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 του ν. 4024/2011 περικοπή της σύνταξης αντίκειται στα άρθρα 25 παρ. 4 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του Πρόσθετου Πρώτου Παραρτήματος [ΠΠΠ] της ΕΣΔΑ*». Επίσης κατά μειοψηφία κρίθηκε ότι: «*Οι μεταγενέστερες διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4024/2011, των άρθρων 6 του ν. 4052/2012 και 1 του ν. 4093/2012, για την περικοπή εκ νέου των κύριων και επικουρικών συντάξεων, αντίκεινται στα άρθρα 25 παρ. 4 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ*». Ακόμη με τα ληφθέντα μέτρα «*κλονίζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων και, ως εκ τούτου, παραβιάζεται και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ*».

Η αντίθεση προς το δικαίωμα στην εργασία του άρ. 22. Παρ. 5 του Συντάγματος διατυπώνεται ως εξής: «*..οι διατάξεις των νόμων 4051 και 4093/2012 αντίκεινται στις προπαρατεθείσες συνταγματικές διατάξεις και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες· η αντίθεση δε των διατάξεων τούτων προς το Σύνταγμα αφορά στις περικοπές όχι μόνο των κύριων αλλά και των επικουρικών συντάξεων*».

Σχετικά με την παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας η απόφαση 2287/90/2015 ΟλΣτΕ αναφέρει: «*Η δυνατότητα περικοπής των συντάξεων δεν είναι απεριόριστη, αλλά οριοθετείται από τα άρθρα 25 παρ. 4 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος και την αρχή της αναλογικότητας*⁵³, ενώ πρέπει να διασφαλίζεται η χορήγηση στο συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια. Για την περικοπή απαιτείται να προηγηθεί ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, εκτός αν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπειγόντως για την αποτροπή του κινδύνου». Επί των διαλαμβανομένων στην ως άνω απόφαση, η δυσανάλογη μείωση των κύριων και επικουρικών συντάξεων κρίνεται ως απρόσφορο και ανεπαρκές μέτρο. Κυρίως δε,

⁵¹ Απόφαση 2287/90/2015 ΟλΣτΕ

⁵² Αντίθετα η μειοψηφία θεωρεί ότι τα μέτρα δεν προσκρούουν στο άρθρο 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α. και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αλλά ούτε και στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος περί της αξιόσεως δικαστικής προστασίας.

⁵³ Βλ. αναλυτικά παραπάνω Κεφ. 2 για αρχή της αναλογικότητας

διαρρηγνύει το κατώτατο όριο σύνταξης, που συμπίπτει και ταυτίζεται με τον απαραβίαστο πυρήνα⁵⁴ του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, που απορρέει από το δικαίωμα του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, δηλαδή την ανεπιφύλακτη αρχή της ισότητας.

4. Σχολιασμός της καθοριστικής για το μέλλον απόφασης 2287/90/2015 ΟλΣτΕ

α) Απόρριψη της συνεχιζόμενης έκτακτης ανάγκης

Με βάση το σκεπτικό της απόφασης, οι τελευταίες διατάξεις που ψηφίστηκαν στο δεύτερο μνημόνιο, με τις οποίες περικόπτονται για πολλοστή φορά οι συνταξιοδοτικές παροχές, δεν μπορούν να δικαιολογηθούν εύκολα ως έκτακτες ρυθμίσεις, δεδομένου ότι έχει παρέλθει διάστημα πλέον των 2 ετών από το 1^ο μνημόνιο. Σε μια χαρακτηριστική ρήση αναφέρουν οι δικαστές ότι «είχε πλέον παρέλθει διετία από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης». Ο αιφνιδιασμός αυτός δεν μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ότι υπάρχει μετά από τόσα χρόνια και να κρίνεται με τα ίδια μέτρα και σταθμά για πάντα.

Πράγματι, η κρίση αυτή είναι ορθή, διότι δεν νοείται να υπάρχει συνεχώς μια έκτακτη και άμεση ανάγκη για ψήφιση νέων μέτρων⁵⁵. Άλλωστε υποτίθεται ότι με την ψήφιση των αρχικών μέτρων θα υπήρχε και χρονοδιάγραμμα, εντός του οποίου θα ευοδώνονταν τα έκτακτα μέτρα και θα επανερχόταν η χώρα στο δρόμο της ανάπτυξης. Συνεπώς η επίκληση της αόριστης έννοιας της έκτακτης ανάγκης⁵⁶ είναι πλέον προσχηματική και υποκρύπτει άλλους σκοπούς, δηλαδή το ταμειακό συμφέρον του κράτους και κατ' επέκταση των δανειστών.

β) Ανάγκη έκδοσης δικαστικά ελέγξιμης αναλογιστικής μελέτης

Κατά το σκεπτικό της ίδιας απόφασης, ο νομοθέτης δεν είχε δικαίωμα πλέον να προχωρήσει σε ρυθμίσεις χωρίς περαιτέρω έρευνα του αντικειμένου και χωρίς ειδικά εμπειρισταωμένη μελέτη. Η μελέτη αυτή θα έπρεπε να κρίνει τεκμηριωμένα, αν η εκ νέου λήψη μέτρων είναι συμβατή με το Σύνταγμα και ειδικότερα με την αρχή της ισότητας, της αναλογικότητας, της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Συνεπώς, έπρεπε να γίνει συνολική εκτίμηση των προβλημάτων που οδήγησαν στην οικονομική κρίση και να ληφθεί υπόψη η παρατεταμένη ύφεση, η αύξηση της ανεργίας και η τεράστια πτώση του βιοτικού επιπέδου. Ειδικότερα έπρεπε να ληφθεί υπόψη, ότι τα προηγούμενα μέτρα δεν ήταν πρόσφορα για την δημοσιονομική ανάκαμψη και δεν είχαν αποδώσει όπως αναμενόταν. Ακόμη δε κι αν κρίνονταν

⁵⁴ Βλ. και ανωτέρω Κεφ. 2 περί απαραβίαστου πυρήνα και ανεπιφύλακτων δικαιωμάτων

⁵⁵ Για παράδειγμα το Σύνταγμα επιτρέπει μόνο την προσωρινή επίταξη, βλ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, παρ. 1381, σελ. 819

⁵⁶ Για τις αόριστες έννοιες βλ. ομοίως Δαγτόγλου, παρ. 343, σελ. 163

πρόσφορα τα μέτρα αυτά, θα έπρεπε ο νομοθέτης να μελετήσει την αναγκαιότητα τους και την εναρμόνισή τους με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, που διασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο ζωής των ασφαλισμένων. Με τη μελέτη αυτή θα πρέπει να καθίστανται σαφείς οι επιπτώσεις των μέτρων στο βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων και επίσης, αν εξασφαλίζονται αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, και δη με τρόπο δικαστικό ελέγξιμο.

γ) Μη λήψη υπόψη συνταγματικών παραμέτρων

Μια πολύ σημαντική ρήση της απόφασης είναι ότι κατά την εξέταση των προπαρασκευαστικών εργασιών για την ψήφιση του μνημονίου, δεν ελήφθησαν υπόψη συνταγματικές παράμετροι και ειδικά τα ως άνω άρθρα του Συντάγματος περί προστασίας του δικαιώματος στην εργασία. Αντίθετα τα μέτρα αυτά ψηφίστηκαν, εν πολλοίς απλά με την επίκληση της δημοσιονομικής προσαρμογής και της συμβολής των μέτρων στη μείωση των δημοσίων δαπανών.

Η κρίση αυτή είναι εύλογη. Συμπληρωματικά, αξίζει να αναφερθεί ότι τα μέτρα λιτότητας, που επιβλήθηκαν εις βάρος των κοινωνικών δικαιωμάτων, δεν ήρθαν απλώς σε αντίθεση με το ελληνικό Σύνταγμα και με διεθνείς συμβάσεις που έχει κυρώσει η χώρα, αλλά προσέκρουσαν επιπλέον και στο ίδιο το πρωτογενές και το δευτερογενές δίκαιο της Ε.Ε. Είναι δηλαδή αντίθετες κυρίως με τις ανωτέρω αναφερθείσες διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος δεσμεύει δυνάμει του 51 παρ. 1 τόσο τα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσο και τα κράτη-μέλη, όταν εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο.

δ) Αοριστία κατά την εξειδίκευση των μέτρων

Κατά την ίδια απόφαση της ΟΛΣΤΕ: «Ακόμη δε και η αναφορά στην «δυσμενή οικονομική κατάσταση» των ασφαλιστικών οργανισμών, ως βασικής αιτίας του προβλήματος, γίνεται αορίστως, είτε για όλους τους οργανισμούς συλλήβδην, είτε για κάποιους μη κατονομαζόμενους, χωρίς να εκτιμάται συγκεκριμένα η κατάσταση καθενός από αυτούς (εν όψει της οικονομικής αυτοτέλειάς τους και των επιβαλλομένων, αναλόγως, διαφοροποιήσεων) και χωρίς να αναφέρεται αν και πώς συνέβαλε το Κράτος, κατά τη συνταγματική του υποχρέωση, στη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους».

Η αοριστία κατά την εξειδίκευση του νόμου, αν και δεν έχει την ίδια νομική σημασία που έχει η ένσταση της αοριστίας την πολιτική δικονομία, εν τούτους σημαίνει ότι δεν υφίσταται ειδική, επαρκής αιτιολόγηση των μέτρων που ελήφθησαν. Φαίνεται δηλαδή εκ των ανωτέρω σκέψεων του Δικαστηρίου ότι δεν υπήρχε επαρκής εξειδίκευση των μέτρων ούτε ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε συνταξιοδοτικού φορέα ούτε για όλους

συνολικά. Τα οριζόντια μέτρα μειώσεων του νέου ασφαλιστικού συστήματος πάσχουν συνεπώς αοριστίας και για το λόγο αυτό δεν είναι καν δικαστικά ελέγξιμα.

ε) Ο δημόσιος σκοπός των ασφαλιστικών ταμείων

Μια ακόμη σημαντική προσφορά της απόφασης αυτής είναι η ρητή αναγνώριση του υποχρεωτικού χαρακτήρα της επικουρικής κοινωνικής ασφαλίσεως. Η λειτουργία των ασφαλιστικών ταμείων υπηρετεί δημόσιο σκοπό κατά το Σύνταγμα, εξασφαλίζοντας όσα αυτό προβλέπει στο άρ. 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Με τον τρόπο αυτό οφείλει το κράτος να εξασφαλίζει την λειτουργία των θεσμών αυτών, οι οποίοι στη συνέχεια θα διασφαλίζουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης για τους πολίτες, κατά το δυνατόν εγγύς σε αυτό που είχαν κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου.

Με βάση αυτή τη συνταγματική επιταγή το κράτος οφείλει να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των ταμείων και προς κάλυψη των ελλειμμάτων τους, όπως γινόταν μέχρι πρόσφατα και να χρηματοδοτεί τα ταμεία ακόμη και όταν δεν προβλέπεται τακτική χρηματοδότηση, εφόσον προκύψουν έκτακτες χρηματοδοτικές ανάγκες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΑΡΧΩΝ

1. Ειδική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Αναφορικά με τη νομολογία που υπάρχει σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως προς την προσβολή των κοινωνικών δικαιωμάτων από μνημονιακές διατάξεις, αναφέρονται τα εξής:

Στις 7 Μαΐου 2013 εκδόθηκε μια απόφαση επί προσφυγής Έλληνα ιδιώτη⁵⁷ και της ΑΔΕΔΥ κατά του Ελληνικού κράτος, που περιστρεφόταν γύρω από την στέρηση του δικαιώματος στην περιουσία από του νόμους 3833/2010 (Προστασία της Εθνικής Οικονομίας- Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης) και του Νόμου 3845/2010 - ΦΕΚ 65/Α'/6.5.2010 (*Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο*). Η απόφαση αυτή έλαβε υπόψη τους εισαγωγικούς νόμους και το σκεπτικό της προαναφερθείσας απόφασης 668/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το δικαστήριο του Στρασβούργου ωστόσο δεν απέκλινε από την απόφαση του ΣΤΕ και δεν φάνηκε διατεθειμένο να κρίνει, αν όντως η μείωση αποδοχών και συντάξεων εξυπηρετούσε λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν δέχτηκε ότι

⁵⁷ Προσφυγή Ιωάννας Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας υπ. Αρ. 57665 και 57657/12 αντίστοιχα

η μείωση του μισθού από τους ανωτέρω νόμους προκαλούσε πρόβλημα διαβίωσης, απορρίπτοντας έτσι την προσφυγή αυτή.

Παρόμοιες προσφυγές για τη στέρηση του δικαιώματος της περιουσίας έχουν ήδη ασκηθεί κι από άλλους φορείς και αναμένεται η έκδοση σχετικών αποφάσεων⁵⁸.

2. Αποφάσεις 65 και 66/21.2.2011 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων (Ε.Ε.Κ.Δ.)

Όπως προαναφέρθηκε, ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης εκπληρώνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο μια λειτουργία ανάλογη με τις συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα. Ο έλεγχος της τήρησης των κοινωνικών δικαιωμάτων του Χάρτη ανατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (Ε.Ε.Κ.Δ.)⁵⁹. Τα ελληνικά δικαστήρια έχουν αναγνωρίσει τον δεσμευτικό χαρακτήρα και την κανονιστικότητα των διατάξεων του.

Η παραβίαση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, ειδικά μετά την ένταξη της χώρας στο καθεστώς της επιτήρησης και των Μνημονίων, έχει πολλαπλασιαστεί. Μια πληθώρα μέτρων έχει ψηφιστεί στον τομέα του ατομικού και του συλλογικού εργατικού δικαίου, τα οποία δεν προσβάλλουν μόνον το συνδικαλιστικό δικαίωμα και τη συλλογική αυτονομία αλλά θίγουν επίσης έναν σημαντικό αριθμό άλλων κοινωνικών δικαιωμάτων.

Στο πλαίσιο αυτό δύο ελληνικές συνδικαλιστικές οργανώσεις, η ΓΕΝ.Ο.Π./Δ.Ε.Η. και την Α.Δ.Ε.Δ.Υ. προσέφυγαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (Ε.Ε.Κ.Δ.). Αυτή εξέδωσε στις 19 Οκτωβρίου 2012 υπ' αριθ. 65 και 66/21.2.2011 δύο κρίσιμες αποφάσεις, με τις οποίες κρίνονταν ως βάσιμοι επί της ουσίας οι ισχυρισμοί των συνδικαλιστικών οργάνων, ότι τα μέτρα που λιτότητας υιοθέτησε η ελληνική κυβέρνηση προκειμένου να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις του πρώτου Μνημονίου ήταν αντίθετα με διατάξεις Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (Ε.Κ.Χ.).

Το ενδιαφέρον σημείο στις αποφάσεις της Ε.Ε.Κ.Δ. εντοπίζεται κατ' αρχήν στις προκαταρκτικές παρατηρήσεις, που διατύπωσε το παραπάνω όργανο. Εκεί διατυπώθηκαν

⁵⁸ Επίσης έχουν ασκηθεί στο ΕΔΔΑ προσφυγές για τα μνημόνια άλλων χωρών, πχ. Πορτογαλίας με αρ. 62235/12 και 57725/12)

⁵⁹ Τα δικαιώματα αυτά, και οι ατομικές ελευθερίες, προστατεύονται όχι μόνο από το Σύνταγμα, αλλά και από τον Ε.Κ.Χ., την Ε.Σ.Δ.Α., τις διεθνείς συμβάσεις της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας (Δ.Ο.Ε.), το Σύμφωνο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα, καθώς και από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

οι κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει τηρούνται κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του Ε.Κ.Χ. στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Επαναλαμβάνοντας, ειδικότερα, τα συμπεράσματα που είχε διατυπώσει το 2009 κατά τον έλεγχο των περιοδικών εκθέσεων των κυβερνήσεων, η Ε.Ε.Κ.Δ. υπογράμμισε μεταξύ άλλων ότι: «*Η οικονομική κρίση δεν θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως αιτία που οδηγεί αναπόφευκτα σε περιορισμό της προστασίας των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από τον Ε.Κ.Χ. Οι κυβερνήσεις οφείλουν επομένως να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου τα δικαιώματα αυτά να προστατεύονται αποτελεσματικά αυτήν τη χρονική περίοδο, όπου η προστασία τους καθίσταται όσο ποτέ άλλοτε επιτακτική. Εξάλλου, αν η οικονομική κρίση μπορεί να οδηγήσει δικαιολογημένα σε μια επανεξέταση των κανονιστικών διατάξεων και πρακτικών που ίσχυαν πριν από την έναρξή της, προκειμένου να περιοριστούν ορισμένα κόστη στους δημόσιους προϋπολογισμούς⁶⁰ ή για να ελαφρυνθούν τα οικονομικά βάρη των επιχειρήσεων, η επανεξέταση αυτή δεν θα πρέπει να θέτει τους φορείς των δικαιωμάτων που προστατεύονται από τον Χάρτη σε καθεστώς προσκαιρότητας. Πιο συγκεκριμένα, η επιδίωξη μεγαλύτερης ευελιξίας στην αγορά εργασίας ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας δεν πρέπει να στερήσει ευρείες κατηγορίες εργαζομένων από θεμελιώδη δικαιώματά τους που αφορούν στην εργασία καθώς και στην προστασία απέναντι στην οικονομική συγκυρία ή σε αυθαιρεσίες του εργοδότη».*

3. Σχολιασμός των κρίσεων της Επιτροπής

Το μήνυμα της Επιτροπής είναι σαφές: Η οικονομική κρίση, όσο σοβαρή και αν είναι, δεν είναι δυνατόν να επιτρέψει στα κράτη-μέλη να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του Ε.Κ.Χ. Τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης δεν είναι δικαιώματα πολυτελείας (a la carte), τα οποία αναγνωρίζονται μόνο σε περιόδους ευημερίας ενώ καταργούνται σε περιόδους κακής οικονομικής συγκυρίας.

Διαβάζοντας προσεκτικά τις ως άνω προκαταρκτικές παρατηρήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, με τις κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει τηρούνται κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του Ε.Κ.Χ. στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, θα επισημαίναμε ότι στην πράξη αποδείχθηκε το αντίθετο ότι δηλαδή «ουδέν μονιμότερον του προσωρινού». Το πρόσχημα ότι τα μέτρα που λαμβάνονται για την τήρηση των όρων μιας σφικτής ή συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής (σύμφωνα με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης) έχουν πρόσκαιρο χαρακτήρα εξάντλησε κατ' αποτέλεσμα τα όρια του. Η αιτιολογία της πρόσκαιρης περικοπής στις κοινωνικές δαπάνες, καθώς αυτή θα συνέβαλλε ευεργετικά, «μέχρι να περάσουμε τη στενωπό του αναγκαστικού δανεισμού και να ξαναβρούμε στις αγορές με ευνοϊκούς όρους» δεν έφερε

⁶⁰ Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης επιτάσσει επί απειλή κυρώσεων ελλειμματικούς κρατικούς προϋπολογισμούς, δηλαδή οι δημόσιες δαπάνες να είναι μικρότερες από τα δημόσια έσοδα

αποτέλεσμα. Αυτή η κρίση ταυτίζεται με όσα παραθέτει το ΣΤΕ στην τελευταία απόφαση 2287/90/2015 ΟλΣτΕ.

Ακόμη, όπως διαλαμβάνεται η Ε.Ε.Κ.Δ στις ως προκαταρκτικές της παρατηρήσεις επί των προσφυγών των δύο παραπάνω συνδικαλιστικών οργανώσεων (της ΓΕΝ.Ο.Π./Δ.Ε.Η. και της Α.Δ.ΕΔ.Υ), η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην ύφεση πρέπει τουναντίον να επιταθεί. Καμία έξωθεν προερχόμενη τάση ή δύναμη με οικονομικό περιεχόμενο και οικονομικό στόχο -δηλαδή στόχο πλαφόν στο έλλειμμα του προϋπολογισμού 3% (αυξομειούμενο κατά περίπτωση) ως ποσοστό επί του Α.Ε.Π- δεν δικαιολογεί ούτε προσφέρει άλλοθι για την αποδυνάμωση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, ούτε και σε υφεσιακή φάση της ελληνικής οικονομίας.

Οι περισσότερες από τις διατάξεις του ΕΚΧ που έχουν παραβιαστεί από τα ελληνικά μέτρα λιτότητας εμπεριέχουν έναν πυρήνα κανόνων οι οποίοι εφαρμόζονται άμεσα στις σχέσεις εργασίας. Τα πρόσωπα επομένως μπορούν να τις χρησιμοποιήσουν ως νόμιμη βάση για να στηρίξουν αξιώσεις απέναντι στον εργοδότη, απαιτώντας από το δικαστήριο όχι μόνο να κηρύξει ανίσχυρη και ανεφάρμοστη κάθε διάταξη νόμου που είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών, αλλά και να αναγνωρίσει την ακυρότητα κάθε συμβατικής ρύθμισης που αντιβαίνει στο περιεχόμενο αυτό.

Ανοιχτό παραμένει το ερώτημα τι θα συμβεί σε μελλοντική υπόθεση, όπου κάποιο συλλογικό όργανο ή ΜΚΟ προσφύγει στην Επιτροπή για τα μέτρα λιτότητας και το ελληνικό Δημόσιο αντιτάξει ότι αναγκάστηκε να υιοθετήσει τα αντίθετα προς τον Ε.Κ.Χ. μέτρα λιτότητας για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Η απάντηση πρέπει να είναι σύμφωνη με όσα ειπώθηκαν ανωτέρω: Η υιοθέτηση των μέτρων δεν επιτρέπεται ούτε υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης με βάση το Σύνταγμα και τον οικονομικό πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, που εδράζεται στην αρχή της ισότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Ανάγκη λειτουργίας των αντανакλαστικών της κρατικής μηχανής

Το αναπάντεχο οικονομικό πλήγμα με τα μνημόνια αποκάλυψε τη «γύμνια» και τη δομική και εγγενή ανεπάρκεια των κανονιστικών ρυθμίσεων να ενεργοποιήσουν τους «συναγερμούς ανάγκης» σε επίπεδο άμεσης δράσης της εκτελεστικής εξουσίας. Το κενό αυτό με φιλότιμες προσπάθειες προσπάθησαν να καλύψουν και πασχίζουν να επουλώσουν οι κοινωνικοί δρώντες δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς κοινωνικής

προστασίας, οι εθελοντικές ομάδες και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και εν γένει η πολιτική κοινωνία⁶¹.

Ωστόσο το κράτος δεν πρέπει να παραμένει ανέπαφο, να προσφεύγει σε αόριστους ισχυρισμούς περί εφαρμογής δεσμεύσεων ή να κρύβεται πίσω από δικαστικές αποφάσεις που ελήφθησαν υπό πιεστικές και πρωτόγνωρες δημοσιονομικές συνθήκες. Η δομική και διαρθρωτική δυσκινησία της κρατικής μηχανής πρέπει να αντισταθμιστεί από πρωτοβουλίες νομοθετημάτων, οι οποίες θα ακυρώνουν τα πλέον αντικοινωνικά μέτρα που ελήφθησαν κατά τα τελευταία χρόνια. Ο νομοθέτης από εδώ και πέρα θα πρέπει να κινείται στα πλαίσια που ορίζει το Σύνταγμα και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και να λαμβάνει υπόψη την νομολογία ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα που αρχίζει να δημιουργείται με βάση την τελευταία ως άνω απόφαση του ΣΤΕ και τις πρόσφατες αποφάσεις της Ε.Ε.Κ.Δ.

2. Το όφελος από τη διατήρηση των κοινωνικών παροχών

Μακροοικονομικά, η δημοσιονομική προσαρμογή, δηλαδή η μείωση του εξωτερικού δημοσίου χρέους ως ποσοστού του Α.Ε.Π., δεν επηρεάζεται παρά απειροελάχιστα από την αυξομείωση των μεταβιβαστικών πληρωμών. Έτσι, οι περικοπές των παροχών δεν δρουν πολλαπλασιαστικά σε όρους πραγματικών μακροοικονομικών μεγεθών, παρά μόνο αφαιρούν μια ονομαστική τιμή από το συνολικό έλλειμμα ή χρέος, το οποίο κατά τα άλλα βαίνει διογκούμενο.

Αντίθετα πολύ πιο κοντά στην αρχή της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων θα ήταν ένα μέτρο δημιουργίας θέσεων εργασίας, πάντα με σεβασμό του δικαιώματος στην εργασία. Με τον τρόπο αυτόν θα μπορούσε ένα κράτος να πολλαπλασιάσει τα δημοσιονομικά του οφέλη.

3. Η αναποτελεσματικότητα των οριζοντίων περικοπών

Οι οριζόντιες περικοπές είναι σε κάθε περίπτωση μέτρα απρόσφορα για τη βελτίωση των οικονομικών δεικτών. Τα οικονομικά της ευημερίας των πολιτών θα πρέπει να διακρίνονται σαφώς από τα οικονομικά των μεγεθών και των αριθμητικών στόχων.

Οι Γάλλοι έλεγαν: «Μην πυροβολείτε τα σπυργίτια με κανόνια». Η ιδέα του παραλληλισμού είναι ότι τα «σπυργίτια» είναι λ.χ. η ανάγκη των (χαμηλο-) συνταξιούχων να απολάβουν της εύλογης και αναγκαίας κύριας και επικουρικής σύνταξης. Τα «κανόνια» είναι οι μημονιακές περικοπές που στοχεύουν στην αποτροπή

⁶¹ Πρόκειται για την ορθή χρήση της έννοιας που λανθασμένα χρησιμοποιείται με τον όρο «κοινωνία των πολιτών»

κατάρρευσης της οικονομίας της Ελλάδας. Τα «σπουργίτια» όμως ισούνται με μία «σταγόνα στον ωκεανό» της βελτίωσης των μακροοικονομικών μεγεθών και αριθμών. Πράγματι «σταγόνα» είναι οι οριζόντιες κοινωνικοασφαλιστικές περικοπές, που δεν επιφέρουν καμία πολλαπλασιαστική βελτίωση στην οικονομία, ακριβώς διότι είναι οριζόντια μέτρα δεν αποτελούν αναπτυξιακά, διαρθρωτικά μέτρα με πολλαπλασιαστική επίδραση στα μακροοικονομικά μεγέθη (χρέος, κυκλικό έλλειμμα). Οι εφαρμοστικοί των μνημονίων νόμοι επιβάλλουν και μετέρχονται οριζόντια μέτρα τα οποία μάταια,- οι δανειστές αλλά και οι παρελθούσες μνημονιακές κυβερνήσεις- ήλπιζαν, προσδοκούσαν και περίμεναν να επιδράσουν στην βελτίωση και την ανάκαμψη της συνολικής οικονομίας⁶².

4. Απόρριψη του *pacta sunt servanda* και αναθεώρηση των δεσμεύσεων

Για να εξετάσουμε εάν τα *pacta sunt servanda*, δηλαδή αν πρέπει να τηρηθούν οι μνημονιακές δεσμεύσεις ακόμη και εις βάρος των κοινωνικών δικαιωμάτων, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα *pacta* συνήφθησαν υπό συνθήκες εξαναγκασμού τους ενός εκ των συμβαλλομένων μερών, του ισχυρού μέρους. Μία επιλογή και μία διέξοδος ίσον καμία επιλογή.

Το κράτος δεσμεύεται μεν, διότι εμφανίζει συνέχεια στο χρόνο. Οι πολίτες όμως που θα γεννηθούν ή όσοι δεν έχουν καν λάβει παροχές από το κράτος λόγω ηλικίας καταρχήν δεν δεσμεύονται από τα χρηματικά και οικονομικά *pacta*. Εδώ λοιπόν, ο ορισμός της αρχής της συνέχειας του κράτους⁶³, νομίζω ότι δεν συμπεριλαμβάνει τις χρηματικές υποχρεώσεις των αγέννητων πολιτών. Οι γενιές που έπονται των κυβερνήσεων που συνήψαν τα *pacta* δεν δεσμεύονται από τα τελευταία, διότι η επερχόμενη κοινωνία, οι αγέννητοι πολίτες δεν ανήκουν και δεν υπόκεινται στην αρχή της συνέχειας του κράτους ως προς τις χρηματικές δεσμεύσεις της χώρας. Η αρχή της συνέχειας του κράτους καταλαμβάνει και περιλαμβάνει τους πολίτες που δεν έχουν γεννηθεί μόνο ως προς τις συνταγματικές υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους.

5. Η προοπτική της Συνταγματικής Αναθεώρησης (*de lege ferenda*)

Ως προς την κατεύθυνση στην οποία θα κινηθεί η επόμενη Αναθεωρητική Βουλή δέον όπως εξειδικευθούν ενδεικτικώς απαριθμούμενοι δείκτες και αριθμοί, μεγέθη, μέτρα κοινωνικής ευημερίας ως βάσεις του ελάχιστου κατοχυρωμένου επιπέδου διαβίωσης. Διότι, η ευημερία δεν μετράται ως μέσος όρος ούτε ως συνισταμένη των εισοδημάτων των επιμέρους νοικοκυριών, ούτε βάσει ΑΕΠ, αλλά με όρους ευημερίας του κάθε νοικοκυριού. Οι συγκεκριμένοι δείκτες κοινωνικής ευημερίας προτείνω να περιβληθούν

⁶² Αλιβιζάτος, ό.π. σελ. 159

⁶³ Σπυρόπουλος, «Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο, σελ. 18 παράγραφος 23 «Το κράτος παραμένει το αυτό, έστω κι αν η σύνθεσή του Λαού μεταβάλλεται...»)

την αυξημένη τυπική δύναμη των συνταγματικών διατάξεων. Αυτό δεν έρχεται σε αντίκρουση με τον καταρχήν αφηρημένο χαρακτήρα των συνταγματικών, διότι κατ' αποτέλεσμα τέτοιοι δείκτες ή αναλογικές συναρτήσεις θα διασφαλίζουν την υλοποίηση του δικαιώματος στην κοινωνική πρόνοια.

Όπως ειπώθηκε ήδη, «η ιστορία διδάσκει ότι το όφελος που μεσο-μακροπρόθεσμα προκύπτει από τη συνδρομή προς τον ασθενέστερο υπερκαλύπτει το κόστος, προς όφελος και των δύο πλευρών»⁶⁴. Τούτη η βασική ιδέα πρέπει να αξιοποιηθεί νομοθετικά και να συμπεριληφθεί σε επόμενη Συνταγματική Αναθεώρηση. Στηρίζοντας και επαυξάνοντας τις κοινωνικές παροχές, το παιχνίδι είναι win-win για την επιβίωση των ασθενέστερων παράλληλα με την οικονομική σταθερότητα της χώρας.

Τέλος, θα πρέπει με βάση τη νέα κατάσταση που διαμορφώθηκε να συμπεριληφθεί στο Σύνταγμα και το δικαίωμα στην αξιοπρεπή διαβίωση (ως εξειδίκευση της γενικότερης προστασίας της αξίας του ανθρώπου, άρ. 2 Σ), όπως έχει ήδη κατοχυρωθεί συνταγματικά σε ορισμένες χώρες⁶⁵ και συζητείται ευρέως και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁶. Μάλιστα θα μπορούσε αυτό να έχει ως υποπερίπτωση την καθιέρωση ενός ελάχιστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης με την έννοια ενός εγγυημένου εισοδήματος⁶⁷. Το εν λόγω κοινωνικό δικαίωμα στην πραγματικότητα δεν προστατεύεται, αφού ουδείς γνωρίζει σε ποια επίπεδα μπορούν να μειωθούν τα εισοδήματα των πολιτών. Σε κάθε περίπτωση οι κοινωνικές παροχές σήμερα δεν πληρούν τα κριτήρια μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης, τόσο στα πλαίσια του ελληνικού κράτους πρόνοιας όσο και στο πλαίσιο του προβληματισμού για το κοινωνικό έλλειμμα της ΕΕ. Η συνταγματική αυτή εγγύηση θα πρέπει μάλιστα να είναι ανελαστική, με την έννοια ότι προστατεύεται έτσι ο πυρήνας του κοινωνικού δικαιώματος. Το ίδιο ανελαστικά θα πρέπει να καταστούν και τα υπόλοιπα κοινωνικά δικαιώματα με πρόβλεψη προστατευτικών ορίων, που θα επιτρέπουν την καλύτερη νομοθετική εξειδίκευση και την ασφαλέστερη δικαστική προστασία του⁶⁸.

⁶⁴ Αλιβιζάτος, ό.π., σελ. 66)

⁶⁵ Βλ. Σωτηρέλης, ό.π., σελ. 356 «Συγκεκριμένα τέτοιο δικαίωμα προβλέπεται ρητά στο Σύνταγμα της Κύπρου («έκαστος έχει δικαίωμα αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής ασφάλειας»....

⁶⁶ Βλ. ανωτέρω τις δύο συστάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την διασφάλιση ενός εγγυημένου εισοδήματος.

⁶⁷ Πρόσφατα η «Επιτροπή Σοφών» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρότεινε μεταξύ άλλων την ρητή κατοχύρωση ενός δικαιώματος σε ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, χωρίς πάντως να πείσει τα όργανα της ΕΕ.

⁶⁸ Για τον λόγο αυτόν η «Επιτροπή Σοφών» της ευρωπαϊκής Επιτροπής είχε προτείνει παράλληλα προς το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, και την σταδιακή διασφάλιση ανελαστικών προστατευτικών ορίων για όλα τα βασικά κοινωνικά δικαιώματα (βλ. Τους συγγραφείς της υποσημ. 640, ό.π.) Το ίδιο είχαν προτείνει, σε γενικές γραμμές, και η Ομάδα (των 7) επιστημόνων, καθώς και ο γενικός εισηγητής της μειοψηφίας Δ. Τσάτσος, στις σχετικές προτάσεις για το Σύνταγμα του 1975.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Τα Μνημόνια δεν αποτέλεσαν λύση του προβλήματος της οικονομικής κρίσης, διότι τα μέτρα που εισήγαγαν ήταν απρόσφορα, στο να επιφέρουν οικονομική ανάκαμψη. Τα κοινωνικά δικαιώματα επλήγησαν βάνανυσα και δη στον απαραβίαστο πυρήνα τους.

Ο ρόλος που καλούνται να διαδραματίσουν όλοι οι φορείς προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, οι κοινωνικοί εταίροι και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, θα είναι καθοριστικός για την πορεία των κοινωνικών δικαιωμάτων στη χώρα μας.

Με βάση τα διδάγματα της τελευταίας απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ΟλΣτΕ 2287/90/2015 και των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων υπ' αρ. 65 και 66/21.2.2011 μπορούν να αντληθούν όλα τα κρίσιμα νομικά επιχειρήματα, που αναλύθηκαν στην παρούσα μελέτη, για μια πιο οργανωμένη μελλοντική διεκδίκηση ενός επιθυμητού επιπέδου προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, τόσο σε νομοθετικό όσο και σε δικαστικό επίπεδο.

Βιβλιογραφία:

1. Ακριβοπούλου Χριστίνα «Δημόσιο Δίκαιο Κατηγορία ΠΕ & ΤΕ», εκδ. Δημ. Μπόνιας και Σια Ο.Ε, 2007
2. Αλιβιζάτος Κ. Νίκος «Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση; Για την αποκατάσταση των λέξεων και του νοήματός τους», εκδ. Πόλις, 2013
3. Δαγτόγλου Πρόδρομος, Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1999
4. Δαγτόγλου Πρόδρομος, Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάστριχτ, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1993
5. Δαγτόγλου Πρόδρομος, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4^η έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, 1997
6. Δαγτόγλου, Πρόδρομος, Συνταγματικό Δίκαιο Ατομικά δικαιώματα, τόμοι Α,Β, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1991
7. Κατρούγκαλος Γιώργος, Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία, Επιθεώρηση κοινωνικών ερευνών
8. Μούσης Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, δίκαιο, οικονομία, πολιτική» εκδ. Παπαζήση, 2011
9. Παπαγιάννης Δονάτος «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011
10. Σπυρόπουλος Κ. Φίλιππος «Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006
11. Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008.
12. Σωτηρέλης Χ. Γιώργος «Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης», Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000
13. Τσάτσος, Δημήτριος, «Συνταγματικό Δίκαιο», Τόμος Β, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1993
14. Χρυσόγονος Χ. Κώστας «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006
15. Hix Simon «Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδ Μεταίχμιο, 2009

16. Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, CF Müller Verlag, Heidelberg 2002.
[Συνταγματικό Δίκαιο],
17. Ηλεκτρονική έκδοση των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Right. 1 Sept. 2008