

Τα βαλλόμενα κοινωνικά δικαιώματα και η σύγχρονη έννοια της κοινωνικής δημοκρατίας

Αναστασία Πούλου, Διδάκτορας Νομικής Σχολής Χαϊδελβέργης, Σπουδάστρια Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών

Κινούμενος μεταξύ νομικού και κοινωνιολογικού θετικισμού, ο Αριστόβουλος Μάνεσης προσεγγίζει τα κοινωνικά δικαιώματα με την ίδια κριτική-διαλεκτική μέθοδο με την οποία ερμηνεύει συνολικά τους κανόνες του Συνταγματικού δικαίου. Όπως αναφέρει στον πρόλογο του Συνταγματικού του Δικαίου, βασική του αρχή είναι πως πίσω από τις διατάξεις βρίσκεται η φλέγουσα κοινωνική και πολιτική προβληματική και χρέος της επιστήμης του Συνταγματικού δικαίου είναι όχι μόνο να μην την αγνοεί αλλά και να την αποκαλύπτει.¹

Έτσι και για τα κοινωνικά δικαιώματα διευκρινίζει πως από κοινωνικοπολιτική άποψη θεσπίστηκαν όχι επειδή η κρατική εξουσία ευαισθητοποιήθηκε από τις στερήσεις των οικονομικά ασθενέστερων, αλλά ως συνέπεια των διεκδικήσεων του εργατικού κινήματος στα τέλη του 19ου και στις αρχές του 20ού αιώνα.² Τις απαρχές της συνταγματικής κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων ο Μάνεσης την εντοπίζει χρονικά στη μεσοπολεμική εποχή, για παράδειγμα στο σοβιετικό Σύνταγμα του 1918, στο γερμανικό Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919, αλλά και στο ελληνικό Σύνταγμα του 1927.³ Όπως βέβαια αποδείχθηκε ιστορικά η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στη φάση αυτή ήταν προβληματική, αφενός γιατί στη Σοβιετική Ένωση η προστασία τους έπασχε εξ αρχής από την έλλειψη διασφάλισης των ατομικών και πολιτικών ελευθεριών, ενώ σε άλλα κράτη οι συνταγματικές διατάξεις είχαν θεωρηθεί απλώς ως «προγραμματικές» και άρα δεν υπήρξε αποτελεσματική εφαρμογή τους. Έτσι, ως σημείο τομής για τη συνταγματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων ο Μάνεσης εντοπίζει το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, τονίζοντας ως ουσιώδη διάφορα το γεγονός ότι τα κοινωνικά δικαιώματα καθιερώνονται πλέον στο πλαίσιο δημοκρατικών πολιτευμάτων και παράλληλα με την προστασία ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων.

Αποφεύγοντας να δώσει έναν αυστηρό ορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο Μάνεσης εντοπίζει ως κύριο αντικείμενό τους την παροχή βιοτικών αγαθών ή υπηρεσιών από την κρατική

¹ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1980, σελ. 5.

² Α. Μάνεσης, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο», στο ίδιο, *Συνταγματική θεωρία και πράξη 1980-2000*, τ. Β', Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 572.

³ ό.π., σελ. 575.

εξουσία στους πολίτες.⁴ Συνεπώς, με την αναγνώρισή τους το κράτος έπαυσε να περιορίζεται στην αποχή, την οποία η κλασική φιλελεύθερη αντίληψη θεωρούσε ως κύριο στοιχείο της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά πλέον όλες οι εκφάνσεις της κρατικής εξουσίας οφείλουν να επεμβαίνουν και να μεριμνούν για την κοινωνική ασφάλεια, δηλαδή για την ικανοποίηση βασικών βιοτικών αναγκών των ανθρώπων που συμβιώνουν σε ορισμένη κοινωνία.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Μάνεσης σπεύδει να τονίσει μία βασική «ιδιορρυθμία», όπως την ονομάζει, των κοινωνικών δικαιωμάτων: η καθιέρωση τους στο Σύνταγμα κατά κανόνα δεν θεμελιώνει δικαστικώς επιδιώξιμη αξίωση: χρειάζεται η μεσολάβηση του κοινού νομοθέτη για να ενεργοποιηθεί το κανονιστικό περιεχόμενο ενός κοινωνικού δικαιώματος.⁵ Συνεπώς, στο ζήτημα αυτό, ο Μάνεσης διαφωνεί ριζικά με θεωρητικούς που ισχυρίζονται ότι γεννάται αγωγή αξίωση για τη διεκδίκηση κοινωνικού δικαιώματος απευθείας από το Σύνταγμα και χωρίς τη νομοθετική εξειδίκευση της διάταξης.⁶ Τη θέση του αυτή, ο Μάνεσης τη στηρίζει στο γεγονός ότι τα κοινωνικά δικαιώματα προϋποθέτουν αναδιανομή πόρων και εισοδημάτων, αλλά και την ύπαρξη αντικειμενικής δυνατότητας για διάθεση χρηματικών παροχών. Κατά συνέπεια, θεωρεί πως η πραγματοποίηση ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου κοινωνικού δικαιώματος τελεί υπό την επιφύλαξη του εφικτού. Το ενδιαφέρον είναι όμως, πως δεν μένει μόνο στη διαπίστωση αυτή, αλλά σπεύδει να συμπληρώσει κάτι, που, όπως λέει, συνήθως παραβλέπεται: εν όψει της συνταγματικής κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων οι ασκούντες την κρατική εξουσία οφείλουν να μεριμνούν, ώστε να υπάρχουν οι διαθέσιμοι πόροι για την επίτευξη του εφικτού ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα.⁷

Συνεπώς, θα ήταν λάθος κατά τον Μάνεση να συναχθεί ότι οι διατάξεις του Συντάγματος που θεσπίζουν κοινωνικά δικαιώματα είναι απλώς «προγραμματικές» ή «κατευθυντήριες» και ότι δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και δεσμευτική ισχύ.⁸ Αντίθετα, με αυτές τίθενται κανόνες δικαίου που δεσμεύουν ευθέως τα κρατικά όργανα και τα υποχρεώνουν να υλοποιήσουν τις αντίστοιχες συνταγματικές εντολές. Ειδικότερα ο νομοθέτης και η διοίκηση, δεσμεύονται ως προς το εάν, όμως ως προς το πώς και το πότε – δλδ ως προς τον τρόπο και τον χρόνο της

⁴ ό.π., σελ. 575.

⁵ ό.π., σελ. 579.

⁶ Πρόλογος Μάνεση σε Γ. Κατρούγκαλο, *Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2009, σελ. 33. Πρβλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 1998, σελ. 504επ, 537επ.

⁷ Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 579.

⁸ ό.π., σελ. 579.

δραστηριοποίησής τους – διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια.⁹

Επιπλέον, ο Μάνεσης υιοθετεί τη θεωρία του κοινωνικού κεκτημένου ως μια ακόμα παράμετρο της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων: αφότου ένα συνταγματικά κατοχυρωμένο κοινωνικό δικαίωμα ενεργοποιηθεί από τον νομοθέτη, η μεταγενέστερη αδρανοποίησή του δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή.¹⁰ Μάλιστα, ο Μάνεσης επισημαίνει πως σ' αυτήν την αρνητική υποχρέωση των κρατικών οργάνων αντιστοιχεί μια θετική αξίωση, δικαστικώς επιδιώξιμη, των φορέων του κοινωνικού δικαιώματος, το οποίο αποκτά εν προκειμένω αμυντικό χαρακτήρα και προσομοιάζει προς τα ατομικά δικαιώματα.¹¹ Και το παράδειγμα που φέρνει ως προς αυτό είναι το δικαίωμα εργασίας (άρθρο 22 παρ. 1 Σ), το οποίο λειτουργώντας αμυντικά θεμελιώνει αγωγήμη αξίωση ως δικαίωμα για προστασία της ήδη κατεχόμενης θέσης.¹²

Επιπρόσθετα, ο Μάνεσης συνδέει την αρχή του «κοινωνικού κεκτημένου» με την αρχή της «δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», η οποία εγγυάται την εκ μέρους του προβλεψιμότητα των νομικών ρυθμίσεων και θεωρεί πως στο σημείο αυτό, επέρχεται η σύζευξη του σύγχρονου «κοινωνικού κράτους» με το κράτος δικαίου, παρά τα όσα έχουν υποστηριχθεί περί δήθεν ασυμβιβάστου μεταξύ τους.¹³

Ως προς την ισχύ του «κοινωνικού κεκτημένου» ο Μάνεσης υποστηρίζει αυτό που και σήμερα γίνεται κατά πλειοψηφία δεκτό, ότι δηλαδή αυτή δεν είναι απόλυτη.¹⁴ Ναι μεν αντιβαίνει στο Σύνταγμα, η ολοσχερής κατάργηση νομοθετικών ή διοικητικών ρυθμίσεων που ενεργοποίησαν ένα συνταγματικά θεσπιζόμενο κοινωνικό δικαίωμα. Όμως, εν όψει της της ελαστικής κανονιστικότητας – όπως την ονομάζει ο Μάνεσης - των κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά και της επιφύλαξης του εφικτού είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η συρρίκνωσή της προστασίας ενός κοινωνικού δικαιώματος, δηλαδή η θέσπιση δυσμενέστερης ρύθμισης που ελαττώνει ήδη χορηγούμενες παροχές.

⁹ ό.π., σελ. 580.

¹⁰ ό.π., σελ. 580.

¹¹ Για τις αξιώσεις αποχής έναντι του κράτους που πηγάζουν από τα κοινωνικά δικαιώματα, βλέπε Γ. Κατρούγκαλο, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, ό.π., σελ. 491επ.

¹² Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 581.

¹³ ό.π., σελ. 581. Η θέση αυτή φαίνεται να επιβεβαιώθηκε με τη ρητή κατοχύρωση της ενιαίας αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου μετά την αναθεώρηση του 2001, βλέπε σχετικά Χ. Ανθόπουλο, Όψεις της συνταγματικής δημοκρατίας. Στο παράδειγμα του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, σε: Δ. Τσάτσου / Ευ. Βενιζέλου / Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2001, σ. 154επ.

¹⁴ Αναλυτικά για τη θεωρία περί κοινωνικού κεκτημένου βλέπε Ξ. Κοντιάδη, *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 1997, σελ. 198επ.

Βέβαια και στο σημείο αυτό ο Μάνεσης προσθέτει δύο βασικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να είναι συνταγματικά ανεκτή η μεταγενέστερη δυσμενέστερη ρύθμιση: πρώτον, η μεταγενέστερη ρύθμιση δεν πρέπει να θίγει τον πυρήνα του ήδη διαμορφωμένου κοινωνικού δικαιώματος, άρα η χειροτέρευση της προστασίας δεν πρέπει να είναι ουσιώδης. Και δεύτερον, η μείωση της προστασίας δεν πρέπει να είναι αυθαίρετη, αλλά να εξυπηρετεί την προστασία άλλων δικαιωμάτων και να ανταποκρίνεται σε σοβαρούς λόγους γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος.¹⁵

Η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών, τονίζει ο Μάνεσης, δεν εναπόκειται στην ελεύθερη κρίση των εκάστοτε κυβερνώντων, αλλά ελέγχεται δικαστικά εν όψει των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος.¹⁶ Κι αυτό γιατί η ενδεχόμενη αυθαιρεσία του νομοθέτη και της διοίκησης αποτρέπεται μόνο στον βαθμό που η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι δεκτική δικαστικού ελέγχου. Στο σημείο αυτό, ο Μάνεσης εντοπίζει έναν τομέα έμπρακτης διαπλοκής του κοινωνικού κράτους με το κράτος δικαίου.¹⁷ Διότι στην προκείμενη περίπτωση συντελείται η μετάβαση από τον δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ο οποίος και μόνο μπορεί να αποτρέψει αποτελεσματικά μια ενδεχόμενη κατά το δοκούν υπαναχώρηση του νομοθέτη, και να οριοθετήσει προς τα πίσω – όπως το λέει ο Μάνεσης – την προβλεπόμενη από το Σύνταγμα προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Στο σημείο αυτό, είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί, πως ενώ ο Μάνεσης αποδέχεται τη δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, τονίζει πως για την αποτελεσματική προστασία τους, όπως και όλων των δικαιωμάτων, δεν αρκούν οι νομικοί μηχανισμοί και οι θεσμοποιημένες διαδικασίες.¹⁸ Πέραν δηλαδή του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ή της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων υπάρχουν και μηχανισμοί πολιτικοί, στο πλαίσιο δημοκρατικών πολιτευμάτων, οι οποίοι μπορεί να λειτουργήσουν υποβοηθητικά και ίσως αποτελεσματικότερα. Έτσι, εκτός από την άσκηση των εκάστοτε πρόσφορων ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, χρήσιμοι είναι και εξωθεσμικοί μηχανισμοί, για παράδειγμα η αυτοοργάνωση, η άτυπη δημοκρατία της βάσης ή η δράση αυτόνομων κοινωνικών κινημάτων.

¹⁵ Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 581.

¹⁶ ό.π., σελ. 582.

¹⁷ ό.π., σελ. 582.

¹⁸ ό.π., σελ. 587.

Ένα άλλο κομβικό σημείο των θέσεων του Μάνεση σε σχέση με τα κοινωνικά δικαιώματα, είναι η διαφοροποίηση που επιχειρεί μεταξύ του μεταπολεμικού «κοινωνικού κράτους» και του προπολεμικού «κράτους πρόνοιας». Με την συνταγματική καθιέρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων εισάγεται το κοινωνικό στοιχείο στα θεμέλια της έννομης τάξης και αρχίζει να διαμορφώνεται η έννοια του σύγχρονου μεταπολεμικού «κοινωνικού κράτους», το οποίο διαφοροποιείται, όχι απλώς ποσοτικά αλλά ποιοτικά, από το προπολεμικό «κράτος πρόνοιας».

Ως «κράτος πρόνοιας» ο Μάνεση χαρακτηρίζει το κράτος, το οποίο μεριμνά για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών δια της νομοθετικής και της διοικητικής οδού και έχει ως κύρια επιδίωξη την παροχή κοινωνικής ασφάλειας, δηλαδή την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου βιοτικών συνθηκών για τους πολίτες του. Ως «κοινωνικό κράτος» (απόδοση του γερμανικού Sozialstaat) περιγράφει το κράτος, στο οποίο τα κοινωνικά δικαιώματα δεν εκφράζουν απλώς μια νομοθετική ή διοικητική πρόνοια, αλλά κατοχυρώνονται σε επίπεδο Συντάγματος, με αποτέλεσμα η κοινωνική πολιτική να είναι συνταγματικά θεμελιωμένη και η κοινωνική ασφάλεια να έχει συνταγματικά ερείσματα.¹⁹

Ωστόσο για το Μάνεση, ο όρος «κοινωνικό κράτος» δεν είναι επιτυχής. Καταρχάς γιατί δημιουργεί την εντύπωση μιας ενότητας κράτους και κοινωνίας, ότι δηλαδή έχει επέλθει η υπέρβαση του διαχωρισμού και της αντιπαράθεσής τους, πράγμα που θα μπορούσε ίσως να αποτελεί ιστορική προοπτική, αλλά σίγουρα δεν έχει ακόμα συντελεστεί. Η κυριότερη όμως ένσταση του Μάνεση σε σχέση με το κοινωνικό κράτος έγκειται στη προβληματική του σχέση με τη δημοκρατία. Με τη θέσπιση κοινωνικών δικαιωμάτων και γενικότερα κοινωνικών διατάξεων σε επίπεδο Συντάγματος αυτά αποκτούν αυξημένη τυπική ισχύ, και άρα οι σχετικές ρυθμίσεις δεν είναι πλέον στη διάθεση της εκάστοτε –κοινοβουλευτικής και κυβερνητικής– πλειοψηφίας, ώστε να μπορεί να τις ανατρέψει. Η προστασία όμως των κοινωνικών δικαιωμάτων των μειοψηφιών επιτυγχάνεται όταν η συγκεκριμενοποίηση τους είναι προϊόν όσο το δυνατόν ευρύτερων κοινωνικών συναινέσεων.²⁰ Αυτό όμως προϋποθέτει τη λειτουργία διαδικασιών συμμετοχής των ενδιαφερομένων στη διαμόρφωση, τη λήψη και την εκτέλεση των σχετικών αποφάσεων, πράγμα, κατά το Μάνεση, που δεν συμβαίνει στο σημερινό γραφειοκρατικό «κοινωνικό κράτος», όπως το ονομάζει.

¹⁹ Πρόλογος Μάνεση σε Γ. Κατρούγκαλο, *Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων...*, ό.π., σελ. 30.

²⁰ Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 578.

Για τους λόγους αυτούς, ο Μάνεσης προκρίνει τη διατήρηση του λιγότερο φιλόδοξου όρου «κράτος πρόνοιας», εμπλουτισμένου βέβαια θεσμικά και διευρυμένου λειτουργικά, ο οποίος όμως δεν καλλιεργεί τις ψευδαισθήσεις, τις οποίες επίσης δημιουργεί και ο όρος «κοινωνικό κράτος» ή ακόμα και ο όρος «κράτος ευημερίας» (welfare state).²¹

Πώς όμως μπορούμε να αντιληφθούμε αυτό που ο Μάνεσης αποκαλεί ένα «εμπλουτισμένο θεσμικά και λειτουργικά κράτος πρόνοιας»; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό προκύπτει από ένα συνδυασμό των θέσεων του Μάνεση για τη διαλεκτική συνύπαρξη των δικαιωμάτων και την κοινωνική δημοκρατία, οι οποίες απηχούν τις πιο μοντέρνες σκέψεις του Μάνεση στη θεματική των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Καταρχάς ο Μάνεσης ενώ χρησιμοποιεί την κλασική διάκριση των δικαιωμάτων κατά Jellinek σπεύδει να τη σχετικοποιήσει μιλώντας για τη λεγόμενη παραπληρωματικότητα τους: υποστηρίζει δηλαδή πως τα διάφορα δικαιώματα δεν είναι αξίες αντιφατικές, αλλά λειτουργούν διαλεκτικά μεταξύ τους και ως σύνολο πλέον συνθέτουν την αξία του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος), εγγυώνται την ανάπτυξη της προσωπικότητάς του (άρθρο 5 παρ. 1) και εκφράζουν τη δημοκρατική αρχή (άρθρο 1 παρ. 2).²² Χάρη λοιπόν στη λεγόμενη παραπληρωματικότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα διάφορα, κάθε είδους, θεμελιώδη δικαιώματα διαπλέκονται μεταξύ τους ως αξιολογικώς και νομικώς ισότιμα: αφενός μεν συμπληρώνονται, αφετέρου δε περιορίζονται αμοιβαίως.

Επιπλέον, το περιεχόμενο ενός ατομικού δικαιώματος δεν μπορεί να είναι μόνο η αποχή, γιατί η εξασφάλιση της πραγματικής του άσκησης χρειάζεται και κάποια θετική ενέργεια εκ μέρους του κράτους.²³ Αντίστοιχα, κατά την άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων δεν αρκεί να έχει κάποιος, π.χ. το δικαίωμα να εκλέγει, αν ζει σε άθλιες βιοτικές συνθήκες και δεν μπορεί να ικανοποιήσει τις πρωταρχικές του ανάγκες (διατροφής, στέγασης, ένδυσης). Με την ίδια λογική και τα κοινωνικά δικαιώματα βρίσκονται και αυτά σε αλληλεξάρτηση με τις ατομικές και τις πολιτικές

²¹ ό.π. 577.

²² Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά Δικαιώματα, Ατομικές Ελευθερίες*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1982, σελ. 23. Για την παραπληρωματικότητα των δικαιωμάτων βλέπε επίσης Γ. Βλάχο, *Κοινωνιολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου*, Παπαζήσης, Αθήνα, 1979, σελ. 133, Κ. Χρυσόγονο / Σπ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 82. Πρβλ. επίσης τη θεωρία περί «status mixtus» των δικαιωμάτων σε Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ', Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 1988, σελ. 216.

²³ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά Δικαιώματα...*, ό.π., σελ. 23.

ελευθερίες.²⁴ Η αποτελεσματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν επιτυγχάνεται μόνο μέσω των παροχών, αλλά για παράδειγμα πρέπει να εξασφαλίζεται παράλληλα η δυνατότητα συμμετοχής στον πολιτικό βίο. Ο Μάνεσης, δηλαδή, μέσω της θεωρίας της παραπληρωματικότητας τονίζει πως τα κοινωνικά δικαιώματα πέρα από την θετική ή διεκδικητική τους λειτουργία αναπτύσσουν μια αμυντική λειτουργία, που παραδοσιακά αποδίδεται στα ατομικά δικαιώματα, αλλά και μια πολιτική λειτουργία, που κατεξοχήν εκφράζεται από τα πολιτικά δικαιώματα.²⁵

Αντίστοιχη συλλογιστική ακολουθεί ο Μάνεσης στη θεωρία του περί της λεγόμενης κοινωνικής δημοκρατίας, η οποία διαπραγματεύεται το πρόβλημα της συνύπαρξης του «κράτους δικαίου», το οποίο εγγυάται τη νομική ασφάλεια, με το «κράτος πρόνοιας» ή ακόμα περισσότερο με το «κοινωνικό κράτος», το οποίο εγγυάται την κοινωνική ασφάλεια. Καταρχάς, ο Μάνεσης θεωρεί το θεσμικό περιεχόμενο του κράτους δικαίου μια κομβική και μη αναστρέψιμη ιστορική κατάκτηση και σχηματικά θεωρεί ότι το «κράτος δικαίου» ενός δημοκρατικού πολιτεύματος ταυτίζεται με τη λεγόμενη πολιτική δημοκρατία (σε άλλα σημεία των κειμένων του την αναφέρει και ως τυπική δημοκρατία). Αντίστοιχα σχηματικά θεωρεί πως το κοινωνικό κράτος αποτελεί ένα πρόπλασμα της κοινωνικής δημοκρατίας (την οποία την ονομάζει και ουσιαστική δημοκρατία).

Ο Μάνεσης λοιπόν υποστηρίζει πως η πολιτική δημοκρατία δεν μπορεί να επιβιώσει παρά μόνον εάν προωθηθεί σε κοινωνική δημοκρατία.²⁶ Στην κοινωνική δημοκρατία παύει όχι μόνο η πολιτική αλλά και η οικονομικοκοινωνική κυριαρχία των λίγων έναντι των πολλών και ο λαός καθίσταται ουσιαστικά κυρίαρχος, δηλαδή κυρίαρχος όχι μόνο πολιτικά, αλλά οικονομικά και κοινωνικά. Η δε κοινωνική δημοκρατία, διευκρινίζει «δεν έρχεται καταλύσει, αλλά πληρώσει» την πολιτική δημοκρατία: δεν αποτελεί δηλαδή άρνηση, αλλά διαλεκτική «υπέρβαση» του διλήμματος «ελευθερία ή ισότητα» και εν τέλει σύνθεση των δύο αυτών αξιών.²⁷ Ο Μάνεσης θεωρεί, δηλαδή, τη σύνθεση της πολιτικής με την κοινωνική δημοκρατία ως μια ευοίωνη ιστορική προοπτική, η οποία θα οδηγούσε στην ολοκλήρωση της δημοκρατίας. Κι αυτό γιατί,

²⁴ ό.π., σελ. 24.

²⁵ Για την ανάγκη αποστασιοποίησης από τη μονοδιάστατη «προνοιακή» εκδοχή των κοινωνικών δικαιωμάτων βλέπε τα προλεγόμενα των Γ. Σωτηρέλη / Χ. Τσαϊτουρίδη σε: Γ. Σωτηρέλη / Χ. Τσαϊτουρίδη (επιμ.), *Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας*, Σαββάλας, Αθήνα, 2007, σελ. 16.

²⁶ Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 588.

²⁷ Α. Μάνεσης, «Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας», στο ίδιο, *Συνταγματική θεωρία και πράξη 1954-1979*, τ. Α', Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1980, σελ. 57, υποσημ. 109.

όπως λέει, η δημοκρατία είναι ουσιαστικά αδιαίρετη, όπως αδιαίρετη είναι και η αξία και η προσωπικότητα του ανθρώπου, που προστατεύονται συνδυαστικά από όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία είναι αδιαχώριστα.

Έχοντας λοιπόν αναλύσει τις κυριότερες θέσεις του Μάνεση για τα κοινωνικά δικαιώματα και την κοινωνική δημοκρατία, στο σημείο αυτό θα επιχειρηθεί η εξέταση των σημερινών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα κοινωνικά δικαιώματα υπό την οπτική της σκέψης του κορυφαίου αυτού συνταγματολόγου.²⁸ Ακολουθώντας τις βασικές του παραδοχές, πώς θα έπρεπε να προσεγγιστεί το ζήτημα των περικοπών και των μειώσεων κοινωνικών κατακτήσεων που αφορούν σε μισθούς, συντάξεις και επιδόματα λόγω της οικονομικής κρίσης αλλά και υπαγωγής της χώρας σε καθεστώς ευρωπαϊκής επιτροπείας;

Αρχικά, μια προσέγγιση βασισμένη στις θέσεις του Μάνεση δεν μπορούσε να μην δώσει τη δέουσα προσοχή στην ευρωπαϊκή διάσταση του προβλήματος. Στα κείμενά του ο Μάνεσης έκανε εκτενείς αναφορές στη διεθνή και ενωσιακή προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων και ήδη το 1995 παρατηρούσε πως παρότι η ΕΕ δίνει προτεραιότητα στον οικονομικό παράγοντα, η κοινωνικοπολιτική ολοκλήρωση σταδιακά εντάσσεται στην ενωσιακή ατζέντα.²⁹ Είχε επίσης σταθεί στις αλλαγές που επέφερε ως προς την κοινωνική διάσταση της Ένωσης η συνθήκη του Μάαστριχτ και στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του 1989. Προφανώς ο ΧΘΔΕΕ και τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται σ' αυτόν αποτελούν κείμενα μεταγενέστερης χρονολογίας, ωστόσο αποτελούν νομικά εργαλεία, τα οποία πρέπει να αξιοποιηθούν κατά την εξέταση όχι μόνο των εθνικών εφαρμοστικών νόμων που εισήγαγαν περικοπές, αλλά και των ευρωπαϊκών κειμένων που τις διέτασσαν.³⁰ Εφόσον δηλαδή μια χώρα μας βρίσκεται σε συνεχή προγράμματα χρηματοδοτικής στήριξης, είναι προφανές πως οι αποφάσεις σε ευρωπαϊκό συνδέονται άρρηκτα με την εθνική πολιτική ατζέντα. Συνεπώς, οι εθνικές αποφάσεις για θέματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής δεν πρέπει και δεν μπορούν να αξιολογηθούν αποκομμένες από την ευρωπαϊκή τους πηγή προέλευσης.³¹

²⁸ Για μια αντίστοιχη επίκληση των θέσεων του Μάνεση σε σύγχρονα ερωτήματα σχετικά με την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, βλέπε χαρακτηριστικά Ν. Αλιβιζάτο, «Η επικαιρότητα του λόγου του Αριστόβουλου Μάνεση», *Καθημερινή*, 25 Ιουνίου 2010.

²⁹ Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 587.

³⁰ Βλ. αναλυτικά Α. Πούλου, «Μέτρα λιτότητας και Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ», *ΔΤΑ*, 2014, σελ. 843επ.

³¹ Πρβλ. Απ. Γέροντα, «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», *Εφημερίδα* 5/2010, σελ. 706, Γ. Δρόσο, «Το 'Μνημόνιο' ως σημείο στροφής του πολιτεύματος», 4, <<http://www.constitutionalism.gr>>, Α. Καϊδατζή,

Το επόμενο και το δυσκολότερο ενδεχομένως ζήτημα αφορά την τυχόν παραβίαση των κοινωνικών δικαιωμάτων την εποχή της κρίσης, δηλαδή των εργασιακών δικαιωμάτων, των δικαιωμάτων συλλογικής δράσης, του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση ή του δικαιώματος στην προστασία της υγείας που επλήγησαν περισσότερο. Σύμφωνα με όσα αναλύθηκαν παραπάνω, ακολουθώντας τις βασικές παραδοχές του Μάνεση οδηγείται κανείς στο συμπέρασμα πως καταρχήν είναι συνταγματικά ανεκτές οι μειώσεις των κοινωνικών παροχών, εφόσον η «ισχύς του «κοινωνικού κεκτημένου» δεν είναι απόλυτη» και προστασία του τελεί υπό την «επιφύλαξη του εφικτού». Ωστόσο, το δύσκολο σημείο στάθμισης αφορά την πλήρωση ή μη των δύο προϋποθέσεων που θέτει ο Μάνεσης, ώστε να είναι συνταγματικά ανεκτές οι μειώσεις: να μη θίγεται δηλαδή ο πυρήνας του κοινωνικού δικαιώματος και η μείωση της προστασίας να μην είναι αυθαίρετη. Προφανώς εκφεύγει του αντικειμένου αυτής της δημοσίευσης η λεπτομερής εξέταση του αν οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται για τα μέτρα της κρίσης, ωστόσο η ευθεία νομοθετική παρέμβαση σε συλλογικές συμβάσεις εργασίας ή οι περιπτώσεις πολλαπλών περικοπών των συντάξεων ίδιων κοινωνικών ομάδων συνιστούν παραδείγματα στα οποίες δύσκολα καταφάσκει η πλήρωση αυτών των προϋποθέσεων.³²

Τέλος, δεδομένης της έντονης σύνδεσης που επιχειρεί ο Μάνεσης μεταξύ κοινωνικών δικαιωμάτων και δημοκρατίας, πρέπει να επισημανθεί ως ιδιαίτερος κρίσιμο ζήτημα η δημοκρατικά προβληματική διαδικασία λήψης αποφάσεων που περιορίζουν κοινωνικά δικαιώματα. Για το Μάνεση οι συμμετοχικές διαδικασίες αποτελούν θεσμικές εγγυήσεις, πρόσφορες για τη λυσιτελή προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.³³ Γιατί, όπως υποστήριζε, στον βαθμό που τα κοινωνικά δικαιώματα συνδέονται με συμμετοχικές διαδικασίες επιτυγχάνεται κάποιος αυτοκαθορισμός των φορέων τους σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή.³⁴ Ωστόσο, η διαχείριση της κρίσης της ευρωζώνης βρέθηκε στα χέρια της εκτελεστικής εξουσίας με ταυτόχρονη αποδυνάμωση του κοινοβουλίου. Την ίδια στιγμή υπήρξε μια ροπή προς την

«Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο», *ΤοΣ*, 2012, 259, Π. Μαντζούφα, *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, Σάκκουλας, Αθήνα, 2014, σελ. 94επ.

³² Αναλυτικά για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων εν καιρώ κρίσης βλέπε Στ. Κτιστάκη, «Η επίδραση της κοινωνικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», *ΕΔΚΑ* 2012, σελ. 481επ., Γ. Σωτηρέλη, «Τα κοινωνικά δικαιώματα στη δίνη της οικονομικής κρίσης», *ΕφημΔΔ*, 3/2013, σ. 298επ., Α. Στεργίου, «Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης», *ΕφημΔΔ*, 1/2016, σελ. 78επ., Α. Poulou, *Soziale Grundrechte und europäische Finanzhilfe*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017.

³³ Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 578.

³⁴ ό.π., σελ. 578.

άτυπη και αδιαφανή διακυβέρνηση, η οποία δυσκόλευε σημαντικά τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου από τα κοινοβούλια. Εκκινώντας λοιπόν τη σκέψη του Μάνεση, υπό τις συνθήκες αυτές, όπου οι διάλογοι της δημοκρατικής συμμετοχής είναι μπλοκαρισμένοι, εύλογα οδηγείται κανείς στο συμπέρασμα πως οι διαδικαστικές προϋποθέσεις για τον περιορισμό ενός κοινωνικού δικαιώματος αποκτούν αυξημένη σημασία. Το στοιχείο αυτό αναδείχθηκε μάλιστα στη νεότερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν στην απόφαση ΣτΕ 2287/2015 για τις περαιτέρω μειώσεις στις συντάξεις το δικαστήριο απαίτησε την ύπαρξη μελέτης επιπτώσεων και βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.³⁵ Η αναγωγή της διαδικαστικής αυτής προϋπόθεσης σε καθοριστικό και όχι απλά επικουρικό στοιχείο του δικαστικού ελέγχου, αποτελεί σίγουρα νέα εξέλιξη στη νομολογία του ΣτΕ και μπορεί να ερμηνευτεί ως αντίδραση του δικαστηρίου στην αδιαφανή και δημοκρατικά προβληματική νομοθέτηση στα χρόνια της κρίσης.

Συμπερασματικά, αυτό που οφείλει σε κάθε περίπτωση να κρατήσει κανείς από τη σκέψη του Μάνεση είναι, πως εάν σε μία συγκεκριμένη χρονική συγκυρία η προβλεπόμενη από το Σύνταγμα προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν μπορεί να τείνει προς το optimum – όπως θα έπρεπε σύμφωνα με τους κανονιστικούς συνταγματικούς άξονες περί σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, περί αναπτύξεως της προσωπικότητάς του και περί δημοκρατικής αρχής – τουλάχιστον τίθεται, με την αρχή του «κοινωνικού κεκτημένου», ένα minimum προστασίας που λειτουργεί ως φραγμός στην κοινωνική οπισθοδρόμηση.³⁶

³⁵ Αναλυτικά για την απόφαση αυτή βλέπε Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, «Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων», *ΘΠΔΔ*, 7/2015, σελ.668επ., Γ. Καραβοκύρη, «Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015», *ΔτΑ*, 2016, 335επ.

³⁶ Βλ. Α. Μάνεση, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων...», ό.π., σελ. 582.