

## **Υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα στην εποχή των μνημονίων;**

*Ακρίτας Καϊδατζής*

*Επίκ. Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου  
στη Νομική Σχολή Α.Π.Θ.*

Ανακοίνωση στο συνέδριο του Ομίλου  
‘Αρ. Μάνεσης’, Ποιο Σύνταγμα για την  
επόμενη μέρα;, Αθήνα, 9-10.6.2017

Στην εισήγησή μου θα υποστηρίξω ότι η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι πρωτίστως πρόβλημα δημοκρατίας –και μόνο δευτερευόντως δικαιοκρατικό. Συνακόλουθα, είναι μάταιο να περιμένουμε από τα δικαστήρια την αποκατάσταση των κοινωνικών δικαιωμάτων που έχουν πληγεί την περίοδο της κρίσης. Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων προϋποθέτει την καλή λειτουργία της δημοκρατίας. Αν η δημοκρατία λειτουργεί ικανοποιητικά, τότε και τα κοινωνικά δικαιώματα προστατεύονται επαρκώς, με τα δικαστήρια να περιορίζονται σε διορθωτικές παρεμβάσεις. Αν η δημοκρατία δε λειτουργεί ικανοποιητικά, τότε είναι μάταιο να περιμένουμε ότι τα δικαστήρια θα σώσουν τα κοινωνικά δικαιώματα.

### **I.**

Ξεκινώ με δυο παραδοχές.

Πρώτον, υπάρχει μια κρίσιμη διαφορά ανάμεσα στις ατομικές ελευθερίες και τα ατομικά, πολιτικά ή κοινωνικά δικαιώματα, που έχει να κάνει με τη σχετική σημασία που έχουν γι’ αυτά ο νομοθέτης και ο δικαστής. Η ατομική ελευθερία υπάρχει, καταρχήν, και πριν το νόμο. Η παρέμβαση του νομοθέτη είναι εξ ορισμού ύποπτη. Ο δικαστής είναι κυρίως αυτός που, κρίνοντας αν μια

τέτοια παρέμβαση είναι ή δεν είναι επιτρεπτή, οριοθετεί πού αρχίζει και πού τελειώνει η ατομική ελευθερία. Τα δικαιώματα, από την άλλη, δεν υπάρχουν πριν τα θεσπίσει ο νομοθέτης<sup>1</sup>. Η παρέμβασή του είναι αναγκαία. Αυτός, καταρχήν, θα οριοθετήσει πού αρχίζει και πού τελειώνει το δικαίωμα. Η κρίση του δικαστή έρχεται δευτερογενώς και απλώς διορθωτικά. Ο δικαστής δε θεσπίζει ούτε απονέμει ούτε αναγνωρίζει δικαιώματα: το πολύ που μπορεί να κάνει είναι να διορθώσει την απονομή δικαιωμάτων που έκανε ο νομοθέτης. Ο ρόλος του δικαστή είναι πολύ λιγότερο σημαντικός για την προστασία των δικαιωμάτων απ' ό,τι είναι για την προστασία των ελευθεριών.

Δεύτερον, η προηγούμενη παρατήρηση ισχύει κατά μείζονα λόγο για τα κοινωνικά δικαιώματα. Τα κοινωνικά δικαιώματα είναι θεσμοποιημένες πολιτικές αναδιανομής του κοινωνικού πλούτου<sup>2</sup>. Είναι μηχανισμός μέσω του οποίου μεταφέρονται πόροι από τους πλουσιότερους προς τους φτωχότερους. Λέμε συχνά ότι τα κοινωνικά δικαιώματα συνίστανται σε παροχές του κράτους προς τους πολίτες. Αυτό είναι η μισή αλήθεια. Παροχές δεν υπάρχουν, αν δεν επιβληθούν φόροι και εισφορές. Το κράτος δεν έχει δικούς του πόρους, γι' αυτό και δεν παρέχει από δικούς του πόρους. Το κράτος απλώς διαμεσολαβεί για την αναδιανομή του κοινωνικού προϊόντος, δηλαδή του πλούτου που παράγει η κοινωνία. Τα κοινωνικά δικαιώματα, στην πραγματικότητα, είναι επιτρεπτικοί κανόνες: επιτρέπουν παρεμβάσεις στην ιδιοκτησία ή την ελευθερία οι οποίες διαφορετικά θα ήταν αντισυνταγματικές. [Επιτρέπουν σε ποιόν; Στο νομοθέτη<sup>3</sup>. Όσο το ελληνικό σύνταγμα λέει πως «το κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών» (άρθρο 21 παρ. 3), κανείς δεν μπορεί να

---

<sup>1</sup> Για τη σχέση δικαιώματος και νόμου βλ. ιδίως τη μονογραφία της *Ιφ. Καμτσιίδου*, Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου ως περιορισμός, εγγύηση και διάμεσος των ελευθεριών, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2001.

<sup>2</sup> Βλ. *Αγγ. Στεργίου*, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ΕφημΔΔ 2016, σ. 78 επ., ιδίως 79-82.

<sup>3</sup> Στο σημείο αυτό θα διαφωνήσω με τη θέση του *Στεργίου*, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης, ό.π., σ. 83, ότι, όπως όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, έτσι και τα κοινωνικά δικαιώματα «δεν αποτελούν παρά περιορισμό της ύλης του νομοθέτη». Το αντίθετο ακριβώς συμβαίνει: τα κοινωνικά δικαιώματα *διευρύνουν*, δεν περιορίζουν, την εξουσία του νομοθέτη, δεδομένου ότι του επιτρέπουν να παρεμβαίνει στις οικονομικές σχέσεις κατά τρόπο που, αν δεν υπήρχαν τα κοινωνικά δικαιώματα, θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη παρέμβαση σε άλλα δικαιώματα, ιδίως την ιδιοκτησία και την οικονομική ελευθερία.

αμφισβητήσει στα σοβαρά την εξουσία του νομοθέτη να θεσπίσει ένα δημόσιο σύστημα υγείας<sup>4</sup>. Αντιθέτως, στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, από το σύνταγμα των οποίων απουσιάζουν κοινωνικά δικαιώματα, διατυπώθηκαν σοβαρότατες αντιρρήσεις για το αν ο νομοθέτης είχε την εξουσία να θεσπίσει το Obamacare<sup>5</sup>.]

Τα κοινωνικά δικαιώματα, με άλλα λόγια, παρέχουν την εξουσία στο νομοθέτη να παρεμβαίνει στις οικονομικές σχέσεις. Στην εξουσία του αυτή τίθενται κάποια ακραία όρια προς τα πάνω, ώστε η μεταφορά πόρων από τους πλουσιότερους να μην υπερβαίνει ένα μέγιστο όριο, και κάποια ακραία όρια προς τα κάτω, ώστε η μεταφορά πόρων προς τους φτωχότερους να μην υπολείπεται ενός ελάχιστου ορίου<sup>6</sup>. Επειδή, όπως είπαμε, το κράτος δεν διαθέτει δικούς του πόρους αλλά απλώς διαμεσολαβεί για την αναδιανομή τους, κάθε μεταφορά πόρων προς κάποιους προϋποθέτει αφαίρεση πόρων από κάποιους άλλους. Κι εδώ ακριβώς βρίσκεται το πρόβλημα με το δικαστικό έλεγχο της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων: ο δικαστής μπορεί μεν να διαπιστώσει ότι ο νομοθέτης υπερέβη προς τα κάτω τα ακραία όρια της εξουσίας του δεν μπορεί όμως να αποκαταστήσει στο ορθό μέτρο τη νομοθετική παρέμβαση, διότι ο ίδιος δεν έχει την εξουσία να διατάξει μεταφορά πόρων.

[Υπάρχουν δύο λόγοι που δεν μπορεί να το κάνει αυτό ο δικαστής. Ο πρώτος έχει να κάνει με τη δημοκρατική αρχή –ή, αν θέλετε, με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Η επιλογή από ποιους θα αντληθούν πόροι και σε

---

<sup>4</sup> Θυμίζω ότι με την ιστορική απόφαση ΣτΕ 400/1986 Ολ., ΤοΣ 1986, σ. 433, δεν κρίθηκε αν είναι συνταγματικά επιτρεπτή ή όχι η θέσπιση δημόσιου συστήματος υγείας, αλλά μόνον αν αυτό το δημόσιο σύστημα μπορεί να παρέμβει ακόμα και στην ιδιοκτησία ιδιωτικών κοινωφελών ιδρυμάτων η οποία προστατεύεται από το άρθρο 109 του Συντάγματος.

<sup>5</sup> Βλ. τις δύο αποφάσεις του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 1 (2012) και *King v. Burwell*, 576 U.S. – (2015), με τις οποίες κρίθηκε ότι ο νόμος Affordable Care Act, που θεσπίζει το δημόσιο σύστημα υγείας που είναι γνωστό ως Obamacare, δεν είναι αντισυνταγματικός. Η πρώτη απόφαση εκδόθηκε με πλειοψηφία πέντε έναντι τεσσάρων δικαστών και η δεύτερη με πλειοψηφία έξι έναντι τριών.

<sup>6</sup> Ο *Αγγ. Στεργίου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 158 επ., έχει δείξει με υποδειγματικό τρόπο ότι τα κοινωνικά δικαιώματα κινούνται μεταξύ ενός optimum και ενός minimum, το οποίο παρέχει ευρύτατη διαπλαστική εξουσία στο νομοθέτη.

ποιους θα μεταφερθούν συνιστά άσκηση κοινωνικής πολιτικής, είναι δηλαδή μια πολιτική απόφαση για την οποία δεν νομιμοποιείται ο δικαστής, αλλά η πολιτική εξουσία, δηλαδή η κυβέρνηση που κατά το σύνταγμα καθορίζει την πολιτική της χώρας (άρθρο 83 παρ. 1) και ο νομοθέτης που μετατρέπει τις δημόσιες πολιτικές σε δεσμευτικούς νόμους (άρθρα 73 επ.). Ο δεύτερος λόγος είναι πιο πεζός, και είναι δικονομικός.] Τα κοινωνικά δικαιώματα προϋποθέτουν μια τριμερή σχέση: αυτοί που ωφελούνται, το κράτος ως διαμεσολαβητής και αυτοί που βαρύνονται. Αυτό το τρίτο μέρος δεν είναι ποτέ διάδικος στη δίκη όπου ελέγχεται η εφαρμογή ορισμένου κοινωνικού δικαιώματος. Ακόμη, επομένως, κι αν ο δικαστής αναγνωρίσει τον αιτούντα διάδικο ως ωφελούμενο, δεν έχει την εξουσία να επιβάλει οποιαδήποτε επιβάρυνση σε ένα τρίτο μη διάδικο μέρος. Μόνον ο νομοθέτης έχει αυτή την εξουσία. Οι δικαστικές αποφάσεις, επομένως, που αναγνωρίζουν ορισμένο κοινωνικό δικαίωμα είναι, εξ ορισμού, ατελείς: για να επιφέρουν οποιοδήποτε πραγματικό αποτέλεσμα, απαιτούν την ενεργοποίηση του νομοθέτη.

Όλα αυτά έχουν επισκιαστεί από την, κατά τη γνώμη μου αδιέξοδη, συζήτηση για τη λεγόμενη «αγωγιμότητα» των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>7</sup>. Πέραν από ατυχής γλωσσικά [(ανεπιτυχής προσπάθεια να αποδοθεί μονολεκτικά ο όρος *justiciability* ή αντίστοιχοι άλλων γλωσσών)], ο όρος είναι εγγενώς αντιφατικός. Τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι αξιώσεις ατόμων· είναι δικαιώματα των μελών του κοινωνικού συνόλου<sup>8</sup>. Για να το πω αλλιώς: τα δικαστήρια δεν έχουν τη δυνατότητα να αναγνωρίσουν κοινωνικά

---

<sup>7</sup> Ο Γιώργος Κατρούγκαλος, όπως προκύπτει διαχρονικά από το έργο του, είναι ίσως ο συνεπέστερος –επ’ ουδενί ο μόνος– υπέρμαχος της λεγόμενης «αγωγιμότητας» των κοινωνικών δικαιωμάτων. Βλ. ενδεικτικά *Γ. Κατρούγκαλος, Τα κοινωνικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006. Η διεθνής βιβλιογραφία για το θέμα είναι βεβαίως δυσθεώρητη. Παραπέμπω μόνο στις κριτικές αναπτύξεις, τις οποίες εν πολλοίς συμμερίζομαι, του *M. Tushnet, Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press, Princeton & Oxford 2008, μέρος III, σ. 161 επ., και ιδίως κεφ. 8, σ. 227 επ.

<sup>8</sup> Βλ. *Αντ. Μανιτάκη, Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Συμβολή στη θεωρία της διάσπασης του ανθρώπου σε ‘άτομο’ και ‘μέλος του κοινωνικού συνόλου*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, με αναφορά κυρίως στις συλλογικές ελευθερίες. Έχω υποστηρίξει τη θέση ότι τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν, κατεξοχήν, δικαιώματα των μελών του κοινωνικού συνόλου, βλ. *Ακρ. Καϊδατζή, Κοινωνικά δικαιώματα, ιδιότητα του πολίτη και μετανάστες*, σε: Τζ. Καβουνίδη et al (επιμ.), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες, πολιτικές, προοπτικές*, τόμ. Β’, Εκδ. ΙΜΕΠΟ, Αθήνα 2008, σ. 70 επ.

δικαιώματα· το πολύ που μπορούν να κάνουν είναι να αναγνωρίσουν σε συγκεκριμένο διάδικο ατομικές αξιώσεις που απορρέουν από ορισμένο κοινωνικό δικαίωμα. Δεν είναι το ίδιο. Κοινωνικά δικαιώματα μόνον ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίσει.

Τα κοινωνικά δικαιώματα, επομένως, ανήκουν περισσότερο στο «νομοθετημένο σύνταγμα» παρά στο «νομολογημένο σύνταγμα»<sup>9</sup>. Ανήκουν περισσότερο στο «πολιτικό σύνταγμα» παρά στο «νομικό σύνταγμα»<sup>10</sup>. Γι' αυτό και ο ρόλος των δικαστηρίων είναι, στο πεδίο αυτό, εγγενώς περιορισμένος. Κατά μείζονα λόγο αυτό ισχύει σε χώρες με διάχυτο σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, όπου τα δικαστήρια, κατά κανόνα, δεν έχουν τη δυνατότητα να νομοθετούν.

## II.

Το 1991 ο αμερικανός πολιτικός επιστήμονας Gerald Rosenberg έθεσε, με ένα διάσημο βιβλίο του, το ερώτημα αν μπορούν τα δικαστήρια να φέρουν την κοινωνική αλλαγή<sup>11</sup>. Την απάντηση την έδινε στον τίτλο του βιβλίου, όπου χαρακτήριζε την προσδοκία αυτή ως «κούφια ελπίδα» (hollow hope). Νομίζω ότι, παρά τις φαντασιώσεις κάποιων πάνω και κάτω από την έδρα, η ίδια απάντηση ισχύει όχι εξίσου, αλλά ακόμη περισσότερο, λόγω του δικαστικού συστήματος, για τα ελληνικά δικαστήρια. Όχι, τα δικαστήρια δεν μπορούν να φέρουν την κοινωνική αλλαγή στην Ελλάδα. Και ούτε μπορούν να υλοποιήσουν εκείνα τα δικαιώματα που κατεξοχήν αποσκοπούν στον κοινωνικό μετασχηματισμό, τα κοινωνικά.

Ποιος μπορεί; Ο νομοθέτης. Δηλαδή, στο κοινοβουλευτικό σύστημα, η κυβέρνηση με την υποστήριξη της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Βεβαίως, ο

---

<sup>9</sup> Δανείζομαι μια διάκριση της αμερικανίδας καθηγήτριας της Νομικής Robin West. Βλ. *R. West, The Missing Jurisprudence of the Legislated Constitution*, in: J. Balkin/R. Siegel (eds.), *The Constitution in 2020*, Oxford University Press, New York 2009, σ. 79 επ.

<sup>10</sup> Χρησιμοποιώ εδώ μια διάκριση οικεία στην αγγλοσαξωνική συνταγματική επιστήμη. Βλ. ενδεικτικά *W. Forbath, The New Deal Constitution in Exile*, *Duke L.J.* 51 (2001), σ. 165 επ. (176).

<sup>11</sup> *G. Rosenberg, The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?*, 2<sup>η</sup> έκδ., University of Chicago Press 2008. Η πρώτη έκδοση του βιβλίου έγινε το 1991.

νομοθέτης πρέπει, πρώτον, να θέλει και, δεύτερον, να μπορεί να υλοποιήσει τα κοινωνικά δικαιώματα.

Ως προς το πρώτο, αν θέλει, η προφανής παρατήρηση είναι ότι αυτό εξαρτάται πρωτίστως από την ιδεολογική ταυτότητα της εκάστοτε πλειοψηφίας. Μια συντηρητική πλειοψηφία θα τείνει προς μικρότερη αναδιανομή πόρων από τους πλουσιότερους στους φτωχότερους, ενώ μια προοδευτική πλειοψηφία θα τείνει προς μεγαλύτερη. Όμως, σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα που λειτουργεί με στοιχειώδη επάρκεια, ποτέ μια συντηρητική πλειοψηφία δεν θα θελήσει να μηδενίσει την αναδιανομή, όπως ποτέ μια προοδευτική πλειοψηφία δεν θα θελήσει να την αυξήσει πέραν ενός εύλογου ορίου. Ο λόγος είναι απλός και συνίσταται σε αυτό που συχνά αποκηρύσσεται μετά βδελυγμίας ως πολιτικό κόστος. Αυτοί που βρίσκονται στην εξουσία κατά κανόνα θέλουν (ή πρέπει να θέλουν) να επανεκλεγούν. Για να το πετύχουν, χρειάζεται να επιδιώξουν το, κατά το δυνατόν, βέλτιστο μέτρο της αναδιανομής: ούτε πολύ μικρή, ώστε να αφήσουν ανικανοποίητους τους φτωχότερους, ούτε πολύ μεγάλη, ώστε να δυσαρεστήσουν τους πλουσιότερους. Δεν είναι μόνον η αγορά που αυτορρυθμίζεται, είναι και η δημοκρατία. Η «αόρατος χείρ» που αυτορρυθμίζει τη δημοκρατία λέγεται πολιτική ευθύνη, και αποδίδεται στις εκλογές. Αυτή είναι το πιο ισχυρό κίνητρο για την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Εννοείται ότι, όσο μύθος είναι η αυτορρύθμιση της αγοράς, εξίσου είναι και η αυτορρύθμιση της δημοκρατίας. Διορθωτικοί μηχανισμοί είναι αναγκαίοι και στη μία περίπτωση και στην άλλη. Αυτό που θέλω απλώς να πω είναι ότι, περισσότερο ή λιγότερο, σε κάθε περίπτωση ο νομοθέτης *θα θέλει* να υλοποιήσει τα κοινωνικά δικαιώματα.

Έρχομαι τώρα στο δεύτερο ερώτημα. *Μπορεί να το κάνει αυτό ο νομοθέτης;* Υπό κανονικές συνθήκες, είναι αυτονόητο ότι μπορεί. Με μια, εξίσου αυτονόητη, πραγματική προϋπόθεση: τη διαθεσιμότητα πόρων προς αναδιανομή. Θυμίζω ότι το κράτος δεν διανέμει δικούς του πόρους, αλλά απλώς μεσολαβεί για την αναδιανομή του κοινωνικού πλούτου. Επομένως, όσο

παράγεται κοινωνικός πλούτος, ο νομοθέτης θα έχει πάντα τη δυνατότητα, μεγαλύτερη ή μικρότερη, να τον αναδιανείμει, προκειμένου να υλοποιήσει τα κοινωνικά δικαιώματα.

Αυτά υπό κανονικές συνθήκες. Τι συμβαίνει στις *μη* κανονικές συνθήκες στις οποίες βρίσκεται, από το 2010, η Ελλάδα των μνημονίων; Τα μνημόνια και, ιδίως, τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα δημοσιονομικής στρατηγικής, μολονότι περιλαμβάνονται σε συνηθισμένους τυπικούς νόμους, κατ' αποτέλεσμα δεσμεύουν το νομοθέτη σαν να είχαν υπερνομοθετική ισχύ και περιορίζουν με εξαιρετικά αποτελεσματικό τρόπο την άσκηση οικονομικής, δημοσιονομικής και, συνακόλουθα, κοινωνικής πολιτικής. Έτσι, σημαντικό μέρος του παραγόμενου κοινωνικού πλούτου δεσμεύεται για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους. Κατά το μέρος αυτό, ο κοινωνικός πλούτος παύει να είναι διαθέσιμος για αναδιανεμητικές πολιτικές. Στο ίδιο πλαίσιο τίθενται μια σειρά από ειδικότερες δεσμεύσεις, όπως ότι η μεταφορά πόρων από το κρατικό προϋπολογισμό στο συνταξιοδοτικό σύστημα δεν επιτρέπεται να υπερβεί ορισμένο όριο κ.ο.κ.

Είναι προφανές ότι, σε συνθήκες μνημονίων, οι δυνατότητες που έχει ο νομοθέτης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής προς υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι πολύ περιορισμένες. Υπάρχει, επομένως, ένα πρόδηλο έλλειμμα εδώ, ένα κενό. Μπορούν άραγε το κενό αυτό να το καλύψουν τα δικαστήρια; Καθόλου. Οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις του κράτους δεν αίρονται με δικαστικές αποφάσεις –ή, για να το διατυπώσω διαφορετικά, ισχύουν εξίσου για το δικαστή όσο και για το νομοθέτη. Τον Ιούνιο του 2015, με την απόφαση 2287, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματικές τις περικοπές που είχαν επέλθει το 2012 στις συντάξεις<sup>12</sup>. Αν η απόφαση είχε εκδοθεί έξι χρόνια πριν, κατά πάσα πιθανότητα θα είχε ακολουθηθεί από μια νομοθετική ρύθμιση με την οποία ο νομοθέτης, πρώτον, θα επέστρεφε στους συνταξιούχους μέρος, έστω, της διαφοράς και, δεύτερον, θα αποκαθιστούσε εφεξής, έστω εν μέρει, το ύψος των συντάξεων. Το

---

<sup>12</sup> ΣτΕ 2287/2015 Ολομ., Αρμ 2015, σ. 1371 επ.

καλοκαίρι του 2015, το Συμβούλιο της Επικρατείας ήξερε ότι αυτό είναι πια ελάχιστα πιθανό να συμβεί. Ήλπιζε, όμως, όπως φαίνεται, ότι κάτι θα μπορούσε να εκμαιεύσει από το νομοθέτη. Με μια κατά τη γνώμη μου εξαιρετικά αμφιλεγόμενη σκέψη, το Συμβούλιο της Επικρατείας περιόρισε τις συνέπειες της κρίσης του περί αντισυνταγματικότητας μόνο στον εφεξής χρόνο (από Ιούνιο του 2015) και τις απέκλεισε για την προηγούμενη τριετία κατά την οποία είχαν ήδη εφαρμοστεί οι περικοπές<sup>13</sup>. Θέλησε δηλαδή, από τη μια, να απαλλάξει το νομοθέτη από το δημοσιονομικό βάρος της επιστροφής ποσών, αλλά, από την άλλη, προσδοκούσε ότι τουλάχιστον ο νομοθέτης θα αποκαταστήσει εφεξής τις συντάξεις. Διαψεύστηκε. Είμαστε δύο ακριβώς χρόνια μετά την απόφαση και ούτε ένας συνταξιούχος έχει πάρει έστω ένα ευρώ βάσει της απόφασης αυτής.

Η κατάσταση εξαίρεσης επιβεβαιώνει αυτό που πάντοτε ήταν μπροστά στα μάτια μας, αλλά δεν θέλαμε να το δούμε. Ότι τα κοινωνικά δικαιώματα δεν υλοποιούνται με δικαστικές αποφάσεις, αλλά με αποφάσεις του νομοθέτη. Στην καλύτερη περίπτωση, οι δικαστικές αποφάσεις αποτελούν το έναυσμα ή εκμαιεύουν τη νομοθετική πρωτοβουλία.

Όλοι αντιλαμβανόμαστε ότι το να βγαίνει μια απόφαση χωρίς πρακτική αποτελεσματικότητα, δεν είναι καθόλου καλό για το κύρος του δικαστηρίου. Γιατί λοιπόν το Συμβούλιο της Επικρατείας πήρε, με την απόφαση 2287/2015, ένα τέτοιο ρίσκο; Κατά τη γνώμη μου, για μια σειρά από λόγους<sup>14</sup>. Ίσως ο πιο σημαντικός είναι ότι είχε γίνει πια αντιληπτό πως, ακόμα και σε συνθήκες μνημονίων, η υλοποίηση *κάποιων*, έστω, κοινωνικών δικαιωμάτων δεν αποκλείεται. Παράλληλα με τις περικοπές και επιβαρύνσεις, *κάποια* νομοθετικά μέτρα που υλοποιούν κοινωνικά δικαιώματα έχουν πάρει, άλλες περισσότερο και άλλες λιγότερο, όλες οι κυβερνήσεις της μνημονιακής περιόδου.

---

<sup>13</sup> ΣτΕ 2287/2015, ό.π., σκέψη 26.

<sup>14</sup> Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι οι δικαστικές αποφάσεις μπορούν να λειτουργήσουν και ως διαπραγματευτικά εργαλεία στις σχέσεις κυβέρνησης με τους διεθνείς δανειστές. Βλ., στο παράδειγμα της Ουγγαρίας, το σχόλιο του *Tushnet*, *Weak Courts, Strong Rights*, ό.π., σ. 235-237, με τις εκεί αναφορές.



Σωστά λοιπόν το Συμβούλιο της Επικρατείας εκτίμησε ότι, ακόμα και υπό συνθήκες μνημονίων, *υπάρχουν* περιθώρια άσκησης κοινωνικής πολιτικής για την υλοποίηση κοινωνικών δικαιωμάτων. Αυτό που μάλλον εκτίμησε λάθος είναι το εύρος αυτών των περιθωρίων ή, μάλλον, το είδος και η κατεύθυνση της κοινωνικής πολιτικής που μπορεί να ασκηθεί σε συνθήκες μνημονίων.

### III.

Συνοψίζω μέχρι εδώ: Περιθώρια άσκησης κοινωνικής πολιτικής για την υλοποίηση κοινωνικών δικαιωμάτων υπάρχουν. Ωστόσο οι διαθέσιμοι πόροι είναι πολύ περιορισμένοι. Πάντα σε συνθήκες στενότητας πόρων τίθεται αμείλικτο το ζήτημα των προτεραιοτήτων. Κοινωνική πολιτική για ποιους; Υπέρ ποιών και σε βάρος ποιών; Εδώ μπορεί να υπάρξουν ανταγωνιστικές αντιλήψεις για τις προτεραιότητες και τις κατευθύνσεις που πρέπει να έχει η κοινωνική πολιτική.

Από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ιδίως, αλλά και άλλων ανώτατων δικαστηρίων μπορούμε, νομίζω, να διαγνώσουμε μια *συγκεκριμένη* αντίληψη για την κατεύθυνση που πρέπει να έχει η κοινωνική πολιτική. Κατά την αντίληψη αυτή, προτεραιότητα έχει η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων της μεσαίας τάξης των μικρομεσαίων· των νοικοκυραίων, αν θέλετε. Αν δούμε όλες τις μεγάλες αποφάσεις των τελευταίων ετών με τις οποίες κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι μειώσεις σε αποδοχές και συντάξεις, θα διαπιστώσουμε ότι οι προσφεύγοντες ήταν συνταξιούχοι της ΔΕΗ<sup>15</sup>, γιατροί του ΕΣΥ<sup>16</sup>, στρατιωτικοί<sup>17</sup>, πανεπιστημιακοί<sup>18</sup> και δικαστικοί, πολλοί δικαστικοί<sup>19</sup>. Δεν θα βρούμε

---

<sup>15</sup> ΣτΕ 2288/2015 Ολομ., σκέψη 3.

<sup>16</sup> ΕλΣυν 7412/2015 Ολομ., Αρμ 2016, σ. 684, σκέψη 1.

<sup>17</sup> ΣτΕ 2192/2014 Ολομ., Αρμ 2015, σ. 1919, σκέψη 2, ΣτΕ 1125/2016 Ολομ., Αρμ 2016, σ. 1808, σκέψη 6.

<sup>18</sup> ΣτΕ 4741/2014 Ολομ., Αρμ 2015, σ. 467.

«μεγάλες» αποφάσεις για άνεργους, άστεγους, συνταξιούχους των 300 ευρώ ή μισθωτούς των 600 ευρώ. [Όσο και αν ψάξουμε, δε θα βρούμε μιαν ελληνική *Grootboot* (αναφέρομαι στη διάσημη απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Νότιας Αφρικής, που αφορούσε μια ομάδα αστέγων που ζούσαν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας<sup>20</sup>).]

Να διευρύνουμε λίγο την προοπτική μας; Με την απόφαση 460/2013 το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματικό το νόμος για την ιθαγένεια των μεταναστών δεύτερης γενιάς. Ποιο ήταν το πρακτικό αποτέλεσμα; Οι μετανάστες αποκλείστηκαν από θέσεις απασχόλησης στο δημόσιο τομέα και, ιδίως, από τις ευκαιρίες απασχόλησης και εκπαίδευσης που προσφέρει η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Δηλαδή; προστατεύθηκε η μεσαία τάξη από νέους διεκδικητές αυτών των θέσεων και αυτών των ευκαιριών. Με την απόφαση 100/2017 το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματική την κυριακάτικη λειτουργία των καταστημάτων. Ποιος ευνοήθηκε; Οι μικροί επιχειρηματίες. Πολύ πρόσφατα, με την παραπεμπτική στην Ολομέλεια απόφαση 1442/2017 (επιτρέψτε μου να πω, μια από τις ατυχείς στιγμές του δικαστηρίου) το Γ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανακάλυψε ένα νέο δικαίωμα, το δικαίωμα πρόσβασης των γόνων της αγίας ελληνικής οικογένειας στις ιατρικές, ειδικά, σχολές της χώρας.

Με την απόφαση για την ιθαγένεια η μεσαία τάξη προστατεύεται από διεκδικήσεις των από κάτω. Με την απόφαση για την Κυριακή, από διεκδικήσεις των από πάνω. Και με την απόφαση για τις ιατρικές σχολές, από διεκδικήσεις των απ' έξω.

Γιατί αυτή η μεροληψία υπέρ της μεσαίας τάξης; Δύο λόγοι. Ο πρώτος είναι ότι και οι ίδιοι οι δικαστές από τη μεσαία τάξη προέρχονται<sup>21</sup>. [Το 1927 ο Αλέξανδρος Σβώλος παρατηρούσε ότι, σε αντίθεση με άλλες χώρες, «παρ'

---

<sup>19</sup> ΕλΣυν 244/2017 Ολομ., Αρμ 3/2017, σκέψη Ι, ΕλΣυν 4327/2014 Ολομ., Αρμ 2015, σ. 1194, Ειδικό δικαστήριο άρθρου 88 παρ. 2 Συντ. (Μισθοδικείο) 88/2013, Αρμ 2014, σ. 533.

<sup>20</sup> Government of the Republic of South Africa v. Grootboot, 2000 (11) BCLR 1169 (CC). Για την απόφαση βλ. *Tushnet*, *Weak Courts, Strong Rights*, ό.π., σ. 242-244.

<sup>21</sup> Πρβλ. συναφώς το σχόλιο του *Tushnet*, *Weak Courts, Strong Rights*, ό.π., σ. 232, υποσημ. 17, με τις εκεί αναφορές.

ημίν ... τα δικαστήρια ουδαμώς παρεκώλυσαν μέχρι σήμερα την εφαρμογήν της κοινωνικής νομοθεσίας». Αιτία; ο έλληνας δικαστής και «η, κατά κανόνα, εκ των λαϊκών στρωμάτων προέλευσίς του και η μικροαστική του ιδεολογία»<sup>22</sup>.] Ο δεύτερος λόγος είναι ότι, διαχρονικά, οι ελληνικές κυβερνήσεις επιδίωκαν, περισσότερο ή λιγότερο, να ασκούν πολιτικές υπέρ της μεσαίας τάξης. Γιατί; Διότι αυτή καθορίζει το νικητή των εκλογών. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έκανε τίποτε άλλο παρά να εναρμονίζεται με μια σταθερά των δημόσιων πολιτικών του κράτους.

Το πρόβλημα είναι ότι αυτή η σταθερά έχει πλέον διαρρηχθεί. Σε συνθήκες μνημονίων, η κοινωνική πολιτική έχει πάψει να ασκείται υπέρ της μεσαίας τάξης. Τα, μικρά, περιθώρια άσκησης κοινωνικής πολιτικής που έχουν απομείνει επιφυλάσσονται *υπέρ των φτωχότερων τάξεων*. Και, μοιραία, με πόρους που μεταφέρονται *από τη μεσαία τάξη*.

Να δώσω μερικά παραδείγματα *νομοθετικής* υλοποίησης κοινωνικών δικαιωμάτων τα οποία διέλαθαν του δημόσιου (αλλά και του επιστημονικού) ενδιαφέροντος. [Το ενδιαφέρον, βλέπετε, μονοπωλεί η *δικαστική προστασία* όσων έχουν προνομιακή πρόσβαση στη δικαιοσύνη.] Ίσως το πιο σημαντικό νομοθετικό μέτρο αφορά το δικαίωμα στην υγεία: με το άρθρο 33 του ν. 4386/2016 οι ανασφάλιστοι απέκτησαν ισότιμη με τους ασφαλισμένους πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας. Εξίσου σημαντική, στο πεδίο του δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια, είναι η θέσπιση με το άρθρο 235 του ν. 4389/2016 του κοινωνικού εισοδήματος αλληλεγγύης για νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Αν και δεν συνιστά ευθέως άσκηση κοινωνικής πολιτικής, μείζον νομοθετικό μέτρο κοινωνικής ενσωμάτωσης υπήρξε ο ν. 4332/2015 για την ιθαγένεια μεταναστών δεύτερης γενιάς. [Ας σημειωθεί, γιατί έχει ειδικό ενδιαφέρον, και το άρθρο 107 του ν. 4461/2017, που δίνει τη δυνατότητα σε αλλοδαπούς τρίτων χωρών να απασχολούνται σε νοσοκομεία για την παροχή υπηρεσιών εστίασης, φύλαξης και καθαριότητας.]

---

<sup>22</sup> *Αλ. Σβώλος*, Η έρευνα της συνταγματικότητας των νόμων υπό των δικαστηρίων, Δικαιοσύνη Ε' (1927), σ. 227 επ. (235).

Το τεράστιο πρόβλημα είναι ότι, στις παρούσες συνθήκες, όσοι πόροι διατίθενται για τους φτωχότερους, μεταφέρονται από τη μεσαία τάξη. Και το αντίστροφο. Όταν βγήκε η απόφαση 2287/2015, ο Μάνος Ματσαγγάνης έγραψε ότι «συνιστά γιγαντιαία μεταφορά πόρων και δικαιωμάτων προς όφελος των ευπορότερων από τους σημερινούς συνταξιούχους, σε βάρος των φτωχών, των ανέργων και των νέων»<sup>23</sup>.

Φαίνεται έτσι να υπάρχει μια διάσταση μεταξύ του νομοθέτη και της δικαιοσύνης όσον αφορά τις προτεραιότητες της κοινωνικής πολιτικής. Για τα δικαστήρια, προτεραιότητα έχει η κοινωνική προστασία της μεσαίας τάξης. Για το νομοθέτη, η κοινωνική προστασία των φτωχότερων. Θα ήθελα πολύ να μπορούσα να πω πως αυτό αποτελεί επιλογή μιας κυβέρνησης με κορμό ένα κόμμα της αριστεράς. Μολονότι και αυτό, προφανώς, παίζει κάποιο ρόλο, η πικρή αλήθεια είναι πως η προτεραιότητα αυτή είναι πρωτίστως επιλογή των δανειστών –έμμεση, αλλά σαφέστατη, παραδοχή πως οι μνημονιακές πολιτικές οδηγούν σε φτωχοποίηση του πληθυσμού.

Σε συνθήκες μνημονίων, η στρατηγική της δικαστικής διεκδίκησης των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι, κατά τη γνώμη μου, αδιέξοδη: απογοητεύει αυτούς που την προβάλλουν και εκθέτει τα δικαστήρια που την υιοθετούν. Η αποκατάσταση των κοινωνικών δικαιωμάτων της μεσαίας τάξης προϋποθέτει την επάνοδο της πολιτικής, δηλαδή την έξοδο από τη δημοσιονομική επιτροπεία. Μέχρι τότε, τα κοινωνικά δικαιώματα θα παραμένουν προορισμένα για τα φτωχότερα στρώματα, ως ένα ελάχιστο δίκτυο ασφάλειας απέναντι στις συνέπειες της δημοσιονομικής προσαρμογής.

---

<sup>23</sup> *Μ. Ματσαγγάνης*, Όλη η αλήθεια για το ασφαλιστικό και τις συντάξεις, Athens Voice, 22.6.2015, in fine, διαθέσιμο σε: <<http://www.athensvoice.gr/politiki/oli-i-alitheia-gia-asfalistiko-kai-tis-syntaxeis>>.