

ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΟ

| | |
|----------|---|
| Α.Μ.Σ. | Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού |
| ΑΕΠ | Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν |
| ΑΚ | Αστικός Κώδικας |
| ΑμΕΑ | Άτομα με Ειδικές Ανάγκες |
| ΑΝ | Αναγκαστικός Νόμος |
| ΑΣΕΠ | Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού |
| ΓΕΕΘΑ | Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας |
| ΓΣΕΕ | Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας |
| Δ.Υ.ΠΕ | Διοίκηση Υγειονομικών Περιφερειών |
| ΔΕΕ | Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης |
| ΔΕΚ | Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων |
| ΔΝΤ | Διεθνές Νομισματικό Ταμείο |
| ΔΣ | Διοικητικό Συμβούλιο |
| Ε.Κ.Τ. | Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο |
| Ε.Σ.Α | Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση |
| Ε.Σ.Δ.Α. | Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση |
| ΕΔΔΑ | Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου |
| ΕΕ | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| ΕΚΑΣ | Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων |
| ΕΛ.ΑΣ | Ελληνική Αστυνομία |
| ΕΛΣΤΑΤ | Ελληνική Στατιστική Αρχή |

| | |
|--------------------|---|
| ΕΟΚ | Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα |
| ΕΠΜ | Εθνικό Πλαίσιο Μεταρρυθμίσεων |
| ΕΣΔΑ | Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου |
| ΕΣΠΑ | Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς |
| ΕΣΥ | Εθνικό Σύστημα Υγείας |
| ΕΤΠΑ | Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης |
| ΗΒ | Ηνωμένο Βασίλειο |
| ΙΚΑ | Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων |
| ΙΚΑ-ΕΤΑΜ | Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων- Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης |
| ΙΚΥ | Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών |
| ΙΝΚΑ | Ινστιτούτο Καταναλωτών |
| ΚΔΣΕΔ | Κώδικας Δικαστικού Σώματος Ενόπλων Δυνάμεων |
| ΚΕΙ | Κώδικας Ελληνικής Ιθαγενείας |
| ΚΕΚ | Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης |
| ΚΠΣ | Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης Μισθωτών |
| ΜΚΟ | Μη Κυβερνητική Οργάνωση |
| Ν. | Νόμος |
| Προγράμματα Ν.Θ.Ε. | Προγράμματα Νέων Θέσεων Εργασίας |
| Προγράμματα ΝΕΕ | Προγράμματα Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών |
| ΝΠΔΔ | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου |
| Ο.Α.Ε.Δ. | Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού |
| Ο.Τ.Α. | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| ΟΑΕΕ | Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών |
| ΟΓΑ | Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων |
| ΟΟΣΑ | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης |

| | |
|---------|---|
| ΟΣΕ | Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας |
| ΟΤΕΚ | Οργανισμός Τουριστικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης |
| ΠΣ | Προεδρικό Διάταγμα |
| Σ | Σύνταγμα |
| ΣΚΑ | Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης |
| ΣτΕ | Συμβούλιο της Επικρατείας |
| ΣτΠ | Συνήγορος του Πολίτη |
| ΣυνθΕΕ | Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση |
| ΣυνθΕΚ | Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα |
| ΣυνθΛΕΕ | Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης |
| ΤΣΑ | Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης |
| ΦΕΚ | Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως |
| ΧΘΔ | Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων |

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια είναι μία έννοια, αλληλένδετη και σύμφυτη με την εξελικτική πορεία του όλου ευρωπαϊκού οικοδομήματος, το οποίο εξελίχθηκε από μία συσσωμάτωση της οικονομίας της αγοράς, προς μία εξελιγμένη και ιδιάζουσα πολιτική οντότητα, στις παρυφές ακριβώς του φεντεραλισμού, αλλά χωρίς να προσεγγίζει τον πυρήνα του ποτέ. Ακριβώς στο ίδιο αυτό πλαίσιο, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια εμφανίζεται ιδιάζουσα, με τον παρακολουθηματικό και επικουρικό ρόλο της προς την εκάστοτε εθνική ιθαγένεια κράτους μέλους, αλλά και την απουσία αυτοτέλειάς της, να την θέτει στις παρυφές, επίσης, της βεστφαλιανής έννοιας της ιθαγένειας. Οι λόγοι που το όλο εγχείρημα περί κοινής ευρωπαϊκής ιθαγενείας, από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 που θεσπίστηκε και επέκεινα, έλαβε αυτή τη μορφή, κινούνται σε ένα φάσμα σύνθετο στη βάση του, στο πλαίσιο των συμβιβασμών προσανατολισμένο, όπως άλλωστε το όλο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Σύμφωνα τον Γ. Δερτιλή οι Ευρωπαίοι δεν διαμόρφωσαν μια «θετική» συλλογική ταυτότητα αφ' ενός διότι «..οι μάζες δεν μπορούσαν να διακρίνουν κοινά στοιχεία μεταξύ τους, διότι δεν είχαν ούτε τη δυνατότητα να ταξιδεύουν, ούτε τη μόρφωση για να κατανοούν αφηρημένες ιδέες περί κοινού πολιτισμού», και αφετέρου «..από αυτούς που είχαν τη δυνατότητα να ταξιδεύουν, όπως οι ελίτ και οι αστοί, και να αναπτύξουν μια κάποια ευρωπαϊκή συνείδηση, οι ηγεσίες τους προτίμησαν και επέβαλαν στις μάζες σοβινιστικές και ρατσιστικές ταυτότητες»¹.

Η ύπαρξη ή η ανυπαρξία ευρωπαϊκής ταυτότητας, όμως, για να μορφοποιηθεί θα πρέπει να αποσυνδεθεί από εκείνη την έννοια του «πολίτη» του Rousseau για τον «αυτοκαθαρισμό», ή του Kant για την ιδέα της «λαϊκής κυριαρχίας» που μετατρέπει την απολυταρχική κρατική ισχύ σε αυτό-νομοθετούσα, προκειμένου να θεσπιστούν νόμοι, για τους οποίους είναι απαραίτητη η «γενική» εκείνη «βούληση», υπο την ρουσωϊανή της έννοια.

¹ Δερτιλής, Γ. «Ευρώπη: Δύο δοκίμια και τρία σχόλια», σσ25 αθήνα: Καστανιώτης, 2000

Η «Κοινωνική» και «Πολιτική» Ευρώπη που αναδύεται σταδιακά, θέτει σημαντικά ζητήματα συντονισμού των εκάστοτε εθνικών πολιτικών, καθώς και ζητήματα ισότητας, δικαιοκρατίας και αναλογικότητας στον κύκλο των κοινωνικών παροχών και για το σύνολο των ευρωπαίων πολιτών. Μέχρι στιγμής το φάσμα αυτό, εξασφαλιζόταν από το πλέγμα των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες και που είναι σαφώς προσανατολισμένες στην πολιτική της απασχόλησης και της ελευθερίας της αγοράς. Η ιθαγένεια της ΕΕ έρχεται, περαιτέρω, και με ένα έντονα πολιτικό πρόσημο, να διευρύνει σημαντικά τον κύκλο των παροχών για τον ευρωπαϊό πολίτη, και να τον αναδείξει ως δρώντα στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι. Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει εν προκειμένω διαδραματίσει, έναν εξόχως διαπλαστικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή.

Η ελληνική κοινωνική πολιτική από την άλλη, τμήμα και αυτή του ευρωπαϊκού κοινωνικού κεκτημένου, διανύει μία δύσκολη και μεταβατική περίοδο, με το κοινωνικό κράτος να «πολιορκείται» στο πλαίσιο της οξείας δημοσιονομικής κρίσης που πλήττει τη χώρα και να απαιτεί εκλογίκευση και περικοπές. Η ελληνική πολιτεία διείδε αυτή την ανάγκη, μεταξύ άλλων, και στην περιστολή κοινωνικών παροχών των κοινοτικών αλλοδαπών, δημιουργώντας, ως θα καταδειχθεί, ένα φάσμα ανισότητας, και αναξιοκρατίας, ευρωσκεπτικισμού και επαναφοράς παλαιότερων εθνοκεντρικών δομών που, έως το εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα της σοσιαλιστικής κυβέρνησης από το 2000 και ύστερα, εξέθεταν σημαντικά τη χώρα. Σχετικά πρόσφατα, αλλά καθ'υπόδειξιν πάντως, η ελληνική πολιτεία προέβη σε σημαντικές τομές, ιδίως στους τομείς της πρόσβασης στην απασχόληση και της επαγγελματικής ελευθερίας.

Τα ανωτέρω θα εκτεθούν σε δύο παράλληλα επίπεδα, ευρωπαϊκό και εθνικό, με σαφή διάκριση στους αντίστοιχους τομείς κοινωνικής πολιτικής, με τους βασικούς αρμούς να αποτελούν οι πολιτικές της απασχόλησης, το κοινωνικοασφαλιστικό-συνταξιοδοτικό σύστημα και τέλος, ο τομέας της υγείας. Το νομολογιακό φάσμα που εκτίθεται στο τέλος ολοκληρώνει το ιδιάζον, αλλά κυρίως εξελισσόμενο πλαίσιο της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ

Α. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

1. Το νομικοκοινωνικό περιεχόμενο της ιθαγένειας

Ο νομικός δεσμός του προσώπου με ορισμένη πολιτεία² αποτελεί σημαντικό στοιχείο εξατομίκευσης του, στη βάση νομικών ρυθμίσεων, διοικητικών και δικαστικών πρακτικών, καθώς και μέσω αναλύσεων πολιτικής φιλοσοφίας, οικονομίας και κοινωνιολογίας που αξιολογούν προϋποθέσεις και συνέπειες, οι οποίες σηματοδοτούν και διαμορφώνουν έναν διττό ρόλο διαφοροποιητικής νομικής κατασκευής συμμετοχής ή αποκλεισμού στο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό γίγνεσθαι. Στο πλαίσιο αυτό, η αποκλειστική νομική θεώρηση της ιθαγένειας, συνιστά μία συντηρητική αναδίπλωση αντίστοιχων κρατικών πολιτικών στο δίπολο της αντιπαράθεσης ενός κρατικού εθνικισμού και μιας ανθρωπιστικής-ανθρωποδικαιωματικής θεώρησης, που ενίοτε αποδυναμώνει την κοινωνική σημασία της έννοιας, ενώ παράλληλα συνιστά πολιτική οπισθοχώρηση, διότι

² Με κριτήριο την ιθαγένεια τα πρόσωπα διακρίνονται σε ημεδαπούς και αλλοδαπούς. Στο ελληνικό δικαϊκό σύστημα η ιθαγένεια αποκτάται με τη γέννηση (αρθρ.1 ΚΕΙ), με αναγνώριση (αρθρ.2 ΚΕΙ) και με πολιτογράφηση (αρθρ.3 ΚΕΙ). Εξ' απόψεως αστικού δικαίου ο αλλοδαπός, πλην μικρών εξαιρέσεων, απολαμβάνει το ίδιο φάσμα δικαιωμάτων με τον ημεδαπό (ΑΚ4), ενώ εξ' ίσου περιορισμένη εμφανίζεται η σημασία της ιθαγένειας για το δικονομικό δίκαιο, ενώ αντίθετα αυξημένη είναι η ισχύς της στο ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, ως συνδετικό στοιχείο προσδιοριστικό του εφαρμοστέου δικαίου.

αποδέχεται ένα πλαίσιο εξόχως φορμαλιστικό, ιδεολογικής νομιμοποίησης ή αποκλεισμού, παραβλέποντας ότι το αποτέλεσμα είναι η υποστασιοποίηση της ιδιότητας του πολίτη ως δικαιώματος που κατακτάται εφάπαξ και έχει εγγενή πολιτική αξία.

«Τα προνόμια των ημεδαπών σε σχέση με τους αλλοδαπούς αποτελούν απλώς την άρνηση των βαρών ή περιορισμών που αντιμετωπίζουν οι δεύτεροι. Δεν έχουν θετικό περιεχόμενο και εξαφανίζονται άμεσα όταν το κράτος εξισώνει τους αλλοδαπούς με τους ημεδαπούς», σχολίαζε ο Laband³, ήδη στις αρχές του προηγούμενου αιώνα, σκιαγραφώντας το προνόμιο ως την έτερη όψη του αποκλεισμού που επιβάλλει η ιθαγένεια, ενώ υπερτονίζοντας αυτό που αποσιωπούν οι απολογητές του κοινωνικού συστήματος, οι οποίοι αντιμετωπίζουν την ιδιότητα του πολίτη ως μία πολιτισμική κατάκτηση που καθιστά δυνατή τη δημοκρατία και επιτρέπει την ένταξη των πολιτών και την εκ μέρους τους άσκηση δικαιωμάτων, τοποθετεί το ζήτημα της ιθαγένειας σταθερά στον βεστυφλιανό της εκείνο πυρήνα, αλλά με σαφείς αποστάσεις από την *ad exclusum* θεώρησή της. Στο πλαίσιο δε της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, το εν λόγω σχήμα προσλαμβάνει τη θέση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εγγυάται έναν πυρήνα δικαιωμάτων των πολιτών της, που συνδέονται με την κοινή δέσμευση για ανοιχτότητα, ένταξη, ελευθερία και ισότητα.

Η κυρίαρχη άποψη περί ιθαγένειας τονίζει τα δημοκρατικά πλεονεκτήματά της, σε ένα πλαίσιο όπου ο ίδιος ο πολίτης δημιουργεί το δίκαιο, ως αυτονομοθέτης, και το θέτει στην υπηρεσία του, εφόσον ο ίδιος καθίσταται δια του δικαίου κυρίαρχος. Ωστόσο η παραδοσιακή αυτή άποψη περί ιθαγένειας εμφανίζεται, τουλάχιστον στην Ευρώπη, διαφοροποιημένη. Η γεωγραφική και κοινωνική κινητικότητα εμφανίζει την διάκριση αλλοδαπών και ημεδαπών ως αναντίστοιχη με την πραγματικότητα, ενώ παράλληλα η έντονη πολιτιστική ευρωπαϊκή διαφορετικότητα, που οφείλεται στην εθνική πολλαπλότητα, τις ευάριθμες μειονότητες, αλλά και στις ειδικές σχέσεις πολλών κρατών της ΕΕ με τις πρώην αποικίες τους, καθιστά τους ευρωπαίους πολίτες κυριολεκτικά παγκόσμιους. Παραμένει ωστόσο αμφίβολο εάν θα μεταβληθεί η λειτουργία του θεσμού της ιθαγένειας, η οποία παραμένει εν πολλοίς προσκολλημένη στον 19 αιώνα, όσο ευέλικτη και φιλελεύθερη και αν καταστεί η ευρωπαϊκή πολιτική περί ιθαγένειας και μετανάστευσης, επιχειρώντας να προσαρμοστεί στην παγκοσμιοποιημένη πραγματικότητα.

³ Laband, Paul. «Dasstaatrecht des deutschen Reiches», Tübingen: Mohr, 1911

Η ιδιότητα του πολίτη ενός εθνικού κράτους επιβάλλει στερεότυπα κουλτούρας και συμπεριφοράς που απωθεί τις διαφορές σε ένα φάσμα διαβάθμισης. Το νομικό προνόμιο της ιθαγένειας λειτουργεί αντιδραστικά μετατρέποντας σε κοινά-εθνικά τα αστικά συμφέροντα, χωρίς ωστόσο να νομιμοποιεί την μαρξική άποψη περι καθολικού-συλλογικού σε αντίθεση προς τις κοινωνικές ανισότητες των ιδιωτών που το ίδιο το κράτος ανέχεται και διαιώνίζει με το status negativus. Η φανταστική αυτή κοινότητα που η ιθαγένεια δημιουργεί, όπου στην πραγματικότητα είναι άτομα με διαφορετική κουλτούρα και ταξική θέση, γίνεται θεμέλιο του κράτους που λειτουργεί ως «παραγωγός αφαιρέσεων», ως πολιτική κατασκευή που συντελεί στην ενοποίηση-εθνικοποίηση των πολιτών, εγκαλώντας τους ως εθνικά υποκείμενα και δικαιολογώντας το νόμο και την επιβολή του ως προϊόν της γενικής εκείνης βούλησης, που ακροβατεί -ακόμα- ανάμεσα στην ρουσσιανή της αντίληψη και τον ιακωβινισμό.

Στον κύκλο των παραδοσιακών πλεονεκτημάτων που συνεπάγεται η κτήση της ιθαγένειας, όπως το δικαίωμα παραμονής στη χώρα και εξασφάλισης νομικής προστασίας, αναγνώρισης ατομικών δικαιωμάτων⁴, αλλά κυρίως πολιτικών, όπως το δικαίωμα της ψήφου και η πρόσβαση σε δημόσια αξιώματα, η ιδιότητα του πολίτη εξακολουθεί να είναι κρίσιμη για την πρόσβαση σε μία σειρά κρατικών παροχών, αλλά και ως σύμβολο ένταξης στην πλέον νομικά προνομιούχο κοινωνική ομάδα, με τη σύλληψη αυτή περι ιθαγένειας να μην δηλώνει κάτι για το περιεχόμενο και την ένταση των δικαιωμάτων και των προνομίων που εσωκλείει, αλλά να καταδεικνύει την κοινωνική λειτουργία της.

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, ως μόρφωμα που αναδύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δομείται σε ένα ιδιάζον φάσμα, στο πλαίσιο που δεν υφίσταται πρωτογενώς και αυτοδικαίως, και σηνδέεται άρρηκτα με την προσπάθεια νοηματοδότησης του ιδίου του ευρωπαϊκού μορφώματος, της πολιτικής Ευρώπης in abstracto και της συμπολιτείας εκείνης, της οποίας τα συστατικά μέρη αποτελούν μεν τμήματα ενός ευρύτερου όλου, χωρίς όμως να έχουν απεμπολίσει-ακόμα-την πολιτειακή τους ταυτότητα και αυτονομία.

⁴ Αυτό βέβαια έχει πάψει να ισχύει in praxi, ιδίως λόγω των διεθνών συμβάσεων που αποσύνδεσαν τα ατομικά δικαιώματα από την ιδιότητα του πολίτη.

2. Έννοια και δυναμική της ευρωπαϊκής ιθαγένειας

Η έννοια της ιθαγένειας της ΕΕ⁵, η οποία εισήχθη από τη Συνθήκη του Μαάστριχτ το 1992, πρόσθεσε μια νέα πολιτική διάσταση στην κατ' αρχήν οικονομική φύση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θέτοντας στο επίκεντρο του προβληματισμού την κοινότητα των πολιτών', την δημοκρατική νομιμοποίηση και τον υπερεθνικό εκείνο δήμο και κοινωνία των πολιτών, που διατηρούν τις επιμέρους πολιτικές, πολιτισμικές και πολιτειακές ταυτότητες τους, συνεχίζοντας όμως να συνδέονται εθελοντικά στο κοινό σύστημα, μέσω μιας 'αμοιβαίας συμφωνίας', που καταδικνεί ότι η ΕΕ, και σε αντίθεση με υποστηρίζει η de Areizla,⁶ έχει «δική της κλασική βλέψη, και δεν είναι τόσο πολύπλοκη και άμορφη για να παρουσιαστεί ότι αναδύεται από μια αφηρημένη συντακτική εξουσία»

Στο πλαίσιο αυτό η ιθαγένεια της ΕΕ δεν αντικαθιστά ή εξαλείφει την εκάστοτε εθνική ιθαγένεια, αλλά επιφυλάσσεται σε κάθε άτομο που είναι πολίτης ενός κράτους μέλους της ΕΕ, κατά τρόπο ώστε να καθίσταται αυτομάτως και πολίτης της Ένωσης, με συνέπεια πρόσθετα δικαιώματα, τα οποία εγγυώνται οι Συνθήκες, να αποτελούν θεμελιώδες στοιχείο της καθημερινότητας σε ένα πλαίσιο νεολειτουργικό, αλλά και εξόχως κονστρουκτιβιστικό. Η κτήση και η απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης είναι ταυτόχρονη επομένως με την κτήση και την απώλεια της ιθαγένειας οποιουδήποτε κράτους μέλους, χωρίς να ενέχει αυτοτέλεια, ενώ ο βαθμός ευχέρειας εμφανίζεται να εξαρτάται πλήρως από τη νομοθεσία του κάθε κράτους μέλους, χωρίς να αποκλείεται μακροπρόθεσμα μία περαιτέρω σύγκλιση των νομοθεσιών αυτών.

Η ιθαγένεια αυτή, για τη θέσπιση της οποίας επέμενε προπάντων η Ισπανία, προτρέπει στην υιοθέτηση ενός όρου που προσομοιάζει κατ' ακριβολογία μόνον σε κρατικές οντότητες, αλλά που αν και ισχνότατη, εμφανίστηκε ικανή να προκαλέσει αντιδράσεις

⁵ Στο παρόν κείμενο η έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης, όπως καθορίζεται στο άρθρο 20 ΣυνθΛΕΕ, θα αναφέρεται απλώς ως ευρωπαϊκή ιθαγένεια

⁶ Areizla, de.j., «The dual character of the EC's supranationalis», Jean Monnet papers, Harvard Law School, 1995

στον ευρωσκεπτιστικό εκείνο κύκλο κρατών,ώστε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου το 1992 να τονισθεί ότι οι σχετικές με την ιθαγένεια της Ένωσης διατάξεις επουδενί δεν αντικαθιστούν την ιθαγένεια των κρατών μελών. Το εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους κρίνεται αποκλειστικά βάσει της νομοθεσίας του οικείου κράτους. Στο ίδιο φάσμα ο έλληνας δικαστής στο ΔΕΚ, Β. Κακούρης, δήλωνε ότι «..δεν υπάρχει πολίτης της Κοινότητας με την έννοια της ιθαγένειας. Υπάρχουν όμως τα φυσικά και νομικά πρόσωπα που είναι αποδέκτες των ρυθμίσεων,υποκείμενα του κοινοτικού δικαίου,διοικούμενοι, αν χρησιμοποιήσουμε τον όρο του διοικητικού δικαίου», ευθυγραμμιζόμενος πλήρως τόσο με τις θέσεις του Ipsen για τους « πολίτες της Αγοράς» (Marktburger),όσο και του Grabitz.

Στον αντίποδα ωστόσο, όπως επανειλημμένα απεφάνθη το ΔΕΕ⁷,η ιθαγένεια της Ένωσης προορίζεται να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών,η οποία εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση στο πλαίσιο εφαρμογής των Συνθηκών, σε όσους απο αυτούς τελούν στην ίδια κατάσταση,ανεξάρτητα απο την εθνική τους ιθαγένεια.Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια εμφανίζεται εν προκειμένω υποστηρικτική και προσανατολισμένη στο φάσμα των ατομικών δικαιωμάτων, ιδίως στις αποφάσεις εκείνες όπου το ΔΕΕ απεφάνθη ότι οι ευρωπαίοι πολίτες έχουν το δικαίωμα να διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος,απλώς ως πολίτες της Ένωσης⁸, αναγνωρίζοντας κατ'αυτόν τον τρόπο ότι η ιθαγένεια της ΕΕ αποτελεί πηγή δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας eo ipso.

Η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας ενίσχυσε σημαντικά την έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης και των δικαιωμάτων που αυτή συνεπάγεται, με πολλούς τρόπους. Τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ απαριθμούνται πλέον ρητά και καθίσταται σαφές ότι ο κατάλογος αυτός δεν είναι εξαντλητικός.⁹ Άλλωστε το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης

⁷ Η νομολογία του Δικαστηρίου υπήρξε καθοριστική για τον τρόπο πρόσληψης της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας,η οποία, μέσω μιας πορείας εξελικτικής, οδηγήθηκε σε θέσεις πρσισότερο καινοτόμες ως προς την αυτοτέλεια της sui generis αυτής ιθαγένειας. Χαρακτηριστικές παραμένουν οι απόφασεις, C-184/99 Grzelczyk, Συλλογή (2001) I-6193, αιτιολογική σκέψη 31,C-413/99 Baumbast and R, Συλλογή (2002) , I-7091, αιτιολογική σκέψη 84 και C-200/02 Zhu and Chen, Συλλογή (2004) I-9925, αιτιολογική σκέψη 26.

⁸ Το άρθρο 21παρ.1 ΣυνθΛΕΕ διευκρινίζει ότι το εν λόγω δικαίωμα μπορεί να υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς μόνον υπο προϋποθέσεις,καταδεικνύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την εξέχουσα θέση που καταλαμβάνει στο σύστημα των θεμελιωδών ενωσιακών αξιών.

⁹ Άρθρο 20 παρ.2 ΣυνθΛΕΕ

σε τρίτες χώρες να απολαύουν της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους κατοχυρώνεται ως σαφές ατομικό δικαίωμα στο άρθρο 20 παρ.2 ΣυνθΛΕΕ και αναπτύσσεται περαιτέρω στο άρθρο 23 ΣυνθΛΕΕ, το οποίο παρέχει επίσης στην Επιτροπή την εξουσία να θεσπίζει νομοθεσία στον τομέα αυτό, ενώ η σχετική με τους πολίτες προοπτική επαναβεβαιώνεται στο νέο ορισμό των μελών του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου ως «αντιπροσώπων των πολιτών της Ένωσης» και όχι απλώς ως «αντιπροσώπων των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα»¹⁰.

Τα εγγενή στην ιθαγένεια της ΕΕ δικαιώματα κατοχυρώνονται περαιτέρω στο χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων¹¹. Αυτός ο νομικά δεσμευτικός Χάρτης αποτελεί ύψιστης σημασίας πρόοδο, σε επίπεδο πρωτίστως συμβολικό, καθ' ότι η Ένωση τοποθετεί πλέον τον πολίτη στο επίκεντρο της δράσης της, καθιερώνοντας στη συνείδηση του την έννοια της ιθαγένειας και δημιουργώντας έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Τα δικαιώματα που η ιθαγένεια της Ένωσης συνεπάγεται εδραιώνονται στο πρωτογενές δίκαιο, αναπτύσσονται ουσιαστικά στο παράγωγο και βρίσκουν εφαρμογή σε ένα φάσμα καθημερινότητας των πολιτών, που επωφελούνται εντός και εκτός των εθνικών συνόρων, μέσω ταξιδιών, σπουδών, εργασίας, συνταξιοδότησης και ενός συνόλου δραστηριοτήτων, καθιστώντας την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας σύστοιχο της ενιαίας αγοράς και της νεωτερίζουσας κοινωνικής οικονομίας της αγοράς αυτής. Η εν λόγω ιθαγένεια βοηθά σημαντικά στην υπέρβαση του κατακερματισμού της ΕΕ, ο οποίος υφίσταται ακόμη, όσον αφορά θέματα άμεσου ενδιαφέροντος για τους πολίτες, καθώς και στην εκπλήρωση της δέσμευσης για την οικοδόμηση μίας ενιαίας αγοράς που λειτουργεί ομαλά και σύμφωνα με τις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών.

Η δημιουργία του νέου χαρτοφυλακίου της Επιτροπής «Δικαιοσύνη, θεμελιώδη δικαιώματα και ιθαγένεια», το οποίο έχει αρμοδιότητες που καλύπτουν την αστική δικαιοσύνη και τη νομοθεσία για τους καταναλωτές, καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις πολιτικές κατα των διακρίσεων, υπογραμμίζει την πολιτική σημασία που προσδίδεται στα ζητήματα αυτά. Η επικέντρωση δε, σε θέματα ιθαγενείας, επεκτείνεται σε όλο το φάσμα δραστηριοτήτων της Επιτροπής, αλλά και του κοινοβουλίου και στη λογική

¹⁰ Άρθρο 189 της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚ

¹¹ Κεφάλαιο V, «Δικαιώματα των Πολιτών»

υπέρβασης του οικείου οργανογράμματος με την εφαρμογή ορισμένων από τις προτεινόμενες δράσεις που προβλέπονται στις εμβληματικές πρωτοβουλίες «Ευρώπη 2020»¹².

Εντούτις υφίσταται ακόμα ένα χάσμα μεταξύ των εφαρμοστέων νομικών κανόνων και της πραγματικότητας στο ζήτημα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Ο μεγάλος αριθμός καταγγελιών και αιτημάτων που λαμβάνει η Επιτροπή κατ' έτος¹³, οι πρόσφατες έρευνες του ευρωβαρόμετρου, οι συζητήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, καθώς και το αποτέλεσμα μίας δημόσιας διαβούλευσης για «τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ-πορεία προς το μέλλον»¹⁴, παρέχουν πλήθος αποδείξεων για τα πολλά εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι πολίτες κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους. Άλλωστε έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τίτλο, «προβλήματα και προοπτικές της ευρωπαϊκής ιθαγένειας», της 20 Μαρτίου 2009, παρουσιάζει λεπτομερώς τα ενδημικά εμπόδια που υφίστανται οι πολίτες στην άσκηση διασυνοριακών δικαιωμάτων τους και καλεί την Επιτροπή να αναλάβει ρόλο ενεργό, μετά από διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών.

Στο ίδιο φάσμα το «πρόγραμμα της Στοκχόλμης», το οποίο είναι πρόγραμμα εργασίας της ΕΕ στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης για την περίοδο 2010-2014, τοποθετεί τον πολίτη στην καρδιά των ευρωπαϊκών πολιτικών στον τομέα αυτό, ενώ το πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες» για την περίοδο 2007-2013 έχει σαφή στόχευση προς την ίδια κατεύθυνση για ένα αίσθημα κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας, βασισμένης σε κοινές αξίες, ιστορία και πολιτισμό, ενώ παράλληλα δίνει στους πολίτες τη δυνατότητα να δημιουργήσουν ένα forum ανταλλαγής εμπειριών και απόψεων και να συμμετάσχουν κατ'αυτόν τον τρόπο στην οικοδόμηση μίας Ευρώπης ακόμη πιο προσιτής, περισσότερο δημοκρατικής και με παγκόσμιο προσανατολισμό, ενωμένης στο πλαίσιο της πολιτισμικής της πολυμορφίας, με άξονα πάντα την πολιτική σημασία που προσλαμβάνει η ευρωπαϊκή ιθαγένεια.

¹² Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ευρώπη 2020-στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» COM(2010) Τελικό της 3.3.2010

¹³ Το 2009 το κέντρο επαφής Europe Direct έλαβε 25 721 αιτήσεις έρευνας από πολίτες για ζητήματα κυρίως διασυνοριακά, όπως ταξίδια, αγοραπωλησίες, σπουδές, εργασία και διαμονή σε άλλα κράτη μέλη.

¹⁴ Η εν λόγω διαβούλευση έλαβε χώρα στις 15 Ιουνίου 2010 στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το 2013, άλλωστε, ύστερα απο πρόταση της Επιτροπής¹⁵, ανακηρύχθηκε ως «ευρωπαϊκό έτος πολιτών», με στόχευση στο φάσμα της ευαισθητοποίησης των ευρωπαίων πολιτών για τα δικαιώματά τους και με πρόβλεψη μίας σειράς εκδηλώσεων προκειμένου να ενημερωθεί το κοινό, με έμφαση στα δικαιώματα που συνδέονται με την μετακίνηση και διαμόνη σε άλλα κράτη μέλη, την αναγνώριση ακαδημαϊκών και επαγγελματικών προσόντων, τα δικαιώματα των επιβατών και των καταναλωτών και την πρόσβαση στην διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη και κοινωνικά ασφάλιση. Πολιτικός στόχος της Ένωσης παραμένει να καταστεί η ιθαγένεια της ΕΕ απτή πραγματικότητα στον καθημερινό βίο των πολιτών. Για το λόγο αυτό, ο πρόεδρος της Επιτροπής J.M. Barroso υπογράμμισε ότι απαιτείται νέα πνοή στο δεσμό μεταξύ των πολιτών και της Ένωσης καθιστώντας αποτελεσματικά τα δικαιώματά τους in praxi δηλώνοντας ότι «..Οι πολίτες εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν πολλά εμπόδια όταν προσπαθούν να προμηθευτούν αγαθά και υπηρεσίες πέρα απο τα εθνικά σύνορα...Πρέπει να μπορούν να ασκούν τα δικαιώματά τους αυτά ως πολίτες της ΕΕ με τον ίδιο τρόπο ακριβώς που τα απολαύουν ως πολίτες της χώρας τους».¹⁶

«Σε καιρούς οικονομικής και πολιτικής κρίσης είναι απολύτως απαραίτητο να τεθεί η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και η συμμετοχική δημοκρατία ψηλά στην πολιτική ατζέντα», δήλωσε η εισηγήτρια και κύπρια ευρωβουλευτής Α. Παπαδοπούλου, ενώ η αντιπρόεδρος της Επιτροπής και επίτροπος Δικαιοσύνης, V. Reading, εστίασε στην άμεση συμμετοχή των πολιτών για την οικοδόμηση μίας Ευρώπης ισχυρότερης και με μεγαλύτερο πολιτικό βάρος, τονίζοντας παράλληλα ότι η ιθαγένεια της Ένωσης είναι μία απτή πραγματικότητα που αποφέρει πολλαπλά οφέληστους πολίτες, καταλήγοντας ότι « είναι καιρός να αναλάβουμε όλοι την ευθύνη για το κοινό μας μέλλον».

Υπο το πρίσμα των δηλώσεων αυτών και στο όλο πολιτικό πλαίσιο που διαγράφει η ανακήρυξη του 2013 ως έτους των ευρωπαίων πολιτών, ευρωπαϊκές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και συναφή δίκτυα έχουν δημιουργήσει τη συμμαχία EYC 2013¹⁷

¹⁵ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε την 23.10.2012, να οριστεί το 2013 «ευρωπαϊκό έτος πολιτών».

Εισηγήτρια του εν λόγω νομοθετικού ψηφίσματος ήταν η Κύπρια ευρωβουλευτής Α. Παπαδοπούλου, απο την ομάδα των Σοσιαλιστών.

¹⁶ Δήλωση του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές του προγράμματος «2013-Έτος ευρωπαίων πολιτών»

¹⁷ European Year of Citizens 2013 Alliance.

,ώστε να προωθηθούν προτάσεις με στόχο την τοποθέτηση του ευρωπαϊού πολίτη στο επίκεντρο της πολιτικής ατζέντας της ΕΕ, έτσι ώστε η ευρωπαϊκή ιθαγένεια να αποτελέσει μία μόνιμη και εγκάρσια διάσταση όλων των ευρωπαϊκών δημοσίων πολιτικών σε επίπεδο αποφάσεων, εφαρμογής και αξιολόγησης, και να προσλάβει μία περισσότερο «κοινωνική» προσέγγιση, πέρα από την ατομική που εδράζεται σε μία πλατφόρμα δικαιωμάτων.

Η ενεργή και συμμετοχική αυτή «υψηκότητα», άρρηκτα συνδεδεμένη με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία και τον κοινωνικό διάλογο περιλαμβάνει παραδοσιακά έναν κύκλο ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, με περαιτέρω ενίσχυση -και εδώ έγγυται η υπέρβαση- της δημοκρατικής ιδιότητας του πολίτη και της συμμετοχής του στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών. Είναι κοινός τόπος άλλωστε ότι η άσκηση πολιτικών και ατομικών δικαιωμάτων καθίσταται ευχερής μόνον όταν έχει εξασφαλιστεί κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων του πολίτη, και δη των περισσότερο μειονεκτουσών κοινωνικών ομάδων.

Αυτή ακριβώς η προϊούσα μετατόπιση της έννοιας της ιθαγένειας της ΕΕ από το status negativus προς μία περισσότερο «κοινωνική» κατεύθυνση, χωρίς αυτή να αφίσταται από τον πυρήνα των θεμελιωδών αρχών της Ένωσης για την ελεύθερη κυκλοφορία, τη μη διάκριση και τα δικαιώματα των πολιτών, αποτελεί το διακύβευμα, αλλά και το πεδίο εκείνο που θα καταδειχθεί *in praxi* η ερμηνεία όρων όπως η «επάρκεια των πόρων», «το υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής» και οι «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας τάξης ή ασφάλειας».

3. Δικαιώματα που απορρέουν από τις διατάξεις για την ιθαγένεια της ΕΕ

Η ίδια η σύλληψη της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας αποτελεί επιβεβαίωση της προτεραιότητας εφαρμογής των ενωσιακών οικονομικών ελευθεριών, καθ' ότι η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη παραμένει εν πολλοίς μία δέσμη δικαιωμάτων εδραζόμενη στις αναγνωριζόμενες από την Ένωση ελευθερίες. Στα πρώτα κείμενα των Συνθηκών, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια ήταν μερική και συναγόταν από τις οικονομικές αρμοδιότητες της ΕΕ και το αντιπροσωπευτικό πολιτικό σύστημα των κρατών μελών. Υπό το πρίσμα αυτό, η χρήση του όρου «ιθαγένεια» στο ελληνικό κείμενο της Συνθήκης είναι εν μέρει ορθή και αντιστοιχεί στον αγγλικό όρο «nationality» και όχι «citizenship»¹⁸, προκρίνεται όμως διότι σηματοδοτεί, ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και παρά το γεγονός ότι οι σχετικές ρυθμίσεις κατά τρόπο νομικά ανορθόδοξο συμπεριλήφθηκαν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και όχι για την ευρωπαϊκή Ένωση, την πολιτική κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Στον κύκλο των δικαιωμάτων που η ιδιότητα αυτή μορφή ιθαγένειας σηματοδοτεί αντιστοιχεί μία –ιδιότυπη πάλι– τομή σε ατομικά, πολιτικά και εσχάτως κοινωνικά δικαιώματα, και παρά τις δυσχέρειες στην αποτύπωση ενός ενιαίου ερμηνευτικού κριτηρίου για την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη.

Ως προς την τελευταία αυτή διάσταση δικαιωμάτων που απορρέουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, έχει υποστηριχθεί –και εν πολλοίς βάσιμα– ότι ακόμη και υπό το πρίσμα της Συνθήκης της Λισσαβώνας, δεν διαφένεται μία ισχυρή, αλλά μια υπό διαμόρφωση, κοινωνική διάσταση της ιθαγένειας αυτής. Μία ανάγνωση του περι ελευθεριών τίτλου του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καταδεικνύει ότι, ενώ όλα τα υπόλοιπα δικαιώματα του τίτλου αυτού αναγνωρίζονται σε κάθε πρόσωπο, ειδικά η σχετική διάταξη για την ιδιότητα

¹⁸ Εύλογα τίθεται το ερώτημα ποιος όρος θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί αντί του όρου «ιθαγένεια». Έχουν προταθεί όροι όπως ιδιότητα του πολίτη, νομική κατάσταση ή απλώς κατάσταση (status) του πολίτη, οι οποίοι θα απέδιδαν ορθότερα τον αγγλικό όρο «citizenship».

του ευρωπαϊού πολίτη ορίζει ότι «κάθε πολίτης της Ένωσης είναι ελεύθερος να αναζητά απασχόληση, να εργάζεται, να εγκαθίσταται ή να παρέχει υπηρεσίες σε κάθε κράτος μέλος». ¹⁹

Οι κλασικές κοινοτικές ελευθερίες, επομένως, παραμένουν το κεντρικό σημείο αναφοράς της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, με κύριους άξονες, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, το δικαίωμα της ψήφου σε εκλογές τοπικού και ευρωπαϊκού επιπέδου, το δικαίωμα της διπλωματικής και προξενικής προστασίας καθώς και το δικαίωμα υποβολής αίτησης (petition) στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (obudsman). ²⁰

Αυτή η περιορισμένη απαρίθμηση δικαιωμάτων περι ιθαγενείας που απορρέου απο το πρωτογενές δίκαιο μπορεί να εξηγηθεί αν ληφθεί υπόψιν η αρχή της επικουρικότητας στη λήψη των αποφάσεων εν γένει και της αποτυχίας εγκαθίδρυσης ενός ισχυρού δεσμού αλληλεγγύης των πολιτών μεταξύ τους αλλά και με την Ένωση, στη βάση ενός κοινά διαμορφωμένου δημόσιου χώρου έκφρασης μέσα απο διαδικασίες συλλογικού αυτοπροσδιορισμού, κοινωνικού και πολιτικού πλουραλισμού, με στόχο τη νομιμοποίηση της εξουσίας της Ένωσης, και όχι την περαιτέρω κατοχύρωση θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών.

¹⁹ Έχοντας αποκλεισθεί πολιτικά η συμπερίληψη του ΧΘΔ στην ίδια τη Συνθήκη, για τον φόβο μήπως εκληφθεί σαν «συνταγματική» συγκάλυψη, το κείμενο αυτό θα έπρεπε ή να πάρει τη θέση πρωτοκόλλου ή ν' αποκτήσει νομική δεσμευτικότητα κατά παραπομπή μιας διάταξης της Συνθήκης. Προκρίθηκε η δεύτερη λύση. Με την παρ. 1 του άρθρου 6 ΣυνθΕΕ προσδίδεται στο ΧΘΔ το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες και αναγνωρίζονται τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές που περιέχονται σ' αυτόν, όπως προσαρμόστηκε στις 12/12/2007, δηλαδή όχι όπως υπογράφηκε στη Νίκαια το Δεκέμβριο 2000 αλλά όπως είχε τροποποιηθεί για τις ανάγκες της ΣυντΣ. Σε κάθε περίπτωση, αποσαφηνίζεται ότι οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται οποιαδήποτε επέκταση των σύμφωνα με τις Συνθήκες αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ενώ οι ουσιαστικές διατάξεις του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τα άρθρα του 51-54 που, ακριβώς, οριοθετούν αυστηρά το πεδίο εφαρμογής και την εμβέλεια προστασίας. Θεωρήθηκε μάλιστα αναγκαίο να γίνει και η ταυτόσημη δήλωση αριθ. 1. Μολονότι ο Χάρτης υποβλήθηκε στους περιορισμούς που προαναφέρθηκαν, η Πολωνία και το ΗΒ επέβαλαν ένα πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή του, σύμφωνα με το οποίο ο ΧΘΔ δεν παράγει αγωγή δικαιώματα στις δύο χώρες – ιδιαίτερα κατ' εφαρμογήν των δικαιωμάτων αλληλεγγύης (τίτλος IV ΧΘΔ) – πέρα από όσα αναγνωρίζονται στη νομοθεσία ή τις πρακτικές των χωρών αυτών.

²⁰ Άρθρα 20 –24 ΣυνθΛΕΕ

Στον κύκλο που διαγράφει το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή, που απορρέει *eo ipso* από τις διατάξεις περί ιθαγενείας, καθίσταται σαφές, κυρίως υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου, ότι η προσέγγιση υπήρξε αρχικά συντηρητική και περιοριστική, χωρίς να υπάρχει πρόβλεψη επέκτασης της καθ' ύλην αρμοδιότητας των Συνθηκών σε εσωτερικές καταστάσεις, όπου το ενωσιακό δίκαιο δεν τύγχανε εφαρμογής.²¹ Την συστατική αυτή ερμηνεία αποκρυστάλωσε το ΔΕΚ στις υποθέσεις *Skanavi*²² και *Bickel*²³, όπου στη μεν πρώτη στήριξε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης στις σχετικές κοινοτικές ελευθερίες και όχι στα άρθρα περί ιθαγενείας²⁴, ενώ στη δεύτερη, που αφορούσε προδικαστική παραπομπή ιταλικού πολιτικού δικαστηρίου, σχετικά με τη δυνατότητα διεξαγωγής της δίκης στην γερμανική γλώσσα, το ΔΕΚ εστίασε στην απαγόρευση διακρίσεων λόγω εθνικής ιθαγενείας και όχι στο ίδιο το δικαίωμα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, έτσι όπως αυτό κατοχυρώνεται στο πρωτογενές δίκαιο.

Σταθμός, ωστόσο, στη μεταστροφή της νομολογίας προς μία κατεύθυνση αυτοτέλειας και νομικής ισχύος της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη, και δη στο δικαίωμα της εγκατάστασης που και από αυτήν απορρέει, παραμένει η υπόθεση *Baumbast*²⁵ το 2002. Η υπόθεση αυτή αναφέρθηκε στο δικαίωμα εγκατάστασης *eo ipso*, χωρίς περαιτέρω επίκληση άλλου όρου της Συνθήκης, σχετικού με τις βασικές ελευθερίες και το Δικαστήριο πράγματι απεφάνθη ότι το εν λόγω δικαίωμα πηγάζει κατ'ευθείαν από τις σχετικές με την ιθαγένεια της Ένωσης διατάξεις και ότι επιπλέον δεν απαιτείται οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επιδιώκουν μία επαγγελματική ή εμπορική δραστηριότητα για να απολαμβάνουν των δικαιωμάτων τους. Με βάση την υπόθεση αυτή το άρθρο 18 ΣυνθΕΚ έτυχε εφαρμογής, παρόλο που ο Γερμανός υπήκοος που ήταν εγκατεστημένος στο ΗΒ δεν πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις της σχετικής οδηγίας που καθιστούσε δυνατό το δικαίωμα εγκατάστασης σε μία άλλη χώρα μέλος, μόνον εφ' όσον διέθετε ικανοποιητικά εισοδήματα και ασφάλεια κινδύνων υγείας στη φιλοξενούσα χώρα. Η άρνηση προς τον *Baumbast* να κατοικεί στο ΗΒ ένεκα του γεγονότος ότι δεν καλυπτόταν από ασφάλεια για

²¹ Έτσι στις αρχικές υποθέσεις C-64/96 και C-65/96, *Land Nordrhein Westfale, v. Ulcker and Jacquet*. (1997) ECR I-04239

²² C-193/94 *Skanavi and Chryssanthakopouloz* (1996) ECR I-00929

²³ C-274/96 *Bickel and Franz* (1998) ECR I-07637

²⁴ Άρθρο 180 ΣυνθΕΚ

²⁵ C-413/99 *Baumbast and R.* (2002) ECR I-07091

επείγοντα περιστατικά θωρήθηκε δυσανάλογη επεμβαση στο δικαιωμα του για εγκατασταση, το οποιο πηγαιζε απευθειας απο τις διαταξεις για την ευρωπαϊκη ιθαγενεια.

Εκτοτε το Δικαστήριο ακολούθησε παρόμοια κατεύθυνση στον ευαίσθητο κοινωνικά και πολιτικά τομέα του δικαιώματος ενός ευρωπαίου πολίτη να έχει πρόσβαση σε κοινωνικά ωφελήματα, ενώ βρίσκεται σε ένα φιλοξενόν κράτος μέλος.

Στον έτερο πόλο των πολιτικών ελευθεριών η Συνθήκη του Μαάστριχτ, επεφύλαξε την αρχή της εθνικής μεταχείρισης στους διακινούμενους πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι αποκτούν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι τόσο στις τοπικές, όσο και τις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ήδη το Δικαστήριο έχει κάνει μία πρώτη κίνηση προς την κατεύθυνση αυτή στην υπόθεση Ισπανία κατα ΗΒ²⁶. Η Ισπανία με προσφυγή ενώπιον του ΔΕΚ ζητούσε όπως το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το ΗΒ παρέβη τις υποχρεώσεις που του επέβαλαν τα άρθρα 189, 190 ΣυνθΕΚ, καθώς και 17, 19 ΣυνθΕΚ, έχοντας με σχετική νομοθεσία παράσχει δικαίωμα ψήφου στους κατοίκους του Γιβραλτάρ κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²⁷ Οι αιτιάσεις της Ισπανίας εδράζονταν κυρίως επί του γεγονότος ότι το ΗΒ έδινε δικαίωμα ψήφου σε μη ευρωπαίους πολίτες. Το ΔΕΚ τέμνοντας τη διαφορά απεφάνθη μεταξύ άλλων ότι «...όσον αφορά τα άρθρα της Συνθήκης που αφορούν την ιθαγένεια της ένωσης, δεν μπορεί να συναχθεί την αρχή κατά την οποία οι πολίτες της Ένωσης είναι οι μόνοι αντλούντες δικαιώματα από το σύνολο των άλλων διατάξεων της Συνθήκης. Όσον αφορά το άρθρο 19 παράγραφος 2, ΕΚ, και μεν η διάταξη αυτή προϋποθέτει ότι οι υπήκοοι κράτους μέλους απολαύουν του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στη χώρα τους, δεν μπορεί να συναχθεί όμως ότι απαγορεύεται να παράσχει το κράτος το εν λόγω δικαίωμα σε άτομα που έχουν στενό δεσμό μαζί του, χωρίς ωστόσο να έχουν την ιδιότητα του υπηκόου.»

Παραδοσιακά ο ορισμός της ιθαγένειας και των δικαιωμάτων που αρρύνονται εξ' αυτής, προσιδιάζει στο κλασικό βεστφαλιανό κράτος, εμπεριέχοντας έναν πόλο αστικό και πολιτικό και έναν έτερο κοινωνικό, παραχωρώντας δικαιώματα και επιβάλλοντας υποχρεώσεις στον πολίτη εκάστου κράτους. Στην περίπτωση της Ένωσης όμως,

²⁶ Υπόθεση C-145/04, Spain v. UK (2006) ECR I-07917

²⁷ Πρόκειται για πρόσωπα που ήταν κάτοικοι Γιβραλτάρ και πολίτες της Κοινοπολιτείας (Qualifying commonwealth citizens), καθ' ότι το Γιβραλτάρ είναι αποικία του βρετανικού Στέμματος, αλλά και ευρωπαϊκό έδαφος που διεκδικείται από την Ισπανία

προσλαμβάνει έναν χαρακτήρα και μια αντίληψη *sui generis*, κατα τρόπο υποστηρικτικό προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και την κοινωνία των πολιτών, κατα τη γκραμσιανή της εκείνη έννοια, που αυτή προϋποθέτει .

Σε πρακτικό επίπεδο, ο ευρωπαίος πολίτης μπορεί να διακινείται ελεύθερα, να αναζητά εργασία σε κάθε κράτος μέλος, να διεξάγει εμπόριο και να κινεί κεφάλαιο απο μία χώρα της Ένωσης σε μία άλλη, ενώ παράλληλα δικαιούται να απολαμβάνει ίσης μεταχείρισης, όπως οι πολίτες του κράτους υποδοχής, καθώς και τα δικαιώματα της μη υποβολής σε διακρίσεις λόγω φύλου, ηλικίας και σεξουαλικού προσανατολισμού.

Όλο το ανωτέρω φάσμα δικαιωμάτων, και δη ο κύκλος εκείνος των ατομικών δικαιωμάτων, που απορρέουν και απο την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, συγκαταλέγεται *lato sensu* στο φάσμα εκείνο των πολυάριθμων οικονομικών δικαιωμάτων που καθιστούν τον ευρωπαίο πολίτη ουσιαστικά, πολίτη της κοινής αγοράς. Ήταν δε, ένεκα της διαπίστωσης αυτής, και κυρίως εις απάντηση αυτής της κριτικής που εισήχθη η έννοια της ιθαγένειας στο σύστημα των Συνθηκών, καθώς θεωρήθηκε αναγκαίο, για να συμβαδίζει με το μεταλλασσόμενο ρόλο της ΕΕ, που καθιστούσε απαραίτητη τη δημιουργία ενός αισθήματος ευρωπαϊκής ταυτότητας, η οποία θα μπορούσε να συνυπάρχει με το αίσθημα εθνικής νομιμοφροσύνης. Η δημιουργία της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, άλλωστε θεωρήθηκε ότι θα μπορούσε να εξουδετερώσει τα αποτελέσματα αυτού που εθεωρείτο ως δημοκρατικό έλλειμμα, ενώ θα προσέδιδε στον ευρωπαίο πολίτη ένα αίσθημα πολιτικής και συνταγματικής ταυτότητας.

Θα πρέπει άλλωστε να επισημανθεί ότι η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας δεν έχει – ακόμη- καθοριστεί και αποσαφηνιστεί πλήρως ούτε στο πρωτογενές δίκαιο, ούτε στο νομολογιακό φάσμα του Δικαστηρίου επαρκώς, με την οικονομική διαστασή της να μην μπορεί να διαχωριστεί πλήρως απο την αντίστοιχη νομική. Εμφανίζεται ως έννοια ωστόσο, να αναπτύσσει ένα εξόχως λειτουργιστικό πλαίσιο, καθ' ότι –και πέραν των πολιτικών προεκτάσεων που αυτή συνεπάγεται- αντιμετωπίζει τον πολίτη ως ιδιώτη και μάλιστα στις σύνθετες εκείνες περιπτώσεις όπου εμφυλοχωρούν στοιχεία σιασυννοριακότητας και αλλοδαπότητας.

Η διασυνοριακή αναγνώριση ληξιαρχικών πράξεων, η δωσιδικία και το εφαρμοστέο δίκαιο σε καταστάσεις της καθημερινότητας που ενέχουν διεθνικότητα²⁸, αλλά και η ίση δυνατότητα πρόσβασης στο ποινικό σύστημα εκάστου κράτους μέλους, με έμφαση ιδίως στα δικαιώματα ερμηνείας και μετάφρασης²⁹ ποτελούν όψεις και εκφάνσεις που μπορούν να αποτελέσουν τους βασικούς αρμούς την έννοιας της ιθαγένειας και του πολίτη της Ένωσης, σε ένα πλαίσιο αλληλένδετο με τις παραδοσιακές ελευθερίες οικονομικού χαρακτήρα, που παραδοσιακά η ΕΕ προβάλλει.

Στο πλαίσιο αυτό διασυνοριακές καταστάσεις άμεσα συνδεδεμένες με την οικονομία της αγοράς, όπως ζητήματα διπλής φορολόγησης και ταξινόμησης των αυτοκινήτων εμφανίζονται με περισσότερη ενάργεια τμήματα του συνεχούς εκείνου, όπου στο ένα άκρο βρίσκεται ο θεσμός της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και το πολιτικό φορτίο που αυτή σηματοδοτεί, ενώ στο έτερο οι θεμελιώδεις ελευθερίες της Ένωσης, εξόχως οικονομικού χαρακτήρα. Στο ανωτέρω συνεχές τοποθετείται εκ των πραγμάτων και ο κύκλος εκείνος δικαιωμάτων που εκλαμβάνει τον ευρωπαίο πολίτη ως καταναλωτή αγαθών και υπηρεσιών, και δη στο πλαίσιο της βιομηχανίας του τουρισμού, η οποία εμφανίζεται αλληλένδετη με τον τομέα των μεταφορών., ενώ στα πεδία της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης, της κοινωνικής ασφάλισης, της συνταξιοδότησης και της αναγνώρισης ακαδημαϊκών και επαγγελματικών τίτλων, η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη εμφανίζεται προσεγγίζουσα τον κοινωνικό εκείνο πόλο, τον οποίο εμπεριέχει και το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, που η πολιτική Ευρώπη προσπαθεί να δομήσει.

Σε επόπεδο εμπειρικό, η πλειοψηφία³⁰ των ευρωπαίων πολιτών³¹, ισχυρίζεται ότι έχει κάποια εξοικείωση με τον όρο «πολίτης της ΕΕ», εντούτις μόνον το ήμισι γνωρίζει ακριβώς την έννοια του όρου, καθιστώντας κατα τρόπο επιτακτικό την πραγμάτωση της

²⁸ Διαγράφεται ως πρωταρχικής σημασίας για τους ευρωπαίους πολίτες η αναγνώριση ληξιαρχικών πράξεων, όπως γέννηση, γάμος, καταχωρημένη σχέση συμβίωσης, διαζύγιο, ονοματοθεσία, θιοθεσία, καθ' ότι τα διοικητικά και ληξιαρχικά συστήματα των κρατών μελών διαφέρουν, προκαλώντας προβλήματα για τέτοιου είδους διασυνοριακή αναγνώριση.

²⁹ Οδηγία 2010-801/ΕΕ για τα δικαιώματα στη διερμηνεία και τη μετάφραση στις ποινικές διαδικασίες.

³⁰ Το 79% των ευρωπαίων πολιτών, σε Έρευνα του Ευρωβαρόμετρου « Ιθαγένεια της ΕΕ – Διασυνοριακή κινητικότητα», το 2010, ισχυρίστηκε ότι γνωρίζει την έννοια «πολίτης της ΕΕ». Εντούτις μόνον το 43% αυτών θεωρούν τον εαυτό τους επαρκώς πληροφορημένο για την πληρότητα της εν λόγω έννοιας, ενώ μόλις το 32% δηλώνει πως γνωρίζει πλήρως τον κύκλο δικαιωμάτων που η ευρωπαϊκή ιθαγένεια συνεπάγεται.

³¹ Ευρωβαρόμετρο, «Ιθαγένεια της ΕΕ- Διασυνοριακή κινητικότητα», Μάρτιος 2010

συμμετοχικής δημοκρατίας, έτσι όπως αυτή σκιαγραφείται από την οικεία ευρωπαϊκή νομοθεσία και την πλατφόρμα δράσεων των πολιτών σε επίπεδο ευρωπαϊκό, εθνικό και υποεθνικό.

Στο όλο αυτό πρίσμα, πλην της καθιέρωσης του 2013 ως « έτους ευρωπαίων πολιτών», τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, και δη η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, καλούνται να λάβουν δράση προς μία κατεύθυνση στοχοθετημένων εκδηλώσεων για την ιθαγένεια και τις πολιτικές της ΕΕ που συνδέονται με τους πολίτες, της απλούστευσης και του εξορθολογισμού των σχετικών πρακτικών, με τατόχρονη χρηματοδοτική στήριξη και της διερεύνησης τρόπων για την περαιτέρω ενίσχυση της ενημέρωσης σχετικά με ζητήματα ευρωπαϊκά, η οποία θα χαρακτηρίζεται από ανεξάρτητη, επαγγελματική και υψηλής ποιότητας ειδησεογραφία στον τομέα αυτό. Για την προώθηση της ιθαγένειας της ΕΕ μπορούν άλλωστε να χρησιμοποιηθούν διάφορα χρηματοδοτικά προγράμματα, μεταξύ των οποίων « Ευρώπη για του πολίτες», 2007-2013, που επικεντρώνεται στην προώθηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το καθεστώς της ιθαγένειας της ΕΕ και που ο προϋπολογισμός του αγγίζει το ποσό των 95 εκατ. ευρώ.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας άλλωστε, προσφέρει πολλές νέες δυνατότητες, αρμοδιότητες και στόχους για περισσότερο ενεργή συμμετοχή των πολιτών και της κοινωνίας των πολιτών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι εισάγοντας ιδίως την πρωτοβουλία των πολιτών³². Η Επιτροπή για να καταστήσει αποτελεσματικό το ουσιαστικό αυτό μέσο συμμετοχικής δημοκρατίας έχει προτείνει ένα συνολικό νομοθετικό πλαίσιο για την χρησιμοποίηση του μηχανισμού αυτού, καθ' ότι άρρηκτα συνδεδεμένο με το πολιτικό σκέλος της ευρωπαϊκής ιθαγένειας εμφανίζεται το ζήτημα της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως πολιτικής οντότητας. Υποστηρίζεται, άλλωστε και η άποψη ότι η ΕΕ θα προσπαθήσει σταδιακά να επηρεάσει τους τρόπους απόκτησης και απώλειας της ιθαγένειας των κρατών μελών, έτσι ώστε να έχει κατ' ευθείαν λόγο όσον αφορά το ποιός θα καθίσταται ευρωπαίος πολίτης και επομένως το ποιός θα απολαμβάνει τα δικαιώματα, αλλά ενδεχομένως και τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από το ενωσιακό δίκαιο.

³² Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών - COM(2010) 119

B. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΕ. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ

1. Η κοινωνική πολιτική της ΕΕ. Εξελικτική πορεία.

«...Όλοι αυτοί, που στην προσπάθεια να αντιμετωπίσουν τις οικονομικές προκλήσεις που εισήγαγε η Συνθήκη της Ρώμης, έχουν παραμελήσει τις πολιτικές και κοινωνικές διαστάσεις, απέτυχαν. Όσο αυτές οι προκλήσεις θα αντιμετωπίζονται αποκλειστικά με όρους οικονομικούς, αγνοώντας την πολιτική και κοινωνική τους διάσταση, θα καταλήξουμε, φοβάμαι, σε επαναλαμβανόμενες αποτυχίες.». Πρόκειται για τον σιβυλλικό λόγο του Paul Henri Spaak, στο Συμβούλιο των Αντιπροσώπων, στις 14 Ιουνίου 1961, ο οποίος σηματοδοτεί την εγκάρσια εκείνη τομή, αλλά και αναγκαίο σημείο σύνδεσης – σε ένα σχήμα πράγματι ιδιάζον- επι του οποίου εδράζεται η Ένωση.

Η ελεύθερη αγορά³³ και το οικονομικό σύστημα του «laissez faire» αφ' ενός, το κοινωνικό κεφάλαιο και η άρθρωση ευρωπαϊκού πολιτικού λόγου αφ' ετέρου, αποτελούν την διελκυστίδα εκείνη μεταξύ της συγκέντρωσης και διαρρύθμισης κεφαλαίου και

³³ Ο Karl Polanyi στο έργο του, «La subsistence de l' homme», Ed. Paris Flammarich, 2011, θεωρεί την ελεύθερη αγορά ως νεωτερική μορφή οικονομικής οργάνωσης που συνδέεται χρονικά με τη βιομηχανική επανάσταση και την αστική φιλελεύθερη τάξη. Έως τότε, η ανθρωπότητα –κατα τον συγγραφέα- δεν είχε γνωρίσει προηγούμενο τέτοιας οικονομικής οργάνωσης, η οποία να στηρίζεται στο νόμο της προσφοράς και της ζήτησης, ως τρόπο παραγωγικής οικονομικής ισορροπίας. Αντιθέτως, –και κατα τον ίδιο συγγραφέα πάντα- άλλες μορφές οικονομικής οργάνωσης, όπως ο κρατικός παρεμβατισμός, είχαν εμφανιστεί ακόμα και στην αρχαιότητα. Σε επίπεδο ΕΕ, η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού και η συνακόλουθη της οικονομίας της αγοράς, διαγράφεται θεμελιώδης στην όλη ενοποιητική πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, κατοχυρώνεται δε ρητά, στο άρθρο 120 ΣυνθΛΕΕ.

εργασίας και ενός συστήματος «οικονομοποίησης» άυλων αξιών που θα υπαγορεύει το πολιτικό περιβάλλον μέσα στο οποίο θα λειτουργεί η ΕΕ, και περαιτέρω ένα πεδίο, όπου η σοσιαλδημοκρατία, ο φιλελευθερισμός και ο μαρξισμός θα διαμορφώνουν το κυρίως σώμα της θεωρητικής και ιδεολογική πρόσληψης της κοινωνικής πολιτικής και του κράτους πρόνοιας.

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, *suí generis* τόσο στην έμπνευση, όσο και στη λειτουργία του, στηρίχθηκε ιδεολογικά στο σύστημα προστασίας της ατομικής ιδιοκτησίας, των προβλέψιμων κανόνων δίκαιης φορολόγησης στο πλαίσιο του οικονομικού φιλελευθερισμού και της συγκρότησης ενός σκληρού πηρύνα ατομικών δικαιωμάτων που θα εγγυώνται την ελεύθερη δράση των πολιτών, οικονομική, κοινωνική και πολιτική, ενώ θα άπτονται του κοινωνικού φιλελευθερισμού και θα συγκροτούν ένα φάσμα κανόνων πολιτικής δράσης και νομιμοποίησης που θα αποφέρουν κοινωνική ασφάλεια και εχέγγυα δημοκρατίας και αντιπροσώπευσης.

Μεταπολεμικά, στην κατεστραμμένη οικονομικά και κοινωνικά Ευρώπη, η οικονομική ανόρθωση επιλέχθηκε να αντιμετωπισθεί μέσω πληθωριστικών πολιτικών, αλλά εντός του πλαισίου της ελεύθερης αγοράς. Ο φιλελευθερισμός, ωστόσο, ως ευρωπαϊκή και εθνική μορφή οικονομικής οργάνωσης, συνέταξε ένα είδος «κοινωνικού συμβολαίου», και οριοθέτησε το ευρύ πεδίο εκείνο κοινωνικής πολιτικής, ως εργαλείο επίτευξης ευημερίας και αντιμετώπισης κοινωνικών κινδύνων, αλλά και ως παρέμβαση για κοινωνικές αλλαγές και δικαιοσύνη. Με γνώμονα τις ανισότητες και δυσλειτουργίες του εαυτού της, τόσο η ΕΕ όσο και τα επιμέρους κράτη μέλη, οι οποίες θα μπορούσαν να προκαλέσουν αρρυθμίες στην κοινωνική συνοχή, απειλώντας και τους πολιτικούς όρους διατήρησής της και έχοντας παράλληλα να αντιμετωπίσει το αντίπαλο δέος του σοβιετικού σοσιαλισμού, δέχθηκε σταδιακά, και από τη Συνθήκη του Μαάστριχτ και επέκεινα με περισσότερη σαφήνεια, την ανάπτυξη και διατήρηση του κοινωνικού κράτους –ακόμη και υπο το πρίσμα του παρακολουθηματικού εκείνου χαρακτήρα σε σχέση με την εγκαθίδρυση της ενίαίας αγοράς- ως αναγκαίο κόστος που έπρεπε αρχικά να αναλάβουν τα κράτη μέλη, προιόντος δε του χρόνου, και υπο το πρίσμα της ευρωπαϊκής πολιτικής ολοκλήρωσης, και η ίδια η Ένωση.

Κατά το αρχικό ενοποιητικό στάδιο, οι ιδρυτές της Κοινότητας, αποσκοπούσαν, κατα κύριο λόγο, στην οικοδόμηση της κοινής αγοράς και ευελπιστούσαν πως η κοινωνική

πρόοδος και το υψηλό επίπεδο απασχόλησης και αμοιβών θα απέρρεαν αυτόματα από τη λειτουργία της ίδιας της αγοράς. Η κοινοτική παρέμβαση στο ευαίσθητο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, και δη του εργατικού δικαίου, υπήρξε σαφώς περιορισμένη, και ευθυγραμμισμένη στο νεολειτουργικό εκείνο πρότυπο, αφορώντας κυρίως ρυθμίσεις συμπληρωματικές των θελελιωδών ελευθεριών που κατοχύρωναν οι Συνθήκες.

Η διάψευση των προσδοκιών και οι κοινωνικές πιέσεις που αυτή συσσώρευσε, οδήγησαν στη θέσπιση ενός κύματος κοινοτικών οδηγιών, θεμελιωδών για τον κανονιστικό κορμό της εργατικής, κυρίως, νομοθεσίας, με στόχευση την ισότητα των αμοιβών, την ισότητα των φύλων, τις ομαδικές απολύσεις και την υγιεινή και ασφάλεια του εργατικού δυναμικού, προετοιμάζοντας κατ' αυτό τον τρόπο το έδαφος για τις θεσμικές τροποποιήσεις που επέφερε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και οι –διακηρυκτικού κυρίως- διατάξεις του κοινοτικού Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989), χωρίς ωστόσο, να αποκρυσταλλοποιείται- και παρα την όποια κινητικότητα- η κοινωνική διάσταση της τότε Κοινότητας.

Ταυτόχρονα δε με τον Κοινωνικό Χάρτη³⁴ και την χρονική εκείνη περίοδο, υιοθετήθηκε από την Επιτροπή ένα πρόγραμμα δράσης, το οποίο απέβλεπε στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη επίτευξη της κοινωνικής διάστασης της ενιαίας αγοράς, με στόχευση κυρίως στην πολιτική της απασχόλησης, πρωταρχικός τομέας κοινωνικής πολιτικής και στόχος τότε της Κοινότητας, και υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας. Η διάσταση που δόθηκε εξ' αρχής στο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο με το πρόγραμμα αυτό, υπήρξε έντονα περιφερειακή, καθ' ότι θεωρήθηκε ότι ο περιφερισμός και η τοπική διάσταση θα μπορούσαν να δρομολογήσουν καλύτερα την προώθηση μίας πιο αξιοπρεπούς ποιότητας και επιπέδου διαβίωσης των ευρωπαίων πολιτών, σε μία κοινωνία πολυπολιτισμική και ανοιχτή, χωρίς διακρίσεις και αποκλεισμούς. Η περιφερειακή προσέγγιση ενισχυθηκε τα τελευταία έτη με την εμφάνιση ενός ικανοποιητικού αριθμού τοπικά προσανατολισμένων δράσεων και μία σειρά προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν, καθώς και άλλων που λειτούργησαν σε επίπεδο εφαρμοσμένης πολιτικής και δοκίμασαν νέες προσεγγίσεις όσον αφορά τη δημιουργία τοπικών συμπράξεων για την ανάπτυξη της τοπικής απασχόλησης και κοινωνικής συνοχής.

³⁴ Η πιο αναθεωρημένη μορφή του Κοινωνικού Χάρτη τέθηκε σε ισχύ το 1999, κατόπιν επεξεργασίας πολλών ετών (1989-1998)

Με τη Συνθήκη του Μαάστριχτ, η οικονομική διάσταση της κοινότητας διευρύνθηκε θεαματικά, με την προώθηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, ενώ η κοινωνική διάσταση στηρίχθηκε κυρίως στο Κοινωνικό Πρωτόκολλο³⁵, το οποίο αφ' ενός, διεύρυνε θεσμικά τις κοινοτικές αρμοδιότητες σε ζητήματα κοινωνικά, και αφ' ετέρου, αναγνώρισε τον κοινωνικό διάλογο και τις συμφωνίες των κοινωνικών εταίρων- σε ένα πρώιμο στάδιο αυτορρύθμισης- σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ως καινοτόμο διαδικασία θέσπισης ενωσιακού δικαίου. Ωστόσο, το πεδίο των εργασιακών σχέσεων, και δη στο σκληρό πηρύνα τους, όπως το ύψος των μισθών, τις συνδικαλιστικές ελευθερίες και το δικαίωμα απεργίας, αποκλείστηκαν ρητά από τις κοινοτικές αρμοδιότητες.

Κατόπιν, το Κοινωνικό Πρωτόκολλο ενσωματώθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενώ το νέο κεφάλαιο με τον εύγλωτο τίτλο «Απασχόληση», προώθησε το συντονισμό των κρατών μελών ως προς την υιοθέτηση κοινών πολιτικών προαγωγής της απασχόλησης, με ένα σύνολο διαδικασιών, πρωταγωνιστικό λόγο στις οποίες είχαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, κάνοντας χρήση, κυρίως ρυθμιστικών εργαλείων χαλαρής δεσμευτικότητας. Με τον τρόπο αυτό δρομολογήθηκαν νέες διαστάσεις στην ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική συλλήβδην, καθώς η Ένωση μπορούσε πλέον να αναλαμβάνει δράσεις και στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων και να βοηθά τα αποκλεισμένα άτομα να επανενταχθούν, διευρύνοντας κατ' αυτό τον τρόπο το πεδίο δράσης της πέρα από το παραδοσιακό φάσμα της απασχόλησης.

Σημαντική, και παραδοσιακά προσανατολισμένη στο πεδίο της απασχόλησης, υπήρξε η υιοθέτηση της « Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση» (Ε. Σ.Α), που άρχισε για πρώτη φορά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν το 1994, αποκρυσταλλώθηκε δε, στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και διευρύνθηκε σημαντικά στη σύνοδο κορυφής του Λουξεμβούργου το 1997. Οι κατευθυντήριες γραμμές που τέθηκαν χρησίμευσαν ως βάση για τη χάραξη των εθνικών σχεδίων δράσης για την προώθηση της απασχόλησης, ενώ ως επιμέρους άξονες διαγράφηκαν³⁶ η απασχολησιμότητα, το επιχειρηματικό πνεύμα, η προσαρμοστικότητα και η ισότητα των ευκαιριών.

³⁵ Για το σύνολο των 12 τότε, κρατών μελών,πλην του ΗΒ

³⁶ Οι ειδικότεροι στοχοι της Ε. Σ. Α. αναφέρονται επίσης στην απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2003 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση (2003/578 ΕΚ)

Οι τρεις πρώτοι πυλώνες αφορούσαν την κατάρτιση, επιμόρφωση και ευελικτότητα του εργατικού δυναμικού, με σαφή στόχευση τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την σταδιακή κατάργηση των εμποδίων στην απασχόληση και τη μείωση των φόρων και της επιβάρυνσης των εισφορών στην εργασία, ιδίως όσον αφορά στις χαμηλά αμειβόμενες θέσεις, ενώ ο τέταρτος της ισότητας των ευκαιριών, στον οποίο είχε αποδοθεί εξέχουσα σημασία, ήταν προσανατολισμένος στο να εξασφαλιστεί ότι γυναίκες και άνδρες θα έχουν τις ίδιες εργασιακές ευκαιρίες, καθώς και στη βελτίωση της ένταξης των ατόμων με ειδικές ανάγκες στην αγορά εργασίας.

Ο όλος μηχανισμός της Ε.Σ.Α στηρίχθηκε σε έναν ετήσιο κύκλο συνεργασίας – και εδώ ακριβώς εδράζεται η καινοτομία- μεταξύ της ΕΕ και των επιμέρους κρατών μελών, τα οποία καταρτίζουν ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (Ε.Σ.Δ.Α.), το οποίο αποτελεί την ολοκληρωμένη εθνική πρόταση για τον εν λόγω τομέα, με μακροπρόθεσμο στόχο την οικονομική ανάπτυξη, την πλήρη απασχόληση, την κοινωνική συνοχή και τη βιώσιμη ανάπτυξη, και που στο τέλος αξιολογούνται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο ενός επικοινωνιακού διαλόγου επαναχάραξης των ευρωπαϊκών και εθνικών στόχων επί τη βασει των αποτελεσμάτων αυτών.

Από την αποτίμηση της εμπειρίας της κατάρτισης Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Απασχόληση προκύπτει ότι οι υποχρεώσεις που ανέλαβαν οι εθνικές κυβερνήσεις να ενσωματώσουν τη διάσταση της ισότητας στις πολιτικές απασχόλησης, αύξησε αισθητά την γυναικεία απασχόληση και βελτίωσε τις προοπτικές της ισότητας των φύλων στο σύνολο των κρατών μελών, επιφέροντας τη μετατόπιση εκείνη της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής από το μονοπώλιο της απασχόλησης, σε περαιτέρω τομείς, όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός, ο ρατσισμός, η καταπολέμηση της μισαλοδοξίας και το κοινωνικό κεφάλαιο εν γένει.

Αποφασιστικό βήμα στην πορεία προς μια Ευρώπη περισσότερο «κοινωνική και πολιτική», υπήρξε η υιοθέτηση της «Στρατηγικής της Λισσαβώνας», όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε σύνοδό του το 2000 στην πορτογαλική πρωτεύουσα κατέστησε σαφή την προθεση της Ένωσης να αναλάβει αποφασιστική δράση για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, τη μακροχρόνια βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών υγείας, ανάγοντας σε

κεντρικό σημείο του εκσυγχρονισμού του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου, την κοινωνική ένταξη, μετατοπίζοντας πλέον οριστικά το κέντρο βάρους της κοινωνικής πολιτικής σε τομείς έτερους της απασχόλησης και περισσότερο προσανατολισμένους σε ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο που θα καθιστούσε την ευρωπαϊκή οικονομία την πλέον ανταγωνιστική και δυναμική ως το 2010, μία οικονομία που θα στηριζόταν στη γνώση και τη βιώσιμη ανάπτυξη, έστω και αν αυτό, a posteriori, δεν επισυνέβη.

Καθώς η μεταγενέστερη Συνθήκη της Νίκαιας αγνόησε τα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, με την κοινωνική ατζέντα που διαμορφώθηκε, απλώς να επικαιροποιεί την «Στρατηγική της Λισσαβώνας» και τα νέα εργαλειακά βοηθήματα που με αυτή εισήχθησαν, με εξέχοντα ρόλο την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού (Α. Μ. Σ.), η επόμενη ευκαιρία για την ενίσχυση του κοινωνικού προσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάστηκε με το σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης της Ευρώπης, το οποίο, παρά τα κάποια μάλλον θετικά σημεία του -πρωτίστως την ενσωμάτωση του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων-, ορθώς επικρίθηκε για τη ρητή πρόταξη της οικονομίας της αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού ως θεμελιωδών στόχων της Ένωσης, χωρίς αντίστοιχη αναφορά στην ισχυρή κοινή ευρωπαϊκή παράδοση του κοινωνικού κράτους. Σε θεσμικό επίπεδο δε, η κρατούσα τάση εντοπίζεται στην όλο και συχνότερη αξιοποίηση μέτρων που συνδυάζουν χαλαρή δεσμευτικότητα και ευελιξία πολιτικών επιλογών, ωστόσο παραμένει ο φόβος πως οι πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να περιορίσουν ακόμη περισσότερο το επίπεδο κοινωνικής προστασίας προς τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή, επιτυγχάνοντας ουσιαστικά σύγκλιση των κρατών μελών ως προς την ευελιξία και απόκλιση ως προς την προστασία, υπό την πίεση του διεθνούς οικονομικού ανταγωνισμού και των σειρήνων του κοινωνικού dubbing.

Περαιτέρω η υιοθέτηση της μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισσαβώνας δεν προκαλεί άμεσες επιδράσεις στο πεδίο των πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, τοποθετώντας αυτές στον κύκλο των συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, η υιοθέτηση της όμως επιτάχυνε τις εξελίξεις σε αυτά τα πεδία και εν γένει διευκολύνει την προώθηση των συναφών πολιτικών. Κύριο επίτευγμα της συνομολόγησης της Συνθήκης είναι ότι πλέον αναρριχώνται σε επίπεδο ισχύος συνθήκης μια σειρά από αξίες όπως είναι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ισότητα, η ανοχή της ετερότητας, η μη διάκριση, η αλληλεγγύη, η δικαιοσύνη, μολονότι η αναγνώριση αυτών των αξιών έχει προς το παρόν διακηρυκτικό χαρακτήρα. Πολυσήμαντη εξέλιξη είναι και η αναγνώριση του Χάρτη των

Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ως κείμενο ισότιμης αξίας με τις Συνθήκες της Ε.Ε. Ακόμη, κατοχυρώνεται ο ρόλος του διαλόγου των αντιπροσώπων των εργατικών συνδικάτων και των εργοδοτικών οργανώσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο ως νευραλγικός πυλώνας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου αλλά και ως «οχήματος» προώθησης σχετικών οδηγιών. Επομένως, οι δυνατότητες των εργοδοτικών και εργατικών οργανώσεων να επηρεάσουν τις αποφάσεις όλων των οργάνων της Ε.Ε. θα είναι μεσοπρόθεσμα μεγαλύτερες. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ωστόσο, οι εξελίξεις που δρομολογεί στον κοινωνικό τομέα θα εξαρτηθούν από την διεκυστίνδα των οικονομικών ελευθεριών και των κοινωνικών δικαιωμάτων στο επίπεδο της Ε.Ε. Το αποτέλεσμα αυτής της αντιπαράθεσης ανάμεσα στις αξίες του οικονομικού ανταγωνισμού και του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου, όπως έδειξαν και ο αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Laval* και *Viking*³⁷ δε θα πρέπει να θεωρείται δεδομένο.

³⁷ Η υπόθεση *Laval*, C-343/05, αφορούσε την ομώνυμη λεττονική κατασκευαστική εταιρία, η οποία ανέλαβε το έργο της ανακαίνισης και επέκτασης ενός σχολικού κτηρίου στη Σουηδία, αναθέτοντας την εκτέλεση του έργου στη σουηδική θυγατρική της, στην οποία απέσπασε Λεττονούς εργάτες. Η *Laval* τότε ήρθε αντιμέτωπη με τα σουηδικά συνδικάτα, τα οποία προχώρησαν σε συλλογικές δράσεις για τους μισθούς των αποσπασμένων εργατών και για την υπογραφή συλλογικής σύμβασης εργασίας. Η εν λόγω σ.σ.ε. περιείχε όρους που, (α) για τα ζητήματα που εντάσσονταν στον σκληρό πυρήνα της Οδηγίας 96/71/EK (άρθρο 3 παρ. 1), ήταν ευμενέστεροι από τα κατώτατα όρια που εγγυούνταν η εθνική νομοθεσία, και (β) αφορούσαν άλλα ζητήματα που δεν περιλαμβάνονταν στον σκληρό πυρήνα της Οδηγίας. Η υπόθεση *Viking*, C-46/10, αφορούσε συλλογικές δράσεις συνδικάτων κατά της ομώνυμης φινλανδικής εταιρίας, που είχαν ως σκοπό να αποτρέψουν την εταιρία από το να αλλάξει τη φινλανδική σημαία ενός πλοίου της και να το νηολογήσει υπό τη σημαία άλλου κράτους μέλους (Εσθονία). Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι τέτοιες συλλογικές δράσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ (πρώην 43 ΣΕΚ), το οποίο αφορά την ελευθερία εγκατάστασης. Επικαλούμενο, την ανάγκη διαφύλαξης του χρήσιμου αποτελέσματος των κανόνων της Συνθήκης, το Δικαστήριο τάχθηκε υπέρ του άμεσου αποτελέσματος των κανόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία έναντι των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Έτσι, δέχθηκε τελικά ότι οι επίδικες συλλογικές δράσεις συνιστούν *περιορισμούς* κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου. Οι περιορισμοί αυτοί μπορούν, κατ' αρχήν, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως είναι η προστασία των εργαζομένων, υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύεται ότι οι εν λόγω περιορισμοί μπορούν να εξασφαλίσουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και δεν βαίνουν πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του. Ο έλεγχος αυτός με βάση την αρχή της αναλογικότητας αφέθηκε από το ΔΕΕ στον εθνικό δικαστή, κάτι όμως που δεν χρειάστηκε να γίνει, καθώς τα μέρη κατέληξαν τελικά σε συμβιβασμό.

Σε επίπεδο παράγωγου δικαίου η ΕΕ, και κυρίως η Επιτροπή, έχει διαχρονικά, και με αυξανόμενο ενδιαφέρον, προιούσας της ενοποιητικής διαδικασίας, αναλάβει και δρομολογήσει ένα σύνολο δραστηριοτήτων, διακηρυκτικού αλλά και πρακτικού χαρακτήρα, με την πολυεπίπεδη συνεργασία να βρίσκεται στο επίκεντρο του όλου εγχειρήματος και με βασικούς παίκτες τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, τις ενώσεις εργαζομένων και εργοδοτών, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων και εν γένει το σύνολο των κοινωνικών εταίρων, στο όλο φάσμα εκείνο του «αφηρημένου βασιλείου» της κοινωνίας των πολιτών.

Η Λευκή Βίβλος του 2001 για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση της νεωτερικότητας αποτελεί το εργαλειακό όχημα για μια σειρά από συντονισμένες δράσεις σε τομείς έτερους της απασχόλησης, με ιδιαίτερη έμφαση την αντίστοιχη Βίβλο του 2007 για μία ολοκληρωμένη στρατηγική της Ένωσης στον τομέα της υγείας για την χρονική περίοδο 2008-2013, ώστε η ΕΕ να συμβάλλει στο να αποκτήσει η υγεία μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο πολιτικών, όπως η Στρατηγική της Λισσαβώνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση, δίνοντας έμφαση στη σχέση μεταξύ της υγείας και της οικονομικής ευημερίας, καθώς και το αντίστοιχο πρόγραμμα δράσης με βάση τα αιτήματα των πολιτών, αναγνωρίζοντας το δικαίωμα των ατόμων να έχουν μεγαλύτερο λόγο σε θέματα που αφορούν την υγεία τους και τη φροντίδα υγείας που λαμβάνουν. Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η πρόσφατη Λευκή Βίβλος για την επάρκεια, την ασφάλεια και την βιωσιμότητα του ευρωπαϊκού συνταξιοδοτικού συστήματος.

Εξαιρετικά σημαντική για το όλο φάσμα υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ, τόσο υπο το πρίσμα της απασχόλησης, όσο και στους λοιπούς τομείς, αναδεικνύεται η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής, η οποία για την περίοδο 2007-2013 και για την πραγματοποίηση των ενωτικών στρατηγικών προσανατολισμών διαθέτει στις ευρωπαϊκές περιφέρειες 308 δισ. ευρώ μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων.

2. Η Στρατηγική της Λισσαβώνας και το πρόγραμμα «Ευρώπη 2020»

Η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, διευρυμμένη τομεακά, αλλά και με εγγενείς αδυναμίες, όπως η κατάληψη ρύθμισής της μόνον στο παράγωγο δίκαιο, χωρίς σαφή οριοθέτηση στο δίκαιο των Συνθηκών, διευρύνεται σημαντικά με τη Στρατηγική της Λισσαβώνας για την περίοδο 2000 – 2010, επικαιροποιείται με την Κοινωνική Ατζέντα της Νίκαιας, εντάσσεται στον «ενάρετο» εκείνο κύκλο που περιλαμβάνει πλήν της παραδοσιακής απασχόλησης, την κοινωνική προστασία και ένταξη, τη βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων, την υγειονομική περίθαλψη και την εξάλειψη της φτώχειας και του αποκλεισμού και τέλος καταλήγει στους πέντε φιλόδοξους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», δηλαδή την απασχόληση, την εκπαίδευση, την καινοτομία, την κοινωνική ένταξη και την «πράσινη» και αειφόρο βιωσιμότητα και ανάπτυξη, καθιστώντας τις δύο αυτές στρατηγικές τον συνδετικό, αλλά και κορυφαίο εκείνο κρίκο της Κοινωνικής Ευρώπης.

Ως καταλληλότερη μέθοδος της όλης διαδικασίας θεωρήθηκε και επιλέχθηκε η «Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού» (Α.Μ.Σ.), μια νέα μορφή πολιτικής συνεργασίας, η οποία διατυπώθηκε ως ανταλλαγή εμπειριών και γνώσεων μεταξύ των κρατών μελών πάνω στη διαδικασία υλοποίησης δράσεων με κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους και κατευθυντήριες γραμμές και στο πλαίσιο ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών ως μέσω σύγκρισης των εθνικών πρακτικών. Με τα Εθνικά Σχέδια Δράσης που εκπονούνται εν συνεχεία από τα κράτη μέλη εντάσσονται στην ενιαία ευρωπαϊκή στρατηγική όλες εκείνες οι πτυχές που στοχεύουν στον περιορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης σε τομείς όπως η απασχόληση, η πρόνοια, η παιδεία, η υγεία, η δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο μίας πολυδιάστατης αντιμετώπισης ιδιαίτερα σύνθετων κοινωνικών ζητημάτων με κύρια στόχευση την καταπολέμηση της φτώχειας και του

κοινωνικού αποκλεισμού.³⁸ Στο πλαίσιο της νέας Α.Μ.Σ. τα κράτη μέλη εκπονούν ανά διετία μια πλήρη Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Ένταξη και Προστασία, η οποία επαναπροσδιορίζει τις εθνικές και ενωσιακές δράσεις στα πεδία της κοινωνικής προστασίας και ένταξης, εξάλειψης της φτώχειας και βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος και της υγειονομικής περίθαλψης, η οποίαί είναι και οι κύριοι άξονες της εν λόγω στρατηγικής.

Οι ευρύτεροι στόχοι της «Στρατηγικής της Λισσαβώνας», υπήρξαν η κοινωνική προστασία και ένταξη εν γένει, η ισότητα μεταξύ όλων, μέσω επαρκών, προσιτών και οικονομικά βιώσιμων συστημάτων κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης, η διασφάλιση της πρόσβασης στους πόρους, τα δικαιώματα και τις υπηρεσίες που απαιτούνται για τη συμμετοχή στην κοινωνία, με την πρόληψη και αντιμετώπιση κάθε μορφής αποκλεισμού και την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των δημόσιων και ιδιωτικών συνταξιοδοτικών και υγειονομικών συστημάτων με σκοπό να εξασφαλισθεί η ποιότητα και η συναίνεση εκείνη που απαιτείται σε επίπεδο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό.³⁹

Περαιτέρω συνέχεια, της όλης αυτής διαδικασίας είναι η στρατηγική, «Ευρώπη 2020», κύριος στόχος της οποίας, εμβληματικής πράγματι, αλλά εξόχως διακηρυκτικού χαρακτήρα, είναι «μόνον η ανάπτυξη», όπως χαρακτηριστικά δήλωσε ο J. M. Barroso⁴⁰, μία ανάπτυξη έξυπνη και στην παιδεία προσανατολισμένη, διατηρήσιμη και, κυρίως, χωρίς

³⁸ Οι κοινοί στόχοι στο πεδίο αυτό αναφέρονται στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού- καθορισμός των κατάλληλων στόχων» και « Έκθεση της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας προς τη Σύνοδο του Συμβουλίου της 3^{ης} Δεκεμβρίου 2002», Δεκέμβριος 2002

³⁹ Οι σχετικές εξελίξεις και αποτελέσματα της «Στρατηγικής της Λισσαβώνας» αποτυπώνονται εύγλωττα στον «Πίνακα Αποτελεσμάτων σχετικά με την υλοποίηση της Ατζέντας Κοινωνικής Πολιτικής» COM (2003), σε σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η αντίστοιχη έκθεση «Εργαζόμαστε μαζί, εργαζόμαστε καλύτερα : ένα πλαίσιο για τον ανοιχτό συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.» COM (2005), όπως και η σχετική με την υγειονομική περίθαλψη « Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για την ανάπτυξη ποιοτικής, προσιτής και βιώσιμης υγειονομικής περίθαλψης και μακροχρόνιας περίθαλψης: στήριξη των εθνικών στρατηγικών μέσω της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού», COM (2004)

⁴⁰ Δήλωση του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη σύνοδο υιοθέτησης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»

αποκλεισμούς, με ιδιαίτερη έμφαση στην εξάλειψη της φτώχειας και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

«Έχουμε πλήρη επίγνωση του θέματος, καθώς και της διογκούμενης απογοήτευσης, ακόμα και απελπισίας των ανθρώπων. Γνωρίζουμε επίσης ότι δεν υπάρχουν εύκολες απαντήσεις για έξοδο από την κρίση, οικονομική και κοινωνική. Σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο, θέλουμε η ΕΕ να καταστεί μία έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία.», δήλωσε ο H. Van Rompuy, Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κατά τη σύνοδο έγκρισης των οικονομικών και κοινωνικών προτεραιοτήτων της Ένωσης για το 2013, σηματοδοτώντας κατ' αυτό τον τρόπο τις προτεραιότητες της Ευρώπης για διαφοροποιημένη και φιλοαναπτυξιακή δημοσιονομική εξυγίανση, προαγωγή της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας και κυρίως αντιμετώπιση της ανεργίας, καθώς θεωρήθηκε η μέγιστη κοινωνική πρόκληση, με συνακόλουθη πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων, η οποία θα πρέπει να είναι πλήρως λειτουργική έως το 2014, και όπως κατέστη σαφές, ως πολιτικό *factum* και όχι ως *desideratum*.

Το συνεχές επί του οποίου κινείται η στρατηγική «Ευρώπη 2020», εδράζεται στην οικονομική ανάπτυξη αφ' ενός, η οποία διαμορφώνεται και μορφοποιείται ως έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς και την ευρωπαϊκή πλατφόρμα κατά της φτώχειας αφ' ετέρου, με βασικούς αρμούς την καλύτερη πρόσβαση στην απασχόληση, την κοινωνική ασφάλιση, τις στοιχειώδεις κοινωνικές υπηρεσίες -υγειονομική περίθαλψη και στέγαση - και την εκπαίδευση, την αποτελεσματικότερη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ για τη στήριξη της κοινωνικής ένταξης και την καταπολέμηση των διακρίσεων και την προώθηση καινοτομιών στην κοινωνική πολιτική με σκοπό να βρεθούν έξυπνες λύσεις μετά την κρίση στην Ευρώπη, και κυρίως για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην κοινωνική στήριξη.

Έως σήμερα οι ενωσιακές δραστηριότητες στον τομέα της απασχόλησης, της κοινωνικής ενσωμάτωσης και της κοινωνικής προστασίας, της προώθησης της ισότητας των φύλων και της αρχής της μη διάκρισης υποστηρίζονταν από διαφορετικά προγράμματα δράσης, ωθώντας την Επιτροπή, για την επίτευξη συνοχής και αποτελεσματικότητας, να υιοθετήσει ένα ενιαίο πλαίσιο δράσης με το όνομα

PROGRESS⁴¹ για τη χρονική περίοδο 2007-2013, το οποίο εστιάζει στους τομείς της απασχόλησης, της κοινωνικής προστασίας και ενσωμάτωσης, της καταπολέμησης των διακρίσεων και υποστήριξης της ετερότητας, της ισότητας των δύο φύλων και της εξυγίανσης των όρων εργασίας.

Ειδικά δε, στους ευαίσθητους και καίριους τομείς της κοινωνικής ενσωμάτωσης και καταπολέμησης των διακρίσεων η Ένωση έχει προωθήσει ένα σύνολο δράσεων αυξάνοντας την ευαισθητοποίηση, διαδίδοντας πληροφορίες και προωθώντας τη συζήτηση σχετικά με τις κύριες προκλήσεις και τα θέματα πολιτικής που αφορούν τους τομείς αυτούς και την ενσωμάτωση της καταπολέμησης των διακρίσεων στις πολιτικές της ΕΕ και αναπτύσσοντας την ικανότητα των κύριων δικτύων της Ένωσης, όπως, για παράδειγμα, των δικτύων εθνικών εμπειρογνομόνων ή μη κυβερνητικών οργανώσεων να υλοποιούν τους πολιτικούς στόχους της Ευρώπης.

Το 2010 είχε ανακηρυχθεί ευρωπαϊκό έτος καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού, και υπο το πρίσμα της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού πάντα, και των εθνικών στρατηγικών σχεδίων που καταρτίζουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της συνεργασίας τους με την ΕΕ στους τομείς αυτούς, υιοθετήθηκε μια δέσμη μέτρων –ήπιου χαρακτήρα- με στόχευση την κοινωνική επένδυση και την πειραματική κοινωνική πολιτική. Η «πλατφόρμα κατά της φτώχειας» που υιοθετήθηκε το 2010 επίσης, τοποθετείται στο πεδίο εκείνο που δημιουργεί ένα δυναμικό πλαίσιο δράσης για να διασφαλιστεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή, έτσι ώστε τα οφέλη της ανάπτυξης και της απασχόλησης να επιμεριστούν ευρέως σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, και τα άτομα που βιώνουν τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό να είναι σε θέση να ζήσουν με αξιοπρέπεια και να αναλάβουν ενεργό ρόλο στην κοινωνία. Οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης, άλλωστε, χρειάζεται να συμπληρωθούν με αποτελεσματικές πολιτικές καταπολέμησης των διακρίσεων, αφού, για πολλές πληθυσμιακές ομάδες και μεμονωμένα άτομα, οι ρίζες της φτώχειας και των δυσχερειών πολύ συχνά βρίσκονται στους περιορισμούς οι οποίοι στερούν από τα εν λόγω άτομα ευκαιρίες και δικαιώματα που είναι διαθέσιμα σε άλλες πληθυσμιακές ομάδες. Η καταπολέμηση των διακρίσεων και η προάσπιση των ανθρώπινων δικαιωμάτων αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία στη νομική τάξη της ΕΕ, αλλά η πλήρης εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ για την

⁴¹ Απόφαση αριθ. 1672/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24^{ης} Οκτωβρίου 2006, για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη - PROGRESS

καταπολέμηση των διακρίσεων στο εθνικό επίπεδο χρειάζεται να υποστηριχθεί από σχετικές πολιτικές και συγκεκριμένες δράσεις. Η επίτευξη καλύτερου συνδυασμού της κοινωνικής πολιτικής με την πολιτική για την καταπολέμηση των διακρίσεων έχει ουσιαστική σημασία για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων μειονεκτημάτων που επηρεάζουν μεγάλα τμήματα του ευρωπαϊκού πληθυσμού. Οι πολιτικές για την ισότητα των φύλων , μαζί με τη νέα στρατηγική για την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών για το 2010-2015, συνδυάζονται για την αντιμετώπιση του ανοίγματος της ψαλίδας των εισοδημάτων μεταξύ των φύλων το οποίο είναι ορατό στις περισσότερες ηλικιακές ομάδες και οδηγεί σε υψηλότερα ποσοστά φτώχειας στον γυναικείο πληθυσμό, τόσο στην εργασία όσο και εκτός εργασίας. Μαζί με την ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και το στόχο μείωσης της φτώχειας, οι κοινωνικές βλέψεις της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» υποστηρίζονται από τον στόχο για την απασχόληση και τον στόχο για την εκπαίδευση, ενώ οι εμβληματικές πρωτοβουλίες όπως η «Νεολαία σε κίνηση» και η «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας» αποσκοπούν στην εκπλήρωση των εν λόγω στοχεύσεων.

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» σηματοδοτεί μία σημαντική ώθηση και προσδίδει εξαιρετική σημασία στις εν λόγω εργασίες βοηθώντας στην ανάπτυξη κατάλληλων πολιτικών και δράσεων για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, μολονότι η κύρια ευθύνη στον εν λόγω τομέα εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, η επίτευξη του στόχου της ΕΕ για το ποσοστό φτώχειας θα απαιτήσει τη συγκέντρωση όλων των προσπαθειών και μέσων, τόσο σε επίπεδο Ένωσης όσο και σε εθνικό επίπεδο . Απαιτείται δε, μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα μέσω της συγκέντρωσης των υπηρεσιών και της καλύτερης παροχής τους, μαζί με την κινητοποίηση ενός ευρύτερου συνόλου παραγόντων και μέσων. Έχει επίσης ουσιαστική σημασία το να καλύπτουν οι πολιτικές της ΕΕ δύο βασικές προκλήσεις: την πρόληψη , η οποία είναι ο πλέον αποτελεσματικός και βιώσιμος τρόπος αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και χάραξης κοινωνικής πολιτικής, και την έγκαιρη παρέμβαση , έτσι ώστε να αποφευχθεί για τα άτομα που περιέρχονται σε φτώχεια να παραμένουν παγιδευμένα σε ακόμη δυσκολότερες και προβληματικές κοινωνικοοικονομικές καταστάσεις. Ο τομέας της κοινωνικής πολιτικής, ευαίσθητος και πολιτικά φορτισμένος, άμεσα συνδεδεμένος με ιδεολογικές προτεραιότητες και ταυτότητες, μορφοποιείται στο πλαίσιο της ΕΕ με εγγενείς δυσχέρειες, καθ' ότι απουσιάζει τόσο ο κεντρικός σχεδιασμός, όσο και ο ευρωπαϊκός εκείνος δήμος, τόσο υπο την πολιτική του έννοια, όσο και υπο την νομική του, άμεσα

συνδεδεμένη η τελευταία δε, με την ιθαγένεια της Ένωσης και το φάσμα που αυτή σηματοδοτεί.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

Α. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1. Το ελληνικό κοινωνικό μοντέλο. Γενικό πλαίσιο

Το κοινωνικό κράτος⁴² στη Ελλάδα παρουσίασε μεταπολεμικά μία εξελικτική πορεία έτερη του δυτικοευρωπαϊκού προτύπου, σε ένα πλαίσιο όπου η επικράτηση διαφορετικών οικονομικών και κοινωνικών συγκυριών συντέλεσαν στην αποσπασματική ανάπτυξη των

⁴² Στην βιβλιογραφία συναντάμε πλήθος προσπαθειών αποτύπωσης ενός ορισμού της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους, οι οποίες λόγω του πολυσχιδούς και σύνθετου αντικειμένου τους, δέχθηκαν κριτική ως μη πλήρεις. Ο Titmuss σε μια ολιστική ερμηνεία σε συνθετική βάση, θεωρεί την κοινωνική πολιτική ως αναπόσπαστο μέρος της κοινωνίας, που εξελίσσεται σε στενότερη σχέση με τα άλλα κοινωνικά πεδία, η σχολή της Κοινωνικής Διοίκησης (social administration), σε μια θεσμική προσέγγιση ορίζει την κοινωνική πολιτική ως το σύνολο της διοίκησης της πρόνοιας και των κρατικών υπηρεσιών που αντιμετωπίζουν τα συγκεκριμένα κοινωνικά προβλήματα, υπογραμμίζοντας τον ρόλο των θεσμών και των Οργανισμών που παρέχουν τις κοινωνικές υπηρεσίες, ενώ Ορισμένοι επιστήμονες εκκινώντας από τη λειτουργία και τους στόχους των προνοιακών δραστηριοτήτων, αντιλαμβάνονται την κοινωνική πολιτική ως ένα σχέδιο για τη διαχείριση και αλλαγή της κοινωνίας για την επίτευξη κοινωνικών στόχων όπως η ισότητα, η ευημερία και η ασφάλεια των πολιτών μέσω υπηρεσιών που εμπλέκονται στις κοινωνικές και πολιτικές συγκρούσεις, την οικονομία και την πολιτική.

κοινωνικών πολιτικών στη χώρα, χωρίς τη βάση ενός οργανωμένου, ενιαίου και ολοκληρωμένου σχεδίου, αλλά με σαφή ταξινόμηση – και σύμφωνα με την διάταξη των προνοιακών καθεστώτων του Ferrera⁴³ - σε ένα ανεξάρτητο νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνικής πρόνοιας με κοινά θεσμικά χαρακτηριστικά, κοινά προβλήματα –ιδιαίτερα των λοιπών μοντέλων- και ένα σύνολο προκλήσεων ιδιαίτερων.

Ως ιδιάζοντα χαρακτηριστικά του νοτιοευρωπαϊκού συστήματος⁴⁴ κοινωνικής πρόνοιας διαγράφονται οι κοινοί δημογραφικοί, πολιτικοί, οικονομικοί και άλλοι παράγοντες των τεσσάρων νοτιοευρωπαϊκών κρατών⁴⁵, που στην σύγχρονη ιστορία διαμόρφωσαν πιθανόν, μια κοινή ιστορική πορεία. Στα κράτη αυτά παρατηρείται καθυστέρηση στον χρόνο έναρξης της βιομηχανικής μεταστροφής της οικονομίας, καθώς επίσης και ένας διπολισμός μεταξύ πλούσιων και φτωχών περιοχών, συνήθως Βορρά - Νότου. Εξάλλου η ένταση της αστικοποίησης, η συρρίκνωση του αγροτικού τομέα και η ανάπτυξη βιομηχανικών κέντρων δικαιολογεί την προαναφερθείσα πόλωση. Η πολιτική ιστορία των κρατών αυτών άλλωστε συγκλίνει, αν αναλογιστούμε τις μακρές περιόδους ηγεμονίας των απολυταρχικών καθεστώτων, τις περιόδους διακυβέρνησης που χαρακτηρίζονται από αστάθεια και την ιδίως μετά τα μέσα του 1980 αποκάλυψη σωρείας πολιτικών και οικονομικών σκανδάλων. Τα συνδικάτα και οι συντεχνίες κατά την διάρκεια των απολυταρχικών αυτών καθεστώτων αποτελούσαν τμήμα του συστήματος διακυβέρνησης της εκάστοτε χώρας όπου αργότερα επηρέασε την συντεχνιακή κοινωνικοπολιτική δομή,

⁴³ Ο Ferrera (1996) αναγνωρίζει και τοποθετεί στον κύκλο των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής πέρα από το φιλελεύθερο-αγγλοσαξωνικού τύπου, το κορπορατιστικό και το σοσιαλδημοκρατικό-σκανδιναβικού τύπου, και ένα ιδιάζον νοτιοευρωπαϊκό, στο οποίο τοποθετεί το σύνολο των μεσογειακών ευρωπαϊκών κρατών, με κύριους εκφραστές το ιταλικό, το ισπανικό, το πορτογαλικό και το ελληνικό κοινωνικό σύστημα, προσεγγίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο, αλλά υπο άλλη οπτική την αντίστοιχη ταξινόμηση του Liebfried (1991), ο οποίος τοποθετεί στον παραδοσιακό κύκλο που διαγράφει ο Esping-Andersen (1990) και ένα κοινωνικό σύστημα της λατινικής περιφέρειας

⁴⁴ Κλασική παραμένει η διάκριση των «καθεστώτων πρόνοιας» που εισήγαγε ο Esping-Andersen, με κριτήριο τις σχέσεις μεταξύ κράτους, αγοράς και οικογένειας, και στη βάση ενός δείκτη από-εμπορευματοποίησης, το «φιλελεύθερο» (liberal), το «συντηρητικό -κορπορατιστικό» (conservative-corporatist) και το «σοσιαλδημοκρατικό». Οι ταξινομήσεις που χρησιμοποίησε αποτελούν την πιο σοβαρή προσπάθεια κατάταξης κρατών-πρόνοιας, «ένα πολύ αξιόλογο αναλυτικό εργαλείο» και δίνουν μια σαφώς διαφορετική και πιο πλήρη εικόνα σε σχέση με τις τυπολογίες βασίζονται σε συνολικές δαπάνες πρόνοιας.

⁴⁵ Πρόκειται για το δίπολο Ελλάδα-Πορτογαλία, ως φτωχότερων κρατών και Ιταλία-Ισπανία ως ισχυρότερες οικονομίες με βάση το ΑΕΠ και τους λοιπούς οικονομικούς δείκτες.

ενώ η εμφάνιση εκτεταμένων φαινομένων διαπλοκής της πολιτικής με κοινωνικούς και συντεχνιακούς φορείς και η αντιμετώπιση εμφυλίων συγκρούσεων, διαμόρφωσε ένα αδύναμο και διασπασμένο κοινωνικό μέτωπο που με εξαίρεση την σύγχρονη Ιταλία δεν κατάφερε να απαιτήσει προνοιακές παροχές.

Πέραν των κοινών στοιχείων που προαναφέρθηκαν, το ελληνικό κοινωνικό σύστημα έχει όλα τα δομικά και θεσμικά χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής πολιτικής του ηπειρωτικού προτύπου και συγκεκριμένα του «βισμαρκιανού» συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, με την χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής κυρίως από εισφορές και όχι από φόρους, την κατηγοριοποίηση των δικαιωμάτων και την παροχή κυρίως χρηματικών παροχών και όχι υπηρεσιών. Κατ' αυτό τον τρόπο μεθοδολογικά το ελληνικό κοινωνικό μοντέλο συνιστά ακραία εκδοχή του «επιδοματοκεντρικού μοντέλου», το οποίο είναι τυπικό της Ηπειρωτικής Ευρώπης και όπου η προνοιακή πολιτική ασκείται κυρίως με χρηματικές παροχές οι οποίες εμπίπτουν στην βισμαρκιανή λογική κατά τρόπο ώστε να παρατηρείται εξάρτηση των παροχών από την επαγγελματική θέση του ωφελούμενου, οι οποίες παρέχονται από ένα ιδιαίτερα θεσμικά κατακερματισμένο προνοιακό σύστημα, ενώ η προστασία που παρέχεται αγγίζει τα όρια του διπολισμού, όπου από την μία παρέχονται αφειδείς παροχές σε στρώματα του πυρήνα του εργατικού δυναμικού, τα οποία παρέχουν το δυναμικό τους στην επίσημη αγορά, ενώ από την άλλη παρέχεται πενιχρή επιδότηση σε εκείνους που βρίσκονται στην μη επίσημη ή μη θεσμοποιημένη εργασία. Επίσης, η Ελλάδα, μαζί με τα λοιπά μεσογειακά κράτη, είναι τα μόνα τα οποία δεν έχουν θεσμοθετήσει ένα εθνικό πρόγραμμα ελάχιστου εισοδήματος για άτομα και οικογένειες με ανεπαρκείς πόρους, αν και παρουσιάζεται κάποια κινητικότητα προς την κατεύθυνση αυτή.⁴⁶ Ειδικότερα, το μεγαλύτερο μερίδιο των κοινωνικών δαπανών το καταλαμβάνουν οι συνταξιοδοτικές δαπάνες, υπερβαίνοντας τον μέσο όρο της ΕΕ⁴⁷. Οι παροχές και οι υπηρεσίες προς την οικογένεια είναι ελλιπείς, ενώ οι δαπάνες σε χρήμα και είδος σε αυτόν

⁴⁶ Προγράμματα ελάχιστου εισοδήματος σε περιφερειακό επίπεδο υφίστανται ωστόσο στην Ιταλία και στην Ισπανία, ενώ ένα πιλοτικό εθνικό πρόγραμμα θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην Πορτογαλία το 1996. Στις δύο πρώτες χώρες τα προγράμματα υφίστανται μόνον σε τοπικό επίπεδο στις αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας και στα διαμερίσματα της Ιταλίας, χωρίς να συναρτώνται με αγώγιμα υποκειμενικά δικαιώματα. Στην Ελλάδα μία τέτοια προοπτική αναφέρεται στα προγράμματα μικρών κομμάτων και πολιτικών ομάδων του φιλελεύθερου τόξου, που όμως προς το παρόν βρίσκονται εκτός Κοινοβουλίου.

⁴⁷ Για παράδειγμα, η σχέση των δαπανών κοινωνικής προστασίας για ηλικιωμένους ως προς τις δαπάνες για μη ηλικιωμένους το 2010 διαμορφωνόταν σε : μέσος όρος ΕΕ: 1,27 & Πορτογαλίας: 1,40 & Ισπανίας: 1,30 & Ιταλίας: 4,14 & Ελλάδας: 3,2 (ΟΟΣΑ, 2010)

τον τομέα είναι οι χαμηλότερες στην ΕΕ⁴⁸, ενώ επιπλέον, «αποτελεί ουσιαστικά τη μόνη χώρα του ανεπτυγμένου κόσμου όπου τα άτομα της τρίτης ηλικίας απολαμβάνουν γενναιόδωρες συντάξεις, αλλά ταυτόχρονα είναι και ιδιοκτήτες της κατοικίας τους, αψηφώντας έτσι την αντισταθμιστική λογική του διαζευκτικού «ή ιδιοκατοίκηση ή σύνταξη γήρατος» που φαίνεται να ισχύει σχεδόν παντού στις χώρες του ΟΟΣΑ».⁴⁹

Στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης παρατηρείται μία καθολικότητα μέσω ενός θεσμοθετημένου Εθνικού Συστήματος Υγείας, εμπνευσμένο από το βρετανικό μοντέλο, το οποίο αντιμετωπίζει πλείστα προβλήματα ολοκλήρωσης, με «το μείγμα αυτό κατακερματισμού σε επαγγελματική βάση, στην αναπλήρωση εισοδήματος και καθολικότητας στην υγειονομική περίθαλψη να αποτελεί ένα αρκετά ιδιόμορφο γνώρισμα των κοινωνικών κρατών αυτής της περιοχής της Ευρώπης, το οποίο τα διακρίνει περαιτέρω από τα συστήματα της Ηπειρωτικής Ευρώπης»⁵⁰. Η εγκαθίδρυση του ενιαίου συστήματος υγείας επέφερε πέραν της καθολίκευσης της κάλυψης, της τυποποίησης νορμών και δομών, και τον εκτοπισμό της ιδιωτικής παροχής από τον εν λόγω τομέα ενώ δεν προήχθη η ενίσχυση της δημόσιας σφαίρας στην πολιτική πρόνοιας αλλά αντιθέτως αναπτύχθηκε μια ιδιόμορφη διαπλοκή του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα, συχνά με μεγάλο όφελος για τον τελευταίο κατά τρόπο ώστε να διαπιστώνεται ο «χαμηλός βαθμός διείσδυσης του κράτους στην προνοιακή σφαίρα και στη συνύπαρξη δημόσιων και μη φορέων και θεσμών με έντονα διαπλεκόμενο χαρακτήρα».⁵¹

Συλλήβδην το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας εξακολουθεί να ταλανίζεται από στρεβλώσεις και στοιχεία ανορθολογικότητας, τα περισσότερα από τα οποία οφείλονται στην ιστορικά ιδιάζουσα ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στην χώρα. Συγκεκριμένα, η θεμελίωση του τελευταίου συνέπεσε με το ανώμαλο κλίμα της μετεμφυλιακής περιόδου. Μοιραία, λοιπόν, αντί να αποτελέσει όργανο ιδεολογικής ενσωμάτωσης και νομιμοποίησης

⁴⁸ Σύμφωνα με υπολογισμούς της Eurostat, το 2010 οι «οικογενειακές» δαπάνες σε χρήμα και είδος ανέρχονταν κατά μέσον όρο στο 3,5% του ΑΕΠ στην ΕΕ, 0,8% στην Πορτογαλία, 0,2% στην Ισπανία, 0,8% στην Ιταλία και 0,1% στην Ελλάδα

⁴⁹ Castles F. & Ferrera M. «Home ownership and the welfare state: is southern Europe different?», *South European society and politics* 2 σσ. 163-185

⁵⁰ Ferrera, M. «Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη», στο Ματσαγγάνης Μ. «Οι προοπτικές του κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη», Αθήνα : Ελληνικά Γράμματα, 1999

⁵¹ Ferrera, M. « The southern model of welfare in social Europe» σ. 30, στο *Journal of European social policy*, 1996

της εν γένει κρατικής εξουσίας, όπως συνέβη σε όλο τον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, χρησιμοποιήθηκε ως ένα ακόμη εργαλείο ενίσχυσης των επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων που συμμετείχαν στο μετεμφυλιακό πελατειακό σύστημα νομής της εξουσίας. Ο σχεδιασμός της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δεν έγινε με στρατηγικό σκοπό την πλήρη κάλυψη του πληθυσμού, αλλά με κριτήρια άμεσα σχετιζόμενα με την πελατειακή εξυπηρέτηση συμφερόντων κοινωνικών ομάδων που είτε συμμετείχαν άμεσα -προφανώς εξωθεσμικά- στο σύστημα εξουσίας ή των ανερχόμενων μεσαίων στρωμάτων, των οποίων επιδιώχθηκε συστηματικά η ενσωμάτωση. Το αποτέλεσμα ήταν ο κατακερματισμός των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων και ο πολλαπλασιασμός ασφαλιστικών φορέων με εξαιρετικά άνισες παροχές και καλύψεις, ενώ παρά την κατάρρευση του μετεμφυλιακού πλέγματος εξουσίας μετά τη μεταπολίτευση, οι στρεβλώσεις αυτές παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό και μάλιστα όχι μόνον για λόγους θεσμικής αδράνειας, αλλά και διότι οι πελατειακές σχέσεις εξακολουθούσαν να ορίζουν σε μεγάλο βαθμό την πολιτική ζωή του τόπου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα στρέβλωσης του συστήματος ασφάλισης λόγω της πολιτικής αυτής κατάστασης αποτελούν ο πολλαπλασιασμός των συντάξεων αναπηρίας, των επαγγελματιών που δικαιολογούν ασφάλιση ως «βαρέα και ανθυγιεινά» αλλά και ο μεγάλος αριθμός πρόωρων συντάξεων⁵²

Έτερο χαρακτηριστικό του εθνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας διαγράφεται η ανάληψη πρωτοβουλίας, στο πλαίσιο ενός συστήματος αποκέντρωσης και περιφερισμού, από τους Ο.Τ.Α., πρώτου και δεύτερου βαθμού, καθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο την τοπική αυτοδιοίκηση έναν από τους σημαντικότερους τομείς παρέμβασης στο κοινωνικό γίνεσθαι, αλλά ενέχοντας τον κίνδυνο αλληλοκάλυψης μεταξύ δράσεων Δήμων και Περιφερειών, ώστε η εν λόγω προσπάθεια αποκέντρωσης να καθίσταται προβληματική από λειτουργική άποψη. Στην Ελλάδα δεν υπάρχει η παράδοση των «δηλώσεων αποστολής» που έχουν οι σχετικοί περιφερειακοί φορείς στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες⁵³, αυτό όμως δε σημαίνει ότι οι φορείς της Αυτοδιοίκησης στη χώρα κινούνται χωρίς κανένα

⁵² Οι πρόωρες συντάξεις μέχρι και το 2000 απορροφούσαν το 21,9% των δαπανών για συντάξεις, με το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην ΕΕ μόλις 4,9%. (Ανάλογη είναι η κατάσταση στην Ιταλία, όχι όμως στην Ισπανία και την Πορτογαλία, όπου το σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν διαμορφώθηκε τόσο από πελατειακές σχέσεις πατρωνίας, αλλά από το ιδιόμορφο σύστημα καθολικού-συντηρητικού κορπορατισμού, που εξέθρεψαν οι δικτατορίες Φράνκο και Σαλαζάρ

⁵³ Υπο τον τίτλο «mission statement» – δηλαδή «δήλωση αποστολής» – πολλοί δήμοι και Περιφέρειες στην Ευρώπη δηλώνουν στο έντυπο παρουσίασης του φορέα τους το σκοπό για τον οποίο υπάρχουν. Η δήλωση αποστολής προσδιορίζει κατά βάση το πολιτικό όραμα

σχέδιο και στόχους, καθώς υπάρχουν τα προεκλογικά προγράμματα των παρατάξεων και, κυρίως, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, που επιβάλλουν, από μόνα τους, διαδικασίες Σχεδιασμού και Προγραμματισμού, και με σαφή προσανατολισμό ότι οι κοινωνικές πολιτικές περιλαμβάνουν ένα φάσμα δράσεων πολύ ευρύτερο των επιδομάτων και της περίθαλψης των αστέγων. Οι προφανείς περιορισμοί αφορούν τη χρηματοδότηση -η οποία αναπόφευκτα δεν μπορεί παρά να είναι σχετικά χαμηλή-, καθώς και τις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, τόσο σε τοπικό όσο και σε κεντρικό επίπεδο., ενώ είναι, τέλος, προφανές ότι θα πρέπει να αξιοποιηθεί κάθε δυνατότητα κοινοτικής συνδρομής, είτε στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), είτε στο πλαίσιο ειδικών δράσεων για την κοινωνική συνοχή, την κοινωνική οικονομία και την αγροτική ανάπτυξη, είτε στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας από την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force).

Η συμμετοχή της χώρας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση έδωσε δε, σημαντική ώθηση, κυρίως στον εργασιακό, αλλά και στους λοιπούς τομείς, σε επίπεδο νομοθετικό και λειτουργικό, εμπέδωσε μία προοδευτική πορεία συλλογικής ευρωπαϊκής συσσωμάτωσης μέσω και της ιθαγένειας της Ένωσης αλλά και με την τοποθέτηση της κοινωνικής πολιτικής στον πηρύνα της Πολιτικής Ευρώπης, και βοήθησε περαιτέρω την ελληνική κοινωνία, πολυπολιτισμική ήδη από το 1990 –με τρόπο ιδιάζοντα και αιφνίδιο, ώστε να παρατηρείται μία εγκάρσια τομή της κοινωνικής συνοχής-, και με υψηλό ποσοστό αλλοδαπών εργαζομένων, να εναρμονιστεί στον ευρύ εκείνο χώρο της κοινωνίας των πολιτών, αν και ελληνική κοινωνία των πολιτών διαμορφώθηκε στο πλαίσιο του αυταρχικού κορπορατισμού⁵⁴, τα συστατικά χαρακτηριστικά δε του οποίου στοιχειοθετούν την ασθενική της ανάπτυξη ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην επέκταση και την εδραίωση των πελατειακών δικτύων που ανατροφοδοτούν, αλλά και ανατροφοδοτούνται από τον μη εκσυγχρονισμό της κοινωνίας εν γένει.

Περαιτέρω, αρνητικές κοινωνικές και οικονομικές τάσεις έχουν ήδη αρχίσει να διαφαίνονται, με τη φτώχεια, την έλλειψη στέγασης και την εγκληματικότητα σε ραγδαία επιτάχυνση, και ενώ η Ελλάδα βρίσκεται στο μέσον μίας διαρθρωτικής προσαρμογής που

⁵⁴ Ο απολυταρχικός κορπορατισμός έχει ως ιδιαίτερα γνωρίσματα την επέμβαση παρά την συνεργασία μεταξύ κράτους και κοινωνικών εταίρων, τον ανορθολογισμό της κρατικής διοίκησης, την αντιαναπτυξιακή οικονομική πολιτική, την πελατειακή συσσωμάτωση, την ενδογενή εθνικιστική ιδεολογία με εκσυγχρονιστικά στοιχεία, που συνεπάγεται ασθενή κοινωνία των πολιτών.

προέρχεται από την πιο σοβαρή κρίση δημόσιου χρέους στην ιστορία της χώρας με την πτώση του ΑΕΠ να αγγίζει από το 2009 και ένθεν το 8%⁵⁵, όπου σε συνδυασμό με επικίνδυνες ιδεολογικοπολιτικές μετατοπίσεις, οι τάσεις αυτές απειλούν με αποσταθεροποίηση του κοινωνικού ιστού και οπισθοδρόμηση της κοινωνικής άμυνας και ενώ η πορεία της πολιτικής δράσης έχει χαρτογραφηθεί – για τα επόμενα έτη- με πολύ αυστηρά μέτρα λιτότητας με τις επιπτώσεις στην ανεργία να είναι ήδη έντονα προβληματικές.⁵⁶ Η κρίση αποτελεί κατάσταση έντονης δοκιμασίας του οικονομικού συστήματος που ήδη πάσχει. Η δοκιμασία αυτή διαβρώνει τις παλαιές βεβαιότητες που βρίσκονταν στην καρδιά του παραγωγικού μηχανισμού αλλά και των συστημάτων αναδιανομής. Προκαλεί έντονο προβληματισμό ως προς την ικανότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας, ιδιαίτερα του κοινωνικού ιστού ασφαλείας, να αντεπεξέλθει στις έντονες πιέσεις που δημιουργούνται από τη διπλή πρόκληση της ύφεσης και της δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο φόβος ότι οι μηχανισμοί στήριξης διαμορφώθηκαν σε καιρούς αειφορίας και αντιμετωπίζουν δυσχέρειες όταν τα κοινωνικά προβλήματα γενικεύονται ισχύει για ολόκληρη την Ευρώπη, ανεξάρτητα από τις επιδόσεις του κοινωνικού κράτους κάθε χώρας. Ειδικότερα, ο κοινωνικός ιστός ασφαλείας, όπως και η αγορά ασφάλισης, λειτουργεί επαρκώς όταν τα κοινωνικά προβλήματα είναι μεμονωμένα και οι κοινωνικοί κίνδυνοι ατομικοί. Αν υφίσταται μεγάλη συσχέτιση μεταξύ κινδύνων, δοκιμάζεται η οικονομική αλλά και η διοικητική αντοχή των συστημάτων με ενδεχόμενες σοβαρότατες συνέπειες.

Στο πλαίσιο αυτό από τη μία πλευρά, η ίδια η ύφεση αυξάνει τις αντικειμενικές ανάγκες, κυρίως για βραχυχρόνια προστασία, ενώ από την άλλη πλευρά, το σύστημα ατομικών – μακροπρόθεσμων-εγγυήσεων παραμένει ισχυρό, πράγμα που ευνοεί την εξαργύρωση των εγγυήσεων αυτών και προνομίων ως μέθοδο προσωπικής ανταπόκρισης στα προβλήματα της αγοράς εργασίας, ενώ η έξοδος σε συνταξιοδότηση εντείνεται προκειμένου να διαφύγουν οι ενδιαφερόμενοι τις αusterοποιήσεις που πιθανολογούν ότι θα επισυμβούν. Αποτέλεσμα των διεργασιών αυτών είναι να συμπιέζεται το άτυπο κοινωνικό κράτος, ενώ το επίσημο κοινωνικό κράτος λειτουργεί αυτόματα ως αποσταθεροποιητής της οικονομίας, ενώ επιπλέον, τα ελλείμματα του επίσημου κοινωνικού κράτους καλύπτονται κυρίως με

⁵⁵ Ernst and Young 2011

⁵⁶ Από το 2009 έως το 2012 οι άνεργοι αυξήθηκαν με το εκπληκτικό ποσοστό 91,8%, με το συνολικό ποσοστό ανεργίας, σύμφωνα με τις πηγές της ΕΛΣΤΑΤ, να αγγίζει πλέον το 23%.

προσπάθεια αύξησης των εσόδων. Αυτό ασκεί πίεση στα ατομικά εισοδήματα , τα οποία συγκροτούν το άτυπο σύστημα κοινωνικής προστασίας, με αποτέλεσμα να συμπιέζεται η μικρή επιχείρηση και η άτυπη οικονομία, έτσι ώστε να περιορίζονται όχι μόνο οι θέσεις εργασίας που παρέχει αλλά και η ρευστότητά της, την οποία μετέτρεπε σε προστασία για κάποια από τα μέλη της. Καθώς δε, το επίσημο κοινωνικό κράτος αδυνατεί να αντεπεξέλθει στις ανάγκες στήριξης που γεννά η κρίση, το άτυπο κοινωνικό κράτος απορροφά το μέγιστο τμήμα του κοινωνικού αντικτύπου, επιτυγχάνοντας αυτό, αντλώντας εφεδρείες αλληλεγγύης από ολοένα διευρυνόμενους κύκλους κοινωνικής δικτύωσης, ενώ η ικανότητά του να συνεχίσει να αντλεί από τα διαθέσιμα κοιτάσματα αλληλεγγύης θα εξαρτηθεί από το βάθος και τη διάρκεια της κρίσης. Σταδιακά πάντως, εξαντλούνται οι δυνατότητες καθεμιάς εφεδρείας, και αυτό σημαίνει ότι, στην επόμενη ανάγκη στήριξης που θα γεννήσει η παράταση της κρίσης, θα πρέπει να αναζητηθούν νέες εφεδρείες, αν υπάρχουν. Είναι ακριβώς ο ίδιος κίνδυνος τον οποίο είχαν κατά νου οι θεμελιωτές του κοινωνικού κράτους μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο στην Ευρώπη και γι' αυτό προσπάθησαν να εγκαθιδρύσουν ένα κοινωνικό δίκτυο προστασίας, το οποίο να συγκρατεί την πτώση του κοινωνικού συνόλου πέραν ενός σημείου.

B. ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

B.1. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

1. Γενικό πλαίσιο

Η ελληνική πολιτική απασχόλησης, κινήθηκε παράλληλα με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή, έτσι όπως η τελευταία διαμορφώθηκε προόντος του χρόνου, και με κύριους άξονες την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας, τις δυνατότητες ανάπτυξης και κυρίως την επίλυση του διογκούμενου προβλήματος της ανεργίας, καθώς η πλήρης απασχόληση αποτελούσε πάντα – ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης- πρωταρχικό στόχο της Κοινότητας. Από τη Λευκή Βίβλο του 1993 για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση, έως τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁵⁷ η απασχόληση τέθηκε στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού κοινωνικού και πολιτικού διαλόγου, σε ένα πλαίσιο βελτίωσης της εργασίας, εξισορρόπησης κεϋνσιανών και νεοφιλελεύθερων πολιτικών στον τομέα αυτό, λήψης ενεργητικών μέτρων για τους άνεργους, προώθησης της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και της δια βίου μάθησης, αντιμετώπισης των περιφερειακών ανισοτήτων και περαιτέρω διεύρυνση της πολιτικής αυτής σε τομείς έτερους, όπως η ισότητα των φύλων, η καταπολέμηση του ρατσισμού και των διακρίσεων εν γένει.

⁵⁷ Η όλη πορεία της ευρωπαϊκής πολιτικής απασχόλησης παρουσιάστηκε εκτενώς ανωτέρω.

Στο πλαίσιο της εθνικής πολιτικής απασχόλησης βαρύνουσα σημασία αποδόθηκε εξ' αρχής στο φάσμα της ανεργίας, καθ' ότι αποτελεί σύνθετο οικονομικό και κοινωνικό φαινόμενο, αλλά και περαιτέρω, -και υπο το πρίσμα των πλέον σύγχρονων τάσεων αντιμετώπισής του- πέραν της οικονομικής στήριξης των ανέργων μέσω των σχετικών επιδομάτων, που αντιστοιχούν στις λεγόμενες «παθητικές» πολιτικές, σημαντικός στόχος είναι να αυξηθεί η απασχόληση και να επαναπροωθηθούν οι άνεργοι στην αγορά εργασίας. Σε αυτό αποσκοπούν αντίστοιχα οι λεγόμενες «ενεργητικές πολιτικές», αν και η αύξηση της απασχόλησης εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από το γενικότερο μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης, και ειδικότερα την ικανότητά του να δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας, αν και συναρτάται επίσης και με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης που εφαρμόζονται, και που συνήθως αυτές, τείνουν πλέον, σε δράσεις και μέτρα τόνωσης της ζήτησης εργασίας και σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας.

Στο ελληνικό διοικητικό σύστημα κύριος φορέας υλοποίησης πολιτικών απασχόλησης αναδεικνύεται ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), ο οποίος αναπτύσσει ένα ευρύ φάσμα δράσεων που αφορούν την ενίσχυση της απασχόλησης, την επαγγελματική εκπαίδευση και τη συνεχιζόμενη κατάρτιση, την εφαρμογή μέτρων πολιτικής για ειδικές κοινωνικές ομάδες με στόχο την πρόληψη και καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, τον επαγγελματικό προσανατολισμό, την υλοποίηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, συνεχιζόμενης κατάρτισης και δια βίου μάθησης. Ο ρόλος του Ο.Α.Ε.Δ., απο το 1990 και έθθεν⁵⁸ μετατοπίστηκε σταδιακά στην υποστήριξη μίας σειράς προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης, τα οποία εντάσσονταν στα εκάστοτε ευρωπαϊκά προγράμματα και χρηματοδοτούνταν – εξ' ολοκλήρου ή εν μέρει – απο την Ένωση. Πρέπει να επισημανθεί ότι η επιτυχής εκπλήρωση της αποστολής του Ο.Α.Ε.Δ. στον τομέα της προώθησης της απασχόλησης και της καταπολέμησης της ανεργίας επιβάλλει, πέραν της αυτονόητης τήρησης της νομιμότητας, και την ύπαρξη και τη διαφύλαξη της αξιοπιστίας και της καλής λειτουργίας των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ώστε κατά την κατάρτιση και την εφαρμογή των σχετικών προγραμμάτων να μην διαπιστώνονται φαινόμενα κακοδιοίκησης. Η έννοια της

⁵⁸ Γιά την εμφάνιση υψηλών ποσοστών ανεργίας απο το 1990 και μετά σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε η μετατροπή της Ελλάδας απο χώρα αποστολής, σε χώρα υποδοχής μετανατών. Έτσι τα ποσοστά ανεργίας απο 3- 4% που κυμαίνονταν τις προηγούμενες δεκαετίες ανήλθαν σταδιακά σε 10% του εργατικού δυναμικού απο το 1988 και έθθεν, οπου και παρέμειναν σε αυτά τα επίπεδα, εως την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης το 2010, ακολουθώντας απο εκεί και πέρα έντονα ανοδική πορεία.

«κακοδιοίκησης» εμφανίζεται συχνά ασαφής σε σχέση με μια έννοια νομιμότητας που αναφέρεται «στενά» σε συγκεκριμένο κανόνα δικαίου, με αποτέλεσμα να υπερβαίνει τη θετικιστική αντίληψη της νομιμότητας

Οι ενεργητικές πολιτικές επομένως παίρνουν τη μορφή «προγραμμάτων» ενίσχυσης της απασχόλησης και αυτό σημαίνει ότι έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια και χαρακτηρίζονται από μια έντονη δυναμική και μεταβλητότητα σε ό,τι αφορά τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις και τις διαδικασίες υπαγωγής σε αυτά, ενώ καθορίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982⁵⁹. Η ύπαρξη σχετικής ευελιξίας σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις υπαγωγής και τη διαδικασία υλοποίησης των εν λόγω προγραμμάτων κρίνεται αναγκαία, δεδομένου ότι αυτά έχουν συνήθως περιορισμένη χρονική διάρκεια και αποσκοπούν στην επέλευση στοχευμένων αποτελεσμάτων όσον αφορά την καταπολέμηση της ανεργίας. Πρόκειται ειδικότερα για διαρθρωτικές παρεμβάσεις που αφορούν είτε την προσφορά είτε τη ζήτηση εργασίας. Υπό την έννοια αυτή, τόσο οι προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα και ο προσδιορισμός των ομάδων-στόχος των επωφελούμενων κατηγοριών ανέργων, όσο και η πρόβλεψη διαδικασιών ένταξης στα προγράμματα καθώς και μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου της υλοποίησής τους, καθορίζονται με βάση τις εκάστοτε προτεραιότητες της πολιτικής στους τομείς προώθησης της απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας, καθώς και τις υφιστάμενες δυνατότητες χρηματοδότησης των εν λόγω προγραμμάτων

Ωστόσο, η ευκαταία ύπαρξη ορισμένου βαθμού ευελιξίας κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων αυτών, ώστε να είναι δυνατή η αναγκαία προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και στα εκάστοτε δεδομένα της οικονομίας και της αγοράς

⁵⁹ Συγκεκριμένα από τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982, όπως τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 6 Ν.2434/1996, προβλέπεται ότι: «Με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας (Ν.Θ.Ε.), είναι δυνατό να επιχορηγούνται από τον Ο.Α.Ε.Δ. επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες, βάσει προγραμμάτων απασχόλησης και αυταπασχόλησης ανέργων, που καταρτίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μετά από γνώμη του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.. Στα προγράμματα αυτά είναι δυνατό να περιλαμβάνεται και στάδιο κατάρτισης, εξοικείωσης και προσαρμογής στις συνθήκες λειτουργίας της επιχείρησης. Η χρηματοδότηση των ανωτέρω προγραμμάτων προέρχεται από εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους ή και από τις δύο πηγές»

εργασίας, θα πρέπει παράλληλα να συναρτάται με συνθήκες ασφάλειας δικαίου και να τίθεται ταυτόχρονα ένα σαφές πλαίσιο προϋποθέσεων για την υπαγωγή στα σχετικά προγράμματα. Υπό την οπτική αυτή, ενώ είναι καταρχήν αποδεκτή η αυτοτέλεια κάθε προγράμματος, το οποίο έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια -συνήθως ετήσια-, δεν πρέπει να παραβλέπεται η υποχρέωση της διοίκησης να εμφανίζει συνέπεια στη δράση της. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να λαμβάνονται τα απαιτούμενα μέτρα, προκειμένου να αποτρέπεται ο αιφνιδιασμός των πολιτών σε περίπτωση μεταβολής της διοικητικής πρακτικής και να μη δημιουργείται η εντύπωση ασυνεπούς και αντιφατικής διοικητικής συμπεριφοράς -*venire contra factum proprium*-. Αυτό επιβάλλεται από την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου ως επιμέρους έκφραση της αρχής της χρηστής διοίκησης και του κράτους δικαίου. Στο ίδιο αυτό πλαίσιο, νομικά και πολιτικά απαράδεκτες θα πρέπει να θεωρηθούν οι όποιες διακρίσεις με βάση το φύλο, την θρησκεία, τον γεννητήριο προσανατολισμό και την ιθαγένεια ,κατα τον σχεδιασμό και υλοποίηση των προγραμμάτων αυτών.

Οι ενεργητικές αυτές πολιτικές διαθρώθηκαν σε επίπεδο περιφερειακό και ξεκίνησαν το 1997 με την εφαρμογή των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης (ΤΣΑ) με τα οποία επιδιώκονταν η σύμπραξη και κινητοποίηση των τοπικών παραγόντων – επιχειρηματίες, συνδικάτα, τοπική αυτοδιοίκηση, συνεταιρισμοί- με σκοπό την διεύρυνση των ευκαιριών απασχόλησης στην τοπική κοινωνία με τη συνέργεια των δράσεων, την καινοτομία και την προώθηση των αναγκαίων αλλαγών στην αγορά εργασίας, στη βάση μίας ολοκληρωμένης παρέμβασης, ενώ μετεξέλιξη αυτών υπήρξε μία δέσμη τριών προγραμμάτων, το πρόγραμμα «Νέες Θέσεις Εργασίας» (ΝΘΕ), «Νέοι Ελεύθεροι Επαγγελματίες» (ΝΕΕ) και «Απόκτηση Επαγγελματικής Εμπειρίας» (Stage), με βασικούς στόχους την προσφορά ευκαιριών απασχόλησης στους ανέργους και τη δημιουργία προσωρινών θέσεων εργασίας σε επιδοτούμενες επιχειρήσεις, αλλά και την παροχή κινήτρων σε νέους ελεύθερους επαγγελματίες που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν σε ελευθέρια επαγγέλματα. Για τη χρονική περίοδο 2000-2006 το σύνολο των προγραμμάτων αυτών εντάχθηκε στο Γ' ΚΠΣ, απο το οποίο και χρηματοδοτήθηκαν πλήρως, ενώ απο το 2010 εντάχθηκαν,τα δύο πρώτα εξ' αυτών, στην Στρατηγική «Ευρώπη 2020», ενώ το τρίτο έπαυσε να υλοποιείται γιατί,

παρά τη σημαντική μείωση της ανεργίας που επέφερε⁶⁰ δημιούργησε σημαντικά νομικά και πολιτικά ζητήματα, λόγω της απουσίας ασφαλιστικής κάλυψης αλλά και των πελατειακών σχέσεων που δημιουργήθηκαν.

Σχετικά με την κριτική αξιολόγηση τόσο των «παθητικών», όσο και των «ενεργητικών» πολιτικών απασχόλησης που ακολουθήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες στην Ελλάδα υπάρχει μία έντονα διαχωριστική γραμμή, καθώς, όσον αφορά την πολιτική επιδότησης της ανεργίας εκφράζεται επιφύλαξη ως προς την αποτελεσματικότητά της, εφόσον υποστηρίζεται πως τα έσοδα που αποκτώνται μέσω των επιδομάτων ανεργίας ασκούν αρνητικές επιδράσεις στις συμπεριφορές των εργοδοτών και των εργαζομένων αναφορικά με το ύψος των μισθών, στο πλαίσιο που η υψηλή αναλογία των επιδομάτων ανεργίας και των πρόσθετων άμεσων και έμμεσων επιδομάτων πρόνοιας που λαμβάνει ο άνεργος προς το μισθό που θα ελάμβανε από την πιθανή απασχόλησή του, λειτουργεί ανασταλτικά στη διάθεσή του για αναζήτηση εργασίας⁶¹, ενώ για τις «ενεργητικές» πολιτικές απασχόλησης εξετάζονται τόσο οι επιπτώσεις τους στην μακροοικονομία, όσο και οι έμμεσες επιπτώσεις τους, με γνώμονα την πιθανότητα μηδενικής επίδρασης ή της υποκατάστασης, με συνακόλουθη επιβάρυνση της φορολογίας και των στεβλώσεων που –πιθανόν- επέρχονται στο πλαίσιο της χρηματοδότησης των προγραμμάτων αυτών.⁶²

Ειδικότερα για τα προγράμματα εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, έχει ασκηθεί σημαντική κριτική και για τον αδιάβλητο τρόπο υλοποίησής τους, στο πλαίσιο που έχουν εμφιλοχωρήσει σημαντικές διαφοροποιήσεις και διακρίσεις- ακόμη και με βάση την ιθαγένεια, ως θα καταδειχθεί κατωτέρω-, τόσο κατά το στάδιο της επιλογής των επιδοτούμενων προσώπων, όσο και της περαιτέρω εφαρμογής τους. Το 2007 ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) εξέδωσε ειδική έκδοση με τίτλο : « Υλοποίηση ενεργητικών Πολιτικών

⁶⁰ Υλοποιήθηκαν συνολικά 12 συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα Stage συνολικού προϋπολογισμού 191. 292. 488 ευρώ από τα οποία ωφελήθηκαν 30. 412 άνεργοι σύμφωνα με στοιχεία του ΟΑΕΔ, για την χρονική περίοδο 2000-2006

⁶¹ Παπαγεωργίου, Γ., « Το πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα», Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008, σσ 145-146

⁶² Οι έμμεσες επιπτώσεις των «ενεργητικών» πολιτικών απασχόλησης επικεντρώνονται στο φαινόμενο της εκτόπισης, όπου οι επιδοτούμενες δραστηριότητες ενδέχεται να αντικαταστήσουν τις μη επιδοτούμενες, στο φαινόμενο της μηδενικής επίδρασης, δηλαδή την επίτευξη αποτελεσμάτων που θα επέρχονταν εκ των πραγμάτων και στο φαινόμενο της υποκατάστασης, δηλαδή την αντικατάσταση των μη επιδοτούμενων εργαζομένων από επιδοτούμενους ανέργους.

Απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ – Εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη.», στην οποία παρουσιάστηκαν τα αποτελέσματα της διερεύνησης πεντακοσίων πενήντα έξι (556) αναφορών που είχαν υποβληθεί στο ΣτΠ κατά την περίοδο 1996-2006, με τα σχετικά προβλήματα να εντοπίζονται σε τρεις βασικούς κύκλους. Ο πρώτος αφορούσε προβλήματα και δυσλειτουργίες που οφείλονταν στο ασταθές νομοθετικό πλαίσιο, την διαχειριστική ευελιξία και την πολυπλοκότητα και συνθετότητα του κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών υλοποίησης των προγραμμάτων αυτών- με σημαντικότερο πρόβλημα να παραμένει ο κύκλος δικρίσεων που άμεσα ή έμμεσα εισάγονταν⁶³, ο δεύτερος άπτεται προβλημάτων που εντοπίστηκαν σε επίπεδο λειτουργικής ετοιμότητας του Ο.Α.Ε.Δ. και των επιδοτούμενων επιχειρήσεων και ο τρίτος τέλος εστιάζει στην ελλιπή ή εσφαλμένη πληροφόρηση που οφειλόταν σε πταίσμα των ιδίων των επιδοτούμενων.

Πέραν του Ο.Α.Ε.Δ., ως βασικού πυλώνα εκπόνησης και υλοποίησης των πολιτικών απασχόλησης στη χώρα, σε ένα πλαίσιο περισσότερο περιφερειακό⁶⁴, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την χρονική περίοδο 2007-2013 έχει επιμεριστεί ως προς την υλοποίησή του στον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, σε μία προσπάθεια επίτευξης συνολικής ανάπτυξης και εξάλειψης των περιφερειακών ανισοτήτων. Το ΕΣΠΑ αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των ταμείων της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής, και εστιάζει σε ένα σύνολο αναπτυξιακών δραστηριοτήτων με βασικούς αρμούς την μείωση της ανεργίας, την ενίσχυση της απασχολησιμότητας, την

⁶³ Ένας μεγάλος αριθμός αναφορών εστίαζε στο πρόβλημα της μη ύπαρξης κενών θέσεων για ενδιαφερόμενους να υπαχθούν στο Πρόγραμμα Επιχορήγησης Ν.Ε.Ε. έτους 2004, λόγω αιφνίδιας ανακατανομής των θέσεων του προγράμματος με την από 8-6-2004 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Ε.Δ.. Συγκεκριμένα, με έγγραφό της (αριθμ. πρωτ. Β114229/9.6.2004) η Διοίκηση του Ο.Α.Ε.Δ. κοινοποίησε προς όλες τις περιφερειακές διευθύνσεις κατάλογο με την γεωγραφική ανακατανομή των θέσεων με αποτέλεσμα σε ορισμένες περιοχές να μειωθεί ο αριθμός των διαθέσιμων θέσεων και συνεπώς να πληρωθούν πιο σύντομα. Πολίτες, προκειμένου να υποβάλουν αίτηση για υπαγωγή στο πρόγραμμα, είχαν ξεκινήσει την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, με την πεποίθηση ότι θα ενισχυθούν οικονομικά, ώστε να τη συνεχίσουν. Πριν τη λήξη του προγράμματος, ενημερώθηκαν ότι δεν μπορούν να ενταχθούν σε αυτό επειδή είχαν συμπληρωθεί οι θέσεις που εγκρίθηκαν από την ανακατανομή.

⁶⁴ Τα προγράμματα που εκπονούνται από τον Ο.Α.Ε.Δ. ενέχουν και αυτά χαρακτήρα περιφερειακό καθ' όσον επιμερίζονται στα κατά τόπους γραφεία του στην ελληνική επικράτεια

γυναικεία επιχειρηματικότητα, την κοινωνική ένταξη των ΑμΕΑ, την πολιτική μεταφορών, την εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας και την αγροτική και τουριστική ανάπτυξη⁶⁵.

Στο πλαίσιο της πολιτικής απασχόλησης, και μέσω του ΕΣΠΑ, υποστηρίζεται σημαντικός αριθμός δράσεων με στόχευση την είσοδο στην αγορά εργασίας των νέων κάτω των 29 ετών, την απασχόληση ανέργων σε προγράμματα κοινωφελούς χαρακτήρα⁶⁶, καθώς και την συμβουλευτική και επανακατάρτιση νέων και ανέργων σε Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ), με κύριο στόχο την χρήση της τεχνολογίας και την προώθηση των πράσινων επαγγελμάτων,⁶⁷ ενώ σημαντική διαγράφεται και η προσπάθεια στήριξης μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων με βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία τα προγράμματα «JEREMIE» και «JESSICA» με πρόβλεψη ευνοικών δανείων και επιμερισμό του ρίσκου και της συγχρηματοδότησης για τους νέους επαγγελματίες.

Ο σχεδιασμός της συνολικής αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, αναδεικνύεται στην παρούσα οικονομική συγκυρία σε υψηλή προτεραιότητα. με σημαντικό συστατικό στοιχείο των διαδικασιών σχεδιασμού να αποτελεί αναμφίβολα η ενεργός συνεργασία του συνόλου των αρμοδίων φορέων χάραξης τομεακής και Περιφερειακής πολιτικής και βέβαια των τοπικών φορέων, των κοινωνικοοικονομικών εταίρων, των ΜΚΟ, της ακαδημαϊκής κοινότητας και της κοινωνίας των πολιτών. Οι διαδικασίες σχεδιασμού έχουν ξεκινήσει επίσημα, και τα

⁶⁵ Η αναπτυξιακή στρατηγική διαμορφώθηκε με γνώμονα εθνικές πολιτικές που διατυπώνονται σε στρατηγικά έγγραφα, όπως η Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2006-2008, η Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013, το « Σχέδιο Ανάπτυξης Μεταφορών 2007-2013 και εικοσαετίας», η Εθνική Λιμενική Πολιτική, το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής Αγροτικής Ανάπτυξης ττης Ελλάδας 2007-2013

⁶⁶ Πρόκειται για το πρόγραμμα «Κοινωφελής Εργασία στον πολιτισμό»

⁶⁷ Χαρακτηριστικά τα προγράμματα, «Επιχορήγηση με επιταγές κατάρτισης (training voucher) της κατάρτισης και πιστοποίησης ανέργων σε βασικές δεξιότητες χρήσης ΤΠΕ», που θα υλοποιηθεί από πιστοποιημένα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης, «2η Ευκαιρία - Συμβουλευτική και επανακατάρτιση για απολυμένους/ανέργους που προέρχονται από τους κλάδους Λιανικού Εμπορίου, Αυτοκινήτων, Δομικών Υλικών» και «Πρόγραμμα επιχορήγησης για την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας 5.000 ανέργων ηλικίας 16-24 ετών νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας, σε ιδιωτικές επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες του ιδιωτικού τομέα»

αποτελέσματα του διαλόγου, των διαβουλεύσεων και της συνεργασίας έχουν φτάσει πλέον σε ένα πρώτο ώριμο στάδιο, ενώ τα Περιφερειακά Συνέδρια που διοργανώνουν οι Περιφέρειες, με πρωτοβουλία του υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, τοπικοί φορείς καθώς και εκπρόσωποι της ευρωπαϊκής επιτροπής συνδιαμορφώνουν το συνολικό πλαίσιο δράσης, και υπό το πρίσμα του «Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων» (ΕΠΜ) 2011-2014 της Ελλάδας, στο πλαίσιο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», και το οποίο έχει συνταχθεί σε πλήρη συμφωνία με το «Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης».

Το «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων» (ΕΠΜ) 2011-2014 είναι ένα συνολικό φάσμα δράσεων που έχει αναλάβει η χώρα για την εξυγίανση της και τη δημοσιονομική προσαρμογή στο πλαίσιο της δανειοδότησης που έχει λάβει από την ΕΕ και το ΔΝΤ και όσον αφορά τον τομέα της απασχόλησης προβλέπει τη δημιουργία ενός σύγχρονου νομοθετικού πλαισίου για μία σειρά επαγγελματιών, με συνακόλουθη μείωση του αριθμού των αδειών που απαιτούνται για αρκετά εξ' αυτών.⁶⁸ Η Ελλάδα έχει, στο πλαίσιο αυτό, θέσει τον στόχο για το ποσοστό της απασχόλησης μέχρι το 2020 στο 70% για τον πληθυσμό μεταξύ 20 και 64 ετών. Αποτελεί αναμφίβολα έναν φιλόδοξο στόχο ο οποίος λαμβάνει υπόψιν τις ήδη εφαρμοζόμενες μεταρρυθμίσεις στη αγορά εργασίας και τη συνολική υλοποίηση του προγράμματος οικονομικής σταθερότητας της Ελλάδας, ενώ, αξίζει να σημειωθεί ότι ο στόχος αυτός ενδέχεται να αναθεωρηθεί σε περίπτωση δυσμενών εξελίξεων. Σημαντικές μεταρρυθμίσεις έχουν υλοποιηθεί στην αγορά εργασίας με σκοπό τη δημιουργία ενός ανταγωνιστικού παραγωγικού τομέα, ενώ δέουσα προσοχή δίνεται σε κάθε περίπτωση στην προστασία των ευάλωτων κατηγοριών του πληθυσμού. Τα πρόσφατα μέτρα στοχεύουν στο να άρουν τα εμπόδια που υποσκιάζουν την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς εργασίας και εν τέλει να δώσουν ώθηση στην απασχόληση. Οι προβλέψεις της μεταρρύθμισης περιλαμβάνουν μεταξύ των άλλων, επιχειρησιακές συμβάσεις οι οποίες υπερισχύουν των κλαδικών και ομοιοεπαγγελματικών, ένα νέο σύστημα μεσολάβησης και διαιτησίας που εξασφαλίζει συμμετρική πρόσβαση σε όλα τα μέρη, μείωση αποζημιώσεις απόλυσης, αύξηση στο ποσοστό των επιτρεπόμενων μαζικών απολύσεων, επέκταση δοκιμαστικής περιόδου για τους νέοπροσλαμβανόμενους και μείωση της υπερωριακής απασχόλησης για τις εργασίες μερικής απασχόλησης.

⁶⁸ Σχετική η οδηγία 2006/123/ΕΚ σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στην ευρωπαϊκή αγορά και την διευκόλυνση της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εντός της ΕΕ.

2. Η παράμετρος της ιθαγένειας. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια

Το πεδίο της απασχόλησης, ως επιμέρους φάσμα κοινωνικής πολιτικής, εντάσσεται στο οικείο Συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο, που θέτει ως προτεραιότητα την επιταγή της δικαιοκρατίας και της ίσης μεταχείρισης, υπο το πρίσμα του Ν. 3304/2005, που απαγορεύει τις διακρίσεις συλλήβδην⁶⁹. Το Συμβούλιο άλλωστε, σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, με σκοπό την καταπολέμηση του ρατσισμού και των διακρίσεων εν γένει, υιοθέτησε το 2000 δύο οδηγίες – 2000/43 και 2000/78- που μεταφέρθηκαν στη συνέχεια στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Η νομοθεσία που θέσπισαν αυτές οι δύο οδηγίες απαγορεύει τις διακρίσεις στην απασχόληση και στην κατάρτιση στη βάση φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής καλύπτει επίσης τομείς όπως η εκπαίδευση, η κοινωνική ασφάλιση, η υγειονομική περίθαλψη, η πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και η στέγαση.

Σε επίπεδο συνταγματικής τάξης η αρχή του κοινωνικού κράτους αποτυπώθηκε στο συνταγματικό κείμενο, ακριβώς για να δεσμεύσει τη δημόσια εξουσία προς την κατεύθυνση της πραγμάτωσης της πληρέστερης δυνατής κοινωνικής προστασίας, διαγράφοντας έναν ευρύ κύκλο, όπου η αρχή του κράτους δικαίου, της ισότητας⁷⁰, της προστασίας και προαγωγής των ατομικών δικαιωμάτων και του οικονομικού φιλελευθερισμού, ανάγονται σε κατευθυντήριες γραμμές, ενώ περαιτέρω, και όσον αφορά τον τομέα της απασχόλησης το Σύνταγμα στο άρθρο 22, παρ. 1, περιβάλλει την εργασία με μία κοινωνική χροιά, ενώ επιφυλάσσει την κρατική μέριμνα για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης στο σύνολο των πολιτών, αποτελώντας κατ' αυτόν τον τρόπο πεδίο αντίστασης στις όποιες διακριτικές πρακτικές.

⁶⁹ Για την ιθαγένεια ωστόσο, διαγράφεται, από τον Ν. 3304/2005, περιθώριο εξαιρέσεων.

⁷⁰ Η αρχή της ίσης μεταχείρισης τυγχάνει εφαρμογής, στο πλαίσιο της τριτενέργειας των ατομικών δικαιωμάτων, και «.. στις σχέσεις ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν.», Σ αρ. 25 παρ.1, εδ. 3

Σε αντίθεση με την ανωτέρω πολιτική ισότητας και δικαιοκρατίας, αλλά σε μία οπτική όχι ξένη προς το δημόσιο συμφέρον, με το άρθρο 4 παρ. 4 του Συντάγματος, καθιερώνεται η ελληνική ιθαγένεια⁷¹ ως *conditio sine qua non*, για την κατάληψη δημοσίων θέσεων και λειτουργημάτων, αν και με σημαντικές εξαιρέσεις, που εισήχθησαν, προϊόντος του χρόνου και προς συμμόρφωση της χώρας με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, για τη συμμετοχή και των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις εργασίας που άπτονται του δημοσίου τομέα. Σχετικός ο Ν. 2431/1996, που προβλέπει ρητώς μία τέτοια δυνατότητα των πολιτών των κρατών μελών της ΕΕ, εξαιρώντας τους, ωστόσο, από θέσεις που άπτονται της άσκησης δημόσιας εξουσίας, άμεσης ή έμμεσης. Οι ευρωπαίοι πολίτες εξαιρούνται από θέσεις απασχόλησης στις ένοπλες δυνάμεις, στα σώματα ασφαλείας, δικαστικό και διπλωματικό σώμα καθώς και στις περισσότερες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών κι αυτό γιατί οι θέσεις αυτές συνεπάγονται την άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους και προϋποθέτουν την ύπαρξη ιδιαίτερης σχέσης αλληλεγγύης προς το κράτος. Στο πλαίσιο αυτό, σε ολόκληρο το φάσμα των διατάξεων για την εισαγωγή στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας, αλλά και στις παραγωγικές σχολές τίθεται ως προϋπόθεση η ελληνική ιθαγένεια, και περαιτέρω έως το 2010, και η προϋπόθεση «του Έλληνας το γένος». Το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας τον Απρίλιο του 2010 με αφορμή την έκδοση των τελευταίων σχετικών προκηρύξεων, μετέβαλε στάση και απάλειψε την προϋπόθεση καταγωγής, ανακοινώνοντας δημόσια ότι η επιλογή του αυτή οφείλεται σε πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη. Πάντως, η απάλειψη φαίνεται μέχρι στιγμής να περιορίζεται στο κείμενο των προκηρύξεων, καθώς οι επίμαχες διατάξεις νόμων διατηρούνται σε ισχύ.⁷²

⁷¹ Η καθιέρωση της ιθαγένειας ως απαραίτητου προσόντος για την κατάληψη δημόσιας θέσης θα πρέπει να αναζητηθεί στην χρονική περίοδο ψήφισης του Συντάγματος, όπου η Ελλάδα δεν είχε ακόμα προσχωρήσει στην τότε ΕΟΚ, αλλά και στην περιοριστική αντίληψη περί ιθαγένειας που ακολουθούσε η χώρα, για λόγους ιστορικούς και εθνοτικούς.

⁷² Το φεβρουάριο του 2013 κατατέθηκε τροπολογία από βουλευτές της πλειοψηφίας για την επαναφορά του «γένους», ως προϋπόθεση εισαγωγής στις εν λόγω σχολές. «Ήρθε χρονικά η στιγμή να ρυθμίσουμε νομοθετικά το θέμα του γένους των εισακτέων στις στρατιωτικές σχολές. Επιβάλλεται να είναι Έλληνες στο γένος», αναφέρει χαρακτηριστικά ο αρχηγός ΓΕΕΘΑ Μ. Κωσταράκος, σε μία προσπάθεια πολιτικής παρέμβασης.

Στον οικείο κύκλο θεματικής εντάσσεται η απόρριψη της υποψηφιότητας δικηγόρου, έλληνα πολίτη πακιστανικής καταγωγής⁷³, σε διαγωνισμό παρέδρων Δικαστικού Σώματος των Ενόπλων Δυνάμεων⁷⁴, με την αιτιολογία ότι «έχει μεν την ελληνική ιθαγένεια, πλην όμως, και οι δύο γονείς του δεν είναι έλληνες το γένος, αλλά Πακιστανοί.»⁷⁵. Ο Συνήγορος του Πολίτη, που επιλήφθηκε του θέματος, ύστερα απο αίτηση του ενδιαφερομένου, τόνισε ότι η διοίκηση δεν μπορεί να επικαλείται τυχόν ιδιαιτερότητα των θέσεων, όταν δεν εξειδικεύει τους λόγους και τους νοηματικούς συλλογισμούς διά των οποίων κάποιοι πολίτες κρίνονται ασύμβατοι προς τη φύση ή τον σκοπό των θέσεων αυτών. Άλλωστε, θα ήταν παράνομη τυχόν εξειδίκευση της νομοθετικής επιλογής με επίκληση διαφοράς μεταξύ ομογενών και αλλογενών ως προς τον βαθμό βεβαιότητας και έντασης του πατριωτισμού τους ή ειλικρίνειας και ηθικής δεσμευτικότητας του όρκου τους. Τέτοια διαφορά, ακόμη και αν μπορούσε να γίνει δεκτή ως κριτήριο ταξινόμησης αλλοδαπών επί τη βάση της καταγωγής τους, είναι αδιανόητο να παρεισάγεται προκειμένου περί προσώπων ελληνικής ιθαγενείας, αφού αν μεν την απέκτησαν με πολιτογράφηση η Πολιτεία έχει αμετακλήτως αποφανθεί επί ζητημάτων «ήθους και προσωπικότητας» αυτών κατ' άρθρο 7 § 3 Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, αν δε τη διέθεταν εξ αρχής ως γεννηθέντες από πολιτογραφημένους γονείς οι ίδιοι δεν είναι καν δυνατό να λογίζονται «αλλογενείς».

Ως προς το ζήτημα παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, κατ' αρχάς, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.2 του Ν.3304/2005, οι διατάξεις του νόμου αυτού «[...] δεν εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που προβλέπεται διαφορετική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας και δεν θίγουν τις διατάξεις που ρυθμίζουν την είσοδο και την παραμονή υπηκόων τρίτων

⁷³ Παρόμοια και η απόφαση 7599/2006 του ΣτΠ, για την απόρριψη αίτησης για πρόσληψη ως ωρομίσθιο διδακτικό προσωπικό στη Σχολή Μονίμων Υπαξιωματικών αλλογενούς ελληνίδας, που απέκτησε την ελληνική ιθαγένεια με πολιτογράφηση.

⁷⁴ Απόφαση 4806/2009 του Συνηγόρου του Πολίτη.

⁷⁵ Βάσει του άρθρου 14 § 3 του Κώδικα Δικαστικού Σώματος Ενόπλων Δυνάμεων (Ν. 2304/95): «αλλογενής, που έχει αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια, δεν διορίζεται δικαστικός λειτουργός». Σχετική ένσταση του ανωτέρω, με επίκληση του Ν. 3304/2005, απορρίφθηκε από τη Διεύθυνση Στρατιωτικής Δικαιοσύνης του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας με την αιτιολογία ότι «η διάταξη του ΚΔΣΕΔ είναι απολύτως ειδική ... διακρίσεις εξακολουθούν να είναι ισχυρές εάν ο σκοπός που εξυπηρετούν είναι θεμιτός και το χρησιμοποιούμενο μέσο είναι πρόσφορο και αναγκαίο ... ενόψει της φύσεως, της ιδιαίτερης θεσμικής αποστολής και του σκοπού των Ενόπλων Δυνάμεων μπορεί ο κοινός νομοθέτης να κρίνει ότι το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει την άσκηση του επαγγέλματος του στρατιωτικού δικαστή μόνο από έλληνες πολίτες που είναι συγχρόνως και Έλληνες το γένος».

χωρών ή ατόμων άνευ υπηκοότητας στην επικράτεια, ούτε τη μεταχείριση που συνδέεται με τη νομική κατάστασή τους ως ιθαγενών τρίτων χωρών ή ατόμων άνευ ιθαγένειας». Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι τόσο στο πλαίσιο της θεσπισθείσας νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, η διαφορετική μεταχείριση με κριτήριο την ιθαγένεια όσον αφορά την επιλογή, την πρόσβαση και την άσκηση μιας ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητα δεν είναι κατ' αρχήν ανεπίτρεπτη. Στην εξαίρεση αυτή έχει βρεί έρεισμα πολλές φορές, ο έλληνας νομοθέτης και η διοίκηση για να μορφοποιήσει και θεσμοθετήσει σειρά λόγων διαφορισμού απτόμενων της ιθαγένειας, προσπαθώντας, ωστόσο, να μην εντάσσει στο φάσμα αυτό των διακρίσεων τους ευρωπαίους πολίτες.

Χαρακτηριστικές παραμένουν οι προσφυγές που έχουν υποβληθεί στο ΣτΠ, ενώ κάποιες εξ' αυτών έχουν τεθεί σε δικαστική κρίση, με τα σχετικά ζητήματα να εκκρεμοδικούν. Στο πλαίσιο αυτό το 2006 ωρομίσθια εκπαιδευτικός σε Μουσικό Γυμνάσιο απολύθηκε⁷⁶, με αιτιολογία τη μη κατοχή της ελληνικής ιθαγένειας. Από τη διερεύνηση προέκυψε ότι η ελληνική ιθαγένεια δεν ήταν απαραίτητη για την πρόσληψή της ως επιστημονικού συνεργάτη, το Υπουργείο Παιδείας όμως, ερμήνευσε αλλιώς την έννοια του επιστημονικού συνεργάτη και θεώρησε ότι δεν εμπίπτει στην έννοια του εκπαιδευτικού προσωπικού. Για τον λόγο αυτό, προχώρησε σε απόλυση, αφού θεωρήθηκε ότι έπασχε ήδη η αρχική πρόσληψη. Η ενδιαφερόμενη προσέφυγε στη δικαιοσύνη –ανεστάλη κατ' αρχήν η απόφαση απόλυσης της, και αναμένεται η τελική απόφαση, ενώ Ο ΣτΠ δεν εξέτασε περαιτέρω την υπόθεση λόγω επιγενόμενης εκκρεμοδικίας.

Στο κρίσιμο ζήτημα της ιθαγένειας της ΕΕ και της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη, ζήτημα τίθεται με την εντοπιότητα και τη μοριοδότηση, που αυτή συνεπάγεται, και που προβλέπεται σε έναν σημαντικό αριθμό προκηρύξεων και δή για τις εποχικές προσλήψεις. Το ζήτημα τέθηκε με ιδιαίτερη ενάργεια το 2006, όταν αυστριακός υπήκοος, μόνιμος κάτοικος Αττικής, επεδίωξε την πρόσληψή του σε θέση εργασίας δημοτικού εποχικού προσωπικού και, ένεκα της πρόβλεψης μοριοδότησης της εντοπιότητας⁷⁷, κατετάγη στον σχετικό πίνακα κατάταξης τελευταίος. Ωστόσο, αφού κάθε ευρωπαίος πολίτης δικαιούται -

⁷⁶ Υπόθεση 19747/2005 ΣτΠ

⁷⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 27 Κ.Ε.Ι, μόνον έλληνες πολίτες εγγράφονται στα δημοτολόγια των Δήμων

κατ' άρθρα 1-2 ν. 2431/96- να προσληφθεί στο ελληνικό δημόσιο εκτός από ειδικά εξαιρούμενες θέσεις, η ταξινόμηση κατά βαθμούς εντοπιότητας δεν είναι νόμιμο να παρεισάγει έμμεση προϋπόθεση ιθαγένειας, καθόσον κάτι τέτοιο θα υπήγαγε όλους τους ευρωπαίους υποψηφίους σε εξ ορισμού δυσμενέστερη θέση και εκ του αποτελέσματος θα εξουδετέρωνε το δικαίωμα διορισμού. Στις περιπτώσεις αυτές θα εξαρκούσε οποιοσδήποτε ανάλογος νομικός δεσμός του υποψηφίου με τον οικείο δήμο, ιδιαίτερα δε, η εγγραφή στον -κατ' άρθρο 27 Κώδικα Δήμων & Κοινοτήτων- ειδικό εκλογικό κατάλογο για τη συμμετοχή ευρωπαίων πολιτών στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το ζήτημα ήχθη ενώπιον του ΣτΠ⁷⁸, ο οποίος σε σχετική έκθεση προέκρινε ότι η ταξινόμηση κατά «βαθμούς εντοπιότητας» δεν είναι ορθό να παρεισάγει έμμεση προϋπόθεση ιθαγένειας, καθ' όσον κάτι τέτοιο θα υπήγαγε όλους τους ευρωπαίους υποψηφίους σε εξ ορισμού δυσμενέστερη θέση απέναντι σε κάθε συνυποψήφιο, και εκ του αποτελέσματος θα εξουδετέρωνε το δικαίωμα διορισμού ή πάντως θα δημιουργούσε συνθήκες διηνεκούς δυσμενούς μεταχείρισης αυτών. Ειδικότερα γνωμοδότησε ότι «...τυχόν εφαρμογή του κριτηρίου της δημοτολογικής εγγραφής θα σήμαινε ότι, καθ' υπέρβαση των θέσεων τις οποίες ο νομοθέτης (ν. 2431/96) θέλησε ρητώς να εξαιρέσει από τη δυνατότητα διορισμού ευρωπαίων πολιτών, καθώς εκείνοι, μη όντας δημότες σε κανέναν δήμο της χώρας, περιορίζονται στον στον τρίτο και τελευταίο βαθμό εντοπιότητας οπουδήποτε και αν υποβάλλουν υποψηφιότητα. Συνεπώς στις περιπτώσεις αυτές θα μπορούσε να αρκεί, σε συνδυασμό με επικουρικά αποδεικτικά μόνιμης κατοικίας, κάποιος ανάλογος νομικός δεσμός του υποψηφίου με τον οικείο δήμο, δηλαδή είτε η ενδεικτική δημοτολογική εγγραφή, όπου υπάρχει, είτε ο, κατ' άρθρο 27 Κώδ. Δήμων και Κοινοτήτων, ειδικός εκλογικός κατάλογος του οικείου δήμου για τη συμμετοχή ευρωπαίων πολιτών στις

⁷⁸ Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, εξέτασε την από 20.7.2006 αναφορά (αρ. πρωτ. 11155) αυστριακού πολίτη, εγγεγραμμένου ενδεικτικά σε οικογενειακή μερίδα του δημοτολογίου Ζωγράφου και μόνιμου κατοίκου Ζωγράφου από εικοσαετίας, ο οποίος επεδίωξε την πρόσληψή του σε θέση εποχικού προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου βάσει της υπ' αρ. πρωτ. 9431/4.7.2006 προκήρυξης του εν λόγω Δήμου. Κατά την κατάθεση της σχετικής αίτησης, του ελέχθη αρμοδίως ότι δεν θα λογισθεί ως ανήκων στον α' ή στον β' «βαθμό εντοπιότητας», καθ' όσον δεν είναι δημότης. Πράγματι, στη συνέχεια εκδόθηκε σχετικός (υπ' αρ. πρωτ. 10807/26.7.2006) «Πίνακας Κατάταξης» όπου ο ενδιαφερόμενος αυστριακός κατετάγη τελευταίος (έβδομος μεταξύ 7 υποψηφίων για 5 θέσεις)

δημοτικές εκλογές». Ανταποκρινόμενο στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Υπουργείο Εσωτερικών συνέστησε στο Δήμο την αναμόρφωση του πίνακα κατάταξης, και εν όψει της επιμονής του Δήμου παρήγγειλε γνωμοδότηση στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Η γνωμοδότηση (50/2007) συμφωνεί με τις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και δέχεται ότι «όπου απαιτείται και για τους ημεδαπούς τοπική προς ένα δήμο σύνδεση, αυτή, ελλείψει ελληνικής ιθαγένειας από τον κάτοικο Ε.Ε., θα πρέπει να αναζητηθεί με βάση τις κοινές διατάξεις του αστικού δικαίου περί υπάρξεως κατοικίας».

Την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου για τις προσλήψεις εποχικού προσωπικού με την κατάργηση των διατάξεων που προβλέπουν ποσοστώσεις στους επιτυχόντες με βάση την ιθαγένεια και την εντοπιότητα, καθώς και τη χορήγηση επιπλέον μορίων λόγω εντοπιότητας, διατυπώνει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε αιτιολογημένη γνώμη την οποία απέστειλε στην ελληνική κυβέρνηση⁷⁹, αναφέροντας, ότι οι συγκεκριμένες διατάξεις θέτουν σε μειονεκτική θέση υποψήφιους από άλλα κράτη-μέλη, όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση και τους όρους εργασίας σε τοπικό επίπεδο. Η γνωμοδότηση της Ε.Ε. καλεί την Ελλάδα εντός διμήνου να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα αφού, όπως αναφέρεται, «διατηρώντας σε ισχύ διατάξεις που προβλέπουν ποσοστώσεις με βάση την ιθαγένεια και την εντοπιότητα, καθώς και την παροχή επιπλέον 150 μορίων με βάση την εντοπιότητα για την πρόσβαση σε θέσεις απασχόλησης στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, παραβιάζεται η αρχή για την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων στις χώρες μέλη της Ε.Ε.».

Στο εν λόγω έγγραφο, γίνεται αναφορά σε δύο επίσημες καταγγελίες, όπου η Επιτροπή επιστούσε την προσοχή στη «συμβατότητα των κανόνων που διέπουν την πρόσβαση στην απασχόληση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, με τους κανόνες του Δικαίου της Ε.Ε. σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων». Στις παρατηρήσεις της Επιτροπής αναφέρονταν το παράδειγμα πρόσληψης εποχικού προσωπικού από τον Οργανισμό Τουριστικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας σε σχετική προκήρυξη το 2008. Ο διαγωνισμός λάμβανε υπόψη σχετική γνωμοδότηση του ΑΣΕΠ⁸⁰ για την πρόσληψη εποχικού προσωπικού, όπου είχε σαν αποτέλεσμα για την εγγραφή στις λίστες των επιτυχόντων να

⁷⁹ Προειδοποιητική επιστολή προς την ελληνική κυβέρνηση στις 4 Ιουνίου του 2010 και μία δεύτερη, συμπληρωματική στις 23 Φεβρουαρίου του 2011

⁸⁰ ΑΣΕΠ, 6/2007

δίνεται προτεραιότητα σε όσους υποψηφίους διέθεταν το κριτήριο της εντοπιότητας, και την εγγραφή στα δημοτολόγια του δήμου ή της κοινότητας. Διαπιστώνεται δε, ότι οι υπήκοοι άλλων κρατών-μελών της Ένωσης δεν μπορούν να προσληφθούν σε θέσεις εποχικού προσωπικού, «διότι εφαρμόζεται το κριτήριο της ιθαγένειας και της εντοπιότητας των υποψηφίων, γεγονός που οδηγεί σε αποκλεισμό των εν λόγω υπηκόων ακόμα και εάν στους διαγωνισμούς που διοργανώνονται από το ΑΣΕΠ συγκεντρώσουν το μεγαλύτερο ποσοστό από τον απαραίτητο αριθμό μορίων που απαιτούνται για τον διορισμό τους». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε, ακόμη, ότι οι όροι εντοπιότητας όπως εφαρμόστηκαν από το ΑΣΕΠ και τον ΟΤΕΚ Μακεδονίας, αντίκεινται στο Δίκαιο της Ε.Ε. που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και έχουν «ως αποκλειστικό και κύριο σκοπό να αποκλείουν υπηκόους άλλων κρατών από την προσφερόμενη απασχόληση» Η Ε.Ε., επικαλούμενη, επομένως, την αρχή της ίσης μεταχείρισης που περιλαμβάνεται στο άρθρο 45 της ΣυνθΛΕΕ και τον κανονισμό 492/2011⁸¹, επισημαίνει ότι απαγορεύονται όχι μόνο οι εμφανείς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας αλλά και κάθε μορφή συγκεκριμένης διάκρισης που καταλήγει στο ίδιο αποτέλεσμα. Σημειώνει επίσης στο τελικό σκεπτικό, ότι το κριτήριο της εντοπιότητας θίγει κυρίως τους διακινούμενους εργαζόμενους, στηρίζοντας το όλο διακύβευμα στο άρθρο 258 ΣυνθΛΕΕ και διαπιστώνει ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις της, ζητώντας ταυτόχρονα από την ελληνική κυβέρνηση να συμμορφωθεί εντός διμήνου. Η ελληνική κυβέρνηση, ωστόσο, απαντώντας στην προειδοποιητική επιστολή της Ε.Ε., αναφέρει ότι οι πολίτες των άλλων κρατών μελών της Ε.Ε. γίνονται δεκτοί από στις διαδικασίες πλήρωσης των τακτικών και έκτακτων θέσεων στο Δημόσιο με βάση το νόμο 2431/1996 και ειδικότερα, θεώρησε ότι η θέσπιση της «εντοπιότητας» εξυπηρετεί την ευρύτερη ενθάρρυνση της περιφερειακής ανάπτυξης, της συγκράτησης των πληθυσμών εκτός των μεγάλων αστικών κέντρων, την καταπολέμηση της αστυφιλίας και την υποβοήθηση της τοπικής κοινωνίας και οικονομίας. Επισημάνθηκε επίσης ότι η μοριοδότηση στους δημότες που επιθυμούν να προσληφθούν σε θέσεις του δήμου που διαμένουν, δεσμεύονται να υπηρετούν στις συγκεκριμένες θέσεις -εάν πετύχουν- επί μία δεκαετία. Αντίστοιχα, η γνωμοδότηση του ΑΣΕΠ, την οποία επικαλέστηκαν οι ελληνικές αρχές στην απάντησή τους, αναφέρει ότι «Ευρωπαίοι Πολίτες κράτους-μέλους της Ε.Ε. που νομίμως μετέχουν στη διαδικασία πρόσληψης εποχικού προσωπικού λαμβάνουν ίσο μούρα με τους Έλληνες πολίτες του κριτηρίου της εντοπιότητας, εφόσον με πιστοποιητικό του οικείου δήμου βεβαιώνεται ότι διαμένουν μονίμως στον δήμο, κατά τον ελάχιστο

⁸¹ Κανονισμός 492/2011 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης

χρόνο που ορίζεται από τη νομοθεσία και απαιτείται για την εγγραφή Ελλήνων πολιτών στα δημοτολόγια».

Εξαιρετικά σημαντικό στην οικεία προβληματική εμφανίζεται, και το ζήτημα της πρόσβασης στην επαγγελματική δραστηριότητα εν γένει, το οποίο έως πρόσφατα και πριν την ψήφιση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου⁸², ακολουθούσε ένα πλαίσιο πολλαπλού αποκλεισμού, μεταξύ δε, των απαιτούμενων προσόντων συχνά ετίθετο και η ελληνική ιθαγένεια, ενώ με το σύστημα διοικητικής αδειοδότησης που απαιτούνταν, η επαγγελματική ελευθερία στην Ελλάδα είχε τεθεί εν αμφιβόλω. Παράλληλα δε, τοποθετούσε τη χώρα εκτός ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου, καθώς οι διάσπαρτες διατάξεις που καθιέρωναν την ελληνική ιθαγένεια ως προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας για την άσκηση συγκεκριμένου επαγγέλματος, ερχόταν σε ευθεία αντίθεση τόσο με το δίκαιο των Συνθηκών, όσο και του κανονισμού 1612/68 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, αλλά και της οδηγίας 2004/38, η οποία θέτει ακριβώς την ίδια την ευρωπαϊκή ιθαγένεια ως βασική κατάσταση των υπηκόων των κρατών μελών κατά την άσκηση του ελεύθερου δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος της Ένωσης, ενώ στο παρελθόν διάφορες κοινοτικές νομοθετικές πράξεις αντιμετώπιζαν ως ξεχωριστές περιπτώσεις τους μισθωτούς, τους μη μισθωτούς, τους σπουδαστές και άλλα μη απασχολούμενα άτομα. Το όλο νομικό πλαίσιο περι επαγγελματικής ελευθερίας, άλλωστε βρισκόταν σε ευθεία αντίθεση και με την οδηγία 2006/123, για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα θα μπορούσαν να αναφερθούν, η ρητή πρόβλεψη της ελληνικής ιθαγένειας και μόνον, για την χορήγηση άδειας ιατρικού επαγγέλματος⁸³, η δυνατότητα πρόσβασης στο Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών⁸⁴ οι οποίοι κατά την ισχύουσα νομοθεσία έπρεπε να είχαν υποχρεωτικά και την ελληνική ιθαγένεια και η προβλεπόμενη από το ΠΔ 72/2006 για τα επαγγελματικά προσόντα βοηθών φαρμακείου, άδεια διαμονής

⁸² Πρόκειται κυρίως για το Ν. 3919/2011, περι επαγγελματικής ελευθερίας, καθώς και τον Ν. 4038/2012, αλλά και ένα πλέγμα διατάξεων περιλαμβανόμενων στους Ν. 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013, με τους οποίους εναρμονίζεται η χώρα προς τις υποχρεώσεις που ανέλαβε εν' όψει της χρηματοδοτικής της στήριξης από την ΕΕ και το ΔΝΤ. Οι διατάξεις που αφορούν την ελεύθερη επαγγελματική πρόσβαση και την απουσία αδειοδότησης, αποτελούν υποχρεώσεις της Ελλάδας που απορρέουν από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, την οδηγία, δηλαδή, 2006/123 για τις υπηρεσίες.

⁸³ AN 1565/1939, περι χορηγήσεως άδειας ιατρικού επαγγέλματος

⁸⁴ Άρθρο 15 Ν. 820/1978

για τους πολίτες της ΕΕ, ενώ είναι πρόδηλο ότι μιά τέτοια άδεια διαμονής για ευρωπαϊό πολίτη πλήττει την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας κατάδηλα.

Σύμφωνα με τις οδηγίες, 2000/43 και 2000/78 για την καταπολέμηση των διακρίσεων, στον βαθμό που αφορούν τον τομέα της απασχόλησης: «τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η διαφορετική μεταχείριση που βασίζεται [σε ένα προστατευόμενο χαρακτηριστικό] δεν συνιστά διάκριση όταν, λόγω της φύσης των συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων ή του πλαισίου εντός του οποίου διεξάγονται αυτές, ένα τέτοιο χαρακτηριστικό αποτελεί ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση, εφόσον ο στόχος είναι θεμιτός και η προϋπόθεση είναι ανάλογη». Υπό το πρίσμα επομένως αυτό, καθίσταται σαφές το τεράστιο εύρος διαφορισμού και ανισότητας που είχε, έως πολύ πρόσφατα, δημιουργηθεί και διατηρηθεί στον τομέα της απασχόλησης εν γένει, και κυρίως στην πρόσβαση σε αυτόν, ενώ παρόλο που από την καταδίκη της Ελλάδας απο το ΔΕΚ, ήδη το 1987⁸⁵, για την πρόβλεψη της ελληνικής ιθαγένειας ως *conditio sine qua non* για μία σειρά επαγγελμάτων, είχε διέλθει ικανό χρονικό, πολιτικό και ιδεολογικό στάδιο ωρίμανσης, η ελληνική πολιτεία, έλαβε τα εν λόγω μέτρα μόνον καθ' υπόδειξιν και υπο συνθήκες οξείας δημοσιονομικής κρίσης.

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τόσο η Επιτροπή, όσο -κυρίως- το Δικαστήριο, ακολουθούν στο εν λόγω ζήτημα μία στάση επαμφοτερίζουσα, κινούμενη, προϊόντος του χρόνου, από τη σφαίρα των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες στο κρίσιμο ζήτημα της ιθαγένειας, αν και προκειται ουσιαστικά για τον ίδιο κύκλο δικαιωμάτων, με διαφορετικό ωστόσο πολιτικό βάρος και εύρος για τη σφαίρα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Νομολογιακά άλλωστε, απο την υπόθεση Ο' Flynn⁸⁶, έως την υπόθεση Baumbast⁸⁷ η μετατόπιση αυτή στον νομικό

⁸⁵ Υπόθεση C-38/87, Επιτροπή η κατα Ελλάδα, Συλλογή 1998 I-04415
⁸⁶ Υπόθεση C-237/94, Ο' Flynn. Στην εν λόγω υπόθεση, βρετανικό δικαστήριο είχε αποστείλλει στο ΔΕΚ τρία προδικαστικά ερωτήματα ερμηνεία του άρθρου 7 του κανονισμού 1612/1968/ΕΟΚ περι της ελεύθερης κτκλοφορίας των εργαζομένων στο σχετικά με την εσωτερικό της κοινότητας. Τα ερωτήματα αυτά προέκυψαν στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ του Ο' Flynn, κοινοτικό αλλοδαπού, και του Adjudication Officer, όσον αφορά την απο μέρους του δεύτερου άρνηση χορήγησης του επιδόματος κηδείας που δικαιούνταν ο προσφεύγων και το οποίο προεβλέπεται απο την οικεία νομοθεσία του ΗΒ (Maternity and Funeral Expenses. Regulations 1987). Στην εν λόγω υπόθεση το Δικαστήριο στηρίχθηκε αποκλειστικά στον νομικό πυρήνα των θεμελιωδών ελευθεριών, αγνοώντας αυτόν της ιθαγένειας της Ένωσης, ο οποίος άλλωστε ήταν σε πρώιμο στάδιο.

πυρήνα της ιθαγένειας της Ένωσης, αποτυπώνεται με ιδιαίτερη ενέργεια, καταδεικνύοντας ότι η ευρωπαϊκή ταυτότητα είναι μία έννοια υπο κατασκευή και ότι η μεταεθνική εκείνη ευρωπαϊκή δημοκρατία που διαβλέπει ο Habermas, έγκειται εν πολλοίς στον πολιτικό βολонταρισμό.

⁸⁷ C-413/99 Baumbast and R. (2002) ECR I-07091.

B.2. ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ - ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ Ο ΤΟΜΕΑΣ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ

1. Γενικό πλαίσιο

Η αρχή του κοινωνικού κράτους, ως βασική συνιστώσα του ελληνικού οικονομικού Συντάγματος⁸⁸, τοποθετεί τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και τον συνακόλουθο της συνταξιοδότησης στο επίκεντρο της παραγωγικής διαδικασίας *lato sensu*, καθώς οι εφαρμοσμένες ή μη πρακτικές, παραπέμπουν τόσο στη δημιουργία, όσο και στην εδραίωση ενός κράτους δικαίου, το οποίο θα διέπεται από την εγγενή αξία κοινωνικής ευαισθησίας και πρόνοιας για τους πολίτες, σηματοδοτώντας τον «πολιτιολογικό» εκείνο τύπο του σύγχρονου κοινωνικού κράτους, όπου δεν καθιστά απλώς ανεκτούς τους περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία και ιδιοκτησία, αλλά τους επιβάλλει ως κρατική υποχρέωση, τόσο για να αντιμετωπισθούν οι επιβλαβείς παρενέργειες της ανεξέλεγκτης ελευθερίας της αγοράς- σε ένα φάσμα περισσότερο προσανατολισμένο προς τη σοσιαλδημοκρατία-, όσο

⁸⁸ Στο Σύνταγμα του 1975 η κατοχύρωση της αρχής είναι βεβαία και μάλιστα *ab initio*, και πριν δηλαδή από την πανηγυρική της επιβεβαίωση από τον αναθεωρητικό νομοθέτη το 2001. Η δε *sedes materiae* της, εντοπίζεται κυρίως σε τρεις δέσμες αλληλοσυμπληρούμενων διατάξεων: των κοινωνικών δικαιωμάτων, των συνταγματικών κοινωνικών σκοπών και ρητρών και, τέλος, εκείνων που περιλαμβάνουν συναφείς («κοινωνικούς») περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων. Ήδη από το 1993 και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με σημαντικές αποφάσεις της Ολομέλειάς του, είχε πανηγυρικά αναγνωρίσει την ύπαρξη της αρχής, ακολουθώντας χρονικά ορισμένες πρωτοποριακές αποφάσεις δικαστηρίων ουσίας. Συνεπώς, η σημασία της ρητής καθιέρωσης της αρχής έγκειται, κυρίως, στο ότι θέτει οριστικά εκτός νομικής αμφισβήτησης τη συνταγματική κατοχύρωση των υποχρεώσεων του κράτους στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

και για να κατοχυρωθούν και να προωθηθούν οι συνταγματικές αξίες κοινωνικής δικαιοσύνης και ουσιαστικής ισότητας. Απότοκο των προαναφερθέντων είναι η κοινωνική ασφάλιση και συνακόλουθα ο τομέας της υγείας να εφαρμόζει έκαστος ή να αποπειράται να εφαρμόσει το φάσμα των πολλαπλών λειτουργιών του μέσα από μία τεραστίου εύρους μετατόπιση της δύναμης του εκάστοτε αγοραστικού κοινού από τους οικονομικά ενεργούς στους ανενεργούς πολίτες, με πρακτικές που παραπέμπουν σε ένα σύστημα διανεμητικό, και κινούμενο σε ένα φάσμα που βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τη φιλοσοφία, την παράδοση, την οικονομική πολιτική και το πολιτικό σύστημα εκάστης χώρας.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως τονίζουν οι Ph. Alston και J.H.H. Weiler⁸⁹, η ρητορική της Κοινότητας σπανίως βρίσκει ανταπόκριση στην πρακτική της στον κοινωνικό τομέα, ενώ η επίσημη κοινοτική jargon χρησιμοποιεί κυρίως τους όρους «κοινωνική προστασία» ή «κοινωνικό αποκλεισμό» και όχι τον όρο «κοινωνικά δικαιώματα», που έχει σαφές ιστορικά και πυκνότερο κανονιστικά περιεχόμενο. Το κοινωνικό αυτό έλλειμμα δεν είναι «ποσοτικό». Δεν οφείλεται, δηλαδή, κυρίως στην έλλειψη κοινοτικών κοινωνικών αρμοδιοτήτων -αν και στα θέματα του δικαίου κοινωνικής ασφάλειας, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει μόνον συμπληρωματικές αρμοδιότητες-. Το έλλειμμα είναι δομικό και ανάγεται στη διαφορετική ποιότητα των οικονομικών συνταγμάτων της Ένωσης και των κρατών μελών. Αυτό οφείλεται στο ότι η ύπαρξη ενός «Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου», συνδιαμορφωμένου όχι μόνον από τη φιλελεύθερη αρχή αλλά και από τη συνταγματική αρχή του «Κοινωνικού Κράτους», είναι πραγματικότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά αποκλειστικά στο επίπεδο των κρατών μελών. In praxi, όλα τα ευρωπαϊκά συντάγματα -με την αξιοσημείωτη εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου-, ενσωματώνουν αυτή την αρχή είτε ρητώς, μέσω μιας συνταγματικής ρήτρας περί «Κοινωνικού Κράτους», είτε έμμεσα, με αναγωγή στο συνολικό σύστημα της συνταγματικής τάξης και, ιδίως, σε ένα κατάλογο θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων. Η επιρροή του ενωσιακού δικαίου συνδυάζεται με τις γενικότερες τάσεις, οι οποίες διαμορφώνονται την τελευταία εικοσαετία στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, για την επιστροφή στον αυτορρυθμιστικό ρόλο της αγοράς, τον περιορισμό των κρατικών επεμβάσεων στην οικονομία και την «επαναφευδοποίηση» των διοικητικών δομών αλλά και των εργασιακών σχέσεων, μέσω της ελαστικότητας, των άτυπων μορφών εργασίας και της αναγνώρισης πλήρων

⁸⁹ Ph. Alston, J.H.H. Weiler. «Striking the elusive balance between economic freedom and social rights in the EU», στο Ph. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford : Oxford University Press, 1999 σσ. 449.

δικαιωμάτων και μόνιμης εργασιακής σχέσης μόνον σε μια μειονότητα εργαζομένων. Στο πλαίσιο αυτό, οι σχέσεις κράτους και διοικουμένων τείνουν να γίνουν αποκεντρωμένες και επιλεκτικές, με σημαντικότερο χαρακτηριστικό την εξασθένηση της μονομερούς διοικητικής δράσης και την ενίσχυση των συμβατικών μορφών. Γενικότερα, η προοπτική της σταδιακής εξασθένησης της κρατικής κυριαρχίας εμφανίζεται για πρώτη φορά, ενώ ο αποκλειστικός ρυθμιστικός ρόλος του εθνικού κράτους ήδη μοιάζει να εξασθενεί ραγδαία ως συνέπεια δύο φαινομενικά αντίρροπων τάσεων, της παγκοσμιοποίησης και της ενδοκρατικής περιφερειοποίησης (regionalization). Να σημειωθεί, πάντως, ότι η σχετική αποδυνάμωση του κράτους-έθνους δεν σημαίνει ούτε πλήρη υπέρβαση, ούτε αποδιοργάνωσή του. Αντίθετα, διατηρεί τη βασική υπευθυνότητα για την οργάνωση των κοινωνικών σχέσεων, σε τομείς όπως η κοινωνική πολιτική και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, αλλά και τους βασικούς διορθωτικούς χειρισμούς αντιμετώπισης των οικονομικών κρίσεων και της εσωτερικής αναδιάρθρωσης της οικονομίας. Συνεπώς, το εθνικό κράτος κάθε άλλο παρά νεκρό είναι, και, για το λόγο αυτόν, η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου, αν και καθοριστική, δεν αρκεί για την πλήρη αλλαγή πολιτειολογικού παραδείγματος και την εγκατάλειψη του κοινωνικού κράτους. Υποστηρίζεται, βεβαίως, ότι «οι συνταγματικοί σκοποί της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφομοιώνουν και τελικώς υποκαθιστούν τους υποβαθμισμένους εθνικούς συνταγματικούς σκοπούς -με συνέπεια-, η συνοχή της εθνικής συνταγματικής τάξης, βρίσκεται σε διαρκή αποδόμηση»⁹⁰.

Στον ελλαδικό χώρο η ανάγκη για ασφαλιστική κάλυψη του πληθυσμού υλοποιείται μέσα από τη λειτουργία τριών πυλώνων για τη διασφάλιση της εθνικής προστασίας του κοινωνικού συνόλου, του συστήματος δηλαδή της κοινωνικής ασφάλισης για τον ενεργό εργασιακά πληθυσμό της χώρας, του πλέγματος της συνταξιοδότησης και του εθνικού συστήματος υγείας, το οποίο αφορά τις παροχές υγείας και φροντίδας για το σύνολο των ατόμων που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να ενταχθεί και το σύστημα της κοινωνικής επιστασίας και πρόνοιας για τα άτομα που χρήζουν τέτοιας βοήθειας, επειδή διέρχονται φάση ανάγκης.

⁹⁰Γιαννακόπουλος, Κ.. «Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: Η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα : ΕΦΔΔΔ, τεύχ. 5, σσ. 751, 2006

2. Το ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό σύστημα

Το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Παρόλα αυτά, εν όψει της «ασθενούς» διατύπωσης του, στην Σ 22 παρ. 5, η ελληνική θεωρία και νομολογία διστάζει, γενικά, να αποδεχθεί την ύπαρξη γνήσιου υποκειμενικού δικαιώματος στη σύνταξη, παρά τα εύλογα επιχειρήματα υπέρ αυτής της εκδοχής, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει αποτελεσματική προστασία σε περίπτωση μείωσης των συντάξιμων αποδοχών ή επιδείνωσης των όρων χορήγησης τους.

Για το λόγο αυτό αποκτούν ιδιαίτερη σημασία οι διατάξεις του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου κοινωνικής ασφάλισης. Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση προστατεύεται από πολλές διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και ιδίως από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, αλλά και την προοδευτική, επί του προκειμένου νομολογία του ΕΔΔΑ. Σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου, αντιθέτως, οι αρμοδιότητες οι σχετικές με την κοινωνική ασφάλιση -με εξαίρεση την επαγγελματική- παραμένουν αποκλειστικά εθνικές και όχι κοινοτικές. Μάλιστα, η πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου είναι συχνά αποδομητική των νομοθετικών ρυθμίσεων και των συναφών εγγυήσεων των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η νομολογία τόσο του ευρωπαϊκού δικαστηρίου, όσο και η αντίστοιχη στρασβουργιανή- ως θα καταδειχθεί κατωτέρω-, θέτουν ένα ευρύ και επάλληλο φάσμα, προσανατολισμένο εν πολλοίς στην ισότητα.

Το ελληνικό ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό σύστημα είναι ένα δημόσιο, υποχρεωτικό, «ανταποδοτικό» -έναντι καταβολής ασφαλιστικών εισφορών- σύστημα που δεν αναπτύχθηκε στη βάση ενός ενιαίου προγραμματισμού, αλλά μάλλον κατά τρόπο αποσπασματικό, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται πολύπλοκο κι ελάχιστα διαφανές. Τα γενικά του προβλήματα αντιμετωπίστηκαν την ώρα των αδιεξόδων με τη λογική του περιορισμού των ελλειμμάτων. Οι διαδοχικές νομοθετικές επιστρωματώσεις, προϊόν ιστορικής εξέλιξης, έχουν δημιουργήσει ένα άναρχο κι αδιαφανές οικοδόμημα. Πρόσθετα,

ο ακολουθούμενος τεμαχισμός της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, από τη δεκαετία του '90 και έκτοτε, έχει οδηγήσει στη συσκότιση των στόχων του συστήματος.

Ως θεμελιώδη χαρακτηριστικό του αναδεικνύεται ο δημόσιος και υποχρεωτικός χαρακτήρας του, με συνέπεια τον εγγυητικό ρόλο τον οποίο επωμίζεται το κράτος. Η κρατική εξουσία είναι ο εγγυητής της υπόστασης του συνταξιοδοτικού συστήματος, και έτσι, το κράτος φέρει την κύρια ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών οργανισμών. Συγχρόνως, συνδέεται, κατεξοχήν, με την κοινωνική αλληλεγγύη. Πράγματι, η υποχρεωτικότητα εξυπηρετεί την κοινωνική λειτουργία του θεσμού, αποτελώντας απαραίτητο συστατικό της κοινωνικής αλληλεγγύης. Χωρίς το στοιχείο αυτό, ο δημόσιος θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης δεν θα μπορούσε να έχει αναδιανεμητικά αποτελέσματα, καθώς αν οι πιο εύποροι εργαζόμενοι είχαν τη δυνατότητα να αποχωρήσουν από το δημόσιο σύστημα, το τελευταίο θα είχε περιορισμένο κοινωνικό ρόλο, χωρίς να σημαίνει αυτό ότι η αναδιανομή θα μπορούσε να γίνει και μέσω μεταβιβάσεων φορολογικών εσόδων από το σύνολο του πληθυσμού προς το συνταξιοδοτικό σύστημα. Περαιτέρω η καθολικότητα της προστασίας, αποβλέπει στην διατήρηση ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς ορίου διαβίωσης, στη βιωσιμότητα και τη διαγενεακή αλληλεγγύη.

Το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου διαμορφώνεται, έχει την αφετηρία του στο μεσοπόλεμο, με την ίδρυση του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ), ως βασικού ασφαλιστικού φορέα⁹¹ των μισθωτών, ενώ από την ίδρυση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ)⁹² το 1961 και ένθεν, και υπο το πρίσμα της οικονομικής ύφεσης της

⁹¹ Μετά από μεγάλες κοινωνικές πιέσεις και έντονες πολιτικές αντιπαραθέσεις η δικτατορία του Μεταξά αναγκάζεται να ψηφίσει το νόμο 6298/1934, βάσει του οποίου δημιουργείται το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ) για την ασφάλιση των μισθωτών ιδιωτικών υπαλλήλων και εργατών. Το ΙΚΑ άρχισε να λειτουργεί τρία χρόνια αργότερα (1937) εξ' αιτίας οικονομικών προβλημάτων και κάλυπτε τους κινδύνους της ασθένειας, του γήρατος και της ανεργίας των εργαζομένων στα αστικά κέντρα και ειδικότερα σε βιομηχανίες με πάνω από 70 εργαζόμενους Την περίοδο αυτή μόνο το 1/3 του πληθυσμού είχε ασφαλιστική κάλυψη.

⁹² Το 1961 ψηφίζεται ο νόμος 4169/61, σύμφωνα με τον οποίο δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) για να καλύψει τον αγροτικό πληθυσμό. Κύριος σκοπός του ήταν η χορήγηση παροχών συντάξεων γήρατος χηρείας και η παροχή ιατρικής περίθαλψης στον αγροτικό πληθυσμό της χώρας. Το 1998 ο ΟΓΑ μετετράπη σε ταμείο Κύριας Ασφάλισης Αγροτών(Ν. 2458/97) και παρέχει ευρύ και πλήρες φάσμα ασφαλιστικής προστασίας.

δεκαετίας του '70 και της στασιμότητας που επέφεραν οι κενυσιανές οικονομικές πολιτικές, δημιουργείται στην χώρα, ένα ευρύ σύνολο ασφαλιστικών φορέων⁹³, προσανατολισμένων στο γερμανικό βισμαρκιανό σύστημα, με στόχο την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων, κύρια και επικουρική, και, προιόντος του χρόνου, με ένα σημαντικό εύρος παροχών, με σημαντικότερες την συνταξιοδότηση, την κάλυψη εργατικών ατυχημάτων, αναπηρίας, ασθένειας και πρόβλεψη ενός συνόλου επιδομάτων απτόμενων της οικογενειακής, οικονομικής και μορφωτικής κατάστασης εκάστου ασφαλισμένου. Σημαντικοί σταθμοί στην πορεία του εθνικού ασφαλιστικού οικοδομήματος παραμένουν η καθιέρωση του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) το 1996, με στόχο την καταπολέμηση της ένδειας των ηλικιωμένων και η θέσπιση του Ν. 3029/2002⁹⁴, ο οποίος αποτέλεσε σημαντική μεταρρυθμιστική τομή. Ο νόμος αυτός, ο οποίος ψηφίστηκε μετά από μακρόχρονη συνεννόηση με τους κοινωνικούς εταίρους, είχε ως βασικό στόχο να διασφαλιστεί η επάρκεια χρηματοδότησης του συστήματος, να πάψει η ανασφάλεια των ασφαλισμένων και να διασφαλιστεί η χρηματοδότηση σε βάθος χρόνου και οπωσδήποτε ως το 2030. Έμφαση δόθηκε στο ΙΚΑ ώστε να αποτελέσει πόλο έλξης για όλους τους μισθωτούς και να περιοριστεί σταδιακά και εθελοντικά η πολυδιάσπαση και πολυνομία του συστήματος. Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης εν συνεχεία, και με μία σειρά νομοθετημάτων και Υπουργικών Αποφάσεων, σημαντικότεροι εκ των οποίων οι Ν 3863/2010 και 4093/2012, επιχειρήθηκε μία μεταρρυθμιστική, ενοποιητική και αναλογιστική ασφαλιστική και

⁹³ Είναι αξιοσημείωτο ότι για τον ασφαλισμένο πληθυσμό της χώρας λειτουργούσαν, έως την ψήφιση του Ν 3655/2008, για την ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων, 171 εποπτευόμενα Ταμεία: 22 κύριας ασφάλισης, 40 επικουρικής, 33 προνοίας, 54 αλληλοβοηθείας, 18 ασθενείας, 3 λοιπών παροχών και 1 κοινής ωφελείας. Από αυτά 96 εποπτεύονται από το υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 10 από το υπουργείο Εθνικής Άμυνας, 1 από το υπουργείο Οικονομικών, 7 από το υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, 1 από το υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

⁹⁴ Το νομοθετικό πλαίσιο για την κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα ακολούθησε από το 1990 και ένθεν την εξής πορεία : Ν. 1902/1990 σχετικά με την ηλικία της συνταξιοδότησης και τις ασφαλιστικές εισφορές ασφαλισμένων ειδικών ταμείων, Ν.2084/1992 για την αναμόρφωση των συνταξιοδοτικών ταμείων και κυρίως του ΙΚΑ, και τη σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλισης, Ν. 2676/199 για την αναδιάρθρωση των ασφαλιστικών φορέων , τη σύσταση του Οργανισμού Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), Ν. 3029/2002 σχετικά με τη σύσταση Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών, Ν. 3232/2004 για την αναδιάρθρωση των ταμείων, Ν. 3385/2005 και 3386/2005 με αιχμή τα ζητήματα ασφάλισης αλλοδαπών και τέλος οι Ν. 3863/2010 και 4093/2012 με σημαντική περιστολή κοινωνικών επιδομάτων και εξίσωση των ηλικιακών ορίων ανδρών και γυναικών υπο το πρίσμα της ισότητας.

συνταξιοδοτική πολιτική, με βασικούς αρμούς τη δημιουργία του Οργανισμού Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), την ενοποίηση υπο το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ των λοιπών ταμείων των μισθωτών, την αύξηση του ηλικιακού ορίου συνταξιοδότησης στο 65^ο έτος για το σύνολο του πληθυσμού, την κατάργηση επιδομάτων εορτών και αδείας και την μείωση σημαντικού αριθμού περιοδικών και εφάπαξ βοηθημάτων προς τους εργαζόμενους.

Ο εν λόγω μεταρρυθμιστικός σχεδιασμός αναδεικνύεται σε αναγκαίο παρακολούθημα της δυναμικής όψης της κοινωνικής ασφάλισης. Το κεντρικό πρόταγμα, που είναι η επιτυχία της μεταρρύθμισης, εξαρτάται από τη σωστή επιστημονική και πολιτική της διαχείριση. Σε αυτή την προοπτική, μόνο όταν η σχέση ανάμεσα στην πολιτική και την επιστήμη είναι σχέση διαδραστική κι όχι ιεραρχική επωφελούνται και τα δύο μέρη. Για την πλοήγηση του συστήματός κρίθηκε αναγκαία η σύνταξη αναλογιστικών μελετών σε ετήσια βάση, η άμεση μηχανογράφηση όλων των συνιστωσών εισροών και εκροών του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης (ΣΚΑ) με προτεραιότητα στον έλεγχο της εισφοροδιαφυγής και των δαπανών κάθε μορφής περίθαλψης και η έγκαιρη κατάρτιση οικονομικών καταστάσεων με σαφή οριοθέτηση των ανά φορέα υπαγόμενων στην ασφάλιση.

Ζήτημα τίθεται και με τον όγκο της μετανάστευσης, καθώς, είναι άγνωστος ο αριθμός των ανασφάλιστων αλλοδαπών, αφού είναι άγνωστος και ο συνολικός αριθμός των αλλοδαπών που εργάζονται στην Ελλάδα. Εκείνο βεβαίως το οποίο είναι γνωστό είναι ότι στη μεν ασφάλιση του Ι.Κ.Α. υπάγονται περίπου 240.000 αλλοδαποί στη δε ασφάλιση του Ο.Γ.Α. περίπου 30.000. Με δεδομένο ότι στην απογραφή πληθυσμού (2001) οι μετανάστες υπερέβαιναν τις 700.000 και η συντριπτική πλειονότητά τους ήταν άτομα εργάσιμης ηλικίας, εύκολα καταλήγει κάποιος στο συμπέρασμα ότι σημαντικά μεγάλο ποσοστό αλλοδαπών εργάζονται χωρίς ένταξη στην ασφάλιση.

Ένας από τους πρωταρχικούς προσανατολισμούς της μεταρρύθμισης είναι η αύξηση των πόρων, καθώς δεν αποβλέπει απλώς στη διατήρηση του υπάρχοντος συστήματος, αλλά αυτή γίνεται αντιληπτή ως σύστοιχο της εκλογίκευσης των παροχών. Η κρίση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, σε επίπεδο ευρωπαϊκό, έχει ως αποτέλεσμα να απαιτείται η διάθεση περισσότερων οικονομικών πόρων για τη διατήρηση του σημερινού επιπέδου κοινωνικής ασφάλισης. Όμως, η πέραν του ρυθμού αυξήσεως του

ΑΕΠ χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας είναι σε θέση να επιβραδύνει το ρυθμό της οικονομικής ανάπτυξης και τούτο μακροχρόνια οδηγεί σε μείωση του επιπέδου της κοινωνικής προστασίας και του βιοτικού επιπέδου εν γένει. De lege ferenda, δε, οι δαπάνες σε παροχές θα πρέπει να στηρίζονται στις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και να χαρακτηρίζονται από κοινωνική δικαιοσύνη, καθώς επιβάλλεται η προστασία των περισσότερο ευάλωτων ομάδων και η άρση των ανισοτήτων. Προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του συνταξιοδοτικού συστήματος μέσω πρόσθετων πόρων από νέες πηγές κινήθηκε και η άποψη των εκπροσώπων της ΓΣΕΕ, στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου, για τη δημιουργία ενός Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης, το οποίο θα τροφοδοτείται από τους πόρους που θα προέρχονται από τον κατάλληλο χειρισμό των εκάστοτε αναπροσαρμογών της αντικειμενικής αξίας των ακινήτων και εκτάσεων γης του δημοσίου, και την ειδική έκτακτη προσαυξημένη επιβάρυνση στις επιδοτούμενες επιχειρήσεις που μετατρέπονται έτσι σε εντάσεως κεφαλαίου από εντάσεως εργασίας.

Γενικότερα, διαπιστώνεται η έλλειψη κοινωνικής πολιτικής καθώς επίσης είναι πρόδηλη η απουσία συντονισμού του συνταξιοδοτικού συστήματος που αποβαίνει σε βάρος της βιωσιμότητας των Ταμείων και του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων τους, αλλά με διαφορετική ταχύτητα μεταξύ των Ταμείων. Κάποια οφέλη, όπως το προνόμιο του υψηλού ποσοστού αναπλήρωσης και της πρόωρης συνταξιοδότησης, που πιθανά μεμονωμένα και βραχυπρόθεσμα απόλαυσαν οι συνταξιούχοι κάποιων Ταμείων κληροδότησαν γρηγορότερα το βάρος της επιλογής στην επόμενη γενιά του ίδιου Ταμείου, ενώ στο πλαίσιο της ενοποίησης των φορέων του συνταξιοδοτικού συστήματος το προκαλούμενο κόστος θα κατανεμηθεί σε όλους του συνταξιούχους επιβαρύνοντας εξίσου τους ευνοημένους και τους «αδικημένους» του συστήματος με αντίστροφα προοδευτικό και εν πολλοίς άδικο τρόπο.

Τόσο ο εν λόγω τομέας κοινωνικής πολιτικής, όσο το κοινωνικό κράτος εν γένει, έχουν τα τελευταία έτη, και από το 2010 και ένθεν με ιδιαίτερη ένταση, τοποθετηθεί στο επίκεντρο του μεταρρυθμιστικού εκείνου κύκλου που άπτεται της δημοσιονομικής κρίσης που πλήττει τη χώρα, και που θέτει σαφή όρια εξορθολογισμού αφ' ενός, χωρίς πλήρη αποδόμηση του κοινωνικού ιστού αφ' ετέρου, και κυρίως, χωρίς τις προφανείς εκείνες

αντιθέσεις⁹⁵, που πλήττουν πρωτίστως την αρχή της ισότητας και δικαιοκρατίας, τόσο σε επίπεδο εθνικό, όσο και ευρωπαϊκό, και που οδηγούν σε επικίνδυνους κοινωνικούς και ιδεολογικούς προσανατολισμούς, αποδομώντας τόσο την έννοια του «ευρωπαϊού πολίτη», όσο και του «πολίτη της Δημοκρατίας».

⁹⁵ Χαρακτηριστική η ρύθμιση που προβλέπει μισθό κατώτερο από αυτόν που προβλέπει η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας για νέους ηλικίας 25 ετών και κάτω, που εισέρχονται στην αγορά εργασίας για πρώτη φορά, και που έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις οδηγίες 2000/43 και 2000/78 και το ν. 3304/2005 που τις ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη.

3. Ο τομέας της υγείας και της πρόνοιας

Σε ένα αντίστοιχο μεταρρυθμιστικό περιβάλλον θα πρέπει να αναγνωστεί και ο έτερος πόλος εθνικής κοινωνικής πολιτικής, που άπτεται των παροχών στον τομέα της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας, καθώς, ο εν λόγω τομέας βρέθηκε στο επίκεντρο των επιχειρούμενων αναδιαρθρωτικών προσαρμογών. Αιτία για αυτό είναι το γεγονός ότι, παρά τον μεγάλο αριθμό των θεσμικών παρεμβάσεων που έγιναν στο Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ) κατά τη διάρκεια των προηγούμενων δύο δεκαετιών με σκοπό την ανάπτυξη των υλικοτεχνικών υποδομών του και τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών-διαχειριστικών μηχανισμών του, αυτό εξακολούθησε να αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, ισότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό, τίθενται δύο αλληλοσυνδεδεμένα ερωτήματα. Το πρώτο είναι κατά πόσο και σε ποιο βαθμό η οξεία οικονομική κρίση που πλήττει την ελληνική οικονομία θα μπορούσε να ιδωθεί ως ο βασικός κινητήριος μοχλός για την προώθηση της μεταρρύθμισης του υγειονομικού τομέα της χώρας, ενώ το δεύτερο αφορά την κατεύθυνση των αλλαγών και των επιπτώσεών τους στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία του συστήματος υγείας, καθώς και στην ισότιμη πρόσβαση των υπηρεσιών. Στον δεύτερο αυτόν άξονα εντάσσεται και το ζήτημα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και του ενδεχόμενου διαφορισμού που αυτή θα μπορούσε να εισάγει στο ζήτημα της ίσης πρόσβασης στις παροχές αυτές.

Ακολουθώντας την ταξινόμηση των συστημάτων υγείας που έχει προταθεί από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το ελληνικό σύστημα υγείας είναι ένα μείγμα που συνδυάζει στοιχεία των ολοκληρωμένων εθνικών συστημάτων υγείας, των συμβολιακών ασφαλιστικών συστημάτων και των ασφαλιστικών συστημάτων αποζημίωσης, ενσωματώνοντας αρχές διαφορετικών οργανωτικών προτύπων⁹⁶, διαφορετικών υποσυστημάτων και οργανωτικών

⁹⁶ OECD , «OECD Health Data», Παρίσι: OECD, 2011

μοντέλων, και σε συνδυασμό με την απουσία μηχανισμών συντονισμού, συντελεί σε κατάτμηση και αλληλοεπικαλύψεις της φροντίδας υγείας και δημιουργεί σημαντικές δυσκολίες στη διαχείριση του συστήματος, καθώς και στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή μιας εθνικής πολιτικής υγείας. Εκτός των στοιχείων από διαφορετικά πρότυπα οργάνωσης δημόσιου χαρακτήρα συστημάτων υγείας, το ελληνικό σύστημα ενσωματώνει σε σημαντικό βαθμό και χαρακτηριστικά και του ιδιωτικού τομέα, καθώς στοιχεία των βισμαρκιανών μοντέλων συνυπάρχουν με αντίστοιχα των μπεβεριτζιανών.

Η όλη πολιτική υγείας έχει ως σημείο αναφοράς τη θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.) το 1983⁹⁷, αποβλέποντας στην ιατροφαρμακευτική και νοσηλευτική κάλυψη του ελληνικού πληθυσμού, μέσω της παροχής δωρεάν υπηρεσιών, σε ένα πλαίσιο καθολικών κρατικών παροχών φροντίδας, κεντρικά χρηματοδοτούμενων και υπο κρατική εποπτεία, καθιστώντας τα ελληνικά νοσοκομειακά ιδρύματα Ν.Π.Δ.Δ. και θέτοντάς τα, αναλόγως του εκάστοτε νομοθετικού πλαισίου⁹⁸, σε κεντρικό ή περιφερειακό-στο πλαίσιο της αποκέντρωσης- έλεγχο. Έκτοτε, το όλο σύστημα της υγείας έχει ακολουθήσει μία πορεία μεταρρυθμιστική⁹⁹, αλλά όχι απαραίτητα και πάντοτε, αποτελεσματική, ενώ στενή παραμένει η σχέση του με τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, και ειδικά στον πρωτοβάθμια νοσοκομειακή φροντίδα, καθώς συνυπήρχαν μαζί με τα νοσοκομειακά ιδρύματα και ιατρεια ασφαλιστικών ταμείων, και δη του ΙΚΑ.

⁹⁷ Ν. 1397/1983

⁹⁸ Ο Ν. 2889/2001, μετέτρεψε τα δημόσια νοσοκομεία σε μονάδες της εκάστοτε περιφέρειας, στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διοίκησης, ενώ ο Ν. 3329/2005 πάλι σε Ν.Π.Δ.Δ.

⁹⁹ Στον πρόσφατο κύκλο μεταρρυθμίσεων εντάσσονται οι εξής παρεμβάσεις : Ν. 3527/2007 «Κύρωση συμβάσεων υπέρ νομικών προσώπων εποπτευομένων από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις», Νόμος 3454/2006 «Ενίσχυση της Οικογένειας και άλλες διατάξεις», Ν. 3329/2005 «Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις», Ν. 3204/2003 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για το Εθνικό Σύστημα Υγείας και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας», Ν. 3209/2003 «Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας», Ν. 3172/2003 «Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός των Υπηρεσιών Δημόσιας Υγείας» Ν. 3106/2003 «Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις»

Ένα σοβαρό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Ελλάδα είναι ότι αποτελεί μια από τις λίγες χώρες του ΟΟΣΑ που δεν έχουν υιοθετήσει το Σύστημα Λογαριασμών Υγείας του οργανισμού αυτού. Ως αποτέλεσμα, η ποιότητα και η επάρκεια των στοιχείων βρίσκονται σε ιδιαίτερα χαμηλό επίπεδο. Για παράδειγμα, δεν υπάρχουν επίσημα στατιστικά στοιχεία σχετικά με την κατανομή των δημόσιων και ιδιωτικών δαπανών υγείας μεταξύ των διάφορων μορφών περίθαλψης, ενώ, επιπροσθέτως, οι διάφορες αναθεωρήσεις του ΑΕΠ που έγιναν μετά το 2006 συνέτειναν σε συνεχείς αλλαγές των μεριδίων που καταλαμβάνουν στο ΑΕΠ οι συνολικές, ιδιωτικές και δημόσιες δαπάνες υγείας. Κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, οι δαπάνες υγείας, τόσο οι κατά κεφαλήν όσο και ως ποσοστό στο ΑΕΠ, έχουν αυξηθεί σημαντικά, σε σημείο που να εμφανίζεται η χώρα να δαπανά περισσότερα ποσά στον τομέα της υγείας, από χώρες όπως αυτές της Benelux ή οι Σκανδιναβικές.

Στο κρίσιμο ζήτημα της πληθυσμιακής κάλυψης και της δυνατότητας πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας σημαντικές εμφανίζονται αφ' ενός η ιδιότητα του πολίτη, αφ' ετέρου η ασφαλιστική κάλυψη. Η πρόσβαση με βάση την ιδιότητα του πολίτη περιλαμβάνει δύο τύπους παρεχόμενων υπηρεσιών από το Ε.Σ.Υ, τα αγροτικά κέντρα υγείας και τα εξωτερικά ιατρεία των δημόσιων νοσοκομείων, θέτοντας κατ' αυτόν τον τρόπο με ενάργεια το μεταναστευτικό ζήτημα της χώρας, καθώς αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας για τους για τους μετανάστες που διαθέτουν τα απαραίτητα έγγραφα και διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα ισχύει ότι και για τους έλληνες πολίτες ενώ για όσους όμως διαμένουν παράνομα στη χώρα, προβλέπεται η παροχή μόνο επείγουσας νοσοκομειακής περίθαλψης σε περιπτώσεις όπου απειλείται η υγεία κάποιου και μέχρι το σημείο σταθεροποίησης της κατάστασής του. Επιπροσθέτως, οι παράνομοι μετανάστες έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες πρωτοβάθμιας φροντίδας που παρέχονται από δημοτικά ιατρεία και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ).

Η παραπάνω εικόνα δείχνει τη λειτουργία ενός θεσμικού πλαισίου περιοριστικού για την πρόσβαση των μεταναστών στις υπηρεσίες υγείας, κατάσταση η οποία περιπλέκεται ακόμα περισσότερο λόγω της αδυναμίας πολλές φορές ανταπόκρισης των φορέων υγείας στις ιδιαίτερες ανάγκες των μεταναστών, αλλά και της διακριτικής μεταχείρισης ή άρνησης παροχής υπηρεσιών. Η απουσία επαρκών διαθέσιμων δεδομένων δυσχεραίνει τη χάραξη μιας αποτελεσματικής πολιτικής, με αποτέλεσμα η περίθαλψη των μεταναστών να προσεγγίζεται μόνο από την άποψη του οικονομικού κόστους για το σύστημα υγείας και

όχι από την οπτική των κινδύνων δημόσιας υγείας στην περίπτωση που δεν τους παρασχεθεί φροντίδα. Περαιτέρω, άλλωστε, η όλη φιλοσοφία του συστήματος στηρίχθηκε στην συνταγματική κατοχύρωση της υγείας ως κοινωνικού αγαθού¹⁰⁰, το οποίο πρέπει να παρέχεται από το κράτος ισότιμα και σε όλους, ενώ το φάσμα εκείνο των διακρίσεων που αφήνουν έκθετο το νομικό και πολιτικό σύστημα της χώρας, εμφανίζεται ξένο και κυρίως νομικά, ως προς την ορθότητά του, έωλο.

Αλληλένδετο με τον τομέα της υγείας εμφανίζεται άλλωστε και το ζήτημα της κοινωνικής πρόνοιας εν συνόλω, και το οποίο συνθέτει το τελικό εκείνο δίκτυο ασφαλείας για κοινωνικά ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας λειτουργεί ως ένα κεντρικά κατευθυνόμενο μοντέλο παροχής επιδομάτων σε χρήμα, σε είδος και σε προσωπικές κοινωνικές υπηρεσίες, το οποίο, όπως και ο τομέας της υγείας, εμφανίζεται κρατοκεντρικό, συγκυριακό και αποσπασματικό. Οι προνοιακές πολιτικές άλλωστε, υποστηρικτικές των Α.μ.Ε.Α. και των απόρων κυρίως, λειτουργούν από το 2003 και ένθεν¹⁰¹, σε είπεδο Διοικήσεων Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.ΠΕ.), όπως και η νοσοκομειακή περίθαλψη.

Σύμφυτο εμφανίζεται άλλωστε και εδώ το ζήτημα της ισότητας και της καθολικότητας- για όσους δικαιούνται βέβαια, σύμφωνα με το οικείο νομικό πλαίσιο-, ως έκφανση της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 21, παρ. 3, αλλά και των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει η χώρα σε επίπεδο ευρωπαϊκό και σε ένα πρίσμα εξευρωπαϊσμού. Ο ρόλος της ιθαγένειας της Ένωσης προσανατολίζεται προς μία τέτοια κατεύθυνση, παρόλο που ο τομέας της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής εμφανίζεται συντονισμένος μεν- κατά το μέτρο του δυνατού-διάφορος δε σε κάθε κράτος μέλος, θέτωντας σημαντικά ζητήματα στη διακίνηση των πολιτών της Ένωσης.

Οι προκλήσεις των προνοιακών πολιτικών την περίοδο 2007 – 2013 εντοπίζονται στην προώθηση της ορθολογικής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού μέσω ενεργητικών πολιτικών και την βελτίωση της αποδοτικότητας των προγραμμάτων πρόληψης και ανοικτής φροντίδας, ώστε να ανταποκριθούν έγκαιρα στους κινδύνους που συνεπάγεται για την Ελληνική κοινωνία αφενός η εξέλιξη της δημογραφικής πυραμίδας και αφετέρου η εμφάνιση φαινομένων εισοδηματικής φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού,

¹⁰⁰ Σ αρ. 21 παρ.3

¹⁰¹ Ν. 3106/2003, «Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας.»

τα οποία δεν μπορούν πλέον να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά από τα οικογενειακά δίκτυα φροντίδας και δεν πρέπει να «παραπεμφθούν» μονόπλευρα στην οικονομία της αγοράς ή την «φιλανθρωπική παρεμβατικότητα» οργανωμένων ΜΚΟ.

Το όραμα της στρατηγικής αυτής αντιστοιχεί στον θεσμικό και επιχειρησιακό εκσυγχρονισμό του υπολειμματικού μοντέλου κοινωνικής πρόνοιας, που θα κατοχυρώσει την σταδιακή μετεξέλιξή του σε ένα σύγχρονο σύστημα φροντίδας και προώθησης της κοινωνικής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού με γνήσιους αναπτυξιακούς στόχους, οι οποίοι θα αμβλύνουν τους μονοδιάστατους επιδοματικούς προσανατολισμούς των κοινωνικών προγραμμάτων, περιορίζοντας παράλληλα την «εξάρτηση» των ευπαθών κατηγοριών του πληθυσμού από ομάδες πίεσης, άτυπα δίκτυα φροντίδας και φορείς οργανωμένης φιλανθρωπίας. Με βάση την προσέγγιση αυτή που αξιοποιεί καλές πρακτικές άλλων κρατών της Ευρωπαϊκής περιφέρειας, η διαδικασία εκσυγχρονισμού δεν αποτελεί ένα απλό πλάνο εκ των άνω επιχειρησιακής αναβάθμισης του συστήματος, αλλά μία σύνθετη εσωτερική διεργασία που εξυπηρετεί «πρωτογενείς» και «δευτερογενείς» επιδιώξεις, με τις μεν πρώτες να προσανατολίζονται προς το φάσμα της νομιμοποίησης των εν λόγω επιδιώξεων και τις δεύτερες στην υλοποίησή τους.

4. Το φάσμα των απαγορευμένων διακρίσεων στους εν λόγω τομείς

Το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο κατά των διακρίσεων, έχοντας ως βασικούς αρμούς την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) αφ' ενός, υπο το φώς της νομολογίας του ΕΔΔΑ, και το ενωσιακό κεκτημένο αφ'ετέρου, πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, αρθρώνεται σε έναν άξονα προσανατολισμένο κυρίως, στον τομέα της απασχόλησης, αλλά προϊόντος του χρόνου και στον επίμαχο τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το 2000 θεσπίστηκαν δύο οδηγίες, η οδηγία 2000/78, για την ισότητα στην απασχόληση, η οποία απαγόρευε τις διακρίσεις λόγω γενετήσιου προσανατολισμού, θρησκευτικών πεποιθήσεων, ηλικίας και αναπηρίας στον τομέα της απασχόλησης¹⁰², και η οδηγία 2000/43, για τη φυλετική ισότητα, η οποία απαγόρευε τις διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής στον τομέα της απασχόλησης πάλι, αλλά και όσον αφορά την πρόσβαση στο σύστημα πρόνοιας και στην κοινωνική ασφάλιση, και την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες. Πρόκειται για σημαντική επέκταση του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ κατά των διακρίσεων, με την οποία αναγνωρίζονταν ότι απαραίτητη προϋπόθεση για να μπορέσουν τα άτομα να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητες τους στην αγορά εργασίας ήταν, μεταξύ άλλων, να διασφαλιστεί η ισότιμη πρόσβασή τους σε τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση και η στέγαση. Το 2004 άλλωστε, η οδηγία 2004/113, για την ισότητα των φύλων στον τομέα των αγαθών και υπηρεσιών επέκτεινε την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φύλου και στον εν λόγω τομέα. Ωστόσο, η προστασία από τις διακρίσεις λόγω φύλου δεν αντιστοιχεί ακριβώς στο πεδίο της προστασίας που παρέχει η οδηγία για τη φυλετική ισότητα, καθώς η οδηγία για την ισότητα των φύλων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης κατοχυρώνει την ίση μεταχείριση μόνο στον οικείο τομέα, και όχι στο ευρύτερο σύστημα πρόνοιας, όπως στην κοινωνική προστασία και στην πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη και στην εκπαίδευση.

¹⁰² Στον οικείο κύκλο εντάσσεται άλλωστε και Οδηγία 2006/54, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης.

Το νομικό αυτό οπλοστάσιο έτσι όπως διαπλέκεται ανωτέρω, αλλά και υπο το πρίσμα των θεμελιωδών διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου στα άρθρα 10 και 19 ΣυνθΛΕΕ¹⁰³, των δημοκρατικών αρχών επι των οποίων εδράζεται η ΕΕ και του νομικά δεσμευτικού, πλέον, Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ)¹⁰⁴, αλλά και του νομικού κύκλου της ΕΣΔΑ¹⁰⁵, έτσι όπως αυτή επικαιροποιείται απο τη στρασβουργιανή νομολογία, αποτελεί, υπο την πολιτική καθοδήγηση των οργάνων της ΕΕ, και δη, τη διαπλαστική λειτουργία του Δικαστηρίου, το πεδίο εκείνο επι του οποίου διαρθρώνεται το πλέγμα καταπολέμησης των διακρίσεων, άμεσων και έμμεσων, και στον κρίσιμο τομέα της κοινωνικής πολιτικής και πρόνοιας.

Από τις οδηγίες για την καταπολέμηση των διακρίσεων, μόνο η οδηγία για τη φυλετική ισότητα προβλέπει ευρεία προστασία από τις διακρίσεις όσον αφορά την πρόσβαση στο σύστημα πρόνοιας και σε άλλες μορφές κοινωνικής ασφάλισης. Στα ανωτέρω περιλαμβάνεται και η πρόσβαση σε παροχές σε είδος που παρέχονται συνολικά από το κράτος όπως η δημόσια υγειονομική περίθαλψη, η εκπαίδευση και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Η οδηγία για την ισότητα των φύλων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης θεσπίζει, πάντως, το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στον σαφώς πιο

¹⁰³ Πιο συγκεκριμένα το άρθρο 10 ΣυνθΛΕΕ αναφέρει «Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων της, η Ένωση επιδιώκει να καταπολεμήσει κάθε διάκριση λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» ενώ στο άρθρο 19 προβλέπεται ότι «.....το Συμβούλιο, μετά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μπορεί να αναλάβει ανάλογη δράση για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού».

¹⁰⁴ Τον Μάρτιο του 2011, στην απόφαση του στην υπόθεση C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats και λοιποί βάσει της οδηγίας 2004/113/EK, το Δικαστήριο έδωσε ιδιαίτερο βάρος στα άρθρα 21 και 23 του Χάρτη, διαπιστώνοντας ότι η συνεκτίμηση του φύλου του ασφαλισμένου ως παράγοντα κινδύνου σε ασφαλιστήρια συμβόλαια συνιστά εισαγωγή διακρίσεων (Human European Consultancy, 2011, σ. 15).

¹⁰⁵ Το άρθρο 14 διασφαλίζει την ισότητα όσον αφορά τη «χρήση των [...] δικαιωμάτων και ελευθεριών» που αναγνωρίζει η ΕΣΔΑ. Το ΕΔΑΔ είναι επομένως αρμόδιο να εξετάζει καταγγελίες για διακρίσεις μόνο εάν αυτές emπίπτουν στο πεδίοεφαρμογής ενός εκ των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η ΕΣΔΑ. Τα ουσιαστικά δικαιώματα που αναγνωρίζει η ΕΣΔΑ καλύπτουν ιδιαίτερα μεγάλο φάσμα, όπως π.χ. το δικαίωμα στη ζωή, το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και την ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας

περιορισμένο τομέα αυτό, ενώ, το ακριβές πεδίο εφαρμογής της δεν είναι ξεκάθαρο, καθώς δεν αποσαφηνίζεται ούτε στην ίδια την οδηγία, ούτε έχει ακόμη ερμηνευθεί μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ. Όπως προαναφέρεται, η οδηγία για την ισότητα των φύλων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης θεσπίζει την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στα «υποχρεωτικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης». Ως τέτοια ορίζονται, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 3, τα συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία κατά των κινδύνων ασθενείας, αναπηρίας, γήρατος, εργατικού ατυχήματος, επαγγελματικής ασθενείας και ανεργίας, καθώς και οι διατάξεις που αφορούν την κοινωνική πρόνοια, κατά το μέτρο που προορίζονται να συμπληρώσουν ή να υποκαταστήσουν τα προαναφερθέντα συστήματα.

Ασαφές παραμένει τι περιλαμβάνει η έννοια της «κοινωνικής προστασίας», παρότι η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας της Επιτροπής για τη φυλετική ισότητα, όπως και η διατύπωση της ίδιας της οδηγίας, υποδηλώνουν ότι η έννοια της «κοινωνικής προστασίας» είναι ευρύτερη από αυτήν της «κοινωνικής ασφάλισης». Δεδομένου του επιδιωκόμενου εύρους της διάταξης, πρέπει να θεωρηθεί ότι στην κατηγορία της κοινωνικής προστασίας εμπίπτουν όλες οι κατηγορίες παροχών που χορηγεί το κράτος σε χρήμα ή σε είδος, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην κοινωνική ασφάλιση. Υπό την έννοια αυτή, είναι πολύ πιθανό να αλληλεπικαλύπτονται οι επιμέρους τομείς εφαρμογής της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα. Ασαφές είναι επίσης το πεδίο εφαρμογής της προστασίας από τις διακρίσεις στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης. Φαίνεται ότι αφορά μάλλον την πρόσβαση στη δημόσια υγειονομική περίθαλψη στο σημείο παροχής, όπως η θεραπεία που παρέχει το διοικητικό και ιατρικό προσωπικό. Μπορεί ενδεχομένως να αφορά και την ασφάλιση στις περιπτώσεις στις οποίες παρέχονται μεν ιδιωτικές υπηρεσίες υγείας, όμως η επιστροφή των χρημάτων στους ασθενείς γίνεται μέσω συστημάτων υποχρεωτικής ασφάλισης. Και σε αυτή την περίπτωση, φαίνεται ότι η άρνηση ασφάλισης ενός ατόμου ή η επιβολή αυξημένων ασφαλιστρών λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής εμπίπτει μάλλον στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διάταξης. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να εμπίπτει στις διατάξεις περί παροχής αγαθών και υπηρεσιών.

Το πεδίο εφαρμογής των «κοινωνικών πλεονεκτημάτων» αντίθετα, έχει αναπτυχθεί επαρκώς μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ στο πλαίσιο της νομοθεσίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων κυρίως, ενώ ο ορισμός που έχει δοθεί σε αυτές είναι ιδιαίτερα

ευρύς. Το Δικαστήριο όρισε τα «κοινωνικά πλεονεκτήματα» στην υπόθεση Even¹⁰⁶ ως «εκείνα που, ανεξαρτήτως του αν συνδέονται ή όχι με σύμβαση εργασίας, αναγνωρίζονται γενικά στους ημεδαπούς εργαζομένους, λόγω κυρίως της αντικειμενικής ιδιότητάς τους ως εργαζομένων ή λόγω του ότι έχουν απλώς την κατοικία τους στο εθνικό έδαφος και που η επέκτασή τους στους εργαζομένους, υπηκόους άλλων κρατών μελών, εμφανίζεται επομένως ικανή να διευκολύνει την κινητικότητά τους στο εσωτερικό της Κοινότητας». Ο όρος ισχύει ουσιαστικά για όλα τα δικαιώματα εφόσον ανταποκρίνονται στον ορισμό που περιέχεται στην εν λόγω απόφαση, η οποία διαλαμβάνει ότι «δεν υπάρχει καμία διάκριση μεταξύ των δικαιωμάτων που χορηγούνται κατ' απόλυτο τρόπο και των δικαιωμάτων που χορηγούνται βάσει διακριτικής ευχέρειας». Ακόμη, ο ορισμός δεν αποκλείει από τον ορισμό των κοινωνικών πλεονεκτημάτων τα δικαιώματα που χορηγούνται μετά τη λήξη της σχέσης απασχόλησης όπως το δικαίωμα σε σύνταξη. Ουσιαστικά, στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας, ως κοινωνικό πλεονέκτημα νοείται κάθε πλεονέκτημα που δύναται να βοηθήσει τον διακινούμενο εργαζόμενο να ενσωματωθεί στην κοινωνία του κράτους υποδοχής. Τα δικαστήρια διαθέτουν μεγάλο περιθώριο ελευθερίας να κρίνουν τι συνιστά κοινωνικό πλεονέκτημα, όπως, επί παραδείγματι η εξόφληση άτοκου δανείου λόγω γέννησης τέκνου. Παρά το γεγονός ότι τα δάνεια αυτά χορηγούνται με σκοπό την τόνωση της γεννητικότητας, το ΔΕΚ έκρινε ότι συνιστούν κοινωνικό πλεονέκτημα καθώς θεωρούνται ως μέσο άμβλυνσης των οικονομικών δυσχερειών που αντιμετωπίζουν οι οικογένειες χαμηλού εισοδήματος¹⁰⁷. Το Δικαστήριο ακολουθώντας μια ευρεία προσέγγιση, κινούμενο ωστόσο στο πλαίσιο των θεμελιωδών ελευθεριών της Ένωσης, έχει συμπεριλάβει στον κύκλο των κοινωνικών πλεονεκτημάτων, τα επιδόματα σπουδών¹⁰⁸, τις παροχές υπερ πολυτέκτων¹⁰⁹, τη δυνατότητα χρήσης της μητρικής γλώσσας ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, η δυνατότητα θεμελίωσης δικαιώματος διαμονής στο κράτος υποδοχής συντρόφου κοινοτικού αλλοδαπού εργαζόμενου, σε ελεύθερη ένωση –εφ' όσον κάτι τέτοιο αναγνωρίζεται και στους ημεδαπούς-, βοηθήματα και κοινωνικές παροχές προς αναπήρους¹¹⁰, το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης στην αγοράς κατοικίας¹¹¹ και παροχές

¹⁰⁶ ΔΕΚ, C- 207/78 Συλλογή 1979, σ. 2019, 31 Μαΐου 1979, σκέψη 22

¹⁰⁷ ΔΕΚ, C-65/81 Reina κατά Landeskreditbank Baden-Württemberg, Συλλογή 1982, σ. 33,

¹⁰⁸ Έτσι στην υπόθεση, ΔΕΚ, C-85/96, Martinez/Sala v. Freistaat Bayern Συλλογή 1998, σ. I-02691

¹⁰⁹ ΔΕΚ, C- 185/96, Επιτροπή κατά Ελλάδα

¹¹⁰ Έτσι στην υπόθεση C-63/76, Inzirillo v. Caisse allocations families Lyon

¹¹¹ Έτσι στην υπόθεση ΔΕΚ C-305/87, Επιτροπή κατά Ελλάδα

εφάπαξ καταβαλλόμενες. Στην υπόθεση *Cristini*¹¹² άλλωστε, ο εκλιπών άνδρας της καταγγέλλουσας, η οποία ήταν ιταλικής ιθαγένειας και ζούσε με τα τέκνα της στη Γαλλία, θεωρήθηκε ότι ενέπιπτε στην κατηγορία των «εργαζομένων» σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, και ακόμη θεωρήθηκε ότι το γεγονός ότι γαλλικοί σιδηρόδρομοι, παρότι διέθεταν κάρτες μειωμένου κομίστρου σε πολύτεκνες οικογένειες, αρνήθηκαν να χορηγήσουν τέτοιου είδους κάρτα στην προσφεύγουσα λόγω της ιθαγένειάς της παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο, ενώ, παρόλο που υποστηρίχθηκε ότι «κοινωνικά πλεονεκτήματα» για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου ήταν μόνο τα πλεονεκτήματα που απέρρεαν από σύμβαση απασχόλησης, το ΔΕΚ διαφώνησε, κρίνοντας ότι ο όρος πρέπει να περιλαμβάνει όλα ανεξαιρέτως τα πλεονεκτήματα ανεξαρτήτως σύμβασης απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων.

Περαιτέρω η νομολογία του ΕΔΔΑ¹¹³ έχει διευρύνει σημαντικά τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και των απογορευμένων διακρίσεων, περιλαμβάνοντας σε αυτόν και τον τομέα της πρόνοιας, της εκπαίδευσης και της στέγασης. Παρότι η ΕΣΔΑ δεν προβλέπει το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, καθίσταται σαφές από τη νομολογία του ΕΔΔΑ ότι διάφορες μορφές κοινωνικής ασφάλισης, όπως η καταβολή παροχών και συντάξεων, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου 1 ή του άρθρου 8¹¹⁴, ενώ παρότι στην ΕΣΔΑ δεν γίνεται αναφορά σε δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη, το ΕΔΔΑ έχει αποφανθεί ότι τα θέματα που άπτονται της υγειονομικής περίθαλψης, όπως η πρόσβαση σε ιατρικούς φακέλους¹¹⁵, εμπίπτουν στο άρθρο 8 ή στο άρθρο 3 της ΕΣΔΑ σε περίπτωση που η αδυναμία πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας είναι τόσο σοβαρή ώστε να συνιστά απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Θα μπορούσε όμως να υποστηριχθεί ότι οι καταγγελίες για διακρίσεις όσον αφορά την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη εμπίπτουν και στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 14.

¹¹² ΔΕΚ, C-32/75, *Cristini v. Societe nationale des chemins de fer francais*.

¹¹³ Το νομολογιακό φάσμα, τόσο του ΕΔΔΑ όσο και του ΔΕΕ, θα αναπτυχθεί με περισσότερη σαφήνεια στον οικείο τόπο κατωτέρω.

¹¹⁴ Βλ. συγκεκριμένα τις ακόλουθες υποθέσεις: ΕΔΔΑ, *Andrejeva κατά Λετονίας* (αριθ. 55707/00), 18 Φεβρουαρίου 2009, ΕΔΔΑ, *Gaygusuz κατά Αυστρίας* (αριθ. 17371/90), 16 Σεπτεμβρίου 1996, και ΕΔΔΑ, *Koua Poirrez κατά Γαλλίας* (αριθ. 40892/98), 30 Σεπτεμβρίου 2003

¹¹⁵ ΕΔΔΑ, *Κ.Η. και λοιποί κατά Σλοβακίας* (αριθ. 32881/04), 28 Απριλίου 2009

Η βασική, όμως, συνεισφορά του ΕΔΔΑ στην προστασία των ασφαλιστικών παροχών έγκειται στην υπαγωγή τους, ως περιουσιακά δικαιώματα, στην έννοια της περιουσίας, όπως αυτή προστατεύεται από το πρώτο άρθρο του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Κατά ένα πρώτο κύμα αποφάσεων, είναι η καταβολή ασφαλιστικών εισφορών από την οποία απορρέει το δικαίωμα για απόληψη παροχών, ως περιουσιακό δικαίωμα, αν και χωρίς να συνδέεται αυτό με ένα ορισμένο ύψος παροχών¹¹⁶. Στη συνέχεια, όμως, και μη ανταποδοτικές παροχές προνοιακού χαρακτήρα θεωρήθηκε ότι προστατεύονται ως περιουσιακές, όπως στην απόφαση Koua Poirrez¹¹⁷ κατά Γαλλίας το 2003. Έχοντας αποδεχθεί την κατ'αρχήν περιουσιακή φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και την υπαγωγή του στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο, το ΕΔΔΑ ήταν πλέον σε θέση να εφαρμόσει σε παρόμοιες διαφορές και το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ, που απαγορεύει τις αδικαιολόγητες διακρίσεις, και αυτό γιατί το εν λόγω άρθρο δεν καθιερώνει ένα γενικό δικαίωμα ισότητας, όπως το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά εφαρμόζεται μόνον σε συνδυασμό με κάποιο άλλο δικαίωμα της Σύμβασης. Όπως και στα περισσότερα θέματα, αναγνωρίζεται, κατ'αρχήν, μεγάλο εύρος ευχέρειας εκτιμής υπέρ των εθνικών αρχών, ούτως ώστε ακόμη και ρυθμίσεις που εισάγουν διαφορετική μεταχείριση παρόμοιων καταστάσεων να θεωρούνται δικαιολογημένες εφόσον δεν «στερούνται προδήλως λογικής βάσεως». Ειδικά, όμως, όταν οι διακρίσεις ερείδονται αποκλειστικά στην ιθαγένεια, τα κράτη μέλη βαρύνονται με την υποχρέωση να αποδείξουν το λόγο δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλει την άνιση μεταχείριση, όπως στις αποφάσεις Gaygusuz κατά Αυστρίας το 1996¹¹⁸ και Luczak κατά Πολωνίας το 2007¹¹⁹. Με την τελευταία αυτή απόφαση κρίθηκε

¹¹⁶ ΕΔΔΑ, Azinas v. Cyprus, της 20 Ιουνίου 2002

¹¹⁷ ΕΔΔΑ, Koua Poirrez κατά Γαλλίας (αριθ. 40892/98), 30 Σεπτεμβρίου 2003

¹¹⁸ Στην υπόθεση Gaygusuz κατά Αυστρίας, η αίτηση τούρκου υπηκόου, ο οποίος εργαζόταν στην Αυστρία, για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας απορρίφθηκε διότι δεν είχε αυστριακή ιθαγένεια. Το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι βρισκόταν σε ανάλογη κατάσταση με τους αυστριακούς υπηκόους καθώς ήταν μόνιμος κάτοικος και είχε συμβάλει στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης μέσω της φορολογίας. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η απουσία συμφωνίας αμοιβαίας κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ της Αυστρίας και της Τουρκίας δεν δικαιολογούσε τη διαφορετική μεταχείριση, καθώς η κατάσταση του προσφεύγοντος ήταν ως προς τα πραγματικά περιστατικά πολύ στενά συνδεδεμένη με την κατάσταση των αυστριακών υπηκόων

¹¹⁹ Στην υπόθεση Luczak κατά Πολωνίας, ένας γάλλος γεωργός, ο οποίος ζούσε και εργαζόταν στην Πολωνία, κατήγγειλε ότι δεν του επιτράπηκε η ένταξη σε πολωνικό καθεστώς εξειδικευμένης κοινωνικής ασφάλισης το οποίο είχε συσταθεί ειδικά για τη στήριξη των πολωνών γεωργών, με την αιτιολογία ότι δεν γίνονταν δεκτοί σε αυτό μη πολωνοί υπήκοοι. Το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι ο προσφεύγων βρισκόταν σε ανάλογη κατάσταση με τους πολωνούς γεωργούς, οι οποίοι επωφελούνταν από το εν λόγω καθεστώς, διότι ήταν

ότι δεν συνιστά σύμφωνο με την ΕΣΔΑ λόγω η απλή ανάγκη της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του συστήματος κρατικής πρόνοιας¹²⁰.

Στο ανωτέρω φάσμα απαγορευόμενων διακρίσεων, και όπως αυτό έχει αποκρυσταλλωθεί νομολογιακά, εμπίπτει ο κύκλος τόσο των άμεσων, όσο και των έμμεσων διακρίσεων, με τις μεν πρώτες να ορίζονται με παρόμοιο τρόπο στην ΕΣΔΑ και στο δίκαιο της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 της οδηγίας της ΕΕ για τη φυλετική ισότητα, «συντρέχει άμεση διάκριση όταν, για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, σε ένα πρόσωπο επιφυλάσσεται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν της οποίας τυγχάνει, έτυχε ή θα ετύγχανε ένα άλλο πρόσωπο, σε ανάλογη κατάσταση». Σύμφωνα με τη διατύπωση που χρησιμοποιεί το ΕΔΔΑ, πρέπει να υπάρχει «διαφορά στη μεταχείριση ατόμων που βρίσκονται σε ανάλογες, ή σχετικά όμοιες καταστάσεις», η οποία να «βασίζεται σε κάποιο αναγνωρίσιμο χαρακτηριστικό»¹²¹. Η μόνη προφανής εξαίρεση από την απαίτηση της εξεύρεσης κατάλληλου «μέτρου σύγκρισης», τουλάχιστον στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ για την απασχόληση, αφορά τις περιπτώσεις στις οποίες η διάκριση που υφίσταται κάποιο πρόσωπο οφείλεται στο γεγονός ότι βρίσκεται σε κατάσταση εγκυμοσύνης. Βάσει των αποφάσεων του ΔΕΕ σε πολλές υποθέσεις, με προεξάρχουσα την καθοριστική υπόθεση Dekker¹²², έχει πλέον παγιωθεί ότι όταν η ζημία που υφίσταται ένα πρόσωπο οφείλεται στο γεγονός ότι βρίσκεται σε κατάσταση εγκυμοσύνης, τότε πρόκειται για άμεση διάκριση λόγω φύλου και δεν χρειάζεται επομένως μέτρο σύγκρισης.

Στον έτερο κύκλο των έμμεσων διακρίσεων τόσο η ενωσιακή νομοθεσία όσο και η ΕΣΔΑ αναγνωρίζουν ότι διακρίσεις μπορούν να προκύψουν όχι μόνο λόγω της διαφορετικής μεταχείρισης προσώπων που βρίσκονται σε όμοιες καταστάσεις, αλλά και λόγω της ίδιας μεταχείρισης προσώπων που βρίσκονται σε διαφορετικές καταστάσεις.

μόνιμος κάτοικος της χώρας, κατέβαλλε φόρους όπως ακριβώς οι πολωνοί υπήκοοι και, συνεπώς, συνεισέφερε στη χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ενώ παλαιότερα ήταν ενταγμένος στο γενικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

¹²⁰ Το συνολικό φάσμα της νομολογίας του ΕΔΔΑ θα παρουσιαστεί κατωτέρω, στον οικείο τόπο.

¹²¹ ΕΔΔΑ, Carson και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης] (αριθ. 42184/05), 16 Μαρτίου 2010, παρ. 61. Ομοίως, ΕΔΔΑ, D.H. και λοιποί κατά Τσεχικής Δημοκρατίας [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης] (αριθ. 57325/00), 13 Νοεμβρίου 2007, παρ. 175, και ΕΔΔΑ, Burden κατά Ηνωμένου Βασιλείου [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης] (αριθ. 13378/05), 29 Απριλίου 2008, παρ. 60.

¹²² Υπόθεση C-177/88, Dekker v. VJV centrum, Συλλογή 1990, I-3941

Αυτές καλούνται «έμμεσες» διακρίσεις, διότι δεν είναι η ίδια η μεταχείριση που διαφέρει αλλά περισσότερο οι συνέπειές της, οι οποίες βιώνονται διαφορετικά από πρόσωπα με διαφορετικά χαρακτηριστικά. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 στοιχείο β) της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα, «συντρέχει έμμεση διάκριση όταν μια εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική μπορεί να θέσει πρόσωπα συγκεκριμένης φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής σε μειονεκτική θέση συγκριτικά με άλλα πρόσωπα». Το ΕΔΔΑ στηρίχθηκε σε αυτόν τον ορισμό των έμμεσων διακρίσεων κατά την έκδοση ορισμένων πρόσφατων αποφάσεών του, αναφέροντας ότι «η διαφορετική μεταχείριση μπορεί να λάβει ενδεχομένως τη μορφή δυσανάλογα επιζήμιων επιπτώσεων μιας γενικής πολιτικής ή ενός γενικού μέτρου τα οποία, αν και διατυπωμένα με ουδέτερο τρόπο, εισάγουν διακρίσεις εις βάρος κάποιας ομάδας»¹²³ Όπως συμβαίνει και με τις άμεσες διακρίσεις, το δικαστήριο οφείλει πάντοτε να αναζητεί ένα μέτρο σύγκρισης προκειμένου να προσδιορίζει εάν οι επιπτώσεις μιας συγκεκριμένης διάταξης, κριτηρίου ή πρακτικής είναι πολύ πιο αρνητικές από τις επιπτώσεις που υφίστανται άλλα πρόσωπα που βρίσκονται σε όμοια κατάσταση, ενώ οδηγός αναδεικνύεται η αρχή της αναλογικότητας, υπο την τριπλή έννοια της, της αναγκαιότητας, της προσφορότητας και της *stricto sensu* αναλογικότητας.

Παραδοσιακά το φάσμα των απαγορευμένων διακρίσεων στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου προσανατολίστηκε στον καίριο τομέα της απασχόλησης και της πρόσβασης σε αυτήν, ενώ ο τομέας της πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλισης παραμένουν, ακόμα, περισσότερο «εκτεθειμένοι» στις διακρίσεις αυτές, με επιπλέον, τη σημείωση ότι τα «προστατευόμενα χαρακτηριστικά» αναφέρονται με τρόπο εξαντλητικό στο επίπεδο του ενωσιακού δικαίου, κατ' αντίθεση με το δίκαιο της ΕΣΔΑ. Τα «προστατευόμενα», αυτά χαρακτηριστικά περιλαμβάνουν το φύλο, τον γενετήσιο προσανατολισμό, την αναπηρία, την ηλικία, τις θρησκευτικές και λοιπές πεποιθήσεις και τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.¹²⁴ Η ΕΣΔΑ, αντιθέτως, περιέχει μη εξαντλητικό κατάλογο, ο οποίος συμπίπτει με τον κατάλογο που προβλέπουν οι οδηγίες, αλλά εκτείνεται και πέραν αυτού. Σύμφωνα με το άρθρο 14, η χρήση των αναγνωριζόμενων στην ΕΣΔΑ δικαιωμάτων δύναται να εξασφαλισθεί ασχέτως διακρίσεως «φύλου, φυλής, χρώματος, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προελεύσεως,

¹²³ ΕΔΔΑ, D.H. και λοιποί κατά Τσεχικής Δημοκρατίας [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης] (αριθ. 57325/00), 13 Νοεμβρίου 2007, παρ. 184. ΕΔΔΑ, Οruz κατά Τουρκίας (αριθ. 33401/02), 9 Ιουνίου 2009, παρ. 183.

¹²⁴ Τα εν λόγω «προστατευόμενα χαρακτηριστικά», περιλαμβάνονται στις οδηγίες 2000/78 και 2000/43

συμμετοχής εις εθνικήν μειονότητα, περιουσίας, γεννήσεως ή άλλης καταστάσεως». Η διατύπωση «άλλης καταστάσεως» επιτρέπει στο ΕΔΔΑ να συμπεριλαμβάνει σε αυτήν την κατηγορία τα χαρακτηριστικά -μεταξύ άλλων- που προστατεύονται ρητώς από τις οδηγίες περί καταπολέμησης των διακρίσεων.

5. Η παράμετρος της ιθαγένειας. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια

Το ζήτημα της ιθαγένειας στους εν λόγω τομείς κοινωνικής πολιτικής, ως «προστατευόμενο χαρακτηριστικό», παρουσιάζει, τόσο σε εθνικό, όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο, μια ιδιάζουσα διαφοροποίηση, καθώς, αφ' ενός μεν δεν προβλέπεται για υπηκόους τρίτων κρατών ευρισκόμενων σε ευρωπαϊκό έδαφος –χωρίς να στερείται βέβαια η δυνατότητα από τα κράτη μέλη να εισάγουν ευνοικότερες ρυθμίσεις-, και αφ' ετέρου, μεταξύ των κρατών μελών υπάρχουν σημαντικές αποκλίσεις κυρίως για Βούλγαρους και Ρουμάνους πολίτες¹²⁵, αφαιρώντας κατ'αυτόν τον τρόπο το πολιτικό θετικό πρόσημο της ιθαγένειας της ΕΕ.

Στον ευρωσκεπτικιστικό εκείνο κύκλο κρατών μελών άλλωστε, το ζήτημα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στον κοινωνικό τομέα, και το πλαίσιο των συνεπαγόμενων διακρίσεων διαλαμβάνει ιδιαίτερη ένταση. Στο φάσμα αυτό εντάσσεται άλλωστε η πρόσφατη απαίτηση του ΗΒ να διαθέτουν « Ευρωπαϊκό Έγγραφο Διαμονής», όσοι ευρωπαίοι πολίτες βρίσκονται στη χώρα, με σαφή στόχευση την περιστολή των κοινωνικών παροχών προς τους Βούλγαρους και Ρουμάνους πολίτες, που απο τον Ιανουάριο του 2014 θα διαμένουν ελεύθερα στη χώρα. Ο υπουργός μετανάστευσης του ΗΒ M. Harper, άλλωστε, δήλωσε πως «...ένα από τα πράγματα που μελετάμε, και ήδη άλλες ευρωπαϊκές χώρες το κάνουν, είναι να επιμένουμε οι άνθρωποι να εγγράφονται, έτσι ώστε μέσα από μία σωστή διαδικασία να διαπιστώνουμε εάν είναι πραγματικά εδώ για το σκοπό για τον οποίο ισχυρίζονται και δεν έρχονται μόνο για να διεκδικήσουν κοινωνικά

¹²⁵ Μέχρι στιγμής οι εργαζόμενοι από τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία απολαμβάνουν πλήρη δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο σε 16 κράτη μέλη- Δανία, Εσθονία, Κύπρος, Λιθουανία, Ιταλία, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία, Σουηδία, Ουγγαρία, Ελλάδα, Ισπανία και Τσεχία. Ωστόσο υπάρχουν περιορισμοί σε 9 κράτη μέλη -Βέλγιο, Γερμανία, Ιρλανδία, Γαλλία, Λουξεμβούργο, Αυστρία, ΗΒ και Μάλτα- και τυπικά απαιτούν από τους Βούλγαρους και τους Ρουμάνους πολίτες να κατέχουν άδεια απασχόλησης.

οφέλη»¹²⁶. Στο ίδιο ακριβώς πλαίσιο το Δημοτικό Συμβούλιο της Αμβέρσας, όπου την πλειοψηφία κατέχει το εθνικιστικό κόμμα N-VA, θεμοθέτησε απο τον Μάρτιο του τρέχοντος έτους, ειδικό φόρο για αλλοδαπούς που επιθυμούν να εγγραφούν στην κοινοτική διοίκηση, με τη βελγίδα υπουργό Εσωτερικών J. Milquet, να εκφράζει επιφυλάξεις προς μια τέτοια ξενοφοβική κατεύθυνση, και να θεωρεί ότι το εν λόγω μέτρο αντιτίθεται ευθέως στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Σε εθνικό επίπεδο, το ζήτημα της ιθαγένειας, ως «προστατευόμενο χαρακτηριστικό», κινείται ακριβώς στο ίδιο νομικό πλαίσιο- συνταγματικό και νομοθετικό- και στους εν λόγω τομείς κοινωνικής πολιτικής, όπως και στην πολιτική απασχόλησης¹²⁷, με ένα περιθώριο εξαιρέσεων, επιβεβαιώνοντας τον έντονα κοινωνικοπολιτικό πόλο της «ιθαγένειας». Κεντρικό σημείο αναφοράς παραμένει κι εδώ ο Ν. 3304/2005¹²⁸, οι διατάξεις του οποίου «... δεν εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που προβλέπεται διαφορετική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας και δεν θίγουν τις διατάξεις που ρυθμίζουν την είσοδο και την παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών ή ατόμων άνευ υπηκοότητας στην επικράτεια, ούτε τη μεταχείριση που συνδέεται με τη νομική κατάστασή τους ως ιθαγενών τρίτων χωρών ή ατόμων άνευ ιθαγένειας»¹²⁹.

Στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο έχει εναρμονιστεί με τους κανονισμούς 883/2004 και 987/2007¹³⁰ για τον «εκσυγχρονισμένο συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης σε επίπεδο ΕΕ», με εστίαση στη βελτίωση της κινητικότητας των εργαζομένων και την αρχή της ισότητας, ενώ στον οικείο κύκλο των παρεχόμενων κοινωνικών πλεονεκτημάτων εντάσσονται παροχές ασθενείας, μητρότητας και ισοδύναμες πατρότητας, αναπηρίας, γήρατος, οικογενειακές και συνταξιοδοτικές παροχές, καθώς και παροχές που άπτονται των εργατικών ατυχημάτων.

¹²⁶ Δήλωση του βρετανού υπουργού μετανάστευσης Mark Harper, στην εφημερίδα Guardian στις 27/2/2013.

¹²⁷ Το νομικό αυτό πλαίσιο παρουσιάστηκε ανωτέρω.

¹²⁸ Παρά το γεγονός ότι ο Ν. 3304/2005 έχει σαφή στόχευση στην απασχόληση τυγχάνει αναλογικής εφαρμογής και σε έτερους τομείς κοινωνικής πολιτικής.

¹²⁹ Ν. 3304/2005, άρθρο 4 παρ.2

¹³⁰ Ήδη απο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας της 14/7/1999, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με τον τίτλο : «Συντονισμένη Στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας»

Σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού 883/2004, κάθε εργαζόμενος υπάγεται στο δίκαιο του κράτους υποδοχής, σύμφωνα με την αρχή *lex loci laboris*, με δυνατότητα, ωστόσο, ευνοϊκότερων ρυθμίσεων, ύστερα από διακρατικές συμφωνίες. Οι αρχές της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης αποτελούν βασικές συνιστώσες των κανόνων για τον συντονισμό, καθώς αποτρέπουν τους ασφαλισμένους από το να βρεθούν σε μειονεκτική θέση όταν μετακινούνται εντός της Ένωσης. Συνεπώς, δυνάμει των κανόνων για τον συντονισμό, μια γενική διάταξη διαμορφώνει στην πράξη τις εν λόγω αρχές και προσανατολίζεται προς την εξίσωση ή την εξομοίωση παροχών, εισοδημάτων, γεγονότων ή καταστάσεων. Αυτό συνεπάγεται ότι, όταν ένα κράτος μέλος θέτει κριτήρια επιλεξιμότητας για μια παροχή βάσει μιας συγκεκριμένης κατάστασης, όπως η ολοκλήρωση της στρατιωτικής θητείας ή ένα εργατικό ατύχημα, θα πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη του τις καταστάσεις που λαμβάνουν χώρα σε άλλα κράτη μέλη ως εάν είχαν λάβει χώρα στη δική του επικράτεια κατά την αξιολόγηση του δικαιώματος ενός προσώπου σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης. Σημαντική ωστόσο εξαίρεση εισάγεται στην θεμελιώδη αρχή της ισότητας, η οποία πλήττει και το πολιτικό φορτίο της ιθαγένειας της ΕΕ και την «Πολιτική» Ευρώπη στη βάση της, με τη δυνατότητα που παρέχεται στα κράτη μέλη να εξαιρούν τους κοινοτικούς αλλοδαπούς από κοινωνικά πλεονεκτήματα και παροχές για τους τρεις πρώτους μήνες στο κράτος υποδοχής, εφ' όσον δεν είναι μισθωτοί.

Υπο το πρίσμα αυτό, και κατά τη Συνταγματική επιταγή του άρθρου 5, παρ.2¹³¹ ο Ν. 3386/2005 προβλέπει εξίσωση ασφαλιστικών δικαιωμάτων ημεδαπών και αλλοδαπών, υπο την προϋπόθεση της νόμιμης διαμονής των τελευταίων στη χώρα, ενώ ήδη από το 1990 είχε επέλθει εξίσωση για τους ομογενείς από την Αλβανία, την Ίμβρο και την Τένεδο, αποσυνδέοντας το όλο ζήτημα από τον στενό κύκλο της ιθαγένειας. Στο οικείο πλαίσιο, ήδη από το 2000 και ένθεν, και υπο το πρίσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, αλλά και στο σύστοιχο με αυτές πρόγραμμα εξευρωπαϊσμού που προωθούσε η τότε σοσιαλιστική κυβέρνηση, υπήρξε, μέσω Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων κυρίως, προσπάθεια εξίσωσης ημεδαπών εργαζομένων και

¹³¹ Σ 5 παρ. 2 «όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων. Εξαιρέσεις επιτρέπονται στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο»

πολιτών της Ένωσης, προσανατολισμένη κυρίως στο φάσμα των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών που αναγνωρίζουν οι Συνθήκες.

Στο εκσυγχρονιστικό αυτό πλαίσιο ένα μεγάλο τμήμα κοινωνικών παροχών προβλέφθηκε και για τους πολίτες κρατών μελών της ΕΕ που διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα, χωρίς αυτή η πολιτική να συνεπάγεται πλήρη εξίσωση ημεδαπών και πολιτών των λοιπών κρατών μελών της Ένωσης, καθώς στο κρίσιμο ζήτημα της νομιμότητας της διαμονής των πολιτών της Ένωσης, το Π.Δ. 106/2007, εξάρτησε τη διαμονή αυτή από την παροχή εξαρτημένης εργασίας ή ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, την επάρκεια πόρων για τον διαμένοντα και τα μέλη της οικογένειάς του, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της περιόδου διαμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας της χώρας, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας, ή τέλος, εγγραφή σε ιδιωτικό ή δημόσιο εκπαιδευτικό ίδρυμα, εγκεκριμένο ή χρηματοδοτούμενο από το Ελληνικό κράτος, για να παρακολουθήσουν κατά κύριο λόγο σπουδές και διαθέτοντας πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στην Ελλάδα, βεβαιώνοντας δε προς τούτο, την αρμόδια αστυνομική αρχή, με δήλωση ή ισοδύναμα αποδεικτικά μέτρα της επιλογής τους. Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές, καθώς επίσης και από την προβλεπόμενη στο εν λόγω Προεδρικό Διάταγμα εγγραφή του πολίτη της ΕΕ σε καταλόγους των αστυνομικών αρχών του τόπου διαμονής του, ότι το φάσμα της προβλεπόμενης εξίσωσης και ισότητας καταστρατηγείται προδήλως, ενώ ως νομικό έρεισμα του, προτάθηκε η δυνατότητα που προβλέπει η ίδια η οδηγία 2004/38 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια της ΕΕ και ο πρακτικός λόγος της περιστολής της δαπάνης των δημοσίων νοσοκομείων από τη διενέργεια δωρεάν ιατρικών εξετάσεων σε πολίτες της Ένωσης και στα μέλη της οικογένειάς τους, που έχουν θεμελιώσει δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν πάσχουν από ασθένεια που δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικού μέτρου της ελευθερίας της κυκλοφορίας τους επί τη βασει λόγων δημόσιας υγείας ή δημοσίου συμφέροντος. Προς την κατεύθυνση αυτή κινήθηκαν, άλλωστε, και οι υπ' αριθμ. 67/2007, 69/2007 και 95/2007 γνωμοδοτήσεις του ΣτΕ επί του θέματος. Εν συνεχεία βέβαια με σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών το 2011¹³² διευκρινίστηκε ότι « το δικαίωμα νόμιμης διαμονής πολίτη κράτους μέλους της Ε.Ε., ως

¹³² Εγκύκλιος Γεν. Γραμματείας πληθυσμού και κοινωνικής συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών, αρ. 50 Α.Π. Φ. 130181/42077

θεμελιώδες και προσωπικό, γεννάται, εφόσον συντρέχουν οι απαιτούμενοι προς τούτο όροι, απευθείας από τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν εξαρτάται από την τυχόν εκπλήρωση των προβλεπόμενων στην χώρα μας διοικητικών διαδικασιών (βεβαίωση εγγραφής), οι οποίες απλώς πιστοποιούν την ύπαρξη του εν λόγω δικαιώματος», χωρίς η διαπίστωση αυτή, eo ipso ισχύουσα άλλωστε, να αμβλύνει το δυσμενές και αντίθετο με το ευρωπαϊκό κεκτημένο νομικό πλαίσιο.

Σε ένα περισσότερο πρακτικό επίπεδο, ενώ έως πρόσφατα, για τους πολίτες της Ε.Ε για την απονομή σύνταξης εφαρμόζονταν οι ενωσιακές διατάξεις και το συνταξιοδοτικό τους δικαίωμα θεμελιωνόταν και στους χρόνους ασφάλισης που είχαν διανυθεί σε άλλη χώρα της Ε.Ε, ενώ, εάν διέμεναν μόνιμα στη χώρα μας, και το τελικό ποσό της σύνταξης τους ήταν μικρότερο από το κατώτατο όριο, δικαιούνταν και συμπλήρωμα μέχρι του ποσού του κατωτάτου ορίου, με τον Ν. 3996/2011¹³³ προβλέφθηκε ότι η ελάχιστη παροχή που θα λαμβάνει πολίτης της ΕΕ που συνταξιοδοτείται με βάση τις ενωσιακές διατάξεις και διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα, καθορίζεται στο ύψος της βασικής σύνταξης, δηλαδή 360 ευρώ, και όχι στο Κατώτατο Όριο του ΙΚΑ που είναι 486,84 ευρώ, ενώ παράλληλα, στο πλαίσιο της αυστηροποίησης και του ελέγχου των προϋποθέσεων μόνιμης διαμονής στη χώρα των συνταξιούχων που συνταξιοδοτούνται με βάση τους κοινοτικούς κανονισμούς και παίρνουν κατώτατα όρια (Κ.Ο) συντάξεων από το ΙΚΑ, αποφασίστηκε να διενεργούνται διασταυρώσεις με την ΕΛ.ΑΣ και το Υπουργείο Οικονομικών στα στοιχεία που κατατίθενται στις υπηρεσίες του ΙΚΑ, όπως μισθωτήρια και βεβαιώσεις μόνιμης διαμονής.

Ο δικαιοπολιτικός λόγος της εν λόγω ρύθμισης θα πρέπει να αναζητηθεί και ενταχθεί στο ευρύ εκείνο πλαίσιο καταστρατήγησης και εκμετάλλευσης του συστήματος απονομής συντάξεων από πολίτες της Ε.Ε και ειδικότερα χωρών που προσχώρησαν τελευταία στην Ε.Ε., με σαφή στόχευση στη Βουλγαρία και στη Ρουμανία, και υποχρέωσε στην επανεξέταση του τρόπου απονομής των συντάξεων αυτών, με σκοπό την εκλογίκευση του συστήματος και την εξασφάλιση χορήγησης των συνταξιοδοτικών παροχών στους πραγματικά δικαιούχους. Προς την κατεύθυνση αυτή, και με σαφή στόχευση να περιοστεί το έκνομο σύστημα θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος αρκετών Βούλγαρων πολιτών με εικονικές μέρες εργασίας, απουσία διαμονής στη χώρα, κινήθηκε σχετική

¹³³ Ν. 3996/2011, αρ. 34, παρ. 10 και 11, περι καθορισμού του ποσού ελαχίστης συνταξιοδοτικής παροχής.

εγκύκλιος¹³⁴ του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, το 2011, όπου προβλέφθηκε μετατροπή του βουλγαρικού χρόνου ασφάλισης με αντιστοιχία μηνιαίου χρόνου εργασίας τις 30 ημέρες όπως στη Βουλγαρία, που εφαρμόζει «σύστημα ασφάλισης 7 ημερών», και όχι τις 26, όπως στην Ελλάδα.

Απο τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι το νομικό πλαίσιο που επιλέχθηκε για τον έλεγχο μίας πραγματικότητας έκνομης πράγματι, στο επίπεδο που καταστρατηγούνται κανόνες του ενωσιακού δικαίου, θέτει επιτακτικά ζητήματα διάκρισης λόγω ιθαγενείας στο πλαίσιο της ΕΕ για τους ευρωπαίους πολίτες, τοποθετεί τη χώρα προς μία κατεύθυνση περισσότερο ευρωσκεπτιστική, «κατασκευάζει» μία Ευρώπη ασύμμετρη κοινωνικά και διαιρεμένη και κυρίως, πλήττει την αρχή της ισότητας υπο την νομική της έννοια, χωρίς όμως να αφίσταται από πρακτικές έτερων ευρωπαϊκών κρατών, και όχι απαραίτητα του ευρωσκεπτιστικού εκείνου κύκλου.

Περαιτέρω, στο ευρύ πλαίσιο των κοινωνικών και προνοιακών παροχών, παρατηρείται μία τάση σύμπλευσης της ελληνικής Πολιτείας προς το ευρωπαϊκό κεκτημένο, καθώς επι παραδείγματι, από την υπόθεση του ΕΔΔΑ Zeibek κατά Ελλάδας¹³⁵ και την «έκπληξη»¹³⁶ που προκάλεσε στο Δικαστήριο η άρνηση χορήγησης πολυτεχνικού επιδόματος από την ελληνική Πολιτεία, σε ελληνίδα πολίτη, μειονοτική από τη Θράκη, επειδή ένα εκ των τέκνων της δεν διέθετε την ελληνική υπηκοότητα¹³⁷, κατ' επιταγή του Ν. 1892/1990, έως την ρητή πρόβλεψη στο σώμα των περισσότερων διοικητικών πράξεων και εγκυκλίων παροχής κοινωνικών επιδομάτων για την καταβολή τους στο σύνολο των ευρωπαίων πολιτών, υπο την προϋπόθεση της διαμονής τους στη χώρα, έχει διέλθει ένας σημαντικός βαθμός εξευρωπαϊσμού, αρχής γενομένης ήδη από το 2000 και επείκεινα, χωρίς ωστόσο να εκλείπουν εντελώς πρακτικές διάκρισης επι τη βάση της ιθαγένειας.

¹³⁴ Εγκύκλιος ΙΚΑ, αρ. 93/13.12.2011. Καθορισμός του ποσού της ελάχιστης παροχής για την εφαρμογή του άρθρου 50 Κ.Κ. 1408/71 και του άρθρου 58 Καν (ΕΚ) 883/04

¹³⁵ ΕΔΔΑ, Zeibek κατά Ελλάδας, της 9/7/2009

¹³⁶ [.. la Cour s' étonne..], στη σκέψη 50 της ανωτέρω απόφασης

¹³⁷ Η ελληνική υπηκοότητα είχε αφαιρεθεί από το τέκνο στο οικείο πλαίσιο πολιτικής, αφαίρεσης της ελληνικής ιθαγένειας από μουσουλμάνους της Δ. Θράκης που ακολουθούσε η χώρα έως το 2000

Ένας απόλυτος αποκλεισμός από ορισμένο πεδίο κοινωνικής προστασίας, με αποκλειστικό κριτήριο την ιθαγένεια, δεν μπορεί παρά να προβληματίζει όσον αφορά τη συμβατότητά του προς το Σύνταγμα, το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο. Οι πολυτεχνικές παροχές έχουν πράγματι χαρακτήρα κινήτρου για την εξυπηρέτηση δημογραφικών σκοπών, όπως χαρακτηριστικά ανέφερε το ΣτΕ σε μία σειρά αποφάσεων¹³⁸, το δημογραφικό όμως δεν είναι εθνοφυλετικό, αλλά κοινωνικό ζήτημα. Η προστασία, επομένως, των πολύτεκνων οικογενειών, συνταγματική και νομοθετική, δεν εξυπηρετεί τόσο, και πάντως όχι μόνο, την «προαγωγή του ελληνικού Έθνους», αλλά έχει πρωτίστως προνοιακό χαρακτήρα. Επομένως, η παρ. 2 του άρθρου 21 Συντ. δεν προστατεύει ειδικά μόνο τους Έλληνες πολύτεκνους, αλλά τους πολύτεκνους που ζουν στην Ελλάδα, ενώ, ευρύτερα, τα κοινωνικά δικαιώματα αποσκοπούν στην προστασία του κοινωνικού ανθρώπου, του ανθρώπου ως μέλους του κοινωνικού συνόλου, και όχι μόνο του Έλληνα. Στο πλαίσιο αυτών των παρατηρήσεων δε, ο νέος Ν. 4093/2012 για τα πολυτεχνικά επιδόματα περιλαμβάνει πλέον στους δικαιούχους και τους πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ, ενώ στον οικείο κύκλο εντάσσεται ένα πολύ μεγάλο τμήμα κοινωνικών και προνοιακών πλεονεκτημάτων¹³⁹.

Σε ένα άλλο πεδίο που παρατηρείται διαφορισμός μεταξύ της ελληνικής ιθαγένειας και της ιδιότητας του πολίτη έτερου κράτους μέλους της ΕΕ, και προνομιακή μεταχείριση των ελλήνων πολιτών είναι το ζήτημα των υποτροφιών και βραβείων που χορηγεί το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ). Σε σχετική καταγγελία προς τον ΣτΠ¹⁴⁰, το 2005, όπου μακροχρόνια διαμένων αλλοδαπός σπουδαστής ζήτησε τη χορήγηση υποτροφίας προπτυχιακών σπουδών λόγω εξαιρετικής επίδοσης από το ΙΚΥ, το Ίδρυμα αρνήθηκε την εν λόγω χορήγηση με την αιτιολογία ότι οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας δεν επιτρέπουν τη χορήγηση υποτροφιών και βραβείων σε όσους σπουδαστές δεν έχουν ελληνική ιθαγένεια ή εθνικότητα. Ο ΣτΠ, κατά τη διερεύνηση της αναφοράς, διαπίστωσε ότι πράγματι η οικεία χορήγηση δεν προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία για αλλοδαπούς σπουδαστές, ωστόσο, ο αποκλεισμός αλλοδαπών φοιτητών από οικονομικές ενισχύσεις

¹³⁸ Κυριότερες οι, ΣτΕ 1489/2006 και ΣτΕ 771/2007, ΕφημΔΔ 2007, σ. 627. Και οι δύο αφορούσαν παροχή πολυτεχνικών επιδομάτων σε αλλοδαπούς.

¹³⁹ Χαρακτηριστικά, αλλά ενδεικτικά, να αναφερθούν οι ΥΑ 2792/2001 και 8063/2001, στις οποίες υπάρχει πρόβλεψη για τους κοινοτικούς αλλοδαπούς στα προνοιακά επιδόματα τυφλότητας, θαλασσαιμίας, αιμορροφιλίας, βαριάς νοητικής στέρησης και χανσενικής νόσου.

¹⁴⁰ ΣτΠ, υπόθεση 17817/2005

που έχουν τον χαρακτήρα επιβράβευσης της επίδοσης και όχι κοινωνικής παροχής, εγείρει εύλογο προβληματισμό ως προς την εναρμόνισή του με την αρχή της αξιοκρατίας και επιπλέον διαπίστωσε ότι δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη για τους πολίτες της ΕΕ. Για το λόγο αυτό, ο ΣτΠ συνέταξε πόρισμα το οποίο απηύθυνε στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων, επισημαίνοντας την ανάγκη αναθεώρησης του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου, προκειμένου να καταστεί δυνατή η χορήγηση βραβείων επίδοσης και υποτροφιών, τόσο για τους κοινοτικούς πολίτες όσο και για τους αλλοδαπούς πολίτες τρίτων χωρών που έχουν αναπτύξει ισχυρούς και μακροχρόνιους βιοτικούς δεσμούς με την Ελλάδα. Σχετική ρύθμιση, έως τώρα, απουσιάζει, όπως απουσιάζει και πραγματικό ζήτημα επί του οποίου να δημιουργήθηκε διαφορά για κοινοτικό αλλοδαπό, καθώς τον ΣτΠ απασχόλησαν περαιτέρω δύο παρόμοιες υποθέσεις¹⁴¹ με υπηκόους τρίτων χωρών, στις οποίες ωστόσο τόνισε ότι «...στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, ανεξάρτητα από φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, εντάσσεται και η εκπαίδευση, γεγονός που θα επέτρεπε κατ' αρχήν την εξέταση του αιτήματος του ενδιαφερομένου υπό το πρίσμα του εν λόγω νόμου. Ωστόσο, η εφαρμογή του κανόνα της απαγόρευσης άμεσων και έμμεσων διακρίσεων κατά την άσκηση ενός δικαιώματος ή την απολαβή ενός έννομου αγαθού αναγνωρίζει ως μόνη επιτρεπτή απόκλιση τη διάκριση λόγω ιθαγένειας»¹⁴².

Έτερο πεδίο διαφορισμού και διάκρισης επί τη βάση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, διαφαίνεται από σχετικές καταγγελίες που έχουν υποβληθεί από πολίτες της ΕΕ στο Ινστιτούτο Καταναλωτών (INKA), και από τις οποίες προκύπτουν σοβαρές διακρίσεις εις βάρος τους, καθώς δεν τους αναγνωρίζεται το μειωμένο κόμιστρο στα μέσα μαζικής μεταφοράς, που ισχύουν για έλληνες μαθητές, φοιτητές κάτω των 26 ετών, ηλικιωμένους άνω των 60 ετών και άτομα με ειδικές ανάγκες. Ειδικότερα αναφέρεται ότι οι ευρωπαίοι φοιτητές και μαθητές, τις περισσότερες φορές διαπιστώνουν, ότι η διεθνής μαθητική – φοιτητική ταυτότητα δεν αναγνωρίζεται παντού στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη ένταση στις ακτοπλοϊκές εταιρίες, και με μόνη εξαίρεση τον ΟΣΕ.

¹⁴¹ Υποθέσεις 3393/2005 και 9606/2006 ΣτΠ

¹⁴² Σχόλια από το πόρισμα του ΣτΠ για την υπόθεση 3393/2005, όπου Αλβανός υπήκοος διαμαρτυρήθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη για την άρνηση χορήγησης του φοιτητικού επιδόματος στέγης, καθώς και υποτροφίας από το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών, με την αιτιολογία ότι δεν διαθέτει ελληνική ιθαγένεια.

Αντίστοιχη με την ανωτέρω πρακτική εφαρμόζουν και λοιπές ευρωπαϊκές χώρες, με πλέον χαρακτηριστική την περίπτωση της Αυστρίας, όπου στις περισσότερες περιφέρειες της χώρας οι σπουδαστές επωφελούνται από μειωμένα εισιτήρια, μόνο αν οι οικογένειές τους εισπράττουν οικογενειακά επιδόματα στην Αυστρία. Σε αυτή την κατηγορία ανήκουν οι περισσότεροι σπουδαστές της χώρας, ωστόσο, οι ίδιες εκπτώσεις, κατά κανόνα, δεν προσφέρονται στους πολίτες άλλων χωρών της ΕΕ που σπουδάζουν στην Αυστρία, δεδομένου ότι σπάνια οι οικογένειές τους διαμένουν στη χώρα και δικαιούνται αυστριακά οικογενειακά επιδόματα. Το ΔΕΕ σε πρόσφατη απόφαση του¹⁴³ για το εν λόγω ζήτημα, σημείωσε ότι οι διακρίσεις εις βάρος πολιτών της ΕΕ λόγω ιθαγένειας απαγορεύονται βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ στη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ και ότι οι σπουδαστές της ΕΕ που σπουδάζουν σε οποιαδήποτε χώρα της Ένωσης έχουν το ίδιο δικαίωμα σε παροχές με τους σπουδαστές της χώρας, με μοναδική παρέκκλιση τα δάνεια και τις επιδοτήσεις των σπουδαστών που παρέχουν σπουδαστική βοήθεια, η οποία, βάσει του ενωσιακού παράγωγου δικαίου, αποκλείεται ρητά από την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Η Επιτροπή χαιρέτησε την εν λόγω απόφαση, διότι στηρίζει τις αρχές του δικαίου της ΕΕ και υποστηρίζει το στόχο της Ένωσης για την ενθάρρυνση της κινητικότητας των σπουδαστών. Χαρακτηριστικό ωστόσο και στην ανωτέρω απόφαση παραμένει ότι στηρίχθηκε κατ' εξοχήν στο νομικό πυρήνα των θεμελιωδών ελευθεριών και όχι στην ίδια την ευρωπαϊκή ιθαγένεια *eo ipso*.

Σε ένα πλαίσιο ευρύτερο, και με αφορμή απόφαση του ΔΕΕ το 2009¹⁴⁴, στην οποία θεωρήθηκε ότι η χορήγηση απαλλαγής από φόρο μεταβίβασης ακινήτων από την ελληνική πολιτεία αποκλειστικά και μόνον σε έλληνες πολίτες¹⁴⁵ παραβιάζονται οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες της ΕΕ, και δη της ελευθερία της κίνησης κεφαλαίων, αλλά και τις διατάξεις τις σχετικές με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, τίθεται το ζήτημα των οικονομικών διευκολύνσεων προς τους πολίτες, οι οποίες, υπο υην εκδοχή που ακολούθησε το Δικαστήριο, εμπίπτουν στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής *lato sensu*. Σημειωτέον δε, ότι στην εν λόγω υπόθεση, οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που ποέβαλε η ελληνική πολιτεία αποκρούστηκαν από το ΔΕΕ, με το σκεπτικό ότι «..θα μπορούσαν να υπάρξουν λιγότερο επαχθή μέτρα, από τα επίδικα των υπο κρίση διατάξεων, όπως για παράδειγμα η

¹⁴³ ΔΕΕ, C-75/11, Επιτροπή κατά Αυστρίας, Συλλογή 2011, I-3455

¹⁴⁴ ΔΕΕ, C-115/09, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Συλλογή 2009, I-2367

¹⁴⁵ Σύμφωνα με το Ν. 1078/1980, προβλεπόταν μία τέτοια δυνατότητα φορολογικής απαλλαγής για αγορά πρώτης κατοικίας μόνον σε έλληνες πολίτες, καθώς και σε μονίμως διαμένοντες στην ελληνική επικράτεια.

καταχώρηση ενώπιον της αρμόδιας ελληνικής αρχής των προσώπων που εγκαθίστανται στην Ελλάδα, η εγγραφή αυτών σε φορολογικό μητρώο και εν συνεχεία η χορήγηση ευνοικής φορολογικής μεταχείρισης»¹⁴⁶

Ο κύκλος των αναφερθέντων διακρίσεων επι τη βάση της ιθαγένειας, εμφανίζεται σε εθνικό επίπεδο, άλλοτε διευρυμένος και άλλοτε να ακολουθεί μία περισσότερο συσταλτική τροχιά, υπο το πρίσμα του εξευρωπαϊσμού, που κατά καιρούς ακολούθησε η χώρα. Σε κάθε περίπτωση ο κύκλος αυτός, εμφανίζεται επάλληλος, με τον αντίστοιχο των διακρίσεων σε αλλοδαπούς, πολίτες τρίτων χωρών, και θέτει ευθέως ζητήματα ισότητας και δικαιοκρατίας από νομική άποψη, ενώ σε πολιτικό πλαίσιο καταδεικνύει την αμφιθυμία εκείνη της «Πολιτικής», και πόσω μάλλον της «Κοινωνικής» Ευρώπης, ενώ περαιτέρω καταδεικνύει ότι η απουσία ενιαίας κοινωνικής πολιτικής της ένωσης, κτήμα όλων των κρατών μελών, θα θέτει πάντοτε ζητήματα άνισης μεταχείρισης και καταστρατήγησης του εκάστοτε νομικού πλαισίου συντονισμού που θα ακολουθείται.

Η ανωτέρω παράμετρος απουσίας ενιαίου ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου σε όλα τα κράτη μέλη, καταδεικνύεται με ιδιαίζουσα ενάργεια στο ζήτημα των ομοφύλων και διαφυλικών ατόμων και των παροχών που αυτά θα δικαιούνταν αν υπήρχε κοινό νομικό πλαίσιο. Το Δικαστήριο στην υπόθεση Richards¹⁴⁷, όπου η καταγγέλουσα είχε προβεί σε χειρουργική επέμβαση αλλαγής φύλου από άνδρας σε γυναίκα και ενώ σκόπευε να συνταξιοδοτηθεί μόλις συμπλήρωνε τα 60 έτη- την ηλικία κατά την οποία δικαιούνται να λάβουν σύνταξη οι γυναίκες στο Ηνωμένο Βασίλειο-, η κυβέρνηση αρνήθηκε να χορηγήσει τη σύνταξη, επιμένοντας ότι η καταγγέλουσα δεν έτυχε δυσμενούς μεταχείρισης σε σύγκριση με άλλα πρόσωπα που βρίσκονταν σε όμοια κατάσταση, απεφάνθη ότι υπήρξε όντως δυσμενής μεταχείριση¹⁴⁸. Με την αναγνώριση δε δικαιώματος γάμου των ομοφύλων ατόμων σε έναν σημαντικό αριθμό κρατών της ΕΕ¹⁴⁹, κυρίως απο πληθυσμιακή άποψη, μετά και την πρόσφατη αναγνώριση απο τη Γαλλία, το ζήτημα ίσως τεθεί και στην ελληνική νομική πραγματικότητα.

¹⁴⁶ Σκέψεις 22 και 23 της υπόθεσης C-115/09

¹⁴⁷ ΔΕΚ, C-423/04, Richards v. Secretary of State for Work and Pensions, Συλλογή 2006, I-3585

¹⁴⁸ Ανάλογη και η υπόθεση ΔΕΚ C-267/06, Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, Συλλογή 2008 I-1757

¹⁴⁹ Στον κύκλο των κρατών που αναγνωρίζουν δικαίωμα γάμου και ενίοτε υιοθεσίας στα ομόφυλα ζευγάρια εντάσσονται η Ολλανδία, το Βέλγιο, η Ισπανία, η Σουηδία και εσχάτως η Γαλλία.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1. Γενικό πλαίσιο

Η εισαγωγή της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ προβλημάτισε και η χρησιμότητα της αμφισβητήθηκε, ενώ από την αρχή τέθηκε το καίριο ερώτημα για το κατά πόσο υφίσταται ευρωπαϊκό έθνος ώστε να γίνεται λόγος για κάτι τέτοιο. Η όλη προβληματική εντάσσεται στον πυρήνα των στόχων που εκάστοτε θέτει η ίδια η Ένωση και της εξελλικτικής εκείνης πορείας που ακολούθησε από μία περιφερειακή οικονομική κοινότητα σε ένα μόρφωμα ιδιάζον, ιδιόμορφα φεντεραλιστικό, κινούμενο όμως, -ακόμα- στις παρυφές της διακυβερνητικότητας και επιβεβαιώνοντας ότι η Δημοκρατία είναι ακόμα, στενά συνδεδεμένη με το βεσφαλιανό κράτος και τη γαλλική επανάσταση.

Η κοινωνική πολιτική της ΕΕ, «κατάκτηση» εντασσόμενη στο εξελικτικό αυτό φάσμα, αλλά κατειλημμένη στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης ακόμα¹⁵⁰, συνδέεται στενά, αλλά και αλληλένδετα τόσο με το νομικό πλαίσιο των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών που κατοχυρώνουν οι Συνθήκες¹⁵¹, όσο και με τον νομικό πυρήνα της ίδιας της

¹⁵⁰ Άρθρο 4, παρ.2,στ.β ΣυνθΛΕΕ

¹⁵¹ Πρόκειται για τις ελευθερίες κυκλοφορίας των προσώπων, εγκατάστασης και διαμονής τους σύμφωνα με τις 21 και 45 επ ΣυνθΛΕΕ, των εμπορευμάτων σύμφωνα με την 28 ΣυνθΛΕΕ, των κεφαλαίων σύμφωνα με τις 63 επ ΣυνθΛΕΕ και των υπηρεσιών σύμφωνα με τις 56 επ ΣυνθΛΕΕ. Οι αρμοδιότητες της Κοινότητας αρχικά περιστρέφονταν αποκλειστικά μόνον σε αυτά τα θέματα.

έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας¹⁵², στο μέτρο που αφ' ενός το απαγορευόμενο φάσμα διακρίσεων εδράζεται και στους δύο αυτούς πυλώνες, αφ' ετέρου, ομοίως και οι εκάστοτε κοινωνικές παροχές. Παράλληλα οι διατάξεις 9 επ. ΣυνθΕΕ, που ανάγουν την αρχή της ισότητας, της αναλογικότητας και δικαιοκρατίας ως θεμελιώδεις δημοκρατικές αρχές επί των οποίων εδράζεται το όλο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, θέτουν ένα ευρύ φάσμα περαιτέρω ανάκαμψης της ευρωπαϊκής κοινωνικής άμυνας και την ανάδυση της Πολιτικής Ευρώπης.

Η ανωτέρω αυτή πορεία έχει αποκρυσταλωθεί με ιδιαίτερη ενάργεια μέσα από το νομολογιακό φάσμα του ΔΕΕ, ως προς την προϊούσα μετατόπιση από τον ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο στον αντίστοιχο κοινωνικό, αλλά έχει αναπτύξει και ιδιαίτερη δυναμική στο νομικό φάσμα της ΕΣΔΑ και της συνακόλουθης στρασβουργιανής νομολογίας, στο πλαίσιο που οι εκάστοτε ερμηνείες που δίνει το ΕΔΔΑ εμφανίζουν τα προστατευόμενα χαρακτηριστικά περισσότερο προσανατολισμένα προς την ισότητα και τη μη διάκριση, σε σχέση με την αντίστοιχη λουξεμβουργιανή νομολογία, η οποία επιφυλάσσει, με τάσεις ωστόσο μεταστροφής, την εν λόγω προστασία στο κατ'εξοχήν πεδίο της απασχόλησης.

¹⁵² Άρθρα 18 επ ΣυνθΛΕΕ

2. Το νομολογιακό φάσμα του ΔΕΕ

Οι διάφορες φάσεις και στάδια όσον αφορά την προσέγγιση και την ερμηνεία που έδωσε το Δικαστήριο, στα επίμαχα άρθρα περί οικονομικών ελευθεριών και στα δικαιώματα που αυτά παραχωρούν, αλλά και η σταδιακή μετατόπιση προς τον «χώρο» της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, παρακολουθεί ένα νομολογιακό συνεχές, όχι αναντίστοιχο των ευρωπαϊκών πολιτικών εξελίξεων, αρχής γενομένης με την απόφαση Land Nordrhein Westfalen¹⁵³ το 1996, με την οποία, σε ένα πρώιμο στάδιο το ΔΕΚ θεώρησε, ότι οι διατάξεις για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν είχαν σκοπό να επεκτείνουν την καθ' ύλη αρμοδιότητα των Συνθηκών σε εσωτερικές καταστάσεις όπου το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει εφαρμογή. Την ίδια δε διστακτικότητα επιδεικνύει το ΔΕΚ και στην υπόθεση Skanavi¹⁵⁴, στην οποία η αιτούσα επεδίωκε μέσω του Δικαστηρίου να κατοχυρώσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης της, το οποίο διασφαλιζόνταν με το άρθρο 43 ΣυνθΕΚ, κάνοντας επίκληση και του άρθρου 18 ΣυνθΕΚ, περι ιθαγενείας, ενώ το Δικαστήριο θεώρησε ότι εφ' όσον το άρθρο 43 ΣυνθΕΚ τυγχάνει εφαρμογής στα γεγονότα της υπόθεσης ,πραιτέρω έρεισμα παρείλκε. Την ίδια ακριβώς συλλογιστική ακολουθεί το Δικαστήριο και στην υπόθεση Bickel and Franz¹⁵⁵, όπου απέφυγε να στηριχθεί κατ'ευθείαν στο άρθρο 18 ΣυνθΕΚ περι ιθαγενείας και αποφάνθηκε ότι το αίτημα των ανωτέρω για διεξαγωγή εκκρεμούσας δίκης σε ιταλικό δικαστήριο στην γερμανική γλώσσα, προέκυπτε όχι από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια eo ipso, αλλά από τις διατάξεις που απαγόρευαν διακρίσεις λόγω ιθαγενείας.

Σε μια δεύτερη φάση εξέλιξης της νομολογίας σε σχέση με την ιθαγένεια, το ΔΕΚ στηρίχθηκε στο άρθρο 18 ΣυνθΕΚ ως πηγή δικαιωμάτων σε ένα πλαίσιο επικουρικό ενώ φαίνεται να κάνει μια πιο ανεξάρτητη χρήση των δικαιωμάτων αυτών, στην υπόθεση Garcia Avello¹⁵⁶. Στην υπόθεση αυτή το αίτημα των εναγόντων ενώπιον των Βελγικών

¹⁵³ ΔΕΚ, C-64/96 και C-65/96, Land Nordrhein Westfalen v Uecker, Jacquet1, ECR I-04239

¹⁵⁴ ΔΕΚ, C-193/94, Skanavi and Chryssanthakopoulou, ECR I-00929

¹⁵⁵ ΔΕΚ, C-274/96, Bickel and Franz, ECR I-07637

¹⁵⁶ ΔΕΚ, C-148/02, Garcia Avello, ECR I-11613

δικαστηρίων ήταν να τους δοθεί η δυνατότητα ώστε τα παιδιά τους να φέρουν τόσο το επίθετο του πατέρα όσο και της μητέρας, ένα δικαίωμα που τους έδιδε η ισπανική τους ιθαγένεια. Τα δικαστήρια στο Βέλγιο απέρριπταν αυτό το αίτημα εφόσον μια τέτοια δυνατότητα δεν υπήρχε στη έννομη τάξη του Βελγίου και το το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι από την στιγμή που τα παιδιά κατέχουν την ιθαγένεια δύο κρατών μελών θεωρούνταν ευρωπαίοι πολίτες, και παρόλο ότι δεν ετίθετο θέμα εφαρμογής μιας από τις βασικές ελευθερίες που κατοχυρώνονται από τις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το κοινοτικό δίκαιο έβρισκε εφαρμογή μέσα από τις διατάξεις που έχουν σχέση με την ιθαγένεια της Ένωσης.

Σημαντική στροφή, στο ζήτημα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και εγγύτητα στο φάσμα της κοινωνικής πολιτικής, παρατηρείται στη νομολογία του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Baumbast*¹⁵⁷ το 2002. Η υπόθεση αφορούσε το δικαίωμα εγκατάστασης, υπο το πρίσμα του άρθρου 18 ΣυνθΕΚ χωρίς να γίνεται επίκληση έτερου άρθρου. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ένας πολίτης της Ένωσης που δεν απολαμβάνει πλέον του δικαιώματος εγκατάστασης και κατοικίας, σαν μετανάστης εργάτης σε μια τρίτη χώρα μέλος, είναι δυνατόν σαν πολίτης της Ένωσης να απολαμβάνει δικαιώματος εγκατάστασης το οποίο πηγάζει κατευθείαν από τις διατάξεις περι ευρωπαϊκής ιθαγενείας. Το Δικαστήριο επιπλέον αποφάνθηκε ότι η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν απαιτεί όπως οι πολίτες της Ένωσης επιδιώκουν μια επαγγελματική, ή εμπορική δραστηριότητα για να απολαμβάνουν των δικαιωμάτων από την ιθαγένεια αυτή, και έκρινε ότι παρόλου που ο εν λόγω Γερμανός υπήκοος που ήταν εγκατεστημένος στο ΗΒ δεν πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις εγκατάστασης σε μια άλλη χώρα μέλος, αφού δεν διέθετε ικανοποιητικά εισοδήματα και ασφάλεια έναντι κινδύνων υγείας στη φιλοξενούσα χώρα, η άρνηση των βρετανικών αρχών να κατοικεί στο ΗΒ ένεκα του γεγονότος ότι δεν καλυπτόταν από ασφάλεια για επείγοντα περιστατικά, θεωρήθηκε σαν δυσανάλογη επέμβαση στο δικαίωμα του για εγκατάσταση το οποίο αντλούσε κατ' ευθείαν από την Συνθήκη.

Αυτή τη συλλογιστική ακολουθεί το Δικαστήριο και στην υπόθεση *Grzelczyk*¹⁵⁸ όπου, παρόλο που τόνισε ότι στη παρούσα φάση του κοινοτικού δικαίου το δικαίωμα των πολιτών ενός κράτους μέλους για εγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος δεν είναι

¹⁵⁷ ΔΕΚ, C- 413/99, *Baumbast and R.* (2002) ECR I-07091

¹⁵⁸ ΔΕΚ, C-184/99, *Grzelczyk* (2001) ECR I-06193

απεριόριστο, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι εφόσον ο αιτών στην εν λόγω υπόθεση ήταν πολίτης της Ένωσης και κατοικούσε νόμιμα στο Βέλγιο, η περίπτωση του ενέπιπτε στο πλαίσιο των πλεονεκτημάτων των Συνθηκών, και δικαιούταν επομένως, υπό το άρθρο 12 ΣυνθΕΚ, να ζητεί να μην υπόκειται σε διακρίσεις για λόγους ιθαγένειας. Ελέγχθη από το Δικαστήριο περαιτέρω, ότι παρόλο ότι τα κράτη μέλη κάτω από την σχετική οδηγία για τους διακινούμενους φοιτητές μπορούν να ζητούν από αυτούς να πληρούν τις προϋποθέσεις της σχετικής οδηγίας, η φιλοξενούσα χώρα, δηλαδή το Βέλγιο, δεν μπορούσε να αρνηθεί ένα κοινωνικό χορήγημα προς τον πολίτη, επειδή ο φοιτητής δεν είχε πλέον ικανοποιητικά εισοδήματα, ούτε να του αποσύρει, η να του αρνηθεί την άδεια παραμονής. Το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι οι βελγικές αρχές έπρεπε να παραχωρήσουν κάποιο προσωρινό βοήθημα στον αλλοδαπό φοιτητή, όπως θα έκαναν ακριβώς και για έναν Βέλγο υπήκοο, και καταλήγει ότι υπάρχει πλέον ένας κάποιος βαθμός αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών ενός κράτους μέλους και των πολιτών ενός φιλοξενούντος κράτους, παρόλο ότι το δικαίωμα σε αυτό το βοήθημα δεν είναι άνευ όρων.

Η ανωτέρω νομολογιακή τοποθέτηση του Δικαστηρίου, σχετίζεται περισσότερο με το δικαίωμα εγκατάστασης *eo ipso*, καταλείποντας τα κοινωνικά πλεονεκτήματα, στις παρυφές του οικείου κύκλου, καταδεικνύοντας ότι το δικαίωμα ενός ευρωπαϊού πολίτη να έχει πρόσβαση σε κοινωνικά ωφελήματα ενώ βρίσκεται σε έναν φιλοξενών κράτος μέλος, είναι πολύ πιο πολύπλοκο. Η πλειοψηφία δε, των περιπτώσεων όπου επιδιώκεται η απόκτηση ενός κοινωνικού χορηγήματος υπό τη μορφή οικονομικής βοήθειας, οδήγησε σε μια περιοριστική εφαρμογή του άρθρου 18 ΣυνθΕΚ περι ευρωπαϊκής ιθαγένειας, επειδή πάντοτε οδηγούσε στην ανάληψη οικονομικού βάρους από το φιλοξενόν κράτος μέλος.

Η αντίδραση του Δικαστηρίου σε αυτά τα ζητήματα διαφάνηκε στην υπόθεση *Martinez Sala*¹⁵⁹ όπου το Δικαστήριο εφάρμοσε τις διατάξεις περί ιθαγένειας σε σχέση με το χορήγημα ανατροφής τέκνων. Η αιτούσα, Ισπανίδα υπήκοος που ζούσε στη Γερμανία για αρκετό χρονικό διάστημα, αλλά χωρίς να κατέχει άδεια παραμονής, αποτάθηκε για βοήθημα ανατροφής τέκνου στις γερμανικές αρχές, οι οποίες αρνήθηκαν την χορηγία με την δικαιολογία ότι αυτή δεν ήταν Γερμανίδα πολίτης ούτε κάτοχος άδειας παραμονής. Το Δικαστήριο βασιζόμενο στις διατάξεις περί ιθαγένειας αποφάνθηκε ότι η αιτούσα αντλούσε προστασία κάτω από την αρχή της αποφυγής διακρίσεων έστω και αν δεν ήταν

¹⁵⁹ ΔΕΚ, C-85/96, *Martinez Sala v Freistaat Bayern* (1998) ECR I-02691

εργαζόμενη στη Γερμανία, ενώ αποφασίσθηκε περαιτέρω ότι η περίπτωση της ενέπιπτε στο πλαίσιο αυτό, εφόσον ήταν πολίτης ενός κράτους μέλους και κατοικούσε σε ένα φιλοξενόν κράτος μέλος. Περαιτέρω το Δικαστήριο, και εδώ έγκειται μια σημαντικότερη τόμη, έκανε την διαπίστωση ότι η αιτούσα νόμιμα κατοικούσε στη Γερμανία παρόλο ότι δεν ήταν κάτοχος άδειας παραμονής.

Σαν συνέχεια της υπόθεσης Martinez Sala υπήρξε ένας σημαντικός αριθμός υποθέσεων με αντικείμενο κοινωνικά ωφελήματα, με βάση την αρχή που καθιέρωσε η εν λόγω υπόθεση, ότι από τη στιγμή που ο ευρωπαίος πολίτης νόμιμα κατοικεί στο φιλοξενόν κράτος μέλος μπορεί να επικαλεσθεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης και να διεκδικήσει κοινωνικά πλεονεκτήματα, και εφ' όσον εμπίπτει στο πλαίσιο του προσωπικού πεδίου εφαρμογής (personal scope of the Treaty) και στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των Συνθηκών να ζητήσει ίση μεταχείριση σε θέματα κοινωνικών δικαιωμάτων. Μια άλλη ενδιαφέρουσα υπόθεση η οποία δείχνει το πως η ιθαγένεια είναι δυνατόν να επηρεάσει το δικαίωμα σε κοινωνικά βοηθήματα είναι η απόφαση στη υπόθεση D'Hoop¹⁶⁰, το 2002. Επρόκειτο για υπόθεση και πάλι προδικαστικής παραμπής, όπου το ερώτημα που ετίθετο ήταν κατά πόσο μια Βελγίδα υπήκοος η οποία είχε κάνει τις γυμνασιακές σπουδές της στη Γαλλία και επέστρεψε στο Βέλγιο είχε δικαίωμα στη λήψη επιδόματος αναμονής, ένα είδος φοιτητικού χορηγήματος, ενώ αναζητούσε για πρώτη φορά απασχόληση, και το οποίο δικαιούνταν Βέλγοι υπήκοοι οι οποίοι έκαναν τις γυμνασιακές τους σπουδές στο Βέλγιο. Οι Βελγικές αρχές αρνήθηκαν το εν λόγω βοήθημα με το πρόσχημα ότι δεν πραγματοποίησε σπουδές στο Βέλγιο. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η περίπτωση της ενέπιπτε τόσο στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής όσο και στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών, εφόσον υπήρχε από τη μια ένα διασυνοριακό στοιχείο, και από την άλλη θέμα παραχώρησης κοινωνικού ωφελήματος, το οποίο είχε σχέση με ζητήματα παιδείας που βρίσκεται μεταξύ των σκοπών που επιδιώκει η δράση της Κοινότητας. Αυτό που υπήρξε σημαντικό στην εν λόγω υπόθεση ήταν ότι ένας ευρωπαίος πολίτης μπορούσε να κάνει χρήση των διατάξεων περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας ακόμη και έναντι της ίδιας της χώρας του. Η εθνική νομοθεσία θεωρήθηκε έμμεσα ως να επέβαλλε δυσμενή διάκριση εφόσον εμπόδιζε τον Βέλγο πολίτη να διακινείται ελεύθερα από ένα κράτος μέλος σε άλλο και να απολαμβάνει ενός δικαιώματος, δηλαδή αυτό της φοιτητικής χορηγίας την οποία θα είχε ως Βέλγος πολίτης, ενώ το Δικαστήριο εξήγησε ότι το δικαίωμα τη ελεύθερης διακίνησης

¹⁶⁰ ΔΕΚ, C-224/98, D' Hoop, (2002) ECR I-0619

δεν θα μπορούσε πλήρως να εφαρμοστεί εάν ο πολίτης του κράτους μέλους εμποδιζόταν να απολαύσει αυτά τα δικαιώματα μέσα από εμπόδια τα οποία ηγέρθησαν τη στιγμή του χρόνου επιστροφής του στη χώρα καταγωγής του με βάση νομοθεσία που κατά κάποιο τρόπο του επέβαλλε κυρώσεις επειδή χρησιμοποίησε το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης και εγκατάστασης. Η πιο πάνω υπόθεση δείχνει ότι το Δικαστήριο συνέδεσε δικαιώματα που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, με την νόμιμη εγκατάσταση και από την στιγμή που είναι ξεκάθαρο ότι ο ευρωπαίος πολίτης νόμιμα κατοικούσε στο φιλοξενόν κράτος μπορούσε να επικαλείται το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης για να διεκδικεί κοινωνικά ωφελήματα, και έναντι του δικού του κράτους.

Το ανωτέρω νομολογιακό φάσμα αφήνει ανοικτό το ερώτημα κατά πόσο οι διατάξεις περι ευρωπαϊκής ιθαγενείας δημιουργούν από μόνες τους ένα δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης. Το Δικαστήριο αντίκρισε τα εν λόγω άρθρα των Συνθηκών κάτω από το φακό της δημιουργίας δικαιώματος συνταγματικού χαρακτήρα. Από την άλλη όμως, όπως συνάγεται από την νομολογία, περιόρισε την εφαρμογή τους στο πλαίσιο περιορισμών που δημιουργούνται από άλλες διατάξεις των Συνθηκών ή από διατάξεις δευτερογενούς νομοθεσίας και επιπλέον θεώρησε ότι δεν βρίσκουν εφαρμογή, οι διατάξεις περι ευρωπαϊκής ιθαγενείας «σε εσωτερικές καταστάσεις». Όπως κατέστη σαφές, στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων η ιδιότητα του κατόχου της ιθαγένειας της Ένωσης έρχεται στην επιφάνεια, προιόντος του χρόνου, και η απόλαυση τέτοιων δικαιωμάτων γίνεται δυνατή σαν αποτέλεσμα της γενικής απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων που επιβάλλουν οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες της ΕΕ και όχι αυτόνομα. Το ζήτημα της ιθαγένειας δεν είναι οπωσδήποτε μια ξένη έννοια στο πλαίσιο αυτό, ενώ το νομικά «παράδοξο» είναι ότι η Συνθήκη καθιερώνει και δημιουργεί ευρωπαϊκή ιθαγένεια αλλά δεν δημιουργεί ευρωπαϊκό δίκαιο απόκτησης αυτής της ιθαγένειας, ενώ το ΔΕΕ έχει αποφύγει να επέμβει σε αυτή την αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών να ορίσουν το ποιος καθίσταται ευρωπαίος πολίτης.¹⁶¹

Το ΔΕΚ ασχολήθηκε εν πρώτοις με το ανωτέρω ζήτημα στην υπόθεση *Micheletti*¹⁶² το 1992, στην οποία, ένας πολίτης με διπλή ιταλική και αργεντινή ιθαγένεια επιθυμούσε να

¹⁶¹ Αυτό επιβεβαιώθηκε και στη υπόθεση C-145/04, *Spain v UK* (2006) ECR I-07917, η οποία εκτέθηκε ανωτέρω.

¹⁶² ΔΕΚ, C-369/90, *Micheletti e.a. V Delagacion del Gobierno en Cantabria* (1992) ECR I-0444239

εγκατασταθεί στην Ισπανία ως οδοντίατρος μετά από σπουδές στην Αργεντινή, αλλά προσέκρουσε στην άρνηση της Ισπανίας να δεχθεί την εγγραφή του γιατί, τον θεωρούσε πολίτη τρίτης χώρας. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι, το γεγονός ότι ο ισπανικός νόμος απαιτούσε «αποτελεσματική ιθαγένεια», έθετε δηλαδή σαν πρόσθετο όρο για την αναγνώριση της ιταλικής ιθαγένειας του Micheletti να έχει τη συνήθη κατοικία του στην Ιταλία, ήταν αντίθετο με την απαγόρευση διακρίσεων που είναι μια από τις βασικές αρχές της Ένωσης. Εν συνεχεία το ΔΕΚ στην υπόθεση Zhu και Chen¹⁶³ που εκδόθηκε το 2004, και που τα πραγματικά περιστατικά της οποίας¹⁶⁴ αφορούσαν την δυνατότητα κράτους μέλους να καθορίζει το ίδιο τις προϋποθέσεις απόδοσης της εθνικής ιθαγένειας, άρα να καθορίζει και το εύρος της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, θεώρησε ότι είναι αποκλειστικό δικαίωμα της Ιρλανδίας να καθορίζει ποιός θεωρείται ιρλανδός πολίτης, άρα και ευρωπαίος, καταδεικνύοντας, για μία ακόμα φορά, τον παρακολουθηματικό χαρακτήρα της έννοιας της ιθαγένειας της ΕΕ, και καθιστώντας τη, ιδιάζουσα στην βάση της. Στο πλαίσιο αυτό δεν απουσιάζουν και απόψεις έντονα κριτικές προς τις διατάξεις των Συνθηκών για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια υποστηρίζοντας ότι στην ουσία δεν υπάρχουν υποχρεώσεις που πηγάζουν από την αυτήν και ότι τα δικαιώματα που παραχωρούνται στον ευρωπαϊό πολίτη δε δημιουργούν παρά μια κατ'επίφαση εντύπωση ότι υπάρχει μια ευρωπαϊκή οντότητα η οποία υπερτερεί του εθνικού κράτους.

¹⁶³ ΔΕΚ, C – 200/02, Zhu and Chen v Secretary of State of the Home Department (2004) ECR I -09925

¹⁶⁴ Στην ανωτέρω υπόθεση μια κινέζα πολίτης μετέβη από το ΗΒ στην Ιρλανδία, εκεί γέννησε το παιδί της και αυτό απέκτησε την ιρλανδική ιθαγένεια σύμφωνα με την ιρλανδική νομοθεσία. Κατά συνέπεια το παιδί της κινέζας υπηκόου ήταν ιρλανδός πολίτης και πολίτης της ΕΕ και είχε το δικαίωμα να κατοικεί και να ζει στο ΗΒ. Η υπόθεση έφτασε στο ΔΕΚ με την μορφή προδικαστικού ερωτήματος. Το Η.Β. ισχυρίστηκε προδικαστικά ότι το ΔΕΚ δεν είχε την αρμοδιότητα να ασχοληθεί με την υπόθεση διότι ήταν θέμα της αποκλειστικής αρμοδιότητας του κοινοτικού δικαίου. Στη βάση αυτού του επιχειρήματος ήταν ο ισχυρισμός ότι το όνο στοίχειο αλλοδαπότητας, ήταν η ιθαγένεια του τέκνου που ήταν όμως αποτέλεσμα ενός τεχνάσματος των γονέων και έπρεπε να θεωρηθεί σαν κατάχρηση δικαιώματος, αφού αυτοί φρόντισαν το τέκνο τους να γεννηθεί στη Ιρλανδία και με την απόκτηση της ιρλανδικής ιθαγένειας να εξασφαλίσουν δικαίωμα διαμονής σε άλλη χώρα της κοινότητας.

Μετά τις υποθέσεις όμως, Martinez Sala, Baumbast και Grzelczyk, διανοίγεται ένα ευρύ και διαρκώς εξελισσόμενο πεδίο, όπου το Δικαστήριο προσπαθεί να καταστήσει αποτελεσματικές τις σχετικές διατάξεις περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας παραχωρώντας στον ευρωπαίο πολίτη κάποια κοινωνικά ωφελήματα απφεύγοντας όμως, να καταστήσει τον «μετανάστη πολίτη» ένα παράλογο οικονομικό βάρος για τη φιλοξενούσα χώρα.

Από την υπόθεση Gravier,¹⁶⁵ πάντως, όπου σπουδάστρια, γαλλικής ιθαγένειας, επιθυμούσε να σπουδάσει στην Ακαδημία Καλών Τεχνών της Λιέγης και ποχρεώθηκε να καταβάλει τέλος εγγραφής, κάτι που δεν ίσχυε για τους σπουδαστές που κατάγονταν από το κράτος υποδοχής, αλλά και τις αντίστοιχες παλαιότερες Cristini¹⁶⁶ και Casagrande,¹⁶⁷ έως τις ανωτέρω εκτεθείσες αποφάσεις του Δικαστηρίου, και δη την υπόθεση Baumbast, έχει διέλθει ικανός χρόνος πολιτικής και ιδεολογικής ωρίμανσης, και παρατηρείται μία, σταδιακή μέν, αλλά καίρια μεταστροφή, με τάσεις εγκατάληψης της έντονα εκείνης φορμαλιστικής οδού στην ερμηνεία των διατάξεων των Συνθηκών και με διαφαινόμενη ανάδυση, της Πολιτικής και κοινωνικής εκείνης Ευρώπης, που καθιστά την Ένωση κάτι πολύ περισσότερο από μία κοινή αγορά, και που ανάγει τον ευρωπαίο πολίτη κοινωνό του ευρωπαϊκού εκείνου υπερεθνικού δήμου, όπου πρωτεύοντα ενοποιητικό ρόλο διαδραματίζουν οι κοινές αξίες, ο κοινός δικαϊκός πολιτισμός και ο κοινωνικός και οικονομικός φιλελευθερισμός, προσανατολισμένος όμως σε ένα ισχυρό κράτος πρόνοιας.

¹⁶⁵ ΔΕΚ, C-293/83, Gravier κατά Δημοτικής Αρχής της Λιέγης και λοιπών.

¹⁶⁶ ΔΕΚ, C-32/75, Cristini v. Société nationale des chemins de fer français. Στην εν λόγω υπόθεση, οι γαλλικοί σιδηρόδρομοι, παρότι διέθεταν κάρτες μειμένου κομίστρου σε πολύτεκνες οικογένειες, αρνήθηκαν να χορηγήσουν τέτοιου είδους κάρτα στην Cristini λόγω της ιταλικής ιθαγένειάς της.

¹⁶⁷ ΔΕΚ, C-9/74, Casagrande κατά Landeshauptstadt München. Στην εν λόγω υπόθεση, η καταγγέλλουσα που ήταν κόρη ιταλού υπηκόου που εργαζόταν στη Γερμανία, δεν ελάμβανε, λόγω ιθαγενείας της, μηνιαίο επίδομα για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσής της, που οι γερμανικές αρχές κατέβαλλαν σε μαθητές σχολείου που ήταν σε σχολική ηλικία.

3. Το νομολογιακό φάσμα του ΕΔΔΑ

Στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και της συνακόλουθης συνάρτησής της με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, το νομολογιακό φάσμα του ΕΔΔΑ, εμφανίζεται, εκ των πραγμάτων, περιορισμένο, με τη βασική συνεισφορά του εν λόγω Δικαστηρίου να προσανατολίζεται κυρίως στο φάσμα της ισότητας, της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω φύλου, γενετήσιου προσανατολισμού, ηλικίας, φυλής και εθνοτικής καταγωγής στην παροχή κοινωνικών πλεονεκτημάτων.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και τα πρόσθετα Πρωτόκολλα της, δεν περιέχουν, κατ'αρχήν, κοινωνικά δικαιώματα. Όπως όμως έγινε και με το Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων των ΗΕ, το ΕΔΔΑ για να εξασφαλίσει ουσιαστική προστασία των προστατευόμενων δικαιωμάτων, έδωσε συχνά στη νομολογία του έντονη κοινωνική διάσταση. Στο πλαίσιο αυτό, αρχικά, βάσει μιας διευρυμένης ερμηνείας του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ περί δίκαιης δίκης, θεωρήθηκε ότι οι σχετικές εγγυήσεις καλύπτουν και τις δίκες τις σχετικές με παροχές κοινωνικής ασφάλισης¹⁶⁸ και κοινωνικής πρόνοιας¹⁶⁹ παρά τον γραμματικό περιορισμό της διάταξης στις αστικές και ποινικές διαφορές. Συγκεκριμένα, με την απόφαση *Feldbrugge*, κρίθηκε ότι η διαδικασία ενώπιον του αρμόδιου στην Ολλανδία οργάνου για την εξέταση προσφυγών επί διαφορών κοινωνικής ασφάλισης ασθένειας δεν παρείχε τις απαραίτητες εγγυήσεις για μία δίκαιη δίκη. Στην απόφαση *Deumeland* η παράβαση συνίστατο στην υπέρμετρη διάρκεια του χρόνου εκδίκασης της υπόθεσης. Είναι χαρακτηριστικό, μάλιστα, ότι ο προσφεύγων που δικαιώθηκε από το ΕΔΔΑ είχε καταδικασθεί σε πρόστιμο από τη γερμανική δικαιοσύνη για κακόβουλη και παραπειστική διεξαγωγή δίκης.

¹⁶⁸ Έτσι στις αποφάσεις *Feldbrugge* της 29/5/1986, Ser. A, 99, *Deumeland* της 29/5/1986, Ser. A, 100) και κοινωνικής

¹⁶⁹ Έτσι στην ΕΔΔΑ *Salesi* της 26/2/1993, Ser. A257.

Έχοντας αποδεχθεί¹⁷⁰ την κατ'αρχήν περιουσιακή φύση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και την υπαγωγή του στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο, το ΕΔΔΑ ήταν πλέον σε θέση να εφαρμόσει σε παρόμοιες διαφορές και το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ, που απαγορεύει τις αδικαιολόγητες διακρίσεις. Όπως και στα περισσότερα θέματα, αναγνωρίζεται, κατ'αρχήν, μεγάλο εύρος ευχέρειας εκτιμήσεως υπέρ των εθνικών αρχών, ούτως ώστε ακόμη και ρυθμίσεις που εισάγουν διαφορετική μεταχείριση παρόμοιων καταστάσεων να θεωρούνται δικαιολογημένες εφόσον δεν «στερούνται προδήλως λογικής βάσεως». Ειδικά, όμως, όταν οι διακρίσεις ερείδονται αποκλειστικά στην ιθαγένεια, τα κράτη μέλη βαρύνονται με την υποχρέωση να αποδείξουν το λόγο δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλει την άνιση μεταχείριση. Σημαντικότερη παραμένει η απόφαση Luczak κατά Πολωνίας¹⁷¹, κατά την οποία γάλλος γεωργός, ο οποίος ζούσε και εργαζόταν στην Πολωνία, κατήγγειλε ότι δεν του επιτράπηκε η ένταξη σε πολωνικό καθεστώς εξειδικευμένης κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο είχε συσταθεί ειδικά για τη στήριξη των πολωνών γεωργών, με την αιτιολογία ότι δεν γίνονταν δεκτοί σε αυτό μη πολωνοί υπήκοοι. Το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι ο προσφεύγων βρισκόταν σε ανάλογη κατάσταση με τους πολωνούς γεωργούς, οι οποίοι επωφελούνταν από το εν λόγω καθεστώς, διότι ήταν μόνιμος κάτοικος της χώρας, κατέβαλλε φόρους όπως ακριβώς οι πολωνοί υπήκοοι και, συνεπώς, συνεισέφερε στη χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ενώ παλαιότερα ήταν ενταγμένος στο γενικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι δεν συνιστά σύμφωνο με την ΕΣΔΑ λόγο, η απλή ανάγκη της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του συστήματος κρατικής πρόνοιας.

Αντίθετα όμως, στην υπόθεση Carson και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου¹⁷², στην οποία οι προσφεύγοντες κατήγγειλαν ότι η κυβέρνηση του ΗΒ δεν αύξησε τις συντάξεις των συνταξιούχων που διαβιούν στο εξωτερικό κατά το ίδιο ποσοστό που εφήρμοσε στις συντάξεις των συνταξιούχων οι οποίοι ζουν στη χώρα, παρόλο που δεν ετίθετο ζήτημα ιθαγενείας ευθέως, το ΕΔΔΑ διαφώνησε με τους προσφεύγοντες, οι οποίοι υποστήριξαν ότι βρίσκονταν σε όμοια θέση με τους συνταξιούχους που διέμεναν στο ΗΒ ή με τους υπηκόους του ΗΒ που είχαν συνταξιοδοτηθεί σε χώρες με τις οποίες το ΗΒ διατηρούσε

¹⁷⁰ Σχετικές οι αποφάσεις: Gaygusuz κατά Αυστρίας της 16.9.1996, Koua Poirrez κατά Γαλλίας της 30.9.2003, Wessels-Bergervoet κατά Ολλανδίας της 4.6.2002).

¹⁷¹ ΕΔΔΑ, Luczak κατά Πολωνίας (αριθ. 77782/01), 27 Νοεμβρίου 2007

¹⁷² ΕΔΔΑ, Carson και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου [Τμήμα Ευρείας Σύνοψης] (αριθ. 42184/05), 16 Μαρτίου 2010.

αμοιβαία συμφωνία, και απεφάνθη ότι, παρά το γεγονός ότι όλες αυτές οι ομάδες συνταξιούχων είχαν συνεισφέρει στα έσοδα του κράτους μέσω της καταβολής εισφορών στο πλαίσιο της εθνικής ασφάλισης, δεν επρόκειτο για συνταξιοδοτικό ταμείο αλλά για γενικά δημόσια έσοδα που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση διαφόρων πτυχών των ασφαλισμένων και ότι οι προσφεύγοντες δεν βρίσκονταν ως εκ τούτου, σε ανάλογη κατάσταση με τις προαναφερθείσες λοιπές ομάδες συνταξιούχων, και συνεπώς δεν στοιχειοθετείτο διακριτική μεταχείριση.

Ζήτημα περι ευρωπαϊκής ιθαγένειας, eo ipso, ενώπιον του ΕΔΔΑ δεν έχει τεθεί, ωστόσο, τόσο η θέση που έλαβε στην ανωτέρω υπόθεση Luczak, όσο και στην αντίστοιχη Anakomba Yula κατά Βελγίου,¹⁷³ όπου οι προσφεύγοντες αν και υπήκοοι τρίτων κρατών¹⁷⁴, δικαιοώθηκαν από το Δικαστήριο, θέτει, εμμέσως και με ιδιάζουσα επιτακτικότητα το όλο ζήτημα περί ιθαγένειας της Ένωσης, στο μέτρο που μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών υπάρχει αυξημένος βαθμός «κοινότητας», σε σημείο που να εγγίζει την αντίστοιχη εθνική, καθώς στο πλαίσιο του εθνικού κράτους, διακρίσεις εριδόμενες στην ιθαγένεια, σπάνια μπορούν να επισυμβούν στην πράξη. Εξαιρεση αποτελεί η υπόθεση, Zeïbek κατά Ελλάδας¹⁷⁵, στην οποία απορρίφθηκε η αίτηση της

¹⁷³ ΕΔΔΑ, Anakomba Yula κατά Βελγίου (αριθ. 45413/07), 10 Μαρτίου 2009. Στην εν λόγω υπόθεση γυναίκα, υπήκοος Κονγκό, που διέμενε παράνομα στο Βέλγιο, λίγο καιρό αφότου απέκτησε τέκνο, η άδεια παραμονής της έληξε και η ίδια υπέβαλε αίτηση για ανανέωση της άδειας. Έπαιρνε διαζύγιο από τον κονγκολέζο σύζυγό της και από κοινού με τον φυσικό πατέρα του παιδιού της, ο οποίος ήταν βελγικής ιθαγένειας, ήθελαν να αναγνωρίσουν την πατρότητα του παιδιού. Για να γίνει αυτό, η προσφεύγουσα έπρεπε να προσφύγει κατά του συζύγου της εντός ενός έτους από τη γέννηση του παιδιού. Ζήτησε δε, νομική συνδρομή για να μπορέσει να καλύψει το κόστος της διαδικασίας, καθώς δεν διέθετε επαρκείς οικονομικούς πόρους. Ωστόσο, το αίτημά της απορρίφθηκε διότι η συνδρομή αυτή παρεχόταν μόνο σε υπηκόους κρατών που δεν ήταν μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης εφόσον το σχετικό αίτημα είχε σχέση με τη θεμελίωση δικαιώματος διαμονής. Οι αρμόδιες αρχές συμβούλευσαν την προσφεύγουσα να ολοκληρώσει πρώτα τη διαδικασία ανανέωσης της άδειας διαμονής της και ύστερα να υποβάλει νέα αίτηση. Το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, η προσφεύγουσα είχε στερηθεί του δικαιώματός της σε δίκαιη δίκη, και τούτο λόγω της ιθαγένειάς της. Το κράτος δεν δικαιολογείτο να κάνει διάκριση μεταξύ εχόντων και μη εχόντων άδεια διαμονής εφόσον διακυβεύονταν σοβαρά ζητήματα οικογενειακής φύσεως, εφόσον προβλεπόταν μικρή προθεσμία για την αναγνώριση της πατρότητας, και εφόσον η προσφεύγουσα είχε ήδη ξεκινήσει τη διαδικασία ανανέωσης της άδειάς της.

¹⁷⁴ Η Πολωνία την περίοδο της υπόθεσης Luczak, βρισκόταν εκτός ΕΕ

¹⁷⁵ ΕΔΔΑ, Zeïbek κατά Ελλάδας (αριθ. 46368/06), 9 Ιουλίου 2009.

προσφεύγουσας να λάβει σύνταξη για «πολύτεκνες οικογένειες», παρότι ελληνίδα πολίτης, επειδή ένα από τα τέκνα της δεν είχε ελληνική ιθαγένεια την εποχή που η προσφεύγουσα συμπλήρωσε την ηλικία συνταξιοδότησης. Η κατάσταση αυτή ήταν αποτέλεσμα παλαιότερης απόφασης της κυβέρνησης να αφαιρέσει την ιθαγένεια από ολόκληρη την οικογένεια της προσφεύγουσας και στη συνέχεια να δώσει εκ νέου την ιθαγένεια μόνο σε τρία από τα τέσσερα παιδιά της. Το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι πολιτική ανάκλησης της ιθαγένειας εφαρμοζόταν κυρίως σε Έλληνες μουσουλμάνους, και ότι η άρνηση χορήγησης της σύνταξης δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί με το επιχείρημα της προστασίας του ελληνικού έθνους, καθώς αυτό από μόνο του συνιστούσε διάκριση λόγω εθνικής προέλευσης.

ΕΠΙΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα είναι ένα πολυεθνικό διακρατικό μόρφωμα, το οποίο, αν και ξεκίνησε ως οικονομική ένωση των χωρών που το αποτέλεσαν, εξελίσσεται και φιλοδοξεί να διαδραματίσει έναν ιδιάζοντα, έντονα προσανατολισμένο στην κανονιστική ισχύ, ρόλο στο παγκόσμιο πολιτικό στερέωμα, να αποκτήσει δηλαδή κρατική ή μετακρατική οντότητα, και να προσδώσει μία αίσθηση ταυτότητα στους πολίτες του. Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 θεσπίζεται η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η οποία δεν είναι παρά μια πρόσθετη, επικουρική ιθαγένεια, και από αυτήν απορρέουν δικαιώματα ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά, καθώς και δικαιώματα προσφυγής στην ενωσιακή δικαιοσύνη. Η θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας είναι το πρώτο βήμα προς την απόκτηση της ευρωπαϊκής αυτής συνείδησης ή την «ταυτότητα του ευρωπαίου πολίτη». Ο Habermas αναρωτιέται εάν θα μπορέσει να υπάρξει μία τέτοια ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη, καθώς αυτό προϋποθέτει αφ' ενός τις δυνατότητες για συλλογική πολιτική δράση από τη μία ως την άλλη πλευρά των εθνικών συνόρων, και αφ' ετέρου τη συναίσθηση μιας «υποχρέωσης προς την ευρωπαϊκή κοινοπολιτεία»¹⁷⁶.

Η αλλαγή της νομιμοποιητικής βάσης από επίπεδο συμβατικό σε ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα, που αν και απέτυχε, προσανατολίστηκε στην ανωτέρω οπτική και προϋπέθεσε έναν «ευρωπαϊκό λαό», το απαιτούμενο υποκείμενο μιας συνταγματοδοτικής διαδικασίας, δηλαδή, «ένα έθνος πολιτών», όπου κατά τον Habermas πάλι, η διαμόρφωση του δεν σταματάει στα εθνικά σύνορα, αλλά με τον R. Dahrendorf¹⁷⁷, στον αντίποδα, να ισχυρίζεται ότι ο «ευρωπαϊκός» αυτός λαός δεν υπάρχει, διότι δεν υπάρχει ένας ευρωπαϊκός «δήμος» για μία ευρωπαϊκή δημοκρατία. Και αυτό συμβαίνει, κατά τον συγγραφέα, γιατί, αν ήταν μια αληθινή δημοκρατία η Ένωση, θα έπρεπε ο λαός να μπορεί να εκφράζει ελεύθερα τη βούλησή του, θέτοντας στο πλαίσιο της άποψης αυτής, πολλαπλά

¹⁷⁶ Habermas, J. « Citizenship and National identity: Some Reflections on the future of Europe», London: Praxis International, 12:1, pp 1-19, 1992

¹⁷⁷ Dafrendorf, R. « Dopo la Democrazia (Laterza), στο Γιαλκέτσης, Θ., « Ευρώπη χωρίς Δημοκρατία», Αθήνα: Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, αρ. Φύλλου 1250, 13.1.2002

ζητήματα δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης, της πολιτικής ολοκλήρωσής της και του ρόλου των ευρωπαϊών πολιτών. Λαμβάνοντας δε υπόψιν, ότι ο ρόλος του πολίτη έχει ως τώρα θεσπιστεί στο επίπεδο του έθνους-κράτους και ότι οι πολίτες δεν έχουν αποτελεσματικά μέσα προκειμένου να συζητήσουν τις ευρωπαϊκές αποφάσεις, ούτε να επηρεάσουν τις διαδικασίες λήψης αυτών των αποφάσεων, και ενώ οι οικονομικές επιταγές έχουν καταστεί βαθμιαία ανεξάρτητες και η πολιτική μεταβληθεί σταδιακά σε ζήτημα διαχείρισης και διαδικασιών, οι οποίες υπονομεύουν την ίδια την ιδιότητα του πολίτη και αρνούνται το δημοκρατικό περιεχόμενο αυτής της ιδιότητας, «...η Ευρώπη θα πρέπει να εφαρμόσει και πάλι στον εαυτό της τη λογική εκείνη της κυκλικής διαδικασίας, όπου το δημοκρατικό κράτος και το έθνος γέννησαν το ένα το άλλο»¹⁷⁸.

Η σταδιακή εξέλιξη της Κοινότητας και η ανάδυση της Πολιτικής Ευρώπης έφερε στο προσκήνιο την ένταση ανάμεσα στο κοινωνικό κράτος και τον οικονομικό φιλελευθερισμό, η οποία εκφράζεται στον κάθετο διαχωρισμός ανάμεσα στην πολιτική ενοποίηση, η οποία έως τώρα ήταν δυνατή μόνο στο επίπεδο του έθνους – κράτους και στην συστημική ενοποίηση της οικονομίας και της διοίκησης σε υπερεθνικό επίπεδο. Στην πρώτη περίπτωση το κεφάλαιο και η αγορά αποτελούν ένα ανώνυμο μέσον κοινωνικής ενοποίησης, η οποία λειτουργεί πέρα από τη σκέψη μεμονωμένων υποκειμένων και με εστίαση στην κοινωνική ενοποίηση διαμέσου αξιών, κανόνων και διαδικασιών απόκτησης αμοιβαίας κατανόησης, η οποία πραγματοποιείται μέσω της συνείδησης της κοινότητας αξιών, όπου η πολιτική ολοκλήρωση μεθοδεύεται δια της ιδιότητας του πολίτη.

Έχει επισημανθεί ότι το ζήτημα της ιδιότητας του πολίτη στην Ευρώπη δεν αποτελεί παρά «την άλλη όψη του προβλήματος του κράτους στην Ευρώπη». Και αυτό το πρόβλημα συνδέεται με πολλά άλλα, με το γενικό εκλογικό δικαίωμα, με την πολιτιστική ισότητα των διαφόρων ομάδων πληθυσμού ενός κράτους, την αντιστοιχία κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων και, τέλος, τη σύνδεση της τοπικής με τη διεθνική ιδιότητα του πολίτη. «Αφ'ής στιγμής είναι αδύνατη μια επέκταση του μοντέλου της εθνικής ιδιότητας του πολίτη (...) σε ευρωπαϊκή κλίμακα, πρέπει, πράγματι, να βρούμε άλλους πολιτικούς διαύλους και άλλες νομικές μορφές για να ενισχύσουμε τις πολιτικές σχέσεις εντεύθεν και

¹⁷⁸ Habermas, J. « Σύγκλιση μέσω Συντάγματος», Αθήνα: Η Καθημερινή, σσ 60, 8.7.2001

εκείθεν του έθνους»¹⁷⁹, σημείωνε ,ήδη από το 1993, ο Ε. Μπαλιμπάρ, σκιαγραφώντας κατά βάση το γεγονός ότι στα πλαίσια της ΕΕ προτιμήθηκε η θέσπιση μιας «ευρωπαϊκής ιθαγένειας», η οποία «εμπνέεται» από εκείνη των εθνικών κρατών και έχει ως φορείς μόνον τους πολίτες των κρατών της, επιβεβαιώνοντας τη γενική εντύπωση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση «διατηρεί ατόφια την εθνοκρατική διαδικασία»¹⁸⁰. Δεδομένου ότι δεν αποτελεί παρά άθροισμα των «υπηκοοτήτων» των κρατών μελών, η ιθαγένεια της Ένωσης παραμένει ένας συμβιβασμός υπέρ του status quo. Εντάσσεται στον ιστορικό εκείνο κύκλο των αποκλεισμών από την ιδιότητα του πολίτη και δεν είναι δυνατό να οδηγήσει στο «ποιοτικό άλμα» που υπόσχεται ο ευρωπαϊκός λόγος, ενώ συνάμα καταδεικνύει ότι το ευρωπαϊκό οικοδόμημα παραμένει συμβατό με την κρατική λογική. Είτε παραμένει ένας εύελκτος τρόπος συντονισμού, επομένως, μεταξύ κρατών που διατηρούν τις εθνικές τους ιδιαιτερότητες, είτε εξελιχθεί σε ένα σύστημα ομοσπονδιακού χαρακτήρα, η Ευρώπη, δεν αγκόπτεται από το κρατικό της πλαίσιο, διατείνεται ο Chevallier, ο οποίος ισχυρίζεται επίσης ότι «το κράτος παραμένει και θα παραμείνει, για πολύ, το μέσον ολοκλήρωσης των κοινωνιών και ο τόπος στον οποίο διαμορφώνεται η συλλογική ταυτότητα»¹⁸¹.

Στο πλαίσιο αυτό, και προιόντος του χρόνου, αναδύθηκε η «Κοινωνική Ευρώπη», αλλά χωρίς αυτοτέλεια και με τεράστια δυσκολία να διαφύγει του κρατισμού. Αυτό θα μπορούσε να επεξηγηθεί, λέγοντας, ότι στο πλαίσιο «ιδιωτικοποίησης» του κράτους, προκύπτουν ετερογενείς αιτίες φιλελευθεροποίησης της οικονομίας, χώρος στον οποίο κινείται παραδοσιακά η ΕΕ, και αυτό είναι, πιθανώς, αποτέλεσμα, ότι ένα τέτοιο οικοδόμημα, όπως η Ένωση, να προοριστεί να αποτελέσει έναν «κρατικό θεσμό», της αγοράς, με ιδιάζουσα μοναδικότητα. Το ζήτημα εαν η ΕΕ έχει in praxi κοινωνική διάσταση, ή όχι, συναρτάται εν πολλοίς με την συνακόλουθη οριοθέτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ανάμεσα στο δίκαιο της κοινωνικής προστασίας και το δημόσιο δίκαιο, ή κατ' άλλη διατύπωση, ανάμεσα στην κοινωνική και την πολιτική ιδιότητα του πολίτη. Κι εδώ ακριβώς, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια εμφανίζει μία δυναμική που μπορεί να οδηγήσει σε μια δημοκρατική εξέλιξη, περικλείοντας σ' αυτή όλους τους «πολίτες» στην Ευρώπη, δηλ. όλους τους κατοίκους της. Η θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης αποτελεί λοιπόν ένα, αναμφίβολα δειλό, αλλά

¹⁷⁹ Μπαλιμπάρ, Ετιέν. « Τα όρια της Δημοκρατίας», σσ 7 Αθήνα: Ο Πολίτης,, 1993

¹⁸⁰ Γεωργίου, Θ. « Η ορθολογική ταυτότητα της Ευρώπης», σσ 58 Αθήνα: Ουτοπία, 1992

¹⁸¹ Chevallier, J. « Ακόμη και απαλλαγμένο από ορισμένες λειτουργίες , το κράτος παραμένει το κατ' εξοχήν πλαίσιο πολιτικής ρύθμισης των κοινωνιών», στο Cordellier, S. « Ο κόσμος τον εικοστό πρώτο αιώνα», σσ 120-167, Αθήνα: Πατάκης, 2001

καίριο βήμα από το ευρωπαϊκό δίκαιο προς την Ευρώπη των δικαιωμάτων. Ο ισχυρότερος περιορισμός έγκειται στο ότι η ένταξη - ενοποίηση των πολιτών της Ένωσης καθιστά ακόμη εντονότερο τον αποκλεισμό των «εξωκοινοτικών» αλλοδαπών, καθώς εδώ λειτουργεί η διαλεκτική *inclusio-exclusio*.

Ουσιαστικά επομένως στο πλαίσιο αυτό, η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική καταλείπεται στα κράτη μέλη, και η ίδια η Ένωση διατηρεί το δικαίωμα χαλαρού συντονισμού της και κυρίως, και εδώ έγκειται η τομή, δυνατότητας «επιβολής» της αρχής της ισότητας και της δικαιοκρατίας, μέσω της διαπλαστικής δύναμης που αποκτούν οι αποφάσεις του ΔΕΕ. Σκοπός της Ευρώπης των Πολιτών είναι η αναγνώριση όλων των δικαιωμάτων του πολίτη ενός κράτους μέλους σε κάθε πολίτη της Ένωσης. Στο παρόν στάδιο ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι θεμελιώδεις ελευθερίες δεσμεύουν το κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά και όχι την Ένωση ως σύνολο. Συνεπώς οι θεμελιώδεις ελευθερίες διευρύνουν την προστασία του πολίτη της Ένωσης σε σχέση με εκείνη που του παρέχει το εθνικό δίκαιο μόνον ως προς τους φορείς, όχι και ως προς το πεδίο ισχύος, δηλαδή όλοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν – δυνητικά- τα ίδια δικαιώματα σε ορισμένο κράτος μέλος, αλλά σε κάθε κράτος μέλος υπάρχουν διαφορετικά συστήματα και επίπεδα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων. Μια «Ευρώπη των δικαιωμάτων» είναι ωστόσο νοητή μόνον αν υπάρξει ενιαία προστασία δικαιωμάτων σε όλο το πεδίο ισχύος του ενωσιακού δικαίου.

Η ελληνική πολιτεία, συμμορφούμενη προς το όλο ανωτέρω σύστημα, εφάρμοσε από το 2000 και ένθεν, ένα πρόγραμμα εξευρωπαϊσμού, και στο πλαίσιο αυτό επέκτεινε τα κοινωνικά πλεονεκτήματα και παροχές, που παραδοσιακά διατηρούσε μόνον για έλληνες πολίτες -υπό το πρίσμα του αστικού εκείνου εθνικισμού, που παραδοσιακά διακρίνει την ελληνική κοινωνία-, στο σύνολο των ευρωπαϊών πολιτών. Η νομική αυτή ωστόσο πρόβλεψη, που σημειωτέον έγινε αποσπασματικά για κάθε τομέα κοινωνικής πολιτικής, και κυρίως μέσω Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών αποφάσεων, στην πράξη, διαφάνηκε ιδιαίτερα δυσχερής, καθώς η διοικητική πρακτική, θέτει άμεσα ή έμμεσα, μία σειρά από εμπόδια στην πρόσβαση και την απόλαυση κοινωνικών πλεονεκτημάτων σε πολίτες κρατών μελών της ΕΕ. Από το φάσμα διαφορισμού μεταξύ ελλήνων πολιτών και λοιπών ευρωπαϊών επι τη βάση της ιθαγένειας που εκτέθηκε ανωτέρω για την ελληνική πολιτεία, προκύπτει ότι ο κύκλος αυτός των δικρίσεων διαλαμβάνει διάφορες διαστάσεις, αναλόγως της γενικότερης πολιτικής και ιδεολογίας που επικρατεί, και ότι δεν στοχοποιεί

μόνον την Ελλάδα, αλλά λιγότερο ή περισσότερο το σύνολο των κρατών της ΕΕ, όπως διαφάνηκε και από το εκτεθέν νομολογιακό φάσμα του ΔΕΕ.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου δε, προκύπτει ότι το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση ανταποκρίνεται στα standards των κρατών μελών και της ΕΣΔΑ. Το ΔΕΕ αναγνώρισε αρχικά, μια σειρά «κοινοτικών» θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως την οικονομική και επαγγελματική ελευθερία, την ελευθερία των συμβάσεων, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, το απαραβίαστο της κατοικίας, την ελευθερία της γνώμης και της πληροφόρησης, τη θρησκευτική ελευθερία, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα απεργίας των εργαζομένων στις υπηρεσίες της Κοινότητας, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και τις σχετικές με αυτό δικονομικές εγγυήσεις. Το ΔΕΕ επικαλείται επίσης, τις αρχές της αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη σε αποφάσεις της διοίκησης. Προοδευτικά δε, κινήθηκε προς την «νομιμοποίηση» της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, και από την τομή που επέφερε η απόφαση *Baumbast* και ένθεν, φαίνεται να την «εξοπλίζει», σταδιακά, με το σύνολο εκείνο των δικαιωμάτων, που έως τώρα απέρρεαν από τις διατάξεις των Συνθηκών για τις οικονομικές ελευθερίες.

Υπό το πρίσμα της πρόσφατης αμφισβήτησης της ιδέας της Ενωμένης Ευρώπης και της συνακόλουθης εκείνης ευρωσκεπτικιστικής στροφής που σηματοδοτεί η ελληνική δημοσιονομική κρίση χρέους, ήδη δε και η διαφαινόμενη διαίρεση της Ένωσης σε εύπορο βορρά και φτωχό νότο, η «Κοινωνική» Ευρώπη δείχνει να κλειδωνίζεται επικίνδυνα, ο εθνικισμός να αναβιώνει- και μάλιστα με επικίνδυνες ιδεολογικές προεκτάσεις-, και το κοινό ευρωπαϊκό μέλος να έγκειται εν πολλοίς στον πολιτικό βολонταρισμό, αλλά με τη σημείωση ωστόσο, του Habermas, ότι «..το έθνος κράτος και η Δημοκρατία είναι παιδιά της Γαλλικής Επανάστασης»¹⁸², ακόμα τουλάχιστον.

¹⁸² Habermas, J. « Citizenship and National identity: Some Reflactions on the future of Europe», London: Praxis International, 1992

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ

Α. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αμίτσης, Ν., Γ. – Λαζαρίδη, Γ. (επιμ.). «Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διατάξεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα», Αθήνα: Παπαζήσης, 2001
- Αρανίτου, Β. «Προάγοντας τη διακυβέρνηση. Σχεδιασμός και διαχείριση του Γ' ΚΠΣ», στο Αγγελίδης, Μ. (επιμ.), «Δημοκρατία και κρατικές πολιτικές στην Ελλάδα», Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 2011
- Βενιέρης, Δ. «Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική και κοινωνικά δικαιώματα. Το τέλος των ύμνων.» Αθήνα: Ελληνικά γράμματα, 2009
- Βενιέρης, Δ. & Παπαθεοδώρου, Χρ. «Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές.», Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2003.
- Βρέλλη- Βροντάκη, Αργυρώ. «Δίκαιο ιθαγένειας», Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2010
- Γεωργίου, Θ. « Η ορθολογική ταυτότητα της Ευρώπης», Αθήνα: Ουτοπία, 1992
- Γιαννακόπουλος, Κ. «Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: Η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα : ΕΦΔΔΔ, τεύχ. 5, σσ. 751, 2006
- Γκλαβίνης, Π.. «Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, διεθνή και εθνική έννομη τάξη», Αθήνα: Σάκκουλας, 2010

- Γνώμη της ΟΚΕ. «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, στο Πλαίσιο της καταπολέμησης των Διακρίσεων. Έκθεση Χώρας», Αθήνα: 2009
- Δασκαλάκης, Δημοσθένης. « Πολιτικές Ενίσχυσης και Προστασίας της Εργασίας: Σύγχρονες τάσεις στις πολιτικές αγοράς εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας της εργασίας», Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004
- Δερτιλής, Γ. «Ευρώπη: Δύο δοκίμια και τρία σχόλια», Αθήνα, Καστανιώτης, 2000
- Δημούλης, Δημήτρης. «Το δίκαιο της πολιτικής», Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2001.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ). «Ετήσια Έκθεση ΕΕΔΑ 2009», Αθήνα: Ιούλιος 2010
- Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008. «Έκθεση Εφαρμογής 2006», Αθήνα: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2006
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. «Δράση της ΕΕ κατά των διακρίσεων –Έκθεση πεπραγμένων 2007-2008», Ευρωπαϊκή Επιτροπή Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ισότητας Ευκαιριών, 2009
- Καζάκος, Π. «Αναθεώρηση του συντάγματος και οικονομία. Δοκίμια οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών», Αθήνα: Παπαζήσης, 2007
- Καζάκος, Π. «Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες, 1993-2010», Αθήνα: Πατάκης, 2010
- Καραντινός, Δ. –Χριστοφιλοπούλου, Σ. «Καταπολέμηση των Διακρίσεων: Μια Προκαταρκτική Διερεύνηση», στο Ναούμη Μ. κ.α(επιμ.) «Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2010», Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2010

- Καραντινός, Δ.-Χριστοφιλοπούλου, Σ. «Δίκτυο Κοινωνικοοικονομικών Εμπειρογνομόνων στο πεδίο της καταπολέμησης των διακρίσεων. Έκθεση Χώρας Ελλάδα», Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2010
- Κατρούγκαλος, Γ. «Θεσμοί Κοινωνικής Πολιτικής και Προστασία των Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε Διεθνές και Εθνικό Επίπεδο», Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2009
- Καψάλης, Α. & Λινάρδος-Ρυλμόν, Π. (επιμ.). «Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών», Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2006
- Κονδύλη, Δ. κ.α. « Εκπόνηση έρευνας για καλές πρακτικές που εφαρμόζονται στην Ελλάδα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες που αφορούν μετανάστριες στον τομέα της Απασχόλησης», Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2011
- Κοντιάδης, Ξ. «Εισαγωγή στην κοινωνική διοίκηση και τους θεσμούς Απασχόλησης», Αθήνα: Παπαζήσης, 2008
- Κράουτς, Κ. «Μεταδημοκρατία», Αθήνα: Εκκρεμές, 2006
- Λυμπεράκη, Α. & Π., Τήνιος (επιμ.). «Εργασία και Συνοχή: Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ένταξη», Αθήνα: Παπαζήσης, 2006
- Λυμπεράκη, Α. & Π., Τήνιος. «Η προσφορά και η ζήτηση αλληλεγγύης στην πράξη: Συγκριτική ανάλυση πρακτικών φροντίδας από και προς άτομα άνω των 50 ετών στην Ευρώπη», στο Πετμεζίδου, Μ. και Χ., Παπαθεοδώρου (επιμ.) «Κοινωνική Μεταρρύθμιση και Αλλαγές στο Μείγμα “ Δημοσίου” – “Ιδιωτικού” στο Πεδίο της Κοινωνική Προστασίας», Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2010
- Μάνεσης, Αρ. «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων», στο «Οψεις προστασίας ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων», Αθήνα: Ίδρυμα Μαραγκοπούλου, 1995

- Ματσαγγάνης, Μ. «Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της: Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη οικονομική πολιτική», Αθήνα: Κριτική, 2004

- Μητρόπουλος, Α. «Το τέλος του κοινωνικού κράτους;», Αθήνα: Λιβάνης, 2008

- Μούσης, Ν. «Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική», Αθήνα: Παπαζήσης, 1998

- Μπαλιμπάρ, Ετιέν. «Τα όρια της Δημοκρατίας», Αθήνα: Ο Πολίτης, 1993

- Μπαρτζελιώτης, Κ. «Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω αναπηρίας: Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία», Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη, 2008

- Νικολακοπούλου –Στεφάνου, Η. «Οι Πολιτικές Μετανάστευσης και Ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Ν. Μαραβέγιας- Μ. Τσινισιζέλης (επιμ) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, 50 χρόνια μετά», Αθήνα: Θεμέλιο, 2007

- Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Ηρώ. « Πολιτικές Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Αθήνα: Παπαζήσης, 1997

- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος. «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (Εκθεση του 2009)», Γνώμη υπ' αριθ. 223 της 3ης Νοεμβρίου 2009, Αθήνα: 2011

- Οικονόμου, Χ. «Ανισότητες στην υγεία, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: Θεωρητικές προσεγγίσεις και στρατηγικές επιλογές», στο Οικονόμου, Χ. και Φερόνας, Α. (επιμ.), «Οι Εκτός των Τειχών: Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός στις Σύγχρονες Κοινωνίες», Αθήνα: Διόνικος, 2006

- Οικονόμου, Χ. «Πολιτικές Υγείας στην Ελλάδα και τις Ευρωπαϊκές Κοινωνίες», Αθήνα: Διόνικος, 2004
- Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία κατά των διακρίσεων», Συμβούλιο της Ευρώπης, 2010
- Παπαβλασόπουλος, Ε., Σπουρδαλάκης Μ. «Κόμματα, ομάδες συμφερόντων και οι μετασχηματισμοί στο σύστημα εκπροσώπησης. Πέρα από τις θεωρίες της κρίσης», στο Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του ελληνικού συστήματος; Σύγχρονες προκλήσεις και μεταρρυθμιστικές προοπτικές», Αθήνα: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Παπαζήσης, 2008
- Παπαγεωργίου, Γ. « Το πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα», Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008, σσ 145-146
- Παπαλιού, Ο., & Φαγαδάκη, Ε. «Το προφίλ του τομέα υγείας και κοινωνικής φροντίδας, στο Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας», Αθήνα: ΕΚΚΕ, 2001
- Παπανικολάου, Αντιγόνη. «Σύγχρονες προσεγγίσεις της έννοιας της ιθαγένειας», σε Παύλου, Μίλτος, Σκουλαρίκη, Αθηνά (επιμ.). «Μετανάστες και μειονότητες», Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2009
- Παπασιώπη- Πασιά Ζ. «Δίκαιο Ιθαγένειας», Αθήνα : Σάκκουλας, 2011
- Παυλόπουλος, Π. «Τα ανυπέρβλητα προβλήματα συνταγματικής κατοχύρωσης του δημοσιονομικού κανόνα», Εισηγήση στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου στο Συνέδριο «Δημοκρατία, Σύνταγμα, ευρωπαϊκή συμπολιτεία»
- Πετράκου, Η.- Κόντης, Α. «Αναλυτική Μελέτη για τις επιπτώσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην κοινωνική ασφάλιση», Αθήνα: Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007
- Πρέκα, Β. «Στρατηγική της Λισαβόνας και Κοινωνική Πολιτική», Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2010

- Σιταρόπουλος, Νίκος. «Η αβεβαιότητα της αρχής της «δίκαιης μεταχείρισης» των αλλοδαπών μεταναστών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο», σε Παύλου, Μίλτος, Χριστόπουλος, Δημήτρης (επιμ.). «Η Ελλάδα της μετανάστευσης», Αθήνα: Κριτική, 2004
- Σκανδάμης, Ν. «Το παράδειγμα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης», Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2006
- Σπανού, Καλλιόπη. «Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων: κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες», Αθήνα: Σαββάλας, 2005
- Σταθάκης, Γ., «Οικονομικός φιλελευθερισμός και το εγχείρημα του εκσυγχρονισμού», στο «Ιδεολογικά ρεύματα και τάσεις της διανοήσης στη σημερινή Ελλάδα», Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 2002
- Συνήγορος του Πολίτη. «Ίση Μεταχείριση Ανδρών και Γυναικών στην απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις», 2η Ειδική Έκθεση (Ιούνιος 2009- Δεκέμβριος 2010), Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη, 2011
- Συνήγορος του Πολίτη. «Ο Συνήγορος του Πολίτη φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης το 2009» Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη, 2010
- Συνήγορος του Πολίτη. «Υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης απο τον ΟΑΕΔ – Εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη», Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη, 2007
- Σωτηρόπουλος, Δ. «Κράτος & Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία», Αθήνα: Ποταμός, 2007
- Σωτηρόπουλος, Δ., «Όψις Βαβυλωνίας: Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του Κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα» στο Βενιέρης, Δ., και Παπαθεοδώρου, Χ., (επιμ), «Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές» Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2003

- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. «Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία – Πορτογαλία», Αθήνα: Ποταμός, 2007
- Τάκης, Α.. «Συνήγορος του Πολίτη, ανθρώπινα δικαιώματα και κράτος δικαίου», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, τεύχος 12 (3),σελ. 825-832, Αθήνα: 2004
- Τήνιος, Π. «Ασφαλιστικό: Μια μέθοδος ανάγνωσης», Αθήνα : Κριτική, 2010 της μετανάστευσης στην Ελλάδα», Αθήνα: Παπαζήσης, 2001
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας. «Εκθεση Πεπραγμένων Σ.ΕΠ.Ε έτους 2010», Αθήνα: 2011
- Υφαντόπουλος, Γ., Μπαλούρδος Δ., Νικολόπουλος Κ. «Οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις του κράτους πρόνοιας», Αθήνα: Gutenberg, 2009
- Φιοράκη, Β., Παλάσκας Θ.Β. «Ασφαλιστικό, αποταμίευση και ανάπτυξη: Μια πρόταση οικονομικής λογικής», Αθήνα: IOBE, 2005
- Φούσκας, Θ. & Οικονόμου, Χ. «Η πρόσβαση των μεταναστών στις υπηρεσίες υγείας στην Ελλάδα: Η ανάδυση μιας διακριτικής πρακτικής», στο Μαγριπλής, Δ. (επιμ.), «Πολιτισμός και Διαφορετικότητα: Εμείς και οι Άλλοι», Θεσσαλονίκη: Σταμούλης, 2011
- Χατζόπουλος, Β. « Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ύστερα από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας», 50 ΔτΑ, σσ. 365-396, 2011
- Χριστόπουλος, Δημήτρης. Η ελληνική ιθαγένεια στην εποχή της μετανάστευσης-«παλιννόστησης», σε Τσαπόγας, Μιχάλης, Χριστόπουλος, Δημήτρης (επιμ.). «Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003», Αθήνα: Καστανιώτης, 2004
- Χρυσάκης, Μ., Φαγαδάκη Ε., Παπαλιού Ο., Σιάτης Η. «Φτώχεια και αποστέρηση στην υγεία», στα Πρακτικά Συνεδρίου Φτώχεια, αποκλεισμός και κοινωνικές ανισότητες, Λαύριο: ΕΚΚΕ, 2003

- Χρυσόγονος, Κ. «Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας», Νομικό Βήμα, τεύχ. 6, σ. 1362-1375, 2010

- Χρυσοχόου, Δ., Ν. «Σχεδίαση μετακρατικής πολιτείας», Αθήνα: Παπαζήσης, 2007

- Chevallier, J. « Ακόμη και απαλλαγμένο από ορισμένες λειτουργίες το κράτος παραμένει το κατ'έξοχόν πλαίσιο πολιτικής ρύθμισης των κοινωνιών», στο Cordellier, S. «Ο κόσμος τον εικοστό πρώτο αιώνα», Αθήνα: Παττάκης, 2001

- Dahredorf, R. «Dopo la Democrazia (Laterza)», στο Γιαλκέτσης, Θ. «Ευρώπη χωρίς Δημοκρατία», Αθήνα: Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, αρ. Φύλλου 1250, της 13.1.2002

- Ferrera, M., «Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη», στο Ματσαγγάνης, Μ. «Οι προοπτικές του κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη», Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 1999

- Habermas, J. «Σύγκλιση μέσω Συντάγματος», Αθήνα: Η Καθημερινή, σσ 60, 8.7.2001

- Human European Consultancy-Migration Policy Group. «Σεμινάρια ευαισθητοποίησης στους τομείς της μη διάκρισης και της ισότητας για οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών» Human European Consultancy-Migration Policy Group, 2011

- ODISSEIA. «Σχέδιο Ολοκληρωμένης Επιχειρησιακής Στρατηγικής Ανάπτυξης για την Απασχόληση στην Αττική», Υπεύθυνος φορέας Νομαρχία Πειραιά, Πειραιϊκή Αναπτυξιακή Α.Ε. Συντονιστές, Καρανικολάου Δημήτριος, Λογοθέτης Γεώργιος Μαρουδής Δημήτριος. Έρευνα για την Ενίσχυση της Απασχόλησης και Προτάσεις για την Αύξηση της Απασχόλησης μέσω αυτής. Συγκέντρωση Καλών Πρακτικών και ανάλυση υφιστάμενων περιπτώσεων. European Union, Ιούνιος 2005

- Peters, B. G., Pierre, J. «Διακυβέρνηση, κυβέρνηση και το κράτος», στο C. Hay, M. Lister, D. Marsh (eds), «Το κράτος. Θεωρίες και προσεγγίσεις», Αθήνα: Σαββάλας, 2011

- Touraine, A. «Μετά την κρίση», Αθήνα: Μεταίχμιο, 2010

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Amiraux, V. and Guiraudon, V. « Discrimination in Comparative Perspective: Policies and Practices», *American Behavioral Scientist*, vol.53, pp. 1691-1714, 2010
- Areizla, de,j. «The dual character of the EC's supranationalism», *Jean Monnet papers*, Boston: Harvard Law School, 1995
- Attias-Donfut, C., J. Ogg and F-C. Wolff. «European Patterns of Intergenerational Transfers», *European Journal of Ageing*, 2, 161-73, 2005
- Barnard, C. «Social dumping or dumping socialism?», *Cambridge: The Cambridge Law Journal*, vol. 67, pp. 262-280, 2008
- Boeri, T. «Institutional reforms and dualism in European Labor Markets», in Card, D. and O. Ashenfelter (eds) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4B, Amsterdam: 2011
- Bragoï, D. «La discrimination indirecte implique le transfert de la charge de la preuve au gouvernement défendeur: CourEDH, Gde Ch., D.H. et autres c. République tchèque, 13 novembre 2007», *L'Europe des libertés: revue d'actualité juridique*, τεύχος 25, pp 18-19, Bruxelles: 2008
- Castles, F. & Ferrera, M. «Home ownership and the welfare state: is southern Europe

- Christopoulos, Dimitris. « Greece», σε Bauböck, Rainer et al. (επιμ.). «Acquisition and loss of nationality» v. I-II pp 253-287, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006
- Daly, M. «What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective», *Social Politics*, 18(1): 1-23, 2011
- Davies, A. C. L., «One step forward, two steps back? The Viking and Laval cases in the ECJ», *London: Industrial Law Journal*, vol. 37, pp. 126-148, 2008
- De Schutter, O. «Links between migration and discrimination» European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, London: South European society and politics 2 pp. 163-185, 1999
- ERRC, MP. « Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice», London: Russell Press, 2004
- European Commission. «Developing Anti-discrimination Law in Europe», Directorate-General for Justice, 2009
- European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field. «Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law», sect. 3 «The role of data in ensuring compliance with equal treatment law», Luxemburg: EU, 2008
- Ferrera, M. «The ‘southern model’ of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6, 17-37, 1996
- Habermas, J. «Citizenship and national identity. Some Reflections on the future of Europe», London: Praxis International, 1992

- Howell, D. and M. Rehm. «Unemployment compensation and high European unemployment: A reassessment with new benefit indicators», Oxford: Oxford Review of Economic Policy, 2009
- Human European Consultancy-Migration Policy Group. «Comparative analyses on national measures to combat discrimination outside employment and occupation Mapping study on existing national legislative measures – and their occupation on the grounds of sex, religion or belief, disability, age and sexual orientation» VT/2005/062, 2008
- Joppke, Christian. «Citizenship and Immigration», London: Polity, 2010.
- Jorges, Ch. «What is left of the European economic constitution? A melancholic eulogy», European Law Review, vol. 30, pp. 461-489, 2005
- Kjaer, A. M. «Governance, Polity Press», Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- Kocher, E. «Fundamental social rights in community law and in the German constitution: Equivalent rights?», The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, vol. 24, no. 3, pp. 385-396, 2008
- Laband, Paul. « Dasstaatrecht des deutschen Reiches», Tübingen: mohr, 1911
- Liebich, André. «Citizenship Policies in the New Europe», σε Rainer Bauböck, Bernhard Perching, Wiebke Sievers (επιμ.). «Citizenship Policies in the New Europe», Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007

- Maduro, M.P. «We the Court, The European court of justice and the European Economic Constitution», Oxford: Portland Oregon Hart, 1998

- Moller, S., E. Huber, J. Stephens, D. Bradley and F. Niels. «Determinants of relative poverty in advanced capitalist economies», American Sociological Review, 68:1, 22-61, 2003

- OECD. «OECD Health Data», Paris: OECD, 2011

- Ph. Alston, J.H.H. Weiler. «Striking the elusive balance between economic freedom and social rights in the EU», στο Ph. Alston (ed.), «The EU and human rights» pp. 449, Oxford: Oxford University Press, 1999

- Polanyi, Karl. «La subsistence de l' homme», Paris: Flammarich, 2011

- Schiek, Waddington & Bell. (επιμ.), «Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law», Oxford: 2007

- Waldrauch, Harald. «Statistics on acquisition and loss of nationality», σε Bauböck, Rainer et al. (επιμ.). «Acquisition and loss of nationality», Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006

