

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ

ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Η ανθεκτικότητα του Κοινωνικού Συντάγματος , κατά την
περίοδο της οικονομικής κρίσης , στις χώρες της Μεσογείου.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Χρήστος Πάσιος

Αθήνα, 2025

Επιβλέπων καθηγητής

Ξενοφών Κοντιάδης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Τριμελής Επιτροπή : Ξενοφών Κοντιάδης, Φερενίκη Παναγοπούλου, Χαρίκλεια Αθανασοπούλου



Copyright © Χρήστος Πάσιος, 2025

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας πτυχιακής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της πτυχιακής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τους συγγραφείς.

Η έγκριση πτυχιακής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των απόψεων των συγγραφέων.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΣτΕ→Συμβούλιο της Επικρατείας

ΑΕΠ→Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΟλΣτΕ→ Ολομέλεια Συμβουλίου της Επικρατείας

STC → Sentencia del Tribunal Constitucional (Απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου - της Ισπανίας).

CE→ Constitución Española (Ισπανικό Σύνταγμα)

ΔΕΕ→ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

BBVA→ Banco Bilbao Vizcaya Argentaria

CC→ Corte Costituzionale

ΔΝΤ→ Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

LFTP→ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Γενικός Νόμος για την Εργασία στις Δημόσιες Υπηρεσίες)

LOE→ Lei do Orçamento do Estado (Νόμος για τον Κρατικό Προϋπολογισμό)

LTC→ Lei do Tribunal Constitucional (Νόμος του Συνταγματικού Δικαστηρίου)

ΕΚΤ→ Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Περιεχόμενα

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ	6
1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΝΟΣ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΚΑΠΙΤΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ;	6
2. ΠΩΣ ΞΕΚΙΝΗΣΕ , ΚΑΙ ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ Η ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ 2008;	6
3 . ΠΩΣ ΒΙΩΣΕ Η ΚΑΘΕ ΧΩΡΑ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ; ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	8
ΕΛΛΑΔΑ.....	9
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	9
ΙΤΑΛΙΑ	10
ΙΣΠΑΝΙΑ.....	10
4. ΑΡΧΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	11
2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	11
1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ.....	11
2. ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΓΕΝΙΚΑ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ ΣΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΜΕΣΟΓΕΙΟΥ;	14
3.ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ.....	15
1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΓΕΝΙΚΑ;.....	15
2. ΑΤΥΠΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ- Ο ΡΟΛΟΣ ΔΙΚΑΣΤΗ	17
3. ΑΡΧΗ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ – ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΠΡΟΣ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	18
4. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	19
5. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΑ ;	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – ΕΛΛΑΔΑ	22
1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ- ΠΩΣ ΒΙΩΣΕ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ;	22
2. Ολστέ- 668/2012	22

3. ΟΛΣΤΕ-2287-2290/2015	23
4. ΟΛΣΤΕ 3354/2013	25
5. ΟΛΣΤΕ 3341/2013	26
6. ΟΛ ΣΤΕ1858/2015	27
7. ΠΩΣ ΕΠΗΡΕΑΣΤΗΚΑΝ ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΓΙΑ ΕΛΛΑΔΑ.....	28
5. ΙΣΠΑΝΙΑ.....	30
1. ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΑΡΘΡΟΥ 135- ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	30
2. ΑΠΟΦΑΣΗ 134/2011	31
3. ΑΠΟΦΑΣΗ 180/2011	32
4. ΑΠΟΦΑΣΗ STC-8/2012.....	33
5. ΑΠΟΦΑΣΗ STC-35/2012.....	34
6. ΑΠΟΦΑΣΗ 239/2012	35
7. ΑΠΟΦΑΣΗ STC- 122/2013	37
8.ΥΠΟΘΕΣΗ C-415/11 , ΥΠΟΘΕΣΗ AZIZ	38
9. ΑΠΟΦΑΣΗ 37/2014	39
10. ΑΠΟΦΑΣΗ STC 136/2015	40
11. ΑΠΟΦΑΣΗ STC 35/2017	41
12. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΙΣΠΑΝΙΑ	42
6. ΙΤΑΛΙΑ	44
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	44
2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ.....	45
α) Νόμος 183/2011 (Legge di Stabilità 2012).....	45
β) Riforma Fornero (Νόμος 214/2011)	46
3. ΑΠΟΦΑΣΗ 354/2008	47
4. ΑΠΟΦΑΣΗ 248/2011	48
5. ΑΠΟΦΑΣΗ 223/2012	49
6. ΑΠΟΦΑΣΗ 116/2013	51
7. ΑΠΟΦΑΣΗ 70/2015	53
8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	55
7. ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	56
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	56
2. ΑΠΟΦΑΣΗ 353/2012	57
3. ΑΠΟΦΑΣΗ 602/2013	59
4. ΑΠΟΦΑΣΗ 794/2013	61
5. ΑΠΟΦΑΣΗ 187/2013	64

6. ΑΠΟΦΑΣΗ 862/2013	66
7. ΑΠΟΦΑΣΗ 474/2013	67
8. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	69
8. ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	70
1. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	70
2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	72

ΣΤΟΧΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ -

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιαστεί με σαφήνεια μία πλήρης εικόνα της ολότητας του φάσματος της ανθεκτικότητας του κοινωνικού Συντάγματος. Για αυτό τον απώτερο σκοπό θα ληφθεί υπόψη η κατάσταση περί ανθεκτικότητας του κοινωνικού Συντάγματος σε χώρες της Μεσογείου , δηλαδή της Ελλάδας , Ιταλίας , Ισπανίας και Πορτογαλίας, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης του 2008-2015. Μέσα από ορισμούς , όπως η οικονομική κρίση , το κοινωνικό Σύνταγμα , και η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, καθώς και μέσα από την συγκεκριμενοποίηση τους μέσα από τα βιώματα της κάθε χώρας , υφίσταται η σκοπιμότητα της εκμαίευσης συμπερασμάτων για την μηχανική του κοινωνικού Συντάγματος , της παρατήρησης της ανθεκτικότητας του σε περιόδους κρίσης , της κριτικής του αλλά και της δυνατότητας βελτιστοποίησης της ανθεκτικότητας αυτής στο μέλλον. Τι είναι οικονομική κρίση και πόσο συχνά συναντάται στο παρόν σύστημα ; Τι είναι κοινωνικό Σύνταγμα και πώς αυτό μπορεί να απαντάται σε διαφορετικές ενωσιακές έννομες τάξεις ; Τι σημαίνει ανθεκτικότητα του κοινωνικού Συντάγματος; Με ποιους διαφορετικούς - ή μη - τρόπους έχει αυτή εκτυλιχθεί στα συγκεκριμένα κράτη; Η ανθεκτικότητα αυτή κρίνεται επιτυχημένη ; Σε ποιες περιπτώσεις ; Ποια είναι η μηχανική του Συντάγματος που μπορεί να αποτελεί τροχοπέδη , ή και να συνεπικουρεί την ανθεκτικότητα; Αυτά , και πολλά ακόμη , είναι τα ερωτήματα στα οποία θα προσπαθήσω να δώσω απάντηση σε αυτή την εργασία .

ABSTRACT

The aim of this paper is to present a clear and comprehensive overview of the full spectrum of the resilience of the social Constitution. To this end, the study will take into account the state of resilience of the social Constitution in Mediterranean countries — namely Greece, Italy, Spain, and Portugal — during the period of the economic crisis between 2008 and 2015. Through the analysis of key concepts such as the economic crisis, the social Constitution, and constitutional resilience, as well as

through their contextualization within the experiences of each country, the paper seeks to draw conclusions regarding the mechanics of the social Constitution, to observe its resilience during times of crisis, to critically assess it, and to explore the potential for enhancing such resilience in the future.

What is an economic crisis, and how frequently does it occur within the current system? What is the social Constitution, and how does it manifest in different legal orders of the European Union? What does the resilience of the social Constitution mean? In what similar or divergent ways has this resilience unfolded across the specific states? Can this resilience be deemed successful, and under which circumstances? What constitutional mechanisms may hinder or, conversely, support resilience? These, among many others, are the questions that this paper seeks to address.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΝΟΣ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΚΑΠΙΤΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ;

Γενικά, μια οικονομική κρίση είναι μια περίοδος κατά την οποία η οικονομία (ενός κράτους ή η παγκόσμια) δυσλειτουργεί και εμφανίζεται συχνά με την μορφή μια ξαφνικής και έντονης απορρύθμισης¹. Κατά κανόνα, παρουσιάζονται φαινόμενα όπως η πτώση του ΑΕΠ, το οποίο είναι το κύριο μέσο για την μέτρηση της οικονομικής προόδου, αύξηση ανεργίας, πληθωρισμού, πτώση επενδύσεων, αύξηση δανεισμού, πτωχεύσεις τραπεζών.

Η οικονομική κρίση του 2008, γνωστή και ως παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, είναι αυτή που θα μας απασχολήσει στην παρούσα εργασία, καθώς είναι αυτή η κρίση κατά την διάρκεια της οποίας ανήλθαν σημαντικές αλλαγές και προκλήσεις, όπως η κρίση του κοινωνικού συντάγματος. Η εν λόγω κρίση είχε διαφορετική διάρκεια ανάλογα με την κάθε χώρα, αν και ξεκίνησε στις ΗΠΑ.

2. ΠΩΣ ΞΕΚΙΝΗΣΕ, ΚΑΙ ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ Η ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ 2008;

Κατά την περίοδο 2007-2008 παρουσιάστηκε η Μεγάλη Χρηματοοικονομική Κρίση², όπως ονομάζεται. Ο συνδυασμός των θεαματικά μειωμένων επιτοκίων από την

¹ <https://www.constitutionalism.gr/1965-oikonomiki-krisi-mia-nea-tewrisi-toy-roloy-toy-kra/>

² σελ. 221, ΣΥΧΡΟΝΕΣ ΑΡΧΕΣ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ, Tyler Cowen, Alex Tabarrok, 4η αμερικανική κ 2η ελληνική έκδοση, εκδ. Παπαζήση, με επιστημονική επιμέλεια: Νίκος Κουτσιαρας, Κυριάκος Φιλίνης

Fed, με μία φαινομενικά σταθερή οικονομία, μετά την απειλή για κρίση την περίοδο 2001-2004, τροφοδότησε μια πρωτοφανή έκρηξη στην αγορά κατοικίας³. Η αρχή της χρονοπροσδιορίζεται με την κατάρρευση της Lehman Brothers, η οποία υπέστη απώλειες δισεκατομμυρίων από την αγορά ενυπόθηκων δανείων και την κερδοσκοπία στην αγορά χρεογράφων τιτλοποίησης στεγαστικών δανείων. Το ίδιο βέβαια ισχύει και για πολλές άλλες τράπεζες και χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Από πολλούς η κρίση αυτή χαρακτηρίστηκε ως η κατάρρευση του λεγόμενου σκιώδους τραπεζικού συστήματος, καθώς το σκιώδες τραπεζικό σύστημα διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο, όπως και η μόχλευση αλλά και η τιτλοποίηση.

Αναλυτικά, η Lehman Brothers είχαν υψηλό δείκτη μόχλευσης, όπως και πολλές άλλες επιχειρήσεις εκείνη την περίοδο. Ο δείκτης αυτός παρουσιάζεται με αριθμητή το χρέος, και με παρονομαστή το ίδιο κεφάλαιο. Εν προκειμένω, η Lehman Brothers παρουσίασε δείκτη μόχλευσης 20, ενώ το 2007 έφτασε στο 44, δηλαδή είχε πολύ λιγότερα από αυτά που δανειζόταν. Ακόμη, παρουσιάστηκε το φαινόμενο της τιτλοποίησης, με αποκορύφωμα την εμφάνιση των funds. Δηλαδή, πολλά στεγαστικά δάνεια τιτλοποιήθηκαν, πωλήθηκαν σε εταιρίες και funds τα οποία είχαν κερδοσκοπικούς σκοπούς, μπορούσαν να ασκήσουν παραπάνω πιέσεις και αποτέλεσμα να προσθέσουν βάρος στην διελκυστίνδα που έγερνε ήδη προς την κατάρρευση.

Η Lehman Brothers επρόκειτο για μια επενδυτική τράπεζα. Ενώ τα χρήματα στις εμπορικές τράπεζες, τα οποία προέρχονται από τους καταθέτες, είναι εγγυημένα από την κυβέρνηση των ΗΠΑ, τα χρήματα των επενδυτικών τραπεζών, τα οποία προέρχονται από επενδυτές, δεν έχαιραν αυτής της εγγύησης. Με δεδομένη λοιπόν την απουσία της εγγύησης, αλλά και τον πανικό που προκάλεσε η ψυχολογία της αγοράς στους επενδυτές, οι τελευταίοι είναι λογικό να απέσυραν πιο εύκολα και πιο γρήγορα τα χρήματά τους - γεγονός που έδωσε την χαριστική βολή προς την κατάρρευση.

Ο πανικός αυτός φυσικά προκλήθηκε από την μόχλευση, αλλά και από την μείωση των τιμών των περιουσιακών στοιχείων, και οδήγησε στην απότομη μείωση του δανεισμού στην οικονομία.

Από τις ΗΠΑ, η κρίση έφτασε στην Ευρώπη το 2008-2009, με δεδομένη την παγκοσμιοποίηση, και, οξυνόμενη πια, από το 2011 μετατράπηκε σε κρίση χρέους, ιδίως στις χώρες που οι περιπτώσεις τους θα αναλυθούν στην παρούσα εργασία, δηλαδή στην Ελλάδα, στην Ισπανία, στην Ιταλία και στην Πορτογαλία. Συνεπώς, με δεδομένο το χωρικό πλαίσιο, το διάστημα που διαδραματίστηκαν τα παρακάτω γεγονότα είναι το 2011-2015.

Γενικά, η οικονομική αυτή κρίση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το σύγχρονο καπιταλιστικό σύστημα, ως μοντέλου οργάνωσης των οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων, καθώς σε αυτό το πλαίσιο είναι παραδεδομένο πως οι οικονομικές κρίσεις είναι αναπόφευκτες. Αυτό είναι κάτι που το ασπάζονται και οι ίδιοι οι

³ βλ. σελ.17 επ. ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ, Zvi Bodie, Alex Kane, Alan J. Marcus, εκδ. UTOPIA

υποστηρικτές του συστήματος. Συγκεκριμένα, οι πιο συμβατές-συντηρητικές θεωρίες δίνουν βάση στις εξωγενείς διαταραχές και ανωμαλίες για να εξηγήσουν τις οικονομικές κρίσεις, αποδεχόμενες ως δεδομένο ότι οι κρίσεις είναι αδύνατο να μην υπάρχουν. Από την άλλη, η μετακενσιανή σκέψη, ως άλλο άκρο – πιο σύγχρονο – της θεωρίας του καπιταλισμού, συνδράμει στην προσπάθεια εξήγησης των οικονομικών κρίσεων με ένα ρεαλιστικό πλαίσιο ερμηνείας της συμπεριφοράς του σύγχρονου καπιταλιστικού συστήματος, παραθέτοντας ως δεδομένο την αυτοκαταστροφικότητα του καπιταλισμού, την εγγενή ροπή του προς την αστάθεια και την κρίση. Ενδεικτικό παράδειγμα του ρεύματος αυτού αποτελεί ο Minsky, ο οποίος πιστεύει πως ακόμη και μια μικρή κρίση μπορεί να προκαλέσει γενική κατάρρευση στις αγορές (Minsky Moment), εξαιτίας της εύθραυστης και ενδογενούς ασταθούς χρηματοπιστωτικής διάρθρωσής τους⁴.

Φυσικά, η εξέλιξη του καπιταλισμού δεν έχει ίδια δομή σε όλες τις χώρες, και υπάρχουν διαφορετικές αποχρώσεις. Συνεπώς, δεν είναι σκόπιμο να αναλύσουμε ακριβώς το είδος καπιταλισμού που χαρακτηρίζει κάθε χώρα, αλλά να γνωρίζουμε το γενικό πλαίσιο στο οποίο οι σύγχρονες οικονομικές κρίσεις εκτυλίσσονται, και να αποδεχτούμε ότι μια οικονομική κρίση είναι σήμερα κάτι αναπόφευκτο. Συνεπώς, είναι σημαντικό ένα – σύγχρονο- Σύνταγμα να προνοεί, προκειμένου να αποτελέσει εργαλείο για την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων, μέσω της ανθεκτικότητάς του γράμματος, αλλά και του πνεύματός του.

Άλλωστε, σε περιπτώσεις οικονομικής κρίσης ρόλο υψίστης σημασίας διαδραματίζουν οι θεσμοί, οι οποίοι είναι και αυτοί που οργανώνουν τους συντελεστές παραγωγής προκειμένου να αντιμετωπίσουν μια οικονομική ύφεση, ή και, να προστατεύσουν από την κατάρρευση - συνολική - αλλά και προσωπική για κάθε πολίτη, εξασφαλίζοντας την minimum προστασία.

Τέτοιοι θεσμοί είναι η πολιτική σταθερότητα, η χρηστή κυβέρνηση αλλά και το φερέγγυο νομικό σύστημα. Σε αυτήν την εργασία, θα ασχοληθούμε λοιπόν με τον θεσμό του φερέγγυου νομικού συστήματος, αλλά και πιο συγκεκριμένα, την φερεγγυότητα, ή και ακόμα πιο συγκεκριμένα, την ανθεκτικότητα του Συντάγματος, και πώς αυτή μπορεί και πρέπει να αποτελέσει πυλώνα προστασίας από την οικονομική κρίση, και πώς αυτή ερείδεται στην διάδραση της νομοθετικής με την δικαστική εξουσία, αλλά και με τους ίδιους τους πολίτες.

3 . ΠΩΣ ΒΙΩΣΕ Η ΚΑΘΕ ΧΩΡΑ ΣΥΓΓΕΚΡΙΜΕΝΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ; ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

⁴ ΓΙΩΡΓΟΣ ΑΡΓΕΙΤΗΣ- ΧΡΕΟΚΟΠΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ, σελ. 19-48

ΕΛΛΑΔΑ

Η κρίση στην Ελλάδα ξεκίνησε το 2009 , με την κυβέρνηση να παρουσιάζει έλλειμμα 15,4% του ΑΕΠ ⁵, αφού αποκαλύφθηκε ότι επί χρόνια τα στοιχεία για το έλλειμμα παραποιούνταν , καθώς παρουσιαζόταν πως ήταν μόνο 6% επί του ΑΕΠ. Ταυτόχρονα, το δημόσιο χρέος ξεπέρασε το 125% του ΑΕΠ. Έτσι, η Ελλάδα αποκλείστηκε από τις αγορές και δεν μπορούσε πια να δανειστεί με βιώσιμα επιτόκια. Γι' αυτό τον λόγο υπέγραψε , το 2010, το 1ο Μνημόνιο, με σκοπό να αποφύγει την χρεοκοπία. Στην συνέχεια, ακολούθησαν άλλα δύο Μνημόνια , το 2012 και το 2015.

Τα Μνημόνια αυτά δέσμευσαν το κράτος να προχωρήσει σε μέτρα λιτότητας. Συγκεκριμένα, οι κρατικές δαπάνες συρρικνώθηκαν , όσον αφορά στην υγεία, στην παιδεία, στην πρόνοια. Μειώθηκαν μισθοί και επιδόματα, καταργήθηκε ο 13ος και 14ος μισθός, μειώθηκε ο κατώτατος μισθός στον ιδιωτικό τομέα, οι κύριες και επικουρικές συντάξεις , και οι προσλήψεις εκπαιδευτικών. Ακόμη, ενοποιήθηκαν τα ασφαλιστικά ταμεία με τον ΕΦΚΑ, αυξήθηκε το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης , εισήχθη το πρόγραμμα Καλλικράτης , και νομιμοποιήθηκαν – κακήν κακώς – πολλές αυθαίρετες ιδιοκτησίες.

Η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ECSR) κατέταξε επανειλημμένα τα μέτρα λιτότητας ως **παραβίαση της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Χάρτας** , καθώς τα μέτρα αυτά ήταν θα έπρεπε να είναι προσωρινά, αναλογικά και αναγκαία , μην θίγοντας τον «ελάχιστο πυρήνα» των δικαιωμάτων . Φυσικά, εκτός απ' τον ECSR , υπήρξαν και πολίτες που διαφωνούσαν με τα παραπάνω μέτρα, και υπήρξαν και δικαστικές διαμάχες ενώπιον του ΣτΕ , αλλά και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες θα αναλυθούν παρακάτω, όπως και άλλες αποφάσεις δικαστηρίων των άλλων χωρών της Μεσογείου, που άπτονταν των θεμάτων αυτών, και αφορούν στην προστασία – ή μη – του κοινωνικού Συντάγματος.

ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Αν και η Πορτογαλία δεν υπέστη σοβαρά πλήγματα από τραπεζική κρίση, έπασχε από ασθενή παραγωγικότητα⁶, υψηλό δημοσιονομικό έλλειμμα , αλλά και δημόσιο χρέος αυξανόμενο λόγω των δύο προηγούμενων παραγόντων. Με σκοπό να αντιπαλέψει την οικονομική αιμορραγία, ζήτησε διάσωση, τον Μάιο του 2011, από την Τρόικα, έναντι πακέτου ύψους 78 δισ. ευρώ. Έτσι, αναγκάστηκε και αυτή να δεχτεί μέτρα αντίστοιχα με τα παραπάνω της ελληνικής περίπτωσης, όπως οι μειώσεις μισθών, συντάξεων , οι απολύσεις από τον δημόσιο τομέα, οι ιδιωτικοποιήσεις, αλλά και οι αυξήσεις φόρων. Υπήρξαν και στην Πορτογαλία σημαντικές αποφάσεις που αφορούν στα κοινωνικά δικαιώματα, με αυτές του Συνταγματικού της Δικαστηρίου να ξεχωρίζουν, όπως θα φανεί και στην συνέχεια.

⁵ <https://www.kathimerini.gr/economy/local/411024/sto-15-4-toy-aep-to-elleimma-toy-2009-2/>

⁶ https://www.dianeosis.org/2018/07/portugal_exports/

ΙΤΑΛΙΑ

Η Ιταλία, αν και δεν μπήκε σε Μνημόνιο, χτυπήθηκε σοβαρά από την κρίση χρέους της Ευρωζώνης, κατά την περίοδο 2011-2012. Το δημόσιο χρέος της ήταν πάνω από το 120% του ΑΕΠ. Ήταν λογικό οι αγορές να χάνουν την εμπιστοσύνη τους και ως προς την Ιταλία για αποπληρωμή, χωρίς ωστόσο να αποκλειστεί εντελώς από τις αγορές όπως η Ελλάδα. Ο Μάριο Μόντι ⁷έθεσε σε λειτουργία ένα εσωτερικό Μνημόνιο, θεσπίζοντας την αύξηση ηλικίας συνταξιοδότησης, την αύξηση φόρων, όπως και ο ΦΠΑ, τον περιορισμό των προσλήψεων στο Δημόσιο, καθώς και την κατάργηση πρόωρων συντάξεων.

Είναι επίσης σημαντικό το γεγονός ότι η Ιταλία από τον Σεπτέμβριο του 2011 είχε αλλάξει τρεις κυβερνήσεις, έως τον Φεβρουάριο του 2013, όπου αδυνατούσαν πάλι να δημιουργήσουν νέα κυβέρνηση⁸. Με δεδομένη και την πολιτική κρίση, η Ιταλία θα μπορούσαμε να πούμε πως σώθηκε από το Μνημόνιο, καθώς είχε και έχει έναν ισχυρό βιομηχανικό τομέα, καθώς και ιδιωτικό πλούτο, ως χώρα που είναι σε μικρό βαθμό εξαρτώμενη απ' τον εξωτερικό δανεισμό. Ωστόσο, το 2012 ο κανόνας του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού έγινε μέρος του Ιταλικού Συντάγματος, μετά την υιοθέτηση του Δημοσιονομικού Συμφώνου.⁹

ΙΣΠΑΝΙΑ

Η Ισπανία, ενώ δεν είχε πρόβλημα δημοσίου χρέους όπως όλες οι παραπάνω χώρες, αντιμετώπισε τραπεζικό πρόβλημα εξαιτίας μιας τεράστιας φούσκας ακινήτων ¹⁰που έσκασε κατά την κρίση. Συγκεκριμένα, από το 2000 έως το 2008 βίωσε τεράστια οικοδομική έκρηξη με φθινό δανεισμό, εξαιτίας των χαμηλών επιτοκίων. Το 2008, ωστόσο, οι τιμές των ακινήτων κατέρρευσαν και οι τράπεζες βρέθηκαν ξάφνου μαζικά εκτεθειμένες σε κόκκινα στεγαστικά δάνεια.

Τούτων δοθέντων, το τραπεζικό σύστημα το 2012 κινδύνευσε να καταρρεύσει, και έτσι η κυβέρνηση αναγκάστηκε να μπει και αυτή σε Μνημόνιο, όχι όμως για να λάβει χρήματα για το κράτος, αλλά για τις τράπεζές της. Με την αίτηση αυτή οι

⁷ <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2012/montis-ps30-billion-survival-plan>

⁸ βλ.σελ.4 Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective. Cristina Fasone

⁹ M. De Nes and A. Pin, 'The Outcome of the Financial Crisis in Italy: A Sea Change for the Doctrine of Social Rights', in Becker and Poulou, supra n. 1; T. Groppi et al., 'The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy', in Contiades, supra n. 1, p. 89 at p. 96-98, 104-109.

¹⁰<https://www.dw.com/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B4%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%B1%CF%80%CF%8C-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B9%CF%83%CF%80%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%86%CE%BF%CF%8D%CF%83%CE%BA%CE%B1-%CE%B1%CE%BA%CE%B9%CE%BD%CE%AE%CF%84%CF%89%CE%BD/a-42470197>

Τράπεζες έλαβαν από τον Ενιαίο Μηχανισμό Σταθερότητας έως 100 δισ. ευρώ, τα οποία χρησιμοποιήθηκαν προς ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών. Φυσικά, σε αντάλλαγμα, δέχθηκαν μέτρα, υπό πίεση της ΕΕ, εκτός Μνημονίου, που αφορούσαν σε μείωση δημοσίων δαπανών, όπως μισθοί δημοσίων υπαλλήλων, δαπάνες για την παιδεία. Αυτά φυσικά οδήγησαν σε καθυστέρηση συντάξεων και μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού, αύξηση φόρων όπως ο ΦΠΑ, καθώς και σε εύκολες απολύσεις και μειώσεις αποζημιώσεων.

Φυσικά, το πλέον σημαντικό με την περίπτωση της Ισπανίας, όπως θα αναλυθεί και παρακάτω, είναι η τροποποίηση του Συντάγματος κατά την οικονομική κρίση, που σε αδρές γραμμές θέσπισε πως η αποπληρωμή του χρέους προηγείται έναντι των άλλων δημοσίων δαπανών, η οποία ανάγκασε το κοινωνικό Σύνταγμα, εκ του νόμου πια, να υποχωρήσει σημαντικά.

4. ΑΡΧΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Με δεδομένους τους παραπάνω εξωτερικούς παράγοντες, η οικονομική κρίση έπληξε και τις τέσσερις χώρες, με διαφορετικούς τρόπους. Το ζήτημα είναι, στο πλαίσιο της συγκριτικής μελέτης που πρόκειται να εκτυλιχθεί, πώς αντέδρασε το Σύνταγμα στους παραπάνω εξωτερικούς παράγοντες; Ποια ελαττώματα της συνταγματικής μηχανικής αναδείχθηκαν μέσω της μεγέθυνσής τους από την οικονομική κρίση; Κρίνεται το Σύνταγμα των παραπάνω χωρών ανθεκτικό, στο πλαίσιο το οποίο είχε την δυνατότητα να αντιδράσει, με δεδομένο φυσικά ότι το Σύνταγμα αποτελεί μόνο ένα εργαλείο αντιμετώπισης της κρίσης; Και πιο συγκεκριμένα, τι ρόλο διαδραμάτισε το κοινωνικό Σύνταγμα, πώς αυτό εφαρμόστηκε από τους εφαρμοστές του, στο πλαίσιο της ανθεκτικότητας που το χαρακτήριζε σε κάθε περίπτωση;

Για να τα απαντήσουμε αυτά, πρώτα είναι σημαντικό να δούμε τι είναι το κοινωνικό Σύνταγμα, ποια είναι η φύση του και η σχέση του με την οικονομική κρίση, και πώς το κοινωνικό σύνταγμα εμφανίζεται σε κάθε χώρα.

2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Αρχικά, κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν αξιώσεις των πολιτών από το κράτος, και συγκεκριμένα, για κάλυψη συγκεκριμένων βιοτικών αγαθών, μέσω κρατικής

παρέμβασης , που θεμελιώνονται στο αίτημα της κοινωνικής αλληλεγγύης¹¹. Σε αυτά, ξεχωρίζει η αναδιανεμητική τους φύση. Συγκεκριμένα, η διαδικασία έχει ως εξής : Το κράτος μεσολαβεί έτσι ώστε να αφαιρεθούν πόροι από τους ευνοημένους της αγοράς , στοχοθετώντας στην αναδιανομή τους με μορφή παροχών, σε όσους μειονεκτούν στο αγοραίο παιχνίδι της αγοράς και της ζήτησης¹². Δηλαδή, τα εν λόγω δικαιώματα συγκροτούν ένα γενικό δικαίωμα επιβίωσης για τους μη ευνοημένους, ένα δικαίωμα που δεν εξαρτάται από την ιδιοκτησία, ούτε από την αγορά εργασίας, αλλά αφορά στην « οικειοποίηση του κοινωνικού προϊόντος».

Συνεπώς , αποτελεί δεδομένο πως πίσω από τα κοινωνικά δικαιώματα βρίσκεται το οικονομικό πρόβλημα, δηλαδή το διαχρονικό πρόβλημα κατανομής των πόρων. Όταν λοιπόν η οικονομία ανθίζει, τα κοινωνικά δικαιώματα συναποτελούν το μέσο για την κατανομή του πλεονάσματος στις συγκεκριμένες ομάδες. Είναι λοιπόν αδιαπραγμάτευτο ότι πρωτεύοντα ρόλο διαδραματίζει, όπως θεμελιώνεται και στο άρθρο 25 παρ. 4 του Ελληνικού Συντάγματος, το θεμελιώδες χρέος της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης¹³, το οποίο αφορά κυρίως σε προσφορά των ευνοημένων προς τους μη ευνοημένους. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσω του φορολογικού κοινωνικού κράτους, δηλαδή μέσω φόρων και εισφορών.

Από μια άλλη σκοπιά της πραγματικότητας, τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν επιτρεπτικούς κανόνες, δηλαδή επιτρέπουν παρεμβάσεις στην ιδιοκτησία ή την ελευθερία των ατόμων, παρέχοντας την εξουσία στον νομοθέτη να παρεμβαίνει στις οικονομικές σχέσεις. Στην εξουσία αυτή τίθενται κάποια όρια προς τα πάνω, ώστε η μεταφορά πόρων από τους πλουσιότερους να μην υπερβαίνει ένα μέγιστο όριο, και κάποια ακραία όρια προς τα κάτω , ώστε η μεταφορά πόρων προς τους φτωχότερους να μην υπολείπεται ενός ελάχιστου ορίου¹⁴.

Σε αυτή την περίπτωση φαίνεται και μία ουσιαστική διαφορά μεταξύ δικαστικής και νομοθετικής εξουσίας όσον αφορά στον έλεγχο των κοινωνικών δικαιωμάτων, καθώς ο νομοθέτης χαρακτηρίζεται από την αρμοδιότητα διαμεσολάβησης για αναδιανομή πόρων μέσα στα άκρα όρια, όμως ο δικαστής μπορεί να κάνει απλώς διαπίστωση αν έγινε σωστά, αλλά δεν μπορεί να διατάξει μεταφορά πόρων. Έτσι , τα κοινωνικά δικαιώματα φαίνεται πως ανήκουν περισσότερο στο “ νομοθετημένο σύνταγμα ” παρά στο “ νομολογιακό σύνταγμα ” ¹⁵ , κυρίως στις χώρες με διάχυτο σύστημα ελέγχου συνταγματικότητας , και ο ρόλος των δικαστηρίων έχει εγγενώς περιορισμένη εμβέλεια.

¹¹ Ξ.Κοντιάδης, Μαθήματα Κοινωνικής Διοίκησης και Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας, 2023, σελ. 55

¹² ΜΟΝΟΓΡΑΦΙΑ →ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ (ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΑ) ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας , Άγγελος Στεργίου

¹³ Δ. Βενιέρη, Κοινωνική Πολιτική, 2015, σελ. 199

¹⁴ Βλ. R. West, The Missing Jurisprudence of the Legislated Constitution, in: J. Balkin/R. Siegel (eds.), The Constitution in 2020, Oxford University Press, New York 2009, σ. 79

¹⁵ βλ. άρθρο →Υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα στην εποχή των μνημονίων; Ακρίτας Καϊδατζής

Ακόμη, είναι σημαντικό το χαρακτηριστικό της εγγενούς ασάφειας των κοινωνικών δικαιωμάτων (flou cognéital) το οποίο αφορά στην παρέμβαση του νομοθέτη για την υλοποίησή τους, καθώς κάθε φορά τα κοινωνικά δικαιώματα, αν και θεσπισμένα στο Σύνταγμα, οφείλουν να εξειδικεύονται από τον νομοθέτη. Η εγγενής αυτή ασάφεια είναι η αιτία και της ελαστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων, ως δικαιώματα με ανοιχτό και διαπραγματεύσιμο χαρακτήρα. Φυσικά, εκτός από τον νομοθέτη, με δεδομένη την ελαστικότητα λοιπόν των κοινωνικών δικαιωμάτων, είναι σημαντικός ο ρόλος του δικαστή στην πρακτική – νομολογιακή εξειδίκευσή τους.

Έτσι, όταν μια οικονομία συρρικνώνεται, τι γίνεται; Τα κοινωνικά δικαιώματα συρρικνώνονται αντίστοιχα; Το minimum, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί δεδομένο, ή υπάρχει δυνατότητα περικοπής και αυτού, με γνώμονα το δημόσιο, και ειδικότερα, το δημοσιονομικό συμφέρον, αφού κιόλας το περιεχόμενό τους είναι ελαστικό και διαπραγματεύσιμο; Σε αυτή την περίπτωση, της οικονομικής κρίσης, υφαίνονται έντονες δικαστικές και ακαδημαϊκές διενέξεις περί της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Είναι λοιπόν η κανονιστικότητα, με την μορφή της αγωγιμότητας, των κοινωνικών δικαιωμάτων δεδομένη;

Αν και κατά γενική αποδοχή τα κοινωνικά δικαιώματα δεν έχουν κανονιστικότητα, με την έννοια της αγωγιμότητας, το πλέον σημαντικό, ειδικά σε περιόδους κρίσης, αφορά στους περιορισμούς των κοινωνικών δικαιωμάτων και πώς αυτοί δικαιολογούνται απ' τον δικαστή. Σε περίοδο κρίσης, όπως θα δούμε στην παρούσα εργασία, μέσω δικαστικών πρακτικών, είναι δυνατό να οπισθοδρομήσει η ασφάλεια των κοινωνικών δικαιωμάτων, παρόλο που η αποδοχή της minimum προστασίας τους είναι σχεδόν απόλυτα αδιαπραγμάτευτη συνταγματικά, και να θυσιαστεί στον βωμό του δημοσίου συμφέροντος, με την λήψη περιοριστικών μέτρων ως δικαιολογητικού λόγου της κάμψής τους.

Ο βαθμός περιορισμού λοιπόν των κοινωνικών δικαιωμάτων σε τέτοιες περιπτώσεις, συνδέεται με την ένταση του δημοσίου συμφέροντος. Ο δικαστής ανέκαθεν διαδραμάτιζε, όπως και διαδραματίζει, κομβικό ρόλο στην εξειδίκευση των αορίστων εννοιών, όπως η έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Η εξειδίκευση των αορίστων εννοιών γίνεται δικαιοπλαστικά, γιατί ο δικαστής δεν προβαίνει σ' έναν απλό υπαγωγικό συλλογισμό, αλλά διαμορφώνει συγχρόνως τον ίδιο τον κανόνα δικαίου¹⁶. Μέσω της στάθμισης των απαιτούμενων αγαθών και της οριοθέτησης των αορίστων εννοιών σε κάθε περίπτωση, ο δικαστής προσδίδει και αυτός δεσμευτικότητα σε αυτές τις έννοιες, και στα επακόλουθα κοινωνικά δικαιώματα – ειδικά σε περιπτώσεις που αυτές οι αόριστες έννοιες έρχονται σε αναπόφευκτη σύγκρουση με τα τελευταία λόγω των συνθηκών.

¹⁶ Α. Γεωργιάδη, Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος, Αθήνα, 1999, σελ. 177.

2. ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΓΕΝΙΚΑ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ ΣΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΜΕΣΟΓΕΙΟΥ;

Αρχικά, το δικαίωμα στην εργασία έχει χαρακτηριστεί ως αρχέτυπο των κοινωνικών δικαιωμάτων, το οποίο ενέχει και τα επιμέρους δικαιώματά του όπως το δικαίωμα για δίκαιους όρους εργασίας, το δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας, το συνδικαλιστικό δικαίωμα και το δικαίωμα στις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Φυσικά, εξίσου σημαντικό, και άρρηκτα συνδεδεμένο με το δικαίωμα στην εργασία, είναι το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια, που ενέχει και αυτό τα επιμέρους κοινωνικά δικαιώματα της κοινωνικής ασφάλισης, της υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας, αλλά και της απόκτησης κατοικίας. Ακόμη, σημαντικά είναι τα δικαιώματα στην εκπαίδευση, στην επιστήμη, στην έρευνα, στην τέχνη, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, και το δικαίωμα των οικογενειών για προστασία και ενίσχυση, ως επιμέρους δικαιώματα των δικαιωμάτων για κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της προσωπικότητας¹⁷.

Γενικά, όλες οι χώρες ενσωματώνουν πλήρη κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμά τους, όπως τα παραπάνω που αναφέρθηκαν. Σε καμία χώρα όμως τα δικαιώματα αυτά δεν είναι άμεσα αγγώγιμα, καθώς σε όλα χρειάζονται εφαρμοστικοί νόμοι. Ακόμη, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν κοινωνικές εγγυήσεις για άτομα με αναπηρία, και αρχές όπως αυτή της ισότητας, της αξιοπρεπούς διαβίωσης, της αειφορίας και του κοινωνικού κράτους, που θεσπίζουν θετικά μέτρα για την αποκατάσταση της ισότητας, όπως το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και η περιβαλλοντική προστασία.

Ειδικότερα, η Ελλάδα θεσπίζει κατάλογο των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως τα 16–17, 21–25, στα οποία φυσικά και εμπεριέχονται και τα εργασιακά, υπό την σκέπη του δικαιώματος αλληλεγγύης, στο άρθρο 25 παρ.4, που αποτελεί και την βάση του κοινωνικού Συντάγματος. Πιο συγκεκριμένα, τα συνταγματικά εργασιακά δικαιώματα είναι το δικαίωμα στην εργασία, το δικαίωμα στην ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας, η απαγόρευση της καταναγκαστικής εργασίας, το δικαίωμα ίδρυσης και ένταξης σε συνδικαλιστικό όργανο, και το δικαίωμα απεργίας. Αναφέρεται επίσης η γενική κατάσταση εργασίας και η συλλογική διαπραγμάτευση. Οι υποχρεώσεις του κράτους όσον αφορά την υγειονομική περίθαλψη, την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων και τη στέγαση κατοχυρώνονται επίσης συνταγματικά. Εκτός από αυτές τις διατάξεις που αποσκοπούν ειδικά στην προστασία θεμάτων που υπάγονται στην προστασία των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων, το Σύνταγμα προβλέπει την προστασία ορισμένων κοινωνικών ομάδων και κοινωνικών θεσμών που αποτελούν στόχο κοινωνικής πολιτικής, αναφερόμενο σε άτομα με αναπηρία, παιδιά και ηλικιωμένους, και – όσον αφορά τους θεσμούς – στο γάμο, τη μητρότητα και την οικογένεια.¹⁸

¹⁷ Ξ.Κοντιάδης, Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα; , 2025, σελ. 252-253

¹⁸ Katsaroumpas, 'De-Constitutionalising Collective Labour Rights: The Case of Greece',

Η Ισπανία επίσης έχει άρθρα με έντονα κοινωνικό περιεχόμενο, τα 35-52, με ίδιο περιεχόμενο όπως το ελληνικό κοινωνικό σύνταγμα¹⁹

Η Ιταλία έχει ακόμη άρθρα για τα ίδια θέματα, όπως το άρθρο 4 και τα άρθρα 29-47. Το Ιταλικό Σύνταγμα στο κοινωνικό του σκέλος παρουσιάζει έναν ιδιόμορφο σχεδιασμό, δηλαδή υφίσταται μια διαφοροποιημένη αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε ένα ευρύ φάσμα άμεσα επιβλητέων και πιο προγραμματικών υποχρεώσεων. Σημαντικό είναι και το ιδεολογικό του πλαίσιο, με την συνταγματική αλληλεγγύη να παρουσιάζεται ως μια σημαντική πολιτική συμβιβαστική συμφωνία μεταξύ των καθολικών και των σοσιαλιστικών πτερύγων²⁰, και το Ιταλικό Κράτος Πρόνοιας ως η Θεσμοθέτηση της Συνταγματικής Αλληλεγγύης και των Κοινωνικών Δικαιωμάτων²¹.

Η Πορτογαλία εντυπωσιάζει, καθώς έχει το πιο πλούσιο κοινωνικό σύνταγμα, με 22 άρθρα, από το 58 έως το 79, και με πιο εξειδικευμένες διατάξεις για συγκεκριμένες ομάδες, που παρουσιάζονται από το 63 έως το 79, όπως τα ΑμεΑ²² και τα άτομα τρίτης ηλικίας²³.

Συνεπώς, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το κοινωνικό σύνταγμα των παραπάνω χωρών έχει πολλά κοινά, με ίδια φύση, και πολλές κοινές νοηματοδοτήσεις στις διατάξεις του, με διαφορά στις εξειδικεύσεις περιπτώσεων, καθώς το Σύνταγμα της Πορτογαλίας φαίνεται να αποτελεί το πιο αναλυτικό και συμπαγές κοινωνικό σύνταγμα.

Ωστόσο, το κοινωνικό σύνταγμα, εφαρμόζεται μέσω του νομοθέτη, της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά υπάρχει και διάλογος με την δικαστική εξουσία, με τις μεταβολές σε αυτόν τον τομέα, της άτυπης συνταγματικής μεταβολής, να εντείνεται στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, σε πολλές περιπτώσεις προς διάσωση του *minimum* της προστασίας των έννομων αγαθών των κοινωνικών δικαιωμάτων.

3.ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ

1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΓΕΝΙΚΑ;

Αρχικά, η θεωρία ανθεκτικότητας (*resilience theory*), έχει διαμορφωθεί σε διάφορους επιστημονικούς κλάδους. Τα τελευταία χρόνια, μετά την οικονομική κρίση, άρχισε να αποτελεί πεδίο συζήτησης και στον χώρο του συνταγματικού δικαίου. Η μελέτη της ανθεκτικότητας αποτελεί σημαντικό πεδίο έρευνας του συγκριτικού συνταγματικού δικαίου, εκτός των άλλων επειδή συναρτάται ευθέως με έναν από τους κυριότερους σκοπούς των συγκριτικών προσεγγίσεων, δηλαδή την

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

²⁰ σελ. 3 *The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal: Legislative Discretion, Minimal Guarantees, and Distributive Integration* Francesco Lucherini

²¹ *ibid*, σελ.4

²² βλ. άρθρο 71 του Πορτογαλικού Συντάγματος

²³ *ibid*, άρθρο 72

επιδίωξη να σχεδιαστούν καλύτερα Συντάγματα , αντλώντας επιχειρήματα, εργαλεία και πρακτικές από διαφορετικές συνταγματικές τάξεις.²⁴

Ανθεκτικότητα , στο πλαίσιο του συνταγματικού δικαίου, ορίζεται ως η ικανότητα προσαρμογής του Συντάγματος σε απρόβλεπτα γεγονότα συνεχίζοντας να επιτελεί αποτελεσματικά τις λειτουργίες του, καθώς και να διατηρεί την ακεραιότητά του μπροστά σε συνθήκες πολιτικών ή οικονομικών κρίσεων , και γενικά εξωτερικών πληγμάτων. Σημαντικό στοιχείο, λοιπόν, είναι η προσαρμοστικότητα του συντάγματος στην μεταβαλλόμενη πραγματικότητα. Η προσαρμοστικότητα αυτή μπορεί να πάρει την μορφή της αλλαγής-τροποποίησης του συντάγματος , αυτοτελώς, ως τυπική συνταγματική μεταβολή- εξέλιξη, σε σύνδεση με την πραγματικότητα που μεταβάλλεται. Από την άλλη , είναι δυνατό να υφίσταται αξιοποίηση μηχανισμών , εκτός της τυπικής , και άτυπης συνταγματικής μεταβολής, όπως είναι οι εξουσίες του νομοθέτη και του δικαστή να μεταβάλλει το σύνταγμα, μέσα φυσικά από έναν καρποφόρο διάλογο μεταξύ τους. Τελικός στόχος είναι να υπάρξουν καλύτερα συντάγματα, μέσα από την αξιοποίηση των εργαλείων που είναι πιθανό να διαθέτουν.

Η συνταγματική μεταβολή , ως σύνδεση ουτοπίας και πραγματικότητας, είναι απαραίτητο να συμβαίνει προβλέποντας τις πιθανές πραγματολογικές δυσκολίες που πιθανολογείται να συμβούν σε συγκεκριμένες συνθήκες- κανονικότητας και μη. Συνεπώς , μιλάμε για μια μεταβολή που χρειάζεται συνδυασμό αφηρημένης και πραγματολογικής σκέψης. Ωστόσο, είναι κάποιες φορές που οι συνθήκες προχωρούν πιο γρήγορα από την προνοητικότητα του ανθρώπινου νου. Η κρίση , είναι μια από αυτές τις συνθήκες, η οποία πολλές φορές έχει μεγάλη ένταση, και οφείλεται σε συνθήκες που είναι μη ελεγχόμενες εκείνη την στιγμή που συμβαίνουν , καθώς μπορεί οι ιθύνοντες των εργαλείων για την αντιμετώπισή τους να μην είχαν σκεφτεί πως τα πράγματα μπορεί να είχαν πάρει αυτή την τροπή. Συνεπώς , η κρίση είναι μια ευκαιρία για σκέψη και βελτιστοποίηση αυτών των εργαλείων. Καθώς, η ανθεκτικότητα , εκτός από προληπτική, είναι δυνατό να χτιστεί και εν μέσω της κρίσης, μέσω της προσαρμοστικότητας, με δεδομένο ότι μια κρίση μεγεθύνει τις παθογένειες ενός συστήματος, και ειδικά, του συντάγματος, που μας αφορά εν προκειμένω.

Έτσι , η ανθεκτικότητα προϋποθέτει την καταστροφή, ή την σκέψη της καταστροφής, την οποία ένα Σύνταγμα πρέπει να αντέξει, όσο καταρρέουν άλλα πράγματα γύρω του. Καθώς, σε περίοδο κρίσης , υπάρχουν , εκτός από αλλαγές στο πολιτικό και κομματικό σύστημα, αλλαγές και στην νομοθεσία , στην διαδικασία νομοθέτησης, στην νομολογία, στην προστασία των δικαιωμάτων, αλλά και ενίοτε και στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο. Συνεπώς, εκτός απ' το να αντέξει το ίδιο το Σύνταγμα , το κύριο μέλημά του είναι να συμπαρασείρει και τα έννομα αγαθά τα οποία προστατεύει προς την επιβίωση, όπως η αρχή της δημοκρατίας, του κράτους

²⁴ σελ. 23 Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ, Ξ.Κοντιάδης-Α.Φωτιάδου

δικαίου. Σημαντική είναι η έννοια της συνταγματικής ομοιόστασης ²⁵, η οποία ουσιαστικά είναι η ιδιότητα να επιτυγχάνεται σταθερότητα μέσω της μεταβολής από εξωτερικά πλήγματα. Την συνταγματική ομοιόσταση υποστυλώνουν προσωρινοί μηχανισμοί , που στην συνέχεια , όταν ο κίνδυνος αρχίζει να σβήνει , απενεργοποιούνται για να μην υπάρξει υπερφόρτωση. ²⁶

Τέτοια μέτρα συνταγματικής ομοιόστασης είναι οι αναθεωρητικές ρήτρες, οι μηχανισμοί επείγουσας νομοθέτησης, καθώς και οι διατάξεις κατάστασης ανάγκης. Αρχικά, οι αναθεωρητικές ρήτρες θέτουν τα όρια και την διαδικασία συνταγματικής μεταβολής . Φυσικά, κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η εκτελεστική εξουσία , η οποία εν καιρώ κρίσης παίρνει τέτοιας φύσεως αποφάσεις. Οι αναθεωρητικές ρήτρες μπορεί να είναι αυστηρές , προκαλώντας δυσκαμψία στην διαδικασία της συνταγματικής αναθεώρησης. Αυτή η δυσκαμψία, ενίοτε είναι χρήσιμη , σε περιπτώσεις που χρειάζεται σκέψη η αναθεώρηση, αφήνοντας και τις συνθήκες να ωριμάσουν . Ενίοτε η δυσκαμψία προκαλεί προβλήματα, καθώς η λύση που θα δοθεί από το Σύνταγμα ενδέχεται να είναι απαραίτητη εκείνη την στιγμή. Το ίδιο συμβαίνει και με τις ήπιες αναθεωρητικές ρήτρες, υπάρχει ο κίνδυνος της γρήγορης-πρόχειρης αναθεώρησης του Συντάγματος, χωρίς αιτιολόγηση και βαθιά σκέψη και προνοητικότητα.

Από την άλλη, οι διατάξεις για την κατάσταση ανάγκης δεν αφορούν σε οικονομικές κρίσεις που έχουν μακρά διάρκεια, καθώς αυτή η διάταξη προορίζεται για μικρής διάρκειας ισχυρά γεγονότα. Η κατάσταση ανάγκης ουσιαστικά θέτει σε αναστολή βασικές συνταγματικές λειτουργίες, όπως τα δικαιώματα , και φυσικά αυτό δικαιολογείται με δεδομένη την μικρή διάρκεια της κατάστασης ανάγκης. Ωστόσο, στην οικονομική κρίση, είδαμε την περίπτωση, ότι παρόλο που δικαιώματα ήταν σε αναστολή, όπως στην κατάσταση ανάγκης , έγιναν για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Φυσικά, κεντρική είναι η θέση του ρόλου του δικαστή σε ζητήματα ανθεκτικότητας του συντάγματος, και ιδιαίτερα του κοινωνικού συντάγματος, ως παίκτη στην διαδικασία της άτυπης συνταγματικής μεταβολής.

2. ΑΤΥΠΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ- Ο ΡΟΛΟΣ ΔΙΚΑΣΤΗ

Σε περιπτώσεις που το Σύνταγμα αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για την αντιμετώπιση καταστάσεων, όπως η κρίση των κοινωνικών δικαιωμάτων , το ίδιο το Σύνταγμα αποτελεί τον κορμό , ενώ τα κλαδιά συναποτελούν η νομοθεσία και η νομολογία, σύμφωνα και με την αρχή της ελαστικότητας που διέπει τα κοινωνικά δικαιώματα. Ο δικαστής , ουσιαστικά, είναι αυτός που συνδιαλέγεται με τον νομοθέτη, και δύναται να δημιουργήσει νέες νομικές και πραγματιστικές διακλαδώσεις επάνω στα

²⁵ X.Contiades/A.Fotiadou, On Resilience of Constitutions

²⁶ η λεγόμενη ικανότητα απενεργοποίησης μηχανισμών προσαρμογής

κλαδιά που έχουν δημιουργηθεί από τον νομοθέτη, ή να δημιουργήσει ο ίδιος και νέα κλαδιά επάνω στον ίδιο τον κορμό του Συντάγματος. Η δικαστική εξουσία, κρίνοντας τις επιλογές του νομοθέτη, ερμηνεύει το Σύνταγμα, και το τροποποιεί ατύπως, συμβάλλοντας και αυτός, με δεδομένη την εξουσία του, στην αντιμετώπιση κρίσεων. Φυσικά, πάλι προσφέρει, αποδεχόμενος τις επιλογές του νομοθέτη, κρίνοντας πως το δικαιοκέντρο είναι επαρκές και καρποφόρο για την συγκεκριμένη περίπτωση. Ωστόσο, όπως θα δούμε και στην συνέχεια της εργασίας, ο δικαστής σε περιόδους κρίσης είναι σημαντικό να εκφράζει σθεναρά την άποψή του περί του Συντάγματος, δημιουργώντας για αυτό, και για τα έννομα αγαθά που προστατεύει, νέα εργαλεία προστασίας, νέα εργαλεία ανθεκτικότητας. Πηγή ανάπτυξης αυτών των διακλαδώσεων, των νέων ερμηνειών και εργαλείων είναι η αρχή της αναλογικότητας.

3. ΑΡΧΗ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ – ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΠΡΟΣ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Στο οπλοστάσιο της δικαστικής εξουσίας, αλλά και γενικότερα της δικαιοκίνης εξουσίας, είναι η αρχή της αναλογικότητας. Ο δικαστής, δηλαδή, κοιτά εάν ο περιορισμός αυτός είναι συναφής/κατάλληλος, αναγκαίος και, ενόψει της συγκεκριμένης εκτίμησης κόστους-οφέλους, *stricto sensu* αναλογικός ως προς το άλλο αγαθό που διακυβεύεται. Στην περίπτωση μας, ο δικαστής είχε να σταθμίσει θεμελιώδη – κοινωνικά – δικαιώματα, με το δημόσιο συμφέρον, και συγκεκριμένα, την αντιστάθμιση της οικονομικής αιμορραγίας, δηλαδή την αντοχή του οικονομικού συστήματος.

Από την μία πλευρά, στα κοινωνικά δικαιώματα, με δεδομένη την μη αγωγιμότητά τους, ακόμη και σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ.5 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και την ελαστικότητά τους, είναι κατανοητό πως είναι περίπλοκο να εφαρμοστεί με ορθό τρόπο η αρχή της αναλογικότητας. Ωστόσο, σε περιόδους κρίσης, η αρχή της αναλογικότητας είναι δυνατό να αποτελέσει εργαλείο στάθμισης – και αντιστάθμισης – προς την - μειωμένη- αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, σώζοντας το ελάχιστο οικονομικά αποτιμητέο πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο δικαστής λοιπόν είναι σημαντικό να την εφαρμόσει, και αν ναι, την εφάρμοσε κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης στα κράτη της Μεσογείου, ή ήταν περισσότερο διστακτικός, φοβούμενος να πάρει την τελική αυτή ευθύνη, αφού ο νομοθέτης σε πολλές περιπτώσεις δεν εφάρμοσε την αρχή της αναλογικότητας στα πονήματά του;

Στα παραπάνω, πρέπει να ληφθεί υπόψη και η πολιτική διάσταση των κοινωνικών δικαιωμάτων, μιλώντας πλέον για μια “ πολιτική ελαστικότητα ” των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως έγινε σαφές κατά την οικονομική κρίση, καθώς φάνηκε πως πλέον το Σύνταγμα, και η ερμηνεία του από τον νομοθέτη και τον δικαστή, έδωσε έμφαση στους σκοπούς, και όχι στις αρχές, και ειδικά σε τόσο μεγάλης σημασίας

αρχές όπως η αρχή της αναλογικότητας. Αν και οι σκοποί συναρτώνται άμεσα με τα δικαιώματα²⁷, είναι νομικά ορθό οι σκοποί μέσα στην κρίση να αλλάζουν, να πολιτικοποιούνται, και να μην διασφαλίζεται ο αδιαπραγμάτευτος, κατά τ' άλλα, πυρήνας των αρχών και των δικαιωμάτων του Συντάγματος;

Γενικά, τα κοινωνικά δικαιώματα, που αποτελούν την ευπαθέστερη ομάδα δικαιωμάτων υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης, η πρόσδεσή τους με την αρχή της αναλογικότητας κατά τον προσδιορισμό του κανονιστικού τους περιεχομένου είναι κρίσιμη προκειμένου να επιδείξουν ανθεκτικότητα²⁸. Όμως ο δικαστής την εφάρμοσε ή ήταν διστακτικός; Πώς μεταμορφώθηκε η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, ως παράγοντα που λήφθηκε υπόψη για την αναλογικότητα, στο πλαίσιο του δικαίου της κρίσης ή δικαίου της ανάγκης;

Οι παραπάνω μηχανισμοί λοιπόν, όπως οι αναθεωρητικές ρήτρες, η αρχή της αναλογικότητας, η δικαστική και νομοθετική στάθμιση των δικαιωμάτων, αλλά και ο ουσιαστικός διάλογός τους αποτελούν εργαλεία που προσδίδουν ή όχι συνταγματική ανθεκτικότητα σε καιρό κρίσης. Οι μηχανισμοί αυτοί είναι δυνατό να ενεργοποιηθούν σωρευτικά ή εναλλακτικά, ανάλογα με τις συνθήκες, καθώς όταν ένα κράτος, ή όλος ο κόσμος, υφίσταται κρίση, υπάρχουν αλλαγές στο πολιτικό και κομματικό σύστημα, στην νομοθεσία, στην διαδικασία νομοθέτησης, στην νομολογία, στην προστασία των δικαιωμάτων αλλά και στα ίδια τα κείμενα του Συντάγματος.

Όμως, υπάρχουν κοινοί κανόνες ανθεκτικότητας για κάθε κράτος, με δεδομένο ότι οι αιτίες, οι συνθήκες και οι κίνδυνοι σε κάθε κράτος είναι διαφορετικοί; Αυτό είναι ένα ερώτημα συγκριτικού συνταγματικού δικαίου, το οποίο κρίνεται σκόπιμο να απαντηθεί παρακάτω, μέσω της ανάλυσης στην παρούσα εργασία. Σε ένα πρώτο στάδιο, κατά την άποψη μου, για την ανθεκτικότητα του Συντάγματος υφίστανται προληπτικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί.

4. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Προληπτικοί μηχανισμοί ανθεκτικότητας του Συντάγματος είναι οι διατάξεις του Συντάγματος, που λειτουργούν σε περιόδους κανονικότητας και στοχοθετούν ΚΑΙ στην ανθεκτικότητα του συντάγματος σε περιόδους κρίσης. Για παράδειγμα, οι κανόνες του Συντάγματος περί τεχνητής νοημοσύνης είναι ένας κανόνας που, μέσω μιας κρίσης πανδημίας, είναι δυνατό να συντείνει στην ανθεκτικότητα του Συντάγματος, καθώς είναι δυνατό το δικαίωμα στην εργασία να μην κάμπτεται, μέσω της υποβοήθησης της τεχνητής νοημοσύνης και της τηλεργασίας. Οι προληπτικοί αυτοί μηχανισμοί, αποτελούν κανόνες του συντάγματος που

²⁷ σελ.210, Οι συνταγματικοί σκοποί. Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή. Γιώργος Ν Καραβοκύρης

²⁸ βλ. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ, Ξ. Κοντιάδης- Α. Φωτιάδου σελ.41-42

λειτουργούν και σε περιόδους κανονικότητας, ωστόσο λαμβάνουν μεγαλύτερη διάσταση εν καιρώ κρίσης, και εκτός από προληπτικοί , είναι δυνατό να ονομαστούν και έμμεσοι μηχανισμοί συνταγματικής ανθεκτικότητας.

Από την άλλη, υπάρχουν και κατασταλτικοί μηχανισμοί ανθεκτικότητας του Συντάγματος , δηλαδή, διατάξεις του Συντάγματος που χρησιμοποιούνται μόνο σε περιόδους κρίσης. Οι διατάξεις αυτές αναγνωρίζουν την ευαλωτότητα του ίδιου το Συντάγματος σε περιόδους κρίσης , προκειμένου αυτό να ισχυροποιηθεί και να καταστείλει την κρίση . Παράδειγμα εν προκειμένω είναι ο χρυσός δημοσιονομικός κανόνας- ισοσκελισμένου προϋπολογισμού – του Συντάγματος της Ισπανίας, ύστερα από τροποποίησή του εν μέσω κρίσης, όπως θα δούμε και αναλυτικότερα παρακάτω. Οι κανόνες αυτοί βοηθούν άμεσα στην ομοιόσταση και προσαρμοστικότητα του Συντάγματος.

5. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΑ ;

Η ανθεκτικότητα του κοινωνικού Συντάγματος προσδιορίζεται ως η δυνατότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων να κρατούν αταλάντευτο τον πυρήνα τους , με τις υποχρεώσεις του Κράτους να μην κάμπτονται πέρα από αυτό το σημείο σε περιόδους κρίσης. Αφού η ανθεκτικότητα προϋποθέτει την καταστροφή, αφού κρίνεται σε περιόδους κρίσης , αν και τα δικαιώματα αυτά συρρικνώνονται προς διάσωση του δημοσίου συμφέροντος, οφείλει αυτή η συρρίκνωση να είναι προσωρινή, κρατώντας το minimum προστασίας τους , με την μετάβαση από την αμυντική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην ανθεκτικότητά τους²⁹, μέσω αποφάσεων των τριών εξουσιών (νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική) , ακόμη και αν αυτές οι αποφάσεις περιέχουν και πολιτικό χαρακτήρα.

Φυσικά, στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντική και η εφαρμογή της προαναφερθείσας αρχής της αναλογικότητας, η οποία προσδίδει ανθεκτικότητα στο κοινωνικό Σύνταγμα , μέσω της προσαρμοστικότητας που μπορεί να προσφέρει στον ήδη ευμετάβλητο χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων , λόγω της δημοσιονομικής φύσης τους , η οποία επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό , και μάλιστα εν μέσω κρίσης. Έτσι, καθίσταται αδήριτη ανάγκη , πολλές φορές, ο δικαστής να θυμίσει την θεωρία του κοινωνικού κεκτημένου³⁰, και την σταθεροποιητική της λειτουργία , στην νομοθετική και στην εκτελεστική εξουσία , ως τελευταίος κριτής στον διάλογο μεταξύ των εξουσιών .

Οι συνταγματικές δίκες, όπως αυτές που έλαβαν χώρα κατά την περίοδο της κρίσης, κυρίως ενώπιον του ΣτΕ και των Συνταγματικών Δικαστηρίων, αποτελούν βαθιά πολιτικές αποφάσεις , οι οποίες ασκούν κοινωνική πολιτική, φωτίζοντας την

²⁹ σελ. 85 B. Evans/ J. Reid, Dangerously exposed: the life and death of the resilient subject , 1/2013

³⁰ <https://www.constitutionalism.gr/1970-i-syntagmatikotita-twn-metrwn-nomotetikis-politiki/>

πραγματοστική εμβέλεια των εκάσποτε αόριςτων εννοιών και κοινωνικών δικαιωμάτων , οι οποίες αν και υπάρχουν στο Σύνταγμα , δύνανται να οριοθετηθούν μόνο νομοθετικά ή δικαςτικά.

Όπως θα δούμε και παρακάτω, ξεκινώντας με την ελληνική περίπτωση , ο διοικητικός δικαςτής πολλές φορές αρχικά αυτοπεριορίστηκε , ασκώντας οριακό μόνον έλεγχο στις επιλογές του νομοθέτη περί ςτάθμισης και εξειδίκευσης των αορίστων εννοιών και των κοινωνικών δικαιωμάτων . Ο οριακός έλεγχος είναι μια κατηγορία ελέγχου που προϋποθέτει φυσικά το ςτοιχείο του κατεπείγοντος λόγου, και ειδικότερα της άμεσης απειλής κατάρρευσης απειλής της οικονομίας της χώρας, με μέτρα που λαμβάνονται εξαιρετικά για την αποτροπή της.³¹

Εκτός από την ελληνική περίπτωση, θα δούμε την ιταλική, την ισπανική και την πορτογαλική, ςτο πλαίσιο ςυγκριτικού ςυνταγματικού δικαίου. Οι χώρες αυτές δεν κηρύχθηκαν ςε κατάσταση ανάγκης, καθώς υπήρξε μια επιφυλακτικότητα ως προς αυτόν τον θεσμό, ωστόσο θέρπισαν μέτρα με την επίκληση αυτής της ανάγκης και του επείγοντος χαρακτήρα των μέτρων αυτών. Τα μέτρα αυτά λήφθηκαν με δεδομένη την ςυγκέντρωση νομοθέτησης ςτα χέρια της εκτελεςτικής εξουσίας. Άρα μήπως και αυτή είναι μια αιτία ςυρρίκνωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων ; Ή μήπως ήταν προτιμότερη η επιλογή της κατάςτασης ανάγκης, με δεδομένη την υποχρεωτική προσωρινότητα ; Καθώς , κατά την οικονομική κρίση, όπως θα δούμε , υπήρξαν μέτρα με αντίρτοιχους περιοριςμούς , όπως αυτοί ςτην κατάσταση ανάγκης , μόνο που κράτησαν πολύ καιρό και βύθισαν πολλές φορές και την οικονομία αλλά και τα δικαιώματα για μεγάλο χρονικό διάςτημα.

Έτσι, ςτα επόμενα κεφάλαια κρίνεται ςκόπιμο, να αναλυθεί αυτή η επικοινωνία της νομοθετικής- εκτελεςτικής και δικαςτικής εξουσίας , μέσω κομβικών αποφάσεων των πλέον ςημαντικών δικαςτηρίων της κάθε χώρας για θέματα ςυνταγματικού δικαίου (για την Ελλάδα, το ςΤΕ , για τις υπόλοιπες χώρες , τα ςυνταγματικά τους Δικαςτήρια) . Από αυτές τις , θα μπορούσαμε να πούμε , μελέτες περίπτωσης , θα εκμαιευτούν ςυμπεράσματα περί ανθεκτικότητας για κάθε περίπτωση-χώρα χωριςτά, βλέποντας τους μηχανιςμούς που ςηρησιμοποιήθηκαν , και ςτην ςυνέχεια θα γίνει μία προςπάθεια παρουσίασης μιας ςυγκριτικής προςέγγισης των παραπάνω χωρών και των λειτουργιών που επιτέλεσαν – ή δεν επιτέλεσαν – με ςκοπό το Σύνταγμα τους να καταςτεί ανθεκτικό .

³¹ ΜΟΝΟΓΡΑΦΙΑ →ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ (ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΑ) ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ Ο δικαςτής ως εγγυητής ενός εύλογου επιτέδου ευημερίας. Άγγελος ςτεργίου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – ΕΛΛΑΔΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ- ΠΩΣ ΒΙΩΣΕ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

;

Η ελληνική περίπτωση είναι ιδιαίζουσα , καθώς εκτυλίχθηκαν αρκετές δίκες, με αποφάσεις κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας , στην οποία σταθμίστηκαν με το δημόσιο συμφέρον κοινωνικά δικαιώματα όπως της κοινωνικής ασφάλισης , της εργασίας, των επιδομάτων , των μισθών , αλλά και του περιβάλλοντος. Τα δικαιώματα αυτά , όπως έχει ήδη αναφερθεί , κάμφθηκαν με τα Μνημόνια που υπέγραψε η χώρα, αρχικά το 2010, το 2012 και τέλος, και το 2015. Το δικαστήριο στην αρχή φαίνεται διστακτικό να εφαρμόσει την αρχή της αναλογικότητας , ασκώντας οριακό έλεγχο. Ωστόσο , από το 2014 και μετά φαίνεται μία τάση αναγνώρισης της απαξίωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων , και προσπάθεια επαναπροσδιορισμού τους και διόρθωσης των κακώς κειμένων.

2. ΟΛΣΤΕ- 668/2012³²

Πρώτη απόφαση που θα μας απασχολήσει για την συζήτηση περί ανθεκτικότητας του κοινωνικού Συντάγματος, μέσω της άτυπης συνταγματικής μεταβολής , είναι η απόφαση 668/2012. Η απόφαση αυτή πραγματεύτηκε το ζήτημα της κατάργησης του 13ου και 14ου μισθού για δημοσίους υπαλλήλους και συνταξιούχους. Υπερτονίζοντας τις έκτακτες συνθήκες, και , με αμηχανία , η απόφαση αποδέχτηκε την αναδίπλωση κοινωνικών δικαιωμάτων , ως δεδομένη συνέπεια της παρούσας τότε οικονομικής αιμορραγίας. Συγκεκριμένα, υιοθετεί την θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων , αποδεχόμενη την πλήρη κατάργηση του 13ου και 14ου μισθού , για δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και συνταξιούχους.

Αν και το ΣΤΕ στην συγκεκριμένη απόφαση θεωρεί πως η πλήρης κατάργηση των δώρων παραβιάζει τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, αλλά και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ περί προστασίας ιδιοκτησίας, ως ατομικού, πλέον , δικαιώματος, δέχθηκε ταυτόχρονα ότι οι περικοπές αυτές έπρεπε να συμβαδίζουν με ένα ελάχιστο ποσό αποδοχών ή συντάξεων. Όμως, ο μη προσδιορισμός του κατώτατου αυτού ορίου, όπως σκέφτηκε και η μειοψηφία , δεν κατάφερε να κερδίσει έδαφος για τα παραπάνω δικαιώματα της εργασίας και της ασφάλισης , και το κατώτατο όριο έμεινε αρκετά χαμηλά, όπως το είχαν θέσει και οι ίδιοι οι μνημονιακοί νόμοι . Τελικά, δεν υπήρξε κάποια ρήτρα εξασφάλισης , ούτε νομοθετικά ούτε δικαστικά , της φυσικής υπόστασης των δικαιούχων των παροχών. Έτσι, η επίδραση από την οικονομική κρίση στην απόλαυση και υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων έμεινε αλώβητη , παρά το γεγονός ότι η αρχή της

³² <https://www.constitutionalism.gr/2316-symboylio-tis-epikrateias-668-2012-olomeleia-mnimo/>

αναλογικότητας, εκτός από την στάθμιση των συμφερόντων γενικά, είναι επιτακτικό να χρησιμοποιείται με όλη της την υπόσταση κατά τις περιόδους που τα παραπάνω δικαιώματα βρίσκονται σε κίνδυνο. Ειδικά, σε περιόδους κρίσης χωρίς προηγούμενο, σε μια νέα εποχή (" second youth ³³ ") των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπου το περιεχόμενό τους χρειάζεται αναδόμηση.

Σημαντική, και ενδεικτική της κατάστασης, σε αυτή την απόφαση είναι η χρήση της αρχής της αναλογικότητας. Ενώ επικαλέστηκε ο δικαστής το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, περί ιδιοκτησίας, το οποίο αποτελεί ατομικό δικαίωμα, δεν χρησιμοποίησε την αρχή της αναλογικότητας όπως συνήθως συμβαίνει σε αυτές τις περιπτώσεις. Στα κοινωνικά δικαιώματα είναι πιο συχνό η αρχή της αναλογικότητας να χρησιμοποιείται βάσει ενός οριακού ελέγχου, μην ακολουθώντας τα τρία βήματα της αρχής της αναλογικότητας με επαρκή θεμελίωση. Όμως, θα περίμενε κανείς πως στα ατομικά δικαιώματα αυτό συμβαίνει περισσότερο απρόσκοπτα. Ωστόσο, σε αυτή την απόφαση ο έλεγχος ήταν καθαρά οριακός στις επιλογές του νομοθέτη, καθώς η απόφαση ξεκάθαρα αναφέρεται σε " μη προδήλως εσφαλμένο των παραδοχών από τις οποίες εκκινεί ο νομοθέτης " σύμφωνα με την σκέψη 35 της απόφασης, χωρίς ουσιαστική εμβάθυνση, και χωρίς τάση προς διάλογο και άσκηση κριτικής στην νομοθετική εξουσία.

3. ΟΛΣΤΕ-2287-2290/2015³⁴

Οι παραπάνω δικαστικές αποφάσεις ουσιαστικά αποδέχονται την αντισυνταγματικότητα των περικοπών των συντάξεων. Συγκεκριμένα, η Ολομέλεια έκρινε πως οι περικοπές που επιβλήθηκαν με τους νόμους 4051/2012 και 4093/2012, που αφορούσαν σε περικοπές κυρίων και επικουρικών συντάξεων, αλλά και σε κατάργηση δώρων, παραβιάζουν τις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας, το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης αλλά και την ΕΣΔΑ, καθώς δεν προηγήθηκε εμπεριστατωμένη μελέτη επιπτώσεων, σύμφωνα με την σκέψη 7 των 2287-2288/2015 και 2290/2015, και την σκέψη 5 της 2289/2015.

Η περικοπή της σύνταξης ή η μείωση των αποδοχών αποτελεί αντίστροφη αναδιανομή που πρέπει επίσης να γίνεται με όρους αναλογικής ισότητας και σεβασμού ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς ορίου διαβίωσης. Φυσικά, οι περικοπές, κατά το ΣτΕ, θα πρέπει να χωρούν με όρους κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των συνταξιούχων και ειδικότερα με επιλεγέντα κριτήρια, όπως τα όρια ηλικίας ή το ύψος των συντάξεων, και να πλήττονται οι πλέον ισχυροί από αυτούς, για να αποτρέπεται η επιβάρυνση εκείνων που λαμβάνουν μικρότερη σύνταξη, η οποία επιλογή είναι μια de facto πολιτική επιλογή.

³³ σελ.671; X. Contiades and A. Fotiadou, 'Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation

³⁴ https://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomologia/steol2287_15.htm

Ωστόσο, το ΣτΕ αποφάνθηκε πως η αντισυνταγματικότητα αυτή δεν έχει αναδρομική ισχύ, με επίκληση στο άρθρο 22 παρ.1 του νόμου 4274/2014 , και αναδρομικά θα δικαιούνται μόνο όσοι είχαν ήδη προσφύγει μέχρι την δημοσίευση της απόφασης, σύμφωνα με την σκέψη 25 της 2288/2015.

Σε αυτή την σειρά αποφάσεων του ΣτΕ, ενώ ήταν πλέον φανερό πως το βιοτικό επίπεδο των πολιτών είχε μειωθεί δραστικά, δεν έμενε άλλη επιλογή στον δικαστή , έστω και *a posteriori* , από την αναγνώριση της σαφούς υποχώρησης θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων κατά την προηγούμενη περίοδο. Οι αντενστάσεις που προβάλλονταν ήταν πολλές και σοβαρές. Έτσι, ο τότε Πρόεδρος του ΣτΕ Σ. Ρίζος επισημαίνει, ότι δεν θα πρέπει να κληθεί ο δικαστής να αφομοιώσει την ένσταση του Μενίππου, εύπιστος απέναντι σε μια απλή νομοθετική διαβεβαίωση. Δεν θα πρέπει να κάνει δική του ανεπιφύλακτα, μια επιλογή του νομοθέτη, δηλαδή της πολιτικής εξουσίας³⁵

Κατά την εισήγησή του στο 10ο Συνέδριο της *Societas Iuris Publici Europaei*, το οποίο πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα από 30 Οκτωβρίου έως 1 Νοεμβρίου 2014, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Ν. Ρίζος, ανέδειξε την περιοδικότητα των νομοθετικών παρεμβάσεων που ελήφθησαν στο πλαίσιο της δημοσιονομικής κρίσης, ιδίως αναφορικά με τη μείωση μισθών και συντάξεων. Όπως χαρακτηριστικά επεσήμανε, οι ρυθμίσεις αυτές απέκτησαν κατ' επανάληψιν χαρακτήρα, καθώς την περίοδο 2010–2013 θεσπίζονταν κατ' έτος τουλάχιστον ένας νόμος με παρόμοια αιτιολογία, ήτοι την ανάγκη αντιμετώπισης της δημοσιονομικής δυσχέρειας. Παρόμοια περιοδικότητα, σύμφωνα με τον ίδιο, παρατηρείται και στις συνταξιοδοτικές περικοπές, στις οποίες προστέθηκε η εισφορά αλληλεγγύης.

Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος του δικαστή, και ιδίως του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, υπερβαίνει τα στενά όρια της ερμηνείας του δικαίου και καθίσταται ουσιαστικά συνθετικός παράγοντας της κοινωνικοοικονομικής πολιτικής του κράτους. Οι αποφάσεις του ΣτΕ, των οποίων το δημοσιονομικό αποτύπωμα εκτιμάται περί τα τέσσερα δισεκατομμύρια ευρώ, αποδεικνύουν ότι η δικαστική εξουσία δεν αντιμετωπίζει πλέον το δημόσιο συμφέρον ως άνευ ετέρου λόγο περιορισμού θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων. Αντιθέτως, μέσω της εφαρμογής συνταγματικών αρχών, όπως της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ο δικαστής προβαίνει σε ουσιαστικό έλεγχο της νομιμότητας των μέτρων λιτότητας, επιδιώκοντας την αποκατάσταση της ισορροπίας μεταξύ δημοσιονομικής σταθερότητας και κοινωνικού κράτους δικαίου.

Πλέον , ο έλεγχος αναλογικότητας γίνεται λιγότερο οριακός , με το δημόσιο συμφέρον πλέον να οριοθετείται ολιστικά, καθώς συμπεριλαμβάνει το δημοσιονομικό συμφέρον , αλλά ταυτόχρονα και την προστασία του κοινωνικού

³⁵ Σ. Ρίζου, Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του κοινωνικού κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ 2015, σελ. 289-293.

Συντάγματος , με όποιες συνέπειες αυτό μπορεί να έχει. Καθώς , μοιραία , η επανόρθωση της νομιμότητας του κοινωνικού συντάγματος , και συγκεκριμένα , με την αύξηση του minimum προστασίας αυτού, συνεπάγεται δημοσιονομικές συνέπειες, και ίσως αυτός είναι και ο λόγος της μη αναδρομικότητας της αντισυνταγματικότητας των παραπάνω μέτρων.

4. ΟΛΣΤΕ 3354/2013

Η απόφαση 3354/2013 του Συμβουλίου της Επικρατείας , κατόπιν προσφυγής της ΑΔΕΔΥ, θέτει το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας της αυτοδίκαιης απόλυσης και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας υπαλλήλων , που είχε θεσπιστεί μέσω του άρθρου 33 του Ν. 4024/2011. Η απόφαση αυτή , κατοχυρώνοντας το έννομο συμφέρον της ΑΔΕΔΥ, αποκατέστησε πλήγματα στα κοινωνικά δικαιώματα της εργασίας, της υπηρεσιακής σταθερότητας , της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και της ίσης μεταχείρισης υπαλλήλων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, διατάσσοντας επαναφορά σε υπηρεσία στις περιπτώσεις που είχε υπάρξει απόλυση ή διαθεσιμότητα, ακυρώνοντας τις αντίστοιχες προσβαλλόμενες πράξεις.

Συγκεκριμένα, ακύρωσε την ΔΙΔΑΔ/Φ. 2614/754/οικ. 21872/4.11.2011 κοινή απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών , μόνο κατά το μέρος που αφορά σε ρυθμίσεις περί αυτοδίκαιης απόλυσης και προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας υπαλλήλων ³⁶, καθώς καταργήθηκαν, άρα και μειώθηκαν πολλές οργανικές θέσεις , γεγονός που αντίκειται στην αρχή της ισότητας, αλλά και στο άρθρο 103 περί προστασίας δημοσίων υπαλλήλων , σύμφωνα με την σκέψη 11 της 3354/2013.

Είναι φανερό με αυτή την απόφαση , λοιπόν, η τάση του δικαστή να προσπαθήσει να διορθώσει την απομείωση της πρακτικής ισχύος των κοινωνικών δικαιωμάτων που επήλθε κατά την κρίση , με αναγνώριση της αντισυνταγματικότητας μέτρων. Βλέπουμε μια νέα τάση του δικαστή , που προσιδιάζει , στην περίπτωση την Ελλάδας, με δικαστικό ακτιβισμό , που όμως ταυτόχρονα αποδέχεται πως τα μέτρα αυτά δεν είναι, και δεν θα μπορούσαν να είναι μόνιμα, σε ένα υγιές κράτος δικαίου, αν και είχαν μεγάλη διάρκεια και σημαντικές επιπτώσεις στην κοινωνία.

Ακόμη , σημαντικές είναι οι αποφάσεις **3341/2013** και **1858/2015** , οι οποίες αφορούν στα αυθαίρετα που νομιμοποιήθηκαν κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Οι αποφάσεις αυτές είναι σημαντικές, σε πλαίσιο συγκριτικού πια δικαίου, καθώς αγγίζουν ένα θέμα το οποίο είναι μοναδικό στις χώρες της Μεσογείου, αφενός γιατί η ύπαρξη τόσων αυθαίρετων είναι πρωτοφανής σε χώρα της Ευρώπης, και αφετέρου η νομιμοποίησή τους , εν καιρώ κρίσης , αφήνει υπονοούμενα για ταμειακό συμφέρον , με την υποβάθμιση του δικαιώματος στο περιβάλλον, ως δικαίωμα με κατ' εξοχήν κοινωνική υφή , καθώς νομιμοποιήθηκαν ακίνητα , τα

³⁶ βλ. άρθρο 33 του Ν.4024/2011 που αποτέλεσε την βάση της ΚΥΑ

οποία υπό συνθήκες νομιμότητας, δεν θα ήταν νόμιμα. Αυτό έγινε καθώς υπήρχαν πολλοί άνθρωποι που ενέπιπταν σε αυτή την “ ανάγκη ” , άρα για λόγους ρεαλισμού , με δεδομένες τις συνθήκες. Φυσικά, η νομιμοποίηση αυτή έγινε εν καιρώ κρίσης – που χρειαζόνταν κονδύλια για τον κρατικό προϋπολογισμό – γι’ αυτό το συμφέρον αυτό κρίθηκε , πέρα από δημοσιονομικό , και ως ταμειακό , με τον πυρήνα της νομιμότητας της πολεοδομίας να καταπατάται στον βωμό του ταμειακού συμφέροντος, άλλως ενός κοινώς αποδεκτού ρεαλισμού.

5. ΟΛΣΤΕ 3341/2013

Α. Αρχικά, με την απόφαση 3341/2013 ³⁷, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας , κατόπιν προσφυγών κατοίκων των Δήμων Αμαρουσίου Αττικής, Φθιώτιδας, Θεσπρωτίας κ.α. , έκρινε ως αντισυνταγματικές τις υπουργικές αποφάσεις που διευκόλυναν την τακτοποίηση των αυθαιρέτων , σύμφωνα με τον νόμο 4014/2011 , μέσω αναστολής κατεδάφισης για 30 χρόνια , με την καταβολή σχετικού προστίμου. Ειδικότερα , η Ολομέλεια των Συμβούλων της Επικρατείας , με πρόεδρο τον Κ. Μενουδάκο και εισηγήτρια την σύμβουλο Επικρατείας Αικατερίνη Σακελλαροπούλου , έκρινε κατά πλειοψηφία ότι ο Ν.4014/2011 είναι αντίθετος στο άρθρο 24 παράγραφος 2 του Συντάγματος που προστατεύει το οικιστικό περιβάλλον και τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό , σύμφωνα με τις σκέψεις 9 και 10 της 3341/2013.

Η απόφαση αυτή, κατά την άποψή μου, ενώ φαίνεται πως θέτει το δικαίωμα του άρθρου 24 σε προτεραιότητα, στην πραγματικότητα δεν ακολουθείται η πολεοδομική νομοθεσία , ακολουθώντας φυσικά την ανάγκη νομιμοποίησης πολλών αυθαιρέτων , καθώς η πολεοδομική νομοθεσία θέτει όρια για να προστατεύσει το οικιστικό περιβάλλον. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης κάμφθηκε, καθώς φαίνεται να δόθηκε προβάδισμα στον ρεαλισμό, ή , στο δημοσιονομικό συμφέρον, δηλαδή σε οικονομικές πτυχές της πραγματικότητας, έναντι του δικαιώματος στο περιβάλλον, και μάλιστα χωρίς κάποια μελέτη.

Από την άλλη, η απόφαση δεν λέει ξεκάθαρα αν θα προχωρήσει στην νομιμοποίηση ή στην κατεδάφιση των αυθαιρέτων , χρησιμοποιώντας έναν ιδιόρρυθμο μηχανισμό παγώματος. Όταν ανατρέπεται σταθερή νομολογία , κατά την άποψή μου, πρέπει να έχει χτιστεί από το δικαστικό σύστημα με προηγούμενες αποφάσεις η τάση της προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση, με στιβαρή νομική επιχειρηματολογία . Η επιχειρηματολογία πρέπει να υπάρχει και στις προηγούμενες αποφάσεις, αλλά και στην ίδια απόφαση που ανατρέπει την πρώτη σταθερή για χρόνια νομολογία. Άλλωστε, κρατεί η άποψη ότι η νομολογία αποτελεί πηγή δικαίου στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου. Ωστόσο, ακόμη και σύμφωνα με την άποψη ότι η νομολογία δεν αποτελεί πηγή δικαίου, παράγει τουλάχιστον έμμεση δεσμευτικότητα για τις επόμενες παρεμφερείς υποθέσεις. Συνεπώς η ξαφνική

³⁷ <https://www.taxheaven.gr/circulars/17404/ste-3341-2013>

ανατροπή της νομολογίας , χωρίς ουσιαστική νομική επιχειρηματολογία, δεν δικαιολογείται, καθώς υποσκάπτει την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Στην σκέψη 18 της απόφασης αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατό να θεμελιώσουν λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος, όπως οι ρυθμίσεις των επίμαχων διατάξεων». Με δεδομένη , όμως , την ξαφνική στροφή της νομολογίας θεσπίζοντας το πάγωμα των αυθαιρέτων, καθώς και αργότερα την νομιμοποίηση τους, , εν μέσω της οικονομικής κρίσης , δημιούργησε αμφιβολίες στην κοινή (νομική) γνώμη , με πολλούς να υιοθετούν την άποψη περί ταμειακού συμφέροντος .

Αυτό είναι σημαντικό , καθώς αν και είχαν εφαρμοστεί παρόμοιοι νόμοι στο παρελθόν στην Ιταλία ³⁸ και στην Ισπανία³⁹ , δεν αμφισβητήθηκαν ποτέ δικαστικά, ούτε υπήρξαν νομολογιακές διαμάχες, όπως θα δούμε υπήρξαν εδώ, αφού δεν υπήρξαν και πολίτες να αμφισβητήσουν την ουσιαστική νομιμότητά τους , με δεδομένο φυσικά ότι οι νόμοι αυτοί εφαρμόστηκαν σε περιόδους εκτός οικονομικής κρίσης , και χωρίς ανατροπές νομοθεσίας και νομολογίας.

6. Ολ ΣτΕ1858/2015

Η απόφαση 1858/2015 του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εκδόθηκε κατόπιν αιτήσεως ακύρωσης από τρεις κατοίκους του Αμαρουσίου, εξέτασε το ζήτημα της συνταγματικότητας του Ν. 4178/2013. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του εν λόγω νόμου είναι συμβατές με το Σύνταγμα, επισημαίνοντας ότι ο νομοθέτης κινήθηκε στο πλαίσιο που είχε ήδη διαμορφωθεί με τον προγενέστερο Ν. 4014/2011. Ωστόσο, στη μειοψηφία εκφράστηκαν επιφυλάξεις ως προς το αν ο νέος νόμος ουσιαστικά επαναλαμβάνει, υπό νέα μορφή, τις ρυθμίσεις του Ν. 4014/2011, γεγονός που –σύμφωνα με τη σκέψη 24 της απόφασης– εγείρει ερωτήματα σχετικά με την αποτελεσματική προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, καθώς και με τη συμβατότητα των ρυθμίσεων προς τις αρχές της ισότητας και του κράτους δικαίου.

Η εν λόγω απόφαση του ΣτΕ κατέστησε σαφές ότι η τακτοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών μπορεί να προτάσσεται, υπό προϋποθέσεις, έναντι του ορθολογικού

³⁸ με τον ν. 47/28.2.1985 για τον έλεγχο της πολεοδομικής και οικοδομικής δραστηριότητας, άρθρα 27, 32 και 33, με τον ν. 724/23.12.1994 «Μέτρα εξορθολογισμού των δημοσίων οικονομικών», άρθρο 39, και με τον ν. 326/24.11.2003 για την κύρωση με νόμο της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 269/30.9.2003, άρθρο 32

³⁹ με τον νόμο 2/2013 για τις ακτές, στην Αυτόνομη Περιφέρεια της Βαλένθια με νομοθεσία του έτους 2014, στην Αυτόνομη Περιφέρεια της Ανδαλουσίας με νομοθεσία του έτους 2012 καθώς και σε άλλες Αυτόνομες Περιφέρειες

πολεοδομικού σχεδιασμού και του υφιστάμενου πολεοδομικού κεκτημένου, εφόσον η σχετική πολιτική συνοδεύεται από επαρκείς εγγυήσεις προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Με άλλα λόγια, η συνταγματικότητα των μέτρων αυτών εξαρτάται από την ύπαρξη ουσιαστικών μηχανισμών περιβαλλοντικής διασφάλισης.

Παράλληλα, το ΣτΕ επαναβεβαίωσε ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί κανονιστικό πεδίο το οποίο υπόκειται μεν σε διαρκείς νομοθετικές μεταβολές, ωστόσο οι μεταβολές αυτές πρέπει να υπηρετούν τον σκοπό της βελτίωσης των όρων διαβίωσης στις πόλεις και στους οικισμούς. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου έχει πλέον διαμορφωθεί ένα «πολεοδομικό κεκτημένο», το οποίο αποκλείει την υιοθέτηση ρυθμίσεων που επιφέρουν επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης ή υποβάθμιση του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Η συνταγματική θεμελίωση αυτής της προσέγγισης εδράζεται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο επιβάλλει οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις να πραγματοποιούνται σύμφωνα με τους κανόνες της επιστήμης και τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης.

7. ΠΩΣ ΕΠΗΡΕΑΣΤΗΚΑΝ ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΓΙΑ ΕΛΛΑΔΑ

Τα κοινωνικά δικαιώματα στην αρχή φαίνεται να πλήχθηκαν από τον συνδυασμό της υπογραφής των μνημονίων, καθώς και από την άκριτη υιοθέτησή τους από την νομοθετική και δικαστική εξουσία. Τα μνημόνια, ιδίως τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα δημοσιονομικής στρατηγικής, αν και είναι τυπικοί νόμοι, δεσμεύουν πραγματικά τον νομοθέτη σαν να έχουν υπερνομοθετική ισχύ. Αυτό σημαίνει πως το μόνο που μπορεί να υπερισχύσει το μνημονίου είναι το Σύνταγμα, καθώς αν και τα μνημόνια έχουν υπερνομοθετική ισχύ, δεν έχουν υπερσυνταγματική ισχύ. Καθώς, ο νομοθέτης, χωρίς ένα πλήρες και ανθεκτικό Σύνταγμα, έχει πολύ περιορισμένες δυνατότητες στα δημοσιονομικά. Φυσικά, σε χειρότερη θέση είναι ο δικαστής, καθώς τα εργαλεία του, οι δικαστικές αποφάσεις, δεν είναι δυνατό να άρουν τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις.

Ωστόσο, μπορούν να έρθουν σε διάλογο με την νομοθετική εξουσία, και να κηρύξουν αντισυνταγματικότητα νόμων, οι οποίοι έχουν άμεσα αποτελέσματα στα κοινωνικά δικαιώματα. Καθώς, στην ελληνική περίπτωση, δεν υπήρξαν τυπικές συνταγματικές μεταβολές, η διεγκυστίνδα έγειρε προς τις άτυπες συνταγματικές μεταβολές, και συγκεκριμένα, προς τον διάλογο του δικαστή με τον νομοθέτη, ο οποίος φάνηκε πως ήταν ο μόνος που μπορούσε να διασώσει τα κοινωνικά δικαιώματα. Στην αρχή, ο δικαστής αυτοπεριορίστηκε, όπως αναφέρθηκε, καθώς προχωρούσε σε οριακό έλεγχο αναλογικότητας, φοβούμενος ουσιαστικά να ανοίξει διάλογο με τον νομοθέτη. Αργότερα, από το 2013 και μετά, φαίνεται πως υπήρξε ένας γόνιμος διάλογος, έως και δικαστικός ακτιβισμός σε κάποιες περιπτώσεις, ακυρώνοντας σχετικούς νόμους και ζωογονώντας την ισχύ βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων.

Έτσι, η υποσκίαση των βασικών δικαιωμάτων , όπως της εργασίας (αρ.22 παρ.1) , της κοινωνικής ασφάλισης (αρ.22 παρ.5) , της υγείας (αρ.21 παρ.1-3) , ήταν λογικό επακόλουθο με δεδομένη την πολιτική , αλλά και τα κενά που υφίστανται στο Σύνταγμά μας στην εφαρμογή. Αν και η προστασία που διασφαλίζεται στο ελληνικό σύνταγμα φαίνεται πλήρης , αποκαλύφθηκε πως ελαττώματα στην μηχανική του, τα οποία θα αναφερθούν αργότερα, τα έκαναν να λυγίσουν λόγω της οικονομικής δυσπραγίας. Άλλωστε , και η ίδια η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ECSR) κατηγόρησε την Ελλάδα για υποτίμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων⁴⁰, μέσω αποφάσεων της , με πιο σημαντική την ΓΣΕΕ κατά Ελλάδας , με βάση την αίτηση με αριθμό 111/2014. Η Επιτροπή σε αυτή την απόφαση διαπίστωσε παραβιάσεις του δικαιώματος σε δίκαιες συνθήκες εργασίας, σε δίκαιη αμοιβή , αλλά και του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης , σύμφωνα με το άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη , λόγω των μέτρων λιτότητας που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα με τα μνημόνια.

Η περίπτωση της Ελλάδας δείχνει ότι τα συνταγματικά αποτελέσματα που προκύπτουν από κρίσεις υπό τη μορφή συνταγματικών τροποποιήσεων αφορούν όχι μόνο τη δημοσιονομική συνταγματική διάσταση, αλλά και το κοινωνικό σύνταγμα. Και ενώ το κοινωνικό σύνταγμα έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης έρευνας σε σχέση με την κρίση του ευρώ, η τροποποίησή του παραμένει ένας ανεξερεύνητος τομέας στη μελέτη της κρίσης του ευρώ, τόσο από συνταγματική σκοπιά όσο και από την οπτική των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων⁴¹.

Έτσι, στην αρχή είχε συνταγματική στασιμότητα, καθώς δεν υπήρχαν τυπικές συνταγματικές μεταβολές, αλλά ούτε άτυπες από τον δικαστή και τον νομοθέτη. Δηλαδή, χαρακτηρίζεται από το φαινόμενο της υποταγής, ως αντίδρασης του Συντάγματος της οικονομικής κρίσης, και ως περίπτωση ανθεκτικότητας. Υποταγή του Συντάγματος δεν σημαίνει κατ' ανάγκην αυτοσυγκράτηση του δικαστή ή αποδοχή των επιλογών του νομοθέτη, αλλά επισήμανση της απουσίας ουσιαστικού διαλόγου μεταξύ τους⁴².

Ωστόσο, αργότερα, μετά το 2012 η υποταγή αυτή άρθηκε , ενώ φάνηκε πως υπήρξε ένας ετεροχρονισμένος δικαστικός ακτιβισμός.

⁴⁰ <https://justiceforgreece.wordpress.com/2012/11/09/european-committee-of-social-rights-decisions-against-greece-after-collective-complaints>

⁴¹ βλ.σελ.224 Constitutionalising the Social Minimum in Greece: The Enduring Legacy of the Euro-crisis on the Social Constitution- Maria Kotsoni

⁴² Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΑ ΣΤΗΝ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ- ΣΕΛ. 247, Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ

5. ΙΣΠΑΝΙΑ

1. ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΑΡΘΡΟΥ 135- ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η περίπτωση της Ισπανίας είναι κατά την άποψή μου η περισσότερο ιδιόζουσα από όλες τις χώρες που αναλύονται στην παρούσα εργασία, καθώς εκτός των αποφάσεων του Συνταγματικού Δικαστηρίου, υπήρξε και αναθεώρηση του Συντάγματος, με την προσθήκη της ρήτρας δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Συγκεκριμένα, η τροποποίηση του Ισπανικού Συντάγματος έγινε με την διαδικασία του άρθρου 168 που προβλέπει την διαδικασία τροποποίησης σημαντικών άρθρων, με την διαδικασία αυτή να περιλαμβάνει την ψήφιση της τροποποίησης από το Κοινοβούλιο (Cortes Generales) με απλή πλειοψηφία στην αρχή, μετά την διάλυση του κοινοβουλίου, την νέα σύνθεσή του και την εκ νέου ψήφιση της ίδιας τροποποίησης με αυξημένη πλειοψηφία⁴³. Έτσι, παρά την αυστηρή αναθεωρητική ρήτρα, κατά την τροποποίηση του άρθρου 135, η διαδικασία ακολουθήθηκε αυστηρά και εγκρίθηκε με ευρεία κοινοβουλευτική υποστήριξη⁴⁴. Παρά την φαινομενική δυσκαμψία του Συντάγματος, προτεραιότητα αποτέλεσε η διάσωση του κράτους, με την συναίνεση των πολιτικών κομμάτων, δίνοντας μια νομική, αλλά και πολιτική απάντηση στην κρίση, η οποία κατέστησε ως προτεραιότητα την δημοσιονομική πειθαρχία έναντι άλλων συνταγματικών επιδιώξεων, όπως τα κοινωνικά δικαιώματα.

Το άρθρο 135, όπως τροποποιήθηκε το 2011, αφορά στην υποχρέωση ισοσκελισμένων προϋπολογισμών⁴⁵. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος και οι αυτόνομες κοινότητες/ περιφέρειες οφείλουν να διατηρούν δημοσιονομική ισορροπία, με τις δημόσιες δαπάνες να μην μπορούν να υπερβαίνουν τα έσοδα, με τα όρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αποτελούν πρότυπο, και με την αποπληρωμή του χρέους να αποτελεί απόλυτη προτεραιότητα έναντι άλλων δημόσιων δαπανών. Το άρθρο αυτό της δημοσιονομικής πειθαρχίας, που ενσωματώνει στην Ισπανική έννομη τάξη τον στόχο της ΕΕ περί δημοσιονομικής σταθερότητας, επιβάλλει στο νομοθέτη να θεσπίσει νόμο που θα εξειδικεύει αυτά τα μέτρα.

Ο νόμος αυτός είναι ο Οργανικός Νόμος 2/2012 για την Δημοσιονομική Σταθερότητα και την Χρηματοοικονομική Βιωσιμότητα (Ley Orgánica 2/2012⁴⁶, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), ο οποίος εξειδικεύει τις αρχές του άρθρου 135, θέτοντας όρια στο έλλειμμα και στο χρέος σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης, και δίνοντας την δυνατότητα στην Κυβέρνηση να επιβάλλει

⁴³ <https://www.laconstitucion.es/articulo-168-de-la-constitucion-espanola.html>

⁴⁴ <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1180/1416>

⁴⁵ <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=135&tipo=2>

⁴⁶ <https://www.hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LeyEstabilidadPresupuestaria.aspx>

κυρώσεις σε αυτόνομες κοινότητες ή δήμους που δεν συμμορφώνονται. Ακόμη, ορίζει μηχανισμούς εποπτείας και παρεμβάσεων , όπως η οικονομική επιτήρηση από την κυβέρνηση.

Φυσικά , μια τέτοια μεταρρύθμιση είχε ως συνέπεια την αμφισβήτηση των μέτρων λιτότητας, μέσα από σωρεία αποφάσεων του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου , καθώς πλέον με την ρήτρα αυτή που δίνει προτεραιότητα στην δημοσιονομική πειθαρχία , η ισχύς των κοινωνικών δικαιωμάτων διακυβεύοταν περισσότερο από ποτέ. Ο ρόλος , εν προκειμένω, ενός συνταγματικού δικαστή παρουσιάζει περισσότερη νομική δύναμη όσον αφορά στην συνταγματική ανθεκτικότητα , έναντι ενός απλού δικαστή που ασκεί διάχυτο συνταγματικό έλεγχο, καθώς μπορεί να κρίνει άμεσα νόμους και η αποφάσεις του να τους καταργούν άμεσα.

.

2. ΑΠΟΦΑΣΗ 134/2011 ⁴⁷(εκδ. 20.07.2011) – ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Η απόφαση 134/2011 εξετάζει την συνταγματικότητα της Ley General Presupuestaria 18/2001⁴⁸ και της Ley Organica 5/2001 ⁴⁹, οι οποίες εισήγαγαν περιορισμούς στις δαπάνες των αυτόνομων κοινοτήτων της Ισπανίας , με στόχο την δημοσιονομική σταθερότητα. Το Καταλανικό Κοινοβούλιο , εκπροσωπώντας τις αυτόνομες κοινότητες, προσέφυγε στο Συνταγματικό Δικαστήριο υποστηρίζοντας πως οι νόμοι αυτοί διαρρήγνυαν την αυτονομία τους , σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή , κατοχυρώνοντας την δημοσιονομική σταθερότητα ως συνταγματική αρχή που δύναται να επιβάλει περιορισμούς στις δημόσιες δαπάνες, όπου αυτό είναι απαραίτητο για την επίτευξη δημοσιονομικού στόχου, σύμφωνα με την σκέψη 12 της απόφασης. Φυσικά, σύμφωνα με την ίδια σκέψη η εφαρμογή των περιορισμών οφείλει να σέβεται την πολιτική και οικονομική αυτονομία των αυτόνομων κοινοτήτων.

Η απόφαση αυτή εκδόθηκε τον Ιούλιο του 2011 , με την αναθεώρηση του άρθρου 135 του Συντάγματος να ακολουθεί τον Νοέμβριο του ίδιου έτους. Είναι φανερό, πως η εν λόγω απόφαση είναι υψίστης σημασίας , καθώς εισήγαγε την δημοσιονομική σταθερότητα ως υπέρτατο αγαθό , υποχρεώνοντας το κράτος και τις αυτόνομες κοινότητες σε ισοσκελισμό του προϋπολογισμού τους. Έτσι, προσέφερε πρόσφορο έδαφος για την συνταγματική αναθεώρηση που ακολούθησε ,

⁴⁷ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6916>

⁴⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23523>

⁴⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-23632>

αναγνωρίζοντας την δυνατότητα του κράτους να επιβάλλει περιορισμούς στις δαπάνες για λόγους δημοσιονομικής σταθερότητας, με τον συνταγματικό δικαστή να αυτοπεριορίζεται, με πυξίδα της αρχή της δημοσιονομικής σταθερότητας, αγνοώντας τις συνέπειες που θα έπονταν στο Κοινωνικό Σύνταγμα.

3. ΑΠΟΦΑΣΗ 180/2011 ⁵⁰ (εκδ.21.11.2011)- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Η παραπάνω απόφαση αφορά σε προσφυγή που υπέβαλε ο Δήμος Μπαδαχόδ κατά των διατάξεων των Real Decreto-Ley 8/2010 ⁵¹ και Real Decreto-Ley 6/2010 ⁵² της Αυτόνομης Κοινότητας της Εξτρεμαδούρα, οι οποίες επέβαλαν περιορισμούς στις δαπάνες των δημοσίων υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων μειώσεων στους μισθούς τους, με απώτερο σκοπό την μείωση και εξισορρόπηση του δημοσιονομικού ελλείμματος.

Σύμφωνα με την απόφαση, το δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή, με το σκεπτικό πως , σύμφωνα κυρίως με την σκέψη 6, οι εν λόγω διατάξεις δεν παραβιάζουν το Σύνταγμα της Ισπανίας , καθώς η μείωση μισθών δεν συνιστά έμμεσο φόρο, και δεν επιβάλλει υποχρέωση συνεισφοράς για την χρηματοδότηση δημοσίων δαπανών, μην παραβιάζοντας το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, αφού η μείωση αφορά σε αποδοχές που δεν έχουν ακόμη καταβληθεί και συνιστούν απλή προσδοκία δικαιώματος, ως δικαιώματα “ μη κεκτημένα ” ⁵³. Ακόμη, σύμφωνα με την σκέψη 7 η εφαρμογή των μέτρων αυτών δεν παραβιάζει την αρχή της προστασίας της εύλογης εμπιστοσύνης, καθώς οι υπάλληλοι αποδέχονται τους όρους της υπηρεσίας τους κατά την πρόσληψή τους.

Συνεπώς, όπως φαίνεται από τα παραπάνω, τα νομοθετικά μέτρα τα οποία θεσπίστηκαν στο πλαίσιο των εργασιακών μεταρρυθμίσεων του 2011 στην Ισπανία, εγκαινιάζοντας την περιορισμένη διαπραγματευτική δύναμη των εργαζομένων και των συνδικάτων , κρίθηκαν νόμιμα και σύμφωνα με το Ισπανικό Σύνταγμα, πάντα με στόχο την δημοσιονομική πειθαρχία και την οικονομική βιωσιμότητα. Με την επισήμανση πως τα εργασιακά δικαιώματα δεν είναι απόλυτα, και πως μπορούν να προσαρμοστούν σε έκτακτες οικονομικές συνθήκες, έγιναν αποδεκτές οι κυβερνητικές πολιτικές λιτότητας που μείωναν τις συνδικαλιστικές εξουσίες, με τις συνέπειες της τροποποίησης του Συντάγματος, ως επακόλουθου φυσικά και της απόφασης 134/2011 που αναλύθηκε προηγουμένως, να γίνονται φανερές.

⁵⁰ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/22686>

⁵¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-8228>

⁵² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5879>

⁵³ “expectativas de derechos ” , όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην απόφαση 180/2011.

4. ΑΠΟΦΑΣΗ STC-8/2012 ⁵⁴-ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Η απόφαση αυτή πραγματεύεται τον έλεγχο συνταγματικότητας του Real Decreto-Ley 8/2010 ⁵⁵, το οποίο βασιλικό διάταγμα περιλάμβανε μέτρα λιτότητας, με πιο κρίσιμο μέτρο την μείωση των βασικών μισθών των δημοσίων υπαλλήλων σε ποσοστά που έφταναν έως και το 15% , καθώς και μέτρα που περιορίσαν την συλλογική διαπραγμάτευση και τα εργασιακά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων. Φυσικά, πολίτες και εργατικά συνδικάτα κατήγγειλαν πως αυτά τα μέτρα παραβίαζαν τα δικαιώματά τους στην κοινωνική προστασία και στην εργασία.

Το κρίσιμο , λοιπόν, στην παρούσα απόφαση ήταν αν το παραπάνω βασιλικό διάταγμα- νόμος συγκρούεται με θεμελιώδη δικαιώματα του Ισπανικού Συντάγματος, όπως το άρθρο 14 που εγγυάται την ισότητα , το άρθρο 31 για την φορολογική ισότητα, το άρθρο 33 που προστατεύει την ιδιοκτησία, καθώς και το άρθρο 37 που διασφαλίζει το δικαίωμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης.

Αρχικά, σύμφωνα με την σκέψη 3 της απόφασης , δεν υφίσταται παραβίαση του άρθρου 14 περί ισότητας. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρει πως *‘ Η παραβίαση του άρθρου 14 του Συντάγματος (CE), την οποία το δικαστικό όργανο συνδέει με το γεγονός ότι η μείωση των μισθών δεν επηρεάζει όλους τους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς εξίσου, πρέπει επίσης να θεωρηθεί προδήλως αβάσιμη. Όπως έχει επισημανθεί επανειλημμένα από αυτό το Δικαστήριο, για να διαπιστωθεί παραβίαση του δικαιώματος στην ισότητα ενώπιον του νόμου πρέπει να βασιστούμε στην ομοιογένεια ή ταυτότητα του όρου σύγκρισης που χρησιμοποιείται, ταυτότητα που δεν υφίσταται στην παρούσα περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες ομάδες στις οποίες απευθύνεται το μέτρο της μείωσης μισθών ‘.*

Από την άλλη, όσον αφορά στο δικαίωμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης του άρθρου 37 του Ισπανικού Συντάγματος, σύμφωνα πάλι με την σκέψη 3 της απόφασης, επικαλούμενη την ATC 85/2011 , θεωρήθηκε πως δεν υπήρξε διατάραξη του συγκεκριμένου δικαιώματος , τονίζοντας χαρακτηριστικά πως *‘Από τα παραπάνω συνάγεται ότι καμία από τις αμφισβητούμενες διατάξεις δεν θίγει το δικαίωμα στη συλλογική διαπραγμάτευση, δεδομένου ότι "ούτε ρυθμίζουν το γενικό καθεστώς αυτού του δικαιώματος, ούτε η αδιατάρακτη φύση της συλλογικής σύμβασης θεωρείται ένα από τα ουσιώδη στοιχεία του". ‘*

Είναι φανερό πως η απόφαση αυτή ουσιαστικά νομιμοποίησε αφενός τα συγκεκριμένα μέτρα λιτότητας, αλλά και έθεσε τα θεμέλια για μια προσπάθεια συνολικής αποδοχής τους. Το κοινωνικό σύνταγμα το βλέπουμε έτσι να υποχωρεί για άλλη μία φορά , με τον οριακό έλεγχο να κερδίζει έδαφος, με δεδομένο πως και αυτή η απόφαση , αν και φαίνεται να προσπαθεί να εξισορροπήσει τα παραπάνω

⁵⁴ <https://hj.tribunalconstitucional.es/eu/Resolucion/Show/22738>

⁵⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-8228>

δικαιώματα με την επανεξισορρόπηση της οικονομίας, δεν κάνει καμία άμεση αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας.

5. ΑΠΟΦΑΣΗ STC-35/2012⁵⁶ -ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Παρόμοια με την προηγούμενη απόφαση STC-8/2012, είναι και η STC-35/2012. Πιο συγκεκριμένα, η απόφαση 35/2012 αφορά στην αμφισβήτηση της συνταγματικότητας του Real Decreto-Ley 8/2010, το οποίο επίσης επέφερε μειώσεις στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων, βασιζόμενη πάλι σε σκέψεις επάνω στα ίδια άρθρα του Συντάγματος, δηλαδή τα 14,31,33.

Για τους ίδιους με παραπάνω λόγους κρίθηκε συνταγματικός ο νόμος 8/2010, με το επιπλέον επιχείρημα πως οι μειώσεις των συντάξεων δεν αποτελούν φόρους, όπως απαιτεί και το άρθρο 134, παράγραφος 7 του Ισπανικού Συντάγματος⁵⁷, καθώς δεν επιβάλλεται αυτή η μείωση με βάση την οικονομική ικανότητα των υπαλλήλων, σύμφωνα με την σκέψη 4 του αιτιολογικού της απόφασης. Αντιθέτως, ο νόμος αυτός θεσπίζει μέτρο περιορισμού δαπανών, που επηρεάζει μόνο τον προϋπολογισμό των δημόσιων διοικήσεων, χωρίς να θίγει τα έσοδα των υπαλλήλων, και γίνεται σύμφωνα με τους σκοπούς δημοσιονομικής ανάκαμψης.

Ακόμη, δεν παραβιάζεται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, του άρθρου 33, παράγραφος 3 του Ισπανικού Συντάγματος, με την έννοια της αφαίρεσης περιουσιακών δικαιωμάτων χωρίς αποζημίωση, καθώς οι μειώσεις αποδοχών επηρεάζουν αυτές που δεν έχουν ακόμη καταβληθεί, και δεν είναι "κεκτημένες". Συγκεκριμένα, η απόφαση αναφέρει στην σκέψη 3 "Παρομοίως, πρέπει να απορριφθεί ότι η επίμαχη ρύθμιση επηρέασε, κατά τη συνταγματική έννοια του όρου, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, λόγω της κατάργησης —σύμφωνα με όσα υποστηρίζει το αιτούν δικαστικό όργανο— κάποιων οικονομικών δικαιωμάτων που είχαν αναγνωριστεί με τον Νόμο περί Γενικών Κρατικών Προϋπολογισμών για το έτος 2010, και τα οποία θα συνιστούσαν πράξη δημευτικού χαρακτήρα.

Ήδη έχει απορριφθεί με το Διάταγμα ATC 179/2011 ότι το Βασιλικό Διάταγμα-Νόμος 8/2010 επέφερε δήμευση οικονομικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων κατά παράβαση του άρθρου 33.3 του Συντάγματος, διότι:

«Η μείωση των αποδοχών που επιβλήθηκε με το άρθρο 1 του Βασιλικού Διατάγματος-Νόμου 8/2010, της 20ής Μαΐου, μέσω της τροποποίησης των άρθρων 22, 24 και 28 του Νόμου 26/2009, περί γενικών κρατικών προϋπολογισμών για το 2010, ισχύει από την 1η Ιουνίου 2010 και αφορά αποδοχές που ίσχυαν έως την 31η

⁵⁶ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/22772>

⁵⁷ "Ο νόμος του προϋπολογισμού δεν μπορεί να δημιουργήσει φόρους. Μπορεί μόνο να τους τροποποιήσει, εφόσον προϋπάρχουν και η τροποποίηση δεν επηρεάζει τη θεμελιώδη δομή τους, μέσω νόμου άλλης φύσης."

Μαΐου 2010, δηλαδή επηρεάζει οικονομικά δικαιώματα που δεν είχαν ακόμη καταστεί απαιτητά, καθώς αφορούν μηνιαίες αποδοχές για υπηρεσίες που δεν είχαν ακόμη παρασχεθεί στη δημόσια διοίκηση. Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να θεωρηθούν αποκτηθέντα δικαιώματα τα οποία αφαιρέθηκαν από τους δημοσίους υπαλλήλους χωρίς αποζημίωση (κατά παράβαση του άρθρου 33.3 του Συντάγματος), ούτε πρόκειται για ρύθμιση με αναδρομική ισχύ που επηρεάζει ήδη γεννημένα δικαιώματα.» "

6. ΑΠΟΦΑΣΗ 239/2012⁵⁸- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Η παρούσα απόφαση του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου αφορά άμεσα στο δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη, καθώς εξετάζει την συνταγματικότητα περιορισμών στην πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας που επιβλήθηκαν με το Real Decreto-ley 114/2012⁵⁹. Αυτός ο νόμος περιόρισε την καθολική πρόσβαση στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης, αποκλείοντας από αυτό άτομα χωρίς νόμιμη άδεια παραμονής και άλλες ευάλωτες ομάδες.

Η υπόθεση προέκυψε από την αμφισβήτηση του Real Decreto-Ley 114/2012 από την Κυβέρνηση της Χώρας των Βάσκων, η οποία διατηρούσε πολιτική καθολικής κάλυψης υγειονομικής περίθαλψης για όλους τους κατοίκους, ανεξαρτήτως νομικής κατάστασης. Η Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η εφαρμογή του νέου νόμου θα οδηγούσε σε σοβαρές συνέπειες για τη δημόσια υγεία, περιλαμβανομένων αυξημένων κινδύνων για τη μετάδοση λοιμωδών νοσημάτων και επιπτώσεων στην υγεία των πλέον ευάλωτων ομάδων.

Το κύριο νομικό ζήτημα που ανέκυψε, ιδιαίτερα στην σκέψη 5⁶⁰ της απόφασης, ήταν η συνταγματικότητα του Real Decreto-ley 114/2012, ειδικότερα σε σχέση με το άρθρο 43 του Ισπανικού Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη ως θεμελιώδη αρχή της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής του κράτους. Η απόφαση του Δικαστηρίου επικεντρώθηκε στην ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ του γενικού συμφέροντος που συνδέεται με την οικονομική εξοικονόμηση και του δικαιώματος των ατόμων στην προστασία της υγείας, λαμβάνοντας υπόψη την αξία του εργαλείου της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα και με την σκέψη 4⁶¹ της απόφασης.

Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει προσωρινά την εφαρμογή του άρθρου 3 του Real Decreto-ley 114/2012, το οποίο περιόριζε την πρόσβαση στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης για άτομα χωρίς νόμιμη άδεια παραμονής. Η απόφαση βασίστηκε στην εκτίμηση ότι η εφαρμογή του νόμου θα μπορούσε να

⁵⁸ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23221>

⁵⁹ https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/textosconsolidados/201202973_vigentea.pdf

⁶⁰ στα fundamentos jurídicos

⁶¹ στα antecedentes

προκαλέσει σοβαρές και ανεπανόρθωτες βλάβες στην υγεία των ατόμων που αποκλείονταν από την περίθαλψη, καθώς και να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία γενικότερα.

Η απόφαση 239/2012 αναδεικνύει την ένταση μεταξύ των δημοσιονομικών περιορισμών που επιβάλλει η οικονομική κρίση και της ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η οικονομική κρίση δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, και ότι τα μέτρα λιτότητας πρέπει να είναι αναγκαία, αναλογικά και να σέβονται την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, πάλι σύμφωνα με την σκέψη 4.

Άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 43 του Ισπανικού Συντάγματος του 1978, όπου αναγνωρίζεται το δικαίωμα στην προστασία της υγείας και επιβάλλεται στο κράτος η υποχρέωση να οργανώνει και να διασφαλίζει τη δημόσια υγεία μέσω προληπτικών μέτρων και παροχής αναγκαίων υπηρεσιών. Η προστασία του δικαιώματος αναπτύσσεται περαιτέρω μέσω της Ley General de Sanidad (1986) και της Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (2003). Φυσικά, το δικαίωμα αυτό έχει κοινωνικό χαρακτήρα ⁶²και συνδέεται με την αρχή της ισότητας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

Η απόφαση 239/2012 αποτελεί σημαντικό προηγούμενο για την προστασία του δικαιώματος στην υγειονομική περίθαλψη στην Ισπανία, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Τονίζει την ανάγκη για ισχυρή δικαστική εποπτεία των μέτρων που επηρεάζουν τα κοινωνικά δικαιώματα και επιβεβαιώνει ότι η προστασία της υγείας είναι θεμελιώδης για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και την κοινωνική συνοχή. Ακόμη, είναι δηλωτική μιας στροφής προς την αναγνώριση του Κοινωνικού Συντάγματος, και της υποχρέωσης προστασίας του έναντι του δημοσιονομικού συμφέροντος, θεσπίζοντας τον διάλογο μεταξύ του δικαστή και του νομοθέτη, και μάλλον ένα πρώτο βήμα σε έναν ενδεχόμενο δικαστικό ακτιβισμό του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου.

⁶² De Lucas, *Derechos Humanos y Salud Pública*, 2010

Η απόφαση 122/2013 του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου συνιστά έναν κρίσιμο σταθμό για τη δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια της βαθιάς οικονομικής κρίσης που έπληξε την Ισπανία στις αρχές της δεκαετίας του 2010. Μέσω της συγκεκριμένης νομολογιακής κρίσης αναδεικνύονται τα ζητήματα που αφορούν την αποτελεσματική δικαστική προστασία έναντι των διαδικασιών αναγκαστικής εκτέλεσης υποθηκών, καθώς και η σύνδεση αυτών με το ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο της εποχής.

Η υπόθεση αφορούσε τον José Luis Calvo Picallo και την εταιρεία *Instalaciones Climatización de Galicia S.L.*, οι οποίοι ενεπλάκησαν σε διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης υποθήκης που είχε κινήσει η τράπεζα *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)* για την ικανοποίηση απαίτησης που βάρυνε ακίνητο στην περιοχή Ferrol. Η διαδικασία, εκκινήθείσα το 2011, περιλάμβανε την κατάσχεση και τον πλειστηριασμό του ακινήτου, φέρνοντας τους οφειλότες αντιμέτωπους με την απώλεια της κατοικίας τους — γεγονός που, σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης, αποκτά σαφή κοινωνική διάσταση και θίγει ζητήματα ανθρωπίνης αξιοπρέπειας.

Το πρωτοβάθμιο δικαστήριο είχε απορρίψει το αίτημα ακύρωσης της εκτέλεσης, γεγονός που οδήγησε τους ενδιαφερόμενους στην κατάθεση *recurso de amparo* ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου, προβάλλοντας ότι η διαδικασία παραβίασε τα δικαιώματά τους σε αποτελεσματική δικαστική προστασία. Ο πυρήνας του νομικού ζητήματος εστιάστηκε στην ερμηνεία του άρθρου 24.1 του Ισπανικού Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε πολίτη σε δίκαιη και αποτελεσματική δικαστική προστασία, χωρίς αδικαιολόγητα εμπόδια ή αρνήσεις δικαίου.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι, μολονότι η διαδικασία εκτέλεσης διέπεται από ειδικές νομοθετικές διατάξεις, η εφαρμογή της δεν μπορεί να υπονομεύει τα δικαιώματα ενημέρωσης και υπεράσπισης των ενδιαφερομένων. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι η αποκλειστική χρήση δημοσιεύσεων στον Τύπο ως μέσου κοινοποίησης της διαδικασίας συνιστούσε παραβίαση των δικαιωμάτων αυτών, δεδομένου ότι η κατοικία των οφειλετών ήταν γνωστή και θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί προσωπική κοινοποίηση. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο ακύρωσε την προηγούμενη δικαστική απόφαση και διέταξε την επανάληψη της διαδικασίας, με την τήρηση των απαιτήσεων αποτελεσματικής ενημέρωσης και δικαστικής ακρόασης.

Η απόφαση αυτή υπερβαίνει το καθαρά δικονομικό της αντικείμενο και αγγίζει τον πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδίως του δικαιώματος στην κατοικία και της πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Το άρθρο 47 του Ισπανικού Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα όλων των πολιτών σε αξιοπρεπή και κατάλληλη κατοικία, αναθέτοντας στο κράτος την ευθύνη να διαμορφώνει τις κατάλληλες συνθήκες και να αποτρέπει την κερδοσκοπία μέσω ρυθμίσεων για την ορθολογική χρήση της γης. Η πρόσφατη

⁶³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6652

Ley de Vivienda (2023) εντάσσεται στην ίδια κατεύθυνση, ενισχύοντας τη θεσμική προστασία της κατοικίας ως θεμελιώδους κοινωνικού αγαθού⁶⁴, άρρηκτα συνδεδεμένου με την κοινωνική συνοχή και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Η οικονομική κρίση στην Ισπανία οδήγησε σε δραματική αύξηση των πτωχεύσεων και σε αδυναμία εξυπηρέτησης στεγαστικών δανείων, με αποτέλεσμα την εκτεταμένη απώλεια κατοικιών μέσω επιταχυμένων και συχνά αδιαφανών διαδικασιών εκτέλεσης. Υπό αυτό το πρίσμα, η απόφαση 122/2013 αποτέλεσε κρίσιμη παρέμβαση υπέρ της προστασίας των δανειοληπτών, επιδιώκοντας να επαναφέρει την ισορροπία ανάμεσα στις οικονομικές αξιώσεις των τραπεζών και την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών.

Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι ακόμη και σε συνθήκες οξείας οικονομικής κρίσης, οι αρχές της δίκαιης δίκης και της δικαστικής προστασίας δεν μπορούν να τίθενται σε δεύτερη μοίρα. Η λειτουργία της δικαιοσύνης δεν πρέπει να περιορίζεται στην τυπική νομιμότητα, αλλά να διασφαλίζει την ουσιαστική πρόσβαση των πολιτών στη δικαιοσύνη και την αποτελεσματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η απόφαση STC 122/2013 ενισχύει τη νομολογιακή τάση του «δικαστικού ακτιβισμού» που είχε εγκαινιαστεί με την απόφαση 239/2012, επιβεβαιώνοντας ότι το Συνταγματικό Δικαστήριο οφείλει να υπερασπίζεται ενεργά την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και την κοινωνική δικαιοσύνη απέναντι στις πιέσεις της οικονομικής πραγματικότητας.

8.ΥΠΟΘΕΣΗ C-415/11 , ΥΠΟΘΕΣΗ AZIZ⁶⁵ (εκδ. 14 Μαρτίου 2013)

Η υπόθεση C-415/11 Aziz κατά Catalunyaκαixa συνιστά ορόσημο στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) αναφορικά με την προστασία του καταναλωτή και την πρακτική αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων σε περίοδο βαθιάς οικονομικής κρίσης.

Ο κ. Aziz, πολίτης με περιορισμένους οικονομικούς πόρους, υπέγραψε σύμβαση στεγαστικού δανείου με την τράπεζα Catalunyaκαixa, η οποία περιείχε τυποποιημένους όρους που δεν αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Όταν αδυνατούσε να εξυπηρετήσει το δάνειο, ενεργοποιήθηκε από την τράπεζα διαδικασία ταχείας εκτέλεσης βάσει της ισπανικής νομοθεσίας, χωρίς να του παρέχεται ουσιαστική δυνατότητα να αμφισβητήσει τη νομιμότητα ή την καταχρηστικότητα των όρων της σύμβασης, ιδίως του όρου πρόωρης καταγγελίας.

⁶⁴ Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías*, 2007

⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62011CJ0415>

Το νομικό ζήτημα που τέθηκε ενώπιον του ΔΕΕ ήταν αν το ισπανικό δίκαιο συμμορφωνόταν με την Οδηγία 93/13/ΕΟΚ ⁶⁶για τις καταχρηστικές ρήτρες σε συμβάσεις με καταναλωτές, ιδίως όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της προστασίας που αυτή παρέχει. Συγκεκριμένα, η ισπανική διαδικασία δεν επέτρεπε την αναστολή της αναγκαστικής εκτέλεσης, ακόμη και αν είχε ξεκινήσει παράλληλη διαδικασία αναγνώρισης της καταχρηστικότητας των όρων. Το ΔΕΕ έκρινε ότι αυτό αντίκειται στο δίκαιο της Ένωσης, διότι καθιστά ατελέσφορη την προστασία του καταναλωτή και δεν εξασφαλίζει το δικαίωμα σε πραγματική και αποτελεσματική δικαστική προστασία.

Η απόφαση αποκτά βαθύτερη διάσταση όταν εξεταστεί στο πλαίσιο των κοινωνικών δικαιωμάτων και της κρίσης στέγασης που έπληξε την Ισπανία – και γενικότερα τον ευρωπαϊκό Νότο – ως απόρροια της οικονομικής κρίσης και των πολιτικών λιτότητας. Χιλιάδες οικογένειες εκδιώχθηκαν από τις κύριες κατοικίες τους μέσω διαδικασιών όπως αυτής που περιγράφηκε, συχνά χωρίς επαρκή ένδικη προστασία. Η απόφαση Aziz αναδεικνύει τη σημασία της εναρμόνισης της ιδιωτικής αυτονομίας με τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στη στέγη.

Σε αυτό το πλαίσιο, η απόφαση λειτουργεί ως υπενθύμιση ότι το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν είναι ουδέτερο απέναντι στην κοινωνική πραγματικότητα. Αντιθέτως, μπορεί και οφείλει να αποτελέσει μέσο προστασίας των ευάλωτων, ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης, όταν η ανισορροπία στις διαπραγματευτικές δυνάμεις είναι εντονότερη και οι θεσμικές εγγυήσεις τείνουν να υποχωρούν έναντι οικονομικών συμφερόντων. Έτσι, η υπόθεση Aziz επιβεβαιώνει ότι η προστασία του καταναλωτή δεν είναι απλώς τεχνικό εργαλείο, αλλά πυλώνας κοινωνικής δικαιοσύνης, ο οποίος – ιδίως εντός μιας Ένωσης που θέλει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα – δεν μπορεί να παραμένει αδρανής απέναντι στις επιπτώσεις μιας οικονομικής κρίσης.

9. ΑΠΟΦΑΣΗ 37/2014 ⁶⁷- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Η παρούσα απόφαση επήλθε κατόπιν προσφυγών κατά του βασιλικού διατάγματος- νόμου 3/2012⁶⁸ που περιόριζε τον κατώτατο μισθό και άλλα εργασιακά δικαιώματα, στο πλαίσιο εισαγωγής μέτρων επείγουσας μεταρρύθμισης της αγοράς εργασίας. Συγκεκριμένα, το συγκεκριμένο βασιλικό διάταγμα εμπεριείχε διατάξεις για τον περιορισμό των αποζημιώσεων για άκυρες απολύσεις,

⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0013>

⁶⁷ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23856>

⁶⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-2076>

καθώς και την κατάργηση καταβολής μισθών κατά το διάστημα της επαναπρόσληψης.

Συνεπώς, στην απόφαση αυτή αμφισβητήθηκε το κατά πόσο αυτές οι διατάξεις παραβιάζουν τα δικαιώματα στην εργασία και στην συλλογική διαπραγμάτευση, υπό την σκέπη των άρθρων 35 και 28 του Ισπανικού Συντάγματος, και το κατά πόσο μπορούν αυτά τα δικαιώματα να περιοριστούν στο πλαίσιο μιας οικονομικής κρίσης.

Το Δικαστήριο αποφάσισε πως οι περιορισμοί σε τέτοια δικαιώματα είναι επιτρεπτοί, εφόσον επιδιώκουν την δημοσιονομική σταθερότητα και την βελτίωση της απασχόλησης, δηλαδή δεν πρέπει να καταργούν συλλήβδην θεμελιώδη δικαιώματα, παρά μόνο να μεταβληθούν προσωρινά προς αντιμετώπιση της κρίσης. Βλέπουμε λοιπόν, πως το 2014 ακόμη η κρίση επηρεάζει την Ισπανία και το Δικαστήριο ακόμη φαίνεται να υποστηρίζει τα μέτρα που λαμβάνει η Ισπανική Κυβέρνηση, με τα οποία περιορίζονται θεμελιώδη δικαιώματα. Για άλλη μια φορά ο δικαστής φαίνεται να αυτοπεριορίζεται, και να επανέρχεται στην προηγούμενη κατάσταση υποταγής, αν και το 2013 φάνηκε πως ο συνταγματικός δικαστής ήταν έτοιμος να προστατεύσει το κοινωνικό Σύνταγμα.

Έτσι, η απόφαση 37/2014 φαίνεται να ενίσχυσε την δυνατότητα της κυβέρνησης να θεσπίζει μεταρρυθμίσεις που παραλύουν ένα μεγάλο κομμάτι της εμβέλειας του κοινωνικού Συντάγματος, από το οποίο περιμένουν και οι τρεις εξουσίες να προσαρμοστεί αυτό στις δημοσιονομικές ανάγκες, αντί να γίνει προσπάθεια να μείνει αλώβητο μπροστά σε αυτές, με δεδομένο πως εν προκειμένω η προστασία των εργαζομένων κρίθηκε σημαντική, όμως όχι απόλυτη, άρα όχι και σταθερή.

10. ΑΠΟΦΑΣΗ STC 136/2015 ⁶⁹ - ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Η παραπάνω απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ισπανίας, με ενάγοντα την αυτοδιοίκηση της Extremadura, πραγματεύεται το ζήτημα της ακύρωσης του άρθρου 38 και της πρόσθετης διάταξης 15 του Real Decreto-Ley 20/2012 ⁷⁰, το οποίο θεσπίστηκε για να εγγυηθεί την δημοσιονομική σταθερότητα και την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Οι διατάξεις αυτές θέσπισαν ένα "συμπληρωματικό τοπικό τέλος" ⁷¹ στους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος για καταναλωτές συγκεκριμένων περιοχών, προκειμένου να υπάρξει αντιστάθμιση με κάποια πρόσθετα κόστη που επιβάρυναν ορισμένες περιοχές λόγω τοπικών φόρων. Ουσιαστικά, το μέτρο αυτό στόχευε στην ισότητα των επιβαρύνσεων-φόρων προς

⁶⁹ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24509>

⁷⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9364>

⁷¹ suplemento territorial

όλους τους καταναλωτές, ανεξαρτήτως τυχόν επιβολής τέτοιων από τις τοπικές κυβερνήσεις.

Αρχικά, το δικαστήριο εξέτασε την προϋπόθεση της έκτακτης και επείγουσας ανάγκης του άρθρου 86 του Συντάγματος, που επιτρέπει την χρήση ενός βασιλικού διατάγματος (real decreto), διευκρινίζοντας πως παρόλο το ότι η εκτίμηση της επείγουσας και έκτακτης ανάγκης ανήκει στο Κοινοβούλιο και στην Κυβέρνηση , το Συνταγματικό Δικαστήριο οφείλει να ασκεί έλεγχο ώστε να βεβαιώνει την μη κατάχρηση αυτής της εξουσίας.

Σε αυτή την απόφαση, του 2015, το Δικαστήριο κρίνει πως η γενική οικονομική κρίση και η ανάγκη της μείωσης του ελλείμματος δεν τεκμηριώνουν την επείγουσα ανάγκη , σύμφωνα με τις σκέψεις 5 και 6 της απόφασης, κυρίως με δεδομένο και ότι το παρόν (συμπληρωματικό) μέτρο ήδη διέθετε νομική βάση με έναν παλιό νόμο, τον 54/1997, ο οποίος τροποποιήθηκε το 2007. Έτσι, η κυβέρνηση δεν αιτιολόγησε το αναγκαίο του βασιλικού αυτού διατάγματος, καθώς μπορούσε να επιβάλλει το ίδιο αποτέλεσμα με τις ισχύουσες αυτές διατάξεις.

Έτσι, το Δικαστήριο πλέον διασφαλίζει ότι η χρήση έκτακτων νομοθετικών εργαλείων δεν αφορά σε μέτρα που μπορούν να εφαρμοσθούν νόμιμα μέσω της παραδοσιακής διαδικασίας της έκδοσης νόμου, ιδιαίτερα όταν αφορούν σε κοινωνικούς τομείς , όπως η ενέργεια, που μάλιστα εν προκειμένω οι διατάξεις αυτές μετακυλίζουν το κόστος στους καταναλωτές , δηλαδή στα ευάλωτα μέρη. Αν και δεν αναφέρεται ρητά στο ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης, η απόφαση συνδέεται άρρηκτα με το ευρύτερο θέμα της αξιοπρεπούς διαβίωσης , και πώς αυτή μπορεί να πληχθεί σε πλαίσιο μέτρων λιτότητας.⁷²

11. ΑΠΟΦΑΣΗ STC 35/2017⁷³- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

Με την απόφαση 35/2017 του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου κρίθηκε η συνταγματικότητα του βασιλικού διατάγματος-νόμου 3/2013 , που εκδόθηκε στις 22 Φεβρουαρίου, το οποίο τροποποίησε το καθεστώς των δικαστικών τελών και του συστήματος της δωρεάν νομικής βοήθειας στην Ισπανία.

Η απόφαση STC 35/2017 του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου αφορά τον έλεγχο συνταγματικότητας του Βασιλικού Διατάγματος-Νόμου 3/2013 , που εκδόθηκε στις 22 Φεβρουαρίου 2013 , το οποίο τροποποιούσε το καθεστώς των δικαστικών τελών και του συστήματος δωρεάν νομικής βοήθειας στην Ισπανία. Η απόφαση αυτή αφορά λοιπόν στο δικαίωμα της δωρεάν νομικής βοήθειας για

⁷² https://www.ugr.es/~redce/REDCE23/articulos/10_PONCE

⁷³ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25277>

πολίτες με περιορισμένους πόρους, το οποίο αποτελεί αφενός ένα κοινωνικό δικαίωμα, το οποίο κάμφθηκε, αφετέρου, κάμφθηκε με ένα βασιλικό διάταγμα το οποίο εκδόθηκε κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, προς προσπάθεια επίρρησης της οικονομικής αιμορραγίας .

Συγκεκριμένα, περισσότεροι από 50 βουλευτές του Σοσιαλιστικού Κόμματος (PSOE) προσέφυγαν στο Συνταγματικό Δικαστήριο, υποστηρίζοντας πως το εν λόγω διάταγμα-νόμος παραβίαζε σωρεία άρθρων του Ισπανικού Συντάγματος, με κύρια από αυτά τα άρθρα 14 περί ισότητας , 24 περί δικαιώματος σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, καθώς και 119 περί δικαστικής προστασίας για τους μη έχοντες οικονομικούς πόρους.

Το Δικαστήριο έκρινε πως το διάταγμα-νόμος 3/2013 ⁷⁴πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 86 του Συντάγματος για την έκδοση διαταγμάτων-νόμων , σύμφωνα με τις σκέψεις 3 και 4 της απόφασης, καθώς υπήρξε έκτακτη και επείγουσα ανάγκη για την τροποποίηση του καθεστώτος των δικαστικών τελών και της δωρεάν νομικής βοήθειας, καθώς επίσης υπήρχε αιτιώδης συνάφεια των τροποποιήσεων με την κατάσταση ανάγκης και αποσκοπούσε μάλιστα στην βελτίωση της πρόσβασης στην δικαιοσύνη των πολιτών με περιορισμένους οικονομικούς πόρους. Ωστόσο, το Δικαστήριο επισήμανε πως η εφαρμογή τελών θα μπορούσε να έχει το αντίθετο αποτέλεσμα, δηλαδή να περιορίσει την πρόσβαση των μη εχόντων οικονομικούς πόρους στην δικαιοσύνη, και έτσι, η εφαρμογή τους θα έπρεπε να είναι προσεκτική και να λαμβάνει υπόψη την οικονομική κατάσταση των πολιτών σε κάθε περίπτωση.

Στην παρούσα απόφαση λοιπόν , βλέπουμε πως παρόλο που το 2015 πήγε να γίνει μια στροφή προς δικαστικό ακτιβισμό ξανά, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ισπανίας απέφυγε για άλλη μια φορά να έρθει σε αντιπαράθεση με την νομοθετική εξουσία, εξουσιοδοτώντας την έμμεσα να συνεχίσει το έργο της , παρά την παραδεδεγμένη κάμψη σημαντικών κοινωνικών δικαιωμάτων και κεκτημένων.

12. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΙΣΠΑΝΙΑ

Η εκτεταμένη οικονομική κρίση που έπληξε την Ισπανία από τα τέλη της δεκαετίας του 2000 έως τις αρχές της δεκαετίας του 2010 είχε βαθύτατες επιπτώσεις στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας. Η κρίση αυτή όξυνε τις κοινωνικές ανισότητες, ενίσχυσε το αίσθημα ανασφάλειας και ανέδειξε θεσμικές αδυναμίες, ιδίως στο πεδίο της προστασίας της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους δικαίου.

Στο πλαίσιο αυτό, οι αποφάσεις του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου αντανakλούν σε μεγάλο βαθμό την απουσία έντονου δικαστικού ακτιβισμού. Πλην

⁷⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-2029>

ορισμένων εξαιρέσεων, όπως οι αποφάσεις των ετών 2012 και 2015, το Δικαστήριο φάνηκε να αποδέχεται σχεδόν αδιακρίτως τις νομοθετικές και εκτελεστικές πρωτοβουλίες που αφορούσαν την επιβολή μέτρων λιτότητας, αποδεχόμενο, εμμέσως, τη συρρίκνωση του εύρους προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο διάλογος μεταξύ των εξουσιών παρέμεινε περιορισμένος και μη παραγωγικός, με τη δικαστική εξουσία να υιοθετεί μάλλον συντηρητική στάση απέναντι στις επιλογές του νομοθέτη.

Η εξέλιξη αυτή εξηγείται, σε μεγάλο βαθμό, από τη συνταγματική αναθεώρηση του άρθρου 135, με την οποία καθιερώθηκε η αρχή της δημοσιονομικής σταθερότητας και η υποχρέωση προτεραιότητας της αποπληρωμής του δημόσιου χρέους έναντι άλλων δημοσίων δαπανών. Δεδομένου ότι τα κοινωνικά δικαιώματα προϋποθέτουν κρατική χρηματοδότηση για την πραγμάτωσή τους, η συνταγματική αυτή ρύθμιση οδήγησε ουσιαστικά στην περιθωριοποίησή τους· σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, αποτέλεσε τη νομική βάση για τη θυσία κοινωνικών παροχών στο όνομα της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της συμμόρφωσης προς τις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της χώρας.

Κατά συνέπεια, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ισπανίας βρέθηκε αντιμέτωπο με πλήθος προσφυγών που αμφισβητούσαν τη συνταγματικότητα βασιλικών διαταγμάτων και νόμων οι οποίοι θεμελιώναν τα μέτρα λιτότητας, ιδίως ως προς τις περικοπές κοινωνικών δαπανών. Παρότι το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητά τη σημασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, έκρινε ότι αυτά μπορούν να υπόκεινται σε προσωρινούς περιορισμούς όταν επιβάλλεται από το δημόσιο συμφέρον ή την ανάγκη δημοσιονομικής βιωσιμότητας — θέση παρεμφερής με εκείνη που υιοθετήθηκε από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στην Ελλάδα.

Σε αντίθεση, ωστόσο, με την ελληνική έννομη τάξη, όπου μετά το 2012 παρατηρήθηκε μια συγκρατημένη στροφή προς τον δικαστικό ακτιβισμό (όπως αποτυπώνεται στις αποφάσεις ΣτΕ 3354/2013 και 2287–2290/2015), η ισπανική νομολογία έως και το 2017 παρέμεινε μάλλον επιφυλακτική. Η μόνη απόφαση που θα μπορούσε να εκληφθεί ως ένδειξη προοδευτικής στροφής είναι η STC 122/2013, η οποία ανέδειξε τη σημασία της προστασίας του δικαιώματος στην κατοικία μέσα σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης, χωρίς ωστόσο να συγκροτήσει μια συνεκτική γραμμή ακτιβιστικής υπεράσπισης των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως συνέβη στην ελληνική περίπτωση.

Εν γένει, η οικονομική κρίση οδήγησε στην αποδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ισπανία, συντηρώντας τις κοινωνικές ανισότητες και εντείνοντας την επισφάλεια στην αγορά εργασίας. Ταυτόχρονα, διαμορφώθηκε μια πιο ευέλικτη και περιοριστική ερμηνεία του «κοινωνικού Συντάγματος», το οποίο πλέον εμφανίζεται εξαρτώμενο από δημοσιονομικούς και οικονομικούς περιορισμούς. Πρόκειται, ουσιαστικά, για έναν μετασχηματισμό της ίδιας της έννοιας του κοινωνικού κράτους, όπως αυτή αποτυπώνεται στο Σύνταγμα και βιώνεται στην κοινωνική συνείδηση.

Η κοινωνική δυσaráσκεια υπήρξε έκδηλη: μαζικές κινητοποιήσεις, όπως το κίνημα των *Indignados* («Αγανακτισμένοι»),⁷⁵ αμφισβήτησαν ευθέως τη νομιμοποίηση των θεσμών και την αποτελεσματικότητα του πολιτικού και νομικού συστήματος. Η κρίση αυτή θεσμικής νομιμοποίησης δεν περιορίστηκε στην Ισπανία· αποτελεί φαινόμενο που εξακολουθεί να απασχολεί και άλλες ευρωπαϊκές δημοκρατίες, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, αποτυπώνοντας τον βαθύ αντίκτυπο της λιτότητας στην ποιότητα της δημοκρατίας και στη βιωσιμότητα του κοινωνικού κράτους δικαίου.

6. ΙΤΑΛΙΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ιταλία, αν και εισήλθε σε σοβαρή κρίση χρέους και δανεισμού, κατόρθωσε να αποφύγει τη λήψη πλήρους διεθνούς προγράμματος διάσωσης και Μνημονίου, όπως οι υπόλοιπες μεσογειακές χώρες στην παρούσα εργασία. Αυτό οφείλεται κυρίως σε τρεις λόγους. Αρχικά, η Ιταλική οικονομία είναι μια ισχυρή, βιομηχανική οικονομία, και μάλιστα η τρίτη μεγαλύτερη στη ζώνη του ευρώ, γεγονός το οποίο παρείχε διαπραγματευτική ισχύ και «στρατηγική σημασία». Δεύτερον, η κυβέρνηση –πρώτα υπό τον Mario Monti⁷⁶ το τέλος του 2011– προχώρησε γρήγορα σε μέτρα προληπτικής λιτότητας (tax & spending consolidation) προκειμένου να καθυστερήσει τις αγορές.⁷⁷ Τρίτον, η Ιταλία απέφυγε την εξωτερική εποπτεία και τους όρους που παραδοσιακά συνοδεύουν ένα μνημόνιο, γεγονός που περιορίζει τις έντονες κοινωνικές και πολιτικές συνέπειες, αλλά και τις αντιδράσεις που αυτές φυσιολογικά φέρουν.

Ως αποτέλεσμα, η λιτότητα υπήρξε όντως σημαντική — αλλά όχι υπό τη μορφή ενός πλήρους προγράμματος με δάνειο-διάσωσης και εξωτερική επιτήρηση. Αυτό φυσικά έδωσε μεγαλύτερη πολιτική ευελιξία, με την ένταση της λιτότητας να μην εκδηλώνεται με το ίδιο δυσβάσταχτο τρόπο όπως στην Ελλάδα ή στην Πορτογαλία, ως προς την πλήρη ανάθεση της δημοσιονομικής πολιτικής σε τρίτους.

Ωστόσο, αν και η Ιταλία δεν μπήκε σε μνημόνιο, η ανάπτυξη παρέμεινε πολύ χαμηλή, και η διάρθρωση της οικονομίας παρέμεινε ευάλωτη. Εντούτοις, η μη-ύπαρξη διεθνούς προγράμματος διάσωσης συνέβαλε ώστε η χώρα να αντιπαλέψει

⁷⁵ <https://www.bbc.com/news/world-europe-18070246>

⁷⁶ Sanz S., «Monti's £30 billion survival plan», Eurofound, 25/07/2012.

⁷⁷ Benzow G., Levitz D., «Italian austerity – Italian parliament adopts draconian austerity budget», DW, 15/07/2011.

τον αντίκτυπο των μέτρων, συγκριτικά με άλλες μεσογειακές χώρες, αν και δεν τον απέφυγε πλήρως, καθώς αυτός ο αντίκτυπος έγινε φανερός με νομοθετήματα, αλλά και αποφάσεις του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, όπως θα αναλυθούν παρακάτω.

2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ

α) Νόμος 183/2011 (Legge di Stabilità 2012)⁷⁸

Ο νόμος 183/2011 πρόκειται για τον ετήσιο νόμο σταθερότητας, ο οποίος ενσωμάτωσε τα μέτρα λιτότητας που είχαν σκοπό την μείωση του δημοσίου ελλείμματος, εν μέσω κρίσης χρέους στην Ιταλία. Αφορούσε κυρίως στον προϋπολογισμό και στις δημοσιονομικές προβλέψεις για το 2012. Δηλαδή, καθόριζε ισοσκελισμένα δημοσιονομικά μέτρα και έδινε σαφείς κατευθύνσεις στην δημοσιονομική πολιτική. Σε αντίθεση με την ελληνική περίπτωση, όπου οι αντίστοιχες νομοθεσίες εισήχθησαν με τους όρους “ αναπτυξιακός νόμος ” ή “ νόμος για τον προϋπολογισμό ”, η Ιταλία προτίμησε τον όρο “ νόμος σταθερότητας ”, τονίζοντας την σημασία του νόμου σε γενικότερα πολιτειακό πλαίσιο.

Συγκεκριμένα, σημαντικό είναι το άρθρο 1 του παρόντος νόμου, το οποίο δημιουργεί το δημοσιονομικό πλαίσιο στο οποίο πρέπει να στηριχτεί η ιταλική δημοσιονομική πολιτική έως το 2014, με αύξηση φόρων, όπως ο ΦΠΑ, περικοπή δημοσίων δαπανών, ειδικά στις περιφερειακές και τοπικές εξουσίες, με ταυτόχρονη εφαρμογή κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας που θεσπίζονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας της ΕΕ. Με το άρθρο 4 καθορίζονται οι συγκεκριμένες μειώσεις δαπανών, σε προϋπολογισμούς, ειδικά επιδόματα και αποζημιώσεις, καθώς και περικοπές εξόδων, όπως και με τα άρθρα 30-31 θεσπίζεται το εσωτερικό δημοσιονομικό συμφωνητικό ⁷⁹για περιφέρειες, δήμους, και άλλους τοπικούς οργανισμούς.

Ακόμη, σημαντικό είναι το άρθρο 33 το οποίο προσθέτει, αντί να μειώσει, πόρους σε ειδικές δράσεις, πολιτιστικής, κοινωνικής και αναπτυξιακής υφής. Πιο συγκεκριμένα, αποσκοπεί στην ενίσχυση και χρηματοδότηση επειγόντων παρεμβάσεων που αφορούν στην κοινωνικοοικονομική εξισορρόπηση, με οχήματα πολιτιστικές, κοινωνικές και αθλητικές δραστηριότητας οι οποίες λαμβάνουν χρηματοδότηση. Η χρηματοδότηση αυτή αποτέλεσε σημαντική βοήθεια σε ένα κοινωνικό κράτος, το οποίο πλέον δεν θα μπορούσε να αναπτυχθεί, δεδομένων των στόχων της δημοσιονομικής ισορροπίας και σταθερότητας, καθώς και των μειώσεων σε μισθούς και επιδόματα, σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο 4 του ίδιου νόμου, καθώς και τον περιορισμό των τοπικών δαπανών των άρθρων 30-31.

⁷⁸

<https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getSommario&id=%7BA CAEB0E2-4A70-4F59-8EF3-B269C1B5383C%7D>

⁷⁹ “Patto di Stabilità”

β) Riforma Fornero (Νόμος 214/2011)⁸⁰

Ο νόμος 214/2011 , ο οποίος πήρε το όνομά του από την τότε Υπουργό Εργασίας , Elsa Fornero, είναι ένας νόμος που εγκρίθηκε κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης, υπό την κυβέρνηση Μόντι, το 2012. Γενικά, αφορά στην μεταρρύθμιση του συστήματος συνταξιοδότησης , και γενικά της αγοράς εργασίας , προς εξασφάλιση βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών και αντιμετώπισης του δημοσιονομικού κόστους του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Ο παραπάνω νόμος , συγκεκριμένα με το άρθρου 24 παράγραφος 12, συνδυαστικά με τον Ν.78/2010 για το προσδόκιμο ζωής , οδήγησαν σε έναν νέο δρόμο στο συνταξιοδοτικό, με την σταδιακή αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης. Συγκεκριμένα, ο στόχος ήταν να αυξηθεί το όριο αυτό σταδιακά στα 67 έτη έως το 2019 , ταυτόχρονα μέσα από ένα νέο σύστημα υπολογισμού σύνταξης⁸¹.

Ακόμη, υπάρχει και ένας άλλος νόμος της Fornero , που ονομάζεται **Riforma del lavoro** – Ν. 92/2012⁸² , γνωστό και ως εργασιακή μεταρρύθμιση Fornero. Με το άρθρο 1 , στις παραγράφους 9-36, διατυπώνονται μέτρα για πληθώρα μορφών εργασίας, όπως οι συμβάσεις ορισμένου και αορίστου χρόνου, " contratto e progetto " μαθητείες και συνεργασίες μέσω partita IVA , στοχοθετώντας στην αποφυγή κατάχρησης της ευελιξίας. Ακόμη, επιταχύνεται η διαδικασία προσφυγής προς απόλυση όταν αυτή αφορά σε αθέμιτο τερματισμό σύμβασης. Στην συνέχεια , στα άρθρα 44-46 τροποποιείται η νομοθεσία για τις ομαδικές απολύσεις (πρώην Ν. 223/1991) , με την εισαγωγή νέων προδιαγραφών για την υλοποίησή τους.

Στο άρθρο 4, στις παραγράφους 1-7, παρέχεται η δυνατότητα ,στους εργαζομένους κοντά στην συνταξιοδότηση , για εθελούσια έξοδο με αποζημίωση ισοδύναμη της σύνταξης. Στο ίδιο άρθρο, στις παραγράφους 17-26, καθορίζονται μέτρα για τις λευκές παραιτήσεις⁸³ , καθώς και εισάγονται κουπόνια/vouchers για φύλαξη παιδιών προς διευκόλυνση των μητέρων.

Συμπερασματικά, με δεδομένο ότι οι νόμοι αυτοί ψηφίστηκαν σε περίοδο ύφεσης, υπό τις πιέσεις της ΕΕ, με την αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης είναι φανερό πως ελαφρύνθηκε ο προϋπολογισμός , με την μείωση του δημοσιονομικού κόστους των συντάξεων , συμβιβάζοντας το ιταλικό σύστημα με τα ' ευρωπαϊκά πρότυπα '. Ωστόσο, είναι φανερό πως ακόμη μια φορά η νομοθετική εξουσία, προς διάσωση ενός κράτους από την οικονομική κρίση, δεν δίστασε να παραχαράξει βασικά κοινωνικά δικαιώματα όπως αυτό της συνταξιοδότησης, της ασφάλισης , και της εργασίας.

⁸⁰ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011-12-06;201>

⁸¹ contributivo

⁸² <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-06-28;92>

⁸³ dimissioni in bianco

3. ΑΠΟΦΑΣΗ 354/2008⁸⁴-ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΤΑΛΙΑΣ

Η απόφαση 354/2008 αφορά σε διαφορά που προέκυψε ενώ ένας ασφαλισμένος στην Ιταλία, ο οποίος διέμενε σε ξένη χώρα, ζήτησε να τύχει κάλυψης για θεραπεία εξωτερικά της Ιταλίας — θεραπεία που ενδεχομένως να ήταν η μόνη δυνατότητα για να αποφευχθεί σοβαρή βλάβη της υγείας του. Στην προκείμενη περίπτωση, η αιτούσα είχε υποστεί οίδημα πνεύμονα και κατέφυγε σε ιατρική θεραπεία εκτός Ιταλίας, όπου υπήρχε η δυνατότητα άμεσης επέμβασης. Ο νόμος 595/1985, με τις τροποποιήσεις και κανονιστικές διατάξεις που τον συμπληρώνουν, προέβλεπε περιορισμούς στο ποιοι μπορούν να λάβουν κάλυψη για τέτοιες εξωτερικές θεραπείες — ειδικά όταν δεν βρίσκονται σε καθεστώς “απορίας” (indigenza).

Αρχικά, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι το δικαίωμα στην υγεία, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 32 του Συντάγματος, δεν είναι απεριορίστο — υπόκειται στους περιορισμούς που επιβάλλει η δυνατότητα διαθεσίμων οικονομικών πόρων, ανοίγοντας δρόμο για τον περιορισμό του κοινωνικού δικαιώματος της υγείας. Ωστόσο, επίσης, επισημαίνει ότι η δημοσιονομική ανάγκη δεν μπορεί να υπερισχύει ως προς την πλήρη εξάλειψη ενός “ουσιώδους πυρήνα” του δικαιώματος — δηλαδή των θεμελιωδών υπηρεσιών που διασφαλίζουν την αξιοπρέπεια και την υγεία της ζωής ενός ατόμου, σύμφωνα με την σκέψη 5 της απόφασης, επικαλούμενο ταυτόχρονα και την παρεμφερή απόφαση 309/1999.

Ακόμη, στην ίδια σκέψη της απόφασης, το Δικαστήριο εφαρμόζει έλεγχο αναλογικότητας: πρέπει να εξεταστεί αν η περικοπή ή ο περιορισμός στην παροχή θεραπείας είναι αναγκαίος, αν δεν υπάρχουν λιγότερο επαχθείς τρόποι και αν η ζημία στο δικαίωμα είναι δυσανάλογη. Επιπλέον, ο συνταγματικός δικαστής εν προκειμένω αποδέχεται ότι η έννοια της “απορίας” πρέπει να γνωστοποιηθεί και να οριστεί από τον νομοθέτη προς εξασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος υγείας. Συγκεκριμένα, ως άποροι, ως δηλαδή άτομα που μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις παρούσες αποφάσεις, αφού είναι επίφοβο να εξαλειφθεί ο ουσιώδης πυρήνας του δικαιώματος της υγείας αν δεν γίνει αυτό, νοούνται μόνο όσοι πραγματικά δεν έχουν πόρους, και θα πρέπει να τύχουν πλήρους κάλυψης για έξοδα εξωτερικών θεραπειών.

Καταληκτικά, η απόφαση αυτή είναι δηλωτική της αποδοχής του περιορισμού της παροχής υγειονομικών υπηρεσιών, με όριο την μη παραβίαση του ουσιώδους πυρήνα του δικαιώματος. Έτσι, από την μία πλευρά, η απόφαση αυτή κατοχυρώνει μια δικαστική γραμμή που επιτρέπει περιορισμούς, ειδικά σε μια περίοδο λιτότητας. Από την άλλη, τίθεται το όριο προστασία του ουσιώδους πυρήνα του

⁸⁴ <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2008/354>

δικαιώματος, το οποίο σε μία περίοδο οικονομικής κρίσης μπορεί να αποτελέσει σημαντικό εργαλείο για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, μέσω της κρατικής χρηματοδότησης, ωστόσο αυτό το όριο αποτελεί την απόλυτη ανέχεια του διοικούμενου, καθώς αυτό μόνο που δεν έχει καθόλου πόρους δικαιούται να ενσωματωθεί η περίπτωση του στο νόμο 595/1985.

4. ΑΠΟΦΑΣΗ 248/2011⁸⁵-ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΤΑΛΙΑΣ

Η απόφαση 248/2011 αναφέρεται σε προσφυγές που ζητούσαν να ακυρωθεί συνταγματικά το άρθρο 8-quinquies, παράγραφος 2, πεδίο b), του νομοθετικού διατάγματος 112/2008, το οποίο έδινε στις Περιφέρειες (Regioni) τη δυνατότητα να καθορίσουν, μέσω συμφωνιών και διαδικασιών, ποιες υγειονομικές παροχές να υπαχθούν σε προηγούμενη άδεια (autorizzazione preventiva) σε δομές συμβεβλημένες (accreditate) — δηλαδή να επιβάλουν έλεγχο πρόσβασης⁸⁶.

Η διαμάχη ανέκυψε μέσα από τρεις αποφάσεις του Περιφερειακού Διοικητικού Δικαστηρίου της Σικελίας (Tribunale Amministrativo Regionale Sicilia), οι οποίες προέβλεπαν ότι η εν λόγω διάταξη παραβίαζε τις αρχές της νομικής βεβαιότητας, της ισότητας (άρθρο 3 Συντάγματος), της νομιμότητας και τη συνταγματική προστασία του δικαιώματος στην υγεία (άρθρο 32). Οι προσφεύγοντες υποστήριζαν ότι το νομοθέτημα επέτρεπε υπερβολική διακριτική ευχέρεια και έλλειψη σαφών κριτηρίων ώστε να καθορίζει ποιες παροχές πρέπει να υπόκεινται σε άδεια, με σοβαρό κίνδυνο περικοπής της πρόσβασης.

Οι προσφεύγοντες ανέφεραν ότι η διάταξη δεν προσδιόριζε επαρκώς τα κριτήρια και όρια άσκησης της διακριτικής εξουσίας, δηλαδή δεν υπήρχαν σαφείς προδιαγραφές για το ποιοι και πώς θα καθορίζουν τις παροχές προς άδεια. Το Δικαστήριο όμως θεώρησε ότι η πρόβλεψη ότι οι περιφέρειες «μπορούν να προσδιορίσουν», σύμφωνα με την σκέψη 1⁸⁷, τέτοιες παροχές δεν είναι αυθαίρετη, καθώς είναι συνδεδεμένη με συμφωνίες μεταξύ δημόσιων φορέων, με στόχους υγείας, όγκο και είδος υπηρεσιών, και ότι η ίδια η διάταξη παραπέμπει σε όρους όπως «προσιτότητα, καταλληλότητα, χρόνοι αναμονής, συνέχεια». Ακόμη, επισημαίνεται από τον συνταγματικό δικαστή πως ο νομοθέτης έχει την εξουσία να συνδυάζει ανταγωνισμό μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών δομών — υπό τον όρο ότι η λειτουργία τους εντάσσεται σε συμφωνίες, ρυθμίσεις και προγραμματισμό. Επίσης, η κρατική χρηματοδότηση και η ρύθμιση των παροχών πρέπει να συνυπάρχουν με

⁸⁵ <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2011/248>

⁸⁶ <https://giurcost.org/decisioni/2011/0248s-11>

⁸⁷ Considerato in diritto

την ανάγκη ελέγχου δαπανών και τη δημοσιονομική ισορροπία.

Αναφορικά με τα δικαιώματα του ασθενούς, αν και ο τελευταίος έχει δικαίωμα επιλογής δομής ή γιατρού, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η ελευθερία αυτή δεν επεκτείνεται στο να υπονομεύει τον συνολικό σχεδιασμό και τη διαχείριση των πόρων. Δηλαδή, η ελευθερία επιλογής περιορίζεται όταν αντιμετωπίζει άλλες συνταγματικά προστατευόμενες ανάγκες όπως η ισότητα η δημοσιονομική σταθερότητα, και η χρηματοοικονομική ισορροπία, σύμφωνα με τις σκέψεις 3 και 6 της απόφασης.

Φυσικά, σε συνθήκες οικονομικής πίεσης, τέτοιες εξουσιοδοτικές διατάξεις, που επιτρέπουν τον περιορισμό πρόσβασης μέσω αδειοδότησης, αποκτούν ιδιαίτερη σημασία, καθώς είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν ως μέσο περιορισμού υπηρεσιών και δικαιωμάτων, μειώνοντας την δαπάνη υγείας. Το Δικαστήριο όμως, με την απόφαση 248/2011, επιλέγει να επιτρέψει αυτές τις ρυθμίσεις, αλλά υπό όρους: δεν επιτρέπει πλήρη αυθαιρεσία, απαιτεί πρότυπα, θέτει έλεγχο και συνδέει τη ρύθμιση με τη σύνθετη ισορροπία μεταξύ δικαιωμάτων και δημοσιονομικών αναγκών.

Με άλλα λόγια, η κρίση επιβάλλει περιορισμούς, αλλά το δικαστήριο δεν θυσιάζει την προστασία του κοινωνικού δικαιώματος της υγείας στον βωμό της προστασίας της οικονομίας. Αντιθέτως, ορίζει πλαίσια εντός των οποίων η νομοθετική εξουσία μπορεί να κινείται, σεβόμενη πάντοτε τον ουσιώδη πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, και την – συρρικνωμένη- αρχή της αναλογικότητας εν καιρώ οικονομικής αιμορραγίας.

5. ΑΠΟΦΑΣΗ 223/2012 – ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΤΑΛΙΑΣ –⁸⁸

Ο προαναφερθείς νόμος-διάταγμα 78-2010 πρωτοστατεί στην συγκεκριμένη απόφαση, καθώς, σύμφωνα με τα άρθρα 9 και 12, οι δημόσιοι υπάλληλοι, κυρίως οι υψηλόμισθοι, υπόκεινται σε μειώσεις μισθών, αλλά και εισάγονται επιπλέον κρατήσεις, όπως η *rivalsa*, η οποία αγγίζει το 2,50%. Τα μέτρα αυτά λήφθηκαν προκειμένου να μειωθεί το δημόσιο έλλειμμα και το χρέος, στο πλαίσιο των μέτρων λιτότητας με απώτερο σκοπό την δημοσιονομική σωτηρία.

Η απόφαση αυτή εκδόθηκε κατόπιν προτάσεων ακυρότητας (*legittimità costituzionale*) που υποβλήθηκαν από διάφορα διοικητικά δικαστήρια κατά των άρθρων 9 (παράγραφοι 2,21,22) και 12 (παράγραφοι 7 και 10) του παραπάνω διατάγματος-νόμου. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 9 που αφορά στις μειώσεις μισθών των υψηλόμισθων δημοσίων υπαλλήλων, αυτή γινόταν στο 5%, όταν οι αποδοχές υπερέβαιναν τα 90.000 ευρώ ετησίως, και στο 10%, αν υπερέβαιναν τα 150.000 ευρώ. Και σύμφωνα με το άρθρο 12, η *rivalsa* (χρέωση)

⁸⁸ <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2012/223>

2,5% γινόταν στην συνεισφορά (contributive base) που παρακρατούνταν από τους υπαλλήλους από 01.01.2011 για την ειδική σύνταξη/ αποχώρηση.

Οι παραπάνω διατάξεις θεωρήθηκαν αντισυνταγματικές από το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, με την απόφαση να έχει γενική ισχύ και να δεσμεύει όλους τους δημοσίους υπαλλήλους, και όχι μόνο εκείνους που υπέβαλαν προσφυγές , καθώς και αναδρομικότητα όσον αφορά στην *rivalsa*, η οποία επιστράφηκε σε όσους είχε παρακρατηθεί αδικαιολόγητα από 01.01.2011.

Σύμφωνα με την σκέψη 2 (*considerate in diritto*) που αναλύει τα νομικά ζητήματα των αιτιάσεων , λαμβάνεται υπόψη η υποχρέωση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ περί δίκαιης και αμερόληπτης δίκης, ενώπιον ανεξάρτητου δικαστηρίου, αλλά και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης , με δεδομένη παλαιότερη νομολογία του Corte Costituzionale. Ειδικότερα, σύμφωνα με την σκέψη 4, οι παραπέμποντες , δηλαδή οι δικαστές που υπέβαλαν την αίτηση, υποστηρίζουν πως η επίμαχη ρύθμιση περί μισθών δεν έλαβε υπόψη την προηγούμενη αυτή νομολογία , σύμφωνα με την οποία τέτοιου είδους παρεμβάσεις πρέπει να είναι «εξαιρετικές, προσωρινές, μη αυθαίρετες και πρόσφορες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού».

Τα άρθρα τα οποία αποτελούν την νομική βάση και αιτιολόγηση των παραπάνω ρυθμίσεων είναι τα άρθρα 3,36, 53 και 96 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 3 εγκολπώνεται η αρχή της ισότητας, και με βάση αυτό δεν είναι ορθό οι περικοπές να εφαρμόστούν μόνο σε δημόσιους υπαλλήλους με αυθαίρετα οικονομικά όρια και χωρίς τεκμηρίωση, αλλά στον ίδιο δρόμο μας οδηγεί και το άρθρο 36 περί δίκαιης αμοιβής, καθώς οι μειώσεις μισθών δεν δύναται να γίνονται με αυθαίρετο τρόπο και χωρίς καμία σύνδεση με τις πραγματικές συνθήκες απασχόληση. Ακόμη, το άρθρο 97 του Συντάγματος υπογραμμίζει την αρχή της χρηστής διοίκησης, στην οποία ενυπάρχουν οι αρχές της νομιμότητας και της αμεροληψίας, οι οποίες πάλι δεν δικαιολογούν τον αυθαίρετο τρόπο που περικόπηκαν οι μισθοί.

Τέλος, είναι σημαντικό να αναφερθεί το άρθρο 53 του Ιταλικού Συντάγματος, το οποίο λέει χαρακτηριστικά πως «Όλοι υποχρεούνται να συμβάλουν στις δημόσιες δαπάνες ανάλογα με τη φοροδοτική τους ικανότητα...» . Σύμφωνα με τα δεδομένα του άρθρου 53, η *rivalsa* (χρέωση) , ή αλλιώς κράτηση 2,5% , επιβλήθηκε χωρίς φορολογική αναλογικότητα και διαφάνεια , υιοθετώντας την λειτουργία ενός κεκαλυμμένου φόρου, μη σεβόμενη την κατανομή βάσει φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών.

Συμπερασματικά, το Συνταγματικό Δικαστήριο εν προκειμένω προστάτευσε τον πυρήνα των παραπάνω κοινωνικών δικαιωμάτων , ήτοι της εργασίας και της ασφάλισης , υιοθετώντας τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας , εντός ενός πλαισίου κοινωνικού κράτους δικαίου. Ουσιαστικά, το Corte Costituzionale επιβεβαίωσε πως δεν πηγάει νομιμοποίηση παραβίασης συνταγματικών δικαιωμάτων από την κρίση , και πως η ανάγκη δημοσιονομικής αναπροσαρμογής δεν σημαίνει αναστολή των ελευθεριών του Συντάγματος.

6. ΑΠΟΦΑΣΗ 116/2013⁸⁹- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΤΑΛΙΑΣ

Η Απόφαση 116/2013 της Corte Costituzionale χαρακτηρίζεται από μια λεπτομερή και ισορροπημένη αιτιολόγηση, η οποία αναδεικνύει την πολύπλοκη φύση της σχέσης μεταξύ δημοσιονομικής ανάγκης και προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η συγκεκριμένη υπόθεση αφορούσε σε προσφυγές εναντίον διατάξεων νομοθετημάτων που επέβαλαν μειώσεις σε αποδοχές και παροχές δημοσίων υπαλλήλων, και γενικά λειτουργιών του δημοσίου, στο πλαίσιο υιοθέτησης αυστηρών μέτρων λιτότητας. Στις βασικές σκέψεις της απόφασης, το Δικαστήριο επιχειρεί να σταθμίσει τις αντιφατικές απαιτήσεις του κράτους δικαίου και της οικονομικής πραγματικότητας.

Κεντρικό νομικό ερώτημα της υπόθεσης ήταν αν οι επίμαχες διατάξεις των νομοθετημάτων που επέβαλαν μισθολογικές μειώσεις και περιορισμούς σε κοινωνικά δικαιώματα παραβιάζουν θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές. Συγκεκριμένα, εξετάστηκε αν πλήττονται τα άρθρα του Συντάγματος που αφορούν την ισότητα, δηλαδή το άρθρο 3, το δικαίωμα στην εργασία και την αναλογικότητα των περιορισμών, δηλαδή το άρθρο 36, καθώς και η προστασία της αξιοπρέπειας και της οικονομικής αυτοτέλει των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα. Παράλληλα, τέθηκε ζήτημα περί της συνταγματικής νομιμότητας των μέτρων αυτών ως μορφή φορολόγησης ή επιβάρυνσης, και αν σέβονται τις αρχές της φορολογικής ισότητας και της δικαιοσύνης.

Η απόφαση αυτή τοποθετείται στο κρίσιμο σταυροδρόμι ανάμεσα στην ανάγκη δημοσιονομικής σταθερότητας και στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η οικονομική κρίση επέβαλε επείγοντα δημοσιονομικά μέτρα για τη διατήρηση της οικονομικής βιωσιμότητας της χώρας, αναγκάζοντας τον νομοθέτη να εφαρμόσει περικοπές ακόμη και σε δικαιώματα που θεωρούνταν θεμελιώδη. Η Corte Costituzionale (CC), ενώ αναγνώρισε την αναγκαιότητα των μέτρων αυτών, τόνισε ότι η νομοθετική παρέμβαση πρέπει να είναι αναλογική και να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, όπως η αξιοπρεπής αμοιβή και η ισότητα.

Η τακτική αυτή ακολουθήθηκε και στην προηγούμενη απόφαση που εξετάσαμε, την 223/2012, οδηγώντας μας στο συμπέρασμα πως η τακτική που ακολούθησε το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο ήταν πάγια, δηλαδή αναγνώρισε την αρχή της αναλογικότητας, σταθμίζοντας τα δικαιώματα, δίνοντας όμως προτεραιότητα στην δημοσιονομική σωτηρία της χώρας, δίνοντας ωστόσο αναγνώριση στα δικαιώματα της αξιοπρέπειας και της ισότητας, τα οποία και αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του κοινωνικού Συντάγματος. Άλλωστε, η αναλογικότητα («proporzionalità») και η

⁸⁹ <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2013/116>

λογικότητα («ragionevolezza») αποτελούν κριτήρια για τον έλεγχο των μέτρων που λαμβάνονται στο πλαίσιο κρίσης.⁹⁰

Ωστόσο, είναι εμφανές πως τα μέτρα αυτά κατέστειλαν δικαιώματα όπως το δικαίωμα στην οικονομική ασφάλεια, στην εργασία και σε ένα αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο, πλήττοντας τον πυρήνα της κοινωνικής προστασίας, αναγνωρίζοντας την σοβαρότητα της οικονομικής κρίσης και την επείγουσα ανάγκη του κράτους να υιοθετήσει μέτρα λιτότητας ως αναπόφευκτο μέσο για τη διασφάλιση της σταθερότητας των δημόσιων οικονομικών. Αυτή η αναγνώριση συνιστά θεμελιώδη βάση για τη δικαιολόγηση των περιορισμών που επιβλήθηκαν σε αποδοχές και κοινωνικά δικαιώματα. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι οι συνταγματικές ελευθερίες και τα δικαιώματα δεν είναι απόλυτα, αλλά μπορούν να υποστούν περιορισμούς όταν αυτοί υπηρετούν σκοπούς νόμιμους και αναγκαίους για το δημόσιο συμφέρον. Ακόμη, ο R. Succio⁹¹ εστιάζει στον χαρακτηρισμό της φορολογικής (ή κρατικής) παρέμβασης ως «παρέμβασης με χαρακτήρα φόρου» και στη διάκριση μεταξύ κανονικής φορολογίας και «ειδικού» προνοιακού/συνταξιοδοτικού μέτρου.

Παράλληλα, η απόφαση θέτει ως κεντρικό κριτήριο την αρχή της αναλογικότητας. Το Δικαστήριο εξετάζει κατά πόσο οι επιβαλλόμενες μειώσεις είναι ισορροπημένες και δεν υπερβαίνουν το μέτρο που επιβάλλει η δημοσιονομική ανάγκη. Στην περίπτωση αυτή, το δικαστήριο κρίνοντας τις διατάξεις δεν διαπίστωσε υπέρμετρη ή αδικαιολόγητη προσβολή των δικαιωμάτων των υπαλλήλων, αποδεχόμενο ότι οι μειώσεις είναι προσωρινές και συνιστούν ένα γενικότερο μέτρο που στοχεύει στην αναγκαία εξοικονόμηση πόρων.

Επιπλέον, η απόφαση τονίζει την αρχή της ισότητας, κρίνοντας ότι οι περικοπές εφαρμόστηκαν με τρόπο ομοιόμορφο σε όλους τους υπαλλήλους και λειτουργούς του δημοσίου τομέα, χωρίς να δημιουργούνται αδικαιολόγητες διακρίσεις μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών. Η συμμόρφωση με την αρχή αυτή ήταν κρίσιμη για να θεωρηθεί το μέτρο σύμφωνο με το άρθρο 3 του Συντάγματος.

Ωστόσο, η απόφαση δεν αγνοεί τα όρια των παρεμβάσεων. Υπογραμμίζει ρητά ότι η νομοθετική εξουσία δεν μπορεί να ακυρώσει πλήρως τα δικαιώματα ή να επιβάλει μόνιμους και δυσανάλογους περιορισμούς, καθώς κάτι τέτοιο θα αντιβαίνει στον πυρήνα των συνταγματικών δικαιωμάτων και στην προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Έτσι, η συνταγματικότητα των μέτρων προϋποθέτει τον σεβασμό του χρόνου εφαρμογής και τη διασφάλιση ότι οι περικοπές δεν υπονομεύουν ολοκληρωτικά την οικονομική επιβίωση των εργαζομένων.

Τέλος, η απόφαση αναγνωρίζει τη δυσκολία της κρίσης ως «εξαιρετική κατάσταση» που δικαιολογεί περιορισμούς κατ' εξαίρεση, υπογραμμίζοντας όμως την ανάγκη

⁹⁰ Offerenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione dei concetti economici (2020) - Olivia Pini, σελ.102

⁹¹ Quando l'illegittimità costituzionale è annunciata: la Consulta cancella il prelievo sulle cd. "pensioni d'oro" – R. Succio

για συνεχή δικαστική εποπτεία ώστε να διασφαλίζεται ότι η νομοθετική εξουσία δεν υπερβαίνει τα όρια που θέτει το Σύνταγμα.

Συνολικά, η Απόφαση 116/2013 επιβεβαιώνει ότι η οικονομική κρίση μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς κοινωνικών δικαιωμάτων, εφόσον αυτοί είναι αναγκαίοι, αναλογικοί και προσωρινοί, χωρίς να θίγουν τον πυρήνα της συνταγματικής προστασίας. Με αυτόν τον τρόπο, το δικαστήριο επιχειρεί να ισορροπήσει την ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής με το σεβασμό στις θεμελιώδεις αρχές του κράτους δικαίου και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Τέλος, σημαντική πτυχή της απόφασης αποτελεί η αντισυνταγματικότητα της υπέρμετρης επιβάρυνσης συγκεκριμένων κατηγοριών φορολογουμένων, μέσω φορολογίας εισοδήματος. Κρίθηκε πως τα φορολογικά, όπως αναγνωρίστηκε από το δικαστήριο, μέτρα, οφείλουν να είναι ομοιόμορφα, και έτσι, κρίθηκε αντισυνταγματικό το άρθρο 18, παράγραφος 22bis του Ν.98 της 6/7/2011⁹² που αφορούσε στην εισφορά αλληλεγγύης/εξισορρόπησης⁹³ επί υψηλών συντάξεων

7. ΑΠΟΦΑΣΗ 70/2015 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΙΤΑΛΙΑΣ —⁹⁴

Κεντρικό ρόλο στην απόφαση 70/2015 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ιταλίας διαδραματίζει η μεταρρύθμιση Fornero, και συγκεκριμένα, ο Ν.201/2011, ο οποίος αποτελεί την πρωταρχική μορφή του Ν.214/2011 που τέθηκε τελικά σε ισχύ. Συγκεκριμένα, κατόπιν αιτήσεων από διάφορα δικαστήρια, όπως του Παλέρμο, και της Corte Dei Conti, για τις περιοχές Emilia-Romagna και Liguria, αμφισβητήθηκε η συνταγματικότητα του παραπάνω νόμου, και συγκεκριμένα το άρθρο 24, παράγραφος 25, το οποίο εξάλειψε την αυτόματη αναπροσαρμογή (rivalutazione automatica) των συντάξεων, δηλαδή την ρύθμιση που εξασφάλιζε ότι οι συντάξεις διατηρούν την αγοραστική τους αξία έναντι του πληθωρισμού.

Η διάταξη αυτή προέβλεπε την αυτόματη αναπροσαρμογή, για τα έτη 2012 και 2013, θα εφαρμοζόταν μόνο στις συντάξεις που είχαν συνολικό ύψος έως το τριπλάσιο του ελάχιστου συνταξιοδοτικού επιδόματος⁹⁵. Στις συντάξεις που υπερέβαιναν αυτό το όριο δεν θα εφαρμοζόταν η αναπροσαρμογή. Φυσικά, το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε την διάταξη αυτή αντισυνταγματική, στο μέτρο που αποκλείει από την αυτόματη αναπροσαρμογή τις συντάξεις άνω του παραπάνω ορίου, για τα έτη 2012-2013.

⁹² <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011-07-06;98!vig=>

⁹³ contributo di solidarietà ή di perequazione

⁹⁴ <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2015/70>

⁹⁵ trattamento minimo INPS

Ο Ιταλός Συνταγματικός δικαστής για άλλη μια φορά εφάρμοσε την αρχή της αναλογικότητας , εκτιμώντας πως δεν υπάρχει επαρκής δικαιολόγηση του παραπάνω μέτρου, και δρώντας για να προστατεύσει τους συνταξιούχους της μεσαίας τάξης. Έτσι, οι τελευταίοι , μετά από αυτή την απόφαση, μπορούσαν να αξιώσουν την αναπροσαρμογή της σύνταξής τους, αναδρομικά, για τα έτη 2012-2013 , όπου η Ευρώπη βρισκόταν ακόμη σε καιρό κρίσης. Η απόφαση αυτή κρίνεται σημαντική , προωθώντας για ακόμη μια φορά την ανθεκτικότητα του κοινωνικού Συντάγματος, με τον δικαστή να δρα ακτιβιστικά, σεβόμενος τα κοινωνικά δικαιώματα. Συγκεκριμένα , στην απόφαση αναφέρονται πολλές φορές τα άρθρα 36 και 38 του Ιταλικού Συντάγματος, τα οποία ο δικαστής έκρινε πως χρήζουν προστασίας. Το άρθρο 36 , όπως είδαμε και στην προηγούμενη απόφαση, είναι το άρθρο που προστατεύει την δίκαιη αμοιβή. Το άρθρο 38 από την άλλη, προστατεύει την σύνταξη, κατατάσσοντάς την ως κοινωνική υποχρέωση , η οποία πλαισιώνεται από το δίκαιο κοινωνικής πρόνοιας.

Στην σκέψη 8 γίνεται η κρίση περί του περιορισμού της αυτόματης αναπροσαρμογής. Ο συνταγματικός δικαστής κρίνει πως ο περιορισμός αυτός πλήττει τον πυρήνα κοινωνικών δικαιωμάτων , όπως αυτό της σύνταξης, της ισότητας , αλλά και παρόλο που ο νομοθέτης έχει διακριτική ευχέρεια, αυτή πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας. Ακόμη, στην σκέψη 10 γίνεται σαφές πως ο νομοθέτης δεν αιτιολόγησε επαρκώς , παρά μόνο γενικά, τις οικονομικές ανάγκες, έτσι ώστε να δικαιολογείται η ανυπαρξία δυνατότητας αναπροσαρμογής για τις συντάξεις πάνω από το όριο, ενώ ακόμη αναφέρεται , στην σκέψη 3 , και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, και συγκεκριμένα, του συνταξιούχου , στην νομική ασφάλεια, η οποία προκύπτει από το άρθρο 3 του Ιταλικού Συντάγματος.

Η απόφαση 70/2015 είναι ακόμη ένα παράδειγμα της ιταλικής περίπτωσης, η οποία φαίνεται πιο ανθεκτική από τις άλλες , της Ισπανίας, της Ελλάδας, καθώς οι αποφάσεις του Corte Costituzionale δίνουν έμφαση στο ότι δεν μπορούν να παραγκωνίζονται συνταγματικά δικαιώματα επειδή υπάρχουν ανάγκες δημοσιονομικής εξυγίανσης. Ο διάλογος του νομοθέτη και του δικαστή κρίνεται γόνιμος, καθώς ο νομοθέτης, αν και δεν λαμβάνει πολλές φορές υπόψη τα κοινωνικά δικαιώματα, πιεζόμενος και από εξωγενείς παράγοντες, ο δικαστής, ως στυλοβάτης της ανεξαρτησίας , και της δικής του, αλλά και του δικαίου εν γένει, υπογραμμίζει την διαφωνία του, και αίρει τα κακώς κείμενα της νομοθετικής εξουσίας, τα οποία κάποιες φορές , είναι πιθανό να μην μπορούν να αποφευχθούν σε συγκεκριμένο χρόνο , δηλαδή κατά την αρχή μιας παγκόσμιας οικονομικής κρίσης.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Συνοψίζοντας, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, η Ιταλία βρέθηκε αντιμέτωπη με σοβαρές προκλήσεις ως προς την πρακτική εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων, τα οποία συχνά αποκαλούνται «δαπανηρά δικαιώματα» (*costly rights*),⁹⁶ εξαιτίας της εξάρτησής τους από κρατικούς πόρους. Οι αποφάσεις του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, που εκδόθηκαν έπειτα από πλήθος προσφυγών και αμφισβητήσεων νομοθετικών και διοικητικών μέτρων, ανέδειξαν την εύθραυστη ισορροπία μεταξύ δημοσιονομικής πειθαρχίας και κοινωνικής προστασίας, ιδίως για ομάδες όπως οι συνταξιούχοι και οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι είχαν ήδη πληγεί από τις πολιτικές λιτότητας.

Ο διάλογος ανάμεσα στον ιταλικό νομοθέτη και τον συνταγματικό δικαστή γύρω από θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα —όπως το δικαίωμα στην υγεία και στην εργασία— αποκαλύπτει τη δυσχέρεια εξεύρεσης μιας δίκαιης ισορροπίας σε περιόδους οικονομικής αστάθειας. Το άρθρο 81 του ιταλικού Συντάγματος, που επιβάλλει την αρχή της δημοσιονομικής ισορροπίας μεταξύ εσόδων και δαπανών, αποτέλεσε βασικό περιοριστικό παράγοντα, καθώς οδήγησε σε ενίσχυση των μηχανισμών δημοσιονομικού ελέγχου και μείωση της κρατικής ευχέρειας για κοινωνικές δαπάνες. Το Δικαστήριο, αναγνωρίζοντας τη συνταγματική σημασία της αρχής αυτής, προσπάθησε να τη συνδυάσει με τις υπόλοιπες θεμελιώδεις εγγυήσεις που απορρέουν από το κοινωνικό κράτος δικαίου.

Πιο συγκεκριμένα, ο συνταγματικός δικαστής, παρά τη δέσμευσή του από τη δημοσιονομική εξίσωση, επιχείρησε να εφαρμόσει την αρχή της αναλογικότητας, διασφαλίζοντας ότι οι περιορισμοί των κοινωνικών δικαιωμάτων θα είναι αναγκαίοι και πρόσφοροι για την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος. Παράλληλα, λαμβάνοντας υπόψη την πίεση που ασκήθηκε από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα —αν και η Ιταλία δεν υπήρξε συμβαλλόμενο μέρος σε Μνημόνιο— το Δικαστήριο επιδίωξε να διαφυλάξει την εθνική κυριαρχία και να αποτρέψει την υπέρμετρη επιρροή της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής εις βάρος των κοινωνικών εγγυήσεων.

Κεντρικό εργαλείο στη νομολογία του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου αποτέλεσε η αρχή της διαφύλαξης του «ουσιώδους πυρήνα» (*nucleo irriducibile* ή *essenziale*) των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο οποίος θεωρείται απαραβίαστος ακόμη και υπό συνθήκες κρίσης. Μέσα από αυτή την προσέγγιση, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η περιστολή ορισμένων κοινωνικών παροχών μπορεί να είναι αναπόφευκτη, εφόσον δεν θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος και διατηρείται εντός εύλογων και προσωρινών ορίων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το κοινωνικό Σύνταγμα της

⁹⁶ ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT AND SOCIAL RIGHTS IN TIMES OF CRISIS: IN SEARCH OF A BALANCE BETWEEN PRINCIPLES AND VALUES OF CONTEMPORARY CONSTITUTIONALISM, Giovanni Guiglia

Ιταλίας κρίθηκε ανθεκτικό, αφού οι περιορισμοί του νομοθέτη παρέμειναν συμβατοί με τον σεβασμό του βασικού περιεχομένου των δικαιωμάτων.

Παρά ταύτα, το Δικαστήριο φάνηκε να επιδεικνύει συγκρατημένη στάση, αποφεύγοντας την άμεση σύγκρουση με την οικονομική πολιτική του κράτους και σεβόμενο τη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη. Η στάση αυτή αποτυπώνει έναν μάλλον συντηρητικό δικαστικό ρόλο, ο οποίος επιδιώκει περισσότερο την ισορροπία μεταξύ προστασίας και ρεαλισμού παρά την ενεργητική παρέμβαση υπέρ των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ωστόσο, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, η διασφάλιση του ουσιώδους πυρήνα των δικαιωμάτων αρκεί για να διατηρηθεί η συνοχή του κοινωνικού Συντάγματος και να χαρακτηριστεί ως ανθεκτικό. Παρ' όλα αυτά, όπως θα καταδειχθεί στην περίπτωση της Πορτογαλίας, ένας συνταγματικός δικαστής μπορεί να υπερβεί αυτό το ελάχιστο όριο, υιοθετώντας μια περισσότερο ανθρωποκεντρική προσέγγιση, που προτάσσει το δικαίωμα σε αξιοπρεπή διαβίωση και αναδεικνύει τη δικαστική προστασία ως ενεργό μηχανισμό κοινωνικής δικαιοσύνης.

7. ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Εισαγωγικά, η Πορτογαλία, αν και υπέγραψε Μνημόνιο Συνεννόησης με την Ευρωπαϊκή Ένωση, και άρα ήταν δεσμευμένη με μέτρα δημοσιονομικής σταθερότητας, ως υποχρεώσεις κοινοτικής νομικής υφής μέσω της Τρόικα, αποτελεί παράδειγμα δικαστικής παρέμβασης στις επιλογές του εγχώριου και ενωσιακού νομοθέτη, συντηρώντας ένα μάλλον ακτιβιστικό δικαστικό προφίλ, με τον Πορτογάλο Συνταγματικό Δικαστή να παράγει έναν ουσιαστικό διάλογο με την νομοθετική εξουσία.

Συγκεκριμένα, όπως θα δούμε, η Τρόικα προσπάθησε να καταστρατηγήσει άμεσα δικαιώματα εργαζομένων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, μέσω περικοπών μισθών, ασφαλιστικών παροχών, συντάξεων και επιδομάτων ανεργίας, με στόχους και χρονοδιαγράμματα για την απομείωση του χρέους, με τα μέτρα αυτά να είναι

υποχρεωτικά και πιεστικά, αλλά και ληφθέντα ως αποτέλεσμα εξωτερικής πίεσης⁹⁷. Το Συνταγματικό Δικαστήριο από την άλλη, με τις παρακάτω αποφάσεις, προάσπισε το κοινωνικό Σύνταγμα με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, προασπίζοντάς το επιπλέον με επιμέρους αρχές όπως αυτές του σεβασμού, της αξιοπρέπειας, της ίσης μεταχείρισης, στις περισσότερες περιπτώσεις.

2. ΑΠΟΦΑΣΗ 353/2012 – ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ⁹⁸

Η απόφαση 353/2012 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας συνιστά ορόσημο στη νομολογία που διαμορφώθηκε κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, καθώς αφορούσε προσφυγή κατά του Κρατικού Προϋπολογισμού του 2012⁹⁹ (*Orçamento de Estado, N.º 64-B/2011*), ο οποίος περιλάμβανε σειρά μέτρων λιτότητας, όπως η επιβολή έκτακτης εισφοράς αλληλεγγύης επί μισθών και συντάξεων, η αναστολή της καταβολής των επιδομάτων αδείας και Χριστουγέννων (13ος και 14ος μισθός), καθώς και το πάγωμα των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και συνταξιούχων. Τα μέτρα αυτά είχαν θεσπιστεί στο πλαίσιο των δεσμεύσεων της χώρας απέναντι στην «Τρόικα» (ΕΕ–ΕΚΤ–ΔΝΤ).¹⁰⁰

Οι προσφεύγοντες, ομάδα βουλευτών, προσέφυγαν στο Συνταγματικό Δικαστήριο στηριζόμενοι στα άρθρα 281 παρ. 1 στοιχ. α' και 2 στοιχ. στ' του Πορτογαλικού Συντάγματος και στα άρθρα 51 παρ. 1 και 62 του Ν. 28/82, ζητώντας τη δήλωση αντισυνταγματικότητας των άρθρων 21 και 25 του Ν. 64-B/2011, με γενική δεσμευτική ισχύ. Υποστήριξαν ότι οι διατάξεις αυτές παραβίαζαν θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, όπως την αρχή του κράτους δικαίου και της προστασίας της εμπιστοσύνης (άρθρο 2), την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της ισότητας (άρθρο 13) και την αρχή της προστασίας της κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 63).

Το Συνταγματικό Δικαστήριο, κατόπιν εκτενούς ελέγχου, έκρινε ομόφωνα αντισυνταγματική την κατάργηση των επιδομάτων αδείας και Χριστουγέννων, θεωρώντας ότι τα άρθρα 21 και 25 του προϋπολογισμού παραβίαζαν τις αρχές της ισότητας και της κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, η πλειοψηφία αποφάσισε ότι η αντισυνταγματικότητα θα παράγει αποτελέσματα μόνο εφεξής (*ex nunc*), χωρίς αναδρομική ισχύ για το οικονομικό έτος 2012. Κάποιοι δικαστές, όπως ο Carlos Pamplona de Oliveira, υποστήριξαν τη θέση για πλήρη αναδρομική ισχύ της

⁹⁷ Processos especiais de revitalização: mais um contributo empírico sobre os resultados da experiência da Troika no Ministério da Justiça português, UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

⁹⁸ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>

⁹⁹ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2011-34583875>

¹⁰⁰ Claire Kilpatrick and Bruno De Witte* A Comparative Framing of Fundamental Rights Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone

απόφασης, επισημαίνοντας ότι η κυβέρνηση δεν προσκόμισε επαρκή επιχειρήματα δημοσίου συμφέροντος για να δικαιολογήσει τις περικοπές.

Αντίθετα, δικαστές όπως η Maria Lúcia Amaral και ο Rui Moura Ramos θεώρησαν ότι, υπό τις εξαιρετικές δημοσιονομικές συνθήκες του 2012, τα μέτρα αυτά μπορούσαν να θεωρηθούν προσωρινά ανεκτά, εφόσον εξυπηρετούσαν επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Υπογράμμισαν, ωστόσο, ότι η συνέχισή τους χωρίς επαρκή αιτιολόγηση θα οδηγούσε σε μελλοντική αντισυνταγματικότητα. Οι απόψεις αυτές συνέβαλαν καθοριστικά στην απόφαση περί μη αναδρομικότητας, καθώς συνδέθηκαν με θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, όπως τα καθήκοντα του κράτους (άρθρο 9), τη διαγενεακή δικαιοσύνη (άρθρο 1) και την υποχρέωση ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης (άρθρο 7).

Σε σχέση με την αρχή της ισότητας, ο δικαστής Vítor Gomes επισήμανε ότι, δεδομένων των εξαιρετικών οικονομικών συνθηκών και των δεσμεύσεων της χώρας από το Πρόγραμμα Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Βοήθειας, οι διαφοροποιήσεις μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα δεν συνιστούσαν παραβίαση της ίσης μεταχείρισης, αλλά αποτελούσαν οριακή περίπτωση συνταγματικής ανοχής. Επιπλέον, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι για εργαζόμενους και συνταξιούχους με χαμηλά εισοδήματα (κάτω των 600 ευρώ μηνιαίως) οι μειώσεις ήταν είτε ανύπαρκτες είτε περιορισμένες, επιβεβαιώνοντας την πρόθεση του νομοθέτη να προστατεύσει το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Συνολικά, η απόφαση 353/2012 αντανάκλα μια ισορροπημένη στάση του Συνταγματικού Δικαστηρίου απέναντι στον νομοθέτη: αναγνωρίζει την αναγκαιότητα των δημοσιονομικών περιορισμών υπό έκτακτες συνθήκες, αλλά ταυτόχρονα επιβεβαιώνει ότι οι συνταγματικές εγγυήσεις —και ιδίως ο πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων— δεν μπορούν να ανασταλούν αυθαίρετα. Μέσω της έμφασης στις αρχές της αναλογικότητας και της προστασίας της εμπιστοσύνης, το Δικαστήριο άνοιξε έναν ουσιαστικό θεσμικό διάλογο με τον νομοθέτη, θέτοντας σαφή όρια στη διαχείριση της κρίσης και αποδεικνύοντας ότι, ακόμη και σε περιόδους δημοσιονομικής πίεσης, ο σεβασμός προς το Σύνταγμα παραμένει αδιαπραγμάτευτος.

3. ΑΠΟΦΑΣΗ 602/2013 ¹⁰¹- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ

Σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά της απόφασης , ένα σύνολο 24 βουλευτών της Πορτογαλικής Βουλής υπέβαλε , δυνάμει του άρθρου 281, παράγραφος 2, στοιχείο στ' του Πορτογαλικού Συντάγματος, αίτημα για έλεγχο της συνταγματικότητας συγκεκριμένων διατάξεων του Εργατικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκε με τον Νόμο αριθ. 23/2012, της 25ης Ιουνίου. Οι διατάξεις αυτές αφορούσαν στην αύξηση ωρών εργασίας, στις άδειες, στις υποχρεωτικές αργίες , στην αμοιβή υπερωριών και των ημερών αργίας , αλλά και στην απόλυση λόγω ανικανότητας ή λόγω κατάργησης θέσης εργασίας (άρθρα 208, 208B, 229, 234, 238, 268, 269, 368, 375 του Εργατικού Κώδικα)

Οι αιτούντες βουλευτές ισχυρίστηκαν πως το Σύνταγμα της Πορτογαλίας κατοχυρώνει θεμελιώδη δικαιώματα των εργαζομένων , ατομικά και συλλογικά, τα οποία εγγυώνται την προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, δεσμεύοντας τους δημοσίους και τους ιδιωτικούς εργοδότες, σύμφωνα με το άρθρο 18 του Πορτογαλικού Συντάγματος, τα οποία φυσικά δικαιώματα δεν είναι δυνατό να περιοριστούν με έναν νόμο, καταστρατηγώντας το συνταγματικό προστατευτικό πλαίσιο υπέρ των εργαζομένων , ως ασθενέστερων μερών σε μία εργασιακή σχέση , αντισταθμίζοντας την ανισορροπία εξουσίας με τον εργοδότη. Οι συνταγματικές αρχές που πρέπει να προστατευτούν , σύμφωνα με τους αιτούντες, είναι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια , η ισορροπία επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, η συλλογική αυτονομία, η συνδικαλιστική ελευθερία, και το δικαίωμα εν γένει στην εργασία και στην εργασιακή σταθερότητα.

Στόχος είναι το αξιακό σύστημα του Πορτογαλικού Συντάγματος να παραμείνει ακέραιο , ειδικότερα προστατεύοντας την ανθρώπινη αξιοπρέπεια , ως θεμέλιο της συνταγματικής τάξης. Άλλωστε, και το ίδιο το Συνταγματικό Δικαστήριο της Πορτογαλίας , γενικά, επέλεξε να μην βασιστεί πάρα πολύ σε «ειδικά κοινωνικά δικαιώματα» που αναφέρονται στο σύνταγμα , όπως δικαίωμα για στέγαση, , υγεία και ασφάλιση, αλλά προτιμούσε να «αγγίζει» αυτά τα ζητήματα μέσω γενικότερων συνταγματικών αρχών ¹⁰², όπως η ισότητα και η αξιοπρέπεια, δικαιώματα που επικαλούνταν πάντα και οι αιτούντες και όπως φαίνεται είναι βαθιά χαραγμένα στην Πορτογαλική Συνταγματική Συνείδηση.

Αρχικά, κρίθηκε αντισυνταγματικό το άρθρο 368 παρ.2 καθώς και η παρ.4 του Κώδικα Εργασίας, το οποίο έδινε διακριτική ευχέρεια στον εργοδότη να ορίζει κριτήρια επιλογής εργαζομένων κατά το δοκούν, ανοίγοντας τον δρόμο για αυθαίρετες απολύσεις, παραγκωνίζοντας και τους αντικειμενικούς κανόνες επιλογής εργαζομένου προς απόλυση. Τελικά , κρίθηκε πως παραβιάζει το άρθρο 53 του Συντάγματος , το οποίο απαγορεύει τις απολύσεις χωρίς βάσιμη αιτία. Με τον

¹⁰¹ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html>

¹⁰² Miguel Nogueira de Brito, Putting social rights in baskets? the portuguese experience with welfare challenges in times of crisis

ίδιο τρόπο κρίθηκε πως παραβιάζει το άρθρο 53 του Συντάγματος, το άρθρο 9 παρ. 2 του Ν.23/2012 , το οποίο κατήργησε το τμήμα του καθεστώτος της απολύσεως περί ακαταλληλότητας, που προέβλεπε ουσιαστικές δικλείδες ασφαλείας για τον εργαζόμενο, χωρίς όμως η κατάργηση αυτή να αντισταθμίζεται με μία άλλη ρύθμιση.

Ακόμη, το Δικαστήριο έκρινε την αντισυνταγματικότητα του άρθρου 7 παρ. 2 του Ν.23/2012 , η οποία επέτρεπε την νομοθετική κατάργηση ή ακύρωση συλλογικών συμβάσεων , ως κρατικού περιορισμού στην ελευθερία της συλλογικής διαπραγμάτευσης , χωρίς κάποια ανάλυση της αρχής της αναλογικότητας. Φυσικά, με δεδομένη και την ανυπαρξία αυτή της τήρησης των κριτηρίων της αναλογικότητας, το Δικαστήριο έκρινε πως παραβιάζει το άρθρο 56 του Συντάγματος που προστατεύει ακριβώς την ελευθερία των συλλογικών συμβάσεων , αλλά και το άρθρο 18 που αφορά στους περιορισμούς των δικαιωμάτων , με σεβασμό στην αρχή της αναλογικότητας. Έτσι, κρίθηκε αντισυνταγματική και η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου, η οποία εισήγαγε την δυνατότητα νομοθετικής μείωσης όρων υπέρ των εργοδοτών στις συλλογικές συμβάσεις, όπως και η παράγραφος 5 που μείωνε τους όρους των συλλογικών συμβάσεων μετά από δύο έτη , ακόμη και αν δεν είχε γίνει αναπροσαρμογή, με όρους κιάλας κάτω από την ισχύουσα σύμβαση, χωρίς να απαιτείται αιτιολόγηση ή προστασία του πυρήνα των δικαιωμάτων.

Από την άλλη, το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση περί αντισυνταγματικότητας για ορισμένες διατάξεις, όπως τα άρθρα 208Α και 208Β του Ν.23/2012, που αφορούν στην τράπεζα ωρών, δηλαδή τη δυνατότητα συσσώρευσης ωρών εργασίας από έναν εργαζόμενο για μελλοντική χρήση. Το δικαστήριο θεώρησε ότι δεν υπήρξε επαρκής τεκμηρίωση ότι η ρύθμιση υπερβαίνει τα επιτρεπτά όρια της εργατικής προστασίας ή ότι παραβιάζει συνταγματικές αρχές, αν και η τράπεζα ωρών ¹⁰³ μπορεί να οδηγήσει σε υπερεργασία χωρίς ανάλογη αμοιβή ή πραγματική αντιστάθμιση — ειδικά όταν οι ώρες δεν πληρώνονται ως υπερωρίες, αλλά «χρεώνονται» σε λογαριασμό και ο εργαζόμενος μπορεί να «χρωστά» ώρες ¹⁰⁴. Αντίστοιχα, δεν κρίθηκε αντισυνταγματικό και το άρθρο 2 του ίδιου νόμου, ως τροποποίηση του άρθρου 234 παρ.1 , το οποίο κατήργησε την υποχρεωτική αναγνώριση τεσσάρων αργιών, με έρεισμα το ότι δεν αντιβαίνουν σε κάποια συνταγματική ρύθμιση, με δεδομένο ότι αφήνεται περιθώρια στον νομοθέτη για αλλαγές στις αργίες και περαιτέρω νομοθέτηση. Το ίδιο συνέβη και με την τροποποίηση του άρθρου 238 παρ. 3 και παρ.4 , μέσω των άρθρων 2 και 9 παρ.2 του Ν.23/2012, τα οποία κατήργησαν την δυνατότητα αύξησης αδειών ανάπαυσης.

Συμπερασματικά, η απόφαση αυτή είναι δηλωτική της ανθεκτικότητας του κοινωνικού συντάγματος της Πορτογαλίας, καθώς ο δικαστής δεν δίστασε να καταργήσει διατάξεις που παραβίαζαν ουσιαστικά σημαντικά κοινωνικά δικαιώματα, ενώ ταυτόχρονα όσες δεν παραβίαζαν τον ουσιαστικό πυρήνα των δικαιωμάτων αυτών κρίθηκαν συνταγματικές, καθιστώντας σημαντική και την πτυχή της

¹⁰³ banco de horas

¹⁰⁴ Banco de Horas: Análise de um Regime Singular, Jorge Miguel Marcelino Nunes, Ιούνιος, 2020

δημοσιονομικής πειθαρχίας, αφήνοντας στον νομοθέτη κάποια περιθώρια μεταρρυθμίσεων της εργατικής νομοθεσίας, προκειμένου αυτή να εναρμονιστεί με τις τότε σύγχρονες συνθήκες. Ειδικά, σημαντικό κρίνεται το σημείο της απόφασης που αναφέρει τον αδιαπέραστο πυρήνα των συλλογικών συμβάσεων, ο οποίος δεν δύναται να θιγεί νομοθετικά δίχως σοβαρό και αποδείξιμο λόγο, ο οποίος πάντα πρέπει να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας, αλλά και την αρχή της εμπιστοσύνης του διοικούμενου, αλλά και του πολίτη, καθώς οι συλλογικές συμβάσεις λειτουργούν ως αντίβαρο για τον διοικούμενο στην κρατική υπεροχή, ενισχύοντας την διαπραγμάτευση έναντι της μονομερούς κρατικής, αλλά και εργοδοτικής επιβολής όρων εργασίας.

4. ΑΠΟΦΑΣΗ 794/2013, ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ¹⁰⁵

Η απόφαση του Πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου με αριθμό 794/2013 αφορά στην αναθεώρηση του ωραρίου εργασίας στον δημόσιο τομέα, συγκεκριμένα την επέκταση του από 35 σε 40 ώρες την εβδομάδα, με την αναθεώρηση αυτή να περιλαμβάνεται στον Ν. 68/2013. Συγκεκριμένα, δύο γκρουπ βουλευτών κατέθεσαν αίτημα για κήρυξη αντισυνταγματικότητα συγκεκριμένων άρθρων του παραπάνω νόμου.

Αναλυτικά, το πρώτο γκρουπ βουλευτών της Βουλής, εκλεγμένων με το Σοσιαλιστικό Κόμμα, κατέθεσε αίτημα για κήρυξη αντισυνταγματικότητας των άρθρων 2,3,4 και 10 του Ν.68/2013, υποστηρίζοντας πως οι παραπάνω διατάξεις παραβιάζουν, σύμφωνα με το άρθρο 59 του Συντάγματος, το δικαίωμα σε ανώτατο όριο εργασιακού ωραρίου, την υποχρέωση του Κράτους να καθορίζει τα εθνικά όρια της διάρκειας εργασίας, καθώς και το δικαίωμα στην αμοιβή. Ακόμη, η αύξηση του ωραρίου εργασίας καταστρατηγεί και τις αρχές της ισότητας, της προστασίας της έννομης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας, όπως προβλέπονται στα άρθρα 2, 13 παρ.1 και 18 παρ.2 του Συντάγματος.

Από την άλλη, το δεύτερο γκρουπ βουλευτών, οι οποίοι προέρχονται από το Κομμουνιστικό Κόμμα, τους Οικολόγους και το Αριστερό Μπλοκ, επίσης κατέθεσε αίτημα κήρυξης αντισυνταγματικότητας με γενική ισχύ, για τις διατάξεις των άρθρων 2, 3, 4 του ίδιου νόμου, επικαλούμενοι παραβίαση των ιδίων συνταγματικών αρχών, καθώς και των αρχών της απαγόρευσης κοινωνικής οπισθοδρόμησης, της νομικής ασφάλειας και της εμπιστοσύνης. Συγκεκριμένα,

¹⁰⁵ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130794.html>

τονίζουν ότι η διάταξη του άρθρου 2 είναι αντισυνταγματική και, κατ' επέκταση, και οι διατάξεις των άρθρων 3, 4 και 11.

Αρχικά, στην παρούσα απόφαση, εκτός από το δικαίωμα στην ανάλογη αμοιβή που θεσπίζεται στο άρθρο 59 του Συντάγματος της Πορτογαλίας, εγείρεται σίγουρα το ζήτημα της αδικαιολόγητης διάκρισης, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Συντάγματος της Πορτογαλίας. Δηλαδή, αφού ο ιδιωτικός τομέας επιτρέπεται να έχει συλλογικές ρυθμίσεις κάτω των 40 ωρών, αλλά ο δημόσιος τομέας υποχρεούται «κατ' αποκλειστικότητα», τότε υπάρχει άνιση μεταχείριση χωρίς επαρκή αιτιολόγηση. Φυσικά, με δεδομένη την παραπάνω σκέψη, σίγουρα εγείρεται και το ζήτημα της υπέρβασης ή μη του ορίου της αναλογικότητας, καθώς και της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικούμενου.

Τελικά, το Δικαστήριο έκρινε συνταγματική την αύξηση του ωραρίου εργασίας από 35 σε 40 ώρες την εβδομάδα για τους δημόσιους υπαλλήλους. Η απόφαση αυτή θεωρήθηκε σημαντική για την εφαρμογή των δημοσιονομικών πολιτικών που απαιτούνται από τις διεθνείς δεσμεύσεις της Πορτογαλίας. Πιο συγκεκριμένα, υπήρχαν φωνές όπως της *Ana Guerra Martins*, αλλά και της *Catarina Sarmiento e Castro* οι οποίες αν και θεώρησαν πως είναι συνταγματικές οι διατάξεις του παραπάνω νόμου, διαφώνησαν με την ερμηνεία που δόθηκε, ιδιαίτερα για τα άρθρα 2, το οποίο ορίζει τις 40 ώρες ως το κανονικό ωράριο, και για το άρθρο 10, το οποίο αποκρυσταλλώνει πως το άρθρο 2, το 40ωρο δηλαδή, έχει σαφή προτεραιότητα έναντι άλλων νόμων ή συλλογικών συμβάσεων, ακόμη κι αν αυτοί είναι πιο ευνοϊκοί για τον εργαζόμενο. Δηλαδή, οι δικαστές, οι οποίοι θεώρησαν συνταγματικό τον νόμο, θεωρούν πως αυτή η αυστηρή-κυριολεκτική ερμηνεία του Συντάγματος δεν αντανάκλα τον σκοπό του νομοθέτη, και έτσι θα έπρεπε να υιοθετηθεί μια ερμηνεία «σύμφωνη με το Σύνταγμα» που να επιτρέπει την εφαρμογή ευνοϊκότερων ρυθμίσεων για τους εργαζόμενους μέσω συλλογικών συμβάσεων.

Από την άλλη, υπήρχαν απόψεις που θεώρησαν αντισυνταγματικό το άρθρο 10, όπως ο δικαστής *Fernando Vaz Ventura*, ο οποίος αν και συμφωνεί με την καθιέρωση του 40ώρου, θεωρεί πως το άρθρο 10 καταστρατηγεί το θεμελιώδες δικαίωμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης και την αυτονομία των συλλογικών συμβάσεων, όπως προστατεύεται από τα άρθρα 56 παρ. 3, 5 παρ. 4 και 18 παρ.2 του Συντάγματος, κρίνοντας την παρέμβαση αυτή δυσανάλογη, και γι' αυτό αντισυνταγματική. Αν και υπήρχαν και άλλες τέτοιες φωνές, που στήριζαν την αντισυνταγματικότητα του άρθρου 10, τελικά το Δικαστήριο αποφάσισε να το κρίνει συνταγματικό, κρίνοντας ότι η διάταξη αυτή, η οποία καθορίζει την επιτακτική φύση του άρθρου 2 και την υπεροχή του έναντι άλλων ειδικών νόμων και συλλογικών κανονιστικών εργαλείων, δεν παραβιάζει το Σύνταγμα της Πορτογαλίας. Ειδικότερα, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η επιβολή του νέου καθεστώτος εργασίας για τους δημόσιους υπαλλήλους δεν αντιβαίνει στις συνταγματικές αρχές της διαπραγμάτευσης και της προστασίας της εμπιστοσύνης, καθώς και ότι η εφαρμογή του δεν συνιστά υπέρμετρη παρέμβαση στα δικαιώματα των εργαζομένων.

Στην συγκεκριμένη απόφαση, αν και οι διατάξεις κρίθηκαν συνταγματικές, εκφράστηκαν σημαντικές σκέψεις αναφορικά με την αρχή της ελευθερίας των συλλογικών συμβάσεων, ακόμη και από δικαστές οι οποίοι ήταν υπέρ της συνταγματικότητας των διατάξεων. Είναι σημαντικό να τονιστεί πως, σε καιρό δημοσιονομικής κρίσης, αυξήθηκε μεν το ωράριο εργασίας στους δημοσίους υπαλλήλους, με τους μισθούς να μένουν ίδιοι, ωστόσο το ωράριο αυξήθηκε σε έναν βαθμό αξιοπρεπή, καθώς τα περισσότερα κράτη της Ευρώπης είχαν θεσπίσει το 8ωρο ως τον πυρήνα της αξιοπρέπειας της εργασίας. Δηλαδή, ενώ σε καιρό μη κρίσης, όπως σήμερα, υπάρχουν ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ελλάδα, που ο νομοθέτης θεσπίζει το επιτρεπτό των 13 ωρών ημερήσιας εργασίας¹⁰⁶, στην Πορτογαλία φαίνεται πως το 8ωρο είναι διαπραγματεύσιμο, προς τα κάτω, καθώς μέχρι τότε για τους δημοσίους υπαλλήλους είχε θεσπιστεί 7ωρο, καταδεικνύοντας πως οι κοινωνικές κατακτήσεις και τα δικαιώματα των εργαζομένων προστατεύονται, ακόμη και σε περιόδους οικονομικής κρίσης που εκ των πραγμάτων υπάρχουν δυσκολίες, με δεδομένη την ανάγκη εύρεσης πόρων.

Είναι σημαντικό να τονιστεί επίσης πως ναι μεν αυξήθηκε το ωράριο εργασίας, σε έναν βαθμό φυσικά που ακόμη υπηρετεί την αρχή της αξιοπρέπειας, αλλά αυξήθηκαν και οι μισθοί αντίστοιχα, καθώς κρίθηκε πως αυτό επιβάλλει το δικαίωμα στην ανάλογη αμοιβή στο άρθρο 59 του Πορτογαλικού Συντάγματος. Αυτή επίσης ήταν μια πτυχή αδιαπραγμάτευτη, και δηλωτική της λήψης υπόψη από τον Πορτογάλο δικαστή της αρχής της αναλογικότητας. Η απόφαση αυτή είναι μια απόφαση που ο δικαστής συμφωνεί με τον νομοθέτη στα περισσότερα, όμως ο δικαστής παραθέτει επιχειρήματα και βάζει όρια, ειδικότερα όσον αφορά στο δικαίωμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης, το οποίο φυσικά προστατεύτηκε περαιτέρω με την Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹⁰⁷, η οποία εγκρίθηκε με τον Ν.35/2014. Η LTFP καθορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, περιλαμβάνοντας διατάξεις για τη συλλογική διαπραγμάτευση, τις συνδικαλιστικές ελευθερίες και τις διαδικασίες επίλυσης διαφορών. Όλα αυτά, ενώ παράλληλα το ΔΝΤ επισημαίνει την ανάγκη για δομικές μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα, εστιάζοντας στη μείωση υπερβολικού προσωπικού, την εξάλειψη της υπερβολικής διαφοράς μισθών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και την αύξηση της αποδοτικότητας μέσω αναδιοργάνωσης, στην έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) με τίτλο "Rethinking the State—Selected Expenditure Reform Options"¹⁰⁸, τον Ιανουάριο του 2013, η οποία εξετάζει τις δαπάνες του κράτους στην Πορτογαλία κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, εστιάζοντας σε τομείς όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι μισθοί και οι υπερωρίες.

¹⁰⁶ βλ. Ν.5239/2025

¹⁰⁷ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-57466875>

¹⁰⁸ <https://livrozilla.com/doc/1624548/international-monetary-fund-portugal>

5. ΑΠΟΦΑΣΗ 187/2013¹⁰⁹-ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ

Η απόφαση 187/2013 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας αφορά τον έλεγχο συνταγματικότητας διατάξεων του Νόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού του 2013 (Lei do Orçamento do Estado para 2013 – LOE 2013)¹¹⁰, οι οποίες περιελάμβαναν μέτρα λιτότητας όπως περικοπές ή αναστολές καταβολής επιδομάτων (όπως το επίδομα διακοπών και ο 14ος μισθός) και την επιβολή έκτακτης εισφοράς αλληλεγγύης σε μισθούς και συντάξεις του δημόσιου τομέα. Με πρωτοβουλία του Προέδρου της Δημοκρατίας, ζητήθηκε από το Δικαστήριο να εξετάσει αν τα άρθρα 29, 77 και 78 του προϋπολογισμού παραβίαζαν θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος, όπως αυτές της ισότητας, της αναλογικότητας, της προστασίας της εμπιστοσύνης, αλλά και αν προσέβαλαν τον πυρήνα των περιουσιακών και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, καθώς και την ενότητα του φόρου εισοδήματος.

Το Δικαστήριο υιοθέτησε διαφοροποιημένη στάση ως προς τα εξεταζόμενα άρθρα. Ειδικότερα, οι ρυθμίσεις του άρθρου 29, που προέβλεπαν την αναστολή ή μείωση του επιδόματος διακοπών και του 14ου μισθού για τους δημόσιους υπαλλήλους, κρίθηκαν αντισυνταγματικές, διότι παραβίαζαν την αρχή της ισότητας και υπερέβαιναν τα όρια της αναλογικότητας. Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι είναι επιτρεπτό να υφίστανται κάποιες διαφοροποιήσεις μεταξύ εργαζομένων που αμείβονται από δημόσιους πόρους και εκείνων του ιδιωτικού τομέα, ωστόσο τόνισε ότι αυτές οι διαφοροποιήσεις πρέπει να παραμένουν εύλογες και τεκμηριωμένες, ώστε να μη θίγεται ο πυρήνας της συνταγματικής αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 31, το οποίο επεκτείνει την εφαρμογή των περικοπών του άρθρου 29 σε συμβάσεις διδασκαλίας και έρευνας, κρίθηκε συνεπαγόμενα αντισυνταγματικό, αφού στηριζόταν σε ρυθμίσεις που είχαν ήδη απορριφθεί. Παρόμοια, το άρθρο 77, που προέβλεπε περικοπές αντίστοιχων επιδομάτων στους συνταξιούχους, απορρίφθηκε για τους ίδιους λόγους.

Αντιθέτως, το Δικαστήριο θεώρησε συνταγματικές ορισμένες άλλες διατάξεις, όπως το άρθρο 27, το οποίο προέβλεπε μειώσεις μισθών δημοσίων υπαλλήλων σε ποσοστά 3,5% έως 10%, ανάλογα με το ύψος των αποδοχών. Οι περικοπές αυτές κρίθηκαν αναλογικές και τεκμηριωμένες, καθώς εντάσσονταν σε ένα πλαίσιο μέτρων που αποσκοπούσαν στη δημοσιονομική σταθερότητα και είχαν εφαρμοστεί και σε προηγούμενα έτη, όπως για παράδειγμα με βάση την απόφαση 396/2011¹¹¹. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το μέτρο δεν συνιστά αιφνίδια ή δυσανάλογη επέμβαση στα δικαιώματα των εργαζομένων, αλλά συνέχεια μιας προϋπάρχουσας πολιτικής λιτότητας.

¹⁰⁹ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>

¹¹⁰ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2012-34582175>

¹¹¹ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html>

Αναφορικά με το άρθρο 78, που προέβλεπε έκτακτη συνεισφορά αλληλεγγύης επί των συντάξεων, το Δικαστήριο αποφάνθηκε πως η διάταξη δεν παραβιάζει το Σύνταγμα, εφόσον η επιβολή της περιορίζεται σε συντάξεις άνω ενός συγκεκριμένου ποσού, εξαιρώντας τους χαμηλοσυνταξιούχους. Επομένως, κρίθηκε ότι η εισφορά αυτή εξυπηρετεί σκοπούς γενικού συμφέροντος και σέβεται τα όρια της αναλογικότητας. Παράλληλα, υπογραμμίστηκε ότι οι συντάξεις, αν και αποτελούν περιουσιακό δικαίωμα, δεν είναι απολύτως απαραβίαστες, ιδίως όταν τίθενται ζητήματα δημοσιονομικής εξυγίανσης και προστασίας του κοινωνικού συνόλου.

Ωστόσο, υπήρξαν έντονες μειοψηφούσες γνώμες. Ορισμένοι δικαστές υποστήριξαν ότι η έκτακτη εισφορά αλληλεγγύης παραβιάζει την αρχή της φορολογικής ενότητας, καθώς δημιουργεί έναν «ιδιαίτερο φόρο» που επιβαρύνει αποκλειστικά τους συνταξιούχους, χωρίς επαρκή τεκμηρίωση αναλογικότητας. Επιπλέον, θεωρήθηκε ότι η διάταξη θίγει τις αρχές της ισότητας, της προστασίας της εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου, αφού ανατρέπει αιφνίδια τις προσδοκίες των πολιτών που είχαν οικοδομηθεί βάσει του προηγούμενου συνταξιοδοτικού καθεστώτος.

Συνολικά, η απόφαση 187/2013 επιβεβαιώνει τη μεθοδικότητα και τη νηφαλιότητα με την οποία το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο ασκεί τον έλεγχο συνταγματικότητας σε περιόδους κρίσης. Με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας, το Δικαστήριο θέτει όρια στον νομοθέτη, απορρίπτοντας ρυθμίσεις που υπερβαίνουν τα συνταγματικά επιτρεπτά όρια, ενώ παράλληλα αναγνωρίζει τη νομιμότητα ορισμένων περιορισμένων μέτρων, όταν αυτά εξυπηρετούν επιτακτικούς δημοσίου συμφέροντος σκοπούς. Η απόφαση αυτή επιβεβαιώνει τη διάθεση ισορροπίας των Πορτογάλων δικαστών, οι οποίοι επιδιώκουν να διασφαλίσουν την ανθεκτικότητα του κοινωνικού Συντάγματος, προστατεύοντας τα θεμελιώδη δικαιώματα χωρίς να παραγνωρίζουν τις οικονομικές ανάγκες της εποχής.

Εντέλει, το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει ότι ακόμη και εν μέσω οικονομικής κρίσης, οι νομοθετικές παρεμβάσεις οφείλουν να σέβονται βασικές συνταγματικές αρχές — όπως η ισότητα, η εμπιστοσύνη, η αναλογικότητα και η κοινωνική προστασία — και ότι η επίκληση της «δημοσιονομικής αναγκαιότητας» δεν αρκεί από μόνη της για να δικαιολογήσει την υπέρβαση των «συνταγματικών ορίων της θυσίας».

6. ΑΠΟΦΑΣΗ 862/2013 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ¹¹²

Η απόφαση 862/2013 του Πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου πραγματεύτηκε την συνταγματικότητα μέτρων που επιβλήθηκαν για τη μείωση των συντάξεων, στο πλαίσιο των προσπαθειών δημοσιονομικής εξυγίανσης της χώρας. Η απόφαση εξετάζει τη νομιμότητα των περικοπών σε συντάξεις και τη συνταγματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Πιο συγκεκριμένα, η Πρόεδρος της Δημοκρατίας υπέβαλε στο Συνταγματικό Δικαστήριο αίτημα για προληπτικό έλεγχο της συνταγματικότητας των διατάξεων του άρθρου 7 του Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, , δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 278 του Πορτογαλικού Συντάγματος, καθώς και της παραγράφου 1 του άρθρου 51 και της παραγράφου 1 του άρθρου 57 του Νόμου υπ' αριθμ. 28/82 της 15ης Νοεμβρίου. Το άρθρο 7 προέβλεπε την μείωση στις συντάξεις επιβίωσης/αναπηρίας άνω των 600 ευρώ, στις συντάξεις του δημοσίου τομέα πάλι άνω των 600 ευρώ, αλλά και αναδρομική εφαρμογή των μέτρων από το 2011 , στο πλαίσιο των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Το Δικαστήριο εξέτασε αν οι περικοπές αυτές συνιστούσαν φόρο εισοδήματος ή/και μέτρο κοινωνικής πολιτικής. Κρίθηκε πως δεν συνιστούν φόρο, καθώς δεν επιβάλλονται με βάση την ικανότητα πληρωμής του φορολογούμενου, αλλά αναγνωρίστηκε πως επηρεάζουν κοινωνικά δικαιώματα όπως την προστασία της τρίτης ηλικίας που θεσπίζεται στο άρθρο 63 παρ.3 του Πορτογαλικού Συντάγματος, αλλά και την προστασία των ατόμων με αναπηρία, που και αυτή τυγχάνει συνταγματικής περιωπής , σύμφωνα με το άρθρο 71 παρ.1 του Πορτογαλικού Συντάγματος. Κοινό σε αυτές τις δύο περιπτώσεις είναι η προστασία ευάλωτων ομάδων , οι οποίες έχουν ικανότητα εργασίας από περιορισμένη έως ανύπαρκτη.

Έτσι, και σε αυτή την περίπτωση, το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο δεν δίστασε να κηρύξει την αντισυνταγματικότητα των παραπάνω μέτρων << λόγω παραβίασης της αρχής της εμπιστοσύνης, που είναι ενσωματωμένη στην αρχή του δημοκρατικού κράτους δικαίου, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 του Συντάγματος της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας >> . Ακόμη , είναι σημαντικό να διευκρινιστεί πως το Δικαστήριο προχώρησε σε έλεγχο αναλογικότητας, κάτι το οποίο δεν είχε κάνει ο νομοθέτης , τονίζοντας χαρακτηριστικά πως << οι επίμαχες διατάξεις φαίνονται δυσανάλογες ως προς την υποκειμενική τους έκταση >> και πως << υπερβαίνουν το εύλογο μέτρο θυσίας που μπορεί να απαιτηθεί από αυτούς τους πολίτες (τους συνταξιούχους με χαμηλή σύνταξη) και πλήττουν υπέρμετρα τους πιο ευάλωτους. >>

Συμπερασματικά, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Πορτογαλίας για ακόμη μια φορά υπογράμμισε πως η δημοσιονομική πίεση δεν μπορεί να δικαιολογήσει

¹¹² <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130862.html>

παραβίαση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων , όπως και επίσης πως η προστασία των τελευταίων είναι σημαντικό να περιβάλλεται με τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας και της προστασίας των ευάλωτων ομάδων , γενικά, αλλά και ειδικά σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Είναι σημαντικό , λοιπόν, σε τέτοιες περιόδους η συνταγματική τάξη να διασφαλίζει την δικαιοσύνη , καθιστώντας το κοινωνικό σύνταγμα ανθεκτικό , ακόμη και αν χρειαστεί , όπως χρειάστηκε και έγινε σε αυτή την περίπτωση, ο ρόλος του δικαστή να πορευτεί με μία ακτιβιστική πλεύση, οριοθετώντας τα κεκτημένα δικαιώματα, ακόμη και αν αυτά έχουν μεταβληθεί νομοθετικά, προστατεύοντας την προστασία της εμπιστοσύνης του διοικούμενου.

7. ΑΠΟΦΑΣΗ 474/2013¹¹³- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ

Η απόφαση αφορά αίτηση του Προέδρου της Δημοκρατίας, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 278 του Συντάγματος, καθώς και με την παράγραφο 1 του άρθρου 51 και την παράγραφο 1 του άρθρου 57 του Νόμου αριθ. 28/82, της 15ης Νοεμβρίου, του Νόμου περί Οργάνωσης, Λειτουργίας και Διαδικασίας του Συνταγματικού Δικαστηρίου (LTC), προς το Συνταγματικό Δικαστήριο για προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας του Διατάγματος-Νόμου (Decreto) n.º 177/XII ¹¹⁴του Πορτογαλικού Κοινοβουλίου ¹¹⁵, το οποίο διάταγμα-νόμος ρύθμιζε διαδικασίες για δημόσιους υπαλλήλους ¹¹⁶στο πλαίσιο αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Κατά κύριο λόγο, ζητήθηκε η συνταγματική έγκριση των διατάξεων : του άρθρου 4 , παρ.1 και παρ. 2 (του δεύτερου, τρίτου και τέταρτου μέρους) , του άρθρου 18 παρ.2 , του ίδιου διατάγματος, όπως επίσης και της διάταξης του άρθρου 47 περ.β' .

Τα παραπάνω άρθρα δυσχεραίνουν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, το άρθρο 4 παρ.1 εισήγαγε περαιτέρω αιτίες και διαδικασίες για την λήξη ή την αλλαγή σχέσης εργασίας των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων , και η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου περιέχει ρύθμιση που συνδέει την «επανεκπαίδευση/μετατροπή θέσης» σε δημόσιους υπαλλήλους με τη δυνατότητα

¹¹³ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130474.html>

¹¹⁴ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a79394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a564268636d786862575675644746794c7a49324e5759774f4451344c54566a4f544d744e4759304d7931685a6a49784c546c684d474d794f575a6a4f5451785a53356b62324d3d&fich=265f0848-5c93-4f43-af21-9a0c29fc941e.doc&Inline=true

¹¹⁵ Assembleia da República

¹¹⁶ trabalhadores em funções públicas

λήξης του εργασιακού τους δεσμού, αν δεν ικανοποιούν ορισμένα κριτήρια ή δεν ενταχθούν έγκαιρα στην αντίστοιχη διαδικασία. Το άρθρο 18 αφορά στο «χρονικό όριο της διαδικασίας επανεκπαίδευσης / μετατροπής» των δημοσίων υπαλλήλων , εντός 12 από τη θέση του εργαζομένου σε κατάσταση «διαθεσιμότητας» ή μετατροπής της θέσης του, ενώ η περίπτωση β' του άρθρου 47 ⁹ προβλέπει ότι οι διατάξεις του άρθρου 4 , και ειδικά της παραγράφου 2, εφαρμόζονται και σε δημοσίους υπαλλήλους που έχουν «οριστικό διορισμό» κατά το χρόνο εισαγωγής του νόμου 12-Α/2008 , δηλαδή η ισχύς του επεκτείνεται σε ήδη διορισμένους υπαλλήλους.

Γενικά, η δυνατότητα λήξης του εργασιακού δεσμού των δημοσίων υπαλλήλων με «αντικειμενικούς λόγους» (causas objetivas) και χωρίς να απαιτείται η «δίκαιη αιτία» (justa causa) που παραδοσιακά υπάρχει στο εργατικό δίκαιο. Ωστόσο, το άρθρο 47 επεκτείνει τις νέες ρυθμίσεις σε υπαλλήλους με μόνιμο διορισμό, παραβιάζοντας με αυτό τον τρόπο την αρχή της θεμελιωμένης εμπιστοσύνης και την προστασία των δικαιωμάτων που ο υπάλληλος θεωρούσε ότι είχε κατά τον χρόνο του διορισμού του. Συγκεκριμένα, οι παρούσες διατάξεις καταστρατηγούν άρθρα του Πορτογαλικού Συντάγματος, όπως το άρθρο 53 , το οποίο προβλέπει πως η λύση της σχέσης δημόσιας υπηρεσίας δεν μπορεί να γίνει χωρίς δικαιολογημένη αιτία, εγγυώμενο την ασφάλεια της θέσης εργασίας. Ακόμη, λήφθηκαν υπόψη από τους Συνταγματικούς δικαστές και αρχές όπως της νομιμοποιημένης εμπιστοσύνης ¹¹⁷, της αναλογικότητας, αλλά και της συνέχειας της έννομης τάξης ¹¹⁸, όπως και το άρθρο 18 του Πορτογαλικού Συντάγματος, το οποίο προβλέπει πως οι περιορισμοί δικαιωμάτων πρέπει να είναι αναγκαίοι, κατάλληλοι και αναλογικοί.

Με βάση τα παραπάνω , οι εν λόγω διατάξεις κρίθηκαν αντισυνταγματικές , με το Δικαστήριο να θέτει ως προϋπόθεση για να θεωρηθεί σύννομη η λύση δημόσιας υπαλληλικής σχέσης για αντικειμενικούς λόγους, να πρέπει να υπάρχει σαφής αιτιολόγηση, επαρκής προστασία της θέσης εργασίας και διασφάλιση της εμπιστοσύνης των υπηρετούντων. Επομένως, η μεταβολή του καθεστώτος υπαλλήλων με «μόνιμο διορισμό» χωρίς επαρκή μετάβαση ή δικαιολογία κρίθηκε ότι δεν μπορεί να γίνει έτσι απλά, όπως προβλέπονταν στις εν λόγω διατάξεις, αλλά και η εφαρμογή νέων αιτιών, δηλαδή αντικειμενικών λόγων, λύσης της σύμβασης στον δημόσιο τομέα, υπερέβη τα συνταγματικά όρια περί προστασίας της θέσης εργασίας.

Συμπερασματικά, το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο συνεπικούρησε για ακόμη μια φορά για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων , και ειδικά σε αυτή την απόφαση η οποία αφορούσε σε διατάξεις με ευρύ πεδίο εφαρμογής, δηλαδή αφορούσε σε όλα τα όργανα/ υπηρεσίες της άμεσης και έμμεσης δημόσιας διοίκησης, δημόσια ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, υπηρεσίες αυτοδιοίκησης καθώς και εργαζομένους σε καθεστώς σύμβασης , αλλά και διορισμού. Άλλωστε, στο πλαίσιο της δημόσιας υπηρεσίας, η δικαστηριακή νομολογία του TC έχει ήδη αναγνωρίσει πως η σχέση υπαλλήλου με το δημόσιο έχει «ειδικό χαρακτήρα» (σχέση με το κράτος, για την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος) και ότι η εκ

¹¹⁷ «confiança legítima»

¹¹⁸ principio da continuidade da ordem jurídica

νέου διοργάνωση/αναδιάρθρωση του κράτους μπορεί να οδηγήσει σε συμπίεση του συμβατικού καθεστώτος του υπαλλήλου, αλλά αυτό δεν σημαίνει αυτομάτως παραβίαση της ασφάλειας της εργασίας¹¹⁹.

Συνολικά, η απόφαση εντάσσεται στην ευρύτερη κατηγορία κανόνων που αφορούν το κοινωνικό σύνταγμα: εξασφάλιση σταθερών εργασιακών σχέσεων, προστασία της δημόσιας διοίκησης, του κοινωνικού δικαίου της εργασίας και της λειτουργίας του κράτους πρόνοιας. Η προάσπιση της εργασίας ως συνταγματικό αγαθό συνδέεται με κοινωνική σταθερότητα, με την αρχή του κοινωνικού κράτους και της δημοκρατικής λειτουργίας. Η απόφαση δείχνει ότι το κοινωνικό σύνταγμα δεν επιτρέπει άκριτη μείωση δικαιωμάτων για δημοσιονομικούς λόγους, αλλά απαιτείται ισορροπία με τις θεμελιώδεις εγγυήσεις εργασίας, οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται ουσιαστικά, και να έχουν πραγματική νομική αποτελεσματικότητα.

Εν κατακλείδι, η απόφαση 474/2013 του Πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου επιβεβαιώνει ότι το κοινωνικό σύνταγμα της Πορτογαλίας — και δη στο σκέλος της εργασιακής προστασίας στο δημόσιο τομέα — διατηρεί ισχύ, προστατεύοντας ουσιαστικά τους εργαζόμενους, ενώ ταυτόχρονα αφήνει περιθώρια για νομοθετικές παρεμβάσεις αρκεί αυτές να σέβονται τις θεμελιώδεις εγγυήσεις. Με άλλα λόγια, το κοινωνικό σύνταγμα αποδείχθηκε ανθεκτικό, με τους συνταγματικούς δικαστές να διαχειρίζονται την ένταση μεταξύ κοινωνικής προστασίας, διοικητικής αποτελεσματικότητας και δημοσιονομικής πειθαρχίας.

8. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Στην περίπτωση της Πορτογαλίας δεν υπήρξε αναθεώρηση του Συντάγματος προς προσαρμογή στην οικονομική κρίση, όπως στην Ισπανία, ωστόσο το Πορτογαλικό Σύνταγμα περιέχει, όπως είδαμε, ισχυρά άρθρα για την κοινωνική προστασία και οικονομική πολιτική, που αποτέλεσαν βάση για την αντιπαράθεση αναφορικά με τα μέτρα λιτότητας. Έτσι, βλέπουμε ότι στην Πορτογαλία λειτούργησε ένας άλλος μηχανισμός συνταγματικής ανθεκτικότητας, ο οποίος είναι προληπτικής φύσης και αφορά στην εκ των προτέρων θέσπιση ισχυρού συνταγματικού πυρήνα κοινωνικών δικαιωμάτων, σε συνδυασμό με την αντίληψη του δικαστή ως ακτιβιστή, σε περιπτώσεις μόνο κατά τις οποίες κρίνει ότι χρειάζονται προστασία τα δικαιώματα από την νομοθετική εξουσία.

Αν και η κρίση επέφερε σημαντικούς περιορισμούς σε κοινωνικά δικαιώματα, το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο δεν δίστασε να άρει ορισμένους από αυτούς, ακολουθώντας πιστά, και περισσότερο ουσιαστικά απ' ότι τυπικά, την αρχή της αναλογικότητας. Αυτό είδαμε να συμβαίνει σε υποθέσεις που αφορούσαν σε όλο το φάσμα των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως τα εργασιακά και τα ασφαλιστικά. Η δημοσιονομική ανάγκη διαδραμάτισε φυσικά καθοριστικό ρόλο,

¹¹⁹ βλ. απόφαση 221/2008 Πορτ.Συντ.Δικ.

νομιμοποιώντας και πολλές από τις επιλογές του νομοθέτη, οριοθετώντας όμως ταυτόχρονα και την ανεξαρτησία του Πορτογαλικού κράτους έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία ασκούσε προφανείς πιέσεις σε όλα τα κράτη της Μεσογείου για έντονα μέτρα λιτότητας.

Η Πορτογαλία είχε υπογράψει, όπως και η Ελλάδα, Μνημόνιο με την ΕΕ, ΕΚΤ και ΔΝΤ, τον Μάιο του 2011, με δάνειο 78 δισ. ευρώ¹²⁰, και με αυστηρούς όρους για λιτότητα, που απλώνονταν σε κοινωνικές δαπάνες, στην δημόσια διοίκηση και στην αγορά εργασίας εν γένει. Αν και στην Ελλάδα, ακολουθήθηκαν πιστά αυτές οι υποχρεώσεις, συχνά ευτελίζοντας σημαντικές συνταγματικές αρχές, στην Πορτογαλία τα κοινωνικά δικαιώματα προστατεύτηκαν ακριβώς μέσα από τον πυρήνα τους, την αρχή και το δικαίωμα της αξιοπρέπειας, το οποίο μνημονεύτηκε, όπως και είναι λογικό, αλλά και ακολουθήθηκε σε κάθε απόφαση του Δικαστηρίου.

8. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

1. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Αρχικά, είναι σημαντικό να δούμε την παρούσα νομολογία υπό το πρίσμα του συνταγματικού πλουραλισμού, αφού υπάρχουν συγκεκριμένα μοτίβα στα σκεπτικά των αποφάσεων που πήρε κάθε κεντρικό δικαστήριο των προαναφερθεισών χωρών. Έτσι, κρίνεται σκόπιμη αφενός η αποκωδικοποίηση των μοτίβων αυτών, και αφετέρου, η κρίση περί της χρησιμότητάς τους, και η αποκρυστάλλωση μοτίβων προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων σε περιόδους κρίσης.

Πρώτο μοτίβο που μπορούμε να εξαγάγουμε είναι αυτό της υποταγής, το οποίο επέδειξε το ΣτΕ, δηλαδή, η ελληνική περίπτωση, με όλες τις αποφάσεις, έως το 2013, να κρίνονται συνταγματικές και να συμφωνούν με τον νομοθέτη, σε μία περίοδο που τα κοινωνικά δικαιώματα βάλλονταν, όπως είναι φυσικό, λόγω του δημοσιονομικού χαρακτήρα τους. Ακόμη, ο έλεγχος της αναλογικότητας ήταν

¹²⁰ https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-portugal_en

οριακός, χωρίς ουσιαστική εμβάθυνση, με τα εργαλεία για την συνταγματική ανθεκτικότητα να παραγκωνίζονται. Μια πνοή δικαστικού ακτιβισμού δόθηκε με τις αποφάσεις από το 2013 και μετά, οι οποίες ωστόσο πάρθηκαν όταν πλέον η μεγάλη ένταση της κρίσης άρχισε να φεύγει, δηλαδή σε μία περίοδο που θα μπορούσε να πει κανείς πως " βόλεψε " τον δικαστή. Ταυτόχρονα , ενώ τα κοινωνικά δικαιώματα βάλλονταν, δεν φαίνεται κάποια διάσωση της οικονομικής αιμορραγίας , και της αποπληρωμής των χρεών , όπως θα δούμε στην επόμενη περίπτωση, της Ιταλίας, αλλά και κυρίως, στην περίπτωση της Ισπανία.

Η Ιταλία από την άλλη χαρακτηρίζεται από ένα άλλο μοτίβο, το οποίο ισορροπεί ανάμεσα στην αποδοχή της άποψης του νομοθέτη, και την υπέρβαση της άποψης αυτής, όπου θεωρεί ο δικαστής ότι χρειάζεται, πολλές φορές ταυτόχρονα για διαφορετικές διατάξεις , ίδιου νομοθετήματος , στην ίδια απόφαση. Φαντάζει λογικό , όμως πίσω από αυτό το μοτίβο που ακολουθεί το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο αφορά στην πάγια νομολογία του, η οποία ακολουθεί το σχήμα ισορροπίας μεταξύ διαθέσιμων οικονομικών πόρων προς το κοινωνικό σύνταγμα, με ταυτόχρονη την εγγύηση του οικονομικού Συντάγματος. Εν προκειμένω, στην ιταλική περίπτωση, η αρχή της αναλογικότητας δεν χρησιμοποιήθηκε ακριβώς με τρόπο οριακό, όπως στην ελληνική περίπτωση, αλλά αναλύθηκε. Το ζήτημα είναι ο τρόπος που αναλύθηκε, με την αποδοχή των εύλογων και προσωρινών περιορισμών στις κοινωνικές παροχές , όποτε είναι δυνατόν αυτοί να δικαιολογηθούν από οικονομικές συνθήκες , λαμβάνοντας υπόψη και την αρχή της ισότητας, αλλά υπογραμμίζοντας και την σημασία της μη αυθαιρεσίας των παραπάνω περιορισμών.

Ένα τέτοιο μοτίβο ακολούθησε και η Ισπανία, η οποία φυσικά είχε και στο οπλοστάσιό της το άρθρο 135 του Συντάγματος, το οποίο έθετε ως προτεραιότητα την αρχή της δημοσιονομικής σταθερότητας και την προσαρμογή των δαπανών του Κράτους αλλά και των αυτόνομων κοινοτήτων. Έτσι, το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο ήρθε σε επαφή με πολλούς περιφερειακούς νόμους-διατάγματα, πολλούς από τους οποίους ακύρωσε προς διάσωση των μέτρων λιτότητας αφενός, αλλά και για να προστατεύσει δικαιώματα, όπως αυτό της κατοικίας, με τους αναγκαστικούς πλειστηριασμούς που έπλητταν την χώρα, αλλά ταυτόχρονα και πλήττονταν άλλα δικαιώματα, όπως αυτό της υγείας, ειδικά για παράνομους μετανάστες. Με δεδομένο λοιπόν το άρθρο 135, δεν είχε πολλά περιθώρια, και το Σύνταγμα κρίνεται ανθεκτικό , όσον αφορά στους δημοσιονομικούς σκοπούς, αλλά όχι τόσο ανθεκτικό αναφορικά με τα κοινωνικά δικαιώματα.

Ακολουθώντας αυτή την πορεία λοιπόν, απ 'το χειρότερο στο καλύτερο σύστημα, με την Ελλάδα να τερματίζει τελευταία, και την Ισπανία και την Ιταλία να ακολουθούν , όσον αφορά στην ανθεκτικότητα του κοινωνικού συντάγματος, δεν θα ήταν υπερβολή να πούμε πως σε αυτή την σύγκριση ξεχωρίζει η Πορτογαλία. Αρχικά, όπως σε όλες τις χώρες, έχουμε έναν νομοθέτη ο οποίος δεσμεύεται έξωθεν και περιορίζει κοινωνικά δικαιώματα. Ωστόσο, σε μία τέτοια νομοθετική στάση, ο τρόπος για να υπάρξει η ανθεκτικότητα είναι η δικαστική - ακτιβιστική - παρέμβαση. Όπως και στην Ελλάδα, έτσι και στην Πορτογαλία αμφισβητήθηκαν

κεκτημένα δικαιώματα, όπως αυτά του μισθού και της κοινωνικής ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων, τα οποία φυσικά στην Πορτογαλική περίπτωση ήταν κεντρικά. Το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, σε έναν γόνιμο διάλογο με τον νομοθέτη, πρόταξε αρχές όπως αυτή της ισότητας, της αξιοπρέπειας, της αναλογικότητας, αλλά και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σε πολλές από τις αποφάσεις του. Αν και σε κάποιες περιπτώσεις τα δικαιώματα αυτά τελικώς κάμφθηκαν, η συνταγματική ανθεκτικότητα ήταν παρούσα. Αφενός, λόγω του γόνιμου διαλόγου και της επιβολής ορίων στον νομοθέτη, με νομικές απόψεις και χρήση ενός επαρκούς νομικού οπλοστασίου αρχών και δικαιωμάτων από τις μειοψηφίες, αφετέρου λόγω της όντως στατιστικά περισσότερης προστασία του κοινωνικού Συντάγματος, και εκ του αποτελέσματος.

2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Αρχικά, είναι σημαντικό να τονιστεί, πως λόγω της πληθώρας, και ποικιλίας, των παραγόντων που μπορούν να επηρεάσουν ένα Σύνταγμα, ιδανικό Σύνταγμα δεν υπάρχει. Ωστόσο, στο πλαίσιο των συμπερασμάτων της παρούσας εργασίας, κρίνεται απαραίτητο να εκμαιεύσουμε ορισμένα συμπεράσματα αναφορικά με την μηχανική του Συντάγματος, προς υποστήριξη της ανθεκτικότητάς του.

Μία από τις πρώτες σκέψεις μου, αφορά στην συμμετοχική δημοκρατία σε περίοδο κρίσης. Είναι άραγε απαραίτητο να καθίσταται υποχρεωτική η ενδυνάμωση της πλουραλιστικής δημοκρατίας εν μέσω κρίσης; Δηλαδή, να καλούνται οργανώσεις που εκπροσωπούν τους καθημερινούς ανθρώπους, καθώς όλο και περισσότερο φαίνεται μια ελίτ η οποία δεν έχει σχέση με τον κόσμο, με τις αποφάσεις να είναι υποχρεωτικό, όταν παίρνονται, να λαμβάνονται υπόψη και οι συνθήκες της καθημερινότητας των κατώτερων οικονομικά τάξεων- χωρίς κομματικό χαρακτήρα. Το παρόν μέτρο ενδεχομένως να δώσει μια πρώτη εικόνα στην καθεστηκυία τάξη περί της κατάστασης που βιώνει ο λαός, ενισχύοντας έτσι την προστασία του κοινωνικού Συντάγματος, σε συνθήκες κρίσεις, βλέποντας τι ο λαός χρειάζεται εν προκειμένω. Η θέσπιση μια τέτοια διάταξης φυσικά έχει πρακτικό χαρακτήρα, αλλά θα μπορούσε να αποτελέσει και συμβολικό μέτρο, ένας τέτοιος μηχανισμός να ενεργοποιείται εν μέσω κρίσης, αντιπαλεύοντας ταυτόχρονα και την συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα, δίνοντας στον πολίτη την ευκαιρία να εκφραστεί και να δώσει προτάσεις για τις επικείμενες πολιτικές επιλογές.

Στο πλαίσιο αυτή, της συμμετοχικής δημοκρατίας, είναι φυσικά δυνατό σε περίοδο κρίσης να υπάρχει και δημοψήφισμα, το οποίο θα λαμβάνεται υπόψη αν υπάρχουν κάποια υποχρεωτικά *minimum* ποσοστά, αλλά επίσης σημαντική κρίνεται και η

ενσωμάτωση διαδικασιών συμμετοχικού ελέγχου , όπως κοινωνικές επιτροπές , και δημιουργία ανεξάρτητων θεσμών , όπως μια Επιτροπή για τα Κοινωνικά Δικαιώματα ή Συνταγματικό Ελεγκτικό Συμβούλιο Κοινωνικών Δικαιωμάτων , σε εγγώριο επίπεδο, με δεσμευτικές αποφάσεις , που θα μπορεί να ακυρώνει ή να αναστείλει μέτρα που παραβιάζουν το κοινωνικό σύνταγμα, ως μηχανισμοί ελέγχου και λογοδοσίας .

Από την άλλη, φυσικά , μέσω της ανεξαρτησίας δικαστηρίων , και ανεξάρτητων αρχών , ανοίγονται δίαυλοι επικοινωνίας μεταξύ όλων των παικτών , της κρατικής εξουσίας , αλλά και της λαϊκής εξουσίας, μειώνοντας την διευρυμένη εξουσία που έχει η εκτελεστική και νομοθετική εξουσία σε περιόδους κρίσης. Έτσι, είναι σημαντικό να προστεθεί κάποια διάταξη που να προστατεύει αυτή την ανεξαρτησία, όπως επίσης και σημαντικό είναι οι ανώτατοι δικαστές των ανώτατων Δικαστηρίων να βρίσκονται στην θέση του αξιοκρατικά, και να μην διορίζονται από την Κυβέρνηση, καθώς αυτό το μέτρο ενισχύει την δύναμη της εκτελεστικής εξουσίας, έναντι της δικαστικής, στερώντας τον διάλογο του νομοθέτη και του δικαστή , το οποίο αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την ανθεκτικότητα του Συντάγματος γενικά σε περιόδους κρίσης, μέσω της διαδικασία άτυπης μεταβολής.

Εναλλακτικά, μία άλλη πρόταση θα μπορούσε να είναι ένα άρθρο που να θεσπίζει τον ελάχιστο πυρήνα (όπως η στέγη, η τροφή, η υγεία , η εκπαίδευση, η ασφάλιση) με αναφορά στην απαγόρευση των μέτρων λιτότητας, έσωθεν και έξωθεν , στο μέτρο που παραβιάζουν την εγγύηση του ελάχιστου πυρήνα των παραπάνω δικαιωμάτων. Στο ίδιο άρθρο, θα μπορούσε να θεσπιστεί , ειδικά στις παρακάτω περιπτώσεις , η υποχρεωτική υιοθέτηση ευρωπαϊκών αποφάσεων , όπως του ΕΔΔΑ και του ECSR , με την προϋπόθεση αυτές να βασίζονται στις διατάξεις των διεθνών συμβάσεων για τα κοινωνικά δικαιώματα , οι οποίες θα ήταν καλό εκ των προτέρων , ως προληπτικός μηχανισμός ανθεκτικότητας του Κοινωνικού Συντάγματος , να ενσωματωθούν στα εθνικά Συντάγματα, με βάση την ενίσχυση της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Τα Συντάγματα λοιπόν είναι σημαντικό να θεσπίζουν ένα σύστημα κινήτρων , με ευρωπαϊκές αξίες, οι οποίες φυσικά θα πρέπει να στηρίζονται στην εθνική κυριαρχία, με ενδυνάμωση των θεσμών της κοινωνικής πρόνοιας. Ουσιαστικά, πρόκειται για το αντίθετο από το άρθρο 135 του Ισπανικού Συντάγματος, το οποίο θεσπίζει την προτεραιότητα της αποπληρωμής των χρεών, έναντι ακόμη και βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων που αφορούν στην βασική διαβίωση των πολιτών και στην αξιοπρέπειά τους. Αυτό είναι κάτι οι ευρωπαϊκές δημοκρατίες είναι λογικό να συμφωνήσουν , καθώς αφορά στην αρχή της αλληλεγγύης αφενός, αλλά και στην πιο γρήγορη αποπληρωμή αφετέρου, καθώς μόνο ένα κράτος δυνατό, με ένα Σύνταγμα ανθεκτικό , μπορεί να αντέξει μια οικονομική κρίση, και αργότερα , αφού ορθοποδήσει, να αποπληρώνει με περισσότερη αυτοπεποίθηση, και αξιοπρέπεια, της όποια βοήθεια χρειάστηκε από ευρωπαϊκούς μηχανισμούς .

Σε αυτό το άρθρο , λοιπόν , για τον χρυσό δημοσιονομικό κανόνα , εναλλακτικά θα έπρεπε να έχει θεσπιστεί ρήτρα με την οποία να καλύπτεται το minimum της αξιοπρεπούς διαβίωσης . Αυτή η ρήτρα, αφενός είναι και ιστορικής σημασίας, δηλώνοντας την μνήμη των δεινών μιας οικονομικής κρίσης , αλλά και πρακτική , καθώς έτσι τα κράτη τουλάχιστον ενδυναμώνονται με το minimum αυτό, με τους πολίτες να καλύπτουν τουλάχιστον ένα ποσοστό της εμπιστοσύνης τους, με την συγκρουσιακή κουλτούρα να υποχωρεί, εν καιρώ κρίσης. Ταυτόχρονα , στο ίδιο άρθρο, ειδικά αν υπήρχε στην Ελλάδα, θα μπορούσε να υπάρχει αναφορά στα εγκλήματα διαφθοράς / διασπάθισης του δημοσίου χρήματος , λαμβάνοντας εδώ υπόψη και το κύριο πρόβλημά μας στην Ελλάδα.

Η ανθεκτικότητα ενός Συντάγματος, αφορά σε έναν προληπτικό μηχανισμό , και σε έναν κατασταλτικό μηχανισμό. Ο κατασταλτικός μηχανισμός είναι δυνατό να εμπλουτιστεί με εργαλεία που είναι κοινά στα περισσότερα κράτη. Από την άλλη, ο προληπτικός μηχανισμός, είναι φυσικό να σμιλευτεί με εργαλεία τα οποία άπτονται της προσωπικότητας της έννομης τάξης την οποία περικλείει με υπερνομοθετική ισχύ ένα Σύνταγμα. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα είναι σαφές ότι η διαφθορά είναι ένα από τα κύρια φαινόμενα , που αποτελούν μία από τις βασικές αιτίες της ανεπάρκειας δημοσίου χρήματος. Είναι λοιπόν απαραίτητο να θεσπιστεί ένα εργαλείο – προληπτικής φύσεως – συνταγματικής περιωπής, το οποίο θα προσδώσει έσοδα στο κράτος , με δεδομένη και την δημοσιονομική φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων , ενδεχομένως με μία ποινική διαδικασία που θα λάβει προτεραιότητα έναντι άλλων εγκλημάτων εν καιρώ κρίσης. Εκτός από την προληπτική ανθεκτικότητα , το σύνταγμα μπορεί να έχει και προσωπικότητα, αλλά και ιστορικότητα.

Έτσι, σε αυτόν τον μηχανισμό ανεύρεσης χρήματος, και τιμωρίας τυχόν ενόχων , θα έδινε δύναμη και η θέσπιση της άρσης ασυλίας πολιτικών προσώπων για τα εγκλήματα που οδήγησαν στην μη ανθεκτικότητα . Σε αυτό το μέτρο-απειλή, με αποτρεπτικό χαρακτήρα, είναι δυνατό να αναφερθεί και η αυστηρότητα των ποινών για πολιτικά εγκλήματα- ιδιαίτερα οικονομικής φύσης- δηλώνοντας στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο πως υφίστανται εκτεταμένες αποζημιώσεις στο κράτος και μάλιστα με σκοπιμότητα τα χρήματα που λήφθηκαν παράνομα, να επιστραφούν με διαδικασία express. Έτσι, αφού το Σύνταγμα αποσκοπεί στην κατάτμηση και την απονομή της κρατικής εξουσίας , είναι σημαντικό να θέτει όρια ευθύνης, με μία συνταγματική κουλτούρα αποδοχής των κακώς κειμένων της παλιάς πραγματικότητας , και διόρθωσής τους .

Επιπλέον, στο Σύνταγμα , ως προϊόντος της ανθρώπινης νόησης , εκτός από μηχανισμούς πρακτικής ανθεκτικότητας, χρειάζεται να υπερτονίζονται οι αξίες , καθώς όπως σε μια κρίση ένας άνθρωπος χάνει ισχύ, έτσι γίνεται και με το Σύνταγμα. Ο υπερτονισμός των αξιών , όπως του κοινωνικού κράτους δικαίου, της δημοκρατίας , θα μπορέσει να αντισταθμίσει την εκ των πραγμάτων χαμένη τους δύναμη και να τα ισορροπήσει , σαν να ήμασταν σε πλαίσιο κανονικότητας. Είναι σημαντικό να μην φοβόμαστε την μεγάλη έκταση και τους περιορισμούς στο

Σύνταγμα , ειδικά όταν αποδεδειγμένα χρειάζονται. Το ιδανικό σύνταγμα είναι εκτενές , με λεπτομερειακή φύση , η οποία όμως στηρίζεται σε διαδικαστικά και πρακτικά ζητήματα, με περιορισμούς στην πολιτική εξουσία , και ταυτόχρονα με πεδίο ελευθερίας των πολιτών – με στόχο την κάλυψη του χάσματος. Φυσικά, η βάση του Συντάγματος πρέπει να κρατά στον χρόνο , οι πρακτικές λεπτομέρειες όμως πρέπει να αλλάζουν ρυθμίζοντας ζητήματα , από γενιά σε γενιά , ανάλογα με τα προβλήματα της εκάστοτε πολιτείας. Η συζήτηση περί ανθεκτικότητας σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα προβλήματα που έχουν ανακύψει σε κάθε γενιά , με σκοπό την τελειοποίηση του Συντάγματος , με το ιδανικό Σύνταγμα να αποτελεί ουτοπία.

Επιπλέον, υψίστης σημασίας ρόλο διαδραματίζουν οι ανεξάρτητες αρχές, τα μέλη των οποίων πρέπει να περνούν από διαγωνισμό, και να νομιμοποιούνται ως μέλη ανεξάρτητων αρχών από ένα όργανο της βουλής, όπου εκφράζονται όλες οι απόψεις των κοινοβουλευτικών ομάδων , με σαφή επιρροή και στα κόμματα μειοψηφίας. Ακόμη, είναι σημαντική η διαφάνεια , η δημοσιότητα, μέσω κοινοβουλευτικού – αλλά και δημόσιου – διαλόγου. Η ψηφοφορία θα πρέπει να μην είναι μυστική, καθώς θα στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, και ο καθένας θα πρέπει να αιτιολογεί την απόφασή του.

Ακόμη, προτείνεται κατ' αρχήν η περίπλοκη διαδικασία τυπικής αναθεώρησης, που σε περιόδους κρίσης, γίνονται ηπιότερες, κατόπιν δημοψηφίσματος , δηλαδή, ένας εξελικτικός ιδεότυπος , ως προληπτικός μηχανισμός ανθεκτικότητας , δηλαδή με σαφή διάλογο δικαστή και νομοθέτη, με αυστηρή διαδικασία τυπικής αναθεώρησης συντάγματος, το οποίο , μόνο σε περιόδους κρίσης, μπορεί να κάμπτεται, και να αποκτά πραγματιστικά και αμεσοδημοκρατικά στοιχεία, με κήρυξη δημοψηφίσματος από την Βουλή προς τους πολίτες, οι οποίοι θα αποφασίζουν αν κατά την περίοδο αυτή της κρίσης κρίνουν ότι χρειάζεται να γίνει ηπιότερη η διαδικασία τυπικής αναθεώρησης του συντάγματος . Άρα κρίνεται πως το αμεσοδημοκρατικό στοιχείο πρέπει να τεθεί ως αντίβαρο , στην δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να αναθεωρήσει το Σύνταγμα εύκολα, αν και υπάρχει σαφώς ο κίνδυνος λαϊκισμού και συναισθηματικών-παρορμητικών αντιδράσεων σε περίοδο κρίσης. Όμως ταυτόχρονα, σε περίοδο κρίσης είναι σημαντικό να ακούγονται όλες οι φωνές.

Έτσι, μέσω της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης είναι σκόπιμο να χαραχθούν νέα μονοπάτια κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων , μέσω νέων διευρυμένων ερμηνειών, σεβόμενων την αρχή της αναλογικότητας, ακόμη μέσω έκδοσης νόμων που θα εξειδικεύουν κάθε φορά την μετάφραση των παραπάνω συνταγματικών εγγυήσεων. Δηλαδή, εκτός απ' το σύνταγμα , χρειάζεται η αρωγή της νομοθετικής αλλά και της δικαστικής εξουσίας , οι οποίες πρέπει να είναι έτοιμες και εκπαιδευμένες να αντιμετωπίσουν τέτοιες καταστάσεις, υπερτονίζοντας την σημασία της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Φυσικά, είναι απαραίτητη η ενίσχυση της ανεξάρτητης αρχής Συνήγορος του Πολίτη και άλλων θεσμών με αρμοδιότητες εποπτείας επί της εφαρμογής των κοινωνικών

δικαιωμάτων, ενίσχυση των ΜΚΟ, κινημάτων και κοινωνικών εταίρων για την διεκδίκηση και επίβλεψη εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων , με δημιουργία θεσμών συμμετοχικής διακυβέρνησης, όπως για παράδειγμα ένα κοινωνικό Συμβούλιο . Τα παραπάνω πρέπει να θεσπιστούν με κανόνες συνταγματικής περιωπής.

Με δεδομένα τα παραπάνω, είναι κρίσιμη η σχετικοποίηση και η διάχυση της κυριαρχίας, καθώς, εκτός απ' το ότι πολλοί πλέον είναι οι παίκτες στο παιχνίδι της εξουσίας, είναι σημαντικό το γεγονός ότι παρατηρείται η διεθνοποίηση και ο εξευρωπαϊσμός του συνταγματικού δικαίου, με διεθνείς οργανισμούς να αποτελούν σε περιόδους κρίσης σημαντικά κέντρα εξουσίας, όπως ο ΕΣΜ. Όπως επίσης, είναι σημαντικό , μέσα από τα παραπάνω, να διανέμονται οι καρποί των κοινωνικών δικαιωμάτων και στην μεσαία τάξη, όχι μόνο στους πολύ φτωχούς πολίτες. Δηλαδή , είναι σημαντικός ο επαναπροσδιορισμός της έννοιας της minimum προστασίας τους.

Ακόμη , ένα άλλο συμπέρασμα που μπορεί να αντληθεί από την παραπάνω εργασία , διαφορετικό από τα υπόλοιπα, είναι ο επιβοηθητικός ρόλος του Συνταγματικού Δικαστηρίου στην ανθεκτικότητα του κοινωνικού συντάγματος, καθώς, η Ελλάδα που κρίνεται λιγότερο ανθεκτικό το κοινωνικό της Σύνταγμα από τις παραπάνω τέσσερις μεσογειακές χώρες, είναι η μόνη η οποία δεν έχει Συνταγματικό Δικαστήριο. Φαίνεται πως ο Έλληνας δικαστής που ασκεί παρεμπόδιοντα και συγκεκριμένο έλεγχο στο πλαίσιο ενός διάχυτου ελέγχου , αυτοπεριορίζεται, κατέχοντας την κουλτούρα του '' δικαστή-στόμα του νόμου ''¹²¹ , αφήνοντας υπόνοιες για δημοκρατικό έλλειμμα , ειδικά εν μέσω της οικονομικής κρίσης, οπότε και απείχαν , ουσιαστικά, οι Έλληνες δικαστές από τον *stricto sensu* έλεγχο της αναλογικότητας. Στον αντίποδα, υπάρχει το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο με λεπτομέρεια, νομική συνοχή , και ξεκάθαρη στήριξη των κοινωνικών δικαιωμάτων , δεν δίστασε να αντιπαλέψει τα κακώς κείμενα του νομοθέτη, καθιστώντας πολλές διατάξεις αντισυνταγματικές, θεωρώντας πως η προστασία του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, η αρχή της αξιοπρέπειας, δεν μπορεί να θυσιάζεται στο όνομα του δημοσιονομικού συμφέροντος .

Τελικά, πώς γίνεται να μην ακολουθείται το κοινωνικό Σύνταγμα , όταν το ίδιο στηρίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης , η οποία έχει ως βάση τις αρχές του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου , της ισότητας αλλά και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας; Σε τέτοιες περιπτώσεις υφίσταται κρίση στον πυρήνα του κοινωνικού κράτους δικαίου, με την πολιτική εξουσία σαφώς να μην δίνει προβάδισμα στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Χωρίς το minimum της προστασίας , το Σύνταγμα δεν μπορεί παρά να απαξιώνεται , αν αποχρωματίζονται οι ίδιες μη αναθεωρητέες – σφραγισμένες με ρήτρα αιωνιότητας - διατάξεις του Συντάγματος. Γι' αυτό είναι σημαντική η προγενέστερη δόμηση της ανθεκτικότητας του συντάγματος , για να μην μπορεί ελλοχεύει πίσω από το Σύνταγμα ο αστάθμητος ανθρώπινος παράγοντας, για να μην είναι δυνατόν

¹²¹ βλ.σελ.228-241 , ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ , Α.Φωτιάδου

η a priori συμφωνημένη ' αιωνιότητα ' να αιωρείται σε μία κλίμακα προσωρινότητας, ανάλογα με τις εκάστοτε πολιτικοοικονομικές συνθήκες.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε εμπνευσμένη από το μάθημα Δημόσιο Δίκαιο και Οικονομική Κρίση , ως μέρος του προγράμματος σπουδών , στο Α' Εξάμηνο, του μεταπτυχιακού Δίκαιο , Τεχνολογία και Οικονομία της σχολής Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου. Η εργασία αυτή φυσικά εστιάζει στην ανθεκτικότητα του κοινωνικού Συντάγματος , με έμφαση στις αποφάσεις των Ανώτατων Εθνικών Δικαστηρίων , σε πλαίσιο φυσικά διαλόγου του δικαστή και του νομοθέτη.

Ευχαριστώ πολύ του καθηγητές μου.

Αναφορές

3838/2009 (ΣτΕ).

1528/2001 (ΣτΕ).

5488/2012 (ΣτΕ).

3445/2007 (ΣτΕ).

(χ.χ.). Ανάκτηση από <https://livrozilla.com/doc/1624548/international-monetary-fund-portugal>.

(χ.χ.). Ανάκτηση από <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>.

(χ.χ.). Ανάκτηση από <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2012-34582175>.

(χ.χ.). Ανάκτηση από <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html>.

(χ.χ.). Ανάκτηση από <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130862.html>.

(χ.χ.). Ανάκτηση από <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130474.html>.

(χ.χ.). Ανάκτηση από chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a79394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a564268636d786862575675644746>.

(χ.χ.). Ανάκτηση από https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-portugal_en.

ΣΥΧΡΟΝΕΣ ΑΡΧΕΣ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ . (χ.χ.). Στο Α. Τ. Tyler Cowen. 4η αμερικανική κ 2η ελληνική έκδοση , εκδ. Παπαζήση , με επιστημονική επιμέλεια : Νίκος Κουτσιαρας, Κυριάκος Φιλίνης.

1111/2013 (ΣτΕ).

Aramburu, A. O. (χ.χ.). <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1180/1416>.

Benzow G., L. D. (15/07/2011). «Italian austerity – Italian parliament adopts draconian austerity budget». *DW*.

Brito, M. N. (χ.χ.). Putting social rights in baskets? the portuguese experience with welfare challenges in times of crisis.

Canas, V. (2014). “Constituição prima facie: igualdade, proporcionalidade, confiança (applied to pension reductions)”, revista e-Pública, Vol. I, No. 1 .

Drigo, C. (χ.χ.). La Protezione dei diritti sociali attraverso il prisma della crisi. Riflessioni sul caso portoghese e spunti di comparazione con quello italiano.

Fasone, C. (χ.χ.). Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective.

Fotiadou, C. a. (χ.χ.). ‘Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation.

Guiglia, G. (χ.χ.). ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT AND SOCIAL RIGHTS IN TIMES OF CRISIS: IN SEARCH OF A BALANCE BETWEEN PRINCIPLES AND VALUES OF CONTEMPORARY CONSTITUTIONALISM.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=135&tipo=2>. (χ.χ.).

<https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getSommario&i d=%7BACAEB0E2-4A70-4F59-8EF3-B269C1B5383C%7D>. (χ.χ.).

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2011-34583875>. (χ.χ.).

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-57466875>. (χ.χ.).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0013>. (χ.χ.).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62011CJ0415>. (χ.χ.).

<https://giurcost.org/decisioni/2011/0248s-11>. (χ.χ.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/22686>. (X.X.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/22772>. (X.X.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23221>. (X.X.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23856>. (X.X.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24509>. (X.X.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25277>. (X.X.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6916>. (X.X.).

<https://hj.tribunalconstitucional.es/eu/Resolucion/Show/22738>. (X.X.).

<https://justiceforgreece.wordpress.com/2012/11/09/european-committee-of-social-rights-decisions-against-greece-after-collective-complaints>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-23632>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5879>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-8228>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-8228>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-2076>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9364>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23523>. (X.X.).

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-2029>. (X.X.).

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6652. (X.X.).

<https://www.constitutionalism.gr/2316-symboylio-tis-epikrateias-668-2012-olomeleia-mnimo/>. (X.X.).

<https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2008/354>. (X.X.).

<https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2011/248>. (X.X.).

<https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2012/223>. (X.X.).

<https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2013/116>. (X.X.).

<https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2015/70>. (X.X.).

https://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomologia/steol2287_15.htm. (X.X.).

https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/textosconsolidados/201202973_vigentea.pdf. (X.X.).

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LeyEstabilidadPresupuestaria.aspx>. (X.X.).

<https://www.laconstitucion.es/articulo-168-de-la-constitucion-espanola.html>. (X.X.).

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011-07-06;98!vig=>. (χ.χ.).

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011-12-06;201>. (χ.χ.).

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-06-28;92>. (χ.χ.).

<https://www.taxheaven.gr/circulars/17404/ste-3341-2013>. (χ.χ.).

<https://www.taxheaven.gr/circulars/20970/ste-1858-2015>. (χ.χ.).

<https://www.tovima.gr/2012/05/13/world/ispania-epeteiakes-diadilwseis-twn-indignados/>. (χ.χ.).

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>. (χ.χ.).

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html>. (χ.χ.).

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130794.html>. (χ.χ.).

https://www.ugr.es/~redce/REDCE23/articulos/10_PONCE. (χ.χ.).

Katsaroumpas. (χ.χ.). ‘De-Constitutionalising Collective Labour Rights: The Case of Greece’.

Kotsoni, M. (χ.χ.). Constitutionalising the Social Minimum in Greece: The Enduring Legacy of the Euro-crisis on the Social Constitution.

Lucas, D. (2010). *Derechos Humanos y Salud Pública*.

Lucherini, F. (χ.χ.). The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal: Legislative Discretion, Minimal Guarantees, and Distributive Integration.

M. De Nes and A. Pin, ‘The Outcome of the Financial Crisis in Italy: A Sea Change for the Doctrine of Social Rights’, in Becker and Poulou, supra n. 1; T. Groppi et al., ‘The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy’, in Contiades. (χ.χ.).

Nunes, J. M. (Ιούλιος, 2020). *Banco de Horas: Análise de um Regime Singular*.

Pini, O. (2020). *Offerenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale nell’interpretazione dei concetti economici*.

Pisarello. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías*.

Processos especiais de revitalização: mais um contributo empírico sobre os resultados da experiência da Troika no Ministério da Justiça português. (χ.χ.). UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL.

R. West, *The Missing Jurisprudence of the Legislated Constitution*, in: J. Balkin/R. Siegel (eds.), *The Constitution in 2020*, Oxford University Press, New York 2009. (χ.χ.).

Reid, B. E. (χ.χ.). B. Evans/ J. Reid, Dangerously exposed: the life and death of the resilient subject, 1/2013.

S., S. (25/07/2012). «Monti’s £30 billion survival plan». *Eurofound*.

Sanz, S. (χ.χ.). <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2012/montis-ps30-billion-survival-plan>.

- Succio, R. (χ.χ.). Quando l'illegittimità costituzionale è annunciata: la Consulta cancella il prelievo sulle cd. "pensioni d'oro"».
- Witte, C. K. (χ.χ.). A Comparative Framing of Fundamental Rights Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone.
- X.Contiades/A.Fotiadou. (χ.χ.). On Resilience of Constitutions.
- A.Γεωργιάδης, (χ.χ.). *Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος, Αθήνα, 1999.*
- A.Φωτιάδου. (χ.χ.). *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ*.
- Δ.Βενιέρη. (χ.χ.). *Κοινωνική Πολιτική, 2015.*
- ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ. (χ.χ.). Στο Α. Κ. Zvi Bodie. *ΥΤΟΡΙΑ*.
- Καϊδατζής, Α. (χ.χ.). Υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα στην εποχή των μνημονίων;
- Καλιτριμτζής, Σ. Μ. (χ.χ.).
<https://www.dw.com/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B4%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%B1%CF%80%CF%8C-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B9%CF%83%CF%80%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%86%CE%BF%CF%8D%CF%83%CE%BA%CE%B1-%CE%B1%CE%BA%CE%B9%CE%BD%CE%AE%CF%84%CF%89%CE%BD/a-424>.
- Καραβοκύρης, Γ. Ν. (χ.χ.). Οι συνταγματικοί σκοποί. Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή.
- Μητσος, Μ. (χ.χ.). https://www.dianeosis.org/2018/07/portugal_exports/.
- Νίκας, Σ. (χ.χ.). <https://www.kathimerini.gr/economy/local/411024/sto-15-4-toy-aep-to-elleimma-toy-2009-2/>.
- Νικόλαος, Δ. (χ.χ.). <https://www.constitutionalism.gr/1970-i-syntagmatikotita-twn-metrwn-nomotetikis-politiki/>.
- Ξ.Κοντιάδης. (χ.χ.). *Μαθήματα Κοινωνικής Διοίκησης και Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας, 2023.*
- Ξ.Κοντιάδης. (χ.χ.). *Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα; , 2025.*
- Ξ.Κοντιάδης-Α.Φωτιάδου. (χ.χ.). *Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ.*
- Οικονόμου, Δ. Δ.-Μ. (χ.χ.). <https://www.constitutionalism.gr/1965-oikonomiki-krisi-mia-neo-tewrissi-toy-roloy-toy-kra/>.
- Σ.Ρίζου. (ΘΠΔΔ 2015). Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του κοινωνικού κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «οικ αν λάβοις παρά του μη έχοντος».
- ΣτΕ 2717/2006.
- Στεργίου, Ά. (χ.χ.). *ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ (ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΑ) ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας .*

Φωτιάδου, Ξ. Κ.-Α. (χ.χ.). . *Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ* .

ΧΡΕΟΚΟΠΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ. (χ.χ.). Στο Γ. ΑΡΓΕΙΤΗΣ.