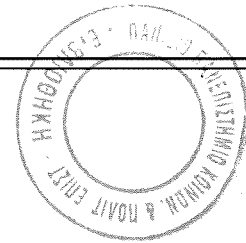
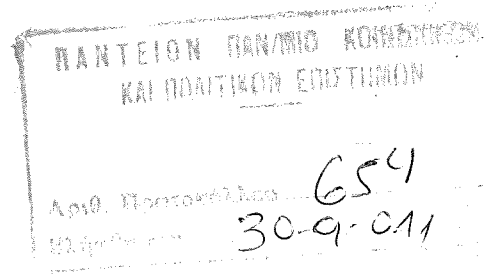


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤ/ΝΣΗ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ



Διπλωματική Εργασία:

**«Ο έλεγχος εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων
σε οικουμενικό και ευρωπαϊκό επίπεδο:
Η περίπτωση της Δ.Ο.Ε.,
του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ε.Ε. »**

*Μορτώ Γκούβα
(Α.Μ.:1209Μ001)*

Επιβλέπων καθηγητής: Στέλιος Περράκης

Αθήνα, Έτος 2011

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΠΡΟΛΟΓΟΣσελ. 1	σελ. 1
ΕΙΣΑΓΩΓΗσελ. 3	σελ. 3
Μέρος Α΄: Το θεσμικό πλαίσιο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για τον έλεγχο των κοινωνικών δικαιωμάτωνσελ. 10	σελ. 10
1. Ο ελεγκτικός μηχανισμός της Δ.Ο.Εσελ. 10	σελ. 10
1.1 Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της Δ.Ο.Ε.....σελ. 11	σελ. 11
1.2 Η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας.....σελ. 12	σελ. 12
1.3 Η Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία.....σελ. 13	σελ. 13
1.4 Οι Επιτροπές Έρευνας και οι Τριμερείς Επιτροπές.....σελ. 14	σελ. 14
2. Οι διαδικασίες στον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Εσελ. 15	σελ. 15
2.1 Η περιοδική υποβολή Εκθέσεων.....σελ. 16	σελ. 16
2.1.α. Η υποβολή Εκθέσεων βάσει του άρθρου 22 του Καταστατικού.....σελ. 18	σελ. 18
2.1.β. Η υποβολή Εκθέσεων βάσει του άρθρου 19 του Καταστατικού.....σελ. 25	σελ. 25
2.2 Η υποβολή Αναφορών και Καταγγελιών.....σελ. 27	σελ. 27
2.2.α. Η υποβολή Αναφορών.....σελ. 25	σελ. 25
2.2.β. Η υποβολή Καταγγελιών.....σελ. 29	σελ. 29
3. Η Ελλάδα στον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Εσελ. 34	σελ. 34
3.1 Η υπόθεση της Ελλάδας κατά τη διάρκεια της δικτατορίας.....σελ. 35	σελ. 35
3.2 Παρατηρήσεις και Καταγγελία της Γ.Σ.Ε.Ε (2010).....σελ. 39	σελ. 39
Μέρος Β΄: Οι μηχανισμοί ελέγχου εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδοσελ. 44	σελ. 44
Κεφάλαιο 1^ο) Το Συμβούλιο της Ευρώπηςσελ. 44	σελ. 44
1. Ο μηχανισμός του Συμβουλίου της Ευρώπης για τον έλεγχο της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτωνσελ. 44	σελ. 44
1.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων.....σελ. 45	σελ. 45
1.2. Η Κυβερνητική Επιτροπή.....σελ. 46	σελ. 46
1.3. Η Επιτροπή Υπουργών.....σελ. 47	σελ. 47
2. Οι διαδικασίες στον ελεγκτικό μηχανισμό του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα κοινωνικά δικαιώματασελ. 47	σελ. 47
2.1 Η περιοδική υποβολή Εκθέσεων.....σελ. 47	σελ. 47
2.2 Η υποβολή συλλογικών καταγγελιών.....σελ. 52	σελ. 52

3. Η Ελλάδα στον ελεγκτικό μηχανισμό του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα κοινωνικά δικαιώματα.....σελ.	59
3.1 Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά κατά της Ελλάδας.....σελ.	61
3.2 Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου κατά Ελλάδας..σελ.	65
Κεφάλαιο 2^ο) Η Ευρωπαϊκή Ένωση.....σελ.	68
1. Ο ελεγκτικός μηχανισμός της Ε.Ε. για την εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων.....σελ.	68
1.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....σελ.	68
1.2. Το Δικαστήριο της Ε.Ε.....σελ.	73
1.3. Η Υπηρεσία της Ε.Ε. για τα θεμελιώδη δικαιώματα.....σελ.	77
1.4. Το Δίκτυο Ανεξάρτητων Εμπειρογνομώνων της Ε.Ε.....σελ.	79
2. Η Ελλάδα στον ελεγκτικό μηχανισμό της Ε.Ε. για τα κοινωνικά δικαιώματα.....σελ.	79
2.1 Η Υπόθεση C-559/2007 του ΔΕΚ «Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελλάδας».....σελ.	80
2.2 Η Υπόθεση C-149 – Απόφαση του ΔΕΚ επί προδικαστικού ερωτήματος....σελ.	81
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	σελ. 84
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....σελ.	97



ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Τα κοινωνικά δικαιώματα αφορούν σε θεμελιώδεις ανθρώπινες ανάγκες, όπως η υγεία, η παιδεία, η εργασία, η κατοικία, η μητρότητα, το περιβάλλον, η ικανοποίηση των οποίων είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης. Στη θεωρία αναφέρονται συχνά ως η «δεύτερη γενιά δικαιωμάτων του ανθρώπου», για την απόλαυση των οποίων απαιτούνται θετικές ενέργειες – παροχές από το Κράτος. Στην εποχή μας, η μεγάλη πλειονότητα των κρατών παγκοσμίως αναγνωρίζει την ύπαρξη κοινωνικών δικαιωμάτων.

Σε υπερεθνικό επίπεδο, **τα κοινωνικά δικαιώματα προστατεύονται από πλήθος διεθνών συμβατικών κειμένων**, τόσο οικουμενικών όσο και περιφερειακών. Τα κράτη καλούνται να διασφαλίσουν την εφαρμογή τους, ενώ για τον έλεγχο της συμμόρφωσης των κρατών στις διεθνείς υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει, έχουν αναπτυχθεί οι **αντίστοιχοι μηχανισμοί ελέγχου**. Η παρούσα εργασία θα εστιάσει περισσότερο στον έλεγχο εφαρμογής μιας ιδιαίτερα σημαντικής κατηγορίας κοινωνικών δικαιωμάτων, των εργασιακών, στο πλαίσιο του κατ' εξοχήν αρμόδιου για τα εργασιακά δικαιώματα διεθνούς Οργανισμού, **της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας** αλλά και, σε **περιφερειακό επίπεδο**, στο πλαίσιο του **Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης**.

Στους κόλπους της **Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας** έχει αναπτυχθεί ένας από τους πιο περίπλοκους μηχανισμούς ελέγχου των υποχρεώσεων των κρατών μελών αναφορικά με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει μέσω της επικύρωσης των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας αλλά και γενικότερα μέσω της συμμετοχής τους στον Οργανισμό αυτό.

Σε περιφερειακό επίπεδο και πιο συγκεκριμένα στην Ευρώπη, ο κατ' εξοχήν αρμόδιος Οργανισμός για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και επομένως και των κοινωνικών δικαιωμάτων, είναι το **Συμβούλιο της Ευρώπης**, στο πλαίσιο του οποίου έχει αναπτυχθεί μια σειρά πολιτικών και νομικών διαδικασιών αλλά και ένας ιδιαίτερα σημαντικός δικαστικός θεσμός, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Η **Ευρωπαϊκή Ένωση**, από την άλλη πλευρά, δεν έθεσε από την αρχή, ως κύριο μέλημά της την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Με το πέρασμα των χρόνων, όμως, συγκεκριμένα κοινωνικά δικαιώματα απολαμβάνουν προστασίας από

τον μηχανισμό ελέγχου του ευρωπαϊκού δικαίου. Παράλληλα, νέοι θεσμοί για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχουν δημιουργηθεί στο πλαίσιο της, ενώ δίνεται μεγαλύτερη βαρύτητα στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ιδιαίτερα μετά τη νομική ισχύ που απέκτησε με τη θέση σ' εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβώνας.

Η ύπαρξη και λειτουργία όλων των ανωτέρω μηχανισμών μπορεί να μας οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι ο έλεγχος εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων λειτουργεί αποτελεσματικά, διασφαλίζοντας επαρκώς την προστασία τους; Ποια είναι τα στοιχεία που προσδίδουν αποτελεσματικότητα στους μηχανισμούς ελέγχου και ποιοι οι παράγοντες που περιορίζουν το έργο τους;

Η διερεύνηση του ελέγχου εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων και ειδικότερα των εργασιακών αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον στις μέρες μας, όπου τα δικαιώματα αυτά απειλούνται με συρρίκνωση ή και κατάργηση και η προσφυγή στους υπερεθνικούς μηχανισμούς ελέγχου αποδεικνύεται πολλές φορές η τελευταία ελπίδα για τους θιγόμενους. Η παρούσα εργασία επιχειρεί μια λεπτομερή και αναλυτική περιγραφή των επιμέρους μηχανισμών ελέγχου, της λειτουργίας και των δυνατοτήτων που αυτοί παρέχουν, των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων τους.

Προς τον σκοπό αυτό, θα χρησιμοποιηθεί η συγκριτική μέθοδος, ενώ οι πληροφορίες θα αντληθούν κυρίως από πρωτογενείς πηγές αλλά και από τη βιβλιογραφία. Θα γίνουν, επίσης, αναφορές σε συγκεκριμένες υποθέσεις καθώς και στη νομολογία των δικαστικών μηχανισμών.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα κοινωνικά δικαιώματα αφορούν σε θεμελιώδεις ανθρώπινες ανάγκες, όπως **η εργασία, η υγεία, η παιδεία, η κατοικία, η μητρότητα, το περιβάλλον**, η ικανοποίηση των οποίων είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Τα κοινωνικά δικαιώματα αναγνωρίζονται και κατοχυρώνονται μαζικά τον **20^ο αιώνα** και κυρίως έως την τελική ακμή του κράτους πρόνοιας, στα τέλη της δεκαετίας του '70. Ήδη, όμως, από τη γαλλική επανάσταση, το 1789, η έννοια της αδελφοσύνης, δηλαδή της αλληλεγγύης, που συμπεριλήφθηκε στο τρίπτυχο ελευθερία-ισότητα-αδελφοσύνη, θεωρείται ότι αντιστοιχούσε στο περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η ανάγκη οικοδόμησης κράτους πρόνοιας με την κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων προέκυψε ως **συνέπεια της βιομηχανικής επανάστασης**, ενώ οι πρώτοι κοινωνικοί νόμοι, κατά τον 19^ο αιώνα, αποσκοπούσαν στην προστασία του πιο ευάλωτου τμήματος της εργατικής τάξης, των παιδιών. Στο δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα, η νομοθεσία του Βίσμαρκ για την **κοινωνική ασφάλιση** αποτελεί σημαντικό σταθμό στην πορεία κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Στη θεωρία, τα κοινωνικά δικαιώματα, μαζί με τα οικονομικά και τα πολιτιστικά, αναφέρονται συχνά ως η **«δεύτερη γενιά δικαιωμάτων του ανθρώπου»**, σε συνέχεια των δικαιωμάτων «πρώτης γενιάς», όπως χαρακτηρίζονται τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Η ταξινόμηση, όμως, των δικαιωμάτων σε κατηγορίες αμφισβητείται έντονα, καθώς αναγνωρίζεται ότι **η απόλαυση παραδοσιακών δικαιωμάτων πρώτης γενιάς, όπως η ελευθερία, η ισότητα ή η συμμετοχή σε πολιτικές διαδικασίες συνδέεται άρρηκτα με την ταυτόχρονη απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων** ή αντίστροφα, τα πρώτης γενιάς δικαιώματα μένουν κενό γράμμα όταν δεν υπάρχει παράλληλη απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων¹. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από τις διατάξεις του Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά και του Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, που βεβαιώνουν το αδιαίρετο των ατομικών

¹ Στέλιος Ε. Παρράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακά Συστήματα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2009, σελ. 15.

και κοινωνικών δικαιωμάτων και την κοινή θεμελίωσή τους στον σεβασμό της ανθρώπινης αξίας, ενώ και το ΕΔΔΑ έχει διακηρύξει² ότι δεν υφίσταται «υδατοστεγής διαχωρισμός» μεταξύ αστικών και κοινωνικών δικαιωμάτων³. Συναφής είναι και η δήλωση της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, με την ευκαιρία της 50^{ης} επετείου της Οικουμενικής Διακήρυξης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στην οποία τονίζεται ότι «όλα τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι οικουμενικά, αδιαίρετα, αλληλεξαρτώμενα και αλληλένδετα, είτε είναι ατομικά, πολιτικά ή οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά»⁴.

Παρά την εμφανή διαπλοκή και αλληλεξάρτηση των δικαιωμάτων, όμως, ο διαχωρισμός τους εξακολουθεί να υφίσταται σε ό,τι αφορά το ζήτημα της αγωγιότητάς τους. Έτσι, **η κρατούσα, ακόμη, άποψη είναι ότι από τα κοινωνικά δικαιώματα δεν προκύπτουν κατ' αρχήν αγωγήμες αξιώσεις συγκεκριμένων φορέων τους έναντι του κράτους για κοινωνικές παροχές**. Το σκεπτικό πίσω από την άποψη αυτή είναι ότι για την απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων απαιτούνται θετικές ενέργειες – παροχές από το Κράτος, το οποίο, όμως, διαθέτει πεπερασμένα οικονομικά μέσα⁵. Ωστόσο, είναι φανερό κι αποδεκτό ότι ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα απεργίας ή το συνδικαλιστικό δικαίωμα, εμπεριέχουν νομική αξίωση έναντι του κράτους, που αυτό οφείλει να εγγυηθεί, ενώ, επίσης, άλλα δικαιώματα δεύτερης γενιάς, π.χ. στην υγεία, οδηγούν στη μορφοποίηση υποκειμενικών δικαιωμάτων που βέβαια αντιτάσσονται στο κράτος⁶. Προβάλλεται, επίσης, το επιχείρημα ότι τα κοινωνικά δικαιώματα είναι πιο αφηρημένα στη διατύπωσή τους και δεν μπορούν, επομένως να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικής διεκδίκησης. Υποστηρίζεται, πάντως και η αντίθετη άποψη, τουλάχιστον για ορισμένα από τα κοινωνικά δικαιώματα, ενώ γίνεται λόγος και για δυνατότητα τριτενέργειας των κοινωνικών δικαιωμάτων, εφαρμογής τους δηλαδή και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, όπου βέβαια αυτό είναι δυνατό και κυρίως στις εργασιακές σχέσεις.

² Το ΕΔΔΑ αναγνώρισε για πρώτη φορά ότι δεν υπάρχει αυστηρός διαχωρισμός μεταξύ ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στην υπόθεση Airey v. Ireland.

³ Δημήτρης Βενιέρης, «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και κοινωνικά δικαιώματα. Το τέλος των ύμνων», Ελληνικά Γράμματα, 2009, σελ. 228.

⁴ Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (adopted by the Ministers' Deputies on 10 December 1998 at their 651st meeting).

⁵ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», Τρίτη αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006, σελ. 38.

⁶ Στέλιος Ε. Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακά Συστήματα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2009, σελ. 15.

Από τις αρχές της δεκαετίας του '80 και, εντονότερα, από το τέλος του διπολισμού, στα τέλη της ίδιας δεκαετίας, **τα κοινωνικά δικαιώματα που είχαν κατοχυρωθεί μεταπολεμικά άρχισαν να δέχονται επίθεση και να υφίστανται συρρίκνωση του πεδίου τους.** Αιτία γι' αυτή την εξέλιξη ήταν η επικράτηση, σε μεγάλο βαθμό και στο μεγαλύτερο μέρος του πλανήτη, με τη στήριξη σε πολλές περιπτώσεις και των σημαντικότερων διεθνών οικονομικών Οργανισμών, νεοφιλελεύθερων οικονομικών θεωριών, οι οποίες αντιμετωπίζουν τα κοινωνικά δικαιώματα και την προστασία τους ως εμπόδια στον ελεύθερο οικονομικό ανταγωνισμό. ~~Σε αυτή τη συγκυρία, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η~~ προσπάθεια των κρατών να σεβαστούν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει στο επίπεδο του διεθνούς δικαίου για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων αλλά και η διερεύνηση της αποτελεσματικότητας που μπορεί να διαθέτουν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί των σχετικών με τα κοινωνικά δικαιώματα διεθνών Οργανισμών στην εκτέλεση του ρόλου που τους έχει ανατεθεί, της διαφύλαξης, δηλαδή και προαγωγής των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Σε διεθνές επίπεδο, οι απαρχές της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων εντοπίζονται στη **Συνθήκη των Βερσαλλιών** και πιο συγκεκριμένα στο **Προοίμιο του ιδρυτικού συμφώνου της Κοινωνίας των Εθνών** που περιλάμβανε αρκετές διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου⁷.

Ερχόμενοι στα **σημαντικότερα σύγχρονα διεθνή συμβατικά κείμενα** προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, σε **οικουμενικό επίπεδο** και πιο συγκεκριμένα **στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε.**, έχουμε, κατ' αρχήν, **τρεις Διακηρύξεις**, οι οποίες εμπνέουν αλλά και δεσμεύουν πολιτικά τα κράτη μέλη. Πρόκειται για τη **Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας του 1944**, τη **Διακήρυξη του 1998 για τις Θεμελιώδεις Αρχές και Δικαιώματα στην Εργασία** και τη **Διακήρυξη του 2008 για την Κοινωνική Δικαιοσύνη με στόχο μια Δίκαιη Παγκοσμιοποίηση**. Παράλληλα, από το 1919, έτος ίδρυσης της Δ.Ο.Ε., έχουν υιοθετηθεί στο πλαίσιο της Οργάνωσης **189 Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας και 201 Διεθνείς Συστάσεις Εργασίας**⁸ για την κατοχύρωση ενός ευρύτατου φάσματος εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

⁷ Γ. Σ.- Π. Κατρούγκαλος, «Θεσμοί Κοινωνικής πολιτικής και Προστασία των Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε Διεθνές και Εθνικό Επίπεδο», Νομική Βιβλιοθήκη 2009, σελ. 41.

⁸ Η 189^η Διεθνής Σύμβαση Εργασίας και η 201^η Διεθνής Σύσταση Εργασίας που τη συμπληρώνει τιτλοφορούνται «Αξιοπρεπής εργασία για τους οικιακούς εργαζόμενους» και υιοθετήθηκαν κατά την 100^η Σύνοδο της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, τον Ιούνιο 2011.

Τα κράτη μέλη της Δ.Ο.Ε. υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας που έχουν επικυρώσει, ενώ για τις Διεθνείς Συστάσεις Εργασίας υφίσταται μια πιο ήπια μορφή δέσμευση. Συνήθως, οι Διεθνείς Συστάσεις Εργασίας υιοθετούνται ταυτόχρονα με τις αντίστοιχες Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας, έχουν την ίδια ονομασία και λειτουργούν συμπληρωματικά προς τις Συμβάσεις, ρυθμίζοντας θέματα πιο τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, τα οποία θα δυσχέραιναν την επίτευξη συναίνεσης ή θα καθιστούσαν πιο δύσκαμπτο το κείμενο της Σύμβασης. Υπάρχουν, όμως και περιπτώσεις αυτόνομων Διεθνών Συστάσεων Εργασίας⁹.

~~Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, το~~ σημαντικότερο κείμενο προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ο **Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης** που υιοθετήθηκε το 1961 και αναθεωρήθηκε το 1996¹⁰. Αναφορά πρέπει να γίνει, επίσης, στο Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1988, το οποίο επέκτεινε τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα που προστάτευε ο Χάρτης του 1961. Στο πρώτο μέρος του Χάρτη καθορίζονται, σε επίπεδο αρχών, οι σκοποί της κοινωνικής πολιτικής, ενώ στο δεύτερο μέρος του αναγνωρίζονται ρητά δικαιώματα και συναφείς υποχρεώσεις των κρατών μελών. Τα βασικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη είναι αυτά της εργασίας, της στέγης, της υγείας, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής και νομικής προστασίας, της μετακίνησης προσώπων και της μη διάκρισης.

Τα κράτη μέλη μπορούν να μην επικυρώσουν το σύνολο του δεύτερου μέρους, έχουν όμως **υποχρέωση να αποδεχθούν τουλάχιστον έξι άρθρα** μεταξύ των εννέα συνολικά που αποτελούν τον βασικό πυρήνα των διατάξεων του Χάρτη¹¹. Ο

⁹ Πιο πρόσφατο παράδειγμα αυτόνομης Σύστασης αποτελεί η 200^η Διεθνής Σύσταση Εργασίας «Για το HIV AIDS και τον κόσμο της εργασίας», η οποία υιοθετήθηκε από την 99^η Σύνοδο της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, τον Ιούνιο 2010. Η υιοθέτηση Διεθνούς Σύστασης Εργασίας για το θέμα αυτό αποτέλεσε προϊόν συμβιβασμού μεταξύ της Ομάδας των Εργαζομένων και της Ομάδας των Αφρικανικών χωρών, από τη μία πλευρά, οι οποίες πίεζαν για την υιοθέτηση Σύμβασης, και της Ομάδας των Εργοδοτών από την άλλη πλευρά, οι οποίοι δεν επιθυμούσαν καμίας μορφής κανονιστικό κείμενο και ζητούσαν την εξέταση του θέματος με τη διαδικασία της Γενικής Συζήτησης.

¹⁰ Ο Αναθεωρημένος Χάρτης τέθηκε σε **ισχύ το 1999** και αντικαθιστά σταδιακά αυτόν του 1961. Σήμερα, ο Αναθεωρημένος Χάρτης έχει επικυρωθεί από **31 κράτη, με τελευταίο την Αυστρία, στις 20/5/2011**. Η Ελλάδα κύρωσε τον ΕΚΧ στις 6/6/1984 και έχει δεχθεί τις 67 από τις 72 παραγράφους του. Έχει, επίσης, κυρώσει το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1988 στις 18/5/1998. Όσον αφορά τον Αναθεωρημένο Χάρτη, η Ελλάδα υπέγραψε στις 3/5/1996 αλλά δεν τον έχει ακόμη κυρώσει, παραμένοντας έτσι ένα από τα 12 κράτη που εξακολουθούν να δεσμεύονται από τον Χάρτη του 1961.

¹¹ Πρόκειται για το άρθρο 1 (δικαίωμα στην εργασία), άρθρο 5 (ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι), άρθρο 6 (δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων), άρθρο 7 (δικαίωμα των παιδιών και των νεαρών ατόμων σε προστασία) άρθρο 12 (δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση), άρθρο 13 (δικαίωμα στην κοινωνική και ιατρική φροντίδα), άρθρο 16 (δικαίωμα της οικογένειας στην κοινωνική, νομική και οικονομική προστασία), άρθρο 19 (δικαίωμα των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους

συνολικός αριθμός άρθρων ή αριθμημένων παραγράφων, από τις οποίες δεσμεύεται κάθε κράτος, δεν είναι μικρότερος από 16 άρθρα ή 63 αριθμημένες παραγράφους.

Ειδικότερα όσον αφορά στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθετήθηκε, το 1964, ο **Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλισης**, με τον οποίο θεσπίστηκαν κατώτατα όρια κοινωνικής ασφάλισης. Ο Κώδικας συνοδευόταν από ένα **Πρωτόκολλο**, που θα αντιστοιχούσε σε ένα υψηλότερο επίπεδο κοινωνικής ασφάλισης, στο οποίο θα προσχωρούσαν όσα κράτη ήταν σε θέση να το πράξουν και το οποίο θα αντιπροσώπευε το ευρωπαϊκό επίπεδο κοινωνικής ασφάλισης, που όλα τα κράτη θα έπρεπε να επιδιώξουν να επιτύχουν¹². Το 1990 υιοθετήθηκε ο **Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλισης**¹³, προκειμένου να προσαρμοστεί ο Κώδικας στις νέες τάσεις που παρατηρούνταν στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης.

Η **Ευρωπαϊκή Ένωση**, από την άλλη πλευρά, δεν έθεσε από την αρχή, ως κύριο μέλημά της την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Μέχρι τη δεκαετία του 1980, τα στοιχεία της κοινωνικής Ευρώπης, τα οποία μπορούσε κανείς να επισημάνει μέσα στο κοινοτικό κεκτημένο, ήταν ελάχιστα έως περιορισμένα¹⁴. Στη **Συνθήκη ΕΟΚ** η αναφορά στην κοινωνική πολιτική περιοριζόταν στα **άρθρα 117-122**¹⁵. Σε επίπεδο διακηρυκτικό, αναφορά θα πρέπει να γίνει στον **Ευρωπαϊκό (Κοινοτικό) Χάρτη για τα Θεμελιώδη Κοινωνικά Δικαιώματα (1989)**, ο οποίος, όμως, είχε περιορισμένο αντίκτυπο, τόσο λόγω του μη δεσμευτικού χαρακτήρα του

σε προστασία) και άρθρο 20 (δικαίωμα σε ίσες ευκαιρίες και ίση μεταχείριση σε θέματα απασχόλησης και επαγγέλματος χωρίς διακρίσεις λόγω φύλου).

¹² Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλισης έχει επικυρωθεί από **21 κράτη**. Το Πρωτόκολλο έχει επικυρωθεί από **μόλις 7 κράτη**, ενώ 6 το έχουν υπογράψει χωρίς να το επικυρώσουν. Η Ελλάδα υπέγραψε τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλισης στις 21/4/1977, τον κύρωσε στις 9/6/1981 και ημερομηνία έναρξης ισχύος του είναι η 10/06/1982. Έχει υπογράψει το Πρωτόκολλο στις 25/5/1978 αλλά δεν το έχει κυρώσει.

¹³ Τον Αναθεωρημένο Χάρτη έχουν υπογράψει 14 κράτη, εκ των οποίων **μόνο το ένα, η Ολλανδία, τον έχει επικυρώσει**. Η Ελλάδα υπέγραψε τον Αναθεωρημένο Ευρωπαϊκό Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλισης στις 6/11/1990 αλλά δεν τον έχει κυρώσει.

¹⁴ Στέλιος Περράκης, «Η προστασία και προαγωγή δικαιωμάτων του ανθρώπου, ιδιαίτερα των κοινωνικών δικαιωμάτων, στην Ε.Ε., στο πλαίσιο της νέας Συνθήκης του Άμστερνταμ», στο «Για μια Ευρώπη των Κοινωνικών Δικαιωμάτων», Εκδόσεις Παπαζήση 1998, ΙΝ.ΕΡ.ΠΟ.ΣΤ. – Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Επιμέλεια Λούκα Τ. Κατσέλη – Θεόδωρος Κ. Πελαγίδης, σελ. 235.

¹⁵ Με το άρθρο 117 τα κράτη μέλη συμφωνούν για την ανάγκη να προωθηθεί η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων, ενώ το άρθρο 119 κατοχυρώνει την αρχή της ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας. Όσον αφορά το άρθρο 117, πάντως, η προσθήκη σε αυτό παραγράφου, στην οποία εκφράζεται η πεποίθηση ότι η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης των εργαζομένων θα προκύψει από τη λειτουργία της κοινής αγοράς είναι ενδεικτική της προτεραιότητας που η Ένωση μέχρι τώρα αποδίδει στην οικονομική έναντι της κοινωνικής πολιτικής.

όσο και εκ του γεγονότος ότι αφορούσε μόνο στους εργαζόμενους¹⁶. Στη συνέχεια, με τη **Συνθήκη της Ε.Ε. (Συνθήκη του Μάαστριχτ)**¹⁷, στους σκοπούς της Ένωσης προστέθηκε η κοινωνική πρόοδος¹⁸, η προαγωγή της απασχόλησης, η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και των εργασιακών σχέσεων και η κοινωνική προστασία. Το 1997, η **Συνθήκη του Άμστερνταμ** επιβεβαίωσε με μια νέα παράγραφο στο Προοίμιο της Συνθήκης για την Ε.Ε. την προσήλωση των κρατών μελών στα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, όπως αυτά προσδιορίζονται στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων.

Σήμερα, η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων συνδέεται με την εφαρμογή του **Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.**, ο οποίος εγκρίθηκε στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας, στις 7 Δεκεμβρίου 2000 και τροποποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 2007. Στις έξι επί μέρους ενότητες του Χάρτη περιλαμβάνεται και ένας σημαντικός αριθμός κοινωνικών δικαιωμάτων, κυρίως, όμως, στην **ενότητα IV Αλληλεγγύη**¹⁹. Η τεράστια διαφορά του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων με τον Χάρτη του 1989 έγκειται στο γεγονός ότι στον Χάρτη του 2000 τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα έχουν το ίδιο καθεστώς με τα ατομικά και πολιτικά, δεν αποτελούν πια ξεχωριστή κατηγορία και συμπεριλαμβάνονται στα θεμελιώδη

¹⁶ Στον Χάρτη προβλέπεται **μηχανισμός ελέγχου**, ο οποίος περιλαμβάνει την υποβολή Εκθέσεων από τα κράτη σχετικά με την εφαρμογή του, οι οποίες συνοψίζονται, στη συνέχεια, σε Έκθεση της Επιτροπής, η ανταπόκριση, όμως, των κρατών στην υποχρέωση αυτή δεν είναι ενθαρρυντική. Παράλληλα, καλείται η Επιτροπή να αναλάβει πρωτοβουλίες για τα δικαιώματα κοινοτικής αρμοδιότητας, με αποτέλεσμα μια σειρά Οδηγιών σε τομείς όπως η διευθέτηση του χρόνου εργασίας, η ενημέρωση και διαβούλευση στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής επιτροπής της επιχείρησης, η προστασία των παιδιών και των νέων.

¹⁷ Στη Συνθήκη του Μάαστριχτ προσαρτήθηκε πρόσθετο **Πρωτόκολλο** που συνοδεύθηκε από αντίστοιχη **Συμφωνία για την κοινωνική πολιτική**, το οποίο συνήφθη από όλα τα κράτη μέλη, πλην του Ηνωμένου Βασιλείου, η άρνηση του οποίου να συναινέσει στη διεύρυνση των κοινωνικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης ήταν και η αιτία για την επιρόσημη της συμβιβαστικής λύσης του Πρωτοκόλλου. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι **με τη Συμφωνία τέθηκε ως στόχος ο κοινωνικός διάλογος και προβλέφθηκε η δυνατότητα συλλογικών διαπραγματεύσεων σε κοινοτικό επίπεδο.**

¹⁸ Πολύ σημαντικό είναι, επίσης, ότι με τη Συνθήκη αυτή **καθιερώθηκε ο κανόνας λήψης αποφάσεων με ενισχυμένη πλειοψηφία στους περισσότερους τομείς εργασιακών σχέσεων**, με τη σημαντική εξαίρεση της κοινωνικής ασφάλισης, της προστασίας των εργαζομένων σε περίπτωση απολύσεων, των συνδικαλιστικών ελευθεριών, της απεργίας και του lock-out, όπως και της ρύθμισης των συνθηκών απασχόλησης εργαζομένων από τρίτες χώρες, για τις οποίες είτε παραμένει ο κανόνας της ομοφωνίας είτε δεν υφίσταται κοινοτική αρμοδιότητα (βλ. Γεώργιος Σ.-Π. Κατρούγκαλος, «Θεσμοί Κοινωνικής Πολιτικής και Προστασία των Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε Διεθνές και Εθνικό Επίπεδο», Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2009, σελ. 102).

¹⁹ Ο Χάρτης περιλαμβάνει θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα που αναγνωρίζονται ήδη από τη Συνθήκη της Ε.Ε. και το παράγωγο δίκαιο, αλλά και δικαιώματα όπως αυτό της απεργίας, που το κοινοτικό δίκαιο αγνοούσε.

δικαιώματα²⁰. Πλέον, με τη θέση σε ισχύ της **Συνθήκης της Λισαβώνας**, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων απέκτησε την ίδια **νομική ισχύ** με τις Συνθήκες, γεγονός που έχει σημασία για το βαθμό δεσμευτικότητάς του. Θα πρέπει, βέβαια, να τονιστεί ότι, όπως προβλέπεται στην ενότητα VII (άρθρο 51, παρ. 1) του Χάρτη, **η υποχρέωση σεβασμού του Χάρτη αφορά μόνο τα όργανα της Ε.Ε., τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και τα κράτη μέλη, όταν ενεργούν στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου**²¹. Στη δε παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου διευκρινίζεται ότι ο Χάρτης δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Ένωση²².

Τέλος, παράλληλα με τις Συνθήκες, σε επίπεδο Ε.Ε. έχει αναπτυχθεί και ένας αξιοσημείωτος όγκος **παράγωγου δικαίου** στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό έχει εκδοθεί μια σειρά από **Οδηγίες**, οι οποίες κατοχυρώνουν κάποια προστασία σε πεδία όπως αυτό της διακοπής της εργασιακής σχέσης²³, της ισότητας στις συνθήκες εργασίας και αμοιβής και της ίσης μεταχείρισης αυτοαπασχολούμενων²⁴ ή της ασφάλειας και υγείας στους χώρους εργασίας²⁵, δημιουργώντας, έτσι, αντίστοιχες υποχρεώσεις στα κράτη μέλη.

²⁰ Γιώτα Κραβαρίτου, «Οι Χάρτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Κοινωνικά Δικαιώματα», στο «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteίο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 81.

²¹ Δηλαδή, όταν τα κράτη μέλη δρουν εντός των ορίων των εθνικών τους αρμοδιοτήτων και δεν εφαρμόζουν δίκαιο της Ε.Ε., δεν δεσμεύονται από τα δικαιώματα του Χάρτη.

²² Για τους λόγους αυτούς εκφράζεται η άποψη ότι ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υπόσχεται περισσότερα από όσα μπορεί στην πραγματικότητα να διασφαλίσει (βλ. Κώστας Χ. Χρυσόγονος, «Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης – Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση 2005, σελ. 91).

²³ Οδηγία 75/129 περί ομαδικών απολύσεων, Οδηγία 77/187 περί διατήρησης των εργαζομένων σε περίπτωση μετακίνησης της επιχείρησης, Οδηγία 80/987 περί προστασίας των μισθωτών σε περίπτωση οικονομικής αδυναμίας του εργοδότη

²⁴ Οδηγίες 75/117, 76/207, 76/378, 86/613.

²⁵ Πολύ σημαντική στον τομέα αυτό υπήρξε η Οδηγία Πλαίσιο 89/391.

ΜΕΡΟΣ Α: Το θεσμικό πλαίσιο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για τον έλεγχο των κοινωνικών δικαιωμάτων

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (Δ.Ο.Ε.), η οποία συστάθηκε το 1919 με τη Συνθήκη των Βερσαλλιών, αποτελεί, από το 1946, την εξειδικευμένη Οργάνωση των Ηνωμένων Εθνών, με έργο την προώθηση της δυνατότητας για άνδρες και γυναίκες να απολαμβάνουν αξιοπρεπή και παραγωγική εργασία σε συνθήκες ελευθερίας, ισότητας, ασφάλειας και ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Σύμφωνα δε με το Καταστατικό της Δ.Ο.Ε., «*Η οικουμενική και διαρκής ειρήνη μπορεί να εδραιωθεί μόνο εάν βασίζεται στην κοινωνική δικαιοσύνη*».

Θα πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ο μοναδικός **τριμερής χαρακτήρας** της Δ.Ο.Ε., ο οποίος δίδει δικαίωμα ισότητας, με τα κράτη μέλη, συμμετοχής στον Οργανισμό στις αντιπροσωπευτικότερες συνδικαλιστικές και εργοδοτικές οργανώσεις των χωρών που είναι μέλη σε αυτόν. Κατοχυρωμένη βάσει των άρθρων 3 παρ. 1, 5 και 4 παρ. 1 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., η τριμερής συμμετοχή είναι αυτή που διαφοροποιεί την Οργάνωση από τις υπόλοιπες Οργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών και αποτελεί την κύρια πηγή της ενεργητικότητας και του δυναμισμού της²⁶.

1. Ο ελεγκτικός μηχανισμός της Δ.Ο.Ε.

Στους κόλπους της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας έχει αναπτυχθεί ένας από τους πιο **περίπλοκους μηχανισμούς ελέγχου** των υποχρεώσεων των κρατών μελών αναφορικά με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει μέσω της επικύρωσης των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας αλλά και γενικότερα μέσω της συμμετοχής τους στον Οργανισμό αυτό. Τα όργανα που συγκροτούν τον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Ε. διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό, καθώς κάποια από αυτά αποτελούν τριμερή πολιτικά σώματα, άλλα είναι πιο τεχνικά και κάποια αποτελούν συνδυασμό των δύο κατηγοριών, ενώ, επίσης, κάποια από αυτά προβλέπονται από το Καταστατικό και

²⁶ Victor – Yves Ghebali “The International Labour Organisation – A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies”, Robert Ago and Nicolas Valtikos, editors, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 125 – 126.

άλλα συστήνονται από το Διοικητικό Συμβούλιο ή τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας²⁷.

Αρχικά, η Ολομέλεια της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας είχε επιφορτιστεί με το ελεγκτικό έργο της Δ.Ο.Ε. παράλληλα με το έργο της υιοθέτησης διεθνών κανόνων εργασίας. Καθώς, όμως, τα κράτη μέλη της Οργάνωσης αλλά και οι επικυρώσεις των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας άρχισαν να αυξάνονται αλματωδώς, κατέστη σαφές ότι η Συνδιάσκεψη δεν ήταν πλέον σε θέση να εξετάσει τον όγκο των Εκθέσεων που υποβάλλονταν για την εφαρμογή των κυρωμένων Συμβάσεων και ταυτόχρονα να ανταπεξέλθει στον κανονιστικό της ρόλο. Αποτέλεσμα αυτής της διαπίστωσης ήταν η υιοθέτηση Ψηφίσματος από τη Συνδιάσκεψη το 1926, με το οποίο θεσμοθετήθηκε σε ετήσια βάση, ως τακτική Επιτροπή της Συνδιάσκεψης, η **Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας** και ζητήθηκε από το Διοικητικό Συμβούλιο να ορίσει μια τεχνική Επιτροπή, την **Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την Εφαρμογή των Συμβάσεων και Συστάσεων**, η οποία θα είχε την ευθύνη της προετοιμασίας μιας Έκθεσης προς τη Συνδιάσκεψη. **Οι Επιτροπές αυτές αποτελούν σήμερα τους δύο πυλώνες του ελεγκτικού μηχανισμού της Δ.Ο.Ε.**²⁸. Ιδιαίτερη βαρύτητα στον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Ε. έχει και η **Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία**, η οποία συστάθηκε αργότερα ως τακτική Επιτροπή, ενώ, στον ad hoc έλεγχο κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν οι **Επιτροπές Έρευνας και οι Τριμερείς Επιτροπές**.

1.1 Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της Δ.Ο.Ε. για την εφαρμογή των Διεθνών Συμβάσεων και Συστάσεων Εργασίας (Committee of Experts)

Η **Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της Δ.Ο.Ε. για την εφαρμογή των Διεθνών Συμβάσεων και Συστάσεων Εργασίας (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)**, η οποία συστάθηκε το 1926, αποτελείται από 20 έγκριτους νομικούς, διορισμένους για τριετή θητεία από το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε. μετά από πρόταση του Γενικού Διευθυντή της. Τα μέλη της

²⁷Victor – Yves Ghebali “The International Labour Organisation – A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies”, Robert Ago and Nicolas Valtikos, editors, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 221.

²⁸ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A) General Report and observations concerning particular countries, International Labour Conference, 100th Session, 2011, p. 2.

Επιτροπής, τα οποία εκλέγονται βάσει των ατομικών τους προσόντων και απολαμβάνουν ανεξαρτησίας από τις κυβερνήσεις τους, προέρχονται από διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές και, ως εκ τούτου, εκπροσωπούν διαφορετικά νομικά, οικονομικά και κοινωνικά συστήματα και αντιλήψεις²⁹, εμπλουτίζοντας, με τον τρόπο αυτό, τις γνώσεις και την εμπειρία της Επιτροπής. Αποστολή τους είναι να αξιολογούν αμερόληπτα τον βαθμό εφαρμογής των διεθνών κανόνων εργασίας.

Η Επιτροπή συνεδριάζει μία φορά, στα τέλη Νοεμβρίου - αρχές Δεκεμβρίου κάθε έτους, προκειμένου να εξετάσει τις Εκθέσεις που υποβάλλουν σε αυτή τα κράτη μέλη αναφορικά με την εφαρμογή των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας.

Στη συνέχεια, συνήθως τον Μάρτιο του επόμενου έτους, δημοσιεύει την **ετήσια Έκθεσή της** για το προηγούμενο έτος. Η ετήσια Έκθεση περιλαμβάνει **τρία μέρη**. Στο πρώτο, «Γενικό μέρος», περιέχονται σχόλια αναφορικά με την πρόοδο του έργου της Επιτροπής και τον σεβασμό από τα κράτη των καταστατικών υποχρεώσεών τους, **το δεύτερο Μέρος περιέχει Παρατηρήσεις** σχετικά με την εφαρμογή των διεθνών κανόνων εργασίας από συγκεκριμένες χώρες και **το τρίτο μέρος αποτελεί μια «Γενική Επισκόπηση» (General Survey)** της κατάστασης της νομοθεσίας και πρακτικής των κρατών μελών αναφορικά με Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας, τις οποίες αυτά δεν έχουν ακόμη επικυρώσει.

1.2 Η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας (Committee on the Application of Standards – CAS)

Σημαντική πρωτοτυπία, σε συνέπεια προς τον τριμερή χαρακτήρα της Δ.Ο.Ε., αποτελεί η **Τριμερής Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας**, η οποία συνέρχεται κάθε Ιούνιο, κατά τη διάρκεια της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας ως τακτική Επιτροπή της Συνδιάσκεψης, και απαρτίζεται από εκπροσώπους της Κυβερνητικής Ομάδας³⁰, της Ομάδας των Εργαζομένων και της Ομάδας των Εργοδοτών που λαμβάνουν μέρος

²⁹ Ενδεικτικά, η **παρούσα σύνθεση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων** περιλαμβάνει μέλη από την Αργεντινή, το Κουβέιτ, τη Μπελίτζε, τη Βραζιλία, τις Η.Π.Α., τη Νότιο Αφρική, το Ηνωμένο Βασίλειο, τον Παναμά, το Μαρόκο, τη Σιέρα Λεόνε, τη Γαλλία, τη Ρωσία, την Ταϊλάνδη, τη Γερμανία, την Αυστραλία, την Ινδία, το Καμερούν, τη Μαδαγασκάρη και την Ιαπωνία.

³⁰ Οι εκπρόσωποι της Κυβερνητικής Ομάδας είναι υπάλληλοι των αρμοδίων Υπουργείων Εργασίας και Εξωτερικών των κρατών μελών της Δ.Ο.Ε..

στην εκάστοτε Συνδιάσκεψη. Σε κάθε Σύνοδο η Επιτροπή εκλέγει ως Πρόεδρό της ένα μέλος της Κυβερνητικής Ομάδας, δύο Αντιπροέδρους (έναν από την Εργατική και έναν από την Εργοδοτική Ομάδα) και έναν Εισηγητή.

Βάσει του άρθρου 23 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., η Επιτροπή είναι υπεύθυνη να αποφασίζει σχετικά με το βαθμό, στον οποίο βρίσκουν εφαρμογή οι διεθνείς κανόνες εργασίας και να αναφέρεται σχετικά στη Συνδιάσκεψη. Βασισμένη ακριβώς στην τριμερή και οικουμενική της διάσταση, η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας προσθέτει την **τριμερή και πολιτική εξουσία** της στην ανεξάρτητη αξιολόγηση που έχει αναλάβει η Επιτροπή των Εμπειρογνομόνων³¹.

1.3 Η Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία (Committee on Freedom of Association – CFA)

Ιδιαίτερη βαρύτητα στον εποπτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Ε. κατέχει, από το 1951 που συστάθηκε, η **Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία** του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ο.Ε.. Η Επιτροπή αυτή προέκυψε σε συνέχεια της υιοθέτησης των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας 87 «Περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος» το έτος 1948, και 98 «Περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργάνωσης και συλλογικής διαπραγματεύσεως» το έτος 1949, καθώς έγινε σύντομα αντιληπτό ότι η παρακολούθηση της εφαρμογής τους από τα κράτη μέλη απαιτούσε τη θέσπιση ξεχωριστού εποπτικού μηχανισμού³². Πρόκειται για Επιτροπή του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ο.Ε., η οποία **συνεδριάζει**, κλεισμένων των θυρών³³, **τρεις φορές το χρόνο**, τον Μάρτιο, τον Ιούνιο και τον Νοέμβριο, κατά τις αντίστοιχες Συνόδους του Δ.Σ., με αντικείμενο την εξέταση καταγγελιών για παραβιάσεις της συνδικαλιστικής ελευθερίας. Μετά από κάθε

³¹ “The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference – A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion”, International Labour Office – Geneva: ILO, 2011, p. 6.

³² Η Επιτροπή δημιουργήθηκε αρχικά ως ένας μηχανισμός ελέγχου του παραδεκτού των Καταγγελιών αναφορικά με τη συνδικαλιστική ελευθερία και την ελευθερία των διαπραγματεύσεων, πολύ σύντομα όμως μεταβλήθηκε σε μηχανισμό εξέτασης επί της ουσίας των υποθέσεων (Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, “The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 years”, Geneva, International Labour Office 2001, p. 10).

³³ Η Επιτροπή, γενικά, λαμβάνει τις πληροφορίες που την ενδιαφέρουν γραπτά. Σε σπάνιες, όμως, περιπτώσεις, είναι δυνατή η ακρόαση των ενδιαφερόμενων μερών.

Σύννοδό της, η Επιτροπή δημοσιεύει Έκθεση, η οποία υιοθετείται από την Ολομέλεια του Δ.Σ. κατά την ίδια Σύνοδο.

Η Επιτροπή αποτελείται από έναν ανεξάρτητο Πρόεδρο και τρεις εκπροσώπους από κάθε ομάδα (Κυβερνητική, Εργοδοτών, Εργαζομένων). Προκειμένου, όμως, να διασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή αμεροληψία, αποκλείονται από την εξέταση υπόθεσης εκπρόσωποι ή υπήκοοι του κράτους, κατά του οποίου στρέφεται η καταγγελία, καθώς και κάθε πρόσωπο που διαθέτει επίσημη θέση στην οργάνωση, η οποία προέβη στην καταγγελία. Η Επιτροπή επιδιώκει πάντα να λαμβάνει τις αποφάσεις της με ομοφωνία. Η μεθοδολογία αυτή ενισχύει τη βαρύτητα των αποφάσεών της, διασφαλίζοντας μια σοφή ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων που υπερασπίζονται τα κυβερνητικά, εργατικά κι εργοδοτικά μέλη, γεγονός που συνεισφέρει στην επίτευξη ευρείας υποστήριξης προς την Επιτροπή εντός του πλαισίου του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ο.Ε.³⁴. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή αυτή έχει εξετάσει περισσότερες από 2.300 υποθέσεις.

1.4 Οι Επιτροπές Έρευνας και οι Τριμερείς Επιτροπές

Πέραν των τακτικών Επιτροπών του εποπτικού μηχανισμού, στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε., για την εξέταση συγκεκριμένων Αναφορών ή Καταγγελιών, συστήνονται, ως ad hoc σώματα, **Τριμερείς Επιτροπές** (Tripartite Committees) και **Επιτροπές Έρευνας** (Commissions of Inquiry).

Οι **Τριμερείς Επιτροπές**, όπως είναι φανερό και από τον τίτλο τους, έχουν τριμερή σύνθεση, αποτελούμενες από τρία μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, ένα για κάθε ομάδα (κυβερνητική, εργαζομένων, εργοδοτών).

Οι **Επιτροπές Έρευνας** αποτελούν την υψηλότερου βαθμού ερευνητική διαδικασία της Δ.Ο.Ε.. Συστήνονται όταν ένα κράτος μέλος κατηγορείται για τη διάπραξη κατ' εξακολούθηση σοβαρών παραβιάσεων και έχει επανειλημμένα αρνηθεί να τις αντιμετωπίσει³⁵. Τα μέλη τους ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης του Γενικού Διευθυντή του Δ.Γ.Ε. Τα συγκεκριμένα πρόσωπα επιλέγονται βάσει των προσωπικών τους ικανοτήτων, καθώς και της

³⁴ Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, "The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 years", Geneva, International Labour Office 2001, p. 12.

³⁵ Μέχρι σήμερα έχουν συσταθεί 11 τέτοιες Επιτροπές.

αμεροληψίας, της ακεραιότητας και της υπόληψης, της οποίας χαίρουν. Οι Επιτροπές Έρευνας συνήθως προβαίνουν σε επιτόπιες επισκέψεις για την εξέταση της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα που αφορά η καταγγελλόμενη παραβίαση. Ιδιαίτερη αναφορά αξίζει να γίνει στις Επιτροπές που χειρίστηκαν θέματα που σχετιζόνταν με τις πρώην πορτογαλικές αποικίες στην Αφρική (Αγκόλα και Μοζαμβίκη), την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι στην Ιαπωνία, με την Ισπανία το 1967, πριν την αποκατάσταση της δημοκρατίας, τη Χιλή μετά τα γεγονότα του 1973, την Πολωνία την εποχή της δράσης της Αλληλεγγύης³⁶.

2) Οι διαδικασίες στον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Ε.

Το σύστημα εποπτείας της Δ.Ο.Ε. περιλαμβάνει τις δύο βασικές μεθόδους που συναντώνται στους περισσότερους μηχανισμούς ελέγχου των υποχρεώσεων των κρατών μελών αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα, την **υποβολή, δηλαδή, Εκθέσεων από τα κράτη μέλη**, στο πλαίσιο του «κυρίου» συστήματος τακτικού ελέγχου³⁷ και την **εξέταση Καταγγελιών** κατά περίπτωση, για παραβίαση από τα κράτη μέλη διατάξεων των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας.

Πέραν των δύο αυτών βασικών μεθόδων ελέγχου, **σε έλεγχο υπόκειται και μία από τις πιο πρωτότυπες καινοτομίες της Δ.Ο.Ε., η υποχρέωση, δηλαδή, για τα κράτη μέλη της Οργάνωσης να υποβάλλουν στις αρμόδιες αρχές τα υιοθετούμενα από τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας κείμενα, μέσα σε προθεσμία ενός έτους³⁸.**

Βάσει του **άρθρου 19 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε.**, οι υιοθετηθείσες από τη Συνδιάσκεψη Διεθνείς Συμβάσεις και Συστάσεις Εργασίας κοινοποιούνται από τον Γενικό Διευθυντή του Δ.Γ.Ε. στα κράτη μέλη, τα οποία καλούνται να ενημερώσουν τις αρμόδιες εθνικές αρχές, προκειμένου αυτές να αποφασίσουν για την κύρωση ή την προσαρμογή της εθνικής τους νομοθεσίας, αντίστοιχα. Η προθεσμία που τίθεται

³⁶ Nicolas Valtikos, "International Labour Standards and Human Rights: Approaching the year 2000", *International Labour Review*, Vol. 137 (1998), No 2.

³⁷ Miguel Rodriguez Pinero, «Το σύστημα ελέγχου των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας της Δ.Ο.Ε.» στο «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteίο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008.

³⁸ Loïc Ricard, «Οικουμενικά κοινωνικά δικαιώματα; Ο ρόλος της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας στην εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων», στο «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteίο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 178.

προς τούτο στα κράτη μέλη είναι **ένα έτος από το πέρας των εργασιών της Συνδιάσκεψης**, εάν, όμως, λόγω εξαιρετικών συνθηκών, δεν είναι δυνατή η υποβολή εντός ενός έτους, τότε πρέπει να πραγματοποιηθεί το συντομότερο δυνατόν και πάντως όχι πέραν των 18 μηνών από το κλείσιμο της Συνδιάσκεψης. Η υποχρέωση αυτή έχει μεγάλη συμβολική αξία και καταδεικνύει ότι η Συνδιάσκεψη θεωρούνταν αρχικά ως μια παγκόσμια νομοθετική συνέλευση στον τομέα της εργασίας, της οποίας τα κείμενα έπρεπε να τεθούν κατευθείαν υπόψη των εθνικών αρχών, σε ένα επίπεδο υψηλότερο από εκείνο των απλών κυβερνητικών αντιπροσώπων, που παρέστησαν στη Συνέλευση³⁹.

Η υποχρέωση υποβολής έχει καταστεί ένα σημαντικό στοιχείο του κανονιστικού συστήματος της Δ.Ο.Ε. και η **τήρησή της απαιτείται οπωσδήποτε με τα συνήθη μέσα ελέγχου, ιδίως μέσω της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, η οποία αφιερώνει στην Έκθεσή της μία ειδική αναφορά στην εξέταση της τήρησης της σχετικής υποχρέωσης**⁴⁰. Η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας περιλαμβάνει, επίσης, στην Έκθεσή της προς τη Συνδιάσκεψη, τις περιπτώσεις κρατών που δεν έχουν υποβάλει στις αρμόδιες αρχές τους διεθνείς κανόνες εργασίας, που έχουν υιοθετηθεί κατά το διάστημα επτά, τουλάχιστον, Συνόδων της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας.

2.1 Η περιοδική υποβολή Εκθέσεων

Ο τακτικός έλεγχος συμμόρφωσης των κρατών μελών στις υποχρεώσεις τους βασίζεται στην **περιοδική υποβολή Εκθέσεων** από αυτά προς την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της Δ.Ο.Ε., δυνάμει **των άρθρων 22 και 19 του Καταστατικού της Οργάνωσης**. Οι Εκθέσεις που ζητούνται κάθε έτος πρέπει να υποβάλλονται στο Γραφείο κατά το διάστημα μεταξύ 1ης Ιουνίου και 1ης Σεπτεμβρίου, **υποχρέωση που**

³⁹ Miguel Rodríguez – Pinero, «Το σύστημα ελέγχου των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας της Δ.Ο.Ε. και ο ρόλος της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων», στο «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 206.

⁴⁰ Miguel Rodríguez – Pinero, «Το σύστημα ελέγχου των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας της Δ.Ο.Ε. και ο ρόλος της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων», στο «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 206.

δεν τηρείται, όμως, από την πλειοψηφία των κρατών μελών⁴¹, η οποία αποστέλλει με σχετική καθυστέρηση τις Εκθέσεις που οφείλει, γεγονός, που, όπως επισημαίνει η ίδια η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων, θέτει εμπόδια στο έργο της.

Το Δ.Γ.Ε., άλλωστε, σε συνεργασία με την Επιτροπή Εμπειρογνομώνων και την Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας παρακολουθεί στενά τις **σοβαρές περιπτώσεις χωρών που δεν ανταποκρίνονται στην υποχρέωση υποβολής Εκθέσεων**⁴², προκειμένου να εντοπιστούν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα κράτη αυτά και να δοθούν οι κατάλληλες λύσεις, συνήθως με τη μορφή της τεχνικής βοήθειας⁴³, καθώς η **μη συμμόρφωση των κρατών στον τομέα αυτό υπονομεύει σοβαρά τη λειτουργία του ελεγκτικού μηχανισμού**, δεδομένου ότι αυτός στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην πληροφόρηση που λαμβάνει από τις Κυβερνήσεις.

Κάθε χρόνο, **στην Έκθεσή της, η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας περιλαμβάνει συγκεκριμένες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς την υποχρέωση υποβολής Εκθέσεων.** Ειδικότερα επιλέγονται οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες το κράτος δεν έχει υποβάλει Εκθέσεις σχετικά με κυρωμένες Συμβάσεις τα δύο τουλάχιστον τελευταία χρόνια, δεν έχει υποβάλει την πρώτη Έκθεση σχετικά με κυρωμένη από αυτό Σύμβαση, δεν έχει δώσει πληροφορίες ως απάντηση σε σχόλια της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων, δεν έχει υποβάλει Εκθέσεις αναφορικά με μη κυρωμένες Συμβάσεις και Συστάσεις για τα τελευταία πέντε χρόνια ή δεν έχει υποδείξει για τρία χρόνια τις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις εργοδοτών κι εργαζομένων, στις οποίες κοινοποιούνται αντίγραφα των Εκθέσεων. **Οι υποθέσεις αυτές συζητούνται από την Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας** σε μία συνεδρίασή της αφιερωμένη σε αυτές, κατά τη διάρκεια κάθε Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας.

⁴¹ Ενδεικτικά, την 1^η Σεπτεμβρίου 2010 είχε υποβληθεί μόλις το 31.4% των Εκθέσεων, από 30 κράτη μέλη (“Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – ILC.100/III/1A” p. 14).

⁴² Μία μορφή πίεσης είναι η αποστολή από το Γραφείο επιστολών προς τις Κυβερνήσεις που δεν συμμορφώνονται με την υποχρέωση αποστολής Εκθέσεων, κατόπιν σχετικής συζήτησης κατά τη Συνδιάσκεψη. Μεταξύ των ετών 2005 – 2010 είχαν αποσταλεί 285 επιστολές (“Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – ILC.100/III/1A” p. 11).

⁴³ Στην Έκθεσή της, πάντως, για το 2010, η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων επεσήμανε την ανησυχητική τάση αύξησης των κρατών που δεν τηρούν τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την υποβολή Εκθέσεων. Πιο συγκεκριμένα, βάσει του άρ. 22, το 2010 ζητήθηκαν 2.745 Εκθέσεις από τις Κυβερνήσεις, ενώ, μέχρι το τέλος της Συνόδου της, η Επιτροπή είχε λάβει 1.866 Εκθέσεις, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 67,98% των Εκθέσεων που ζητήθηκαν, έναντι 68% το προηγούμενο έτος (“Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – ILC.100/III/1A” p. 14).

Χαρακτηριστική περίπτωση κράτους που δεν ανταποκρινόταν στην υποχρέωση υποβολής Εκθέσεων αποτέλεσε, κατά τα πρόσφατα χρόνια, η Αλβανία. Το 2006 η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας τόνισε το γεγονός ότι η χώρα αυτή δεν είχε συμμορφωθεί για πέντε χρόνια προς την υποχρέωσή της να υποβάλλει Εκθέσεις βάσει του άρθρου 19 του Καταστατικού, ενώ από το 2004 δεν είχε υποβάλει τις πρώτες Εκθέσεις για δύο Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας, τις οποίες είχε επικυρώσει. Το 2007 η Επιτροπή επανήλθε αναφορικά με τη μη συμμόρφωση της Αλβανίας στην υποχρέωση υποβολής Εκθέσεων για τρεις άλλες Συμβάσεις, επισημαίνοντας, επίσης, ότι η Κυβέρνηση της Αλβανίας δεν είχε δώσει πληροφορίες αναφορικά με τα σχόλια της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων για την περίοδο που έληγε το 2006. Το 2008 η Επιτροπή σχολίασε το γεγονός ότι η Αλβανία δεν είχε υποβάλει πρώτη Έκθεση για τη Σύμβαση 171. Η κατάσταση σημείωσε, τελικά, πρόοδο, ύστερα από την αποστολή, από το Δ.Γ.Ε., στην Αλβανία, δύο Αποστολών τεχνικής βοήθειας, κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ Ιουνίου 2005 – Δεκεμβρίου 2008. Ως αποτέλεσμα της συνεργασίας αυτής, η Κυβέρνηση της Αλβανίας υπέβαλε 22 Εκθέσεις και, ως εκ τούτου, το 2009 η Αλβανία δεν συμπεριλήφθηκε εκ νέου στον κατάλογο με τις σοβαρές περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς την υποχρέωση υποβολής Εκθέσεων.

2.1.α) Η υποβολή Εκθέσεων βάσει του άρθρου 22 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε.

Τα κράτη μέλη της Δ.Ο.Ε., **βάσει του άρθρου 22** του Καταστατικού της, υποχρεούνται να υποβάλλουν **περιοδικές Εκθέσεις για τις Συμβάσεις που έχουν επικυρώσει.** Η υποβολή των Εκθέσεων γίνεται **ανά ομάδες Συμβάσεων** και πιο συγκεκριμένα **ανά δύο χρόνια** για τις οκτώ Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας που έχουν χαρακτηριστεί ως Θεμελιώδεις⁴⁴ και τις τέσσερις που έχουν χαρακτηριστεί ως

⁴⁴ Με τη Διακήρυξη για τις Θεμελιώδεις Αρχές και Δικαιώματα στην Εργασία του 1998 δεσμεύονται ρητά τα κράτη μέλη της Δ.Ο.Ε., εκ της ιδιότητάς τους ως μέλη της Οργάνωσης, ακόμη και αν δεν έχουν επικυρώσει τις αντίστοιχες Δ.Σ.Ε., να σέβονται, να προάγουν και να υλοποιούν τις βασικές αρχές και δικαιώματα στην εργασία, δηλαδή τη συνδικαλιστική ελευθερία και την ελευθερία των διαπραγματεύσεων, την εξάλειψη όλων των μορφών αναγκαστικής εργασίας, την κατάργηση της παιδικής εργασίας και την εξάλειψη κάθε διάκρισης στην απασχόληση και το επάγγελμα. Βάσει της Διακήρυξης ανακηρύχθηκαν ως Θεμελιώδεις οι Δ.Σ.Ε. 87 «Περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος», 98 «Περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης», 29 «Περί αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας», 105 «Περί καταργήσεως της αναγκαστικής εργασίας», 138 «Περί του κατωτάτου ορίου ηλικίας εισόδου στην

Διακυβέρνησης⁴⁵ ή Προτεραιότητας και **ανά πέντε** για τις υπόλοιπες. Για τη διευκόλυνση των Κυβερνήσεων, οι Εκθέσεις που αφορούν σε Συμβάσεις, οι οποίες καλύπτουν την ίδια θεματική, ομαδοποιούνται και ζητούνται από το Γραφείο κατά το ίδιο έτος⁴⁶.

Στον τακτικό ελεγκτικό μηχανισμό, ως απόρροια της τριμερούς φύσης της Δ.Ο.Ε., συμμετέχουν οι οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων, καθώς, βάσει του άρθρου 23 παρ. 2 του Καταστατικού της Οργάνωσης, **οι Εκθέσεις των κρατών μελών και κάθε πληροφόρηση εκ μέρους τους πρέπει να κοινοποιείται στις**

αντιπροσωπευτικές οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων⁴⁷. Η κοινοποίηση των

Εκθέσεων στους κοινωνικούς εταίρους αποτελεί μια **δικλείδα ασφαλείας** ότι η Κυβέρνηση δεν θα παραλείψει να αναφέρει αποσπάσματα της νομοθεσίας ή πρακτικές που δεν είναι συμβατές με την υπό εξέταση Σύμβαση⁴⁸. Οι κοινωνικοί εταίροι έχουν το **δικαίωμα να υποβάλουν σχόλια στις Κυβερνήσεις τους** σχετικά με την εφαρμογή κυρωμένων Δ.Σ.Ε., επισημαίνοντας ασυμφωνίες της εθνικής νομοθεσίας και πρακτικής προς τις διατάξεις συγκεκριμένης Σύμβασης **και να**

απασχόληση», 182 «Για την απαγόρευση των χειρότερων μορφών εργασίας των παιδιών και την άμεση δράση με σκοπό την εξάλειψή τους», 100 «Περί ισότητας της αμοιβής μεταξύ αρρένων και θηλέων εργαζομένων δι' εργασίαν ίσης αξίας» και 111 «Για τη διάκριση στην απασχόληση και το επάγγελμα». Σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη **καμπάνια της Δ.Ο.Ε. για την κύρωση των Θεμελιωδών Συμβάσεων από όλα τα κράτη μέλη της**. Στα τέλη του 2010, από τα 183 κράτη μέλη της Δ.Ο.Ε., 150 κράτη είχαν κυρώσει τη Δ.Σ.Ε. 87, 160 κράτη την Δ.Σ.Ε. 98, 174 τη Δ.Σ.Ε.29, 171 τη Δ.Σ.Ε. 105, 157 τη Δ.Σ.Ε. 138, 173 τη Δ.Σ.Ε. 182, 168 τη Δ.Σ.Ε.100 και 169 τη Δ.Σ.Ε. 111. Η Ελλάδα έχει κυρώσει και τις οκτώ Θεμελιώδεις Δ.Σ.Ε..

⁴⁵ Η **Διακήρυξη της Δ.Ο.Ε. του 2008 για την Κοινωνική Δικαιοσύνη με στόχο μια Δίκαιη Παγκοσμιοποίηση** ορίζει τέσσερις Συμβάσεις, σχετικές με την τριμερή συμμετοχή, την πολιτική απασχόλησης και την επιθεώρηση εργασίας, ως πιο σημαντικές από την άποψη της διακυβέρνησης. Οι Συμβάσεις αυτές ονομάζονται **Συμβάσεις Διακυβέρνησης** και είναι οι 81 «Περί επιθεωρήσεως της εργασίας εις την βιομηχανίαν και το εμπόριον», 129 «Για την επιθεώρηση εργασίας στη γεωργία», 122 «Για την πολιτική της απασχόλησης» 144 «Περί των τριμερών συνεννοήσεων δια την προώθησιν της εφαρμογής των διεθνών κανόνων εργασίας». Σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη, αντίστοιχα, **Σχέδιο Δράσης για την προώθηση της κύρωσης των Συμβάσεων Διακυβέρνησης**. Μέχρι στιγμής, 99 κράτη έχουν κυρώσει την Δ.Σ.Ε. 122, 140 την Δ.Σ.Ε. 81, 123 την Δ.Σ.Ε. 144 και 48 τη Δ.Σ.Ε. 129. Η χώρα μας έχει δεν έχει ακόμη κυρώσει την 129 Δ.Σ.Ε..

⁴⁶ Κατά τις πρόσφατες Συνόδους της αρμόδιας Επιτροπής Νομικών Θεμάτων (LILS) του Δ.Σ., τον Νοέμβριο 2009 και Νοέμβριο 2010 συζητήθηκε το ενδεχόμενο υποβολής Εκθέσεων για τις Θεμελιώδεις Συμβάσεις και τις Συμβάσεις Προτεραιότητας ανά **τρία έτη**, καθώς και αυτό της **ομαδοποίησής τους με βάση τις ευρύτερες θεματικές των τεσσάρων στρατηγικών στόχων της Δ.Ο.Ε.**, δηλαδή της απασχόλησης, της κοινωνικής προστασίας, του κοινωνικού διαλόγου και των θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων στην εργασία. Οι αλλαγές αυτές δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί (GB.309/LILS/4).

⁴⁷ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A) General Report and observations concerning particular countries, International Labour Conference, 100th Session, 2011, p. 33.

⁴⁸ Nicolas Valtikos, "Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?" στο "Towards more effective supervision by international organizations – Essays in Honour of Henry G. Schermers" Volume I, Edited by Niels Blokker and Sam Muller, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 102.

ωθήσουν με τον τρόπο αυτό την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων να ζητήσει περαιτέρω ενημέρωση από την Κυβέρνηση. Άλλωστε, οι οργανώσεις εργοδοτών κι εργαζομένων έχουν το δικαίωμα να υποβάλουν σχόλια απευθείας στο Δ.Γ.Ε., το οποίο τα προωθεί στην ενδιαφερόμενη Κυβέρνηση, προκειμένου να της δώσει την ευκαιρία να απαντήσει σε αυτά, πριν από την εξέτασή τους από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων⁴⁹.

Με βάση τις Εκθέσεις των κρατών μελών, αλλά και τυχόν σχόλια για την εφαρμογή των Δ.Σ.Ε., που υπέβαλαν οι κοινωνικοί εταίροι, η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων προβαίνει σε δύο είδη σχολίων, **τις Παρατηρήσεις και τις Ευθείες Ερωτήσεις** (Observations, Direct requests). Οι **Παρατηρήσεις** περιέχουν σχόλια που αφορούν σε βασικά ζητήματα εφαρμογής μιας Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας από συγκεκριμένο κράτος μέλος και δημοσιεύονται στην **ετήσια Έκθεση της Επιτροπής**, ενώ οι **Ευθείες Ερωτήσεις**, που αφορούν πιο τεχνικά θέματα και αιτήματα για πληροφόρηση, δεν δημοσιεύονται αλλά αποστέλλονται απ' ευθείας στις Κυβερνήσεις⁵⁰. Οι περιπτώσεις όπου εντοπίζονται **σοβαρά κι επίμονα προβλήματα** ή **κρίνονται ως επείγουσες καταστάσεις** επισημαίνονται από την Επιτροπή με ειδικές σημειώσεις στο τέλος της Παρατήρησής της, γνωστές ως «**υποσημειώσεις**» (footnotes). Στις περιπτώσεις αυτές, η **Κυβέρνηση καλείται να υποβάλει τη σχετική Έκθεση νωρίτερα, εκτός του τακτικού κύκλου**, ενώ, όταν πρόκειται για περιπτώσεις «**διπλής υποσημείωσης**» (double footnote) η **Κυβέρνηση καλείται να παράσχει λεπτομερείς πληροφορίες κατά την προσεχή Συνδιάσκεψη**.

Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων διατυπώνει, ακόμη, **Γενικές Παρατηρήσεις (General Observations)**, που απευθύνονται στο σύνολο των κρατών μελών της Δ.Ο.Ε., με τις οποίες επιδιώκει να στρέψει την προσοχή σε θέματα και πρακτικές που συναντώνται σε ένα ευρύ αριθμό χωρών και να προκαλέσει συζήτηση σχετικά με τις τάσεις στην εφαρμογή μιας συγκεκριμένης Σύμβασης⁵¹.

⁴⁹ Προκειμένου να δοθεί μια εικόνα του όγκου της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων μέσω της διατύπωσης, εκ μέρους τους, σχολίων, αναφέρεται ότι μεταξύ των Συνόδων του 2009 και 2010 της Επιτροπής, υποβλήθηκαν **794 σχόλια**, 119 από την εργοδοτική και 675 από την εργατική πλευρά (“Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – ILC.100/III/1A”, σελ. 31).

⁵⁰ Οι Κυβερνήσεις έχουν υποχρέωση να απαντούν στις Παρατηρήσεις και Ευθείες Ερωτήσεις της Επιτροπής μέσω των Εκθέσεών τους, σύμφωνα, όμως, με την Έκθεση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων του 2010, **σημειώνεται αύξηση των χωρών που δεν ανταποκρίνονται στην υποχρέωσή τους αυτή** (“Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – ILC.100/III/1A”, σελ. 16).

⁵¹ “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – ILC.100/III/1A”, σελ. 8.

Από το 1964, η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων καταγράφει, επίσης, τις υποθέσεις προόδου, σχετικά με τις οποίες έχει σημειώσει θετικές αλλαγές στη νομοθεσία και πρακτική, οι οποίες βελτίωσαν την εφαρμογή μιας συγκεκριμένης Σύμβασης, χωρίς αυτό απαραίτητα να σημαίνει ότι έχει υπάρξει πλήρης συμμόρφωση. Η τακτική αυτή επιτρέπει να διαφανεί το έργο προβολής που ασκεί η Επιτροπή, η οποία έχει δηλώσει ότι οι Παρατηρήσεις της δεν καθοδηγούνται από ένα πνεύμα κριτικής αλλά διαπνέονται από την επιθυμία της να συνεργασθεί με τις Κυβερνήσεις, προκειμένου να διευκολύνει την προσήκουσα από αυτές εφαρμογή της κρίσιμης Σύμβασης⁵². Μέχρι σήμερα, έχουν καταγραφεί 2.803 υποθέσεις προόδου⁵³.

Η ετήσια Έκθεση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, η οποία υιοθετείται συνήθως, όπως προαναφέρθηκε, τον Δεκέμβριο κάθε έτους, υποβάλλεται τον Ιούνιο του επόμενου έτους στη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας, προκειμένου να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης από την Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Συμβάσεων και Συστάσεων Εργασίας της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας.

Πιο συγκεκριμένα, από την Έκθεση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων επιλέγεται ορισμένος αριθμός Παρατηρήσεων για εξέταση στο πλαίσιο της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας. Θα πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ότι η επιλογή αυτή γίνεται αποκλειστικά από τις Ομάδες των εκπροσώπων Εργοδοτών και Εργαζομένων, μετά από μεταξύ τους συνεννόηση και διαπραγμάτευση⁵⁴. Όταν οι δύο Ομάδες καταλήξουν σε συμφωνία, ενημερώνουν το Γραφείο, το οποίο με τη σειρά του ανακοινώνει τον τελικό Κατάλογο υποθέσεων⁵⁵ (final list of cases). Ο τελικός κατάλογος περιλαμβάνει περί τα 25

⁵² Miguel Rodriguez – Pinero, «Το σύστημα ελέγχου των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας της Δ.Ο.Ε. και ο ρόλος της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 197.

⁵³ “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – ILC.100/III/1A”.

⁵⁴ Στη διαδικασία αυτή δεν συμμετέχουν ούτε οι εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων ούτε το Διεθνές Γραφείο Εργασίας. Σκοπός είναι η επιλογή των σοβαρότερων περιπτώσεων πλημμελούς εφαρμογής των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας με τον αντικειμενικότερο δυνατό τρόπο από τους «άμεσα ενδιαφερόμενους και θιγόμενους», τις οργανώσεις, δηλαδή, εργοδοτών και εργαζομένων. Σε πολλές περιπτώσεις, όμως, η συμπερίληψη ή μη συγκεκριμένων χωρών, όπως π.χ. η Κολομβία ή η Βενεζουέλα, στον τελικό κατάλογο, έχει προκαλέσει συγκρούσεις μεταξύ των δύο Ομάδων και σοβαρές καθυστερήσεις στην δημοσιοποίηση του οριστικού Καταλόγου, με αποτέλεσμα να διατυπώνονται έντονες επικρίσεις για πολιτικοποίηση της Επιτροπής, με αρνητικό αντίκτυπο στο έργο της.

⁵⁵ Τα τελευταία χρόνια, το Δ.Γ.Ε., σε μια προσπάθεια αποφυγής αιφνιδιασμού των Κυβερνήσεων αλλά και προς τον σκοπό της καλύτερης δυνατής προετοιμασίας τους, δημοσιοποιεί, περί τα μέσα Μαΐου,

κράτη μέλη που θα εξεταστούν τη δεδομένη χρονιά από την Επιτροπή για την εφαρμογή συγκεκριμένων Διεθνών Κανόνων Εργασίας⁵⁶. Κατά την επιλογή των υποθέσεων ρόλο παίζουν τα σχόλια της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων (ιδίως εάν υπάρχει υποσημείωση), η ποιότητα και το εύρος των απαντήσεων που έχουν ληφθεί από τις Κυβερνήσεις ή η μη παροχή από αυτές απάντησης, η σοβαρότητα και η διάρκεια της μη εφαρμογής της Σύμβασης, η τυχόν επείγουσα κατάσταση, τα σχόλια εργοδοτών κι εργαζομένων, η πρωτοτυπία της κατάστασης, οι προηγούμενες συζητήσεις και Συμπεράσματα της Επιτροπής. Κατά την κατάρτιση του Καταλόγου λαμβάνονται, επίσης, υπόψη και το κριτήριο της ισορροπίας μεταξύ των διαφορετικών κατηγοριών Συμβάσεων αλλά και αυτό της γεωγραφικής ισορροπίας.

Η Επιτροπή καλεί τις Κυβερνήσεις που περιλαμβάνονται στον τελικό κατάλογο να τοποθετηθούν, επί των Παρατηρήσεων που τις αφορούν, προφορικά, κατά τη συνεδρίασή της⁵⁷, ενώ στη συνέχεια τοποθετούνται οι επικεφαλής των Ομάδων των Εργαζομένων και Εργοδοτών. Αμέσως μετά λαμβάνουν το λόγο, εφόσον το επιθυμούν, οι εκπρόσωποι των εργατικών και εργοδοτικών οργανώσεων του συγκεκριμένου κράτους. Σε δηλώσεις έχουν δικαίωμα να προβούν, κατόπιν, και άλλα μέλη της Επιτροπής, από την Κυβερνητική, Εργατική ή Εργοδοτική Ομάδα. Με το κλείσιμο της λίστας των ομιλητών δευτερολογούν ο εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και οι επικεφαλής των Ομάδων Εργοδοτών και Εργαζομένων⁵⁸. Όσον αφορά τις Κυβερνήσεις, η εξέταση της υπόθεσής τους, τούς παρέχει τη δυνατότητα να αναλύσουν πληροφορίες που έχουν ήδη υποβάλει στην Επιτροπή Εμπειρογνομόνων, να γνωστοποιήσουν τυχόν μέτρα που έχουν λάβει ή

έναν προσωρινό Κατάλογο (preliminary list), ο οποίος περιλαμβάνει περίπου διπλάσιο αριθμό υποθέσεων, από αυτές που τελικά θα εξετάσει η Επιτροπή. Οι ομάδες Εργοδοτών και Εργαζομένων δεν δεσμεύονται να επιλέξουν υποθέσεις αποκλειστικά από τον προσωρινό κατάλογο, στον οποίο συμφώνησαν, συνήθως όμως δεν αποκλίνουν από αυτόν.

⁵⁶ Για την 100^η Δ.Σ.Ε., η Επιτροπή επέλεξε 25 περιπτώσεις κρατών μεταξύ των 1.900 σχολίων που είχαν διατυπωθεί από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα 183 κράτη μέλη της Δ.Ο.Ε..

⁵⁷ Αξίζει να σημειωθεί ότι από τον Ιούνιο 2008, η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας συζητά και τις υποθέσεις κρατών, των οποίων οι Κυβερνήσεις έχουν διαπιστευτεί και εκπροσωπούνται στη Συνδιάσκεψη, αλλά επιλέγουν να μην παρουσιαστούν ενώπιον της Επιτροπής. Η τακτική αυτή υιοθετήθηκε σε συνέχεια της άρνησης της Κυβέρνησης της Ζιμπάμπουε να εμφανιστεί ενώπιον της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας, κατά τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας του Ιουνίου 2007, προκειμένου να δώσει εξηγήσεις αναφορικά με σοβαρές παραβιάσεις της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 87, παρότι η συγκεκριμένη Κυβέρνηση είχε διαπιστευμένη αντιπροσωπεία στη Συνδιάσκεψη.

⁵⁸ Τα τελευταία δύο χρόνια, ο χρόνος ομιλίας όλων όσων δικαιούνται να λάβουν το λόγο ενώπιον της Επιτροπής είναι αυστηρά καθορισμένος -15 λεπτά για τους εκπροσώπους Κυβερνήσεων, Εργαζομένων και Εργοδοτών, 10 λεπτά για τους υπόλοιπους και 10 λεπτά για τις δευτερολογίες-δεδομένου ότι στο παρελθόν γινόταν κατάχρηση του χρόνου της Επιτροπής, με αποτέλεσμα την παράταση των συζητήσεων μέχρι αργά τη νύχτα, με ελάχιστους παριστάμενους ή την πλημμελή εξέταση των υποθέσεων που είχαν τοποθετηθεί τελευταίες στην ημερήσια διάταξη της Επιτροπής.

προτίθενται να λάβουν και να επισημάνουν τις δυσκολίες που συναντούν στην εφαρμογή της Σύμβασης, ζητώντας καθοδήγηση, προκειμένου να τις αντιμετωπίσουν.

Η Επιτροπή καταλήγει σε **Συμπεράσματα (Conclusions)** και μπορεί να προβεί σε **Συστάσεις ή και να στείλει Αποστολή για τεχνική βοήθεια**. Οι Αποστολές αυτές συνήθως ονομάζονται «**Αποστολές απευθείας επαφών**» (**direct contacts missions**), «**Υψηλού επιπέδου Αποστολές απευθείας επαφών**» (**high-level direct contacts missions**) ή **Αποστολές έρευνας (fact-finding missions)**. Οι Αποστολές απευθείας επαφών αποτέλεσαν μια ιδέα του Νικόλα Βαλτικού, με στόχο τη χρήση της επιτόπιας διπλωματίας, του διαλόγου και των πρακτικών συμβουλών, προκειμένου να βοηθηθούν οι Κυβερνήσεις που αντιμετώπιζαν μεγάλες δυσκολίες στη συμμόρφωση προς τις κυρωμένες Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας⁵⁹. Τα τελευταία χρόνια αποδίδεται ολοένα και μεγαλύτερη σημασία στη **συμπληρωματικότητα του έργου των εποπτικών οργάνων της Δ.Ο.Ε. και της τεχνικής βοήθειας που παρέχεται από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας**, καθώς αναγνωρίζεται η συνεισφορά των Αποστολών στην εφαρμογή των διεθνών κανόνων εργασίας και στην καλύτερη εποπτεία, από τον ελεγκτικό μηχανισμό, της εφαρμογής αυτής. Στο πλαίσιο αυτό έχουν αυξηθεί οι αναφορές της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας στην τεχνική βοήθεια που προσφέρει το Δ.Γ.Ε..

Οι συζητήσεις στο πλαίσιο της Επιτροπής και τα Συμπεράσματά της δημοσιεύονται στην Έκθεσή της, η οποία, **στο πλαίσιο της συνεργασίας, αλληλοενημέρωσης και συνεχούς παρακολούθησης των υποθέσεων από τις Επιτροπές που συγκροτούν τον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Ε., κοινοποιείται στην Επιτροπή Εμπειρογνομώνων**, που με τη σειρά της κάνει αναφορές στην εν λόγω Έκθεση όταν διατυπώνει Παρατηρήσεις και Ερωτήσεις. Στο ίδιο πνεύμα συνεργασίας, εξάλλου, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων παρίσταται ως παρατηρητής στη γενική συζήτηση της Επιτροπής Εφαρμογής των Διεθνών Κανόνων Εργασίας. Αντιστρόφως, οι Αντιπρόεδροι της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας συμμετέχουν σε ειδική συνεδρίαση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων, κατά την ετήσια Σύνοδό της.

Οι υποθέσεις προόδου, άλλωστε, που συμπεριλαμβάνονται στην Έκθεση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων αποτελούν αποτέλεσμα ακριβώς των

⁵⁹ Ernest A. Landy “Shaping a dynamic ILO system of regular supervision: The Valtikos years”, “Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir - Mélanges en l’honneur de Nicolas Valtikos”, Sous la direction de Jean Claude Javillier et Bernard Gernigon, Coordinateur Georges P. Politakis, Bureau International du Travail, Genève 2004, p. 16.

αλληλοενισχυόμενων δράσεων των δύο Επιτροπών αλλά και των Αποστολών τεχνικής βοήθειας. Ως υπόθεση προόδου αναφέρεται, π.χ., η **Κροατία** αναφορικά με τη Δ.Σ.Ε. 162 «**Για την ασφάλεια στη χρήση αμιάντου**». Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων είχε απευθύνει **επτά Παρατηρήσεις** στη χώρα αυτή, κατά τη διάρκεια των ετών 2003-2006. Στην Έκθεσή της του έτους 2006, η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων διαπίστωσε την επιμονή και επιδείνωση των συγκεκριμένων προβλημάτων. Ως αποτέλεσμα, η **Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας εξέτασε την Κροατία** κατά τη σύνοδό της του ίδιου έτους και στα Συμπεράσματά της **κάλεσε την Κυβέρνηση της χώρας να δεχθεί υψηλό επίπεδο Αποστολή απευθείας επαφών**. Η Κυβέρνηση αποδέχθηκε την πρόταση της Επιτροπής, η Αποστολή επισκέφθηκε το χώρα το διάστημα 2-6 Απριλίου 2007 και στη συνέχεια **κατέληξε σε Συμπεράσματα και απηύθυνε συστάσεις**. Τα συμπεράσματα και τις συστάσεις αυτές επανέλαβε στην Έκθεσή της του 2008 η **Επιτροπή Εμπειρογνομόνων**, ενώ την ίδια χρονιά η **Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας** εξέτασε εκ νέου τη χώρα. Το 2009, η **Επιτροπή Εμπειρογνομόνων κατέταξε την υπόθεση αυτή στις υποθέσεις προόδου, καθώς αναγνώρισε τα νομοθετικά και άλλα μέτρα που είχε λάβει η Κυβέρνηση της Κροατίας**, προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις συστάσεις της Αποστολής και τα σχετικά συμπεράσματα της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Συστάσεων Εργασίας.

Άλλη ενδεικτική υπόθεση είναι αυτή της **Ολλανδίας** αναφορικά με τη Σύμβαση 103 «**Για την Προστασία της Μητρότητας**» (1952). Σε συνέχεια **Παρατηρήσεων της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων** προς την Ολλανδία σχετικά με τη Σύμβαση αυτή κατά τα έτη 1990, 1994, 1999 και, με αυστηρότερη γλώσσα, το 2004, η **Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας εξέτασε τη χώρα** κατά τη σύνοδό της του ίδιου έτους και την κάλεσε να λάβει τα απαραίτητα μέτρα, προκειμένου η εθνική της νομοθεσία να προσαρμοστεί στις διατάξεις της Σύμβασης. Στις αρχές του 2006 η Ολλανδία πράγματι υιοθέτησε νόμο, ο οποίος έλαβε υπόψη του τα σχόλια της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων και της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας. Ως αποτέλεσμα, όταν το 2009 η **Επιτροπή Εμπειρογνομόνων εξέτασε την εφαρμογή της συγκεκριμένης Σύμβασης από την Ολλανδία**, κατά τη διαδικασία του **τακτικού περιοδικού ελέγχου εφαρμογής των Συμβάσεων** μέσω της υποβολής Εκθέσεων, εξέφρασε την ικανοποίησή της για τις νομοθετικές αλλαγές και τα θετικά μέτρα που είχε λάβει η Κυβέρνηση.

Αντίστοιχες περιπτώσεις αποτελούν, π.χ., αυτές της **Ονδούρας**, η οποία αναθεώρησε επί το αυστηρότερο τον Ποινικό της Κώδικα αναφορικά με την σεξουαλική εκμετάλλευση και τη διακίνηση προσώπων και ειδικότερα των ανηλίκων, της **Ουκρανίας**, η οποία υιοθέτησε το 2006 Νόμο για τη Διασφάλιση Ίσων Δικαιωμάτων και Ίσων Ευκαιριών για Άντρες και Γυναίκες και της **Τανζανίας**, η οποία κατήργησε νόμο που έθετε διαδικαστικούς περιορισμούς στο δικαίωμα της απεργίας, με την απειλή φυλάκισης⁶⁰.

Πέραν, πάντως, των καταγεγραμμένων υποθέσεων προόδου, δεν θα πρέπει να παραβλέπεται η έμμεση επίδραση του έργου των δύο Επιτροπών και του **προληπτικού ρόλου** που αυτές ασκούν, παρακινώντας τα κράτη να μελετούν σοβαρά και συχνά να υιοθετούν, πριν την επικύρωση μιας Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας, τα απαραίτητα για την εφαρμογή της μέτρα⁶¹.

2.1 β) Η υποβολή Εκθέσεων βάσει του άρθρου 19 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε.

Στον τακτικό έλεγχο της Δ.Ο.Ε. περιλαμβάνεται και η διαδικασία υποβολής Εκθέσεων από τα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 19 του Καταστατικού της.

Η διαδικασία αυτή έχει παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς, **κατά παρέκκλιση από τον κανόνα ότι τα κράτη υποβάλλουν Εκθέσεις για όσα συμβατικά κείμενα έχουν επικυρώσει**, δυνάμει του άρθρου 19 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., **τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν εκθέσεις για Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας, τις οποίες δεν έχουν επικυρώσει**, αναφέροντας την κατάσταση της εθνικής τους νομοθεσίας και πρακτικής στο πεδίο που καλύπτουν οι Συμβάσεις αυτές, τον βαθμό στον οποίο τυχόν εφαρμόζονται ή πρόκειται να εφαρμοστούν διατάξεις της Σύμβασης μέσω της νομοθεσίας τους, διοικητικών πράξεων ή συλλογικών συμβάσεων, καθώς και τους λόγους που αποτρέπουν ή καθυστερούν την κύρωση της συγκεκριμένης Σύμβασης.

⁶⁰ Στοιχεία από την έκδοση του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας «Rules of the Game – A brief introduction to International Labour Standards», Revised Edition 2009 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_108393.pdf).

⁶¹ Nicolas Valtikos «Traité de Droit du Travail – Droit international du travail», Publié sous la Direction de G.H. Camerlynck, Paris Librairie Dalloz, 1970, p. 579.

Η ελεγκτική αυτή αρμοδιότητα του άρθρου 19 θεσπίστηκε με την αναθεώρηση του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., το 1946 και συνάντησε γενική αποδοχή. Για ορισμένα κράτη, όπως οι Η.Π.Α., οι οποίες είχαν επικυρώσει σχετικά λίγες Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας λόγω ζητημάτων που άπτονταν του ομοσπονδιακού τους πολιτεύματος, η διαδικασία του άρθρου 19 αποτελούσε μία ευκολότερη διέξοδο. Από άλλους συμμετέχοντες, το άρθρο 19 χαιρετίστηκε ως το πρώτο βήμα προς τη δημιουργία ενός κώδικα βασικών εργασιακών όρων, τους οποίους όλα τα κράτη μέλη της Οργάνωσης θα δεσμεύονται να υλοποιούν, ως προϋπόθεση της συμμετοχής τους στη Δ.Ο.Ε.⁶² Η προσδοκία αυτή ήταν ίσως υπερβολικά αισιόδοξη, είναι όμως γεγονός ότι η επιβολή της υποχρέωσης, εκ του άρθρου 19, για υποβολή Εκθέσεων από τα κράτη μέλη της Οργάνωσης συμβάλλει στη μείωση του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος που ενδεχομένως αποκτούν κάποια κράτη όταν δεν κυρώνουν Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας που έχουν υιοθετηθεί από τη Δ.Ο.Ε.⁶³, δυσχεραίνοντας τη δυνατότητά τους να «κλέβουν» κρυφά τα άλλα κράτη και να απολαμβάνουν του πλεονεκτήματος αυτού⁶⁴.

Έτσι, κάθε χρόνο, μετά από απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ο.Ε., τα κράτη μέλη καλούνται να υποβάλουν Εκθέσεις βάσει του άρθρου 19 για συγκεκριμένες Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας, εφόσον, βέβαια, δεν τις έχουν επικυρώσει. Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων αντλεί από τις Εκθέσεις των κρατών μελών αλλά και από τη σχετική πληροφόρηση που της παρέχουν οι οργανώσεις Εργοδοτών και Εργαζομένων, τις απαραίτητες πληροφορίες για τη σύνταξη και δημοσίευση της ετήσιας, αναλυτικής **Γενικής Επισκόπησης (General Survey)**. Στόχος είναι η εξέταση του αντικτύπου των διεθνών κανόνων εργασίας, η ανάλυση των δυσκολιών που, σύμφωνα με τις Κυβερνήσεις, εμποδίζουν την εφαρμογή τους και η αναζήτηση τρόπων υπερπήδησης αυτών των δυσκολιών. **Η Γενική Επισκόπηση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων συζητάται από την Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας** κατά την επόμενη Σύνοδό της. Η

⁶² Laurence R. Helfer, "Monitoring compliance with unratified treaties: the ILO experience", Law and Contemporary Problems, Vol. 71:193 Winter 2008, p.199.

⁶³ Κράτη, των οποίων το εργατικό δίκαιο παρέχει χαμηλότερα επίπεδα προστασίας, δυνατικά προσελκύουν περισσότερες ξένες επενδύσεις ή ενισχύουν τις εγχώριες, προκαλώντας, με τον τρόπο αυτό, έναν ανταγωνισμό προς τα κάτω, προς την αποψίλωση των εργασιακών δικαιωμάτων στη χώρα τους και τελικά σε παγκόσμιο επίπεδο. Η τάση αυτή έρχεται σε αντίθεση με τη βασική αρχή που διατυπώνεται στο Προοίμιο του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε. ότι «Η αποτυχία οποιουδήποτε έθνους να υιοθετήσει ανθρώπινες συνθήκες εργασίας αποτελεί εμπόδιο στο δρόμο άλλων εθνών που επιθυμούν να βελτιώσουν τις συνθήκες στη δική τους χώρα».

⁶⁴ Laurence R. Helfer, "Monitoring compliance with unratified treaties: the ILO experience", Law and Contemporary Problems, Vol. 71:193 Winter 2008, p.194.

συζήτηση αυτή θεωρείται **σημαντικό στοιχείο του ελεγκτικού συστήματος της Δ.Ο.Ε.**, το οποίο, σε ορισμένες περιπτώσεις, έχει συμβάλει στην υιοθέτηση νέων διεθνών κανόνων εργασίας ή σε άλλες σχετικές δράσεις⁶⁵.

Η Διακήρυξη για τις Θεμελιώδεις Αρχές και Δικαιώματα στην Εργασία του 1998, και πιο συγκεκριμένα το Παράρτημά της, συνδέει με το άρθρο 19 και ειδικότερα την παράγραφο 5 αυτού, με ένα σύστημα υποβολής ετήσιων Εκθέσεων από τα κράτη μέλη της Δ.Ο.Ε. που δεν έχουν επικυρώσει κάποια ή κάποιες από τις οκτώ Θεμελιώδεις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας, προκειμένου να ενημέρωνεται η Οργάνωση για κάθε αλλαγή στη νομοθεσία και πρακτική τους στο πεδίο που καλύπτουν οι συγκεκριμένες Συμβάσεις.

Θα πρέπει, επίσης, να αναφερθεί ότι **στο άρθρο 19 προβλέπεται η ίδια υποχρέωση αναφοράς των κρατών μελών και σχετικά με τις Διεθνείς Συστάσεις Εργασίας** που έχουν υιοθετηθεί. Ασφαλώς, οι Διεθνείς Συστάσεις Εργασίας δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη σε βαθμό αντίστοιχο με αυτό των Συμβάσεων, καθώς αποτελούν «ήπιο δίκαιο» (soft law). Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, δεν προβλέπεται διαδικασία κύρωσης κι επικύρωσής τους, παρά μόνο ενημέρωσης των αρμόδιων εθνικών αρχών σχετικά με την υιοθέτησή τους. Παρόλα αυτά, κρίνεται αναγκαία η παρακολούθηση προσαρμογής των κρατών μελών στις διατάξεις τους, με στόχο, κάποιες φορές, την τροποποίησή τους για την καλύτερη εφαρμογή τους.

2.2 Η υποβολή Αναφορών και Καταγγελιών

2.2.α) Η υποβολή Αναφορών

Η διαδικασία υποβολής **Αναφοράς (Representation)** ρυθμίζεται από τα **άρθρα 24 και 25** του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε.. Σύμφωνα με τα εν λόγω άρθρα, κάθε οργάνωση εργοδοτών ή εργαζομένων (εθνική ή διεθνής), έχει δικαίωμα να υποβάλει στο Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε. Αναφορά κατά οποιουδήποτε κράτους μέλους,

⁶⁵ “The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference – A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion”, International Labour Office – Geneva: ILO, 2011, p. 18.

το οποίο, κατά την άποψή της, «Έχει αποτύχει να εξασφαλίσει απ' οποιαδήποτε άποψη την αποτελεσματική τήρηση, όσον αφορά τη δικαιοδοσία του, οποιασδήποτε Σύμβασης, στην οποία είναι μέλος». Όταν πρόκειται για **παραβίαση των Δ.Σ.Ε. 87 και 98**, η υπόθεση συνήθως παραπέμπεται στην **Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία**. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, εφόσον κρίνει παραδεκτή την Αναφορά, το Δ.Σ. διορίζει **Τριμερή Επιτροπή**, η οποία ζητάει πληροφορίες από την Κυβέρνηση και υποβάλλει Έκθεση στο Δ.Σ., στην οποία εξετάζονται οι νομικές και πρακτικές πτυχές της υπόθεσης και οι διαθέσιμες πληροφορίες και διατυπώνονται συστάσεις. Το Δ.Σ., με τη σειρά του, είτε διατυπώνει πόρισμα, υιοθετεί την Έκθεση και στέλνει την υπόθεση για περαιτέρω παρακολούθηση από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων είτε ζητά τη σύσταση **Επιτροπής Έρευνας (Commission of Inquiry)** για την εξέταση του θέματος ως Καταγγελίας. Σε περιπτώσεις που η απάντηση της Κυβέρνησης δεν κρίνεται ικανοποιητική, το Δ.Σ. έχει το δικαίωμα να δημοσιεύσει την Αναφορά και την απάντηση.

Αποτελεί καθιερωμένη πρακτική στη Δ.Ο.Ε. να **αναστέλλεται η εξέταση από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων και την Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας**, θέματος που έχει ανατεθεί σε Τριμερή Επιτροπή. Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων, όμως, **εμπλέκεται σε μεταγενέστερη φάση**, καθώς καλείται να παρακολουθήσει, **μέσω των περιοδικών Εκθέσεων** που τα κράτη υποβάλλουν σε αυτή βάσει του άρθρου 22, τη συμμόρφωσή τους προς τις Συστάσεις της Τριμερούς Επιτροπής. **Πρόκειται για το σημείο, στο οποίο εφάπτονται οι ειδικές διαδικασίες της Δ.Ο.Ε. με τον τακτικό εποπτικό μηχανισμό της.**

Χαρακτηριστικό παράδειγμα Αναφοράς αποτελεί η **Αναφορά της Ομοσπονδίας Εργαζομένων Υπουργείου Εργασίας κατά της ελληνικής Κυβέρνησης** για παραβίαση με νόμο του 1994 -που αποκέντρωνε και τοποθετούσε υπό τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις τις Επιθεωρήσεις Εργασίας- της **81 Δ.Σ.Ε.**, διότι η επιθεώρηση εργασίας πρέπει να υπόκειται στην εποπτεία και τον έλεγχο κεντρικής αρχής. **Κατόπιν παρότρυνσης από την τριμερή Επιτροπή** που συστάθηκε για να εξετάσει την αναφορά, το 1998, η ελληνική Κυβέρνηση υιοθέτησε νέα νομοθεσία και συνέστησε το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, τοποθετώντας το και πάλι υπό μία κεντρική αρχή, το Υπουργείο Εργασίας. **Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων συνεχάρη**

την ίδια χρονιά την ελληνική Κυβέρνηση για την επιμέλεια και προσοχή που επέδειξε⁶⁶.

2.2 β) Η υποβολή Καταγγελιών

Με τα **άρθρα 26 – 34** του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε. ρυθμίζεται η διαδικασία υποβολής Καταγγελίας. **Καταγγελία (Complaint)** μπορεί να υποβληθεί από άλλο κράτος μέλος που έχει υιοθετήσει την ίδια Σύμβαση⁶⁷ εκπρόσωπο στη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας⁶⁸ ή το Διοικητικό Συμβούλιο. Η διαδικασία αυτή είναι **πιο χρονοβόρα** σε σύγκριση με τη διαδικασία της Αναφοράς και έχει **πιο επίσημο χαρακτήρα**, μπορεί δε να κινηθεί ενόσον βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία της Αναφοράς υπό το άρθρο 24. Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι στο μέτρο που η συγκεκριμένη διαδικασία δημιουργεί μια μορφή διένεξης μεταξύ δύο ανεξάρτητων και κυρίαρχων κρατών, εμφανίζεται να προσκρούει στις παραδοσιακές αντιλήψεις για τις διακρατικές σχέσεις και έτσι φαίνεται ευκολότερα αφομοιώσιμη στην περίπτωση που την πρωτοβουλία την παίρνει το ίδιο το Διοικητικό Συμβούλιο ή κάποιος εκπρόσωπος στη Συνδιάσκεψη⁶⁹.

Αν πρόκειται για **παραβίαση συνδικαλιστικής ελευθερίας** το Δ.Σ. την παραπέμπει στην **Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία**. Στις άλλες περιπτώσεις μπορεί να συστήσει **Επιτροπή Έρευνας (Commission of Inquiry)**, αποτελούμενη από τρία ανεξάρτητα μέλη, η οποία ερευνά την καταγγελία, επιβεβαιώνει τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης και συντάσσει Έκθεση με συστάσεις. Η Έκθεση δημοσιεύεται και η κυβέρνηση είτε αποδέχεται τις συστάσεις, οπότε η υπόθεση παραπέμπεται από το Δ.Σ. στην Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για

⁶⁶ Rules of the Game – A brief introduction to International Labour Standards», Revised Edition 2009, p. 85.

⁶⁷ Η πρώτη τέτοιου τύπου καταγγελία ήταν από τη Γκάνα κατά της Πορτογαλίας για τη Σύμβαση περί Κατάργησης της Αναγκαστικής Εργασίας, στα αφρικανικά εδάφη.

⁶⁸ Τον Νοέμβριο του 2008 το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε. αποφάσισε να συστήσει Επιτροπή Έρευνας, σύμφωνα με το άρθρο 26, προκειμένου να εξετάσει τις Καταγγελίες που υπεβλήθησαν από εκπροσώπους στη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας κατά της Ζιμπάμπουε, σχετικά με την εφαρμογή των Δ.Σ.Ε. 87 και 98. Όπως τόνισε ο Γενικός Διευθυντής του Δ.Γ.Ε. κατά την εναρκτήρια συνεδρίαση της Επιτροπής Έρευνας, πρόκειται για την **πρώτη περίπτωση, κατά την οποία συστάθηκε Επιτροπή Έρευνας κατόπιν ταυτόχρονης υποβολής Καταγγελιών για το ίδιο θέμα από εκπροσώπους που προέρχονταν τόσο από την ομάδα των Εργαζομένων όσο και των Εργοδοτών.**

⁶⁹ Ιωάννης Ληξουριώτης, «Διεθνές εργατικό δίκαιο – Διεθνής Οργάνωση Εργασίας και Θεμελιώδη Εργασιακά Δικαιώματα – Η εφαρμογή των κανόνων Διεθνούς Εργατικού Δικαίου από την Ελλάδα», Νομική Βιβλιοθήκη 2005, σελ. 48.

την παρακολούθηση της συνέχειας που θα δοθεί είτε μπορεί να επιλέξει να προσφύγει στο Διεθνές Δικαστήριο⁷⁰.

Εάν μία χώρα αρνηθεί να εφαρμόσει τις συστάσεις της Επιτροπής Έρευνας, το Δ.Σ. μπορεί να αναλάβει δράση υπό το άρθρο 33 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., σύμφωνα με το οποίο, σε περίπτωση που κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται εντός του καθορισμένου χρόνου προς τις συστάσεις της Επιτροπής Έρευνας ή την απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου, το Δ.Σ. **συστήνει στη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας όποια δράση θεωρεί ενδεδειγμένη και αποτελεσματική για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης.**

Στην ιστορία της Δ.Ο.Ε. για πρώτη φορά έγινε χρήση του άρθρου 33 το 2000, αναφορικά με τη λήψη μέτρων που θα οδηγούσαν τη Μιανμάρ να τερματίσει την αναγκαστική εργασία. Το 1996 είχε υποβληθεί Καταγγελία κατά της Μιανμάρ για παραβιάσεις της Δ.Σ.Ε. 29 «Περί αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας» και η Επιτροπή Έρευνας που συστάθηκε για τη διερεύνηση της Καταγγελίας είχε διαπιστώσει «εκτεταμένη και συστηματική χρήση» της αναγκαστικής εργασίας στη χώρα. Έκτοτε, η συγκεκριμένη υπόθεση έχει απασχολήσει επανειλημμένα το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε., καθώς με Ψήφισμά της, το 1999, η Διεθνής Συνδιάσκεψη Εργασίας αποφάσισε να τη θέσει ως **μόνιμο θέμα στην ημερήσια διάταξη του Δ.Σ.** Παράλληλα, η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας εξετάζει την υπόθεση της Μιανμάρ σε **Ειδική συνεδρίασή** της σε κάθε Σύνοδο της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, όπως προβλέπει το Ψήφισμα που υιοθετήθηκε το 2000 από τη Συνδιάσκεψη, σε εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 33 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε..

Καταγγελίες μπορεί, επίσης, να υποβληθούν **απ' ευθείας στην Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία** από οργανώσεις εργαζομένων ή εργοδοτών για παραβίαση των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας 87 και 98 (συνδικαλιστική ελευθερία και ελευθερία των διαπραγματεύσεων). Θα πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ότι **Καταγγελία μπορεί να υποβληθεί ακόμη και όταν η χώρα, κατά της οποίας στρέφεται, δεν έχει επικυρώσει τις Συμβάσεις αυτές**⁷¹. Η δυνατότητα αυτή

⁷⁰ Όπως και στην περίπτωση των Αναφορών, εφόσον κινηθεί διαδικασία Καταγγελίας, η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων και, συνεπώς και η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας, αναστέλλουν την εξέταση της ίδιας υπόθεσης, για να επανέλθουν αργότερα στην εποπτεία της εξέλιξής της μέσω του τακτικού μηχανισμού ελέγχου.

⁷¹ Η πολύ σπουδαία αυτή δυνατότητα της Επιτροπής καθιερώθηκε με σχετική εξουσιοδότηση από το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε. και έγινε αποδεκτή από όλα τα κράτη μέλη της Δ.Ο.Ε.. Ως λόγοι για την αποδοχή αυτής της ιδιαίτερα διευρυμένης αρμοδιότητας της Επιτροπής αναφέρονται η ανάγκη να

εδράζεται στο γεγονός ότι η αρχή της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι κατοχυρώνεται από το Καταστατικό της Δ.Ο.Ε. αλλά και τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας, ενώ έχει και ιδιαίτερη βαρύτητα για την τριμερή δομή της Δ.Ο.Ε.⁷² Η Επιτροπή εξετάζει τα πραγματικά περιστατικά μέσω διαλόγου με την ενδιαφερόμενη Κυβέρνηση και, αν καταλήξει ότι υπάρχει παραβίαση, διατυπώνει Συστάσεις στην Έκθεσή της και παρακολουθεί την εφαρμογή τους. Οι Κυβερνήσεις υποχρεούνται, στη συνέχεια, να ενημερώνουν την Επιτροπή αναφορικά με την εφαρμογή των Συστάσεών της. Παρότι οι Συστάσεις δεν επιβάλλονται ούτε είναι υποχρεωτικές με τη θετικιστική έννοια του όρου, η λογική των διαπραγματεύσεων καθίσταται κατά κάποιο τρόπο υποχρεωτική για τα κράτη μέλη, συμβάλλοντας στην επίλυση της διαφοράς⁷³. Η Επιτροπή Συνδικαλιστικής Ελευθερίας μπορεί, ακόμη, να παραπέμψει τις νομικές πτυχές της υπόθεσης στην Επιτροπή Εμπειρογνομόνων⁷⁴, εφόσον η χώρα έχει επικυρώσει τις Δ.Σ.Ε. 87 και 98, ενώ έχει και τη δυνατότητα να στείλει Αποστολή «απ' ευθείας επαφών» στην ενδιαφερόμενη κυβέρνηση για την αντιμετώπιση του προβλήματος άμεσα, με διάλογο με κυβερνητικούς αξιωματούχους και κοινωνικούς εταίρους. Πρόσφατα, συμπληρωματικά στις παραδοσιακές Αποστολές «απ' ευθείας επαφών» έχει εγκαινιαστεί μία νέα παραλλαγή, με τη δημιουργία υψηλού επιπέδου τριμερών Αποστολών, που περιλαμβάνουν κυβερνητικούς, εργατικούς κι εργοδοτικούς εκπροσώπους. Μια Αποστολή αυτού του τύπου επισκέφθηκε τη Δημοκρατία της Κορέας το 1998, με τη συγκατάθεση της Κυβέρνησης, στο πλαίσιο της εξέτασης μιας υπόθεσης που αφορούσε, μεταξύ άλλων, κατηγορίες για συλλήψεις και κρατήσεις ηγετών συνδικαλιστικών οργανώσεων κι εργαζομένων, καθώς και την άρνηση να εγγραφούν νέες οργανώσεις εργαζομένων⁷⁵.

προβληθεί το έργο της Επιτροπής έναντι πιθανών ανταγωνιστών της Δ.Ο.Ε. στο πεδίο ελέγχου των εργασιακών δικαιωμάτων αλλά και πολιτικοί ανταγωνισμοί μεταξύ των δύο μπλοκ την εποχή του Ψυχρού Πολέμου (βλ. Laurence R. Helfer, "Monitoring compliance with unratified treaties: the ILO experience", Law and Contemporary Problems, Vol. 71:193 Winter 2008, p.203).

⁷² "Improvements in the standards-related activities of the ILO: Initial implementation of the interim plan of action to enhance the impact of the standards system", Committee on Legal Issues and International Labour Standards (LILS), Governing Body, Geneva – March 2008 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090567.pdf).

⁷³ Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, "The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 years", Geneva, International Labour Office 2001, p. 24.

⁷⁴ Πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση, όπου οι διαδικασίες εξέτασης της ίδιας υπόθεσης από την Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία και την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων μπορεί να συντρέχουν.

⁷⁵ Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, "The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 years", Geneva, International Labour Office 2001, p. 16.

Η Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία έχει συμβάλει σε πολλές περιπτώσεις στην ανάκληση ή διακοπή μέτρων, που έθεταν σε κίνδυνο τη συνδικαλιστική ελευθερία. Ως περιπτώσεις προόδου καταγράφονται υποθέσεις, όπου ηγέτες συνδικαλιστικών σωματείων που κρατούνταν επειδή είχαν επιχειρήσει να επιτύχουν την αναγνώριση κι επίσημη εγγραφή των σωματείων τους απελευθερώθηκαν και αναγνωρίστηκε η νομική προσωπικότητα των σωματείων. Χαρακτηριστικές τέτοιες υποθέσεις είναι αυτές της Ακτής Ελεφαντοστού⁷⁶, της Ινδονησίας⁷⁷ και της Δημοκρατίας της Κορέας⁷⁸. Η

Επιτροπή ζητά να ενημερώνεται για τις αποφάσεις που λαμβάνονται από τα εθνικά δικαστικά συστήματα αναφορικά με την απελευθέρωση φυλακισμένων συνδικαλιστών, όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση της Κυβέρνησης της Βραζιλίας, από την οποία η Επιτροπή είχε ζητήσει τον Φεβρουάριο του 1982 το κείμενο απόφασης των στρατιωτικών δικαστικών αρχών που αφορούσε πέντε συνδικαλιστές. Τον Αύγουστο 1984 η Κυβέρνηση όντως προώθησε το πλήρες κείμενο της απόφασης, με την οποία απαλλάσσονταν οι πέντε συνδικαλιστές. Ομοίως, σε καταγγελία κατά της Κυβέρνησης της Ινδίας σχετικά με βία κατά συνδικαλιστών σε εκτάσεις τσαγιού και ξυλείας, η Επιτροπή ζήτησε από την Κυβέρνηση να της παράσχει πληροφόρηση σχετικά με το αποτέλεσμα της ποινικής δίκης κατά ενός ηγέτη συνδικαλιστικού σωματείου και οκτώ εργατών για επίθεση. Τον Αύγουστο και Οκτώβριο 1993 η Κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή ότι όλοι οι κατηγορούμενοι είχαν αθωωθεί.

Ένα μεγάλο μέρος υποθέσεων προόδου αφορά το δικαίωμα της συνδικαλιστικής ελευθερίας των δημοσίων υπαλλήλων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η περίπτωση της Χιλής, από την οποία η Επιτροπή ζήτησε, τον Νοέμβριο 1993, να υιοθετήσει στο άμεσο μέλλον νόμο που να διασφαλίζει το δικαίωμα συνδικαλισμού των υπαλλήλων της κρατικής διοίκησης. Τον Οκτώβριο του 1994, η Κυβέρνηση της Χιλής προώθησε στην Επιτροπή αντίγραφο του νόμου 19296, με τον οποίο τίθονταν κανόνες για την ίδρυση συνδικαλιστικών ενώσεων στην κρατική διοίκηση.

Μια άλλη βασική παράμετρος της συνδικαλιστικής ελευθερίας είναι το δικαίωμα εργαζομένων κι εργοδοτών να συστήνουν οργανώσεις χωρίς προηγούμενη άδεια

⁷⁶ Υπόθεση 1594.

⁷⁷ Υπόθεση 1773.

⁷⁸ Υπόθεση 1865.

και τυπικές προϋποθέσεις που στην ουσία θέτουν εμπόδια στη διαδικασία αυτή. Χαρακτηριστική υπόθεση αυτή της **Αυστραλίας**, από την Κυβέρνηση της οποίας η Επιτροπή ζήτησε τον Νοέμβριο 1992 να καταργήσει την προϋπόθεση, που είχε πρόσφατα εισαχθεί με τον Ομοσπονδιακό Νόμο για τις Εργασιακές Σχέσεις, να διαθέτει ένα σωματείο πάνω από 10.000 μέλη, προκειμένου να εγγραφεί αυτό επίσημα σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Το 1994, η Κυβέρνηση της Αυστραλίας, ακολουθώντας τις συστάσεις της Επιτροπής, της κοινοποίησε αντίγραφο του Αναθεωρημένου Νόμου περί Εργασιακών Σχέσεων, ο οποίος έθετε ως κατώτατο όριο για την εγγραφή σωματείου τα 100 μέλη.

Αναφορικά με το δικαίωμα στην απεργία και ειδικότερα τις απολύσεις και συλλήψεις, ως αποτέλεσμα της άσκησής του, η Επιτροπή έχει να επιδείξει πολλές υποθέσεις προόδου, όπως π.χ. αυτή της **Τυνησίας**. Η Επιτροπή είχε ζητήσει το 1987 από την Κυβέρνηση να την τηρεί ενήμερη των αποτελεσμάτων από τα μέτρα που είχε πάρει για την αποκατάσταση εργαζομένων που είχαν απολυθεί επειδή συμμετείχαν σε απεργίες και άλλες συνδικαλιστικές δραστηριότητες, καθώς και για τα μέτρα που είχαν ληφθεί για τη χορήγηση αμνηστίας σε έναν ηγέτη συνδικαλιστικού σωματείου. Μερικούς μήνες αργότερα, η Κυβέρνηση ανακοίνωσε στην Επιτροπή ότι το διάταγμα που έθετε υπό κατ' οίκον περιορισμό τον συνδικαλιστή είχε ανακληθεί, ενώ είχε αποφασιστεί να αποκατασταθούν και να επαναπροσληφθούν όλοι οι απολυμένοι δάσκαλοι.

Θα πρέπει, επίσης, να τονιστεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι η Επιτροπή, κατά τον χειρισμό των υποθέσεων που τίθενται ενώπιόν της, έχει αναπτύξει ένα σημαντικό σώμα αρχών στο πεδίο της συνδικαλιστικής ελευθερίας, αναπτύσσοντας με τον τρόπο αυτό και **προληπτική δράση**, καθώς τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να αναφέρονται στις αρχές αυτές, προκειμένου να τροποποιήσουν ή να καταργήσουν νομοθετικές διατάξεις ή να διορθώσουν καταστάσεις που αντιβαίνουν στις αρχές αυτές⁷⁹.

⁷⁹Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, "The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 years", Geneva, International Labour Office 2001, p. 21.

3) Η Ελλάδα στον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Ε.

Η Ελλάδα, ως μέλος της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας από το 1919, έτος ίδρυσης της Δ.Ο.Ε., **υπόκειται βεβαίως σε όλες τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα του κράτους μέλους.**

Πέραν των εκ του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε. υποχρεώσεων που ανέλαβε η Ελλάδα με τη συμμετοχή της στη Δ.Ο.Ε., για την τήρηση των οποίων, όπως προεκτέθηκε, ασκείται έλεγχος στα κράτη μέλη, **η χώρα μας έχει επικυρώσει 63 Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας** και, ως εκ τούτου, ~~έχει αναλάβει την υποχρέωση~~ ορθής εφαρμογής τους, αποδεχόμενη, στο πλαίσιο αυτό, την υπαγωγή της στον έλεγχο των εποπτικών μηχανισμών της Δ.Ο.Ε., αναφορικά με την τήρηση των διατάξεων των συγκεκριμένων Συμβάσεων.

Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, τα τελευταία 25 χρόνια (από το έτος 1987) η Ελλάδα έχει κληθεί να απαντήσει σε **102 Παρατηρήσεις και 192 Ευθείες Ερωτήσεις** της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων. Η χώρα μας έχει παρουσιαστεί **οκτώ φορές ενώπιον της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας**, προκειμένου να δώσει εξηγήσεις αναφορικά με την εφαρμογή συγκεκριμένων Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας.

Εναντίον της Ελλάδας έχουν υποβληθεί **τρεις Αναφορές βάσει του άρθρου 24** του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., ενώ η **Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία έχει εξετάσει 101 υποθέσεις** που αφορούσαν την Ελλάδα⁸⁰, με τις 96 από αυτές να έχουν κλείσει, 2 να είναι ενεργές, 1 να είναι υπό παρακολούθηση, ενώ για 2 ακόμη έχουν συνταχθεί ειδικές Εκθέσεις.

Εναντίον της Ελλάδας έχει, επίσης, υποβληθεί μία **Καταγγελία βάσει του άρθρου 26 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε.**, για την εξέταση της οποίας συστάθηκε **μία από τις έντεκα Επιτροπές Έρευνας που έχουν συσταθεί στην ιστορία της Οργάνωσης.** Η υπόθεση αυτή θα εξεταστεί αναλυτικότερα στη συνέχεια.

Ακολούθως θα εξεταστεί αναλυτικότερα και μία από τις πιο πρόσφατες υποθέσεις της Ελλάδας ενώπιον των ελεγκτικών μηχανισμών της Δ.Ο.Ε., η οποία, πέραν του περιεχομένου της, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και ως παράδειγμα

⁸⁰ Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι, μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, η Ελλάδα είναι η χώρα με τις περισσότερες υποθέσεις ενώπιον της Επιτροπής για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία. Ακολουθούν η Ισπανία, με 88 υποθέσεις, το Ηνωμένο Βασίλειο με 84 και η Γαλλία με 45.

της λειτουργίας και αλληλεπίδρασης των διαφορετικών διαδικασιών και οργάνων του ελεγκτικού μηχανισμού της Δ.Ο.Ε..

3.1 Η υπόθεση της Ελλάδας κατά τη διάρκεια της δικτατορίας: Καταγγελία ενώπιον της Επιτροπής για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία (υπόθεση 519) και Καταγγελία (άρθρο 26 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε.), αναφορικά με την εφαρμογή από την Ελλάδα των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας 87 «Περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος» (1948) και 98 «Περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης» (1949)

Αμέσως μετά την επιβολή της δικτατορίας στη χώρα μας, η **Παγκόσμια Ομοσπονδία Συνδικάτων** (World Federation of Trade Unions), η **Διεθνής Συνομοσπονδία Ελεύθερων Συνδικάτων** (International Confederation of Free Trade Unions) και η **Διεθνής Ομοσπονδία Χριστιανικών Συνδικάτων** (International Federation of Christian Trade Unions) απηύθυναν τρεις επιστολές προς το Δ.Γ.Ε., στις 28 Απριλίου, 10 Μαΐου και 19 Μαΐου 1967, αντίστοιχα, καταγγέλλοντας ότι η αναστολή της εφαρμογής πολλών διατάξεων του Συντάγματος από τη στρατιωτική Κυβέρνηση είχε ως αποτέλεσμα την αυθαίρετη σύλληψη και την επ' αόριστο προληπτική κράτηση πολλών ατόμων, μεταξύ των οποίων και συνδικαλιστών, την υπαγωγή τους στη στρατιωτική δικαιοσύνη, την παραβίαση της αλληλογραφίας τους και του ασύλου της κατοικίας τους, καθώς και την παραβίαση του ασύλου των οργανώσεών τους. Οι ανωτέρω διεθνείς συνδικαλιστικές οργανώσεις κατήγγειλαν, επίσης, τη θέση σε παρανομία πολλών συνδικαλιστικών οργανώσεων, την απαγόρευση ίδρυσης νέων, αλλά και την απαγόρευση του δικαιώματος της απεργίας. Οι παραπάνω ενέργειες αποτελούσαν **παραβίαση των διατάξεων των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας 87** «Περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος» (1948) **και 98** «Περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης» (1949).

Δεδομένου ότι τον Απρίλιο 1967 η ελληνική Κυβέρνηση απάντησε μόνο στην επιστολή της Διεθνούς Ομοσπονδίας Συνδικαλιστικών Σωματείων, η **Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία**, η οποία επιλήφθηκε της καταγγελίας, κατά τη σύνοδό της στις 31 Μαΐου 1967, απέφυγε να διατυπώσει επί της ουσίας

Συμπεράσματα και Συστάσεις, αρκούμενη στη διατύπωση ορισμένων γενικών αρχών αναφορικά με τη συνδικαλιστική ελευθερία και ανέβαλε τη συζήτηση, καλώντας την ελληνική Κυβέρνηση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί των ισχυρισμών των δύο άλλων καταγγελλουσών οργανώσεων. **Η Επιτροπή επανήλθε, όμως, στη σύνοδό της, του Νοεμβρίου 1967, στην υπόθεση και διατύπωσε έναν αριθμό Συστάσεων**, με τις οποίες εφιστούσε την προσοχή της ελληνικής Κυβέρνησης στην ανάγκη σεβασμού της συνδικαλιστικής ελευθερίας, ζητούσε περαιτέρω πληροφορίες από την Κυβέρνηση και **εφιστούσε την προσοχή της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων στη συγκεκριμένη υπόθεση. Τον Νοέμβριο του 1968 η Επιτροπή Συνδικαλιστικής Ελευθερίας επανήλθε στην υπόθεση**⁸¹, δεδομένου, όμως, ότι η ελληνική Κυβέρνηση είχε αποστείλει τις παρατηρήσεις της με μεγάλη καθυστέρηση, η οποία δεν επέτρεπε την λεπτομερή εξέτασή τους, αποφάσισε να αναβάλει για την επόμενη Σύνοδό της την εξέταση της υπόθεσης. **Τον Φεβρουάριο του 1969, η Επιτροπή εξέδωσε την οριστική Έκθεσή της επί της υπόθεσης.** Στην Έκθεση αυτή, η Επιτροπή εξέφρασε τη δυσκολία της να εκφράσει τη γνώμη της επί ζητημάτων, για τα οποία οι καταγγέλοντες από τη μία πλευρά και η Κυβέρνηση από την άλλη είχαν υποβάλει εντελώς αντίθετες δηλώσεις, ενώ προέβη σε κάποιες παρατηρήσεις επί ζητημάτων, για τα οποία θεωρούσε ότι είχε επαρκείς πληροφορίες. Στα Συμπεράσματά της, η Επιτροπή, σχολίασε, με ήπιο τρόπο, ότι οι συγκεκριμένες ενέργειες της Κυβέρνησης μπορεί να προσέφεραν την ευκαιρία για καταχρήσεις, ενώ, τέλος, οι Συστάσεις της Επιτροπής απευθύνθηκαν στο Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε. και όχι απευθείας στην ελληνική Κυβέρνηση.

Παράλληλα, κατά την 52^η Σύνοδο της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, τον Ιούνιο 1968, η ελληνική Κυβέρνηση κλήθηκε προς εξέταση ενώπιον της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας, αναφορικά με την κατάσταση της συνδικαλιστικής ελευθερίας στη χώρα και πιο συγκεκριμένα την εφαρμογή της Δ.Σ.Ε. 87. Στα **Συμπεράσματά** της, η Επιτροπή δήλωνε ότι η παραβίαση της Δ.Σ.Ε. ήταν πολύ σοβαρή, σημείωνε τη λύπη της γιατί δεν είχε σημειωθεί πρόοδος προς την κατεύθυνση διασφάλισης της εφαρμογής της Σύμβασης και εξέφραζε την ελπίδα ότι τα απαραίτητα μέτρα θα λαμβάνονταν χωρίς καθυστέρηση.

⁸¹ Βλ. Στέλιος Ε. Περράκης, «Η 'ελληνική υπόθεση' ενώπιον των διεθνών οργανισμών (1967 – 1974) – Δίκαιο και πολιτική της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου», Μελετήματα Διεθνούς Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα 1997, σελ. 271.

Ταυτόχρονα, κατά την ίδια Σύνοδο της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, και πιο συγκεκριμένα στις 25 Ιουνίου 1968, **τέσσερις εκπρόσωποι της Ομάδας των Εργαζομένων**, από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τον Καναδά, τη Δανία και τη Νορβηγία, **υπέβαλαν Καταγγελία προς τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας, βάσει του άρθρου 26 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε.**, με την αιτιολογία ότι η ελληνική Κυβέρνηση δεν διασφάλιζε την αποτελεσματική εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας 87 «Περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος». Παράλληλα, την ίδια ημέρα, υπεβλήθη ~~Καταγγελία υπό το άρθρο 26 από έναν ακόμη εκπρόσωπο της Ομάδας των Εργαζομένων~~, προερχόμενο από την Τσεχοσλοβακία, αναφορικά και πάλι με τη μη τήρηση, εκ μέρους της ελληνικής Κυβέρνησης, της Δ.Σ.Ε. 87 αλλά, επιπλέον, και της Δ.Σ.Ε. 98 «Περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης». Οι συγκεκριμένοι εκπρόσωποι των Εργαζομένων κατήγγειλαν τη διάλυση ενός μεγάλου αριθμού συνδικαλιστικών σωματείων, αμέσως μετά την επιβολή της δικτατορίας της 21^{ης} Απριλίου 1967 και την κατάσχεση των περιουσιακών στοιχείων των σωματείων αυτών, καθώς και τη σύλληψη, φυλάκιση κι εκτοπισμό περισσότερων από 1.500 μελών συνδικαλιστικών σωματείων τη νύχτα του πραξικοπήματος, χωρίς την τήρηση τυπικών διαδικασιών και εγγυήσεων. Κατήγγειλαν, επίσης, ότι οι αρχές έπαυσαν από τα καθήκοντά τους πολλούς ηγέτες συνδικαλιστικών σωματείων και αναμειγνύονταν συστηματικά στη λειτουργία των σωματείων, ενώ, λόγω της αναστολής πολλών διατάξεων του Συντάγματος, απαγορεύθηκε η ίδρυση συνδικαλιστικών σωματείων και οι απεργίες.

Η ελληνική Κυβέρνηση, με δύο επιστολές της προς τον Γενικό Διευθυντή του Δ.Γ.Ε., τον Αύγουστο και τον Οκτώβριο 1968, **ζήτησε τεχνική βοήθεια από το Δ.Γ.Ε.** για την πιθανή τροποποίηση πρόσφατης νομοθεσίας, με την οποία κωδικοποιήθηκε δίκαιο αναφορικά με τις επαγγελματικές οργανώσεις. **Η απάντηση του Γενικού Διευθυντή ήταν ότι δεν θεωρούσε εφικτή την παροχή τεχνικής βοήθειας σε τομείς που συνδέονταν τόσο στενά με την Καταγγελία υπό το άρθρο 26**, η οποία είχε παραπεμφθεί για εξέταση από το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε., κατά την προσεχή Σύνοδό του, του Νοεμβρίου 1968.

Πράγματι, κατά **τη Σύνοδο του Νοεμβρίου 1968, το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ο.Ε. κάλεσε την ελληνική Κυβέρνηση να υποβάλει γραπτά τις παρατηρήσεις της έως τις 15 Ιανουαρίου 1969 και, βάσει του άρθρου 26 παρ. 5 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., να αποστείλει εκπρόσωπο**, προκειμένου να συμμετάσχει στις προσεχείς

Συνόδους του Δ.Σ., στις οποίες θα εξετάζονταν το θέμα, ενημερώνοντάς τη, ταυτόχρονα, ότι η υπόθεση θα εξεταζόταν κατά την επόμενη Σύνοδο του Δ.Σ., τον Φεβρουάριο – Μάρτιο 1969.

Η ελληνική Κυβέρνηση όντως απέστειλε τις παρατηρήσεις της και τον Μάρτιο του 1969 το Δ.Σ. **αποφάσισε να συστήσει Επιτροπή Έρευνας (Commission of Inquiry) και να παραπέμψει σε αυτή το θέμα.** Η Επιτροπή συστάθηκε τον Μάρτιο του 1969 και πραγματοποίησε τέσσερις συνόδους, μία εισαγωγική, τον Ιούλιο 1969, δύο συνόδους για την εξέταση μαρτύρων, τον Οκτώβριο 1969 και τον Απρίλιο 1970 και την τέταρτη τον Οκτώβριο 1970, προκειμένου να συντάξει την Έκθεσή της. Κατά την εξέταση της υπόθεσης, η Επιτροπή ασχολήθηκε με τις κατηγορίες που διατύπωναν κατά την υποβολή της Καταγγελίας οι εκπρόσωποι των Εργαζομένων, αλλά και με δύο Νομοθετικά Διατάγματα, το 185/1969, το οποίο αφορούσε στο δικαίωμα συνδικαλιστικής οργάνωσης και στο δικαίωμα της απεργίας, και το 186/1969, που αφορούσε στο δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων.

Βάσει του άρθρου 27 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., που καλεί τα κράτη μέλη της να παρέχουν κάθε πληροφορία στις Επιτροπές Έρευνας που συστήνονται για την εξέταση Καταγγελιών, η **Επιτροπή Έρευνας κάλεσε τα κράτη που συνορεύουν με την Ελλάδα, καθώς και τα δώδεκα κράτη που είχαν τις σημαντικότερες οικονομικές σχέσεις με τη χώρα⁸² να την πληροφορήσουν επί των ζητημάτων που τίθονταν**, ενώ κάλεσε, επίσης, να της παρέχουν πληροφόρηση, τη Διεθνή Συνομοσπονδία Ελεύθερων Συνδικαλιστικών Σωματείων, την Παγκόσμια Συνομοσπονδία Εργασίας, την Παγκόσμια Ομοσπονδία Συνδικαλιστικών Σωματείων, τη Διεθνή Οργάνωση Εργοδοτών, την Ελληνική Γενική Συνομοσπονδία Εργασίας και την Ομοσπονδία Ελλήνων Βιομηχάνων⁸³.

Κατά την τρίτη σύνοδο της Επιτροπής, η ελληνική Κυβέρνηση, επικαλούμενη λόγους αρχής, ζήτησε να μην εξεταστεί μία μάρτυρας που προτάθηκε από την άλλη πλευρά, επειδή το όνομα και η ιδιότητά της δεν είχαν ανακοινωθεί πριν από την έναρξη της συνόδου. Όταν η Επιτροπή αποφάσισε ότι διαθέτει την ευελιξία, ως οιοσδήποτε δικαστικό σώμα, να αποφασίζει σε κάθε στάδιο της διαδικασίας ποιους μάρτυρες θα

⁸² Οι Κυβερνήσεις που ανταποκρίθηκαν στο κάλεσμα της Επιτροπής Έρευνας ήταν αυτές του Βελγίου, της Κύπρου, της Σουηδίας, της Ελβετίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και των Η.Π.Α. **Όλες -πλην της Κυβέρνησης της Σουηδίας, η οποία παρείχε πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα της κατάστασης εκτάκτου ανάγκης στην άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων- δήλωσαν ότι δεν διέθεταν κάποια πληροφόρηση επί του θέματος.**

⁸³ Στην πρόσκληση ανταποκρίθηκαν η Διεθνή Οργάνωση Εργοδοτών, η Παγκόσμια Ομοσπονδία Συνδικαλιστικών Σωματείων και η Διεθνή Συνομοσπονδία Ελεύθερων Συνδικαλιστικών Σωματείων.

εξετάσει, προκειμένου να συλλέξει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες, η ελληνική Κυβέρνηση ανακοίνωσε ότι αποσύρει τους μάρτυρές της και διακόπτει τη συνεργασία με την Επιτροπή.

Στην Έκθεσή της, στις 14 Οκτωβρίου 1970, η Επιτροπή Έρευνας κατέληξε ότι υπήρξε παραβίαση τόσο της Δ.Σ.Ε. 87 όσο και της Δ.Σ.Ε. 98, αναφερόμενη δε ειδικότερα στα Νομοθετικά Διατάγματα 185 και 186 δήλωσε ότι ορισμένες διατάξεις τους πρέπει να καταργηθούν και άλλες να τροποποιηθούν. Στις Συστάσεις που συμπεριέλαβε, βάσει του άρθρου 28 του Καταστατικού της Δ.Ο.Ε., στην Έκθεσή της, η Επιτροπή κάλεσε την Ελλάδα να δώσει πληροφορίες, μέσω των Εκθασών της υπό το άρθρο 22 του Καταστατικού, αναφορικά με τα μέτρα που έλαβε για την εφαρμογή των Δ.Σ.Ε. 87 και 98 αλλά και των Συστάσεων που περιέχονταν στην Έκθεση της Επιτροπής. Παρατήρησε δε ότι εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων να αποφασίσει πότε δεν θα είναι πλέον απαραίτητη η παροχή ειδικής πληροφόρησης σχετικά με όλα ή μερικά από τα ζητήματα που εξετάστηκαν. Είναι ενδιαφέρον ότι η Επιτροπή παρατήρησε, επίσης, πως η εφαρμογή των Συστάσεών της, από μόνη της, δεν αρκεί για την πλήρη συμμόρφωση στο γράμμα και πνεύμα της Δ.Σ.Ε. 87, κάτι το οποίο μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την πλήρη αποκατάσταση ατομικών ελευθεριών, όπως η προστασία από τις αυθαίρετες συλλήψεις και η ελευθερία γνώμης και λόγου. Ως τελευταία Σύσταση, η Επιτροπή πρότεινε στην ελληνική Κυβέρνηση, αμέσως μόλις κρίνει ότι η συνδικαλιστική ελευθερία έχει αποκατασταθεί τόσο στο γράμμα όσο και στο πνεύμα, να καλέσει το Διεθνές Γραφείο Εργασίας να αποστείλει στην Ελλάδα μια Επιτροπή Έρευνας (Fact-finding Commission), προκειμένου να συνεχίσει το έργο της Επιτροπής.

3.2 Παρατηρήσεις και Καταγγελία της ΓΣΕΕ αναφορικά με τη ψήφιση των νόμων για την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας

Στις 29 Ιουλίου 2010, η ΓΣΕΕ απέστειλε προς το Δ.Γ.Ε. επείγοντα σχόλια, σχετικά με την «πλημμελή» εφαρμογή από την Ελλάδα δώδεκα Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας, σε συνέχεια των μέτρων που είχαν ληφθεί ή επρόκειτο να ληφθούν μέχρι το τέλος του 2010 για την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Τη στήριξή τους στα σχόλια της ΓΣΕΕ δήλωσαν η Διεθνής

Συνομοσπονδία Εργατικών Συνδικάτων (International Trade Union Confederation – ITUC) και η **Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Εργατικών Συνδικάτων** (European Trade Union Confederation – ETUC), με επιστολές τους προς το Δ.Γ.Ε, τον Αύγουστο και Σεπτέμβριο 2010, αντίστοιχα.

Η ΓΣΕΕ με τα σχόλιά της υποστηρίζει ότι η χώρα μας θίγει θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες των εργαζομένων εφαρμόζοντας ή προγραμματίζοντας την εφαρμογή των κυβερνητικών νομοθετικών μέτρων για την οικονομία. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη ΓΣΕΕ, η θέση σε εφαρμογή του Ν. 3833/2010 και των ~~Ν. 3845/2010, 3863/2010 για την εφαρμογή των Μνημονίων, παραβιάζει τις Α.Σ.Ε.~~

87 «για την ελευθερία του συνδικαλιζέσθαι και για την προστασία του συνδικαλιστικού δικαιώματος» (1948), **98** «για το δικαίωμα οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης» (1949) και **154** «για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης» (1981), ενώ έχει **δυσμενείς επιπτώσεις στην εφαρμογή των Α.Σ.Ε. 81** «για την επιθεώρηση της εργασίας στη βιομηχανία και τα εμπόριο» (1947), **95** «περί προστασίας του ημερομισθίου» (1949), **100** «για την ισότητα της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για εργασία ίσης αξίας» (1951), **102** «για τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας» (1952), **111** «για τη διάκριση στην απασχόληση και το επάγγελμα» (1958), **122** «για την πολιτική της απασχόλησης» (1964), **138** «για το κατώτατο όριο εισόδου στην απασχόληση» (1973), **150** «για τη διοίκηση της εργασίας» (1978) και **156** «για την ισότητα των ευκαιριών και ισότητα μεταχείρισης των εργαζομένων και των δύο φύλων: εργαζόμενοι με οικογενειακές υποχρεώσεις» (1981).

Το Δ.Γ.Ε. διαβίβασε τα σχόλια της ΓΣΕΕ στην ελληνική Κυβέρνηση και την κάλεσε να αποστείλει με τη σειρά της τις παρατηρήσεις της έγκαιρα και πριν την προγραμματισμένη ετήσια σύνοδο της **Επιτροπής Εμπειρογνομόνων**, στις 25 Νοεμβρίου – 10 Δεκεμβρίου 2010, κατά την οποία η Επιτροπή θα προέβαινε σε εκτίμηση των σχολίων της ΓΣΕΕ. Κατά τις ημέρες που συνεδρίαζε η Επιτροπή, η ελληνική Κυβέρνηση απέστειλε επιστολή, με την οποία ενημέρωνε την Επιτροπή ότι λόγω της πολυπλοκότητας των θεμάτων δεν είχε καταστεί δυνατή η έγκαιρη προετοιμασία μιας ολοκληρωμένης απάντησης, η οποία όμως θα αποστέλλονταν εν ευθέτω χρόνο. **Στην Έκθεσή της**, η οποία δημοσιεύθηκε τον Φεβρουάριο 2011, η **Επιτροπή Εμπειρογνομόνων συμπεριέλαβε Παρατηρήσεις προς την ελληνική Κυβέρνηση επί των δώδεκα Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας**, στις οποίες αναφέρονταν τα σχόλια της ΓΣΕΕ, καλώντας την ελληνική Κυβέρνηση να παρέχει

πληροφόρηση τόσο μέσω της αναμενόμενης απάντησής της στα σχόλια της ΓΣΕΕ όσο και μέσω των Εκθέσεών της βάσει του άρθρου 22 του Καταστατικού.

Τέλος, στην πιο εκτεταμένη και αναλυτική από τις Παρατηρήσεις της, αυτή που αφορούσε την εφαρμογή της Δ.Σ.Ε. 98 «για το δικαίωμα οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης» (1949), η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων, συντασσόμενη με την άποψη της ΓΣΕΕ ότι η αναμόρφωση του μηχανισμού συλλογικών διαπραγματεύσεων μπορεί να έχει ευρύτερη επίδραση στην εφαρμογή των υπόλοιπων έντεκα Δ.Σ.Ε. που ανέφερε στα σχόλιά της η ΓΣΕΕ και κάνοντας

~~ταυτόχρονα μνεία στην πολυπλοκότητα και διάρκεια των μέτρων που υιοθετήθηκαν~~
στο πλαίσιο του μηχανισμού στήριξης και τα οποία αφορούν σε έναν αριθμό κυρωμένων από την Ελλάδα Δ.Σ.Ε., κάλεσε την ελληνική Κυβέρνηση να κάνει χρήση της τεχνικής βοήθειας που παρέχει το Δ.Γ.Ε. και να αποδεχθεί τη μετάβαση «Αποστολής υψηλού επιπέδου» στη χώρα μας, προκειμένου να καταστεί σαφέστερο το πλήρες πλέγμα των θεμάτων που βρίσκονται ενώπιον της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, πριν από την εξέτασή τους από αυτή, κατά την επόμενη σύνοδό της, τον Νοέμβριο – Δεκέμβριο 2011. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πρόταση αυτή αποτελεί καινοτομία, δεδομένου ότι οι Αποστολές τεχνικής βοήθειας προτείνονται σε συνέχεια της εξέτασης των υποθέσεων από τις Επιτροπές, στο πλαίσιο των Συμπερασμάτων τους και όχι πριν από την επί της ουσίας εξέταση των υποθέσεων, γεγονός που αποτελεί ένδειξη ότι η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων προσεγγίζει με ιδιαίτερο ενδιαφέρον αλλά και με πνεύμα συνεργασίας και διάθεση συνδρομής τη συγκεκριμένη υπόθεση. Η ελληνική Κυβέρνηση αποδέχθηκε αμέσως την προσφορά του Δ.Γ.Ε. και ξεκίνησαν επαφές για την οργάνωση της επίσκεψης της Αποστολής, ενώ απέστειλε προς το Δ.Γ.Ε. και τις παρατηρήσεις της επί των σχολίων της ΓΣΕΕ.

Τον Μάιο 2011, εν όψει της 100^{ης} Συνόδου της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας (Ιούνιος 2011) και σύμφωνα με την παγιωμένη πλέον τακτική του Δ.Γ.Ε., δημοσιεύθηκε ο προσωρινός κατάλογος των χωρών που θα καλούνταν να δώσουν πληροφορίες ενώπιον της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας, στον οποίο περιλαμβανόταν και η Ελλάδα, για την εφαρμογή της 98 Δ.Σ.Ε.. Η χώρα μας ήταν μία από τις 25 χώρες που περιελήφθησαν και στον τελικό κατάλογο των χωρών προς εξέταση από την Επιτροπή, ο οποίος ανακοινώθηκε με ιδιαίτερη καθυστέρηση, προκαλώντας αντιδράσεις εκ μέρους της

Κυβερνητικής Ομάδας⁸⁴. Κατά τη συζήτηση της υπόθεσης ενώπιον της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας, τον λόγο έλαβαν, σύμφωνα με τη διαδικασία, η εκπρόσωπος της ελληνικής Κυβέρνησης και στη συνέχεια οι εκπρόσωποι της Ομάδας των Εργοδοτών και των Εργαζομένων, ενώ ακολούθως τοποθετήθηκαν η εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ και ο εκπρόσωπος του ΣΕΒ, που είχαν επίσης ζητήσει το λόγο. Στη συζήτηση παρενέβησαν οι εκπρόσωποι εργαζομένων της Ισπανίας, της Γερμανίας, της Γαλλίας και της Βενεζουέλας, αλλά και η εκπρόσωπος της Κυβέρνησης της Γαλλίας, εκ μέρους της Αυστρίας, του Βελγίου, της Κύπρου, της Εσθονίας, της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Λιθουανίας, του Λουξεμβούργου, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας.

Στα Συμπεράσματά της, τα οποία περιλαμβάνονται στην Έκθεσή της, η Επιτροπή σχολίασε θετικά τη δήλωση της ελληνικής Κυβέρνησης ότι βρίσκεται σε διαδικασία συνεννοήσεων με το Δ.Γ.Ε. για την προετοιμασία της επίσκεψης στην Ελλάδα της Αποστολής Υψηλού Επιπέδου, όπως είχε προταθεί από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων και εξέφρασε την άποψη ότι στην καλύτερη κατάσταση θα συνέτεινε η επαφή της Αποστολής με το Δ.Ν.Τ. και την Ε.Ε.. Κλείνοντας τα Συμπεράσματά της, η Επιτροπή κάλεσε την Κυβέρνηση να παρέχει πρόσθετη λεπτομερή πληροφόρηση αναφορικά με τα τεθέντα ζητήματα στην Επιτροπή Εμπειρογνομόνων κατά την προσεχή Σύνοδό της, τον Νοέμβριο – Δεκέμβριο 2011.

Η Αποστολή Υψηλού Επιπέδου της Δ.Ο.Ε. επισκέφθηκε τη χώρα μας κατά το διάστημα 19 – 23 Σεπτεμβρίου 2011, ενώ εντός του Οκτωβρίου αναμένεται να έχει επαφές με εκπροσώπους του Δ.Ν.Τ., της Ε.Ε. και πιθανώς της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, προκειμένου να συζητήσει μαζί τους τα προσωρινά συμπεράσματα, στα οποία κατέληξε μετά τις επαφές που πραγματοποίησε με τους εκπροσώπους της ελληνικής Κυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων, κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της.

⁸⁴ Κατά την υιοθέτηση της Έκθεσης της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας από την Ολομέλεια της Συνδιάσκεψης, η Ομάδα των 38 κρατών με βιομηχανοποιημένες οικονομικές αγορές (Industrialized Market Economy Countries – IMEC), στην οποία ανήκει και η χώρα μας, σχολίασε ιδιαιτέρως τον αρνητικό αντίκτυπο που έχει η καθυστερημένη ανακοίνωση του καταλόγου στην εύρυθμη λειτουργία και στην αξιοπιστία της Επιτροπής και, τονίζοντας ότι η διαδικασία επιλογής των χωρών που περιλαμβάνονται στον κατάλογο πρέπει να εξακολουθήσει να είναι αποκλειστική αρμοδιότητα των κοινωνικών εταίρων, έκανε έκκληση στις Ομάδες τους να λάβουν κάθε μέτρο, προκειμένου να διασφαλίσουν ότι ο οριστικός κατάλογος θα ανακοινώνεται εντός της πρώτης εβδομάδας της Συνδιάσκεψης.

Παράλληλα με τη διαδικασία που τέθηκε σε κίνηση τον Ιούλιο 2010 με την αποστολή σχολίων προς το Δ.Γ.Ε., **βρίσκεται σε εξέλιξη Καταγγελία της ΓΣΕΕ ενόπιον της Επιτροπής για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία, με παρεμφερές αντικείμενο.** Πιο συγκεκριμένα, στις 29 Οκτωβρίου 2010, η ΓΣΕΕ υπέβαλε Καταγγελία προς την Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία, με περιεχόμενο σχεδόν ταυτόσημο με αυτό του κειμένου των σχολίων της. Δεδομένου, όμως, ότι η εν λόγω Επιτροπή έχει αρμοδιότητα αποκλειστικά επί θεμάτων συνδικαλιστικής ελευθερίας και, επομένως, για την εφαρμογή των σχετικών Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας, το Δ.Γ.Ε. διευκρίνισε ότι η Επιτροπή θα επιλαμβάνονταν του μέρους της Καταγγελίας που αφορούσε στις Δ.Σ.Ε. 87, 98 και 154 και κάλεσε την ελληνική Κυβέρνηση να αποστείλει τις παρατηρήσεις της συγκεκριμένα επί του μέρους αυτού. Η Επιτροπή για τη Συνδικαλιστική Ελευθερία ανέβαλε τη συζήτηση επί της υπόθεσης κατά τις συνόδους της του Μαρτίου και Ιουνίου 2011 **αλλά προτίθεται να προβεί σε εξέτασή της επί της ουσίας κατά την προσεχή σύνοδό της, τον Νοέμβριο 2011.**

ΜΕΡΟΣ Β: Οι μηχανισμοί ελέγχου εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Κεφάλαιο 1^ο : Το Συμβούλιο της Ευρώπης

Αποτέλεσμα των ιστορικών διεργασιών για τη θεσμοποίηση της ευρωπαϊκής συνεργασίας και ενοποίησης, το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε, το 1949, ως πολιτικός, κυρίως, οργανισμός με ευρείες αρμοδιότητες και στον οικονομικό, κοινωνικό, επιστημονικό, πολιτιστικό, νομικό και διοικητικό τομέα⁸⁵. Το πρώτο άρθρο του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης καθορίζει ως στόχο την πραγματοποίηση μιας πιο στενής ένωσης μεταξύ των μελών του, για την προάσπιση και προαγωγή των ιδεωδών και των αρχών που αποτελούν την κοινή κληρονομιά τους και για να ευνοήσουν την οικονομική και την κοινωνική πρόοδο. Αυτός ο στόχος επιδιώκεται, μεταξύ άλλων, και με την προστασία και ανάπτυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών⁸⁶.

1. Ο μηχανισμός του Συμβουλίου της Ευρώπης για τον έλεγχο της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, για τον έλεγχο των κοινωνικών δικαιωμάτων έχει αναπτυχθεί ένας μηχανισμός που περιλαμβάνει νομικές και πολιτικές διαδικασίες. Τα όργανα που μετέχουν στον μηχανισμό αυτό είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, η Κυβερνητική Επιτροπή, η Επιτροπή Υπουργών, ενώ, έμμεσα, επιρροή ασκεί και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ειδικότερα για τον έλεγχο εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλισης, αρμόδια είναι η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την Κοινωνική Ασφάλιση.

⁸⁵ Στέλιος Ε. Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακά Συστήματα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2009, σελ. 106.

⁸⁶ Στέλιος Ε. Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακά Συστήματα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2009, σελ. 108.

Οι μέθοδοι που ακολουθούνται είναι και στην περίπτωση του Συμβουλίου της Ευρώπης, η περιοδική υποβολή Εκθέσεων και η εξέταση συλλογικών Καταγγελιών.

1.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων⁸⁷ είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς τις διατάξεις του ~~Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του 1998 και του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη~~. Εδώ και σαράντα χρόνια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων ερμηνεύει τον Χάρτη, τον διασαφηνίζει και έχει αποκαταστήσει αυτό, το οποίο έχει καθιερωθεί να αποκαλούμε –καταχρηστικά, σύμφωνα με κάποιους- «νομολογία»⁸⁸. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τα Συμπεράσματα της Επιτροπής, «θα πρέπει να αναζητάται η αλήθεια πίσω από το φαίνεσθαι», δηλαδή να διασφαλίζεται ότι η νομοθεσία, η οποία μπορεί να είναι ικανοποιητική, εφαρμόζεται αποτελεσματικά⁸⁹.

Η Επιτροπή, η οποία έχει συσταθεί βάσει του άρθρου 25 του Χάρτη, αποτελείται από δεκαπέντε «ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες ύψιστης ακεραιότητας και αναγνωρισμένης ικανότητας σε διεθνή κοινωνικά θέματα»⁹⁰. Οι εμπειρογνώμονες προτείνονται από τα κράτη μέλη και εκλέγονται από την Επιτροπή Υπουργών⁹¹ για εξαετή θητεία, ανανεώσιμη μία φορά⁹². Η Επιτροπή

⁸⁷ Έως το 1998 η Επιτροπή ονομαζόταν «Επιτροπή Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη».

⁸⁸ Régis Brillet, «Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο έλεγχος της εφαρμογής του», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 62.

⁸⁹ Jean – Francois Akandji – Kombé, “The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, in “Social Rights in Europe”, Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005, p. 92.

⁹⁰ Στους εμπειρογνώμονες της Επιτροπής, με θητεία που λήγει στις 31/12/2014, συμπεριλαμβάνεται ο καθηγητής ευρωπαϊκού δικαίου Πέτρος Στάγκος.

⁹¹ Το μεταρρυθμιστικό του Χάρτη Πρωτόκολλο του Τορίνο του 1991 προβλέπει ότι τα μέλη της Επιτροπής θα εκλέγονται από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, η συγκεκριμένη διάταξη, όμως, δεν έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ.

⁹² Συζητείται το ενδεχόμενο να μετατραπεί η θητεία σε εννιαετή, μη ανανεώσιμη κατά το πρότυπο που θέτει το 14^ο Πρωτόκολλο για το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (βλ. “Seminar on the reform of the European Social Charter”, Helsinki, 8 February 2011, Ministry of Foreign Affairs of Finland – Council of Europe: “The European Committee of Social Rights and the collective complaints procedure: present and future”, Intervention by Luis Jimena Quesada, President of the European Committee of Social Rights).

εκλέγει από τα μέλη της τον Πρόεδρό της⁹³, έναν ή περισσότερους Αντιπροέδρους και έναν Γενικό Εισηγητή για ανανεώσιμες θητείες των δύο ετών. Ο Πρόεδρος, οι Αντιπρόεδροι και ο Γενικός Εισηγητής αποτελούν το Γραφείο (Bureau) της Επιτροπής.

Οι σύνοδοι⁹⁴ και οι διασκέψεις της Επιτροπής λαμβάνουν χώρα κατά κανόνα κεκλεισμένων των θυρών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 26 του Χάρτη προβλέπεται **η συμμετοχή, με συμβουλευτικό ρόλο, εκπροσώπου της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας** στις εργασίες της Ολομέλειας της Επιτροπής, καθώς και στις υποεπιτροπές της. Προς τον σκοπό αυτό, τα έγγραφα εργασίας της Επιτροπής διαβιβάζονται στο Διεθνές Γραφείο Εργασίας.

1.2 Η Κυβερνητική Επιτροπή (Governmental Committee)

Η Κυβερνητική Επιτροπή εξετάζει τα Συμπεράσματα περί μη συμμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων και τα μέτρα που σχεδιάζει το κράτος για να επανορθώσει.

Την Κυβερνητική Επιτροπή απαρτίζουν **ένας εκπρόσωπος από κάθε κράτος μέρος στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη⁹⁵**, είτε αυτόν του 1961 είτε τον Αναθεωρημένο του 1996. Τα κράτη μέλη που έχουν υπογράψει τον Χάρτη καλούνται να ορίσουν εκπρόσωπό τους, προκειμένου να συμμετάσχει με την ιδιότητα του παρατηρητή στις συναντήσεις της Επιτροπής.

Στις συζητήσεις της Επιτροπής, συμμετέχουν επίσης, κατόπιν πρόσκλησης, ως παρατηρητές με συμβουλευτική ιδιότητα, **δύο, κατ' ανώτατο όριο, διεθνείς οργανώσεις εργοδοτών κι εργαζομένων**. Η Επιτροπή μπορεί, ακόμη, να συμβουλευτεί **μέχρι δύο εκπροσώπους διεθνών Μ.Κ.Ο.**, οι οποίες έχουν συμβουλευτικό καθεστώς στο Συμβούλιο της Ευρώπης, αναφορικά με θέματα, στα

⁹³ Πρόεδρος της Επιτροπής σήμερα, με θητεία που λήγει στις 31/12/2014, είναι ο ισπανός δικαστής **Luis Jimena Quesada**.

⁹⁴ Κάθε έτος πραγματοποιούνται **επτά** σύνοδοι της Επιτροπής, διάρκειας, οι περισσότερες, τεσσάρων ημερών.

⁹⁵ Οι εκπρόσωποι των κρατών μερών στην Κυβερνητική Επιτροπή είναι διοικητικοί υπάλληλοι, συνήθως ανώτερου βαθμού, των αρμόδιων Υπουργείων.

οποία δραστηριοποιούνται οι συγκεκριμένες Μ.Κ.Ο., όπως η κοινωνική πρόνοια και η προστασία της οικογένειας.

1.3 Η Επιτροπή Υπουργών

Η Επιτροπή Υπουργών αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, το οποίο εμπλέκεται και στη διαδικασία ελέγχου της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

Αποτελείται από τους **Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών** του Συμβουλίου της Ευρώπης⁹⁶, στην πράξη, όμως, για τη διεκπεραίωση των συνήθων εργασιών της Επιτροπής, τους αναπληρώνουν οι **αντίστοιχοι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι** των κρατών μελών.

Τις συναντήσεις των Μονίμων Αντιπροσώπων προετοιμάζουν **επικουρικές ομάδες εργασίας**. Μεταξύ άλλων, έχει συσταθεί ομάδα εισηγητών για τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς και ομάδα εισηγητών για τα κοινωνικά θέματα και τα θέματα υγείας. Έχει, επίσης, οριστεί θεματικός συντονιστής για τα παιδιά καθώς και θεματικός συντονιστής για την ισότητα και τη διακίνηση προσώπων.

2) Οι διαδικασίες στον ελεγκτικό μηχανισμό του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα κοινωνικά δικαιώματα

2.1 Η περιοδική υποβολή Εκθέσεων

Οι διατάξεις του Χάρτη και του Αναθεωρημένου Χάρτη, σε συνέχεια σχετικής απόφασης της Επιτροπής Υπουργών το 2006, έχουν διαιρεθεί σε **τέσσερις θεματικές ομάδες**⁹⁷. Κάθε χρόνο, τα κράτη υποβάλλουν Έκθεση για τις διατάξεις που περιλαμβάνονται σε μία θεματική ομάδα. Βάσει του άρθρου 23 του ΕΚΧ, κατ'

⁹⁶ Η προεδρία της Επιτροπής Υπουργών ασκείται για ένα εξάμηνο με εναλλαγή των κρατών μελών βάσει αλφαβητικής σειράς.

⁹⁷ 1) Απασχόληση, εκπαίδευση και ίσες ευκαιρίες 2) Υγεία, κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία 3) Εργασιακά δικαιώματα 4) Παιδιά, οικογένειες, μετανάστες.

αναλογία με την αντίστοιχη υποχρέωση στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε., τα κράτη μέρη πρέπει να αποστέλλουν αντίγραφα των Εκθέσεων που υποβάλλουν και στις εθνικές τους οργανώσεις εργαζομένων κι εργοδοτών, οι οποίες είναι μέλη των διεθνών οργανώσεων εργαζομένων κι εργοδοτών που συμμετέχουν στις συζητήσεις της Κυβερνητικής Επιτροπής.

Όπως διαπιστώνεται από την πορεία εφαρμογής των Εκθέσεων, αυτές υποβάλλονται εν γένει κανονικά, αν και συχνά με καθυστέρηση μερικών μηνών. Σε κάθε περίπτωση, τα Συμβαλλόμενα Μέρη ανήκουν σε μια μικρή και πολιτικά ομοιογενή ομάδα κρατών, στους κόλπους της οποίας μια μεγάλης κλίμακας αμέλεια υποβολής Εκθέσεων δεν είναι αποδεκτή. Το γεγονός αυτό συμβάλλει στην κατεύθυνση μιας, κατά κανόνα, χωρίς ακρότητες συμπεριφοράς⁹⁸.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων εξετάζει τις Εκθέσεις, αποφασίζει σχετικά με το εάν η κατάσταση στη χώρα βρίσκεται σε συμμόρφωση προς τον ΕΚΧ και δημοσιεύει **Συμπεράσματα (Conclusions)**.

Η Κυβερνητική Επιτροπή εξετάζει, κατά τους μήνες μετά τη δημοσίευσή τους, τα Συμπεράσματα περί μη συμμόρφωσης, ενώ το κράτος, το οποίο αφορούν τα Συμπεράσματα, οφείλει να γνωστοποιήσει τα μέτρα που έχει λάβει ή προτίθεται να λάβει, εντός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος, για να επανορθώσει. Εάν η Κυβερνητική Επιτροπή κρίνει ότι δεν υπάρχει πρόθεση για θεραπεία της παραβίασης και δράση για συμμόρφωση προς τα Συμπεράσματα, μπορεί να προτείνει στην **Επιτροπή Υπουργών να απευθύνει Σύσταση στο κράτος μέρος**, με την οποία θα το καλεί να λάβει τα κατάλληλα μέτρα. Από τον 12^ο κύκλο ελέγχου και μετά, η Κυβερνητική Επιτροπή, κατόπιν συζητήσεων που αποσκοπούσαν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς της, προέβη στην υιοθέτηση του συστήματος των **Προειδοποιήσεων (Warnings)**⁹⁹. Εάν μια Προειδοποίηση ακολουθεί μια ειδοποίηση για μη συμμόρφωση (αρνητικό Συμπέρασμα), χρησιμεύει ως ένδειξη προς το κράτος ότι, εάν δεν λάβει μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από τον Χάρτη, η Κυβερνητική Επιτροπή θα προτείνει την υιοθέτηση Σύστασης, στο επόμενο μέρος του κύκλου, όπου η συγκεκριμένη διάταξη θα είναι

⁹⁸ Δημ. Βενιέρης, «Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης – Η Κοινωνική Πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης», Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2002, σ. 88 – 89.

⁹⁹ Όλγα Κλιαμάκη, Επιβλέπων καθηγητής Στέλιος Ε. Περράκης, Διπλωματική Εργασία «Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης: Ελεγκτικός μηχανισμός και εφαρμογές», Πάντειο Πανεπιστήμιο, ΠΜΣ Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Μάιος 2007.

υπό εξέταση.¹⁰⁰ Κάθε χρόνο, η Κυβερνητική Επιτροπή υποβάλλει Έκθεση στην Επιτροπή Υπουργών, στην οποία περιλαμβάνονται και οι Προειδοποιήσεις, των οποίων η βαρύτητα αυξάνεται λόγω ακριβώς της δημοσιότητας που λαμβάνουν¹⁰¹.

Η **Επιτροπή Υπουργών**, αφού λάβει την Έκθεση της Κυβερνητικής Επιτροπής, στην οποία είναι συνημμένα τα Συμπεράσματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, υιοθετεί **Ψήφισμα**, με το οποίο κλείνει κάθε κύκλος επιτήρησης και έχει τη δυνατότητα να **εκδίδει Συστάσεις**, με τις οποίες ζητά από τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν την εθνική πρακτική στον Χάρτη. Από το 1970 έως το 1992 η Επιτροπή Υπουργών δεν προέβη στην υιοθέτηση καμίας Σύστασης. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι κατά το συγκεκριμένο αυτό χρονικό διάστημα, για την υιοθέτηση Συστάσεων απαιτούνταν τα δύο τρίτα των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με την εφαρμογή του Τροποποιητικού Πρωτοκόλλου του Χάρτη (Τορίνο 1991), οι Συστάσεις υιοθετούνται με πλειοψηφία δύο τρίτων των ψηφισάντων, ενώ δικαίωμα ψήφου έχουν μόνο τα Συμβαλλόμενα στον Χάρτη Μέρη. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση, από το 1993 και μετά, αρκετών Συστάσεων από την Επιτροπή Υπουργών.

Η «νομολογία» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων περιλαμβάνει **αρκετά παραδείγματα κρατών που υιοθέτησαν μέτρα, προκειμένου να συμμορφωθούν προς τις διατάξεις του Χάρτη**. Στα μέτρα συγκαταλέγονται η υιοθέτηση νέας νομοθεσίας, οι τροποποιήσεις της υπάρχουσας, δικαστικές δράσεις, διοικητικά μέτρα και συλλογικές συμφωνίες με τους κοινωνικούς εταίρους. **Βέβαια, τα μέτρα αυτά λαμβάνονται συνήθως ως αποτέλεσμα της διαπίστωσης καταστάσεων μη συμμόρφωσης**, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων και, στη συνέχεια, από την Κυβερνητική Επιτροπή και την Επιτροπή Υπουργών¹⁰². Υπάρχουν, όμως και περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα κράτη έχουν δράσει **και προληπτικά**, κατά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας τους, ούτως ώστε να

¹⁰⁰ "Report concerning Conclusions 2009 of the European Social Charter (revised)", European Social Charter Governmental Committee, T-SG (2011)1 final, Strasbourg, 9 February 2011 (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/governmentalcommittee/2009_en.pdf).

¹⁰¹ Η Έκθεση της Κυβερνητικής Επιτροπής για τα Συμπεράσματα του 2009 σχετικά με την εφαρμογή του αναθεωρημένου ΕΚΧ, π.χ., περιλαμβάνει **Προειδοποίηση προς τη Γαλλία**, αναφορικά με το άρθρο 13 παρ. 1, σχετικά με το δικαίωμα για κοινωνική και ιατρική αντίληψη, επειδή η Γαλλία αναγνωρίζει το δικαίωμα στο Ελάχιστο Επίδομα Ενταξης στους μη προερχόμενους από την Ε.Ε. αλλοδαπούς με μόνιμη άδεια διαμονής, μόνο εάν κατοικούν στη Γαλλία τουλάχιστον πέντε χρόνια. Επίσης, απηύθυνε την τέταρτη **Προειδοποίηση στην Ιρλανδία**, λόγω της μη υποβολής Έκθεσης για τα Συμπεράσματα του 2010.

¹⁰² Gisella Gori, "Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward", in "Social Rights in Europe", Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005, p. 74.

μην υπάρχουν αντιθέσεις με τον ΕΚΧ¹⁰³. Άλλωστε, μολονότι δεν προβλέπονται κυρώσεις κατά των κρατών παραβατών, η **πολιτική πίεση** που ασκείται από μία απόφαση που διαπιστώνει παραβίαση είναι τόσο σημαντική που συνήθως δεν αφήνει περιθώρια μη συμμόρφωσης στον εθνικό νομοθέτη¹⁰⁴. Σε κάθε περίπτωση, όμως, θα πρέπει ν' αναφερθεί ότι **ο αντίκτυπος του Χάρτη στις εσωτερικές έννομες τάξεις είναι πολύ πιο μεγάλος στο πλαίσιο της νομοθετικής εφαρμογής και όχι σε δικαστικό επίπεδο**, καθώς τα εθνικά δικαστήρια ως επί το πλείστον δεν θεωρούν το κείμενο του Χάρτη άμεσα εφαρμοστέο, πλην ορισμένων διατάξεων¹⁰⁵, τις οποίες έχουν θεωρήσει αρκετά σαφείς, ώστε να πηγάζει από αυτές εξατομικευμένο δικαίωμα, το οποίο διασφαλίζουν¹⁰⁶. Τα εθνικά δικαστήρια, πάντως, με έμμεσο τρόπο έχουν τη δυνατότητα - και το έχουν πράξει σε κάποιες περιπτώσεις - να προσαρμόσουν την εθνική έννομη τάξη στις διατάξεις του Χάρτη, όταν ερμηνεύουν την υφιστάμενη εθνική νομοθεσία¹⁰⁷.

Στον ιστότοπο του Συμβουλίου της Ευρώπης και πιο συγκεκριμένα στις σελίδες για τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, βρίσκονται αναρτημένα αρχεία, τα οποία δίνουν πληροφορίες για κάθε χώρα, σχετικά με την κατάστασή της αναφορικά με τη συμμόρφωση προς τις διατάξεις του Χάρτη¹⁰⁸. Τα αρχεία αυτά περιλαμβάνουν ενότητα που τιτλοφορείται **«Παραδείγματα προόδου που επιτεύχθηκε στην εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων υπό τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό**

¹⁰³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του **Ηνωμένου Βασιλείου**, όπου, κατά την υιοθέτηση Νόμου για τα Παιδιά, η αρμόδια Βουλή των Λόρδων και η Κοινή Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, λαμβάνοντας υπόψη τους τη σχετική «νομολογία» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, αποφάσισαν ότι το επιχείρημα της εύλογης τιμωρίας ήταν ασύμβατο προς τις υποχρεώσεις του Η.Β. υπό τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (βλ. Gisella Gori, "Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward", in "Social Rights in Europe", Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005 p. 75).

¹⁰⁴ Γεώργιος Σ.-Π. Κατρούγκαλος, «Θεσμοί Κοινωνικής Πολιτικής και Προστασία των Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε Διεθνές και Εθνικό Επίπεδο», Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2009, σελ. 65.

¹⁰⁵ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων στη «νομολογία» της αντιμετωπίζει ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα ως εξατομικευμένα και, επομένως, αγωγή στα εθνικά δικαστήρια. Πρόκειται, κυρίως, για το άρθρο 13 σχετικά με το δικαίωμα για κοινωνική και ιατρική αντίληψη, αλλά και άλλα άρθρα, όπως το άρθρο 4 για το δικαίωμα ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας και το δικαίωμα για λογική προθεσμία προειδοποίησης σε περίπτωση τερματισμού της απασχόλησης, τα άρθρα 5 και 6 για το συνδικαλιστικό δικαίωμα και το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης, το άρθρο 19 (6) για το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, το άρθρο 20 για το δικαίωμα ίσων ευκαιριών και ίσης μεταχείρισης σε θέματα απασχόλησης κι επαγγέλματος χωρίς διάκριση λόγω φύλου, το άρθρο 28 για το δικαίωμα προστασίας των εκπροσώπων των εργαζομένων.

¹⁰⁶ Gisella Gori, "Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward", in "Social Rights in Europe", Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005, pp 76, 80.

¹⁰⁷ Ως παράδειγμα αναφέρονται τα βελγικά δικαστήρια (βλ. Gisella Gori, "Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward", in "Social Rights in Europe", Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005, p. 86).

¹⁰⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/countryfactsheets/countrytable_EN.asp.

Χάρτη», όπου ακριβώς αναφέρονται υπό θεματικές ενότητες οι νομοθετικές δράσεις, που έχουν αναληφθεί από το κράτος μέρος, προς τον σκοπό της πληρέστερης συμμόρφωσής του με τις διατάξεις του Χάρτη. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι **περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, ανά θεματικές ομάδες**, κατά το πρότυπο της υποβολής των Εκθέσεων, με παραπομπή στα σχετικά Συμπεράσματα της Επιτροπής. Τέλος, σε χωριστό κεφάλαιο, πάλι ανά θεματικές ομάδες, αναφέρονται **οι διατάξεις, για τις οποίες η Επιτροπή δεν μπόρεσε να προβεί σε αξιολόγηση** περί συμμόρφωσης ή μη συμμόρφωσης και ως εκ τούτου καλεί την Κυβέρνηση του κράτους να παράσχει **περισσότερες πληροφορίες με την επόμενη Έκθεσή της**.

Μερικά από τα **χαρακτηριστικά παραδείγματα συμμόρφωσης**, στα οποία γίνεται ιδιαίτερη αναφορά και από τη Γενική Διεύθυνση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Νομικών Υποθέσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁰⁹ είναι τα ακόλουθα:

- Το 2003, η **Αυστρία**, σε συνέχεια των Συμπερασμάτων της Επιτροπής¹¹⁰ υιοθέτησε νέα νομοθεσία για την προστασία των παιδιών από την πορνογραφία.
- Το 2004, η **Βουλγαρία**, σε συνέχεια των Συμπερασμάτων της Επιτροπής¹¹¹ υιοθέτησε τον Νόμο περί Ένταξης των Ατόμων με Αναπηρίες, ο οποίος προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα για τη διευκόλυνση της ένταξης στην αγορά εργασίας των ατόμων με αναπηρίες.
- Η **Δανία**, σε συνέχεια των Συμπερασμάτων της Επιτροπής¹¹², εισήγαγε ένα νέο πρόγραμμα δημόσιας υγείας για τα έτη 2002 – 2010, που στοχεύει στην αύξηση του προσδόκιμου ζωής, στη βελτίωση της ποιότητας ζωής και στη μείωση των ανισοτήτων στα θέματα υγείας.
- Η **Γερμανία**, σε συνέχεια των Συμπερασμάτων της Επιτροπής¹¹³, τροποποίησε το 2002 τον Νόμο για την Άδεια Μητρότητας, ώστε σε περίπτωση πρόωρης γέννας η άδεια μετά τον τοκετό να παρατείνεται, προκειμένου να καλύψει τη χαμένη άδεια του προ του τοκετού διαστήματος, επιτρέποντας έτσι στις γυναίκες εργαζόμενες να λαμβάνουν συνολικά δεκατέσσερις εβδομάδες άδεια μητρότητας (πριν την τροποποίηση δίνονταν

¹⁰⁹ Βλ. “Practical Impact of the Council of Europe monitoring mechanisms in improving respect for human rights and the rule of law in member states”, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe 2010.

¹¹⁰ Conclusions XVII-2.

¹¹¹ Conclusions 2006.

¹¹² Conclusions XVII-2.

¹¹³ Conclusions XVII-2.

θεωρητικά έξι εβδομάδες, αλλά η περίοδος αυτή μπορούσε να είναι συντομότερη ανάλογα με την ημέρα τοκετού).

- Η **Ιρλανδία**, βάσει των Συμπερασμάτων της Επιτροπής¹¹⁴, θέσπισε κατώτατο μισθό με τον Νόμο 2000 για τον Εθνικό Κατώτατο Μισθό, βάσει του οποίου ο κατώτατος μισθός για ένα άτομο με εργασιακή εμπειρία τουλάχιστον δύο χρόνων ανταποκρίνεται στο κατώφλι που έχει θέσει ο ΕΚΧ.
- Στη **Σλοβενία**, ο νέος Νόμος για τις Εργασιακές Σχέσεις, που τέθηκε σε ισχύ το 2003, παρέχει προστασία από λύση της σύμβασης και απόλυση κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης, της άδειας μητρότητας, της γονικής άδειας και της περιόδου θηλασμού¹¹⁵.
- Στη **Σουηδία**, μετά τη θέση σε ισχύ του Νόμου για τους Πόρους Ζωής των Ηλικιωμένων του 2004, καταβάλλεται βοήθημα για την εξασφάλιση των πόρων ζωής ατόμων άνω των 65, που κατοικούν στη Σουηδία και δεν έχουν σύνταξη ή των οποίων η σύνταξη δεν επαρκεί να για τους εξασφαλίσει τα προς το ζην¹¹⁶.

2.2 Η υποβολή συλλογικών καταγγελιών

Στις αρχές του 1990 το Συμβούλιο της Ευρώπης έθεσε σε κίνηση μία διαδικασία ανανέωσης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, ο οποίος είχε δεχθεί αρκετή κριτική έως τότε, ως ένα κείμενο «χαμηλού προφίλ», «γραφειοκρατικό» και «αόρατο»¹¹⁷. Ως μέρος αυτής της διαδικασίας, το Συμβούλιο, το 1995, υιοθέτησε ένα **Πρωτόκολλο**¹¹⁸ στον Χάρτη, με το οποίο προστέθηκε ένας πρόσθετος μηχανισμός συμμόρφωσης, με τη μορφή του συστήματος συλλογικών καταγγελιών¹¹⁹. Το

¹¹⁴ Addendum to Conclusions XVI-2.

¹¹⁵ Conclusions 2005.

¹¹⁶ Conclusions 2005.

¹¹⁷ Jarna Petman, Member of the European Committee of Social Rights, "Concluding Remarks", Seminar on the Reform of the European Social Charter, Helsinki, 8 February 2011.

¹¹⁸ Η Επιτροπή των Υπουργών υιοθέτησε το Πρωτόκολλο τον Ιούνιο του 1995 και η διαδικασία υπογραφών άνοιξε στις 9/11/1995. Σύμφωνα με το άρθρο 14 (1) του Πρωτοκόλλου, απαιτούνταν πέντε επικυρώσεις για τη θέση του ισχύ, προϋπόθεση που πληρώθηκε τον Μάιο 1998, με αποτέλεσμα το **Πρωτόκολλο να τεθεί σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1998**.

¹¹⁹ Robin R. Churchill and Urfan Khaliq, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?", EJIL (2004), Vol. 15 No. 3, p. 418.

σύστημα συλλογικών καταγγελιών, το οποίο βασίστηκε στο πρότυπο του αντίστοιχου μηχανισμού της Δ.Ο.Ε., σχεδιάστηκε προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα του εποπτικού μηχανισμού, η οποία βασιζόταν μέχρι την υιοθέτηση του Πρωτοκόλλου αποκλειστικά στην υποβολή κι εξέταση των Εκθέσεων¹²⁰.

Σε αντίθεση με το σύστημα περιοδικής υποβολής Εκθέσεων, το οποίο δεσμεύει όλα τα κράτη μέλη στον Χάρτη, το **Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1995** δεσμεύει μόνο όσα κράτη το επικυρώσουν¹²¹. Στο σύστημα συλλογικών καταγγελιών μπορεί να υπαχθεί, εναλλακτικά, και κράτος που είναι μέρος στον Αναθεωρημένο ΕΚΧ, με σχετική δήλωσή του υπό το άρθρο D2 του Αναθεωρημένου Χάρτη¹²².

Δυνατότητα συλλογικής καταγγελίας ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχουν οι **διεθνείς οργανώσεις εργοδοτών και τα διεθνή συνδικαλιστικά σωματεία**, που έχουν δικαίωμα να είναι παρατηρητές στην Κυβερνητική Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία υποβολής των Εκθέσεων¹²³, οι **αντιπροσωπευτικές οργανώσεις εργοδοτών και τα συνδικαλιστικά σωματεία της ενδιαφερόμενης χώρας**¹²⁴, **διεθνείς ΜΚΟ**, οι οποίες έχουν συμβουλευτικό καθεστώς στο Συμβούλιο της Ευρώπης και συμπεριλαμβάνονται στον σχετικό κατάλογο που έχει καταρτιστεί¹²⁵, καθώς και **αντιπροσωπευτικές εθνικές ΜΚΟ με ειδική αρμοδιότητα** στα θέματα του Χάρτη, εφόσον το κράτος έχει αποδεχθεί με σχετική δήλωσή του τη δυνατότητα αυτή¹²⁶. Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των Μ.Κ.Ο., με το αυξημένο ενδιαφέρον τους για την εφαρμογή του Χάρτη, ήταν

¹²⁰ Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints, Explanatory Report (<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/158.htm>).

¹²¹ Μέχρι σήμερα, το Πρωτόκολλο έχουν επικυρώσει 12 κράτη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, στις 18/6/1998.

¹²² Μέχρι σήμερα δύο χώρες έχουν κάνει χρήση αυτής της δυνατότητας, η Βουλγαρία και η Σλοβενία.

¹²³ Πρόκειται για τη European Trade Union Confederation (ETUC), τη BUSINESSEUROPE (πρώην UNICE) και την International Organisation of Employers (OIE).

¹²⁴ Περί της **αντιπροσωπευτικότητας** των εθνικών οργανώσεων εργοδοτών ή εργαζομένων που υποβάλλουν συλλογική καταγγελία αποφαιίνεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Βασικά κριτήρια είναι ο **αριθμός των μελών της οργάνωσης και ο βαθμός συμμετοχής της στις διαδικασίες συλλογικών διαπραγματεύσεων**.

¹²⁵ Ο κατάλογος καταρτίζεται από την Κυβερνητική Επιτροπή, σε συνέχεια σχετικής απόφασης που έλαβε η Επιτροπή Υπουργών στις 22 Ιουνίου 1995. Οι Μ.Κ.Ο. περιλαμβάνονται σε αυτόν για διάστημα **τεσσάρων ετών**, με δυνατότητα ανανέωσης. **Σήμερα, ο κατάλογος περιλαμβάνει 75 Μ.Κ.Ο.**

¹²⁶ Μέχρι στιγμής μόνο η **Φινλανδία** έχει αποδεχθεί τη δυνατότητα αυτή. Το γεγονός ότι όποιο κράτος αποδεχθεί τη δυνατότητα καταγγελίας από εθνικές Μ.Κ.Ο. δεν έχει τη δυνατότητα να καταρτίσει κατάλογο με τις Μ.Κ.Ο., στις οποίες θα δίνει αυτό το δικαίωμα ούτε μπορεί να περιορίσει τη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας από τις εθνικές Μ.Κ.Ο. μόνο αναφορικά με συγκεκριμένες διατάξεις του Χάρτη, αναφέρονται ως πιθανοί λόγοι, για τους οποίους τα κράτη διστάζουν να παραχωρήσουν το δικαίωμα συλλογικής καταγγελίας στις εθνικές Μ.Κ.Ο. (βλ. Robin R. Churchill and Urfan Khaliq, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?" EJIL (2004), Vol. 15 No. 3, p. 426).

ακριβώς το στοιχείο, που αναμενόταν να δώσει νέα ώθηση στην εφαρμογή του ΕΚΧ¹²⁷. Έχει σημασία να σημειωθεί ότι πρόκειται πάντα για συλλογικές κι όχι ατομικές καταγγελίες, καθώς, στο δεδομένο χρονικό διάστημα διαπραγμάτευσης του Πρωτοκόλλου, τα κράτη δεν ήταν έτοιμα να δεχθούν το δικαίωμα ατομικής καταγγελίας¹²⁸, ενώ δεν τέθηκε ούτε θέμα διακρατικής προσφυγής, πιθανώς λόγω της αποτυχίας της δυνατότητας αυτής στην πράξη, στις διαδικασίες άλλων Συμβάσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα¹²⁹.

Όσον αφορά τη **διαδικασία**, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων εξετάζει την Καταγγελία και, εφόσον έχουν τηρηθεί οι τυπικές προϋποθέσεις¹³⁰, την κρίνει **παραδεκτή**. Από τη στιγμή που κρίνεται παραδεκτή η Καταγγελία, τίθεται σε κίνηση η **γραπτή διαδικασία**, με την ανταλλαγή υπομνημάτων μεταξύ των μερών, ενώ η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να συγκαλέσει δημόσια συνεδρίαση¹³¹. Στο στάδιο αυτό καλούνται να υποβάλουν τις απόψεις τους επί της καταγγελίας και τα άλλα κράτη μέλη¹³², καθώς και οι διεθνείς οργανώσεις εργοδοτών κι εργαζομένων. Επί της ουσίας της συλλογικής καταγγελίας η Επιτροπή εκδίδει **Απόφαση**, την οποία αποστέλλει στα ενδιαφερόμενα μέρη και στην **Επιτροπή Υπουργών** με τη μορφή Έκθεσης, αλλά και στην **Κοινοβουλευτική**

¹²⁷ Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints, Explanatory Report (<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/158.htm>).

¹²⁸ Το ενδεχόμενο αυτό δεν μπορεί, όμως, να αποκλειστεί για το μέλλον, καθώς αναφέρεται στις συζητήσεις για το μέλλον του μηχανισμού συλλογικών καταγγελιών, σε σύγκριση και με το Προαιρετικό Πρωτόκολλο του 2008 στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, ενώ έχει ήδη αποτελέσει αίτημα της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης με τη Σύσταση 839 (1978) (βλ. “Seminar on the reform of the European Social Charter”, Helsinki, 8 February 2011, Ministry of Foreign Affairs of Finland – Council of Europe: “The European Committee of Social Rights and the collective complaints procedure: present and future”, Intervention by Luis Jimena Quesada, President of the European Committee of Social Rights).

¹²⁹ Robin R. Churchill and Urfan Khaliq, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?” EJIL (2004), Vol. 15 No. 3, p. 424.

¹³⁰ Η καταγγελία θα πρέπει να έχει υποβληθεί από αρμόδια οργάνωση, γραπτώς, να στρέφεται κατά κράτους μέρους στον ΕΚΧ, να αναφέρεται σε διάταξη ή διατάξεις του Χάρτη, τις οποίες έχει δεχθεί το κράτος και να αναλύει από ποια άποψη το κράτος δεν διασφάλισε την ικανοποιητική εφαρμογή των διατάξεων αυτών. Η καταγγελία θα πρέπει να υπογράφεται από πρόσωπο που έχει εξουσιοδοτηθεί να εκπροσωπεί την καταγγέλουσα οργάνωση. Το γεγονός ότι το περιεχόμενο της καταγγελίας έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης είτε από την Επιτροπή μέσω της εξέτασης των Εκθέσεων είτε από άλλο όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης ή άλλου διεθνούς οργανισμού, δεν συνιστά κώλυμα για την εξέταση της καταγγελίας.

¹³¹ “The Social Charter at a glance”, Department of the European Social Charter, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe 2010 (<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/CharterGlance/English.pdf>).

¹³² Στην πράξη κανένα κράτος μέρος δεν έχει ασκήσει τη δυνατότητα αυτή. Αντιθέτως, η ETUC έχει υποβάλει σχόλια σε όλες τις υποθέσεις, ενώ η UNICE σε μία.

Συνέλευση¹³³ και η οποία δημοσιοποιείται εντός τεσσάρων μηνών από την αποστολή της¹³⁴. Η **Επιτροπή Υπουργών** κλείνει και αυτή τη διαδικασία¹³⁵, με την υιοθέτηση **Ψηφίσματος** και, όταν η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχει διαπιστώσει παραβίαση, έχει τη δυνατότητα να υιοθετήσει **Σύσταση** προς το κράτος, με την πλειοψηφία των δύο τρίτων όσων ψηφίζουν, δεδομένης της βαρύτητας της Απόφασης¹³⁶. Η Επιτροπή Υπουργών δεν μπορεί να ανατρέψει τη νομική εκτίμηση της Επιτροπής, στην απόφασή της, όμως, για το Ψήφισμα ή τη Σύσταση μπορεί να συνεκτιμήσει ζητήματα κοινωνικής ή οικονομικής πολιτικής¹³⁷.

Εάν η Επιτροπή Υπουργών εκδώσει Σύσταση, το ενδιαφερόμενο κράτος θα πρέπει, με την επόμενη Έκθεσή του, να παράσχει πληροφορίες αναφορικά με τα μέτρα που έλαβε για τη συμμόρφωση σε αυτήν¹³⁸.

Οι αλλαγές στον ελεγκτικό μηχανισμό εφαρμογής του Χάρτη που εισήχθησαν κυρίως με το Πρωτόκολλο του 1995 δείχνουν ότι η **Επιτροπή υιοθετεί έναν πιο δικαστικό ρόλο**, καθώς ερμηνεύει δίκαιο, από το οποίο δεσμεύονται τα κράτη, είτε πρόκειται για τα Συμπεράσματα της διαδικασίας υποβολής περιοδικών Εκθέσεων είτε για Αποφάσεις σε συνέχεια συλλογικής καταγγελίας. Η στροφή προς έναν πιο δικαστικό προσανατολισμό, ο οποίος ωθεί κάποιους να την χαρακτηρίζουν ως **οιονεί**

¹³³ Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση διεκδικεί ενεργότερη συμμετοχή στον ελεγκτικό μηχανισμό του Χάρτη και πιο συγκεκριμένα διεκδικεί το δικαίωμα να **παρεμβαίνει ως τρίτο μέρος** στη διαδικασία συλλογικών καταγγελιών (βλ. Ψήφισμα 1792/2011 και Σύσταση 1958/2011).

¹³⁴ Η σκοπιμότητα της προθεσμίας αυτής αμφισβητείται και συζητείται το ενδεχόμενο κατάργησής της (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/NewsCOEPortal/50AnnivReforms_en.asp).

¹³⁵ Θα πρέπει να σημειωθεί η **απουσία, πρακτικά, της Κυβερνητικής Επιτροπής** από τη διαδικασία συλλογικών καταγγελιών. Το άρθρο 9 (2) του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου προβλέπει ότι, εφόσον ζητηθεί από το κράτος μέρος, η Επιτροπή Υπουργών μπορεί να αποφασίσει, με πλειοψηφία των δύο τρίτων των κρατών μερών στον Χάρτη, όπου η Έκθεση της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων θέτει νέα ζητήματα, να συμβουλευτεί την Κυβερνητική Επιτροπή. Μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει χρήση της διάταξης αυτής. Ο ιδιαίτερα περιορισμένος ρόλος της Κυβερνητικής Επιτροπής αποδίδεται στην καχυποψία των κοινωνικών εταίρων και των κυβερνήσεων έναντι της, λόγω της σύνθεσής της.

¹³⁶ *Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints*, Explanatory Report (<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/158.htm>).

¹³⁷ Η αναφορά αυτή, που περιέχεται στην Επεξηγηματική Έκθεση (Explanatory Report) του Πρωτοκόλλου, έχει δημιουργήσει διχογνωμία σχετικά με τη δυνατότητα που μπορεί να παρέχει, τελικά, στην Επιτροπή Υπουργών να μην ακολουθήσει, στην πράξη, τη νομική εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων φτάνοντας έως το σημείο να μην εκδώσει Σύσταση.

¹³⁸ Στις συζητήσεις για το μέλλον του μηχανισμού συλλογικών καταγγελιών αναφέρεται ότι η **Επιτροπή Υπουργών θα έπρεπε να παίξει έναν πιο ενεργό πολιτικό ρόλο, αναλαμβάνοντας την εποπτεία της εφαρμογής των Αποφάσεων της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, κατ' αναλογία με τον εποπτικό ρόλο που ασκεί στην εφαρμογή των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**. (βλ. "Seminar on the reform of the European Social Charter", Helsinki, 8 February 2011, Ministry of Foreign Affairs of Finland – Council of Europe: "The European Committee of Social Rights and the collective complaints procedure: present and future", Intervention by Luis Jimena Quesada, President of the European Committee of Social Rights).

δικαστικό σώμα (quasi judicial body)¹³⁹, αποδεικνύεται, σύμφωνα με τους ίδιους, από τον τύπο των Αποφάσεων της Επιτροπής επί των συλλογικών καταγγελιών, τη συμμετοχή και των δύο ενδιαφερόμενων μερών στις διαδικασίες, την ενίσχυση του δημόσιου χαρακτήρα της διαδικασίας και την απομάκρυνση από το τριμερές μοντέλο. Ο ιονεί δικαστικός ρόλος της Επιτροπής αποδεικνύεται ακόμη, σύμφωνα με τους υποστηρικτές αυτής της άποψης, και από τη διαδικασία εξέτασης των Εκθέσεων και πιο συγκεκριμένα από τη μέθοδο αιτιολόγησης των Συμπερασμάτων, τη μορφή και παρουσίασή τους και τη συστηματική εξέταση όλων των κρατών αναφορικά με τα ζητήματα που τίθενται με αφορμή τη συλλογική καταγγελία εις βάρος ενός από αυτά¹⁴⁰. Εν απουσία πραγματικού συστήματος δικαιοδοτικού ελέγχου, **η Επιτροπή επέλεξε ως στρατηγική να εμπνευσθεί από τη νομολογία, τη διαδικασία και τις τεχνικές του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, για να προσεγγίσει όσο είναι δυνατόν περισσότερο το μηχανισμό ελέγχου του Χάρτη σε αυτόν της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και να διασφαλίσει την ουσιαστική ενότητα των δικαιωμάτων του ανθρώπου**¹⁴¹.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εξάλλου, αποφαινεται, σε πολλές περιπτώσεις, επί ιδίων ή παρόμοιων καταστάσεων με αυτές που χειρίζεται η Επιτροπή, λόγω της μερικής επικάλυψης των θεμάτων που καλύπτει ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης με αυτά που καλύπτει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δεδομένης ακριβώς της αδιάρρηκτης ενότητας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁴². **Αρκετά συχνές είναι άλλωστε οι αναφορές του ΕΔΔΑ στη «νομολογία» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**¹⁴³. Και αντίστροφα, όμως, **αρκετές είναι οι παραπομπές της**

¹³⁹ Βλ. χαρακτηριστικά, Régis Brillat, "The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact", in "Social Rights in Europe", Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005, αλλά και Philip Alston, "Strengths and Weaknesses of the ESC's Supervisory System", J. F. Akandji – Kombé "The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights", στο ίδιο συλλογικό έργο.

¹⁴⁰ Régis Brillat, "The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact", in "Social Rights in Europe", Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005.

¹⁴¹ Florence Benoît Rohmer, «Οι επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteio Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 256.

¹⁴² Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα δικαιώματα του παιδιού.

¹⁴³ Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η υπόθεση **Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland**, κατά την οποία, προκειμένου να προσδιορίσει το περιεχόμενο του Άρθρου 11 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι), το ΕΔΔΑ έκανε αναφορά στη σχετική «νομολογία» της Επιτροπής Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων (προκατόχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων). Επίσης, η υπόθεση **Demir et Baykara εναντίον Τουρκίας**, στην οποία το Δικαστήριο χρησιμοποίησε

Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο ΕΔΔΑ¹⁴⁴, με αποτέλεσμα αργά αλλά αναμφισβήτητα να διαμορφώνεται ένα είδος αλληλεξάρτησης των δύο κειμένων και της νομολογίας, την οποία κάνουν παράλληλα το Δικαστήριο και η Επιτροπή, εκμεταλλεζόμενα αναλογίες και αντιφάσεις των δύο κειμένων¹⁴⁵. **Τα κράτη, πάντως, είναι επιφυλακτικά έναντι αυτής της πολιτικής των «διασταυρούμενων παραπομπών» και προτρέπουν το Συμβούλιο της Ευρώπης να εξειδικεύσει περισσότερο τους μηχανισμούς ελέγχου για να αποφεύγεται η συνδυασμένη πίεση των αποτελεσμάτων τους¹⁴⁶.**

Στις συζητήσεις για το μέλλον του ελεγκτικού μηχανισμού του Χάρτη, στις οποίες τονίζεται ότι μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις αποτελεί το να πειστούν όσα κράτη μέρη δεν το έχουν ήδη πράξει, να αποδεχθούν το σύστημα συλλογικών καταγγελιών, παρατηρείται ότι κάτι τέτοιο θα είχε, έμμεσα, θετικό αντίκτυπο στο ΕΔΔΑ, καθώς θα το απάλλαζε από σωρεία ατομικών προσφυγών, οι οποίες θίγουν ζητήματα που άπτονται παραβιάσεων κοινωνικών δικαιωμάτων και ως εκ τούτου θα μπορούσαν να επιλυθούν στο επίπεδο της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Προτείνεται, επίσης, να ενισχυθεί η συμπληρωματικότητα των δύο θεσμών, **με την παραπομπή, από το ΕΔΔΑ στην Επιτροπή και τη μετατροπή σε συλλογικές καταγγελίες των σχετικών με κοινωνικά δικαιώματα υποθέσεων που απορρίπτονται ως απαράδεκτες από το Δικαστήριο.**

Μέχρι σήμερα έχουν υποβληθεί **72 συλλογικές καταγγελίες** ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Από αυτές, 25 αφορούν τη Γαλλία¹⁴⁷, 11 αφορούν την Πορτογαλία, 10 αφορούν την Ελλάδα, 6 τη Βουλγαρία, 4

το νομολογία της Επιτροπής για την ερμηνεία της έννοιας της συνδικαλιστικής ελευθερίας, περίπτωση που καθίσταται ακόμη πιο ενδιαφέρουσα, από το γεγονός ότι η Τουρκία δεν έχει δεχθεί την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 5 του Χάρτη.

¹⁴⁴ Π.χ. στη συλλογική καταγγελία 15/2003 του Ευρωπαϊκού Κέντρου για τα Δικαιώματα των Ρομά κατά της Ελλάδας, η Επιτροπή στηρίχθηκε στην απόφαση Connors εναντίον Ηνωμένου Βασιλείου για να επεκτείνει την εμβέλεια του άρθρου 16 του Χάρτη, που αφορά το δικαίωμα κοινωνικής, νομικής και οικονομικής προστασίας της οικογένειας.

¹⁴⁵ Florence Benoît Rohmer, «Οι επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 256.

¹⁴⁶ Florence Benoît Rohmer, «Οι επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 266.

¹⁴⁷ Το γεγονός ότι η Γαλλία είναι «πρωταθλήτρια» στον αριθμό συλλογικών καταγγελιών δεν σημαίνει, ασφαλώς, ότι στη χώρα αυτή σημειώνονται οι περισσότερες παραβιάσεις αλλά μάλλον ότι υπάρχει μεγαλύτερη πληροφόρηση σχετικά με τον ΕΚΧ καθώς και αντίστοιχη κουλτούρα προσφυγής στην προστασία που προσφέρει αυτός, κυρίως από τα εργατικά συνδικάτα.

την Ιταλία, 5 το Βέλγιο, 2 την Ιρλανδία, 4 τη Φινλανδία, 2 την Κροατία, 1 τη Σουηδία, 1 την Ολλανδία, 1 τη Σλοβενία.

Οι συλλογικές καταγγελίες έχουν υποβληθεί από εθνικές οργανώσεις εργαζομένων αλλά και διεθνείς, όπως η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Υπαλλήλων στις Δημόσιες Υπηρεσίες και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συνδικαλιστικών Σωματείων της Αστυνομίας. Σημαντικός αριθμός καταγγελιών έχει υποβληθεί από διεθνείς Μ.Κ.Ο. όπως το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά, η Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων, η Διεθνής Ομοσπονδία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το Διεθνές Κέντρο για τη Νομική Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το Κέντρο για τα Δικαιώματα Στέγασης και τις Εξώσεις και οι Γιατροί του Κόσμου.

Ως **παραδείγμα συμμόρφωσης** των κρατών μελών στις Αποφάσεις της Επιτροπής μπορεί να αναφερθεί η **Γαλλία**, η οποία, **σε συνέχεια της συλλογικής καταγγελίας Νο 14/2003 FIDH**, υιοθέτησε εγκύκλιο, η οποία επιτρέπει να προσφέρεται επείγουσα ιατρική φροντίδα σε αλλοδαπούς, παράνομα διαμένοντες στη Γαλλία, οι οποίοι δεν απολαμβάνουν της κρατικής ιατρικής φροντίδας. Η ίδια χώρα, **σε συνέχεια της συλλογικής καταγγελίας Νο 13/2002** που υπέβαλε εις βάρος της η Διεθνής Ένωση για τον Αυτισμό – Ευρώπη (International Association Autism – Europe, IAAE), υιοθέτησε άμεσα μέτρα για τη χρηματοδότηση ιατρο-κοινωνικών κέντρων δράσης, καθώς και χώρων ειδικής εκπαίδευσης αλλά και υπηρεσιών περίθαλψης κατ' οίκον, με στόχο την ένταξη παιδιών σχολικής ηλικίας με αναπηρίες, ενώ εγκαινίασε ένα νέο, μακροπρόθεσμο πρόγραμμα για τον αυτισμό. Η **Πορτογαλία**, με τη σειρά της, τροποποίησε τον Ποινικό της Κώδικα, προκειμένου να απαγορεύει τη σωματική τιμωρία, σε συνέχεια της συλλογικής καταγγελίας Νο 34/2006 της Παγκόσμιας Οργάνωσης κατά των Βασανιστηρίων, ενώ η **Κροατία**, κατόπιν της συλλογικής καταγγελίας του Διεθνούς Κέντρου για τη Νομική Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σύμφωνα με την οποία τα κροατικά σχολεία δεν παρείχαν κατάλληλη ή συστηματική εκπαίδευση στα παιδιά και τους νέους, σε θέματα σεξουαλικής και αναπαραγωγικής υγείας και ειδικότερα όσον αφορά το θέμα της ομοφυλοφιλίας, απέσυρε το σχολικό βιβλίο που είχε προκαλέσει την καταγγελία.

Θα πρέπει, πάντως, να παρατηρηθεί ότι διατρέχοντας τα στοιχεία για κάθε κράτος μέλος, όπως αυτά δίνονται στην ιστοσελίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, και ειδικότερα τα δεδομένα που αφορούν τις Αποφάσεις επί συλλογικών

καταγγελιών, οι περιπτώσεις συμμόρφωσης των κρατών μελών σε αυτές είναι απογοητευτικά λίγες.

3) Η Ελλάδα στον ελεγκτικό μηχανισμό του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα κοινωνικά δικαιώματα

Μεταξύ των ετών 1986 και 2011, η Ελλάδα έχει υποβάλει 21 Εκθέσεις για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. Βάσει των Εκθέσεων αυτών, και των σχετικών Συμπερασμάτων που διατύπωσε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχει επισημάνει τις περιπτώσεις προόδου της Ελλάδας στην εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων. **Ενδεικτικά, ως περιπτώσεις προόδου αναφέρονται οι κάτωθι:**

- ✓ Στον τομέα της **προστασίας των παιδιών** αναφέρεται η νομοθεσία που θέτει το κατώτατο όριο ηλικίας για είσοδο στην απασχόληση στα 15 χρόνια και απαγορεύει την απασχόληση παιδιών στις οικογενειακές επιχειρήσεις στον τομέα της γεωργίας, της δασοκομίας, της κτηνοτροφίας καθώς και της αλιείας και ναυτιλίας. Επίσης, αναφέρεται στη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διακίνησης και σεξουαλικής εκμετάλλευσης των παιδιών.
- ✓ Στον τομέα της **μη διάκρισης λόγω εθνικότητας** αναφέρεται στη νομοθεσία για την ελεύθερη πρόσβαση των αλλοδαπών στα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης του Ο.Α.Ε.Δ., ενώ στον τομέα της μη διάκρισης **λόγω φύλου** στην υιοθέτηση ίδιων κριτηρίων για άνδρες και γυναίκες για την είσοδό τους στην αστυνομική ακαδημία.
- ✓ Στον τομέα της **απασχόλησης** αναφέρεται στη νομοθεσία που αποσαφηνίζει την έννοια της κατάστασης εκτάκτου ανάγκης και τις περιστάσεις, κατά τις οποίες μπορεί να επιστρατευθεί ο πληθυσμός, αλλά και την απαγόρευση απόλυσης εργαζομένων στο εμπορικό ναυτικό κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης τους.
- ✓ Στον τομέα της **κοινωνικής προστασίας** αναφέρεται στη σύσταση του Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής για τη στήριξη των πιο ευάλωτων

ομάδων στην αντιμετώπιση της φτώχειας μέσω της στήριξης του εισοδήματός τους.

Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή επισημαίνει **περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, στις οποίες αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα. Ενδεικτικά:**

- ✓ Στην πρώτη θεματική «**Απασχόληση, εκπαίδευση και ίσες ευκαιρίες**», η Επιτροπή αναφέρεται στην απαγόρευση πρόσληψης στο δημόσιο αλλοδαπών που δεν είναι πολίτες κρατών μελών της Ε.Ε., αλλά και στη δυσανάλογα μεγάλη διάρκεια της εναλλακτικής προς τη στράτευση θητείας.
- ✓ Στη δεύτερη θεματική «**Υγεία, κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία**», αναφέρει ότι οι αυτοαπασχολούμενοι δεν καλύπτονται επαρκώς από τις ρυθμίσεις για την ασφάλεια και υγεία στην εργασία, ότι το κατώτατο επίδομα ανεργίας για τους δικαιούχους χωρίς εξαρτώμενα πρόσωπα είναι προδήλως ανεπαρκές και ότι δεν έχει αποδειχθεί πως παρέχεται έκτακτη ιατρική και κοινωνική συνδρομή σε όλα τα άπορα πρόσωπα που βρίσκονται παράνομα στην Ελλάδα.
- ✓ Στην τρίτη θεματική «**Εργασιακά δικαιώματα**» αναφέρεται ότι η εργασία που εκτελείται κατά τις δημόσιες αργίες δεν αμείβεται επαρκώς, καθώς και ότι το οικιακό προσωπικό αλλά και οι ναυτικοί δεν καλύπτονται από τη νομοθεσία περί εβδομαδιαίας ανάπαυσης.
- ✓ Στην τέταρτη θεματική «**Παιδιά, οικογένειες, μετανάστες**», αναφέρεται ότι ο κατώτατος μισθός που καταβάλλεται στους νέους εργαζόμενους, στη βάση του οποίου υπολογίζονται τα επιδόματα μαθητείας, είναι υπερβολικά χαμηλός, ότι τα οικογενειακά επιδόματα είναι ανεπαρκή και δεν καταβάλλονται στους αυτοαπασχολούμενους, καθώς και ότι οι εργαζόμενοι μετανάστες μπορεί να απελαθούν, εάν η παρουσία τους στην Ελλάδα αποτελεί απλή απειλή στη δημόσια τάξη.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, από τη θέση σε εφαρμογή του συστήματος συλλογικών καταγγελιών έχουν υποβληθεί κατά της Ελλάδας δέκα καταγγελίες. Από αυτές:

- Καταγγελίες που κρίθηκαν **μη παραδεκτές**:
 - ✓ Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Υπαλλήλων στις Δημόσιες Υπηρεσίες κατά Ελλάδας (No 3/1999)
- Καταγγελίες, όπου η Επιτροπή διαπίστωσε παραβίαση, **η οποία έχει θεραπευθεί**:
 - ✓ International Federation of Human Rights Leagues κατά Ελλάδας (No 7/2000)

- Καταγγελίες, στις οποίες η Επιτροπή έχει διαπιστώσει παραβιάσεις που **δεν έχουν ακόμη θεραπευθεί**:
- ✓ Συμβούλιο των Κουακέρων για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις κατά της Ελλάδας (No 8/2000)
 - ✓ Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων κατά της Ελλάδας (No 17/2003)
 - ✓ Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά κατά της Ελλάδας (No 15/2003)
 - ✓ ~~Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου κατά της Ελλάδας (No 30/2005)~~
 - ✓ Διεθνές Κέντρο για τη Νομική Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κατά της Ελλάδας (No 49/2008)
- Καταγγελίες **υπό εξέταση**:
- ✓ Διεθνής Ομοσπονδία για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα κατά της Ελλάδας (No 72/2011)
 - ✓ Γενική Ομοσπονδία Υπαλλήλων της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΓΕΝΟΠ ΔΕΗ) κατά της Ελλάδας (No 65/2011, 66/2011)

Στη συνέχεια, θα εξεταστούν δύο εκ των συλλογικών καταγγελιών που έχουν υποβληθεί κατά της χώρας μας και παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο από ουσιαστικής άποψης, λόγω του αντικειμένου τους όσο και ως χαρακτηριστικά παραδείγματα του τρόπου λειτουργίας του μηχανισμού συλλογικών καταγγελιών στο πλαίσιο της παρακολούθησης εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

3.1 Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά κατά της Ελλάδας (Υπόθεση No 15/2003)

Στις **4 Απριλίου 2003**, το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά κατέθεσε στη Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Κοινωνικά Δικαιώματα **Καταγγελία κατά της Ελλάδας για παραβίαση του άρθρου 16 (Δικαίωμα της οικογένειας σε κοινωνική, νομική και οικονομική προστασία) υπό το φως της ρήτρας του Προοιμίου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη περί μη διάκρισης**. Η καταγγέλουσα Οργάνωση ισχυρίστηκε ότι υπήρχαν εκτεταμένες διακρίσεις κατά

των Ρομά στον στεγαστικό τομέα, τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας όσο και πρακτικής, μέσω της απομόνωσης τους από τον οικιστικό ιστό και των αναγκαστικών εξώσεων.

Στις **28 Μαΐου 2003**, η ελληνική Κυβέρνηση υπέβαλε στη Γραμματεία τις παρατηρήσεις της **επί του παραδεκτού της Καταγγελίας**, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου και του κανόνα 26 παρ. 1 του Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Κοινωνικά Δικαιώματα.

Ακολούθως, στις **16 Ιουνίου 2003**, η **Επιτροπή έκρινε παραδεκτή την Καταγγελία** αποκρούοντας τα επιχειρήματα της ελληνικής Κυβέρνησης περί του μη παραδεκτού της. Ειδικότερα, η ελληνική Κυβέρνηση είχε ισχυριστεί ότι δεν είχε λάβει πληροφόρηση που να αποδεικνύει ότι η Καταγγελία ήταν υπογεγραμμένη από πρόσωπο που είχε την αρμοδιότητα να εκπροσωπεί τη συγκεκριμένη Οργάνωση κατά την υποβολή Καταγγελιών. Παράλληλα, ισχυρίστηκε ότι είχε λάβει σειρά μέτρων για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που τίθονταν με την Καταγγελία. Στην απόφασή της επί του παραδεκτού, η Επιτροπή πρώτα διαπιστώνει ότι η Καταγγελία αφορά **διάταξη που έχει γίνει δεκτή από την Ελλάδα** και έχει υποβληθεί από **διεθνή Μ.Κ.Ο.** με συμβουλευτικό ρόλο στο Συμβούλιο της Ευρώπης, η οποία **περιλαμβάνεται στον κατάλογο που έχει καταρτίσει η Κυβερνητική Επιτροπή**, με τις Μ.Κ.Ο. που έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν Καταγγελίες, έχει δε **ιδιαίτερη αρμοδιότητα** στο πεδίο της Καταγγελίας. Στη συνέχεια, αναφερόμενη στους ισχυρισμούς της ελληνικής Κυβέρνησης, παρατηρεί ότι **το πρόσωπο που υπέγραψε την Καταγγελία είχε νόμιμα εξουσιοδοτηθεί** και, επομένως, πληρούται ο κανόνας 20 του Κανονισμού της, ενώ, όσον αφορά τις υπόλοιπες πληροφορίες που υπέβαλε η ελληνική Κυβέρνηση, κρίνει ότι αυτές σχετίζονται με την ουσία της υπόθεσης και επομένως δεν εξετάζονται κατά το στάδιο εξέτασης του παραδεκτού.

Με την ίδια απόφαση περί παραδεκτού, η Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων **κάλεσε την ελληνική Κυβέρνηση να υποβάλει γραπτώς τις παρατηρήσεις** της μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 2003. Ταυτόχρονα, **κάλεσε όλα τα κράτη μέλη στο Πρωτόκολλο** καθώς και όσα είχαν υποβάλει δηλώσεις βάσει του άρθρου D του αναθεωρημένου Χάρτη **να υποβάλουν, εφόσον το επιθυμούν, τις παρατηρήσεις τους** μέχρι την ίδια ημερομηνία και ενημέρωσε το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά ότι θα κληθεί, εντός ημερομηνίας που θα του τεθεί, να υποβάλει γραπτώς εξηγήσεις ή πληροφορίες σχετικά με τις παρατηρήσεις της ελληνικής Κυβέρνησης. Επίσης, εφαρμόζοντας το άρθρο 7 παρ. 2 του Πρωτοκόλλου, η Επιτροπή ζήτησε από τον Εκτελεστικό Γραμματέα **να ενημερώσει τις διεθνείς**

οργανώσεις εργοδοτών κι εργαζομένων και να τις καλέσει να υποβάλουν και αυτές τις παρατηρήσεις τους έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2003.

Η Διεθνής Συνομοσπονδία Ευρωπαϊκών Συνδικαλιστικών Οργανώσεων (ETUC) υπέβαλε όντως παρατηρήσεις στις 29 Σεπτεμβρίου, με τις οποίες, σχολιάζοντας την ουσία της υπόθεσης, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα δεν εφάρμοσε το άρθρο 16 του ΕΚΧ, σε συνδυασμό με το Προοίμιο του Χάρτη. Στις 14 Νοεμβρίου 2003, η ελληνική Κυβέρνηση απέστειλε τις παρατηρήσεις της επί της ουσίας, δηλώντας ότι αρνείται στο σύνολό τους τους ισχυρισμούς της καταγγέλουσας

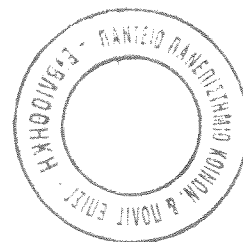
~~Μ.Κ.Ο. και ζητώντας την απόρριψη της Καταγγελίας, ενώ στις 10 Φεβρουαρίου 2004~~

το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά έστειλε με τη σειρά του την απάντησή του στις παρατηρήσεις της ελληνικής Κυβέρνησης, με την οποία προσπάθησε να στοιχειοθετήσει την άποψή του, ότι τα επιχειρήματα της ελληνικής Κυβέρνησης όχι μόνο δεν αντικρούουν την Καταγγελία αλλά δημιουργούν και πρόσθετες ανησυχίες επί των θεμάτων που αυτή θίγει. Συμπληρωματικά, το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά απέστειλε, τον Οκτώβριο 2004, πρόσθετες πληροφορίες επί της ουσίας της υπόθεσης, προωθώντας την επιστολή Ουγγαρέζας ευρωβουλευτή, με την οποία εξέθετε την προσωπική της εμπειρία σχετικά με το αντικείμενο της Καταγγελίας, καθώς και τις απαντήσεις του *Ελληνικού Παρατηρητηρίου Συμφωνιών του Ελσίνκι* και των *Συνεργαζόμενων Οργανώσεων και Κοινοτήτων για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Ρομά στην Ελλάδα (ΣΟΚΑΔΡΕ)*, στις ερωτήσεις που είχε θέσει προς το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά η Επιτροπή. Επιπρόσθετα, το Ευρωπαϊκό Κέντρο απέστειλε πρόσθετες πληροφορίες από τη διεθνή Μ.Κ.Ο. *Κέντρο για το Δικαίωμα στη Στέγαση και για τις Εξώσεις*. Στη συνοδευτική επιστολή της προς την Επιτροπή, η συγκεκριμένη Μ.Κ.Ο. παρατηρεί ότι, **παρότι δεν έχει δικαίωμα να υποβάλει η ίδια Καταγγελία, καθώς δεν περιλαμβάνεται στον κατάλογο των εξουσιοδοτημένων προς τούτο Οργανώσεων, η συμμετοχή της στη διαδικασία είναι σημαντική,** καθώς μπορεί να προσφέρει πληροφορίες και ανάλυση αναφορικά με τα στεγαστικά δικαιώματα και τις αναγκαστικές εξώσεις, που αποτελούν τα κεντρικά ζητήματα της Καταγγελίας. Η Μ.Κ.Ο., στο τέλος της εκτενούς ανάλυσής της, περιέλαβε έναν αριθμό συστάσεων προς την ελληνική Κυβέρνηση και ζήτησε από την Επιτροπή να κρίνει ότι υπάρχει παραβίαση του άρθρου 16 του ΕΚΧ και να καλέσει την ελληνική Κυβέρνηση να εφαρμόσει τις προτεινόμενες συστάσεις.

Στις 11 Οκτωβρίου 2004 έλαβε χώρα η **προφορική εξέταση της υπόθεσης**, κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κέντρου για τα Δικαιώματα των Ρομά, και στη συνέχεια, οι δύο πλευρές υπέβαλαν **εκ νέου γραπτές παρατηρήσεις** και στοιχεία. Αξίζει να σημειωθεί ότι στη συνοδευτική του επιστολή, **το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά επιστά την προσοχή της Επιτροπής στην πρόσφατη, τότε, Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί της Υπόθεσης *Connors κατά Ηνωμένου Βασιλείου***, υπόθεση που παρουσίαζε, κατά το Κέντρο, πολλές ομοιότητες, από την άποψη των πραγματικών περιστατικών και του πλαισίου πολιτικών, με την παρούσα υπόθεση ενώπιον της Επιτροπής και στην οποία το ΕΔΔΑ είχε για πρώτη φορά διαπιστώσει παραβίαση της ΕΣΔΑ αναφορικά με τα στεγαστικά δικαιώματα των Ρομά. Στη **νομολογία του ΕΔΔΑ αναφορικά με τις αναγκαστικές εξώσεις**, και συγκεκριμένα στις υποθέσεις *Mentes & Others* κατά της Τουρκίας και *Akdinar & Others* κατά της Τουρκίας, **αναφέρεται και το Κέντρο για το Δικαίωμα στη Στέγαση και για τις Εξώσεις.**

Στις 8 Δεκεμβρίου 2004, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων εξέδωσε **την απόφασή της επί της ουσίας της υπόθεσης**. Τα δέκα μέλη της Επιτροπής, που συμμετείχαν στην 205^η Σύνοδό της, με πλειοψηφία οκτώ προς δύο¹⁴⁸, κατέληξαν στο Συμπέρασμα ότι **η Ελλάδα είχε παραβιάσει το άρθρο 16 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη**. Ενδιαφέρον, ως προς τον οιονεί δικαστικό χαρακτήρα που παρουσιάζει η διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής, είναι το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά υπέβαλε αίτημα να αποζημιωθεί για τα δικαστικά του έξοδα από την ελληνική Κυβέρνηση. Η ίδια η **Επιτροπή σημειώνοντας ότι το Πρωτόκολλο δεν ρυθμίζει το θέμα της αποζημίωσης για δικαστικά έξοδα, εξέφρασε την άποψη ότι, ως συνέπεια της οιονεί δικαστικής φύσης της διαδικασίας, το κράτος κατά του οποίου στρέφεται η Καταγγελία θα πρέπει να καταβάλλει στον καταγγέλοντα, μέρος, τουλάχιστον, των δικαστικών εξόδων, σε περίπτωση που διαπιστωθεί παραβίαση των διατάξεων του Χάρτη**. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή έκρινε ως εύλογη αποζημίωση προς την καταγγέλουσα Οργάνωση το ποσό των 2.000 ευρώ και κάλεσε την Επιτροπή Υπουργών να απευθύνει σχετική Σύσταση στην Ελλάδα.

¹⁴⁸ Σύμφωνα με τον κανόνα 30 του Κανονισμού της Επιτροπής, στην απόφαση επισυνάφθηκε η αποκλίνουσα γνώμη ενός εκ των μελών της, του κ. Νικήτα Αλιπράντη.



Στο Ψήφισμα που υιοθέτησε στις 8 Ιουνίου 2005 επί της υπόθεσης¹⁴⁹, η Επιτροπή Υπουργών, αφού έλαβε υπόψη της και πληροφορίες που της κοινοποιήθηκαν από τον Μόνιμο Αντιπρόσωπο της Ελλάδας στο Συμβούλιο της Ευρώπης κατά τη Σύνοδο των Αναπληρωτών Υπουργών στον Απρίλιο 2005, επιβεβαίωσε το Συμπέρασμα της Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, ότι υπήρχε παραβίαση του άρθρου 16 του ΕΚΧ, αποφάσισε, όμως, να μην κάνει δεκτό το αίτημα για καταβολή των δικαστικών εξόδων, που της είχε διαβιβάσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων.

~~Η υπόθεση παρακολουθείται έκτοτε μέσω του μηχανισμού υποβολής Εκθέσεων και η Επιτροπή, μέχρι σήμερα, θεωρεί ότι εξακολουθεί να υφίσταται παραβίαση του άρθρου 16 του ΕΚΧ.~~

3.2 Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου κατά της Ελλάδας (Υπόθεση 30/2005)

Στις 4 Απριλίου 2005, το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) υπέβαλε Καταγγελία κατά της Ελλάδας για παραβίαση των άρθρων 11 (Δικαίωμα στην προστασία της υγείας), 2 παρ. 4 (Δικαίωμα σε δίκαιες συνθήκες εργασίας) και 3 παρ. 1 και 2 (Δικαίωμα σε ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας). Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Καταγγελία, στις κυριότερες περιοχές εξαγωγής λιγνίτη, το κράτος δεν έχει κάνει αρκετά για τη μείωση των επιπτώσεων στο περιβάλλον και δεν έχει αναπτύξει την κατάλληλη στρατηγική πρόληψης και αντιμετώπισης των κινδύνων στην υγεία του γενικού πληθυσμού. Επίσης, το ελληνικό κράτος κατηγορείται ότι δεν έχει υιοθετήσει νομοθεσία που να διασφαλίζει την υγεία και ασφάλεια των ανθρώπων που εργάζονται στα λιγνιτωρυχεία, ενώ οι τελευταίοι δεν απολαμβάνουν μειωμένου ωραρίου ή πρόσθετης άδειας με αποδοχές.

Στις 29 Ιουλίου 2005, η ελληνική Κυβέρνηση υπέβαλε στη Γραμματεία τις παρατηρήσεις της επί του παραδεκτού της Καταγγελίας, ζητώντας να κριθεί μη παραδεκτή η Καταγγελία για τρεις λόγους. Κατ' αρχάς αμφισβήτησε ότι η

¹⁴⁹ ResChS(2005)11.

καταγγέλουσα Μ.Κ.Ο. έχει ιδιαίτερη αρμοδιότητα, υπό την έννοια του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου, στον τομέα της περιβαλλοντικής ρύπανσης, των επιπτώσεών της στην υγεία των εργαζομένων και στο πεδίο της υγείας και ασφάλειας στην εργασία. Κατά δεύτερον, η ελληνική Κυβέρνηση αμφισβήτησε το κατά πόσο οι πράξεις της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού μπορούν να αποδοθούν στο ελληνικό κράτος. Τέλος, στις παρατηρήσεις της η ελληνική Κυβέρνηση εκφράζει την άποψη ότι, σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφασίσει να εξετάσει επί της ουσίας την υπόθεση, θα πρέπει να περιοριστεί στην εξέταση πράξεων και παραλείψεων που έλαβαν χώρα μετά την υπογραφή του Πρωτοκόλλου από την Ελλάδα.

Το ΙΜΔΑ απέστειλε με τη σειρά του τις παρατηρήσεις του επί του παραδεκτού στις 21 Σεπτεμβρίου 2005. Προς αντίκρουση του επιχειρήματος της ελληνικής Κυβέρνησης περί αναρμοδιότητάς του επί του αντικειμένου της Καταγγελίας παρέθεσε κατάλογο δραστηριοτήτων του στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων και ειδικότερα σε αυτό της περιβαλλοντικής προστασίας, της προστασίας της υγείας και των σχετικών με τις συνθήκες εργασίας δικαιωμάτων. Στη συνέχεια, υποστήριξε ότι το κράτος, ως κύριος μέτοχος της Δ.Ε.Η., έχει πλήρη έλεγχο των δραστηριοτήτων της, ενώ, αναφορικά με το άρθρο 2 του Χάρτη, το κράτος έχει διπλή ευθύνη, ως οικονομικός ρυθμιστής και ως εργοδότης. Σχετικά με τους χρονικούς περιορισμούς που επιχείρησε να θέσει η ελληνική Κυβέρνηση στην εξέταση της Καταγγελίας, **έχει ενδιαφέρον ότι και η συγκεκριμένη καταγγέλουσα Μ.Κ.Ο. κάνει αναφορά στη νομολογία του ΕΔΔΑ, προκειμένου, αυτή τη φορά, να γίνει δεκτό ότι η έννοια της διαρκούς παραβίασης, που έχει δεχθεί το Δικαστήριο, είναι εφαρμοστέα και στη συγκεκριμένη υπόθεση** όσον αφορά τις πράξεις και τις παραλείψεις, για τις οποίες κατηγορείται το ελληνικό κράτος.

Στις 10 Οκτωβρίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων εξέδωσε την απόφασή της επί του παραδεκτού, με την οποία έκρινε **παραδεκτή την Καταγγελία του ΙΜΔΑ.** Αναφορικά με την αρμοδιότητα της συγκεκριμένης Μ.Κ.Ο., η Επιτροπή, αφού διευκρίνισε ότι αυτή πληρεί τις προϋποθέσεις για την υποβολή συλλογικής Καταγγελίας, ούσα διεθνής Μ.Κ.Ο. με συμβουλευτικό καθεστώς στο Συμβούλιο της Ευρώπης, η οποία περιλαμβάνεται στον κατάλογο της Κυβερνητικής Επιτροπής, δέχθηκε, κατόπιν εξέτασης του Καταστατικού της Οργάνωσης και των στοιχείων που είχε προσκομίσει αυτή, **ότι έχει ειδική αρμοδιότητα επί του αντικειμένου της Καταγγελίας.** Όσον αφορά το δεύτερο επιχειρήμα της ελληνικής Κυβέρνησης, η Επιτροπή παρατήρησε ότι το

κράτος έχει ούτως ή άλλως ευθύνη είτε διαπράττοντας τις παραβιάσεις είτε αποτυγχάνοντας, υπό την ιδιότητά του ως ρυθμιστή, να βάλει τέλος σε αυτές, ενώ **ο βαθμός ευθύνης του θα εξετάζονταν στην επί της ουσίας διαδικασία**. Τέλος, η **Επιτροπή δέχθηκε την έννοια της διαρκούς παραβίασης**¹⁵⁰, παρατηρώντας ότι θα έκρινε στην επί της ουσίας εξέταση της υπόθεσης, εάν τα γεγονότα πριν την 1^η Αυγούστου 1998 (οπότε τέθηκε σε ισχύ το Πρωτόκολλο στην Ελλάδα) εμπίπτουν σε αυτή. Η Επιτροπή κάλεσε την ελληνική Κυβέρνηση, τα κράτη μέλη στο Πρωτόκολλο και τις διεθνείς οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους έως τις 13 Ιανουαρίου 2006.

Η ελληνική Κυβέρνηση πράγματι υπέβαλε τις παρατηρήσεις της επί της ουσίας στις 12 Ιανουαρίου 2006, δηλώνοντας ότι αρνείται πλήρως τις κατηγορίες και ζητώντας την απόρριψη της Καταγγελίας ως αβάσιμης. Το ΙΜΔΑ απέστειλε τις παρατηρήσεις του στις 10 Μαρτίου 2006. Ακολούθησε υποβολή πρόσθετων πληροφοριών από την ελληνική Κυβέρνηση στις 31 Ιουλίου 2006, προς αντίκρουση των νέων επιχειρημάτων που είχε προβάλει το ΙΜΔΑ, το οποίο με τη σειρά του έστειλε νέα απάντηση στις 11 Σεπτεμβρίου 2006 για να ακολουθήσει, στις 24 Νοεμβρίου 2006, η τελική απάντηση της ελληνικής Κυβέρνησης.

Στις 6 Δεκεμβρίου 2006, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων εξέδωσε **την απόφασή της επί της ουσίας της υπόθεσης**. Το Συμπέρασμα της Επιτροπής ήταν, με 9 ψήφους προς μία ότι υπήρχε παραβίαση του άρθρου 11 παρ. 1 και 3, και, με την ίδια πλειοψηφία, ότι δεν υπήρχε παραβίαση του άρθρου 3 παρ. 1, ενώ κρίθηκε ομόφωνα ότι υπήρχε παραβίαση του άρθρου 3 παρ. 2 και του άρθρου 2 παρ. 4 του Χάρτη.

Στις 13 Ιουνίου 2007, κατά την 998^η Σύνοδο των Αναπληρωτών Υπουργών, ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος της Ελλάδας προέβη σε δήλωση επί της ουσίας της υπόθεσης και διένειμε σχετικό υλικό, λόγω της πολύπλοκης και τεχνικής φύσης της. Ανέφερε δε ότι, **σύμφωνα με το πρόγραμμα υποβολής Εκθέσεων, η ελληνική Κυβέρνηση θα υπέβαλε Έκθεση για την εφαρμογή των άρθρων 3 και 11 το έτος 2008 και για το άρθρο 2 το έτος 2009**, οπότε, η Επιτροπή Υπουργών μπορούσε να είναι βέβαιη ότι **στα επόμενα χρόνια θα υπήρχε η δυνατότητα περαιτέρω εξέτασης των υπό συζήτησης θεμάτων και της προόδου πάνω σε αυτά**.

¹⁵⁰ Στο συγκεκριμένο σημείο της Απόφασής της, η Επιτροπή αναφέρεται στην Απόφαση του ΕΔΔΑ Παπαμιχαλόπουλος και άλλοι κατά Ελλάδα, της 24^{ης} Ιουνίου 1993.

Στο Ψήφισμά της επί της υπόθεσης¹⁵¹, στις 16 Ιανουαρίου 2008, η Επιτροπή Υπουργών επαναλαμβάνει τις απόψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων και, κλείνοντας, δηλώνει ότι λαμβάνει υπόψη της τη δήλωση του Μονίμου Αντιπροσώπου και τη σχετική πληροφόρηση και καλωσορίζει τα μέτρα που έχουν ήδη λάβει οι ελληνικές αρχές καθώς και όσα προτίθενται να λάβουν για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής των δικαιωμάτων που προστατεύονται από τον ΕΚΧ.

Η Επιτροπή, μέχρι σήμερα, θεωρεί ότι εξακολουθεί να υφίσταται ~~παραβίαση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.~~

Κεφάλαιο 2^ο : Η Ευρωπαϊκή Ένωση

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έθεσε από την αρχή ως βασικό στόχο της την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Σταδιακά, όμως, φαίνεται ότι αρχίζει να αναγνωρίζει ότι οι οικονομικοί στόχοι που έχει θέσει απαιτούν για την επίτευξή τους επενδύσεις στην εκπαίδευση και την επιστήμη αλλά και πολιτικές απασχόλησης που προωθούν την ανάπτυξη και δημιουργούν θέσεις εργασίας, διαφυλάσσουν τα εργασιακά δικαιώματα και την κοινωνική προστασία και κατοχυρώνουν τις ίσες ευκαιρίες και το δικαίωμα στην κινητικότητα των πολιτών της Ένωσης¹⁵².

1. Ο ελεγκτικός μηχανισμός της Ε.Ε. για την εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων

1.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Στο πλαίσιο της Ε.Ε., βασικό ρόλο για τη διασφάλιση ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της Ε.Ε. έχει αναλάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁵³. Όταν ένα

¹⁵¹ CM/ResChS(2008)1.

¹⁵² EUROPA Τομέας πολιτικής - Απασχόληση και κοινωνική πολιτική (http://europa.eu/pol/socio/index_en.htm).

¹⁵³ Άρθρο 258 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε..

κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται προς το δίκαιο της Ε.Ε.¹⁵⁴, η Επιτροπή έχει δική της εξουσία (δράση για μη συμμόρφωση), προκειμένου να τερματίσει την παραβίαση και, αν αυτό είναι απαραίτητο, μπορεί να παραπέμψει την υπόθεση στο Δικαστήριο της Ε.Ε..

Ο καθένας έχει τη δυνατότητα να υποβάλει **καταγγελία στην Επιτροπή κατά κράτους μέλους**¹⁵⁵ για κάθε μέτρο (νόμο, κανονισμό ή διοικητική πράξη) ή πρακτική που μπορεί να αποδοθεί στο κράτος μέλος και τη θεωρεί ασύμβατη προς διάταξη ή αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου, χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει έννομο συμφέρον ή ότι θίγεται κυρίως και άμεσα από την παραβίαση. Σε συνέχεια της υποβολής καταγγελίας η Επιτροπή ενδέχεται να αποφασίσει ότι είναι απαραίτητο να συγκεντρώσει περισσότερες πληροφορίες, προκειμένου να εξακριβώσει τα πραγματικά και νομικά περιστατικά της υπόθεσης και στο στάδιο αυτό μπορεί να ζητήσει περισσότερες πληροφορίες από τον καταγγέλλοντα. Στην περίπτωση που η Επιτροπή έρθει, στο στάδιο αυτό, σε επαφή με τις εθνικές αρχές, δεν αποκαλύπτει την ταυτότητα του καταγγέλλοντος, εκτός εάν ο ίδιος το έχει ρητά επιτρέψει. Αφού εξετάσει τα δεδομένα και εάν κρίνει ότι υπάρχει πιθανότητα παραβίασης, η Επιτροπή προχωράει στη διαδικασία παραβίασης.

Η διαδικασία παράβασης (**infringement procedure**) κινείται τόσο κατόπιν καταγγελίας όσο και όταν η Επιτροπή, βάσει ενδείξεων παραβίασης που έχει διαπιστώσει η ίδια, θεωρεί ότι ένα κράτος δεν συμμορφώνεται προς το δίκαιο της Ε.Ε.¹⁵⁶.

Το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αυτής¹⁵⁷ είναι το **διοικητικό στάδιο**, με το οποίο δίνεται η δυνατότητα στο κράτος μέλος να συμμορφωθεί οικειοθελώς. Στη διοικητική αυτή διαδικασία, το πρώτο βήμα είναι η **Προειδοποιητική επιστολή** (letter of formal notice), με την οποία η Επιτροπή καλεί το κράτος μέλος να υποβάλει

¹⁵⁴ Η μη συμμόρφωση μπορεί να οφείλεται σε **πράξη ή παράλειψη** του κράτους.

¹⁵⁵ Η καταγγελία πρέπει να αφορά σε παραβίαση του ευρωπαϊκού δικαίου από κράτος μέλος και επομένως, όχι ιδιωτική διαφορά.

¹⁵⁶ Στο τέλος του 2006, η Επιτροπή είχε υπό επεξεργασία περισσότερους από 3.200 φακέλους, οι οποίοι περιελάμβαναν καταγγελίες αλλά και υποθέσεις που είχε κινήσει με δική της πρωτοβουλία, καθώς και ένα μεγάλο όγκο ερωτημάτων και αιτημάτων για επεξηγήσεις και καθοδήγηση σε νομικά θέματα [“Communication from the Commission, A Europe of Results – Applying Community Law”, Brussels, 5.9.2007 COM(2007) 502 final, p. 5 (http://ec.europa.eu/eu_law/eulaw/pdf/com_2007_502_en.pdf)]. Στα τέλη 2010 ο αριθμός των διαδικασιών παράβασης που εκκρεμούσαν είχε πέσει στις 1.091, γεγονός που αποδίδεται από την Επιτροπή και στην εισαγωγή, το 2008, του προγράμματος “EU Pilot”, με σκοπό την καλύτερη επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών και της Επιτροπής, πριν από την έναρξη της διαδικασίας παράβασης (Internal Market Scoreboard, December 2010 no 22, European Commission, σελ.16, http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score22_en.pdf).

¹⁵⁷ Άρθρο 258 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε..

τις παρατηρήσεις του αναφορικά με ένα συγκεκριμένο ζήτημα εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου εντός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου (συνήθως δύο μηνών). Σε συνέχεια της απάντησης ή της έλλειψης απάντησης από το κράτος μέλος και βασισμένη στην Προειδοποιητική Επιστολή, η Επιτροπή μπορεί να προβεί στη διατύπωση **Αιτιολογημένης γνώμης** προς αυτό, όπου εκθέτει, με λεπτομερή και συνεκτικό τρόπο, τους λόγους, για τους οποίους πιστεύει ότι το κράτος μέλος δεν σεβάστηκε τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από τις Συνθήκες ή το παράγωγο δίκαιο και το καλεί να προσαρμοστεί προς το ευρωπαϊκό δίκαιο εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος.

Σκοπός των επίσημων αυτών επαφών είναι να αποφασίσει η Επιτροπή εάν όντως υπάρχει παραβίαση του ευρωπαϊκού δικαίου και, εάν ναι, να επιλύσει την υπόθεση στο πρώτο αυτό, διοικητικό στάδιο, χωρίς να το παραπέμψει στο Δικαστήριο¹⁵⁸. Επίσης, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να τερματίσει τη διοικητική αυτή διαδικασία, εάν το κράτος μέλος προβάλει αξιόπιστες διαβεβαιώσεις αναφορικά με την πρόθεσή του να τροποήσει τη νομοθεσία ή τη διοικητική πρακτική του.

Εάν το κράτος δεν συμμορφώνεται με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να αποφασίσει εάν θα προχωρήσει στο **δικαστικό στάδιο**, με την παραπομπή της υπόθεσης στο Δ.Ε.Ε.¹⁵⁹. Η Επιτροπή μπορεί να απευθυνθεί εκ νέου, δεύτερη φορά, στο Δικαστήριο ζητώντας την **επιβολή οικονομικών κυρώσεων**, έως ότου γίνει σεβαστή η πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου. Επισημαίνεται ότι **η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε. προβλέπει πλέον, στο άρθρο 260 παρ. 3**, τη δυνατότητα για την Επιτροπή, σε περίπτωση μη ανακοίνωσης από κράτος μέλος των μέτρων μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη μιας Οδηγίας της Επιτροπής, **να προτείνει στο Δικαστήριο, ήδη από την πρώτη παραπομπή εκ μέρους της, την καταβολή συγκεκριμένου κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής**. Εφόσον το Δικαστήριο κρίνει ότι υπάρχει παράβαση δύναται να αποφασίσει την επιβολή της χρηματικής κύρωσης, με πλαφόν το ποσό που προτάθηκε από την Επιτροπή.

¹⁵⁸ Κατά μέσο όρο, το Δικαστήριο αποφασίζει σε δύο χρόνια επί υποθέσεων που έχουν παραπεμφθεί σε αυτό από την Επιτροπή.

¹⁵⁹ **Σχετικά λίγα θέματα παραπέμπονται στο Δικαστήριο**. Γύρω στο 70% των καταγγελιών μπορεί να κλείσουν πριν σταλεί επιστολή επίσημης προειδοποίησης. Το 85% κλείνει πριν την έκδοση αιτιολογημένης γνώμης και το 93% πριν την έκδοση απόφασης από το Δικαστήριο ("Communication from the Commission, A Europe of Results – Applying Community Law", Brussels, 5.9.2007 COM(2007) 502 final, p. 5).

Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής αναφορικά με τον έλεγχο εφαρμογής από τα κράτη μέλη του ευρωπαϊκού δικαίου εκδηλώνονται **και στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων**, στο μέτρο, βέβαια, που αυτά κατοχυρώνονται από το δίκαιο αυτό¹⁶⁰.

Ενδεικτικά:

Στο πεδίο της **ελεύθερης μετακίνησης εργαζομένων** και πιο συγκεκριμένα της κατάργησης της προϋπόθεσης της εθνικότητας, προκειμένου ένα πρόσωπο να εργαστεί στο δημόσιο τομέα, η Επιτροπή έκλεισε τη διαδικασία παραβίασης που είχε ανοίξει το 2009 κατά της Βουλγαρίας, όταν η χώρα αυτή αναθεώρησε τους κανόνες της όσον αφορά στην πρόσβαση σε θέσεις εργασίας στο δημόσιο τομέα.

Στο πεδίο του **συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης**, το 2009 η Επιτροπή έκλεισε τη διαδικασία παραβίασης κατά της Κύπρου αναφορικά με τις προϋποθέσεις που έθετε για την έκδοση της Ευρωπαϊκής Κάρτας Ασφάλισης Ασθένειας αλλά και κατά της Ιταλίας, η οποία δεν προμήθευε την κάρτα αυτή σε φοιτητές –προσωρινά διαμένοντες στη χώρα- προερχόμενους από χώρες της Ε.Ε., όταν οι δύο χώρες συμφώνησαν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα, για να συμμορφωθούν προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία¹⁶¹.

Στο πεδίο της **ασφάλειας και υγείας στην εργασία**, πολλές υποθέσεις παράβασης αφορούν στη μη συμμόρφωση προς την Οδηγία πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ και τις Οδηγίες που βασίζονται σε αυτή. Το 2009 έκλεισαν οι υποθέσεις της Σουηδίας σχετικά με την Οδηγία 92/57/ΕΟΚ¹⁶² και της Πολωνίας σχετικά με την Οδηγία πλαίσιο 89/391, κατόπιν της υιοθέτησης εθνικών νομοθετικών μέτρων, με τα οποία η εθνική νομοθεσία προσαρμόστηκε στις Οδηγίες αυτές. Στην περίπτωση της Γαλλίας, αναφορικά και πάλι με την Οδηγία πλαίσιο 89/391, μετά την ευνοϊκή για την Επιτροπή απόφαση του Δικαστηρίου, η διαδικασία συνεχίστηκε και απεστάλη στη χώρα αιτιολογημένη γνώμη, με αποτέλεσμα η Γαλλία να τροποποιήσει τη νομοθεσία της στις αρχές του 2010 και η υπόθεση να κλείσει. Στην Αυστρία εστάλη αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με την Οδηγία 92/57/ΕΟΚ, ενώ για την ίδια Οδηγία ξεκίνησε διαδικασία παραβίασης εις βάρος της Ιρλανδίας. Διαδικασίες παράβασης

¹⁶⁰ Στα τέλη του 2010, οι διαδικασίες παραβίασης που αφορούσαν στα εργασιακά δικαιώματα και συνθήκες ανέρχονταν στις 30 (2,7%), στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και ελεύθερης μετακίνησης των εργαζομένων στις 31 (2,8%), στην υγεία και τους καταναλωτές τις 38 (3,5%) και στην ίση μεταχείριση τις 45 (4,1%) (Internal Market Scoreboard, December 2010 no 22, European Commission, σελ.18, http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score22_en.pdf).

¹⁶¹ Εν προκειμένω, το άρθρο 22 του Κανονισμού 1408/71.

¹⁶² Οδηγία 92/57/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας που πρέπει να εφαρμόζονται στα προσωρινά ή κινητά εργοτάξια (όγδοη ειδική οδηγία κατά την έννοια του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ).

ξεκίνησαν, ακόμη, εις βάρος της Ισπανίας για την Οδηγία 93/103/ΕΚ¹⁶³ αλλά και του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με την Οδηγία 2003/18/ΕΚ¹⁶⁴.

Η Επιτροπή έχει κινήσει, επίσης, σε πολλές περιπτώσεις τη διαδικασία παράβασης κατά κρατών **επειδή δεν ενημερώθηκε για μέτρα που έλαβαν τα κράτη αυτά προκειμένου να ενσωματώσουν Οδηγίες**, όπως π.χ. η Οδηγία 2004/113/ΕΚ¹⁶⁵, για την οποία η Επιτροπή έχει παραπέμψει δύο κράτη μέλη, την Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο, στο ΔΕΕ ή η Οδηγία 96/71¹⁶⁶ σχετικά με την οποία κινήθηκε διαδικασία κατά του Λουξεμβούργου και εστάλη σε αυτό επιστολή επίσημης προειδοποίησης για **λανθασμένη ενσωμάτωσή της**.

Εκφράζονται, πάντως και επιφυλάξεις όσον αφορά τη λειτουργία της Επιτροπής ως κύριου θεματοφύλακα της ενωσιακής νομιμότητας. Ως επιχείρημα προβάλλεται το γεγονός ότι, όπως γίνεται δεκτό, **η Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια να κινήσει ή μη τη διαδικασία κατά του κράτους – παραβάτη** σε συνέχεια καταγγελίας από ιδιώτη, χωρίς καν να υποχρεούται να απαντήσει στη σχετική καταγγελία. Δεδομένου δε ότι **η διαδικασία προσφυγής από ένα κράτος μέλος κατά άλλου για παράβαση των υποχρεώσεών του έχει περιπέσει πρακτικά σε αχρησία**, στην πραγματικότητα εναπόκειται σε ένα **πολιτικό και όχι δικαιοδοτικό όργανο**, κινούμενο συχνά με βάση κριτήρια πολιτικής σκοπιμότητας και επανδρωμένο με πρόσωπα, τα οποία κατά κανόνα δεν είναι νομικοί, να ελέγξει και να διασφαλίσει την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου από τα κράτη μέλη¹⁶⁷.

¹⁶³ Οδηγία 93/103/ΕΟΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας κατά την εργασία στα αλιευτικά σκάφη (13η ειδική οδηγία κατά την έννοια του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ).

¹⁶⁴ Οδηγία 2003/18/ΕΚ για την τροποποίηση της οδηγίας 83/477/ΕΟΚ του Συμβουλίου για την προστασία των εργαζομένων από τους κινδύνους που οφείλονται στην έκθεσή τους στον αμιάντο κατά τη διάρκεια της εργασίας.

¹⁶⁵ Οδηγία 2004/113/ΕΚ για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών.

¹⁶⁶ Οδηγία 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

¹⁶⁷ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, «Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης – Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση 2005, σελ. 76-78.

1.2 Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶⁸ συνιστά το δικαιοδοτικό της όργανο, κύρια αποστολή του οποίου είναι ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης και η διασφάλιση ενιαίας ερμηνείας και εφαρμογής του δικαίου της. Μέσα από τη νομολογία του, το Δικαστήριο τόνισε την **υποχρέωση των εθνικών διοικητικών και δικαιοδοτικών οργάνων να εφαρμόζουν πλήρως το δίκαιο της Ένωσης** στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και να προασπίζουν τα δικαιώματα που αυτό παρέχει στους πολίτες, ~~απέχοντας από την εφαρμογή οποιασδήποτε αντίθετης~~ διάταξης του εθνικού δικαίου, είτε προγενέστερης είτε μεταγενέστερης του κανόνα της Ένωσης. Επίσης, διατύπωσε την **αρχή της ευθύνης των κρατών μελών λόγω παράβασης του δικαίου της Ένωσης**, αρχή που συμβάλλει στην εφαρμογή του δικαίου αυτού από τα κράτη μέλη, καθώς, δυνάμει αυτής, οι παραβάσεις των κρατών μελών δύνανται να θεμελιώσουν **υποχρέωση αποζημίωσης**, ενώ, όπως προαναφέρθηκε, σε περίπτωση μη εκτέλεσης απόφασης του Δικαστηρίου που διαπιστώνει παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να επιβάλει **χρηματικό πρόστιμο ή την καταβολή ενός κατ' αποκοπή ποσού**.

Πέραν της προσφυγής λόγω παραβάσεως, που ασκεί κατά κράτους μέλους η Επιτροπή ή άλλο κράτος μέλος, το Δικαστήριο εκδικάζει, επίσης, **προσφυγές ακύρωσης που ασκούνται από κράτος μέλος κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και / ή του Συμβουλίου ή από ένα όργανο της Ένωσης κατά άλλου**, ενώ οι προσφυγές που ασκούνται από ιδιώτες εκδικάζονται σε πρώτο βαθμό από το Πρωτοδικείο. Επίσης, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν και ενίοτε οφείλουν να απευθύνουν **προδικαστικά ερωτήματα** στο Δικαστήριο αναφορικά με ζητήματα ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, ώστε να μπορέσουν να κρίνουν, σε κάποιες περιπτώσεις, εάν η εθνική νομοθεσία είναι σύμφωνη με το δίκαιο αυτό. **Οι αρχές και οι απόψεις που έχουν διατυπωθεί από το Δικαστήριο σε αποφάσεις του και στις δύο αυτές περιπτώσεις, έχουν ασκήσει μεγάλη επιρροή στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης**¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Το Δικαστήριο της Ε.Ε. αποτελείται από τρία επί μέρους δικαιοδοτικά όργανα, το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης.

¹⁶⁹ Σύμφωνα με την ετήσια Έκθεση του Δικαστηρίου για το έτος 2010, στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής ασκήθηκαν 5 απ' ευθείας προσφυγές και υπεβλήθησαν 40 προδικαστικά ερωτήματα, ενώ στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης για τους μετανάστες εργαζόμενους ασκήθηκαν 2 απ'

Κατά τις δεκαετίες του 1950 και 1960, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων απέρριπτε συλλήβδην και απερίφραστα κάθε ισχυρισμό παραβίασης ατομικών δικαιωμάτων, θεωρώντας ως μοναδική πηγή τους τα εθνικά Συντάγματα και όχι το κοινοτικό δίκαιο το ίδιο¹⁷⁰. Η πρώτη αναφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα ως μέρος των άγραφων αρχών του κοινοτικού δικαίου γίνεται από το ΔΕΚ το 1969 με την **απόφαση Stauder, που αφορούσε σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης** και το 1970 με την **απόφαση Internationale Handelsgesellschaft**, η οποία αναφέρεται στις **κοινές συνταγματικές παραδόσεις**. Ενώ όμως το ΔΕΚ εντάσσει στις γενικώς αναγνωρισμένες συνταγματικές αρχές τα αστικά και πολιτικά δικαιώματα, ~~για τα κοινωνικά δικαιώματα αποφεύγει μια τέτοια αναγνώριση~~¹⁷¹. Παρόλο που το Δικαστήριο έχει σποραδικά αναφερθεί σε γενικές πηγές προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, εντούτοις είναι πολύ επιφυλακτικό να αναγνωρίσει κοινωνικά δικαιώματα ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, πόσο μάλλον κοινοτικά δικαιώματα¹⁷².

Στην πορεία των χρόνων, η νομολογία του Δ.Ε.Κ. έχει να επιδείξει κάποιες αποφάσεις που κινήθηκαν προς την κατεύθυνση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Έτσι, στο πεδίο του εργατικού δικαίου και της κοινωνικής ασφάλισης, το ΔΕΚ έχει δημιουργήσει την **αρχή της ίσης μεταχείρισης** (Frilli, 1972), θεωρώντας την, εκτός από θεμελιώδη αρχή και θεμελιώδες δικαίωμα που επιβάλλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις στους κοινοτικούς θεσμούς (Weiser, 1990), ενώ δημιουργική και εξίσου τολμηρή είναι η νομολογία του για την **ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων** και τα δικαιώματά τους είτε προέρχονται από τα κράτη μέλη είτε από τρίτες χώρες, όπως και για την **ισότητα των φύλων** (Defrenne¹⁷³, 1976, 1978)¹⁷⁴. Στο πλαίσιο των κανόνων περί ισότητας αμοιβών

ευθείας προσφυγές και υπεβλήθησαν 7 προδικαστικά ερωτήματα (http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010_version_integrale_en.pdf).

¹⁷⁰ Γεώργιος Σ.-Π. Κατρούγκαλος, «Θεσμοί Κοινωνικής Πολιτικής και Προστασία των Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε Διεθνές και Εθνικό Επίπεδο», Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2009, σελ. 78.

¹⁷¹ Ι.Δ. Κουκιάδης, «Τα κοινωνικά δικαιώματα και οι παράγωγοι κοινοτικοί κανόνες της Ε.Ε.», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteίο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ 103.

¹⁷² Ν. Αλιπράντης, Γ. Κατρούγκαλος, «Το ΔΕΚ ως απορρυθμιστής του εργατικού δικαίου», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 5/2008, σ. 674-693.

¹⁷³ Η **απόφαση Defrenne** αφορά στην υπόθεση μιας αεροσυνοδού που ενήγαγε τον εργοδότη της λόγω της εις βάρος της δυσμενούς διάκρισης ως προς τις αμοιβές της σε σχέση με τους άνδρες συναδέλφους της, που εκτελούσαν την ίδια εργασία. Κατόπιν ερωτήματος του βελγικού δικαστηρίου, το Δικαστήριο αποφάνθηκε, το 1976, ότι ο κανόνας της Συνθήκης που επέβαλλε την αρχή της ισότητας των αμοιβών ανδρών και γυναικών εργαζομένων για την ίδια εργασία είχε άμεσο αποτέλεσμα.

ανδρών και γυναικών, το Δικαστήριο συνέβαλε στην **προστασία των γυναικών κατά της απόλυσης λόγω εγκυμοσύνης** (απόφαση Brown, 1998)¹⁷⁵. Αξιοσημείωτη ήταν η στάση του Δικαστηρίου και αναφορικά με **το δικαίωμα της ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών, το οποίο έκρινε ότι συνιστά κοινωνικό δικαίωμα** απευθείας παρεχόμενο σε όλους τους εργαζόμενους από το κοινοτικό δίκαιο, ενώ κανένας εργαζόμενος δεν επιτρέπεται να στερηθεί αυτού (απόφαση BECTU, 2001¹⁷⁶). Από την πλέον πρόσφατη νομολογία, αξιοσημείωτη είναι η υπόθεση Danosa¹⁷⁷ (απόφαση της 11^{ης} Νοεμβρίου 2010), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι άτομο που παρέχει υπηρεσίες σε εταιρία κεφαλαίων, ~~όντας ταυτόχρονα μέλος του διοικητικού συμβουλίου, πρέπει να θεωρείται ως εργαζόμενη υπό την έννοια της Οδηγίας 92/85/ΕΟΚ¹⁷⁸ της οποίας η απόλυση κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης απαγορεύεται βάσει της Οδηγίας αυτής, αλλά και βάσει της Οδηγίας 76/207/ΕΟΚ¹⁷⁹, όπως αυτή τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2002/73/ΕΚ.~~

Όλο και περισσότερο, πάντως, γίνονται **προσφυγές στο ΔΕΚ που έχουν άμεσα ή έμμεσα ως αφετηρία τους περιορισμούς που προκύπτουν στον ελεύθερο ανταγωνισμό από κοινωνικά δικαιώματα¹⁸⁰**, ενώ η νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με τη συμβατότητα ορισμένων κοινωνικών δικαιωμάτων με τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού **δεν δημιουργεί αισιοδοξία ως προς την πρόθεση του Δικαστηρίου να προστατεύσει τα κοινωνικά δικαιώματα**. Έτσι, μεγάλη κριτική έχουν συγκεντρώσει οι πρόσφατες αποφάσεις Viking¹⁸¹ και Laval¹⁸² του Δικαστηρίου, του

¹⁷⁴ Γιώτα Κραβαρίτου, «Οι Χάρτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Κοινωνικά Δικαιώματα», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ 92.

¹⁷⁵ Η **απόφαση Brown** αφορά την περίπτωση εργαζόμενης που απολύθηκε, επειδή αδυνατούσε να εργαστεί λόγω της εγκυμοσύνης της. Το 1998, το Δικαστήριο έκρινε ότι απόλυση κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης, λόγω απουσιών οφειλόμενων σε ασθένεια συνδεδεμένη με την εγκυμοσύνη, **συνιστά απαγορευμένη δυσμενή διάκριση λόγω φύλου και επομένως αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο**.

¹⁷⁶ Το 1999, το βρετανικό συνδικάτο **BECTU** αμφισβήτησε τη νομιμότητα διάταξης της βρετανικής νομοθεσίας, σύμφωνα με την οποία οι εργαζόμενοι με συμβάσεις εργασίας μικρής διάρκειας δεν είχαν δικαίωμα ετήσιας άδειας με καταβολή των αποδοχών, υποστηρίζοντας ότι η διάταξη αυτή είναι αντίθετη προς κοινοτική Οδηγία περί διευθέτησης του χρόνου εργασίας.

¹⁷⁷ C-232/09.

¹⁷⁸ Οδηγία 92/85/ΕΚ σχετικά με την εφαρμογή μέτρων που αποβλέπουν στη βελτίωση της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία των εγκύων, λεχώνων και γαλουχουσών εργαζομένων.

¹⁷⁹ Οδηγία 76/207/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας.

¹⁸⁰ Ι.Α. Κουκιάδης, «Τα κοινωνικά δικαιώματα και οι παράγωγοι κοινοτικοί κανόνες της Ε.Ε.», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ 103.

¹⁸¹ Υπόθεση C-438/05.

Δεκεμβρίου 2007. Και στις δύο υποθέσεις συνδικαλιστικές οργανώσεις ανέλαβαν απεργιακές και άλλες συλλογικές δράσεις, σύμφωνες με το εθνικό δίκαιο, κατά του κοινωνικού dumping σε θέματα μισθών, προκειμένου να εξασφαλίσουν την προστασία που τους παρείχε η εθνική κοινωνική νομοθεσία. Ωστόσο, τα εθνικά εργασιακά δικαιώματα, τα οποία απολαύουν συνταγματικής προστασίας στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και υιοθετούνται ρητώς στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, θεωρήθηκαν από το Δικαστήριο ότι περιορίζουν ανεπίτρεπτα την αρχή της ελεύθερης εγκατάστασης -άρθρο 43 ΕΚ- (στην υπόθεση Viking) ή την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών -άρθρο 49- (στην υπόθεση Laval)¹⁸³. Το Δικαστήριο, μάλιστα, αναφέρθηκε στο άρθρο 28 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που αναγνωρίζει το δικαίωμα απεργίας στο μέτρο που ασκείται «σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο» και εφάρμοσε δικά του κριτήρια νομιμότητας της απεργίας, εισάγοντας το κριτήριο της αναλογικότητας, που ισχυρίζεται ότι πρέπει να συγκρίνονται οι ζημιές που υφίσταται η εργοδοτική πλευρά από την απεργία και τα οφέλη που προσδοκούν οι απεργοί από την επιτυχία της¹⁸⁴. Ανάλογες επικρίσεις έχουν δεχθεί και οι αποφάσεις Rüfert¹⁸⁵ και Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου¹⁸⁶.

Όσον αφορά τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, από την υιοθέτησή του έγινε αντικείμενο αναφοράς σε πολλές περιπτώσεις από τους εισαγγελείς του Δ.Ε.Κ., ενώ το Πρωτοδικείο ήταν αυτό που πρώτο, σε απόφασή του το 2002, αναφέρθηκε στον Χάρτη¹⁸⁷. **Η πρώτη αναφορά του ΔΕΚ στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έγινε το 2006 με την απόφαση C-540/3, που αφορούσε το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης.** Στην περίπτωση αυτή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσέφυγε κατά το Συμβούλιο και ζήτησε την ακύρωση ορισμένων διατάξεων της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης υπηκόων τρίτων χωρών, με το επιχείρημα ότι αυτές αντιτίθεντο στο θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και στην αρχή της μη διάκρισης λόγω ηλικίας, θίγοντας δικαιώματα ανηλίκων. Το ΔΕΚ απέρριψε την προσφυγή, θεωρώντας

¹⁸² Υπόθεση C-341/05.

¹⁸³ Ν. Αλιπράντης, Γ. Κατρούγκαλος, «Το ΔΕΚ ως απορρυθμιστής του εργατικού δικαίου», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 5/2008, σ. 674-693.

¹⁸⁴ Νικήτας Αλιπράντης, «Τα κοινωνικά δικαιώματα πέραν του εθνικού επιπέδου – Διαπιστώσεις και προκλήσεις», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 28.

¹⁸⁵ C-346/06.

¹⁸⁶ Υπόθεση C-319/06.

¹⁸⁷ Υπόθεση T-54/99.

δικαιολογημένους τους περιορισμούς που θέτει η Οδηγία, στο πλαίσιο μιας μεταναστευτικής πολιτικής που υπακούει στη λογική της οικονομίας παρά στη λογική των θεμελιωδών δικαιωμάτων¹⁸⁸.

Με την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβώνας ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων απέκτησε την ίδια νομική ισχύ με τις Συνθήκες και ενσωματώθηκε στο «σύνολο κανόνων περί συνταγματικότητας», επί των οποίων μπορεί να αποφαινεται το Δικαστήριο. Παράλληλα, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως ιθαγένειας ή υπηκοότητας, μπορεί να ασκήσει προσφυγή στο ΔΕΕ, κατά πράξεων της Ε.Ε., των οποίων είναι αποδέκτης ή το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων της Ε.Ε. που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα. Υποστηρίζεται ότι με την παροχή της δυνατότητας αυτής αλλά και την αναγνώριση του Χάρτη ως δεσμευτικού κειμένου, ισότιμου με τις Συνθήκες, η δικαστική προστασία των πολιτών ενισχύεται σαφώς¹⁸⁹. Από την άλλη πλευρά, όμως, τονίζεται το γεγονός ότι εξακολουθεί να αποκλείεται η προσφυγή στο Δικαστήριο κατά πράξεων εθνικών αρχών των κρατών – μελών, καθώς και η αυστηρή ερμηνεία των προϋποθέσεων της αμεσότητας και ατομικότητας, ως στοιχεία του ελλείμματος δικαστικής προστασίας στο επίπεδο της Ε.Ε.¹⁹⁰.

1.3 Η Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα

Παράλληλα, νέοι θεσμοί για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχουν δημιουργηθεί στο πλαίσιο της Ε.Ε., όπως η **Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα** και το **Δίκτυο Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση της διαφύλαξης των των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη της Ε.Ε.** Πρόκειται για θεσμούς που δεν

¹⁸⁸ Γιώτα Κραβαρίτου, «Οι Χάρτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Κοινωνικά Δικαιώματα», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteίο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ 96.

¹⁸⁹ Βασίλειος Σκουρής, «Η αποχώρηση ενός κράτους μέλους από την Ε.Ε. θεωρείται από δύσκολη έως και αδύνατη», Ημερήσια Οικονομική Εφημερίδα Εξπρές, 15/03/2010.

¹⁹⁰ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, «Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης – Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση 2005, σελ. 80-81.

διαθέτουν, ασφαλώς, τον ίδιο βαθμό δεσμευτικότητας απέναντι στα κράτη μέλη με αυτόν που διαθέτουν οι αποφάσεις της Επιτροπής και του Δικαστηρίου, αλλά, αντιθέτως, χαρακτηρίζονται από τις λιγότερο δεσμευτικές διαδικασίες που συναντώνται στους διεθνείς οργανισμούς, κύριο έργο των οποίων είναι η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι ανεξάρτητο σώμα της Ε.Ε., συστάθηκε με τον Κανονισμό του Συμβουλίου 168/2007 της 15^{ης} Φεβρουαρίου 2007 και έχει έδρα της τη Βιέννη.

Η Υπηρεσία συλλέγει, καταγράφει, αναλύει και διαχέει αντικειμενική, αξιόπιστη και συγκρίσιμη πληροφόρηση αναφορικά με την ανάπτυξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ε.Ε.. Επίσης, παρέχει συμβουλές με τη διατύπωση – δημοσίευση συμπερασμάτων και γνωμοδοτήσεων για την Ε.Ε. και τα κράτη μέλη της, όταν εφαρμόζουν κοινοτικό δίκαιο είτε με δική της πρωτοβουλία είτε όταν το ζητήσουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή. Η Υπηρεσία προβαίνει, ακόμη, στην έκδοση ετήσιας Έκθεσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα που καλύπτονται από το πεδίο δράσης της (θεμελιώδη δικαιώματα υπό την έννοια του Άρθρου 6 παρ. 2 Συνθήκης της Ε.Ε.), με παραδείγματα καλών πρακτικών, ενώ δημοσιεύει και θεματικές Εκθέσεις. Οι θεματικές προτεραιότητες της Υπηρεσίας, όπως προσδιορίζονται στο Πολυετές Πλαίσιο της, πρέπει πάντοτε να περιλαμβάνουν τον ρατσισμό, τη ξενοφοβία, και την προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.

Αξίζει να αναφερθεί ότι στο Διοικητικό Συμβούλιο της Υπηρεσίας μετέχει ανεξάρτητος εκπρόσωπος από το Συμβούλιο της Ευρώπης, για την αποφυγή επικαλύψεων με το έργο του Συμβουλίου. Επίσης, η Υπηρεσία συνεργάζεται με τα κράτη μέλη (μέσω εθνικών συνδέσμων – national contact points), με θεσμούς των κρατών μελών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, άλλες υπηρεσίες της Ένωσης, την κοινωνία των πολιτών μέσω του δικτύου «Πλατφόρμα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων» (συμμετέχουν σε αυτή ΜΚΟ που ασχολούνται με τα ανθρώπινα δικαιώματα, εργοδοτικές οργανώσεις και σωματεία εργαζομένων, επαγγελματικές οργανώσεις, εκκλησίες, πανεπιστήμια, εμπειρογνώμονες), καθώς και τα σώματα του Ο.Η.Ε και του Ο.Α.Σ.Ε., τα σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

1.4 Δίκτυο Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση της διαφύλαξης των των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. (A network of independent experts to assess the safeguarding of fundamental rights by the European Union Member States.)

Το Δίκτυο ιδρύθηκε το 2002, με έναν εμπειρογνώμονα από κάθε κράτος μέλος και επικεφαλής έναν συντονιστή. Κάθε χρόνο υποβάλλει Έκθεση, βασισμένη σε ανάλυση της νομοθεσίας, της νομολογίας και της διοικητικής πρακτικής των εθνικών αρχών των κρατών μελών και των θεσμών της Ένωσης, σχετικά με το πώς εφαρμόζονται στην πράξη τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η Έκθεση μπορεί να απευθύνει συστάσεις προς τους θεσμούς και να αναδεικνύει καλές πρακτικές. Το Δίκτυο έχει, επίσης, τη δυνατότητα να γνωμοδοτεί σε συγκεκριμένα θέματα εάν ζητηθεί αυτό από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

2. Η Ελλάδα στον ελεγκτικό μηχανισμό της Ε.Ε. για τα κοινωνικά δικαιώματα

Η Ελλάδα, ως κράτος μέλος της Ε.Ε., έχει ελεγχθεί σε πολλές περιπτώσεις από τα αρμόδια όργανά της για παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης σε διάφορες πολιτικές, μεταξύ των οποίων και στην κοινωνική πολιτική¹⁹¹. Στη συνέχεια εκτίθενται δύο υποθέσεις ελληνικού ενδιαφέροντος στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η πρώτη αφορά πιο άμεσα τη χώρα μας, καθώς πρόκειται για περίπτωση, κατά την οποία βρέθηκε ελεγχόμενη για μη συμμόρφωση προς το ευρωπαϊκό δίκαιο τόσο μέσω του διοικητικού όσο και μέσω του δικαστικού μηχανισμού της Ε.Ε., ενώ η δεύτερη αποτελεί περίπτωση παραπομπής προδικαστικού ερωτήματος από ελληνικό δικαστήριο, η οποία οδήγησε το ΔΕΚ να διατυπώσει, στο διατακτικό της Απόφασής

¹⁹¹ Μέχρι πολύ πρόσφατα, η Ελλάδα είχε το υψηλότερο έλλειμμα μεταφοράς Οδηγιών στο εσωτερικό της δίκαιο, μεταξύ των 27 κρατών μελών της Ε.Ε. (έλλειμμα 2,4%). Τον Νοέμβριο 2010 η χώρα μας για πρώτη φορά πέτυχε το στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για μείωση του ελλείμματος ενσωμάτωσης στο 1% και αναφέρεται από την Επιτροπή ως «ιστορία επιτυχίας». Σύμφωνα με την Επιτροπή, στην επιτυχία αυτή συνέβαλε η ίδρυση στην Ελλάδα, τον Μάρτιο 2010, Γραφείου Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, το οποίο έχει επιφορτισθεί με την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης των Οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο αλλά και της πορείας των υποθέσεων παραβάσεων της Ελλάδας και απολαμβάνει της απαραίτητης πολιτικής στήριξης (στοιχεία από τον Πίνακα Επιδόσεων Εσωτερικής Αγοράς 22 – Internal Market Scoreboard, December 2010 no 22, European Commission, σελ. 27).

του, τις υποχρεώσεις που απορρέουν για τους εθνικούς νομοθέτες, μεταξύ των οποίων βεβαίως και ο έλληνας νομοθέτης, αλλά και για τους εθνικούς δικαστές, στο επίδικο θέμα.

2.1 Υπόθεση C-559/2007 του ΔΕΚ «Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελλάδας»

Στις **18 Ιουλίου 2005**, η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, εφαρμόζοντας το άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΚ, **απέστειλε Προειδοποιητική επιστολή στην ελληνική Κυβέρνηση**, με την οποία δήλωνε ότι η ελληνική νομοθεσία σχετικά με τη συνταξιοδότηση των δημοσίων και στρατιωτικών υπαλλήλων καθώς και την ελάχιστη προαπαιτούμενη υπηρεσία στο Δημόσιο, **παραβίαζε το άρθρο 141ΕΚ**, που καθιερώνει την αρχή της ισότητας των αμοιβών¹⁹² για όμοια εργασία μεταξύ των εργαζομένων ανδρών και γυναικών, επειδή έθετε πιο ευνοϊκές προϋποθέσεις για τους άντρες σε σχέση με αυτές για τις γυναίκες.

Στην **απάντησή της**, στις **14 Νοεμβρίου 2005**, η **ελληνική Κυβέρνηση** δεν αρνήθηκε ότι υπήρχαν διαφορές στη μεταχείριση αλλά επιχείρησε να τις δικαιολογήσει βάσει του διαφορετικού κοινωνικού ρόλου ανδρών και γυναικών, ενώ προέβαλε επίσης το επιχείρημα ότι τα επίμαχα συνταξιοδοτικά συστήματα δεν ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 141ΕΚ.

Έχοντας αντίθετη γνώμη ως προς το πεδίο εφαρμογής του 141ΕΚ και χωρίς να έχει ικανοποιηθεί από την απάντηση της ελληνικής Κυβέρνησης, η **Επιτροπή**, στις **25 Ιουλίου 2006**, **απήύθυνε Αιτιολογημένη γνώμη στην ελληνική Κυβέρνηση**, με την οποία την καλούσε να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για τη συμμόρφωσή της στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συγκεκριμένη διάταξη της Συνθήκης, θέτοντάς της προθεσμία δύο μηνών από τη λήψη της Αιτιολογημένης γνώμης.

Με επιστολή της στις **26 Σεπτεμβρίου 2006**, η **ελληνική Κυβέρνηση απάντησε στην Αιτιολογημένη γνώμη** εμμένοντας στην άποψη ότι το άρθρο 141ΕΚ

¹⁹² Στην έννοια της αμοιβής, βάσει της νομολογίας του ΔΕΚ (υποθ. Defrenne II, Bilka), συμπεριλαμβάνονται και οι συνταξιοδοτικές παροχές.

δεν έχει εφαρμογή στα συγκεκριμένα συνταξιοδοτικά συστήματα, κάνοντας, μάλιστα, αναφορά σε σχετική με το εν λόγω άρθρο νομολογία του ΔΕΚ.

Στις 7 Δεκεμβρίου 2007 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε κατά της Ελλάδας στο Δ.Ε.Κ για τη συγκεκριμένη υπόθεση. Η Ελλάδα επιχείρησε να προσβάλει ως μη παραδεκτή την προσφυγή της Επιτροπής, προβάλλοντας το επιχείρημα ότι η Επιτροπή δεν είχε διευκρινίσει εάν η παράβαση οφειλόταν στην πρόβλεψη δυσμενέστερων προϋποθέσεων συνταξιοδότησης για τους άνδρες ή ευνοϊκότερων για τις γυναίκες και, επομένως, ποια θα ήταν τα ενδεδειγμένα μέτρα θεραπείας της παράβασης. ~~Το Δικαστήριο δεν έκανε δακτό το επιχείρημα αυτό,~~ υπενθυμίζοντας σχετική νομολογία του, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή δεν υποδεικνύει, μέσω της Αιτιολογημένης γνώμης που εκδίδει, τα συγκεκριμένα μέτρα που θα θεραπεύσουν την παραβίαση, και το ίδιο ισχύει και για το Δικαστήριο. Αφού, στη συνέχεια, εξέτασε την υπόθεση επί της ουσίας, το ΔΕΚ εξέδωσε Απόφαση στις 26 Μαρτίου 2009, με την οποία έκρινε ότι η Ελλάδα, εφαρμόζοντας τον Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, παραβιάζει το άρθρο 141ΕΚ και την κάλεσε να καταβάλει τα δικαστικά έξοδα.

Σε συνέχεια της Απόφασης, η χώρα μας έλαβε εκ νέου Προειδοποιητική επιστολή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μετά από επικοινωνία και διαβουλεύσεις με την αρμόδια Επίτροπο διευκρινίστηκαν οι λεπτομέρειες σχετικά με τους όρους και την περίοδο συμμόρφωσης και, τον Ιούλιο 2010, ψηφίστηκε, σε εφαρμογή των Μνημονίων, ο Ν. 3863/2010, με τον οποίο, σε συμμόρφωση προς την Απόφαση του ΔΕΚ, μέχρι το 2013 θα εξομοιωθούν πλήρως στη χώρα μας τα όρια συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών, με την αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης των γυναικών.

2.2 Απόφαση του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης C-149, με αντικείμενο αίτηση έκδοσης προδικαστικής Απόφασης, που υπεβλήθη από το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης

Στις 15 Μαρτίου 2010, το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης αποφάσισε να αποστείλει στο ΔΕΚ προδικαστικό ερώτημα, στο πλαίσιο της δίκης Ζωή Χατζή κατά Υπουργού Οικονομικών. Η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης περιήλθε

στο Δικαστήριο στις 29 Μαρτίου 2010 και η εκδίκασή της αποφασίστηκε να γίνει με την ταχεία διαδικασία. Με την ολοκλήρωση της έγγραφης συζήτησης και της συζήτησης στο ακροατήριο, η οποία έλαβε χώρα στις 7 Ιουλίου 2010, και αφού έλαβε υπόψη του **παρατηρήσεις** που κατατέθηκαν από τις κυβερνήσεις της Ελλάδας, της Τσεχίας, της Γερμανίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Πολωνίας, του Ηνωμένου Βασιλείου αλλά και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, **το Δικαστήριο εξέδωσε την Απόφασή του στις 16 Σεπτεμβρίου 2010.**

Η διαφορά της κας Χατζή με τον εργοδότη της, Υπουργό Οικονομικών, αφορούσε την απόφαση του προϊσταμένου της Α' Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσίας Θεσσαλονίκης να μην της χορηγήσει γονική άδεια διπλάσιας χρονικής διάρκειας της προβλεπόμενης (εννέα μηνών), λόγω γέννησης διδύμων. Το προδικαστικό ερώτημα αφορούσε την **ερμηνεία της ρήτρας 2.1 της συμφωνίας – πλαισίου για τη γονική άδεια**¹⁹³, η οποία συνήφθη στις 14 Δεκεμβρίου 1995 και περιέχεται στο παράρτημα της οδηγίας 96/34/EK του Συμβουλίου, της 3ης Ιουνίου 1996, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο που συνήφθη από την UNICE, τη CEEP και τη CES, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 97/75/EK του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997.

Το Διοικητικό Εφετείο προέβη στην υποβολή προδικαστικού ερωτήματος, παρότι το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε ήδη κρίνει το 2008 ότι η κήση υπαλλήλου που καταλήγει σε ταυτόχρονη γέννηση περισσότερων του ενός παιδιών δεν θεμελιώνει δικαίωμα λήψης τόσων γονικών αδειών, όσες και τα παιδιά που γεννιούνται, διότι **διατηρούσε αμφιβολίες αναφορικά με την ερμηνεία που έπρεπε να δοθεί στην Οδηγία 96/34 υπό το πρίσμα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.**, ο οποίος εντωμεταξύ, με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, την 1^η Δεκεμβρίου 2009, **είχε καταστεί νομικά δεσμευτικός.** Τα ερωτήματα που έθεσε το Διοικητικό Εφετείο ήταν τα ακόλουθα:

«1) Είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι από την ρήτρα 2.1 της συμφωνίας-πλαισίου, ερμηνευμένη σε συνδυασμό με το **άρθρο 24 του Χάρτη** «για τα δικαιώματα του παιδιού», και ενόψει της βελτίωσης του επιπέδου προστασίας αυτών των δικαιωμάτων που επήλθε με τον Χάρτη [...], δημιουργείται παράλληλα και δικαίωμα

¹⁹³ Το κείμενο της ρήτρας 2.1 έχει ως εξής: «Δυνάμει της παρούσας συμφωνίας, με την επιφύλαξη της ρήτρας 2, παράγραφος 2, παρέχεται ατομικό δικαίωμα γονικής άδειας στους εργαζόμενους, άνδρες και γυναίκες, λόγω γέννησης ή υιοθεσίας παιδιού, ώστε να μπορέσουν να ασχοληθούν με το παιδί αυτό, τουλάχιστον επί τρεις μήνες, μέχρι μιας ορισμένης ηλικίας, η οποία μπορεί να φθάσει μέχρι τα 8 έτη και προσδιορίζεται από τα κράτη μέλη ή/και τους κοινωνικούς εταίρους».

στη γονική άδεια για το παιδί, ώστε σε περίπτωση που γεννήθηκαν δίδυμα παιδιά η χορήγηση μιας γονικής άδειας να συνιστά παράβαση του **άρθρου 21 του Χάρτη** [...] λόγω δυσμενούς διάκρισης με βάση τη γέννηση και περιορισμό του δικαιώματος των δίδυμων παιδιών μη ανεκτό από την αρχή της αναλογικότητας;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο προηγούμενο ερώτημα, ο όρος “γέννηση” στη ρήτρα 2.1 της συμφωνίας-πλαισίου έχει την έννοια ότι δημιουργείται διττό δικαίωμα χορήγησης γονικής άδειας στους εργαζόμενους γονείς, βασιζόμενο ~~στο ότι η δίδυμη κύηση καταλήγει σε δύο διαδοχικές γεννήσεις παιδιών (δίδυμα~~ παιδιά) ή ότι η γονική άδεια παρέχεται για μία γέννηση, ανεξάρτητα από το πόσα παιδιά γεννιούνται με αυτή, χωρίς στην τελευταία περίπτωση, να παραβιάζεται η ισότητα ενώπιον του νόμου κατά το **άρθρο 20 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης;**»

Επί του πρώτου ερωτήματος, το Δικαστήριο ανέφερε ότι το δικαίωμα της γονικής άδειας, το οποίο αποσκοπεί στη διευκόλυνση του συνδυασμού των επαγγελματικών και οικογενειακών υποχρεώσεων των εργαζόμενων γονέων, όπως προβλέπεται στο σημείο 16 του **Ευρωπαϊκού (Κοινοτικό) Χάρτη για τα Θεμελιώδη Κοινωνικά Δικαιώματα των Εργαζομένων (1989)**, αλλά και στην ενότητα «Αλληλεγγύη» στο άρθρο 33 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., απονέμεται στους γονείς, ενώ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι από το άρθρο 24 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων απορρέει δικαίωμα υπέρ των παιδιών για λήψη γονικής άδειας εκ μέρους των γονέων τους.

Επί του δεύτερου ερωτήματος, υπέρ της λήψης χωριστής γονικής άδειας για κάθε επί μέρους τέκνο επιχειρηματολόγησαν η Κύπρος και το Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ αντίθετη γνώμη εξέφρασαν η Ελληνική, η Τσεχική, η Γερμανική, η Εσθονική και η Πολωνική Κυβέρνηση. Το Δικαστήριο απεφάνθη πως η ρήτρα 2.1 δεν έχει την έννοια ότι η γέννηση διδύμων θεμελιώνει δικαίωμα τόσων γονικών αδειών όσα τα τέκνα που γεννιούνται. Εξετάζοντας, όμως, το ερώτημα υπό το πρίσμα της αρχής της ίσης μεταχείρισης, γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης, της οποίας ο θεμελιώδης χαρακτήρας κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 του Χάρτη, το Δικαστήριο, αφού υπενθύμισε ότι, σύμφωνα με αυτή, παρόμοιες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο και διαφορετικές καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο, διαπίστωσε ότι οι γονείς διδύμων βρίσκονται σε

ιδιαίτερη κατάσταση. Ως εκ τούτου, απεφάνθη ότι η συγκεκριμένη ρήτρα επιβάλλει στον εθνικό νομοθέτη να καθιερώσει σύστημα γονικής άδειας, το οποίο, ανάλογα με την υφιστάμενη στο κράτος μέλος κατάσταση, εξασφαλίζει στους γονείς διδύμων μεταχείριση, που θα λαμβάνει προσηκόντως υπόψη της τις ιδιαίτερες ανάγκες τους. Δήλωσε δε ότι εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να διαπιστώσει εάν η εθνική νομοθεσία ανταποκρίνεται στην απαίτηση αυτή και να προσδώσει, ενδεχομένως, στη νομοθεσία αυτή, κατά το μέτρο του δυνατού, μια ερμηνεία σύμφωνη προς το δίκαιο της Ένωσης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εξετάζοντας τη λειτουργία των μηχανισμών ελέγχου της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων της Δ.Ο.Ε., σε οικουμενικό επίπεδο και του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε περιφερειακό, εύκολα εντοπίζονται κατ' αρχάς σημαντικές ομοιότητες.

Πρώτα απ' όλα, υπάρχουν αρκετές αντιστοιχίες μεταξύ των οργάνων που απαρτίζουν τους μηχανισμούς ελέγχου των δύο Οργανισμών. Έτσι και στους δύο κεντρικό ρόλο έχει μια Επιτροπή Εμπειρογνομόνων, απαρτιζόμενη από ανεξάρτητους νομικούς, με σκοπό να διασφαλίζεται ο αντικειμενικότερος και επιστημονικά αρτιότερος έλεγχος συμμόρφωσης των κρατών μελών προς τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει. Παράλληλα, στον μηχανισμό ελέγχου περιλαμβάνονται και στις δύο περιπτώσεις Επιτροπές, στις οποίες συμμετέχουν εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων, δίνοντας, έτσι, το πολιτικό στίγμα στον χειρισμό των υποθέσεων.

Το σύστημα υποβολής περιοδικών Εκθέσεων, με κατανομή μεταξύ των Διεθνών Συμβάσεων ή των άρθρων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, αποτελεί, όπως έχει προαναφερθεί, επίσης χαρακτηριστικό γενικότερα του ελέγχου εφαρμογής των υποχρεώσεων των κρατών μελών από τους Οργανισμούς με αντικείμενο την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ο τρόπος ελέγχου των Εκθέσεων αυτών, με την υποβολή Παρατηρήσεων ή Συμπερασμάτων, από την Επιτροπή

Εμπειρογνομόνων της Δ.Ο.Ε. και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων αντίστοιχα, και τη δημοσίευση από αυτές σχετικών Εκθέσεων, παρουσιάζει επίσης ομοιότητα.

Πέραν του τακτικού ελέγχου, μέσω της υποβολής Εκθέσεων από τα κράτη μέλη, από τη θέση σε ισχύ του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, το 1998, **μεγαλύτερες αντιστοιχίες υπάρχουν, πλέον και στις έκτακτες διαδικασίες** στο πλαίσιο των μηχανισμών ελέγχου, καθώς, με σαφείς επιρροές από το σύστημα υποβολής Αναφορών και Καταγγελιών στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε., εγκαινιάστηκε το σύστημα Συλλογικών Καταγγελιών στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι **και στις δύο διαδικασίες ρόλο διαδραματίζουν**, αν και σε διαφορετικό βαθμό, **οι κοινωνικοί εταίροι**, με τις διεθνείς και εθνικές οργανώσεις τους.

Στις ομοιότητες μεταξύ του μηχανισμού ελέγχου εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε. και στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης αναφορικά με την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη θα πρέπει, βέβαια, να αναφερθεί και η **έλλειψη εξαναγκαστικών μέσων** για την επιβολή των Συστάσεων που διατυπώνονται και τη θεραπεία των παραβιάσεων που έχουν διαπιστωθεί.

Εξετάζοντας, όμως, προσεκτικότερα και με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τους μηχανισμούς ελέγχου της Δ.Ο.Ε. και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, **εντοπίζουμε διαφορές**, τόσο στη σύνθεση των επί μέρους οργάνων τους όσο και στο χειρισμό των υποθέσεων μη συμμόρφωσης.

Παρατηρούμε, έτσι, ότι **η διαδικασία παρακολούθησης εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη** και ιδιαίτερα αυτή του συστήματος συλλογικών καταγγελιών παρουσιάζει **χαρακτηριστικά δικαστικής διαδικασίας, πολύ εντονότερα από τις αντίστοιχες διαδικασίες των Επιτροπών στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε..** Όπως προκύπτει και από την μελέτη των υποθέσεων που αναλύθηκαν ανωτέρω, στο πλαίσιο της ενότητας που αφορούσε την εμπειρία της Ελλάδας στους μηχανισμούς εφαρμογής του ΕΚΧ, οι τυπικές προϋποθέσεις που τίθενται για την υποβολή καταγγελίας ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων είναι περισσότερες και αυστηρότερες το δε στάδιο εξέτασης του παραδεκτού της καταγγελίας έχει βαρύτητα. Αντιθέτως, δεν υφίσταται διαχωρισμός της εξέτασης μιας καταγγελίας επί του παραδεκτού και επί της ουσίας, στο πλαίσιο εξέτασης καταγγελιών από τις Επιτροπές της Δ.Ο.Ε.. Η συνύπαρξη, εντός του πλαισίου του

Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων με **το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ασφαλώς έχει παίξει μεγάλο ρόλο στον δικαστικό αυτό προσανατολισμό της Επιτροπής**, η οποία, πέραν των συχνών αναφορών στη νομολογία του Δικαστηρίου, φαίνεται να επιθυμεί οι διαδικασίες της να αποτελούν προσομοίωση αυτών του Δικαστηρίου, επιδιώκοντας να προσδώσει σε αυτές και στις αποφάσεις της όσο το δυνατόν μεγαλύτερο κύρος, δεδομένων των περιορισμών εκ του γεγονότος ότι δεν αποτελεί, στην πραγματικότητα, δικαστικό όργανο και δεν διαθέτει εξαναγκαστικά μέσα επιβολής των αποφάσεών της.

Η τάση, όμως, αυτή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων δεν βρίσκεται σε αρμονία με τη φιλοσοφία που φαίνεται να διέπει τις δύο άλλες Επιτροπές που συμμετέχουν στον έλεγχο εφαρμογής του ΕΚΧ, την Επιτροπή Υπουργών και την Κυβερνητική Επιτροπή.

Φαίνεται ότι η Επιτροπή Υπουργών δεν έχει ακόμα ή όχι πάντα, συνείδηση του ότι ο Χάρτης αποτελεί μέρος του κοινού καλού των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και ότι εναπόκειται σε αυτά να τον καθιστούν αντικείμενο σεβασμού. Έτσι είναι σπάνιες οι περιπτώσεις που τα κράτη παρεμβαίνουν προκειμένου να καλέσουν ή να παρακινήσουν άλλο κράτος μέρος να σεβαστεί τις αποφάσεις της Επιτροπής¹⁹⁴. Επίσης, η Κυβερνητική Επιτροπή φαίνεται ότι από το τέλος της δεκαετίας του '90 έγινε πιο επιφυλακτική στη λήψη αποφάσεων (υιοθέτηση προειδοποιήσεων ή προτάσεων προς την Επιτροπή Υπουργών να κάνει Συστάσεις σε ένα Κράτος Μέρος). Από τις ετήσιες Εκθέσεις της Κυβερνητικής Επιτροπής προς την Επιτροπή Υπουργών φαίνεται ότι οι εκπρόσωποι των κρατών έχουν την τάση να αποδέχονται ευρέως όλους τους λόγους που επικαλούνται οι ομόλογοί τους, προκειμένου να εξηγήσουν και ενίοτε να δικαιολογήσουν το ότι για τις περιπτώσεις παραβίασης δεν υπάρχει συμμόρφωση¹⁹⁵. Πρόκειται δηλαδή για έναν εποπτικό μηχανισμό, ο οποίος εν τέλει ελέγχεται περίπου απολύτως από κυβερνητικούς εκπροσώπους, είτε σε επίπεδο Κυβερνητικής Επιτροπής είτε σε επίπεδο Επιτροπής

¹⁹⁴ Régis Brillat, «Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο έλεγχος της εφαρμογής του», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteίο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 70.

¹⁹⁵ Régis Brillat, «Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο έλεγχος της εφαρμογής του», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκriteίο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 70-71.

Υπουργών¹⁹⁶. Το έντονο πολιτικό στοιχείο στις διαδικασίες ελέγχου εφαρμογής του Ε.Κ.Χ. απειλεί, έτσι, την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού ελέγχου και δημιουργεί επιφυλάξεις ως προς την αξιοπιστία του.

Αντιθέτως, ο ενεργότερος ρόλος που επιφυλάσσεται στους κοινωνικούς εταίρους στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε., με τη συμμετοχή εκπροσώπων τους ως μελών στις περισσότερες Επιτροπές της, τόσο στο πλαίσιο του τακτικού ελέγχου όσο και σε αυτό των αναφορών και καταγγελιών, δίνει κίνητρο στις οργανώσεις τους να συμμετέχουν και να κάνουν χρήση των μηχανισμών¹⁹⁷. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό πάντα με τη συμμετοχή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων στις Επιτροπές, ενισχύει την αξιοπιστία του ελεγκτικού μηχανισμού της Δ.Ο.Ε.. Η επιμονή στην αρχή της ανεξαρτησίας των ελεγκτικών σωμάτων αποτελεί, άλλωστε, τη μεγαλύτερη υπηρεσία που έχει προσφέρει η Δ.Ο.Ε. στο σεβασμό του κράτους δικαίου σε διεθνές επίπεδο και παραμένει ένα από τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά προς μίμηση του εποπτικού συστήματος της Δ.Ο.Ε.¹⁹⁸. Ειδικότερα η συμπληρωματικότητα των ρόλων μεταξύ της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, που έχει επιφορτιστεί με την ανεξάρτητη και αμερόληπτη τεχνική εξέταση των υποθέσεων από τη μια πλευρά και της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας, που αποτελεί το κατ' εξοχήν πολιτικό όργανο της Δ.Ο.Ε., στο οποίο έχουν αποφασιστικό ρόλο οι κοινωνικοί εταίροι, από την άλλη, καθιστά αποτελεσματικότερο τον ελεγκτικό μηχανισμό της Δ.Ο.Ε.¹⁹⁹.

Γενικότερα στη Δ.Ο.Ε. έχει κριθεί ότι υπάρχει εγγενής ανάγκη για συντονισμό και συνοχή μεταξύ του έργου των διαφόρων εποπτικών σωμάτων, προκειμένου να επιτύχουν τον σκοπό της συμμόρφωσης των κρατών μελών, και η ανάγκη αυτή οδήγησε στη δημιουργία διασυνδέσεων μεταξύ των διαφόρων διαδικασιών²⁰⁰. Όπως προκύπτει, δηλαδή, και από τις περιπτώσεις προόδου που

¹⁹⁶ Δημ. Βενιέρης, «Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης – Η Κοινωνική Πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης», Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2002, σ. 88 – 89.

¹⁹⁷ Philip Alston, “Strengths and Weaknesses of the ESC’s Supervisory System”, in “Social Rights in Europe”, Edited by Grainne de Burca and Bruno de Witte, Oxford University Press 2005.

¹⁹⁸ Nicolas Valtikos, “Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?” στο “Towards more effective supervision by international organizations – Essays in Honour of Henry G. Schermers” Volume I, Edited by Niels Blokker and Sam Muller, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 105.

¹⁹⁹ “The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference – A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion”, International Labour Office – Geneva: ILO, 2011, p. 12.

²⁰⁰ “Improvements in the standards-related activities of the ILO: Initial implementation of the interim plan of action to enhance the impact of the standards system”, Committee on Legal Issues and International Labour Standards (LILS), Governing Body, Geneva – March 2008

ενδεικτικά αναφέρθηκαν στην αντίστοιχη ενότητα αλλά και από τις υποθέσεις της Ελλάδας που εξετάστηκαν, ο μηχανισμός ελέγχου της Δ.Ο.Ε. συντίθεται από έναν αριθμό Επιτροπών, τακτικών και έκτακτων, οι διαδικασίες των οποίων συντρέχουν ή διαδέχονται η μία την άλλη, με πολλές παραπομπές και αναφορές μεταξύ τους, με αποτέλεσμα οι περιπτώσεις παραβίασης να διατηρούνται για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στην «επικαιρότητα» και η πίεση να είναι μεγαλύτερη. Παρότι, έτσι, **η διαδικασία κατά τον έλεγχο παραβιάσεων του ΕΚΧ είναι τυπικότερη και αυστηρότερη**, δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε, έχει εντονότερα δικαστικά στοιχεία, η παρακολούθηση των υποθέσεων στη συνέχεια διεξάγεται αποκλειστικά μέσω του συστήματος υποβολής Εκθέσεων, ενώ **στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε. υπάρχουν περισσότερες επιλογές Επιτροπών και διαδικασιών, που διασφαλίζουν ένα καλύτερο follow up, μια στενότερη παρακολούθηση της συμμόρφωσης ή μη των κρατών μελών στις υποδείξεις των Επιτροπών.**

Στη στενότερη παρακολούθηση των υποθέσεων και, επομένως, στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του μηχανισμού ελέγχου της, συμβάλλει ασφαλώς και το γεγονός ότι η Δ.Ο.Ε. προσφέρει **τεχνική βοήθεια μέσω των Αποστολών της, κατόπιν σχετικών αποφάσεων των οργάνων του εποπτικού της μηχανισμού, γεγονός που έχει σημαντικό θετικό αντίκτυπο στη συμμόρφωση των κρατών μελών**, μέσω της εκπαίδευσης των κρατών μελών στα σχετικά με τη Δ.Ο.Ε. θέματα αλλά και της βαθύτερης γνώσης, εκ μέρους του ελεγκτικού μηχανισμού της Δ.Ο.Ε., της εθνικής κατάστασης αναφορικά με την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας.

Είναι γεγονός, βέβαια, ότι παρατηρείται **μεγαλύτερο ποσοστό μη συμμόρφωσης των κρατών στην υποχρέωση υποβολής Εκθέσεων στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε., σε σχέση με το αντίστοιχο αναφορικά με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη.** Θα πρέπει, όμως, να μην παραβλέπουμε ότι, πέραν των στοιχείων που προσδίδουν αποτελεσματικότητα στους εποπτικούς μηχανισμούς των δύο Οργανισμών, στο Συμβούλιο της Ευρώπης το επίπεδο των θεσμών των κρατών που συμμετέχουν είναι υψηλότερο γενικά, ενώ, δεδομένου ότι ο αριθμός των κρατών μελών είναι πιο περιορισμένος, τυχόν μη συμμόρφωσή τους καθίσταται πιο

«ορατή», και, επομένως, η υποχρέωση υποβολής Εκθέσεων γίνεται περισσότερο σεβαστή.

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω αλλά και από τον «φόρτο εργασίας» των αντίστοιχων εποπτικών μηχανισμών, **όταν πρόκειται για κοινωνικά δικαιώματα που σχετίζονται με εργασιακά θέματα, η Δ.Ο.Ε., με την τριμερή φύση της, τη μεγαλύτερη εξειδίκευση επ' αυτών και το πολυπλοκότερο σύστημα ελέγχου που διαθέτει, υπερτερεί έναντι του συστήματος προστασίας τους υπό τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη.**

Από την άλλη πλευρά, όμως, **η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων καλείται να ελέγξει και να διασφαλίσει, κατά το δυνατόν, τον σεβασμό μιας ευρύτερης ομάδας κοινωνικών δικαιωμάτων που απορρέουν από τον ΕΚΧ, π.χ. το δικαίωμα στη στέγαση ή το δικαίωμα στην υγεία, με πολύ χαρακτηριστικές τις υποθέσεις της Ελλάδας που εξετάστηκαν παραπάνω. Για τον λόγο, άλλωστε, αυτόν, ο κύκλος των φορέων, που νομιμοποιούνται να υποβάλουν συλλογικές καταγγελίες είναι πιο διευρυμένος σε σχέση με τη Δ.Ο.Ε. και περιλαμβάνει τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, δεδομένου ότι αυτές δραστηριοποιούνται πιο έντονα στους αντίστοιχους τομείς. Διατυπώνεται, πάντως κριτική ως προς τον περιορισμένο αριθμό των ΜΚΟ που έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν συλλογικές καταγγελίες²⁰¹, αν και είναι ενδιαφέρον το φαινόμενο της έμμεσης συμμετοχής στη διαδικασία και Οργανώσεων που τυπικά δεν περιλαμβάνονται στον Κατάλογο με αυτές που έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν συλλογικές Καταγγελίες, είτε πρόκειται για διεθνείς είτε για εθνικές, όπως φάνηκε στην υπόθεση του Ευρωπαϊκού Κέντρου για τα Δικαιώματα των Ρομά κατά της Ελλάδας. Διερωτάται, πάντως, κανείς, εάν ο αριθμός των 72 συλλογικών καταγγελιών, που έχουν κατατεθεί από τη θέση σε εφαρμογή του συστήματος συλλογικών καταγγελιών, το 1998, είναι ικανοποιητικός.**

Η αναφορά στον **μηχανισμό ελέγχου της Ε.Ε. για την εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων** σκοπίμως αφέθηκε τελευταία, καθώς πρόκειται για μια πολύ διαφορετική οντότητα στο διεθνές δίκαιο, με διαφορετικό κατ' αρχήν σκοπό από αυτόν της προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων και, ως εκ τούτου, όχι τόσο άμεσα συγκρίσιμο με τους δύο άλλους υπό εξέταση Οργανισμούς.

²⁰¹ Robin R. Churchill and Urfan Khaliq, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?", EJIL (2004), Vol. 15 No. 3, p. 424.

Οι μηχανισμοί που διαθέτει η Ε.Ε. για τον έλεγχο εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων βρίσκονται στα δύο αντίθετα άκρα. Από τη μία πλευρά υπάρχει ένας δικαστικός μηχανισμός, για τον οποίο όμως τα κοινωνικά δικαιώματα –πλην ορισμένων, στενά προσδιορισμένων- δεν αποτελούν προτεραιότητα, και από την άλλη ένας πολύ χαλαρός μηχανισμός (η νέα Υπηρεσία για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα). Όσον αφορά τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται είτε άμεσα από τις Συνθήκες είτε από τις Οδηγίες, ο έλεγχος στο πλαίσιο της Ε.Ε. είναι πιο αποτελεσματικός σε σύγκριση με αυτόν εντός της Δ.Ο.Ε. ή του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς **μπορεί να καταλήξει σε δικαστικό έλεγχο, ενώ υπάρχει και η δυνατότητα εξαναγκασμού μέσω της επιβολής χρηματικής ποινής**. Γενικότερα, άλλωστε, το σύστημα της Ε.Ε. βασίζεται περισσότερο στη μέθοδο της επιβολής των κανόνων του, σε σχέση με αυτό της Δ.Ο.Ε., όπου επικρατεί περισσότερο η λογική της διαχείρισης του προβλήματος, καθώς η μη συμμόρφωση αποδίδεται συνήθως σε οικονομικές, διοικητικές ή τεχνικές ανεπάρκειες, που επιδιώκεται να καλυφθούν μέσω των προγραμμάτων τεχνικής συνεργασίας²⁰². Δημιουργούνται, βέβαια, αμφιβολίες σε κάποιες περιπτώσεις, κατά τις οποίες το Δικαστήριο εκδικάζει υποθέσεις σχετικές με τα κοινωνικά δικαιώματα, γύρω από το αν ο μηχανισμός αυτός λειτουργεί τελικά προς την κατεύθυνση της προστασίας ή του περιορισμού τους, όπως χαρακτηριστικά φαίνεται από την πρόσφατη υπόθεση της Επιτροπής κατά Ελλάδας ή τις υποθέσεις Viking και Laval.

Ως πρώτο γενικότερο συμπέρασμα, από την εξέταση των μηχανισμών που είναι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και του Συμβουλίου της Ευρώπης, αλλά και τη μεταξύ τους σύγκριση, θα μπορούσε να αναφερθεί η διαπίστωση ότι οι μηχανισμοί ελέγχου, παρά την έλλειψη εξαναγκαστικών κυρώσεων, **ασκούν πίεση** στα κράτη μέλη για τη συμμόρφωσή τους στις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, οι συνδικαλιστικές και άλλες οργανώσεις τους περιβάλλουν με την εμπιστοσύνη τους, **προσφεύγοντας συχνά σε αυτούς**, για την διασφάλιση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Σημαντικό στοιχείο που συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα των μηχανισμών είναι η σε **βάθος χρόνου παρακολούθηση** των υποθέσεων, στην οποία

²⁰² Miriam Hartalap, “Two variations on a theme: Different logics of Implementation Management in the EU and the ILO”, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) No 7, p.p. 4, 16 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-007a.htm>).

συντελεί και η εξέτασή τους από τις Επιτροπές διαφορετικής σύνθεσης και αρμοδιότητας που συγκροτούν τον ελεγκτικό μηχανισμό. Παρότι οι διαδικασίες θα μπορούσαν σε κάποιες περιπτώσεις να χαρακτηριστούν χρονοβόρες, ο συνδυασμός «επιμονής» από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, οι οποίοι επαναφέρουν τις υποθέσεις και ζητούν πρόσθετη ενημέρωση για την εξέλιξή τους και επιθυμίας των κρατών να αποφύγουν την «ενόχληση» αυτή, φαίνεται να έχει αποτέλεσμα.

Ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο, επίσης, είναι και αυτό της «ντροπής» που προκαλεί η δημόσια συζήτηση των περιπτώσεων μη συμμόρφωσης, καθώς οι Κυβερνήσεις γενικά είναι απρόθυμες να συμμετέχουν σε δημόσιες διαδικασίες, όπως αυτή ενώπιον της Επιτροπής για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας της Δ.Ο.Ε., κατά τις οποίες είναι υποχρεωμένες να δώσουν εξηγήσεις για τις πράξεις τους. Η πιθανότητα, έτσι, και μόνο, να συμπεριληφθεί ένα κράτος στον «διάσημο» κατάλογο των υποθέσεων που συζητούνται δημόσια κατά τη Διεθνή Συνδιάσκεψη Εργασίας μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά ως προς τη διάπραξη παραβάσεων²⁰³.

Παρατηρείται, πάντως, **έντονη απροθυμία των κρατών να στραφούν έναντι άλλων κρατών**, στις περιπτώσεις που οι όροι λειτουργίας των μηχανισμών ελέγχου τους δίνουν αυτή τη δυνατότητα. Είναι πολύ χαρακτηριστικό ότι στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε. έχουν υποβληθεί ελάχιστες Καταγγελίες από κράτη μέλη εις βάρος άλλων κρατών μελών, ότι στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης η Κυβερνητική Επιτροπή, όπως προαναφέρθηκε, κατηγορείται για υπερβολικά επιεική αντιμετώπιση των μη συμμορφούμενων κρατών, ενώ και στο πλαίσιο της Ε.Ε. γίνεται ελάχιστη χρήση της δυνατότητας προσφυγής ενός κράτους μέλους κατά άλλου. Είναι φανερό, ότι **οι πολιτικές σκοπιμότητες των κρατών μελών υπερισχύουν της όποιας ευαισθησίας τους για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων**.

Ούτως ή άλλως, **καθοριστικός παράγοντας**, από τον οποίο κρίνεται εάν τα κράτη θα «ενδώσουν» στις πιέσεις των ελεγκτικών μηχανισμών ή θα εξακολουθήσουν να μη συμμορφώνονται, **είναι πάντοτε οι πολιτικές επιλογές και προτεραιότητές τους**. Οι πολιτικές επιλογές, άλλωστε, ωθούν τα κράτη μέλη των Οργανισμών **να επικυρώνουν ή μη Συμβάσεις**, καθώς και να **προσχωρούν ή να μην προσχωρούν** στα αναθεωρημένα κείμενα, δημιουργώντας έτσι διαφορετικές

²⁰³ Eric Gravel, “Les mécanismes de contrôle de l’OIT : bilan de leur efficacité et perspectives d’avenir”, “Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir - Mélanges en l’honneur de Nicolas Valtikos”, Sous la direction de Jean Claude Javillier et Bernard Gernigon, Coordinateur Georges P. Politakis, Bureau International du Travail, Genève 2004, p. 5.

ταχύτητες μέσα στον ίδιο ελεγκτικό μηχανισμό, παρά τις προσπάθειες, π.χ. στο πλαίσιο της Δ.Ο.Ε., να υπαχθούν σε κάθε περίπτωση σε κάποιας μορφής έλεγχο.

Γενικότερα, πάντως, **σε ζητήματα που δεν βρίσκονται πολύ ψηλά στην ιεράρχησή τους ή είναι πιο τεχνικής φύσης οι Κυβερνήσεις παρουσιάζονται περισσότερο δεκτικές στο να συμμορφωθούν** προς τις υποδείξεις των ελεγκτικών οργάνων, όπως προκύπτει από την καταγραφή των περιπτώσεων συμμόρφωσης στο πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Αντίθετα, σε θέματα μεγάλης βαρύτητας για την πολιτική τους, παρουσιάζουν μεγάλες καθυστερήσεις και άρνηση συμμόρφωσης, ~~ισχυριζόμενες είτε ότι δεν υπάρχει~~ παραβίαση είτε ότι έχουν συμμορφωθεί. Γενικότερα **η τάση συμμόρφωσης είναι μεγαλύτερη στις τακτικές διαδικασίες** (παρατηρήσεις σε συνέχεια των εθνικών εκθέσεων) **παρά στις καταγγελίες**, προφανώς γιατί οι παρατηρήσεις αφορούν και ήσσονος σημασίας ή πιο τεχνικά θέματα, ενώ οι καταγγελίες αφορούν συνήθως πιο «δύσκολα», πολύπλοκα ή με έντονη πολιτική χροιά θέματα, για τα οποία τα κράτη εμφανίζουν μεγαλύτερη απροθυμία συμμόρφωσης.

Αναρωτιέται κανείς εάν είχε τελικά κάποια επιρροή ο μηχανισμός της Δ.Ο.Ε, στην περίπτωση της Ελλάδας κατά τη διάρκεια της δικτατορίας. Μάλλον για κάποια πρόσθετη πίεση στο καθεστώς θα μπορούσαμε να μιλήσουμε, χωρίς, βέβαια, να παραβλέπεται η σημασία της ελληνικής υπόθεσης και το γεγονός ότι η αντιμετώπισή της από τους διεθνείς Οργανισμούς την περίοδο 1967-1974 όρισε μια νέα εποχή για τα ζητήματα της διεθνούς προαγωγής και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς υποδήλωνε τη βούληση των διεθνών Οργανισμών να εξετάζουν ζητήματα παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων από κράτη μέλη, χωρίς ρήτρες διαφυγής στην αρχή της «μη επέμβασης στις εσωτερικές υποθέσεις κράτους»²⁰⁴.

Ερχόμενοι στην εποχή μας, αναρωτιέται κανείς, αντίστοιχα, με αφορμή την τρέχουσα ελληνική υπόθεση ενώπιον της Δ.Ο.Ε. λόγω των μέτρων σε συνέχεια του Μηχανισμού Στήριξης, πόση επιρροή θα ασκήσει η Δ.Ο.Ε. στην παρούσα συγκυρία, ποιες δυνατότητες έχει να συνδιαλεχθεί επί ίσοις όροις με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ε.Ε., παρότι τα εργασιακά θέματα που τίθενται εμπίπτουν κατ' εξοχήν στο πεδίο εντολής της πρώτης, δεδομένου ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται αφορούν ύψιστης σημασίας πολιτικές επιλογές και η Δ.Ο.Ε., ακόμη και αν κρίνει ότι

²⁰⁴ Στέλιος Ε. Περράκης, «Η 'ελληνική υπόθεση' ενώπιον των διεθνών οργανισμών (1967 – 1974) – Δίκαιο και πολιτική της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου», Μελετήματα Διεθνούς Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1997, σελ. 23.

υπάρχουν παραβιάσεις και, επομένως, υποχρέωση θεραπείας τους, δεν διαθέτει ισχυρά μέσα εξαναγκασμού, κυρίως, δηλαδή, δυνατότητα επιβολής χρηματικών κυρώσεων.

Δεν μπορούμε πάντως να μην παρατηρήσουμε ότι **την ισχυρότερη προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων έως σήμερα παρέχουν μη δικαιοδοτικοί μηχανισμοί.** Αντιθέτως, **στο επίπεδο της Ε.Ε., όπου στον μηχανισμό ελέγχου συμμετέχει και δικαιοδοτικό όργανο, η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι σαφώς ασθενέστερη.** Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι, πέραν των επιμέρους στοιχείων που προσδίδουν αποτελεσματικότητα σε έναν μηχανισμό ελέγχου, **βασικό ρόλο παίζουν η πολιτική βούληση και οι ιδεολογικές επιλογές που διαπνέουν τον εκάστοτε διεθνή Οργανισμό.** Κατά την παρούσα φάση, ιδιαίτερα στη χώρα μας, η Ε.Ε. πιάζει προς την κατεύθυνση συρρίκνωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων και όχι προστασίας τους. Είναι πολύ χαρακτηριστικό το γεγονός ότι οι νόμοι που ψηφίστηκαν σε εφαρμογή των Μνημονίων, καθ' υπόδειξη και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ελέγχονται αυτό το διάστημα από τους μηχανισμούς της Δ.Ο.Ε., ως προς τη συμβατότητά τους με τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας, σε συνέχεια της καταγγελίας της Γ.Σ.Ε.Ε.. Εάν, πάντως, κάποτε υπάρξει πραγματική βούληση για προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων από την Ε.Ε., ασφαλώς το επίπεδο αυτό θα είναι το πιο σημαντικό για τα κράτη μέλη της, δεδομένης και της πολύ βαθύτερης σχέσης των κρατών μελών με την Ε.Ε. συγκριτικά με οποιονδήποτε άλλο διεθνή Οργανισμό και ο έλεγχος για την εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων από αυτά, θα είναι ο πιο αποτελεσματικός.

Η **αύξηση της αποτελεσματικότητας** των ελεγκτικών μηχανισμών που εξετάστηκαν, με στόχο πάντα την πληρέστερη προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, έχει αποτελέσει και αποτελεί **αντικείμενο τόσο εσωτερικής αξιολόγησης των Οργανισμών** –με τη συμμετοχή των αρμοδίων οργάνων τους αλλά και των κρατών μελών τους σε κάποιες περιπτώσεις- **όσο και έρευνας και διατύπωσης προτάσεων σε ακαδημαϊκό επίπεδο.** Ο κάθε μηχανισμός παρουσιάζει ιδιαιτερότητες, αναλόγως του πλαισίου, εντός του οποίου λειτουργεί, και, επομένως, κάποιες από τις προτάσεις θα μπορούσαν να εφαρμοστούν μόνο σε συγκεκριμένο μηχανισμό, ενώ άλλες ισχύουν για περισσότερους. Επίσης, κάποιες προτάσεις αφορούν γενικότερα στον μηχανισμό ελέγχου εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων του κάθε Οργανισμού, ενώ άλλες αφορούν επιμέρους όργανα των

μηχανισμών, που παρουσιάζουν περισσότερες δυσλειτουργίες, παρεμποδίζοντας, έτσι, σε κάποιο βαθμό το έργο του ελεγκτικού μηχανισμού συνολικά.

Έτσι, τόσο σε επίπεδο Δ.Ο.Ε. όσο και σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης, μεγάλη βαρύτητα δίνεται στην **ανάγκη αύξησης της δημοσιότητας και αναγνωρισιμότητας των συμβατικών τους κειμένων**, δηλαδή των Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας²⁰⁵ και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη²⁰⁶. Με τον τρόπο αυτό πιστεύεται ότι θα αυξηθεί η συμμόρφωση προς τις διατάξεις τους, τόσο γιατί οι εθνικές αρχές, εκτελεστικές, νομοθετικές και δικαστικές, όντας καλύτερα ενημερωμένες, θα σέβονται περισσότερο τις διατάξεις των κειμένων αυτών όσο και γιατί οι αρμόδιοι φορείς –κοινωνικοί εταίροι και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις- θα κάνουν μεγαλύτερη χρήση των ελεγκτικών μηχανισμών, αυξάνοντας, έτσι, την επιρροή τους στον έλεγχο εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων. Στην κατεύθυνση αυτή, σημαντικό ρόλο θεωρείται ότι παίζουν οι **τεχνολογίες πληροφορικής**²⁰⁷, που διευκολύνουν την πρόσβαση στην ενημέρωση και στην επικοινωνία μεταξύ Οργανισμού και κρατών.

Η **χρήση τεχνολογιών πληροφορικής**, άλλωστε, τόσο από την πλευρά του διεθνούς Οργανισμού όσο και από το κράτος μέλος, όταν αυτό, βέβαια, έχει τη δυνατότητα –στην περίπτωση της Δ.Ο.Ε., ιδιαίτερα, κάτι τέτοιο δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένο, εάν λάβουμε υπόψη μας τη συμμετοχή κρατών μελών με πολύ περιορισμένους πόρους και στοιχειώδεις θεσμούς- **διευκολύνει και επιταχύνει το έργο των ελεγκτικών οργάνων αλλά και των κρατών μελών**. Αυτό ισχύει τόσο για τις τακτικές διαδικασίες υποβολής Εκθέσεων όσο και για τις διαδικασίες εξέτασης των καταγγελιών και, για το λόγο αυτό, οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού των τεχνικών υποδομών των ελεγκτικών μηχανισμών είναι στη σωστή κατεύθυνση.

Στο επίπεδο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας ειδικότερα, καταβάλλονται προσπάθειες, προκειμένου να ανταποκριθεί καλύτερα στον ρόλο της η Επιτροπή για την Εφαρμογή των Διεθνών Κανόνων Εργασίας, τόσο από την άποψη της **καλύτερης διαχείρισης του χρόνου που αφιερώνει στην εξέταση των υποθέσεων** όσο και από

²⁰⁵ Το ζήτημα αυτό απασχολεί ιδιαίτερα την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και Διεθνών Κανόνων Εργασίας (Committee on Legal Issues and International Labour Standards – LILS) του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ο.Ε. και εμφανίζεται τακτικά στα κείμενα εργασίας που συζητούνται κατά τις Συνόδους της (χαρακτηριστικά βλ. GB.309/LILS/4, p.9, από τη Σύνοδο της Επιτροπής τον Νοέμβριο 2010).

²⁰⁶ European Committee of Social Charter Activity Report 2010 – European Social Charter Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe.

²⁰⁷ Για τη βαρύτητα που δίνεται στις τεχνολογίες πληροφορικής και την προσπάθεια προώθησής τους βλ. επίσης το κείμενο εργασίας GB.309/LILS/4, p. 9.

την άποψη του περιορισμού της έντονης πολιτικοποίησης που παρατηρείται σε πολλές συνόδους της και έχει ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση λειτουργίας της Επιτροπής σε νηφάλιο κλίμα αλλά και εντός του συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου που διαθέτει. Οι προτάσεις που έχουν ήδη διατυπωθεί στο πλαίσιο της Επιτροπής, για έναρξη των διαπραγματεύσεων των κοινωνικών εταίρων σε προγενέστερο χρόνο²⁰⁸ αλλά και η πρακτική που έχει ήδη εγκαινιαστεί για αυστηρότερη διαχείριση του χρόνου των ομιλητών ενώπιον της Επιτροπής είναι στη σωστή κατεύθυνση.

Σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης, η αυξανόμενη ~~παραπληρωματικότητα μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων και ΕΔΔΑ~~, με την αύξηση των εκατέρωθεν αναφορών στη νομολογία και τις αποφάσεις τους, **κρίνεται θετικά**, ακόμη κι όταν οδηγεί στην έμμεση δέσμευση των κρατών που δεν έχουν κυρώσει διατάξεις του Χάρτη, μέσω της ερμηνείας των διατάξεων της ΕΣΔΑ. Οι συνδυασμένες νομολογίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων και του ΕΔΔΑ σημαδεύουν την αρχή μιας διαδικασίας που θα μπορούσε εντός ορισμένου χρόνου να κάνει δεκτή την **ιδέα ενός δικαιοδοτικού ελέγχου του σεβασμού των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης**²⁰⁹. Καθώς, όμως, το ενδεχόμενο αυτό είναι μάλλον μακρινό, προς το παρόν θετικό είναι το υπό συζήτηση ενδεχόμενο της **αναπομπής υποθέσεων από το ΕΔΔΑ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή**. Πολύ σημαντική τομή στη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων θα αποτελούσε, επίσης, η **καθιέρωση δικαιώματος ατομικής προσφυγής**, ενδεχόμενο, όμως, που μάλλον δεν αντιμετωπίζουν ευνοϊκά τα κράτη μέλη, τα οποία στην πλειοψηφία τους προτιμούν τον, τεχνητό σε μεγάλο βαθμό, διαχωρισμό ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και την παροχή μεγαλύτερης προστασίας στα πρώτα. Έστω, πάντως, και με το υπάρχον σύστημα συλλογικών καταγγελιών στο πλαίσιο παρακολούθησης της εφαρμογής του ΕΚΧ, **πολύ σημαντικό στοιχείο προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της επίδρασης του ελεγκτικού μηχανισμού θα είχε η καθιέρωση παρακολούθησης από την Επιτροπή Υπουργών**, κατά τα πρότυπα του ΕΔΔΑ, της συνέχειας που δίνεται από τα κράτη στα Συμπεράσματα και τα Ψηφίσματα επί των υποθέσεων.

²⁰⁸Statement by the IMEC Group, June 14, 2011, 100th International Labour Conference, Adoption of the Report of the Committee on the Application of Standards.

²⁰⁹ Florence Benoît Rohmer, «Οι επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – Προκλήσεις και Προοπτικές», Διεύθυνση – Επιμέλεια Νικήτας Αλιπράντης, Εργαστήριο Συγκριτικού και Εργασιακού Δικαίου Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εκδόσεις Παπαζήση 2008, σελ. 273.

Το θέμα του δικαιώματος **ατομικής προσφυγής των ιδιωτών** κατά κρατών μελών συζητείται και στο επίπεδο της **Ευρωπαϊκής Ένωσης**. Θα προϋπέθετε, όμως, την εκ βάθρων αναδιοργάνωση του δικαιοδοτικού μηχανισμού της τελευταίας, έτσι ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στον πιθανό όγκο των προσφυγών αυτών. Οι τεχνικές δυσχέρειες θα ήταν ωστόσο αντιμετωπίσιμες, εάν υπήρχε η πολιτική βούληση να υποβληθούν τα κράτη – μέλη (και τα εθνικά δικαστήρια) σε μια παρόμοια διαρκή και ίσως σκληρή δοκιμασία της προσαρμογής τους στο δίκαιο της Ε.Ε. και στον ευρωπαϊκό δικαστικό έλεγχο του σεβασμού των απορρεόντων από αυτό δικαιωμάτων²¹⁰.

Στην κοινωνία υπάρχει μια **τάση αμφισβήτησης και απαξίωσης** των Οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία δικαιολογείται, σε μεγάλο βαθμό, από την αδυναμία που τους χαρακτηρίζει στην επιβολή των αποφάσεών τους. Η τάση αυτή είναι, όμως, **πολλές φορές ισοπεδωτική και άδικη**, καθώς, σε πολλές περιπτώσεις, έστω και με αργά και μικρά βήματα, οι μηχανισμοί ελέγχου των Οργανισμών αυτών έχουν κατορθώσει να προστατεύσουν και να καθιερώσουν πολλές εκφάνσεις των κοινωνικών δικαιωμάτων. Σε καμία, επομένως, περίπτωση, δεν θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως στερούμενοι ουσιαστικής χρησιμότητας. Είναι, αντιθέτως, βέβαιο ότι οι διεθνείς Οργανισμοί που έχουν ως αντικείμενο τον έλεγχο εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων θα πρέπει να συνεχίσουν το έργο τους, βελτιώνοντας και διευρύνοντας όσο το δυνατόν περισσότερο τη λειτουργία τους. Θα πρέπει, όμως, να τονιστεί ότι όσες βελτιώσεις κι αν επέλθουν στις μεθόδους λειτουργίας των οργάνων των ελεγκτικών μηχανισμών, ο έλεγχος εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν θα μπορεί να χαρακτηριστεί αποτελεσματικός και ο βαθμός προστασία τους δεν θα είναι ικανοποιητικός, εάν τα κράτη δεν υιοθετήσουν, ως πολιτική τους επιλογή, τον σεβασμό των κοινωνικών δικαιωμάτων.

²¹⁰ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, «Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης – Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση 2005, σελ. 84.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Νικήτας Αλιπράντης (Διεύθυνση – Επιμέλεια), «Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο – προκλήσεις και προοπτικές», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008.
- Στέλιος Ε. Περράκης, «Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακά Συστήματα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2009.
- Γεώργιος Σ.-Π. Κατρούγκαλος, «Θεσμοί Κοινωνικής Πολιτικής και Προστασία των Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε Διεθνές και Εθνικό Επίπεδο», Νομική Βιβλιοθήκη – Έκδοση 2009.
- Κώστας Χ. Χρυσόγονος, «Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης – Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση 2005.
- Δημήτρης Βενιέρης, «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και κοινωνικά δικαιώματα – Το τέλος των ύμνων», Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2009.
- Δημήτρης Βενιέρης, «Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης – Η κοινωνική πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης», Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα 2002.
- Κώστας Χ. Χρυσόγονος, «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», Τρίτη αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006.
- Στέλιος Ε. Περράκης, «Η ‘ελληνική υπόθεση’ ενώπιον των διεθνών οργανισμών (1967 – 1974) – Δίκαιο και πολιτική της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου», Μελετήματα Διεθνούς Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1997.

- “Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’ avenir - Mélanges en l’ honneur de Nicolas Valtikos’, Sous la direction de Jean Claude Javillier et Bernard Gernigon, Coordinateur Georges P. Politakis, Bureau International du Travail, Genève 2004.

 - Eric Gravel, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon, “The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 years”, Geneva, International Labour Office 2001.
-
- Grainne de Burca, Bruno de Witte (Editors), “Social Rights in Europe”, Oxford University Press, 2005.

 - Nicolas Valtikos «Traité de Droit du Travail – Droit international du travail», Publié sous la Direction de G.H. Camerlynck, Paris Librairie Dalloz, 1970.

 - Victor – Yves Ghebali “The International Labour Organisation – A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies”, Robert Ago and Nicolas Valtikos, editors, Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

 - “Towards more effective supervision by international organizations – Essays in Honour of Henry G. Schermers” Volume I, Edited by Niels Blokker and Sam Muller, Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

 - Ιωάννης Ληξουριώτης, «Διεθνές εργατικό δίκαιο – Διεθνής Οργάνωση Εργασίας και Θεμελιώδη Εργασιακά Δικαιώματα – Η εφαρμογή των κανόνων Διεθνούς Εργατικού Δικαίου από την Ελλάδα», Νομική Βιβλιοθήκη 2005.

 - Όλγα Κλιαμάκη, Επιβλέπων καθηγητής Στέλιος Ε. Περράκης, Διπλωματική Εργασία «Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης: Ελεγκτικός μηχανισμός και εφαρμογές», Πάντειο Πανεπιστήμιο, ΠΜΣ Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Μάιος 2007.

- Λούκα Τ. Κατσέλη, Θεόδωρος Κ. Πελαγίδης (Επιμέλεια), «Για μια Ευρώπη των κοινωνικών δικαιωμάτων», ΙΝ.ΕΡ.ΠΙΟ.ΣΤ. – Γεν. Γραμματεία Νέας Γενιάς, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998.

Α Ρ Θ Ρ Α

- Nicolas Valtikos, “International Labour Standards and Human Rights: Approaching the year 200”, *International Labour Review*, Vol. 137 (1998), No 2.
- Νικήτας Αλιπράντης, Γιώργος Κατρούγκαλος, «Το ΔΕΚ ως απορρυθμιστής του εργατικού δικαίου», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, Τεύχος 5/2008, σελ. 674-693.
- Βασίλειος Σκουρής, «Η αποχώρηση ενός κράτους μέλους από την Ε.Ε. θεωρείται από δύσκολη έως και αδύνατη», *Ημερήσια Οικονομική Εφημερίδα Εξπρές*, 15/03/2010.
- Robin R. Churchill and Urfan Khaliq, “The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”, *EJIL* (2004), Vol. 15 No. 3.
- Laurence R. Helfer, “Monitoring compliance with unratified treaties: the ILO experience”, *Law and Contemporary Problems*, Vol.71:193, Winter 2008, pp. 193-217.
- Miriam Hartalap, “Two variations on a theme: Different logics of Implementation Management in the EU and the ILO”, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 9 (2005) No 7.

Α Λ Λ Ε Σ Π Η Γ Ε Σ

- Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A) General Report and observations concerning particular countries, International Labour Conference, 100th Session, 2011.
- Rules of the Game – A brief introduction to International Labour Standards», Revised Edition 2009.
- “The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference – A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion”, International Labour Office – Geneva: ILO, 2011.
- “Improvements in the standards-related activities of the ILO: Initial implementation of the interim plan of action to enhance the impact of the standards system”, Committee on Legal Issues and International Labour Standards (LILS), Governing Body, Geneva – March 2008.
- European Committee of Social Charter Activity Report 2010 – European Social Charter Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe.
- “Seminar on the reform of the European Social Charter”, Helsinki, 8 February 2011, Ministry of Foreign Affairs of Finland – Council of Europe: “The European Committee of Social Rights and the collective complaints procedure: present and future”, Intervention by Luis Jimena Quesada, President of the European Committee of Social Rights.
- Report concerning Conclusions 2009 of the European Social Charter (revised)”, European Social Charter Governmental Committee, T-SG (2011)1 final, Strasbourg, 9 February 2011.

- “Practical Impact of the Council of Europe monitoring mechanisms in improving respect for human rights and the rule of law in member states”, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe 2010.
 - Jarna Petman, Member of the European Committee of Social Rights, “Concluding Remarks”, Seminar on the Reform of the European Social Charter, Helsinki, 8 February 2011.
-
- “The Social Charter at a glance”, Department of the European Social Charter, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe 2010.
 - “Communication from the Commission, A Europe of Results – Applying Community Law”, Brussels, 5.9.2007 COM(2007) 502 final, p. 5.
 - *Internal Market Scoreboard*, December 2010 no 22, European Commission, σελ.16.
 - Court of Justice of the European Union, Annual Report 2010, Luxembourg 2011.
 - Statement by the IMEC Group, June 14, 2011, 100th International Labour Conference, Adoption of the Report of the Committee on the Application of Standards

ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

<http://www.ilo.org>

<http://www.coe.int>

<http://europa.eu/>