

Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο»

του Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Αν. Καθηγητή Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975 επιχειρήθηκε η συναίρεση του φιλελεύθερου και του κοινωνικού κράτους δικαίου, προς την κατεύθυνση της ανασυγκρότησης της διασπασμένης ενότητας του *καθολικού ανθρώπου* ως ατόμου, ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και ως πολίτη. Στοιχεία φιλελευθερισμού, σύμφωνα με τα οποία, στο πλαίσιο της διάκρισης του κράτους από την κοινωνία, κατοχυρώνεται μια σφαίρα ιδιωτικής αυτονομίας, συνυπάρχουν με στοιχεία κοινοτισμού, σύμφωνα με τα οποία αυτή η ιδιωτική αυτονομία προσδιορίζεται από την ένταξη του ατόμου στους πολυεπίπεδους κοινοτικούς θεσμούς-έννοιες του Συντάγματος¹. Συναφώς, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, μέσω του θεσμικού πλουραλισμού του Συντάγματος του 1975, επιχειρήθηκε η σύνθεση *πολιτικής και κοινωνικής δημοκρατίας*, στην οποία ο Α. Μάνεσης είχε προσδώσει τον χαρακτήρα μιας «αισιόδοξης και ευοίωνης ιστορικής προοπτικής» τόσο για τον εθνικό όσο και για τον ευρωπαϊκό χώρο².

Εντούτοις, σταδιακώς κατίσχυσε μια μονοσήμαντα (υπερ)φιλελεύθερη ερμηνεία του Συντάγματος

του 1975, με αποτέλεσμα το εγχείρημα της σύνθεσης *πολιτικής και κοινωνικής δημοκρατίας* να γίνει γρήγορα αντικείμενο δυσπιστίας –αν όχι ρητής απόρριψης– εκ μέρους της θεωρίας, της πρακτικής του νομοθέτη και της διοίκησης, καθώς και της νομολογίας³. Στο πλαίσιο αυτό, υπό την επίδραση κυρίαρχων ευρωπαϊκών και διεθνών αντιλήψεων, κλονίστηκε, μεταξύ άλλων, και η κανονιστική πυκνότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία δεν αποκαταστάθηκε ούτε μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, με την οποία έγινε ρητή μνεία της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου στο άρθρο 25, παρ. 1, του Συντάγματος. Στη νομολογία –με εξαίρεση ίσως το δικαίωμα στο περιβάλλον και στην υγεία– και στη θεωρία, κυριάρχησε η άποψη ότι από τις συνταγματικές ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα και θεσπίζουν αντίστοιχες συνταγματικές εντολές δεν απορρέουν αγωγήμες αξιώσεις, με την έννοια ότι το Κράτος και, ειδικότερα, ο νομοθέτης δεν μπορούν να υποχρεωθούν δικαστικώς στη θετική δράση που απαιτείται για την ικανοποίηση των σχετικών συνταγματικών σκοπών. Υποστηρίχθηκε δε ότι τούτο καταδεικνύει τον παθητικό και ατελή χαρακτήρα των σκοπών αυτών και, ως ένα βαθμό, δικαιολογεί την παράλληλη δραστηριοποίηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας προς εξυπηρέτησή τους. Εξάλλου, η υποβάθμιση αυτή των επίμαχων συνταγματικών σκοπών δεν ήρθη λόγω της συγκρότησης και της προστασίας ενός *σχετικού κοινωνικού κεκτημένου*, το οποίο, μετά το 2001, φαίνεται να βρίσκει έρεισμα στην προαναφερθείσα, ρητώς κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα, αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Κατά την κρατούσα άποψη, αυτό το *σχετικό κοινωνικό κεκτημένο* δεν επι-

(1) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η μετάλλαξη του υποκειμένου των συνταγματικών δικαιωμάτων, ΕφημΔΔ 2/2012, σ. 146 επ..

(2) Βλ. Α. Μάνεση, Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο, σε: *τον ίδιο*, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη (1980 - 2000), ΙΙ, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2007, σ. 571 επ., ιδίως σ. 588: «Διότι η πολιτική δημοκρατία δεν μπορεί να επιβιώσει –με τα σημερινά κοινωνικοοικονομικά δεδομένα– παρά μόνον εάν προωθηθεί σε κοινωνική δημοκρατία. Η δε κοινωνική δημοκρατία –όπως επανειλημμένα έχει συμβεί να τονίσω– “δεν έρχεται καταλύσει, αλλά πληρώσει” την πολιτική δημοκρατία: δεν είναι άρνηση, αλλά ανώτερης υφής σύνθεση, διαλεκτική “υπέρβαση”, δηλαδή *ολοκλήρωση της δημοκρατίας*. Πράγματι, η δημοκρατία είναι ουσιαστικά αδιαίρετη, όπως αδιαίρετη είναι και η αξία και η προσωπικότητα του ανθρώπου, που προστατεύονται από τη συνδυασμένη λειτουργία όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων που είναι αδιαχώριστα: των ατομικών, των πολιτικών και των κοινωνικών...».

(3) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η μετάλλαξη..., ό.π..

βάλλει στο Κράτος τη λήψη θετικών μέτρων προς τη διαρκή βελτίωση των όρων απόλαυσης των κοινωνικών δικαιωμάτων. Αποτελεί μόνον ένα εμπόδιο στην πλήρη ανατροπή του διαμορφωμένου συνολικού προστατευτικού πλαισίου των σχετικών συνταγματικών σκοπών. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα απλό όριο της κρατικής δράσης. Στο συμπέρασμα αυτό οδηγεί, άλλωστε, η κοινή εκτίμηση ότι, για λόγους που συνδέονται με την αποφευκτέα κατανομή των δημοσίων πόρων μέσω δικαστικών αποφάσεων, η κανονιστική δύναμη των κοινωνικών δικαιωμάτων συρρικνώνεται στην οριοθέτηση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων, μέσω της υποχρέωσης σεβασμού της αρχής της ισότητας και της σύμφωνης προς το Σύνταγμα ερμηνείας των νόμων⁴.

Κι όμως, τόσο διεθνώς όσο και στη χώρα μας, καταδείχθηκε ότι η αδυναμία διασφάλισης μιας αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των φορέων των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων δεν οφείλεται σε μία ενδογενή κανονιστική ατέλεια αυτών των δικαιωμάτων, την οποία υποστηρίζουν όσοι θεωρούν ότι τα κοινωνικά δικαιώματα συνιστούν εξ ορισμού αποκλίσεις από την κανονιστική «κανονικότητα» των ατομικών δικαιωμάτων, προβάλλοντας κυρίως το επιχείρημα ότι τα κοινωνικά δικαιώματα προϋποθέτουν τη μεσολάβηση του νομοθέτη. Η αποδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων οφείλεται πρωτίστως στις παραλείψεις του νομοθέτη και του δικαστή να προτάξουν και να εξειδικεύσουν την κανονιστική πυκνότητα και την αγωγιμότητα των εν λόγω δικαιωμάτων, οι δε παραλείψεις αυτές βρίσκουν περισσότερο ιδεολογικοπολιτικές παρά νομικές εξηγήσεις⁵. Βεβαίως, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, η αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων πράγματι συγκροτείται και από την εφαρμογή άλλων συνταγματικών αρχών, όπως της διάκρισης των κρατικών λει-

τουργιών, τη δημοσιονομική πειθαρχία και, ευρύτερα, την αρχή της οικονομικότητας⁶. Πλην όμως, οι αρχές αυτές, καίτοι δικαιολογούν περιορισμούς, δεν μπορούν να αναιρέσουν γενικώς ούτε την κανονιστική δύναμη των κοινωνικών δικαιωμάτων ούτε κάθε δυνατότητα αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου της σχετικής διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη⁷.

Τα τελευταία χρόνια, αυτή η προσπάθεια ανασυγκρότησης του κοινωνικού κράτους δικαίου ήρθε, εντούτοις, αντιμέτωπη, ιδίως στην Ελλάδα, αρχικώς, με τις επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού του εθνικού δικαίου και της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας⁸

(6) Βλ. Π. Μουζουράκη, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μια νέα -ή καινοφανής- συνταγματική αρχή, Εφημ.ΔΔ 1/2013, σ. 105 επ.

(7) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., αρ. 257, με περαιτέρω αναλυτικές βιβλιογραφικές και νομολογιακές αναφορές.

(8) Βλ., αντί άλλων, C. M. Herrera, Le concept de droits sociaux fondamentaux dans la mondialisation, σε: J.-Y. Chérô/B. Frydman (επιμ.), La science du droit dans la globalisation, Bruylant, Bruxelles, 2012, σ. 166 επ., Ξ. Κορνιάδη, Εναλλακτικές εκδοχές μεταρρύθμισης του κράτους πρόνοιας, σε: Γ. Σωτηρέλη/Χ. Τσαϊτουρίδη (επιμ.), Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας, εκδ. Σαββάλα, 2007, σ. 56 επ., ιδίως σ. 57 επ.

Δύο σχετικώς πρόσφατα παραδείγματα συντονισμού των πιέσεων που ασκούνται στο κοινωνικό κράτος από τον εξευρωπαϊσμό του εθνικού δικαίου και την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας αποτελούν το Σύμφωνο για το Ευρώ (Euro-Plus-Pact) και οι διαπραγματεύσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Καναδά για τη Συνολική Οικονομική και Εμπορική Συμφωνία (CETA).

Το Σύμφωνο για το Ευρώ (Euro-Plus-Pact) υπεγράφη, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 24/25 Μαρτίου 2011, για την ενίσχυση της συνεργασίας σε θέματα οικονομικής πολιτικής που όμως παραμένουν στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών [ισοδημητική πολιτική, εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, μετάβαση σε ένα σύστημα ευελιξίας και ασφάλειας (flexicurity) στο ασφαλιστικό κ.ά.]. Στο εν λόγω Σύμφωνο, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι, όσον αφορά την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, η πρόοδος θα αξιολογείται βάσει της εξέλιξης των μισθών και της παραγωγικότητας, καθώς και των αναγκών προσαρμογής της ανταγωνιστικότητας. Για την αξιολόγηση του βαθμού, στον οποίο η εξέλιξη των μισθών συμβαδίζει με την παραγωγικότητα θα χρησιμοποιείται ως μέτρο σύγκρισης το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος (ΚΕΑΜΠ), συγκρινόμενο με τις εξελίξεις σε άλλες χώρες της ευρωζώνης και στους κυριότερους συγκρίσιμους εμπορικούς εταίρους (ΗΠΑ, Ιαπωνία, Καναδάς). Αν παρατηρηθεί αύξηση του ΚΕΑΜΠ με ταυτόχρονη αύξηση του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών και μείωση του μεριδίου της αγοράς όσον αφορά τις εξαγωγές, τότε διαπιστώνεται σημαντική μείωση στην ανταγωνιστικότητα που καθιστά επιτακτική την ανάγκη για ισόρροπη ανάπτυξη σε όλη την Ευρωζώνη και προώθηση της παραγωγικότητας στις περιφέρειες που υστερούν.

Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Καναδά για τη Συνολική Οικονομική και Εμπορική Συμφωνία, οι οποίες ολοκληρώθηκαν στις 26 Σεπτεμβρίου 2014, προώθησαν την ιδιαίτερη προστασία, μέσω διαδικασιών διαιτησίας, των αλλοδαπών επενδυτών απέναντι σε περιπτώσεις «έμμεσης απαλλοτρίωσης», δηλαδή ουσιαδούς στέρησης της περιουσίας τους, η οποία θα οφείλεται σε υπερβολικές, εν όψει των στόχων τους, εθνικές νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, της υγείας ή της δημόσιας ασφάλειας (βλ., σχετικώς,

(4) Ως προς όλες τις παραπάνω διαπιστώσεις, βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, αρ. 256, με περαιτέρω αναλυτικές βιβλιογραφικές και νομολογιακές αναφορές.

(5) Πρβλ., εξ αντιδιαστολής, ως προς μία οικονομικοπολιτική εξήγηση της ιδιαίτερης προστασίας του περιβάλλοντος, λόγω του πλέον ουδέτερου και μη αμέσως αναδιανεμητικού χαρακτήρα της, συγκριτικώς προς την προστασία των λοιπών συνταγματικών κοινωνικών σκοπών, οι οποίοι υποβαθμίζονται μέσω της ανάδειξης της προστασίας του περιβάλλοντος σε δημόσιο υπερ-σκοπό, Κ. Γιαννακόπουλου, Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη, Εφημ.ΔΔ 5/2008, σ. 733 επ., ιδίως σ. 736 επ..

και, στη συνέχεια, με την οξύτατη δημοσιονομική κρίση που επηρέασε τόσο το εθνικό⁹ όσο και το ευρωπαϊκό δίκαιο¹⁰. Καθώς το εθνικό κράτος, ως προνομιακό πεδίο ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής, αποδυναμώθηκε στα όρια της υπαρξιακής αγωνίας από τις πιέσεις που του άσκησε ο φονταμενταλισμός των αγορών, η προβολή της ανάγκης δημοσιονομικής πειθαρχίας επανήλθε δριμύτερη, διεκδικώντας, μάλιστα, ως αυτονόητη, τη δραστική συρρίκνωση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η ένταση της κρίσης του δημόσιου χρέους, η διαχείριση της οποίας εξελίσσεται διαρκώς στο όριο της ασύντακτης κρατικής χρεοκοπίας, έδωσε σάρκα και οστά στο πραγματικό επιχείρημα περί της περιορισμένης οικονομικής δυνατότητας υλοποίησης των κρατικών παροχών. Το επιχείρημα αυτό, είχε ήδη διατυπωθεί, στη γερμανική θεωρία¹¹ και νομολογία¹², ως *επιφύλαξη του εφικτού* (Möglichkeitvorbehalt) και, κατ' ουσίαν, απέδιδε, υπέρ του Κράτους και σε βάρος των φορέων των κοινωνικών δικαιωμάτων, τη μυθολογική ένσταση του Μενίππου: «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος»¹³.

A. Bailleux, Les droits fondamentaux face à la crise, Revue de l'OFCE, ειδικό τεύχος « Réformer l'Europe », n° 134, Μάιος 2014, σ. 89 επ..

(9) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ Στ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012, σ. 100 επ., του ιδίου, Le juge national, le droit de l'Union européenne et la crise financière, RTDE 1/2013, σ. 147 επ., του ιδίου, La crise financière et le référé précontractuel: l'interprétation du droit de l'Union européenne conformément au droit national, RTDE 1/2014, σ. 237 επ..

(10) Βλ. Κ. Tuori/Kl. Tuori, The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis, Cambridge University Press, 2014, ιδίως σ. 205 επ., C. Yannakopoulos, Un Etat devant la faillite: entre droit et non-droit, www.constitutionalism.gr, καταχώρηση 10.12.2013.

(11) Βλ., σχετικώς, P. Badura, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Rechte des Bundesrepublik Deutschland, Der Staat 14 (1975), σ. 17 επ., R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 2e ed., Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1994, σ. 457, C. Autexier, Introduction au droit allemand, Paris, PUF, coll. Thémis, 1996, σ. 118 επ., Α. Μάνεση, Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο, ό.π., σ. 579.

(12) Βλ., χαρακτηριστικώς, την απόφαση «Numerus Clausus I» του 1972 του γερμανικού ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, αναφορικώς προς την *επιφύλαξη του εφικτού* και την υποχρέωση του νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη του τα κοινωνικά αιτήματα ανταποκρινόμενος στις απαιτήσεις της συνολικής οικονομικής ισορροπίας, σύμφωνα με τη ρήτρα του άρθρου 109, παρ. 2, του Θεμελιώδους Νόμου [BVerfGE 33, 303 (333)]. Βλ., σχετικώς, E. Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, AöR, 98, 1973.568, Α. Sandri, Il Vorbehalt des Möglichen nella giurisprudenza delle Corti tedesche, <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/SandriDEF.pdf>.

(13) Βλ. Σ. Ρίζου, Το Συμβούλιο της Επιτροπείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του Κοινωνικού Κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ 4/2015, σ. 289 επ..

Όπως αναφέρει η C. Fercot, συνοψίζοντας τα πορίσματα της γερμανικής θεωρίας, η *επιφύλαξη του εφικτού* της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων υποδηλώνει αυτό το οποίο οι ιδιώτες έχουν ευλόγως δικαίωμα να αναμένουν ως κοινωνική παροχή από το Κράτος και τα όρια του οποίου αρμόδιος να προσδιορίσει είναι ο νομοθέτης, λαμβάνοντας υπόψη του την κατάσταση των, εξορισμού περιορισμένων, δημοσίων πόρων και την ανάγκη δημοσιονομικής ισορροπίας. Το επιχείρημα αυτό αναδεικνύει την προβληματική της αποτελεσματικότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και απηχεί την αντίληψη πως οι συνταγματικοί κανόνες πρέπει να είναι υλοποιήσιμοι και όχι ουτοπικοί, δηλαδή να μπορούν να εφαρμοστούν κατά τρόπο οικονομικώς εφικτό και πολιτικώς υπεύθυνο¹⁴.

Σε ορισμένες χώρες, η παραπάνω αντίληψη απέκτησε ρητή συνταγματική θεμελίωση. Χαρακτηριστικώς, κατά το άρθρο 65 του ισχύοντος Συντάγματος της Τουρκίας του 1982, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το 2001, «το Κράτος εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του στα πεδία της κοινωνίας και της οικονομίας... εντός των δυνατοτήτων που του επιτρέπουν οι οικονομικοί του πόροι»¹⁵. Ομοίως, σύμφωνα με το άρθρο 41 του Συντάγματος της Ινδίας του 1950, το Κράτος οφείλει να διασφαλίζει το δικαίωμα στην εργασία, στην εκπαίδευση και στην κοινωνική πρόνοια, «εντός των ορίων της οικονομικής ικανότητας και ανάπτυξής του»¹⁶.

Στη χώρα μας, η παραπάνω αντίληψη δεν θεμελιώνεται ρητώς στο Σύνταγμα, αν και έχει γίνει δεκτό ότι το τελευταίο, με τους κανόνες για τη φορολογική και δημοσιονομική διαχείριση που περιλαμβάνει στο κεφάλαιο έκτο του Τμήματος Γ' του Τρίτου Μέρους του, υποδηλώνει «το ιδιαίτερο ενδιαφέρον του συ-

(14) Βλ. C. Fercot, La justiciabilité des droits sociaux en Allemagne et en Suisse : des réticences progressivement surmontées, RDIC 2011, σ. 225 επ., ιδίως σ. 234 επ., με περαιτέρω παραπομπές. Βλ., ως προς την ίδια προβληματική στο ιταλικό δίκαιο, J.-J. Pardini, Principe de Gradualité et droits sociaux de prestation ou l'effectivité partielle de la norme constitutionnelle, σε: L. Gay/E. Mazuyer/D. Nazet-Allouche (επιμ.), Les droits sociaux fondamentaux : entre droits nationaux et droit européen, Bruylant, Bruxelles 2006, σ. 57 επ., ιδίως σ. 65.

(15) Παρόμοια διάταξη περιλάμβανε το άρθρο 53 του τουρκικού Συντάγματος του 1961. Βλ. I. Kaboglu, Les droits constitutionnels sociaux en Turquie, σε: J. Mouly (επιμ.), Les droits sociaux constitutionnels et la charte sociale européenne, Ed. Pulim, 2015, σ. 15 επ., Α. Karagülmez, L'Etat social et les droits sociaux dans les arrêts de la Cour constitutionnelle, σε: J. Mouly (επιμ.), Les droits sociaux constitutionnels et la charte sociale européenne, ό.π., σ. 157 επ..

(16) Βλ. το Σύνταγμα της Ινδίας, <http://indiacode.nic.in/coiweb/welcome.html>.

ντακτικού νομοθέτη για τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, σε βαθμό ώστε να θέτει περιορισμούς στην ίδια τη νομοθετική εξουσία, όταν θεσπίζει ρυθμίσεις που συνεπάγονται δαπάνες»¹⁷. Άλλωστε, η συναφής αρχή της οικονομικότητας δεν αφορά αποκλειστικώς την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων και, μολονότι συνδέεται με την επιφύλαξη του εφικτού κάθε μορφής κρατικής δράσης, δεν σημαίνει, πάντως, μία έκπτωση στην ποιότητα της δράσης αυτής¹⁸. Περαιτέρω, στο πλαίσιο της νέας οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που επικαθορίζει τα περιθώρια οικονομικής δράσης και του ελληνικού Κράτους, η τήρηση ισοσκελισμένου προϋπολογισμού που επιβάλλει το άρθρο 3 της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 4063/2012 και από την οποία απορρέουν αυστηρές δεσμεύσεις χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, τυπικώς ούτε έχει συνταγματική ισχύ¹⁹ ούτε οδηγεί αναγκαστικώς σε σχετικοποίηση της προστασίας ειδικώς των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Πλην όμως, και στη χώρα μας, το πραγματιστικό επιχείρημα της επιφύλαξης του εφικτού της προστασίας των εν λόγω δικαιωμάτων ευχερώς κυριαρχεί πλέον στον πολιτικό λόγο, εξαιτίας του δυσμενέστατου περιβάλλοντος της παρατεταμένης και οριακής δημοσιονομικής κρίσης και της ρητορικής περί δήθεν καταλυτικής συμβολής του κοινωνικού κράτους τόσο στην πρόκληση όσο και στην αδυναμία υπέρβασης της κρίσης αυτής²⁰. Η τελευταία φαίνεται να νομιμοποιεί τις εντονότατες πιέσεις που ασκούνται στις ελληνικές αρχές από τους δανειστές για μια συλλήβδην και άκριτη ιδιωτικοποίηση ζωτικών κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και για έναν δραστικό

περιορισμό της κοινωνικής προστασίας. Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστής, καλούμενος να κρίνει το κύρος αλληπάλληλων μέτρων που θίγουν το κοινωνικό κράτος, «βρίσκεται συνεχώς αντιμέτωπος με την ένσταση του Μενίππου» που προβάλλει ο νομοθέτης, επικαλούμενος την ανάγκη αντιμετώπισης της παραπάνω κρίσης²¹. Στο ίδιο πλαίσιο, προκειμένου να υποβαθμιστεί ο εξαιρετικός χαρακτήρας των μέτρων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή των Μνημονίων, γίνεται επίκληση τόσο της επιφύλαξης του εφικτού της προστασίας όσο και της «ελαστικής κανονιστικότητας» των κοινωνικών δικαιωμάτων, ως εγγενών στοιχείων του νομικού καθεστώτος των τελευταίων²².

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να δείξει ότι, ιδίως σε περιόδους κρίσης, στις οποίες τα νομικά ζητήματα είναι έμπλεα οικονομικών, πολιτικών και ιδεολογικών συμπαραδηλώσεων, η υπεραξιοποίηση των πραγματιστικών επιχειρημάτων, όπως αυτού της επιφύλαξης του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, ενέχει τον κίνδυνο σοβαρών αυθαιρεσιών. Και τούτο, κυρίως διότι, εμφανίζοντας ως αυτονόητη την εργαλειοποίηση του δικαίου από μονοσήμαντες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές αναλύσεις, αυτή η υπεραξιοποίηση παραγνωρίζει τη σχετική αυτονομία του δικαίου, η οποία αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο του Συνταγματικού Κράτους Δικαίου.

Συναφώς, το γεγονός ότι οι κανόνες δικαίου συνιστούν θεσμικά γεγονότα που εξελίσσονται στον χρόνο σε αναφορά με την εξέλιξη κοινωνικών γεγονότων²³, δεν δικαιολογεί την οντολογική μετάπτωσή τους σε πραγματικά γεγονότα. Η πραγματική διάσταση των θεσμικών γεγονότων συγκαθορίζει το νόημα των κανόνων που τα πλασιώνουν, αλλά δεν μπορεί να τους υποκαταστήσει²⁴. Τούτο συμβαίνει, μεταξύ άλλων, διότι, ιδίως στο δημόσιο δίκαιο στο οποίο περιλαμβάνονται οι βασικές εγγυήσεις του φιλελεύθερου και κοινωνικού κράτους δικαίου, οι κανόνες δικαίου είναι κατεξοχήν διαδικαστικοί και όχι ουσιαστικοί. Συνεπώς, ουσιαστικές κρίσεις (οικονομικές, πολιτικές, ηθικές) που δεν εκφέρονται στο πλαίσιο των προβλεπόμενων διαδικαστι-

(17) Βλ. ΣτΕ ΠΕ Ολ. 285/2011, σημείο 11. Ως προς την αξιοποίηση του θεσμού του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., σφ. 216.
(18) Βλ. Π. Μουζουράκη, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης..., ό.π., σ. 107.

(19) Βλ. και Π. Μαντζούφα, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στην προστασία των δικαιωμάτων, σε: Χ. Αχριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστου (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών - ΙΣΤΑΜΕ «Ανδρέας Παπανδρέου», Συνέδριο 25 - 26 Φεβρουαρίου 2013, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 123 επ..

(20) Βλ. Α. Στεργίου, Η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος υπό την πίεση των μνημονίων. Η κοινωνική ασφάλιση ως εναπομένουσα μεταβλητή της δημοσιονομικής προσαρμογής, ΕΔΚΑ 2015, σ. 255 επ., ιδίως σ. 268 επ..

(21) Βλ. Σ. Ρίζου, Το Συμβούλιο της Επικρατείας..., ό.π., σ. 292.

(22) Βλ. Ν. Κ. Αλιβιζάτου, Η επικαιρότητα του λόγου του Αριστοβόλου Μάνεση, Εφημερίδα «Καθημερινή», Κυριακή 25.7.2010.

(23) Βλ. C. Yannakopoulos, L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif, Revue interdisciplinaire d'études juridiques 1997, n° 38, σ. 17 επ..

(24) Ibidem.

κών δικαιοκρατικών εγγυήσεων, δεν είναι κατ' αρχήν νομικώς ισχυρές. Βεβαίως, αυτές οι ουσιαστικές κρίσεις μπορεί τελικώς να καταφέρουν να κυριαρχήσουν και να αναιρέσουν τις εν λόγω εγγυήσεις. Μάλιστα, επειδή, στο παρόν στάδιο εξέλιξης των πολιτικώς συγκροτημένων κοινωνιών, σχεδόν καμία τέτοια ουσιαστική κρίση δεν μπορεί να νομιμοποιηθεί χωρίς μια (έστω εκ των υστέρων) θεμελιώδη νομική πλαισίωση, είναι συχνό το φαινόμενο η όποια επικυριαρχία αυτών των ουσιαστικών κρίσεων επί του δικαίου να επιχειρείται να καλυφθεί (με μεγαλύτερη ή μικρότερη δεξιότητα) εκ των υστέρων μέσω της ερμηνευτικής μετάλλαξης των υφιστάμενων συνταγματικών κανόνων ή μέσω του χαρακτηρισμού της πίστης τήρησής τους ως αλυσιτελούς. Ιδίως δε σε εποχές έντονων κρίσεων, διάφορες προσεγγίσεις του δικαίου οι οποίες αποτελούν εκφάνσεις του λεγόμενου νομικού ρεαλισμού (οικονομική ανάλυση του δικαίου, θεωρία του «ζωντανού» Συντάγματος, θεωρία του δικαίου της ανάγκης κ.ά.) και οι οποίες υπεραξιοποιούν αντίστοιχα πραγματιστικά επιχειρήματα, επιχειρούν συχνά να παρακάμψουν θεμελιώδεις δικαιοκρατικές εγγυήσεις, χαρακτηρίζοντάς τις τυπολατρικές ή ανέφικτες. Ωστόσο, όλες αυτές οι περιπτώσεις, στις οποίες η νομιμοποίηση επιχειρεί να κατισχύσει της νομιμότητας, ενέχουν μορφές παραβίασης ή αλλοίωσης, δηλαδή μερικής αναίρεσης, των δικαιοκρατικών εγγυήσεων. Το γεγονός δε ότι, στις περιπτώσεις αυτές, οι πραγματικές κρίσεις μπορεί τελικώς να κατισχύσουν του Συντάγματος, ουδόλως αναιρεί την ασυμφωνία τους με αυτό.

Σε ό,τι αφορά, ειδικότερα, την επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού* της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο κίνδυνος αυθαιρεσιών πηγάζει από το γεγονός ότι, σε περιόδους οξείας δημοσιονομικής κρίσης, αυτό το πραγματιστικό επιχείρημα υπερβαίνει την παραδοχή της διαβάθμισης της θετικής κρατικής δράσης ανάλογα με τους υφιστάμενους κρατικούς πόρους²⁵ και προωθεί την αντίληψη ότι, κατά το ίδιο το ισχύον Σύνταγμα του 1975, το (κοινωνικό) κράτος δικαίου υφίσταται μόνον εφόσον και στο μέτρο που διασφαλίζεται (οικονομικώς βιώσιμο) Κράτος. Η αντίληψη αυτή, κατ' ουσίαν, οδηγεί στη μετάπτωση ενός θεσμικού γεγονότος (Συνταγματικό Κράτος Δικαίου) σε ένα πραγματικό γεγονός (Κράτος). Εντούτοις, εφόσον ούτε ειδική ούτε γενική συνταγ-

ματική διάταξη προβλέπει την περίπτωση δημοσιονομικής κατάστασης ανάγκης²⁶, μολονότι η δημοσιονομική ισορροπία αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις υποχρεώσεις των κρατικών αρχών, δεν προκύπτει ότι η τελευταία κατισχύει της ικανοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων ή ότι, από οντολογική άποψη, το ισχύον Συνταγματικό Κράτος Δικαίου προϋποθέτει τη διασφάλιση της ύπαρξης (δηλαδή, υποχωρεί –έστω και προσωρινώς– απέναντι στην ανάγκη ύπαρξης) του όποιου Κράτους, δηλαδή μιας κρατικής οντότητας η οποία, προκειμένου απλώς να υπάρχει ως οργανωμένη εξουσία σε αναφορά με τον λαό που είναι εγκατεστημένος στην Ελλάδα, αποδέχεται –έστω προσωρινώς– να μη συνιστά φιλελεύθερο και κοινωνικό κράτος δικαίου. Βεβαίως, η «πάση θυσία» και «σε κάθε περίπτωση» διασφάλιση ενός (βιώσιμου) Κράτους που δεν είναι κοινωνικό κράτος δικαίου, μπορεί ενδεχομένως να γίνει γενικώς αποδεκτή στην πράξη, βάσει ποικίλων (οικονομικών, πολιτικών, ηθικών) παραδοχών. Πλην όμως, δεν προκύπτει ότι η διασφάλιση αυτή είναι συμβατή με το ισχύον ελληνικό Σύνταγμα του 1975 που κατοχυρώνει και απαιτεί οι πολίτες να υπερασπίζονται ένα φιλελεύθερο και κοινωνικό κράτος δικαίου. Επομένως, ο κίνδυνος αυθαιρεσιών που πηγάζει από την *επιφύλαξη του εφικτού* συνίσταται στην αποδοχή της μη συνταγματικής αντίληψης ότι το ελληνικό Κράτος, εάν δεν έχει οικονομικούς πόρους, μπορεί –έστω προσωρινώς– να μην είναι (κοινωνικό) κράτος δικαίου.

Στο πλαίσιο της οριακής δημοσιονομικής κρίσης που ταλανίζει τη Χώρα μας τα τελευταία χρόνια, ο παραπάνω κίνδυνος επιτείνεται και γίνεται ευχερέστερα ορατός, διότι, πίσω από τον αδιαμφισβήτητο οικονομικό ρεαλισμό που απηχεί, η επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού* της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων συχνά υποδηλώνει μια πρόθεση παράκαμψης των συνταγματικών εγγυήσεων αυτής της προστασίας. Ενίοτε, η πρόθεση αυτή παραμένει ανομολόγητη και καλύπτεται πίσω από την προϊούσα αποδυνάμωση των σκοπών του εθνικού Συντάγματος κυρίως λόγω της επίδρασης του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁷. Ενίοτε, η ίδια πρόθεση προβάλλεται ρητώς, όπως συνέβη στην περι-

(26) Πρβλ. Π. Φουντεδάκη, Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης, ΤοΣ 4/2007, σ. 1149 επ..

(27) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη, ό.π..

(25) Πρβλ. J.-J. Pardini, Principe de Gradualità..., ό.π..

πτωση των αναλυτών της *JP Morgan's Europe Economic Research* που υπέδειξαν την ανάγκη αναθεώρησης των συνταγμάτων των κρατών της ευρωπαϊκής περιφέρειας, με το σκεπτικό ότι τα συντάγματα αυτά είναι πολύ σοσιαλιστικά για να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν την κρίση²⁸. Σε άλλες δε περιπτώσεις, η αόριστη, πλην όμως επιτακτική, επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού* απλώς καλύπτει την τεχνοκρατική αδυναμία διαχείρισης της κρίσης και τεκμηρίωσης των κατανομής των σχετικών βαρών. Στις περιπτώσεις αυτές, η *επιφύλαξη του εφικτού* λειτουργεί λάθρα, μεταξύ ρεαλισμού και αυθαιρεσίας, επιχειρώντας και, τις περισσότερες φορές, επιτυγχάνοντας να αλλοιώσει τις δικαιοκρατικές εγγυήσεις που βρίσκει απέναντί της.

Με τον τρόπο αυτόν, η *επιφύλαξη του εφικτού* αναδεικνύεται περισσότερο σ' ένα ιδεολόγημα το οποίο στοχεύει στην απομείωση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, παρά σ' ένα, μεθοδολογικά ασφαλές, επιχειρήμα αμφισβήτησης της κανονιστικής ισχύος των δικαιωμάτων αυτών στο πλαίσιο του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος. Άλλωστε, το ανέφικτο συνήθως δεν είναι παρά μια μορφή του εφικτού που δεν γίνεται ακόμη αποδεκτή από τη συγκυριακά κυρίαρχη αντίληψη των πραγμάτων. Αυτή δε τη δυναμική διαλεκτική μεταξύ ανέφικτου και εφικτού, ιδίως σε περιόδους κρίσης, απέδωσε με ενάργεια ο Μ. Friedman, επισημαίνοντας ότι «Μόνο μία κρίση, πραγματική ή προσλαμβανόμενη ως τέτοια, επιφέρει πραγματική αλλαγή. Όταν συμβεί η κρίση αυτή, οι δράσεις που θα αναληφθούν θα εξαρτηθούν από τις ιδέες που κυκλοφορούν. Αυτό, πιστεύω, είναι βασική μας δουλειά: να αναπτύσσουμε εναλλακτικές στις υπάρχουσες πολιτικές, να τις κρατήσουμε ζωντανές και διαθέσιμες, μέχρι το πολιτικά αδύνατο να γίνει πολιτικά αναπόφευκτο»²⁹.

Τις παραπάνω υποθέσεις μπορεί κανείς να επιβεβαιώσει, εάν αναλύσει τις τρεις βασικές συνθήκες επίκλησης της *επιφύλαξης του εφικτού* της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: πρώτον, τη λογική *διάχυση* της επιφύλαξης, πέραν του τομέα προστασίας

των κοινωνικών δικαιωμάτων, σε κάθε μορφή θετικής κρατικής δράσης (I)· δεύτερον, τη *σχετικότητα* της επιφύλαξης, η οποία προκύπτει από το γεγονός ότι η συχνότητα της επίκλησης της έλλειψης των αναγκαίων δημόσιων πόρων εντείνει αναλόγως την υποχρέωση εξασφάλισης των πόρων αυτών και την οριοθέτηση της δυνατότητας επίκλησης της έλλειψής τους (II)· τρίτον, την *ασύμμετρη αποτελεσματικότητα* της επιφύλαξης στα διάφορα πεδία θετικής κρατικής δράσης, η οποία υπονομεύει την αξιοπιστία της προσπάθειας υπεραξιοποίησής της στο ειδικότερο πεδίο της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων (III). Ο συνδυασμός των παραπάνω συνθηκών επίκλησης της *επιφύλαξης του εφικτού* καταδεικνύει ότι, προς το παρόν, στη χώρα μας, το εν λόγω πραγματιστικό επιχείρημα, αντί να αποδυναμώνει, τελικώς μάλλον ενισχύει την αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, διευρύνοντας το πεδίο δικαστικού ελέγχου των πραγματικών προϋποθέσεων ικανοποίησής τους.

I. Η διάχυση της επιφύλαξης

Η λήψη υπόψη της πραγματικής –και ιδίως της οικονομικής– δυνατότητας του Κράτους να λάβει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, θετικά μέτρα δεν περιορίζεται μόνο στις παροχές που συνδέονται με την ικανοποίηση κοινωνικών δικαιωμάτων. Κατ' αρχάς, στο πλαίσιο του ενιαίου χαρακτήρα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ανάλυση του οικονομικώς εφικτού της προστασίας τους μπορεί να αφορά κάθε τέτοιο δικαίωμα (Α). Περαιτέρω, η ίδια ανάλυση αφορά τελικώς καθεμία από τις ποικίλες υποχρεώσεις θετικής κρατικής δράσης, οι οποίες συχνά δεν συνδέονται άμεσα με την άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων (Β).

A. Ο ενιαίος χαρακτήρας της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Όπως ορθώς δέχεται μεγάλο τμήμα της θεωρίας, η κλασική διάκριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σύμφωνα με τις αναλύσεις του G. Jellinek³⁰, μεταξύ ατομικών δικαιωμάτων ή ελευθεριών που επιβάλλουν την αποχή του Κράτους (*status negativus* ή *status libertatis*), δικαιωμάτων συμμετοχής στην άσκηση της κρατικής εξουσίας (*status activus* ή *politicus*) και δικαιωμάτων που επιβάλλουν στο Κράτος ορισμένες υποχρεώσεις προς παροχή αγαθών ή υπηρεσιών (*status*

(28) The Euro area adjustment: about halfway there, 28.3.2013, <<http://fr.slideshare.net/zappullagaetano/jpm-theeuroareaadjustmentabouthalfwaythere>>. Βλ. και Χ. Ανθόπουλου, Οι συνταγματικές συμβουλές της JP Morgan, Εφημερίδα «Εθνος», 7.8.2013.

(29) Βλ. Μ. Friedman, Καπιταλισμός και ελευθερία [1962, 1982, 2002 by The University of Chicago], μτφρ. Γ. Καράμπελα, εκδ. Παπαδόπουλος, 2012, Πρόλογος, 1982, σ. 17.

(30) Βλ. G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892/1905.

positivus ή *socialis*), μοιάζει πλέον ξεπερασμένη. Δεν φαίνεται να υπάρχει δεοντικό κριτήριο ικανό να διακρίνει τα ατομικά από τα κοινωνικά δικαιώματα³¹, καθώς τα δεύτερα μπορεί να εκληφθούν ως φυσική προέκταση των πρώτων³². Αντιθέτως δε προς ό,τι γινόταν παραδοσιακά δεκτό, οι ελευθερίες (*libertés*) και τα δικαιώματα που απαιτούν κρατικές παροχές (*droits-créances*) δεν διαφοροποιούνται ουσιωδώς ως προς τις νομικές τεχνικές που εφαρμόζονται κατά την εφαρμογή τους³³.

Απ' τη μια, στην ευρύτερη προβληματική των κοινωνικών δικαιωμάτων, εντάσσονται *κοινωνικές ελευθερίες* (π.χ. το δικαίωμα στην απεργία), η προστασία των οποίων απαιτεί την αποχή του Κράτους³⁴. Απ' την άλλη, η διαμεσολάβηση του κοινού νομοθέτη και η διασφάλιση της αναγκαίας δημόσιας δαπάνης είναι απαραίτητες για την πραγμάτωση όχι μόνο των κοινωνικών δικαιωμάτων αλλ' ενίοτε και των πολιτικών και των ατομικών δικαιωμάτων³⁵. Για παράδειγμα, η άσκηση των δικαιωμάτων του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι προϋποθέτει την οργάνωση προσηκούσας εκλογικής διαδικασίας, η δε πρόσβαση στον δικαστή για την παροχή δικαστικής προστασίας προϋποθέτει την ίδρυση και την αποτελεσματική λειτουργία κατάλληλων και αριθμητικώς επαρκών δικαστηρίων. Συναφώς, μπορεί τελικώς να θεωρηθεί ότι κάθε θεμε-

λιώδες δικαίωμα ενέχει την υποχρέωση του Κράτους να το σεβαστεί (υποχρέωση αποχής), να το προστατεύσει (υποχρέωση θετικής δράσης) και να το υλοποιήσει (υποχρέωση κρατικής παρέμβασης)³⁶. Κατά τούτο, με τον έναν ή με τον άλλο τρόπο, κάθε θεμελιώδες δικαίωμα μπορεί τελικώς να γίνει αντιληπτό και ως δικαίωμα σε κάποια παροχή εκ μέρους του Κράτους³⁷. Στο συμπέρασμα, άλλωστε, αυτό συνηγορεί η ρήτρα του άρθρου 25, παρ. 1, του Συντάγματος, η οποία, όπως ισχύει σήμερα, ορίζει ότι «όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκηση» των δικαιωμάτων του «ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου»³⁸.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το ζήτημα της οικονομικής δυνατότητας τήρησης των υποχρεώσεων του Κράτους δεν μπορεί να περιοριστεί μόνον στα κοινωνικά δικαιώματα, καθώς λογικώς αφορά την αποτελεσματική προστασία του συνόλου των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η οποία αξιώνει, σε κάθε περίπτωση, και τη λήψη θετικών μέτρων εκ μέρους του Κράτους.

B. Η ποικιλία των υποχρεώσεων θετικής κρατικής δράσης

Από το Σύνταγμα προκύπτει μια σειρά υποχρεώσεων των κρατικών αρχών οι οποίες, χωρίς πάντοτε να αφορούν ευθέως κάποιο θεμελιώδες δικαίωμα, σχετίζονται με την οργάνωση της Πολιτείας ή τις διεθνείς σχέσεις του Κράτους και η τήρηση των οποίων απαιτεί τη λήψη μέτρων που επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό. Όπως ενδεικτικώς, θα μπορούσαν να αναφερθούν η οργάνωση και η λειτουργία της Προεδρίας της Δημοκρατίας, της Βουλής και της Κυβέρνησης, καθώς επίσης ο σεβασμός των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η Χώρα από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση³⁹.

Κατά λογική συνέπεια, το ζήτημα της οικονομικώς εφικτής και αποτελεσματικής εφαρμογής των συ-

(31) Βλ. *C. M. Herrera*, *Le concept de droits sociaux fondamentaux dans la mondialisation*, ό.π., σ. 169.

(32) *Idem*, σ. 177, με περαιτέρω παραπομπές.

(33) Βλ. *D. Roman*, *La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un Etat de droit social*, σε: *D. Roman* (επιμ.), «Droits des pauvres, Pauvres droits ?». *Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, <www.droits-sociaux.u-paris10.fr>, Novembre 2010, σ. 15 επ., ιδίως σ. 41 επ., *E. Guematcha*, *La justiciabilité des droits sociaux en Afrique : L'exemple de la Commission Africaine des droits de l'Homme et des Peuples*, σε: *D. Roman* (επιμ.), «Droits des pauvres, Pauvres droits ?». *Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, ό.π., σ. 140 επ., ιδίως σ. 145 επ..

(34) Βλ. *C. M. Herrera*, *Le concept de droits sociaux fondamentaux dans la mondialisation*, ό.π., σ. 175, με περαιτέρω παραπομπές, *Γ. Κατρούγκαλου*, *Νομική φύση και δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων*, σε: *Γ. Σωτηρέλη/Χ. Τσαϊτουρίδη* (επιμ.), *Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας*, ό.π., σ. 49 επ., ιδίως σ. 51, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, *Το κανονιστικό περιεχόμενο του κοινωνικού δικαιώματος στην υγεία*, σε: *Γ. Σωτηρέλη/Χ. Τσαϊτουρίδη* (επιμ.), *Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας*, ό.π., σ. 126 επ., ιδίως σ. 150.

(35) Βλ., *σχετικώς*, *S. Holmes/C. R. Sunstein*, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, New York, 1999. Βλ. και *Φ. Σπυρόπουλου*, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο II. Θεμελιώδη δικαιώματα*. Γενικό μέρος, εκδ. Θέμις, Αθήνα 2012, σ. 15. Βλ., επίσης, *C. M. Herrera*, *Le concept de droits sociaux fondamentaux dans la mondialisation*, ό.π., σ. 176, με περαιτέρω παραπομπές, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, *Το κανονιστικό περιεχόμενο του κοινωνικού δικαιώματος στην υγεία*, ό.π., σ. 149 επ..

(36) Βλ. *D. Roman*, *La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un Etat de droit social*, ό.π., σ. 44 επ..

(37) Βλ. *C. Fercot*, *La justiciabilité des droits sociaux en Allemagne et en Suisse : des réticences progressivement surmontées*, ό.π., σ. 237.

(38) Βλ. και την προγενέστερη της αναθεώρησης του 2001 διατύπωση της ίδιας παραγράφου, σύμφωνα με την οποία «Τα δικαιώματα του ανθρώπου, ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου, τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους ότι όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση άσκησή τους».

(39) Βλ., *σχετικώς*, την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος.

νταγματικών διατάξεων αφορά το σύνολο αυτών των ποικίλων υποχρεώσεων θετικής κρατικής δράσης, η εφαρμογή των οποίων διέπεται αδιακρίτως και από τις προαναφερθείσες γενικές δημοσιονομικές υποχρεώσεις που θεσπίζει το Σύνταγμα. Συνεπώς, στο ελληνικό δίκαιο, ελλείπει αντίθετης ρητής συνταγματικής διάταξης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η *επιφύλαξη του εφικτού* συνιστά ιδιώνυμη συνταγματική συνθήκη εφαρμογής των διατάξεων που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα. Αντιθέτως, πρόκειται μάλλον για μια ενιαία συνθήκη, η οποία επικαθορίζει την εφαρμογή κάθε θετικής κρατικής δράσης και νοηματοδοτείται τόσο από τις λοιπές συνταγματικές διατάξεις όσο και από την εκάστοτε εσωτερική και διεθνή οικονομική συγκυρία.

Η παραπάνω διαπίστωση επιβεβαιώνεται και από την εξέλιξη των επιπτώσεων της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας στις διάφορες μορφές κρατικής δράσης. Τα τελευταία χρόνια της παγκοσμιοποίησης και της ακραίας δημοσιονομικής κρίσης στη χώρα μας και σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, επιβιώνουν οι λιγότερο περιοριστικοί κανόνες, διότι το δίκαιο γίνεται πλέον αντιληπτό ως ανταγωνιστικό προϊόν και, σε παγκόσμια κλίμακα, κυριαρχεί η αντίληψη ότι διενεργείται μια φυσική επιλογή των εννόμων τάξεων που προσαρμόζονται καλύτερα στην απαίτηση οικονομικής επίδοσης στο πλαίσιο του κυρίαρχου (υπερ)φιλελεύθερου μοντέλου ανάπτυξης. Πρόκειται για ένα φαινόμενο *νομικού δαρβινισμού* στο πλαίσιο του οποίου φαίνεται να μην επιβιώνουν όσοι νομικοί θεσμοί και κανόνες δεν μπορούν να προσαρμοστούν στις απαιτήσεις των αγορών⁴⁰. Όπως ήταν δε αναμενόμενο, πρώτα και κύρια θύματα αυτού του φαινομένου υπήρξαν τα κοινωνικά δικαιώματα, η κρατική προστασία των οποίων συρρικνώθηκε και, συνήθως, εξέπεσε στην επιβολή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτες που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο υπό απελευθέρωση αγορών⁴¹. Στη συνέχεια, όμως, το ίδιο φαινόμενο δεν άφησε άθικτο σχεδόν κανένα συνταγματικό θεσμό. Η αγωνιώδης προσπάθεια διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας και

αποφυγής της ασύντακτης χρεοκοπίας ενός κράτους-μέλους της Ευρωζώνης οδήγησε, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε μια γενικευμένη συνταγματική απορρύθμιση⁴², η οποία καταλαμβάνει πλέον ακόμη και την ανάδειξη και τη λειτουργία των εθνικών κοινοβουλίων⁴³. Έτσι, στα κράτη-οφειλέτες, καθώς η δημοκρατία αξιολογείται με οικονομικούς όρους, οι βουλευτικές εκλογές χάνουν το κύρος τους. Τούτο εκδηλώθηκε, μεταξύ άλλων περιπτώσεων, το 2011, όταν, εξ αφορμής των εκλογών στην Πορτογαλία, ευρωπαϊοί ηγέτες δήλωσαν ότι «μικρή σημασία έχει ποιος κυβερνά»⁴⁴, και επιβεβαιώθηκε, στα τέλη του 2014, όταν ο οίκος *Moody's* δήλωσε πως η προκήρυξη πρόωρων εκλογών, στην Ελλάδα, θα συνιστούσε «αρνητικό πιστωτικό γεγονός»⁴⁵. Την ίδια στιγμή, ενώ σε κράτη-δανειστές, όπως η Γερμανία, ο συνταγματικός δικαστής απαιτεί το εθνικό κοινοβούλιο να διαθέτει γραπτή πληροφόρηση και επαρκή χρόνο διαβούλευσης ως προς τα μέτρα που υιοθετούνται για την αντιμετώπιση της κρίσης δημόσιου χρέους σε κράτη-μέλη της Ευρωζώνης⁴⁶, σε κράτη-οφειλέτες, όπως η Ελλάδα, το κοινοβούλιο, παρακάμπτοντας, ως δήθεν τυπολατρικούς, τους κανόνες λειτουργίας του, αποφασίζει συστηματικώς, για τα ίδια ή παρόμοια μέτρα, με τη διαδικασία του (υπερ)κατεπείγοντος, επί πολυσέλιδων νομοσχεδίων που συντάσσονται σε ένα μόνον άρθρο⁴⁷. Τα χαρακτηριστικά αυτά παραδείγματα καταδεικνύουν ότι, ιδίως υπό συνθήκες κρίσης, η λήψη υπόψη της οικονομικής αποτελεσματικότητας, η οποία συνδέεται με την *επιφύλαξη του εφικτού*, υπερβαίνει το ζήτημα του σεβασμού των κοινωνικών δικαιωμάτων και διαχέεται στο σύνολο των συνταγματικών θεσμών.

(42) Βλ. C. Yannakopoulos, *Le juge national, le droit de l'Union européenne et la crise financière*, ό.π..

(43) Βλ. C. Yannakopoulos, *Un Etat devant la faillite : entre droit et non-droit*, ό.π., F. Allemand/F. Martucci, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire*, *Revue de l'OFCE*, ειδικό τεύχος « Réformer l'Europe », n° 134, Μάιος 2014, σ. 115 επ..

(44) Βλ. St. Pinon, *Crise économique européenne et crise institutionnelle à tous les étages*, *Revue de l'Union européenne*, n° 567, Απρίλιος 2013, σ. 218 επ., ιδίως σ. 224 επ..

(45) Βλ. το άρθρο «Η Moody's προειδοποιεί με υποβάθμιση την Ελλάδα σε περίπτωση πρόωρων εκλογών», *Εφημερίδα «Καθημερινή»*, 13.12.2014.

(46) Βλ. την απόφαση της 19.6.2012, BVerfGE 4, 11.

(47) Βλ. και Γ. Γεραπετρίτη, *Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι*, σε: ΔΣΑ - Μελέτες επί του Μνημονίου, Αθήνα 2013, σ. 229 επ., ιδίως σ. 237 επ..

(40) Βλ. A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, ιδίως σ. 64.

(41) Βλ. Γ. Δελλή, *Κοινή ωφέλεια και αγορά*, Β. Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008, *passim*, Κ. Γιαννακόπουλου, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, ό.π., αρ. 403.

II. Η σχετικότητα της επιφύλαξης

Σε μια πρώτη προσέγγιση, η ισχύς της επίκλησης της *επιφύλαξης του εφικτού* απέναντι στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων φαντάζει απόλυτη και αδιαπραγμάτευτη, ως εξίσου αυτονόητη με την επίκληση της παραδοχής ότι ουδείς οφείλει το αδύνατο (*impossibulum nulla est obligatio*)⁴⁸. Επειδή, όμως, ουδείς μπορεί να γνωρίζει *a priori* τι είναι εφικτό και τι ανέφικτο, σε μια δεύτερη προσέγγιση η παραπάνω ισχύς σχετικοποιείται σε μεγάλο βαθμό. Η επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού* πλαισιώνεται σταδιακά από μια σειρά σημαντικών δικαιοκρατικών εγγυήσεων, η υποχρέωση τήρησης των οποίων συχνά εκθέτει τη φερεγγυότητα και αναδεικνύει την πολιτική σκοπιμότητα της εν λόγω επίκλησης ως προσπάθειας απομείωσης της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι εγγυήσεις αυτές συνδέονται με την υποχρέωση επίτευξης του εφικτού, η οποία βαρύνει τις κρατικές αρχές (Α) και η οποία, όταν δεν κρίνεται ως απόλυτη (ή ως οιονεί απόλυτη), μεταφράζεται σε οριοθέτηση της δυνατότητας επίκλησης του ανέφικτου εκ μέρους των εν λόγω αρχών (Β).

A. Η υποχρέωση επίτευξης του εφικτού

Όπως επισήμανε ο Α. Μάνεσης, «υπάρχει [...] μια [...] πλευρά του θέματος, η οποία συνήθως παραβλέπεται: για την επίτευξη του εφικτού, δηλαδή για την ικανοποίηση του κοινωνικού δικαιώματος, οι ασκούντες την κρατική εξουσία οφείλουν, εν όψει των συναφών συνταγματικών διατάξεων, να μεριμνούν ώστε να υπάρχουν διαθέσιμοι προς τούτο πόροι»⁴⁹. Από τη σκοπιά αυτή, ο επιμερισμός των διαθέσιμων πόρων είναι που επικαθορίζεται από τη συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων και όχι το αντίστροφο⁵⁰. Αυτή δε η κατοχύρωση δεν εξαντλείται στις ειδικές συνταγματικές διατά-

ξεις που αφορούν τα κοινωνικά δικαιώματα, αλλά περιλαμβάνει και τις γενικές ρήτρες στις οποίες κατοχυρώνεται η αναδιανομή ως μέθοδος άμβλυνσης των οικονομικών και κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων⁵¹. Τέτοιες ρήτρες, οι οποίες ενσωματώνουν τη θεμελιώδη απόφαση η έννομη τάξη να εγγυηθεί τη «μη ανταγωνιστική απόλαυση ορισμένων δημόσιων αγαθών για όλους, ανεξάρτητα και εκτός των αγοραίων διαδικασιών»⁵², είναι ιδίως η επιδίωξη της πραγμάτωσης της κοινωνικής προόδου, μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη, κατά την παρ. 2 του άρθρου 25 του Συντάγματος, η δυνατότητα του Κράτους να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής αλληλεγγύης, κατά την παρ. 4 του ίδιου άρθρου⁵³, καθώς και η μέριμνα, μέσω θετικών μέτρων, για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, η οποία, κατά τη διατύπωση του άρθρου 116, παρ. 2, του Συντάγματος, καταλαμβάνει όλες τις περιπτώσεις ανισοτήτων και δεν περιορίζεται στις σχέσεις μεταξύ των δύο φύλων⁵⁴. Μολονότι δε η κρατούσα (υπερ)φιλελεύθερη ερμηνεία του Συντάγματος υποβαθμίζει το κανονιστικό εύρος των παραπάνω ρητρών, ουδόλως προκύπτει ότι τουλάχιστον οι δύο τελευταίες από τις παραπάνω ρήτρες, στο πλαίσιο τήρησης και των λοιπών συνταγματικών προβλέψεων και, ιδίως, της, κατοχυρωμένης στο άρθρο 4, παρ. 5, του Συντάγματος, αρχής της αναλογικής ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, δεν μπορούν –και δεν πρέπει– να αποτελούν αυτοτελείς νομικές βάσεις για τη λήψη μέτρων ικανοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων, τόσο σε κανονικές περιόδους όσο και *a fortiori* σε περιόδους οικονομικής κρίσης⁵⁵. Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης οφείλει, σε κάθε περίπτωση, να μεριμνά ώστε να υπάρχουν διαθέσιμοι πόροι για την ικανοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, εκμεταλλευόμενος, προς τούτο, κάθε συνταγματικώς προβλεπό-

(48) Βλ. M. Granston, Human Rights. Real and Supposed, σε: N. Timms/D. Watson (επιμ.), Talking about Welfare, Routledge and Kegan Paul, London, 1976, σ. 133 επ.. Βλ., επίσης, X. Ντουχάνη, Η έλλειψη αγωγιμότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων ως πρόβλημα εντοπισμού του κανονιστικού πυρήνα τους, σε: Γ. Σωτηρέλη/Χ. Τσαϊτουρίδη (επιμ.), Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας, ό.π., σ. 220 επ., ιδίως σ. 224 επ..

(49) Βλ. Α. Μάνεση, Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο, ό.π., σ. 579.

(50) Βλ. Χ. Ανθόπουλου, Η προστασία της υγείας ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα, ΤοΣ 1993, σ. 741 επ., ιδίως σ. 767 επ.. Βλ., επίσης, ως προς την πλαισίωση της οικονομίας από το δίκαιο και τη διαμόρφωση μιας «Οικονομίας Δικαίου» (Économie de droit), κατά την έννοια του «Κράτους Δικαίου» (État de droit), L. Cadet, Justice, économie et droits de l'homme, σε: L. Boy/J.-B. Racine/F. Sirtianen (επιμ.), Droit économique

et droits de l'homme, Éditions Larcier, Bruxelles, 2009, σ. 537 επ., ιδίως σ. 547 επ..

(51) Βλ. Α. Στεργίου, Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις. Μια κριτική προσέγγιση της έννομης θέσης του ασφαλισμένου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 1992, σ. 4 επ..

(52) Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, Η κρίση και η διεξοδος, εκδ. Α. Α. Λιβάνη, 2012, σ. 263.

(53) Ως προς τις διατάξεις των παρ. 2 και 4 του άρθρου 25 του Συντάγματος βλ. Χ. Ανθόπουλου, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, Θεσσαλονίκη 1993, σ. 92 επ. και 268 επ..

(54) Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Το κανονιστικό περιεχόμενο του κοινωνικού δικαιώματος στην υγεία, ό.π., σ. 155 επ..

(55) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η μετάλλαξη ..., ό.π., passim.

μενο μέσο, συμπεριλαμβανομένων των παραπάνω ρητρών αναδιανομής.

Τυχόν δε παράλειψη του κοινού νομοθέτη να ανταποκριθεί στην εν λόγω υποχρέωσή του δεν μπορεί πλέον να εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου. Εξάλλου, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του Κράτους Δικαίου, γίνεται δεκτό ότι ο δικαστής είναι αρμόδιος να διαπιστώνει την αντισυνταγματικότητα όχι μόνο των πράξεων αλλά και των παραλείψεων του νομοθέτη⁵⁶, υπερβαίνοντας το παραδοσιακό στερεότυπο του «αρνητικού νομοθέτη» και προβαίνοντας στην προσήκουσα, κατά περίπτωση, θετική δράση⁵⁷, η οποία δεν ισοδυναμεί αναγκαστικώς με αθέμιτη υποκατάσταση στο έργο του νομοθέτη⁵⁸. Στη νομιμοποίηση αυτής της δράσης του δικαστή προς τον σκοπό της διασφάλισης όλων των συνταγματικών σκοπών, συμπεριλαμβανομένων και των κοινωνικών, συνηγορεί, εκτός των άλλων, η ενίσχυση του δικαστικού ελέγχου των παραλείψεων του εθνικού νομοθέτη να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που πηγάζουν από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)⁵⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, η θεωρία και οι εθνικοί δικαστές έχουν φτάσει να θεωρήσουν ως απόλυτη την υποχρέωση του Κράτους να εξασφαλίσει πόρους που

είναι αναγκαίοι για την ικανοποίηση του σκληρού πυρήνα κάθε κοινωνικού δικαιώματος⁶⁰, αποκλείοντας τη δυνατότητα επίκλησης της *επιφύλαξης του εφικτού* σε βάρος της διασφάλισης ενός ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης. Η υποχρέωση αυτή (Existenzminimum), η οποία, κατ' αρχάς, αναγνωρίστηκε από τη γερμανική θεωρία⁶¹ και νομολογία⁶², και στη συνέχεια, υιοθετήθηκε από διάφορες άλλες έννομες τάξεις⁶³, προσφάτως, εν μέσω κρίσης, κατοχυρώθηκε ρητώς και στην ελληνική νομολογία⁶⁴, μετά από αμφιταλαντεύσεις⁶⁵, ως «ένα κατώφλι πέραν του οποίου δεν νοείται αποδυνάμωση κοινωνικών δικαιωμάτων, ακόμη και σε περιπτώσεις "έκτακτης δημοσιονομικής ανάγκης"»⁶⁶.

Βεβαίως, το κατώφλι αυτό σηματοδοτεί κατ' αρχήν μια οπισθοχώρηση ως προς την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, πρωτίστως διότι τη συρρι-

(56) Βλ. E. Georgitsi, De l'impossible justiciabilité des droits sociaux fondamentaux, σε: Association Internationale de Droit Constitutionnel, J. Iliopoulos-Strangas/Th. Roux (επιμ.), Perspectives nationales et internationales des droits sociaux - National et International Perspectives on Social Rights, coédition, éditions A. N. Sakkoulas - éditions Bruylant, Athènes - Bruxelles, 2008, σ. 29 επ., ιδίως σ. 50.

(57) Βλ., ως προς τη σχετική νομολογία των συνταγματικών δικαστηρίων της Ν. Αφρικής και της Ινδίας, Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., αρ. 257, Γ. Κατρούγκαλου, Νομική φύση και δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, σε: Γ. Σωτηρόλη/Χ. Τσαϊτουρίδη (επιμ.), Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας, ό.π., σ. 54 επ., Βλ., και ως προς τον παρεμβατισμό του συνταγματικού δικαστή στην Κολομβία, C. M. Herrera, La justiciabilité des droits sociaux..., ό.π., σ. 113 επ..

(58) Βλ. C. Yannakopoulos, Constitution et handicap, σε: Ol. Guézou/St. Manson, Droit public et handicap, Dalloz 2009, σ. 113 επ., ιδίως σ. 119 επ.. Ως προς τον συνδυασμό της επέκτασης του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, με τον σεβασμό της αρχής της διάκρισης των κρατικών λειτουργιών, βλ. και Γ. Κατρούγκαλου, Προβλήματα ελέγχου συνταγματικότητας στις διοικητικές διαφορές ουσίας, Δ 1997, σ. 938 επ., ιδίως σ. 939 επ..

(59) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., αρ. 246 επ., Βλ., επίσης, A. Fabre, La «fondamentalisation» des droits sociaux en droit de l'Union européenne, σε: R. Tinière/Cl. Vial (επιμ.), La protection des droits fondamentaux dans l'UE. Entre évolution et permanence, Bruylant, Bruxelles, 2015, σ. 163 επ., ιδίως σ. 164.

(60) Ως προς τη γενική προβληματική του προσδιορισμού αυτού του πυρήνα, βλ. Α. Μανιτάκη, Η κανονιστική διάσταση των σχέσεων κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους, ΤοΣ 1993, σ. 681 επ., ιδίως σ. 693, Χ. Ντουχάνη, Η έλλειψη αγωγιμότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων ως πρόβλημα εντοπισμού του κανονιστικού πυρήνα τους, ό.π., Α. Στεργίου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, β' έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2014, σ. σ. 125 επ., Βλ., επίσης, C. Fercot, Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé, σε: D. Roman (επιμ.), La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances, Éditions Pédone, 2012, σ. 49 επ..

(61) Βλ. Starck, σε: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, 6η έκδ. 2010, άρθρο 2 Σ, παρ. 212.

(62) Βλ. την απόφαση «Hartz IV», BVerfG 9.2.2010, ΤοΣ 2010, σχόλιο Β. Χρήστου. Βλ., επίσης, C. Fercot, Les contours du droit à un minimum vital conforme à la dignité humaine: à propos de la décision «Hartz IV» de la Cour constitutionnelle allemande du 9 février 2010, RDSS 2010, σ. 653 επ., Σ. Τέμινγκ-Λαβίλλα, Το ατομικό δικαίωμα προς εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης κατά τη νομολογία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (απόφαση της 9.2.2010), ΕΔΚΑ 2011, σ. 401 επ..

(63) Για μια αναλυτική παρουσίαση του συγκριτικού δικαίου, βλ. C. Fercot, Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé, ό.π., 56 επ.. Αξίζει να σημειωθεί ότι, και στην Τουρκία, το Συνταγματικό Δικαστήριο προσπαθεί να εγγυηθεί ότι η προαναφερθείσα ρύθμιση του άρθρου 65 του ισχύοντος τουρκικού Συντάγματος δεν καταργεί ούτε περιορίζει το δικαίωμα στη ζωή. Βλ. I. Kaboglu, Les droits constitutionnels sociaux en Turquie, ό.π., σ. 26 επ., Α. Karagülmez, L'Etat social et les droits sociaux dans les arrêts de la Cour constitutionnelle, ό.π., σ. 181 επ..

(64) Βλ. ΣτΕ Ολ. 668/2012 (σκέψη 35), 1283/2012 (σκέψη 31) και, κυρίως, 2290/2015 (σκέψη 7). Βλ. και τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 2287 - 2289/2015.

(65) Βλ. Π. Πανλόπουλου, Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης. Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεομικός «Θησέας», εκδ. Α. Α. Λιβάνη, 2013, σ. 437 επ., Βλ. και Χ. Ντουχάνη, Η έλλειψη αγωγιμότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων ως πρόβλημα εντοπισμού του κανονιστικού πυρήνα τους, ό.π., Σ. Κτιστάκη, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, ΕΔΚΑ 2012, σ. 481 επ., ιδίως σ. 504 επ..

(66) Βλ. Σ. Κτιστάκη, Η επίδραση της κοινωνικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., σ. 504.

κνώνει στο ελάχιστο, δηλαδή στην αξιοπρέπεια του ατόμου⁶⁷, η οποία, σε τελική ανάλυση, συνιστά προϋπόθεση άσκησης όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων και όχι μόνον των κοινωνικών⁶⁸. Ωστόσο, την ίδια στιγμή, γίνεται δεκτό ότι το εν λόγω κατώφλι πρέπει να εξασφαλίζει τους ελάχιστους αναγκαίους όρους όχι μόνον της επιβίωσης του ατόμου, αλλά και της συμμετοχής του, κατά περίπτωση, στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας. Συναφώς, αναφορικά με τον προσδιορισμό του συνταγματικού πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι σε έναν συνταξιούχο πρέπει να δίδονται παροχές που διασφαλίζουν τους όρους όχι μόνο «της φυσικής του υποστάσεως (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή με τρόπο που δεν αφήνεται, πάντως, ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου»⁶⁹. Δηλαδή, πρόκειται για μια κοινωνική προσέγγιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης⁷⁰, η οποία, εν όψει του συνδυασμού του άρθρου 2, παρ. 1, με τα άρθρα 5, παρ. 1, και 25, παρ. 1, 2 και 4, του Συντάγματος, δεν περιορίζεται απλώς στην αποφυγή της απόλυτης φτώχειας και στις ιδιαιτερότητες της ατομικής κατάστασης κάθε υποκειμένου που θα μπορούσαν να καλυφθούν απλώς μέσω μιας –συνήθως χρηματικής⁷¹– παροχής κοινωνικής πρόνοιας, αλλά εστιάζει κυρίως στις κοινωνικές δομές που επι-

τρέπουν σε κάθε υποκείμενο να λειτουργεί αυτόνομα και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή⁷². Πρόκειται για παρόμοια προσέγγιση με εκείνη η οποία, εγκαταλείποντας την ιατρική θεώρηση της αναπηρίας, υιοθέτησε την κοινωνική της θεώρηση, οδηγώντας, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στην αναγνώριση, στη νέα παρ. 6 του άρθρου 21 του ελληνικού Συντάγματος, υπέρ των ατόμων με αναπηρίες ενός πραγματικού κοινωνικού δικαιώματος «να απολαμβάνουν μέτρων που εξασφαλίζουν την αυτονομία, την επαγγελματική ένταξη και τη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας»⁷³.

Η παραπάνω διασφάλιση, στο εθνικό δίκαιο, μιας απόλυτης προστασίας του σκληρού πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, στο πλαίσιο του οποίου, όπως αυτός προσδιορίζεται αναλόγως προς τις επικρατούσες συνθήκες, αναιρείται η δυνατότητα λειτουργίας της επιφύλαξης του εφικτού⁷⁴, υποστηρίζεται και από τη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Η τελευταία, σε ορισμένες περιπτώσεις, ανάλογα με το οικείο θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης και δεσμευτικότητάς της, θεσπίζει απόλυτη (ή οιονεί απόλυτη) υποχρέωση επίτευξης του εφικτού. Απ' τη μια, στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ στο οποίο τα κοινωνικά δικαιώματα γίνονται αντιληπτά κυρίως ως κοινωνικές προεκτάσεις των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται ρητώς στη Σύμβαση, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) αναγνώρισε κατ' αρχήν την ανάγκη διασφάλισης ενός ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης⁷⁵, ακόμη και σε περιόδους εξαιρετικής οικονομικής κρίσης, στις οποίες το Δικαστήριο επιφύλασσε μια ευρεία διακριτική ευχέρεια στα συμβαλλόμενα Κράτη ως προς τον καθορισμό των προτεραιότητων κατά τη διάθεση των περιορισμένων κρατικών πόρων⁷⁶. Απ' την άλλη, στις περιορισμένες περι-

(67) Βλ. C. M. Herrera, Le concept de droits sociaux fondamentaux dans la mondialisation, ό.π., σ. 174, Ξ. Κονιάδη, Εναλλακτικές ενδοχές μεταρρύθμισης του κράτους πρόνοιας, σε: Γ. Σωτηρέλη/Χ. Τσαϊτουρίδη (επιμ.), Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας, ό.π., σ. 58.

(68) Βλ. C. Fercot, Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé, ό.π., σ. 50.

(69) ΣτΕ 2290/2015, σκ. 7.

(70) Πρβλ., στο γερμανικό δίκαιο, ως προς την υποχρέωση διασφάλισης ενός ελάχιστου κοινωνικοπολιτιστικού ορίου διαβίωσης («soziokulturelles Existenzminimum»), BVerwGE 14, 294 [296 επ.], 25, 307 [317 επ.], 27, 63, 106, 99 [104 επ.], 107, 234 [236]. Ως προς την ανάγκη υπέρβασης του οικονομικού χαρακτήρα της ελάχιστης ενίσχυσης, βλ. Α. Στεργίου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ. 125 επ., Γ. Αμίτση, Η ανάπτυξη του νέου θεσμικού υποδείγματος κοινωνικής αλληλεγγύης ως μηχανισμός ενδυνάμωσης του κοινωνικού κράτους στην περίοδο της ύφεσης, ΝοΒ 2012, σ. 1681 επ..

(71) Βλ., ως προς τον θεσμό του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, στη Χώρα μας, την πιλοτική εφαρμογή δυνάμει του ν. 4093/2012. Βλ., συναφώς, Γ. Αμίτση, Η θεσμική κατοχύρωση του ελαχίστων όρων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2001, του ιδίου, Η θεσμική κατοχύρωση των πολιτικών ένταξης στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας μέσω ενός γενικού συστήματος ελαχίστου εισοδήματος, ΕΕργΔ 2014, σ. 77 επ..

(72) Βλ. Σ. Μήτα, Η βιοτική αυτοτέλεια, ως ratio και κανονιστικός πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων, <www.constitutionalism.gr>, καταχώρηση 21.3.2012.

(73) Βλ. C. Yannakopoulos, Constitution et handicap, ό.π..

(74) Βλ. και R. Perlingeiro, La «riserva del possibile» (vorbehalt des möglichen) constitue un limite all'intervento giurisdizionale nelle politiche pubbliche sociali?, <http://ssrn.com/abstract=2480740>.

(75) Για την εξέλιξη της σχετικής νομολογίας βλ. S. Van Drooghenbroek, La Convention européenne des droits de l'homme et la matière économique, σε: L. Boy/J.-B. Racine/F. Sirtainen (επιμ.), Droit économique et droits de l'homme, ό.π., σ. 25 επ., ιδίως σ. 41 επ..

(76) Βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 7.5.2013, Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κ. Ελλάδα (προσφυγές αρ. 57665/12 και 57657/12), της 8.10.2013, Da Conceição Mateus και Santos Januário κ. Πορτογαλίας (προσφυγές αρ. 62235/12 και

πτώσεις στις οποίες το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλει στις εθνικές αρχές τη διασφάλιση ορισμένων εγγυήσεων κοινωνικής προστασίας, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) απαγορεύει στις εν λόγω αρχές να επικαλεστούν την *επιφύλαξη του εφικτού* προκειμένου να απαλλαγούν από την υποχρέωση διασφάλισης αυτών των εγγυήσεων. Μια τέτοια περίπτωση είναι εκείνη της υπόθεσης Hogan, στην οποία το ΔΕΕ, εξελίσσοντας μια νομολογιακή πολιτική που κατ' ουσίαν περιορίζει την κοινωνική ευθύνη των εταιριών, έκρινε, εντούτοις, ότι «η οδηγία 2008/94 έχει την έννοια (...) ότι η οικονομική κατάσταση δεν συνιστά εξαιρετική περίπτωση, ικανή να δικαιολογήσει χαμηλότερο επίπεδο προστασίας των συμφερόντων των εργαζομένων όσον αφορά τις δεδουλευμένες τους παροχές γήρατος στο πλαίσιο συμπληρωματικού επαγγελματικού συνταξιοδοτικού προγράμματος»⁷⁷.

B. Η οριοθέτηση της δυνατότητας επίκλησης του ανέφικτου

Όταν η επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού* δεν αποκλείεται, κατά τα προαναφερθέντα, η δυνατότητα περιορισμού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν αποτελεί ένα απλό πραγματικό γεγονός, το οποίο προσδιορίζεται στη βάση αμιγώς τεχνικών κρίσεων ή κρίσεων σκοπιμότητας. Παραμένει ένα θεσμικό γεγονός, πλαισιωμένο από διαδικαστικές δικαιοκρατικές εγγυήσεις, οι οποίες αφορούν την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατικών αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, «η προϋπόθεση ύπαρξης διαθέσιμων πόρων, παρά τον σημαντικό βαθμό αοριστίας της, επιτρέπει την εκφορά δικανικής κρίσης για τον έλεγχο του κατά πόσο υφίσταται αυθαίρετη παράλειψη για την πλήρωση της σχετικής αξίωσης»⁷⁸.

αφ. 57725/12) και της 15.10.2013, Savickas κ.ά. κ. Λιθουανίας (προσφυγή αρ. 66365/09). Βλ. και F. Fines, L'atteinte aux droits fondamentaux étatique le prix du sauvetage de la zone Euro ?, σε: R. Tinière/Cl. Vial (επιμ.), La protection des droits fondamentaux dans l'UE. Entre évolution et permanence, ό.π., σ. 195 επ., ιδίως 206 επ., F. Tulkens, The European Convention on Human Rights and the economic crisis. The issue of poverty, <www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/ECtHR%20for%20EU%20Judicial%20Trainers/ECHR_and_Economic_Crisis_The_Poverty_Issue_2013_Tulkens.pdf>, ιδίως αρ. 8 επ.

(77) Βλ. ΔΕΕ, 25.4.2013, C-398/11, σκέψη 47. Πρβλ., ως προς την υποχρέωση που επιβάλλει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα κράτη-μέλη υποδοχής των αιτούντων άσυλο να τους εξασφαλίσουν αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο, μεταξύ άλλων, ΔΕΕ, 27.2.2014, C-79/13, Saciri κ.λπ., S. Slama, Prendre au sérieux la Charte des droits fondamentaux en droit des étrangers, La Revue des droits de l'homme 5/ 2014, καταχώρηση 27.5.2014, <http://revdh.revues.org/785>.

(78) Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, Η κρίση και η διεξοδος, ό.π., σ. 262.

Από ουσιαστική άποψη, γίνεται δεκτό ότι, σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, στις οποίες προκύπτει αιτιολογημένως ότι το Κράτος δεν διαθέτει τους απαραίτητους πόρους, η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων μπορεί να περιορίζεται. Και στις εξαιρετικές αυτές περιπτώσεις, όμως, η σχετική δυνατότητα του νομοθέτη δεν είναι απεριόριστη. Πέραν της προαναφερθείσας υποχρέωσης διασφάλισης ενός πυρήνα αξιοπρεπούς διαβίωσης, πρέπει, επίσης, να τηρούνται οι αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25, παρ. 4, του Συντάγματος) και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4, παρ. 5, του Συντάγματος), οι οποίες επιτάσσουν να κατανέμεται εξ ίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών, καθώς και η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25, παρ. 1, του Συντάγματος), σύμφωνα με την οποία το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι πράγματι πρόσφορο και αναγκαίο για την αντιμετώπιση του προβλήματος⁷⁹.

Στη θεωρία, υποστηρίζεται ότι ο έλεγχος συνδρομής των παραπάνω προϋποθέσεων παραμένει οριακός. Όπως επισήμανε και ο Α. Μάνεσης, στο πλαίσιο της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, «η αξιολόγηση των δυνατοτήτων, των προτεραιοτήτων, του είδους και της έκτασης των παροχών, καθώς και η πρακτική ιεράρχησή τους, εναπόκειται στον νομοθέτη, ουσιαστικά δε και κατά πρώτο λόγο στην Κυβέρνηση, η οποία, απολαύουσα της εμπιστοσύνης της Βουλής, είναι αρμόδια να καθορίζει την εν γένει πολιτική του κράτους (βλ. άρθρο 82 παρ. 2 του ελληνικού Συντάγματος), αυτή δε κυρίως ασκεί τη νομοθετική πρωτοβουλία, και μάλιστα, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις που συνεπάγονται δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου (άρθρο 73 παρ. 3 του ελληνικού Συντάγματος), κατ' αποκλειστικότητα»⁸⁰. Στο ίδιο πλαίσιο, καθώς το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι δεν κατοχυρώνεται από καμία συνταγματική ή άλλη διάταξη δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεων και δεν αποκλείεται κατ' αρχήν η διαφοροποίηση αυτών αναλόγως με τις συντρέχουσες εκάστοτε συνθήκες⁸¹, και στη νομολογία κυριαρχούσε, μέχρι πρόσφατα, η αντίληψη ότι «η εκτίμηση (...) του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμ-

(79) Βλ., ως προς τις περιχοπές των συντάξεων, την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2290/2015, σκέψη 7.

(80) Βλ. Α. Μάνεση, Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο, ό.π., σ. 579.

(81) Βλ. ΣτΕ Ολ. 668/2012, σκέψεις 34 και 35.

φέροντος επιβάλλοντος τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (...), ιδίως όταν πρόκειται για εκτιμήσεις σχετικά με τον καθορισμό των προτεραιοτήτων κατά τη διάθεση των περιορισμένων κρατικών πόρων (...)»⁸². Ωστόσο, προσφάτως η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται να περιορίζει τον οριακό έλεγχο «μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όταν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπειγόντως για την αποτροπή του κινδύνου»⁸³. Η εξέλιξη αυτή επιτείνει το παράδοξο της συνύπαρξης της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας και της άσκησης οριακού ελέγχου, στον οποίο μας έχει συνηθίσει το Συμβούλιο της Επικρατείας⁸⁴. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο προβληματισμός ως προς τη διαβάθμιση της έντασης του δικαστικού ελέγχου των νομοθετικών επιλογών συνδυάζεται με ορισμένους δικαστικούς όρους που πρέπει να επιβάλλονται στον νομοθέτη αναφορικά ιδίως με την αιτιολογία και τη διαδικασία λήψης των αποφάσεών του.

Ως προς την υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογεί, κατά τρόπο ρητό και σαφή, τους νόμους που ψηφίζει, αξίζει να τονισθεί ότι αυτή η υποχρέωση εγγυάται τον ορθολογικό χαρακτήρα της νομοθετικής δράσης και διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα του δικαστικού της ελέγχου. Την ίδια στιγμή, η ίδια υποχρέωση οριοθετεί τον δικαστικό έλεγχο, αποτρέποντας όλως αυθαίρετες δικαστικές κρίσεις, ο κίνδυνος των οποίων δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με αποτελεσματικότητα από το μεθοδολογικώς αόριστο αίτημα περί αυτοπεριορισμού του δικαστή⁸⁵. Περαι-

τέρω, εφόσον η υποχρέωση αιτιολογίας των τυπικών νόμων δεν αναιρεί την προσαρμοστικότητα του απαιτούμενου περιεχομένου της αιτιολογίας, ανάλογα με τη φύση και το περιεχόμενο της συγκεκριμένης ρύθμισης, καμία συνθήκη –ούτε η περίπτωση εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών– μπορεί να δικαιολογήσει απαλλαγή από την υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογεί τις επιλογές του, καθώς μια τέτοια απαλλαγή θα σήμαινε αναίρεση του ίδιου του δικαστικού ελέγχου, γεγονός που δεν συνάδει με το Κράτος Δικαίου⁸⁶. Τέλος, η ωρίμανση του ελέγχου της

αυτά θεσπίζουν (βλ. Β. Χρήστου, Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων δια τυπικού νόμου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2010, σ. 143 και 192) και, ειδικότερα, στην προσβασιμότητα και τη σαφήνεια των νόμων (βλ. Μ.-Α. Frison-Roche/W. Baranès, Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi, D., 2000, Chron., σ. 361 επ.), περαιτέρω δε στην ασφάλεια δικαίου που επιβάλλει την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή των γενικών και απρόσωπων κανόνων (βλ. Γ. Γεραπετρίτη, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων. Θεσμική και δικαιοπολιτική αντιμετώπιση στην Ελλάδα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1998, σ. 81 επ.). Εξάλλου, η ειδικότερη υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογεί κατ' αρχήν αυτός ο ίδιος τους νόμους που ψηφίζει θα μπορούσε να βρει επιπλέον έρεισμα τόσο στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων (άρθρα 93, παρ. 4, και 87, παρ. 2, του Συντάγματος) και στη συναφή αποτελεσματική παροχή δικαστικής προστασίας (άρθρο 20, παρ. 1, του Συντάγματος) όσο και στη διάκριση των κρατικών λειτουργιών (άρθρο 26, παρ. 1, του Συντάγματος), η οποία δεν επιτρέπει στον δικαστή να υποκαθιστά τον νομοθέτη, συγκροτώντας αυτός το πρώτον την αιτιολογία των πράξεων του νομοθέτη. Βλ. και Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., αρ. 160 επ. και 228 επ.

Ως προς την υποχρέωση αιτιολογίας των νόμων που περιορίζουν κοινωνικά δικαιώματα, βλ. την απόφαση Ελ.Συν 27/2004, ΕΔΚΑ 2004, σ. 288: «ο κοινός νομοθέτης μπορεί σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη του άρθρου 1 του ανωτέρω Πρωτοκόλλου να στερήσει τον δικαιούχο από γεννημένα ως άνω [ενν. συνταξιοδοτικά] δικαιώματα, αλλά μόνο διά λόγους δημόσιας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου, όρους, οι οποίοι πρέπει να προβάλλονται και να αιτιολογούνται ειδικά». Βλ. και την απόφαση 70/2015 του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (<http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_1260.do>), στην οποία το Δικαστήριο, κρίνοντας αντισυνταγματικό περιορισμό της ετήσιας αύξησης αναπροσαρμογής για τις συντάξεις γήρατος, έκανε δεκτό ότι, ενώ το δικαίωμα σε επαρκή σύνταξη δεν είναι απόλυτο, οποιαδήποτε θυσία στο όνομα των δημοσιονομικών αναγκών πρέπει να αιτιολογείται λεπτομερώς.

(86) Όπως επισημάνθηκε και από τη μειοψηφήσασα γνώμη που διατυπώθηκε στην απόφαση 3663/2014 του Τμήματος Α' του Συμβουλίου της Επικρατείας (σκέψη 10), «Ακόμη και όταν επικρατούν στη Χώρα λίαν δυσμενείς οικονομικές συνθήκες, ... [οι όποιες νομοθετικές επεμβάσεις πρέπει] να επιχειρούνται [...] με ορθολογικό τρόπο, που να αποτυπώνεται σε μία προηγουμένη, συνολική Μελέτη που να έχει καταρτισθεί επί τη βάσει συγκεκριμένων στοιχείων και μετά από στάθμιση των συνολικών επιπτώσεων [...]. ... Τούτο διότι μόνο με την τήρηση της απαιτήσεως αυτής είναι δυνατό να διαπιστωθεί κατά πόσον οι σχετικές επεμβάσεις επιχειρούνται μετά από σχεδιασμό, υπό την προεκθεθείσα έννοια ώστε να καθίσταται εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητός τους [...], εν όψει και της υποχρεώσεως τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας».

(82) Βλ. ΣτΕ 3410/2014, σκέψη 8.

(83) Βλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2290/2015, σκέψη 7.

(84) Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Αλ. Φωτιάδου, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση. Θεωρητικές επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΣτΕ Ολ. 668/2012, ΔτΑ 53/2012, σ. 27 επ., ιδίως σ. 43 επ..

(85) Στη Χώρα μας, η υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογεί τους νόμους που ψηφίζει, η οποία, καίτοι δεν γίνεται δεκτή από την κρατούσα θεωρία, σταδιακώς κατοχυρώνεται στη νομολογία, μπορεί να βρει έρεισμα στο ίδιο το Σύνταγμα, στο άρθρο 74, παρ. 1, του οποίου ορίζεται ότι «[κ]άθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση». Πρόκειται για μια διάταξη που απαντά ήδη στο άρθρο 49, παρ. 1, του Συντάγματος του 1927 και στο άρθρο 57, παρ. 1, του Συντάγματος του 1952. Επιπλέον, η γενική υποχρέωση αιτιολογίας των νόμων μπορεί να αναζητηθεί στην αρχή της φανεράς δράσης των κρατικών οργάνων (βλ. Ηλ. Γλυκοφρύδη, Η συνταγματική αρχή της φανεράς δράσεως των οργάνων του κράτους, ΕΔΔΔ 1959, σ. 378 επ.), στην αναγνωριστικότητα των κανόνων δικαίου που τα όργανα

αιτιολογίας ενός νόμου ως αυτοτελούς λόγου αντι-συνταγματικότητάς του συνδέεται με την κανονιστική πύκνωση της νομοθετικής διαδικασίας. Η πύκνωση αυτή δεν αφορά τόσο το παραδοσιακό ζήτημα του δικαστικού ελέγχου των λεγόμενων εσωτερικών ζητημάτων (*interna corporis*) της Βουλής⁸⁷, όσο τη βελτίωση της παραγωγής του νομοθετικού έργου στο πλαίσιο εφαρμογής των αρχών καλής νομοθέτησης⁸⁸. Η δε προσήκουσα αιτιολογία του νόμου συνυφαίνεται ιδίως με την προηγούμενη αξιολόγηση των λόγων και των συνεπειών της ψήφισής του μέσω κατάλληλης επιστημονικής μελέτης. Τις περισσότερες φορές, χωρίς τέτοια μελέτη δύσκολα μπορεί ένας νόμος να

(87) Ως προς τη διαδικασία παραγωγής τυπικών νόμων που σχετίζονται με την προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων, αξίζει να αναφερθεί ότι υποστηρίζεται πως δεν αποτελούν ανέλεγκτα εσωτερικά ζητήματα (*interna corporis*) της Βουλής ούτε η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν την ψήφιση συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, σύμφωνα με το άρθρο 73, παρ. 2, του Συντάγματος (βλ., ενδεικτικώς, από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, την απόφαση Ελ.Συν. Ολ. 983/1998, 392/2006, 303/2008. Αντίθετες, όμως, μεταξύ άλλων, οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1852/1977 και ΑΠ Ολ. 212/1965. βλ., σχετικώς, Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σ. 210 επ., με περαιτέρω νομολογιακές και βιβλιογραφικές αναφορές.) ούτε η υποβολή έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σε νομοσχέδια και προτάσεις νόμου που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με το άρθρο 75, παρ. 1, του Συντάγματος (βλ. Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλου, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1985, σ. 89. βλ. και Φ. Σπυρόπουλου, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2006, σ. 150 επ., βλ., όμως, την αντίθετη απόφαση ΣτΕ Ολ. 1852/1977). Σε κάθε περίπτωση, το Σύνταγμα οριοθετεί αυστηρά τη διαδικασία ψήφισης των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρο 73 παρ. 2), δεν επιτρέπει τη συζήτηση πρότασης νόμου ή τροπολογίας ή προσθήκης, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος της δημόσιας διοίκησης για να δοθεί σύνταξη (άρθρο 73 παρ. 3) και, πάντως, επιβάλλει την ψήφιση οργανικού ή άλλου ειδικού νόμου για την εγγραφή σύνταξης στον προϋπολογισμό του Κράτους (άρθρο 80, παρ. 1). βλ., σχετικώς, τις αποφάσεις ΣτΕ 1988/2012 και 2087/2012, στις οποίες κρίθηκε ότι οι διατάξεις 73, παρ. 2, και 80, παρ. 1, του Συντάγματος αναφέρονται στα συνταξιοδοτικά σχέδια νόμων των δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο Ταμείο και δεν αφορούν σε νομοσχέδια σχετικά με παροχές κοινωνικής ασφάλισης, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι συντάξεις που παρέχονται από οργανισμούς κοινωνικών ασφαλίσεων. Ως προς τη γενική προβληματική του δικαστικού ελέγχου της τήρησης όλων των παραπάνω διατάξεων βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, ό.π., αρ. 143 επ..

(88) βλ. L. Milano, *Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi*, RDP 2006, σ. 637 επ.. βλ. και Μ. Ν. Πικραμένου, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 263, Κ. Γιαννακόπουλου, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, ό.π., αρ. 219 επ..

συνοδεύεται από σαφή, πλήρη και συνταγματικώς θεμιτή αιτιολογία⁸⁹.

Συνεπώς, ο νομοθέτης, έστω και εάν δεν θίγει τον σκληρό πυρήνα ενός κοινωνικού δικαιώματος, δεν μπορεί να επικαλεστεί εγκύρως απέναντι στον δικαστή την *επιφύλαξη του εφικτού* για να δικαιολογήσει περιορισμούς ή παραλείψεις ως προς την ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού, εάν δεν αιτιολογήσει προσηκόντως, δηλαδή με ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, ότι εξάντλησε κάθε συνταγματικώς προβλεπόμενο μέσο, ώστε, τηρουμένων αναλογικώς και όλων των λοιπών συνταγματικών δεσμεύσεών του, να κατορθώσει να ανταποκριθεί στην υποχρέωση ικανοποίησης του συγκεκριμένου κοινωνικού δικαιώματος. Ακόμη δε και αν λόγοι κατεπείγουσας ανάγκης δεν επιτρέπουν τη σύνταξη συνολικής μελέτης, τούτο θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς. Επιπλέον, θα πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς και τα απολύτως αναγκαία μέτρα που υιοθετούνται όσο ισχύουν οι εξαιρετικές συνθήκες και να προγραμματίζεται η σύνταξη της απαιτούμενης μελέτης, καθώς και η λήψη διορθωτικών μέτρων, όταν αυτό καταστεί εφικτό.

Οι προαναφερθείσες δεσμεύσεις του νομοθέτη αναφορικά με την αιτιολογία των επιλογών του στο πλαίσιο άσκησης κοινωνικής πολιτικής, αφού, με τον έναν ή με τον άλλο τρόπο, είχαν γίνει δεκτές σε άλλες χώρες⁹⁰, προσφάτως, εν μέσω κρίσης, αναγνωρίστηκαν ρητώς και από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο, στην προαναφερθείσα απόφαση της Ολομέλειας 2290/2015 έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι «*Προκειμένου [...] να ανταποκριθεί στις εν λόγω δεσμεύσεις του και να μην υπερβεί τα όρια που χαράσσει*

(89) βλ., ως προς την πλημμελή αιτιολογία της νομοθετικής μείωσης των περικοπών του μισθολογίου των στρατιωτικών, την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2192/2014, σκέψη 21.

Στις περιπτώσεις μεταβολής των όρων χρηματοδότησης και παροχών των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ως προς την υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης (ΣτΕ ΠΕ 119/1996), καθώς και τη σύγκυση (ΣτΕ 2190/2010) ή τη διάκριση (ΣτΕ ΠΕ 141/1995) μεταξύ της υποχρέωσης αυτής και της υποχρέωσης σύνταξης ειδικής οικονομικής μελέτης, βλ. Α. Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, β' έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2014, σ. 24 επ., Π. Παπαρηγοπούλου-Πεγλιβανίδη, *Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων*, ΘΠΔΔ 7/2015, σ. 674 επ., ιδίως σ. 676 (αρ. 5).

(90) βλ., ως προς τον έλεγχο της ύπαρξης σαφών, επαρκών και αντικειμενικών μεθόδων και κριτηρίων υπολογισμού από τον νομοθέτη του ύψους ενός προνοιακού επιδόματος στην προαναφερθείσα απόφαση «Hartz IV», C. Fercot, *Les contours du droit à un minimum vital conforme à la dignité humaine: à propos de la décision « Hartz IV » de la Cour constitutionnelle allemande du 9 février 2010*, ό.π..

το Σύνταγμα, ο νομοθέτης, όταν λαμβάνει μέτρα συνιστάμενα, κατά τα ανωτέρω, σε περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, οφείλει, εν όψει και της γενικότερης υποχρέωσής του για «προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» (ανωτ. άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος), να έχει προβεί σε ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης εν όψει και των παραγόντων που το προκάλεσαν, έτσι ώστε η λήψη των μέτρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις πιο πάνω συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων, συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.ά.), αλλά και με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης συγκυρίας, δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες, αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη, κατά τα προεκτεθέντα, παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση. Με δεδομένο, άλλωστε, τον κατ' εξοχήν πολύπλοκο και τεχνικό χαρακτήρα των σχετικών ζητημάτων, η έλλειψη τέτοιας μελέτης και μάλιστα διατυπωμένης με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από τον δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε κατ' ουσίαν ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων από τις ανωτέρω συνταγματικές απόψεις. Έλεγχο, ο οποίος και μεν δεν εκτείνεται στην ορθότητα των πολιτικών εκτιμήσεων και επιλογών, οφείλει, όμως, ως προς το αντικείμενό του, την πήρηση δηλαδή των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη, να ασκείται με ουσιαστικό και αποτελεσματικό τρόπο. Παρεκκλίσεις ως προς την αναγκαιότητα της υπέρβρασης ή ως προς το περιεχόμενο της ανωτέρω μελέτης θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όταν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπείγοντως για την αποτροπή του κινδύνου. Σε τέτοιες περιπτώσεις, θα μπορούσε, από τη φύση του πράγματος, να είναι σε πρώτη φάση αρκετή η αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη για την ύπαρξη, τη σοβαρότητα και τον άμεσο χαρακτήρα της απειλής, καθώς και για την ανάγκη, εν όψει των περιστάσεων, να ληφθούν τα συγκεκριμένα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση της

κατάστασης. Και τούτο όμως, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα δεν παρίστανται προδήλως απρόσφορα ή μη αναγκαία και ότι δεν υφίστανται σοβαρές ενδείξεις ότι υπερβαίνουν το όριο θυσίας των θιγομένων από αυτά· πάντως δε, ενόσω εξακολουθεί να συντρέχει στην ίδια ένταση ο κατεπείγων λόγος που υπαγόρευσε την επιβολή τους»⁹¹.

Θα μπορούσε να προστεθεί ότι, *a fortiori* στη Χώρα μας, η, ελεγκτέα από τον δικαστή, ύπαρξη ειδικής, εμπειριστατωμένης και επιστημονικώς τεκμηριωμένης μελέτης στην οποία οφείλουν να στηρίζονται οι νομοθετικοί περιορισμοί των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν πρέπει να εξαντλείται σε αριθμητικούς (λογιστικούς, στατιστικούς κ.λπ.) προσδιορισμούς μιας χρηματικής ποσοτικοποιημένης (απόλυτης ή σχετικής) φτώχειας που λαμβάνουν υπόψη τους κυρίως τα εισοδήματα μεμονωμένων ατόμων. Οι μεθοδολογικές παραδοχές της εν λόγω μελέτης πρέπει να πλαισιώνονται από την προαναφερθείσα κοινωνική θεώρηση της αξιοπρεπούς διαβίωσης⁹² και από τους προαναφερθέντες αναδιανεμητικούς μηχανισμούς που προβλέπει το ελληνικό Σύνταγμα⁹³. Συναφώς, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, επιπλέον, οι τελευταίοι αυτοί μηχανισμοί επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, να προσδιορίζεται, σε αντιδιαστολή προς το όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης, και ένα όριο πλούτου, η υπέρβαση του οποίου θα συνυπολογίζεται στην εκπλήρωση του καθήκοντος αλληλεγγύης, κατά τα άρθρα 25, παρ. 4, και 4, παρ. 5, του Συντάγματος. Παραλλήλως, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι ίδιοι μηχανισμοί, σε συνδυασμό με την υποχρέωση ειδικής και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας των τυπικών νόμων, δεν επιτρέπουν αδικαιολόγητες αυξήσεις των παροχών⁹⁴, ιδίως προς ορισμένες κοινωνικές ομάδες. Διότι, τέτοιες αυξήσεις οφείλονται συνήθως σε υποχωρήσεις απέναντι σε συντεχνιακές διεκδικήσεις, οδηγούν σε κατασπατάληση πόρων υπέρ κοινωνικών ομάδων που δεν αντιμετωπίζουν άμεσους κοινωνικούς κινδύνους, συμ-

(91) Σκέψη 7. Βλ. και τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 2287 - 2289/2015. Σε ελάχισονα μειοψηφία των εν λόγω αποφάσεων, υποστηρίχθηκε ότι η σύνταξη μελέτης απαιτείται σε κάθε περίπτωση (βλ., σχετικώς, την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015, σκέψη 8· για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλ. ΕφημΔΔ 4/2015, σ. 453 επ.).

(92) Ως προς την άσκηση κοινωνικής πολιτικής πέραν των χρηματικών παροχών, βλ. Γ. Σωτηρόλη/Χ. Τσαϊτουρίδη, Προλεγόμενα, σε: των ιδίων (επιμ.), Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας, ό.π., σ. 11 επ., ιδίως σ. 19.

(93) Βλ. και, ως προς την αναδιανεμητική λειτουργία του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2290/2015, σκέψη 7.

(94) Πρβλ. ΣτΕ ΠΕ 566/2002.

βάλλουν σε μια ανορθολογική οικονομική δημοσιονομική διαχείριση και συνιστούν καταχρηστική ενεργοποίηση των μηχανισμών αναδιανομής. Αντίθετη ερμηνεία θα προσέκρουε, άλλωστε, στην αρχή της βιωσιμότητας, η οποία ήδη εφαρμόζεται στο πλαίσιο προσαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδίως της κοινωνικής ασφάλισης⁹⁵, και η οποία στοχεύει στην εξασφάλιση των επερχόμενων γενεών⁹⁶.

Βεβαίως, στο πλαίσιο διαχείρισης της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης, οι παραπάνω νεοπαγείς δικαιοκρατικές εγγυήσεις βρίσκονται σε διαρκή ένταση με τις κυρίαρχες (υπερ)φιλελεύθερες προσεγγίσεις που εκφράζουν πρωτίστως οι διεθνείς οίκοι χρηματοπιστωτικής αξιολόγησης, οι οποίοι επηρεάζουν καταλυτικώς, σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο, τους όρους δημοσιονομικής στήριξης των κρατών που αντιμετωπίζουν οξύ πρόβλημα δημόσιου δανεισμού⁹⁷. Οι προσεγγίσεις αυτές αντιδρούν στην ιδέα της σχετικής αυτονομίας του δικαίου απέναντι στη «βούληση» των αγορών που διερμηνεύουν οι παραπάνω οίκοι αξιολόγησης. Ενώσω δε, σε πολιτικό επίπεδο, δεν προβάλλει ρεαλιστική εναλλακτική λύση, η παραπάνω αντίδραση ασκεί αφόρητες πιέσεις στις εθνικές αρχές των κρατών-οφειλετών και ευνοεί την αδράνεια των παραδοσιακών απόψεων σύμφωνα με τις οποίες ο νομοθέτης –ιδίως στο πλαίσιο της χάραξης της οικονομικής πολιτικής– επιβάλλεται να αφήνεται να κινείται στο πλαίσιο μιας πολιτικώς ελεύθερης εξουσίας⁹⁸.

Στο πλαίσιο αυτό, τα κοινωνικά δικαιώματα εκλαμβάνονται ως ατομικά⁹⁹, η δε προστασία τους συρρικνώνεται σε προστασία της περιουσιακής τους διάστασης, στη λογική της οποίας το όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης χάνει τους κοινωνικούς προσδιορισμούς του και, μέσω μιας αόριστης επίκλησής του από τον δικαστή, τελικώς λειτουργεί ως πρόφαση

αναίρεσης της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας¹⁰⁰. Περαιτέρω, κατά τον έλεγχο των περιορισμών των κοινωνικών δικαιωμάτων, αμφισβητείται η πρακτική χρησιμότητα της ειδικής, εμπειριστατωμένης και επιστημονικώς τεκμηριωμένης μελέτης¹⁰¹. Κι

(100) Βλ. την προμνησθείσα απόφαση του ΕΔΔΑ, της 7.5.2013, Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κ. Ελλάδας, στην οποία, μέσω της επίκλησης του αόριστου κριτηρίου της αξιοπρεπούς διαβίωσης (βλ., σχετικώς, Γ. Καραβοκύρη, Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, εκδ. Κριτική, 2014, σ. 113), το Δικαστήριο απέφυγε να ελέγξει την αναλογικότητα των επίμαχων μέτρων. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκανε δεκτό ότι, εφόσον η μείωση του μισθού των προσφευγουσών δεν είναι σε τέτοιο επίπεδο που να τις εκθέτει σε κακουχίες ασυμβίβαστες με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, το Δικαστήριο δεν μπορεί να πει εάν ο εθνικός νομοθέτης επέλεξε να μεταχειριστεί με τον καλύτερο τρόπο το πρόβλημα ή αν θα έπρεπε να διαχειριστεί τη εξουσία του διαφορετικά. Βλ., σχετικώς, και J.-F. Akandji-Kombé, Le dialogue entre le CEDS et la CEDH en matière professionnelle, Revue du droit de travail 2014, σ. 359.

(101) Βλ. τη μειοψηφία γνώμη που διατυπώθηκε στη σκέψη 8 της απόφασης ΣτΕ Ολ. 2290/2015: «Όταν ο νομοθέτης, προκειμένου να αντιμετωπίσει οξεία δημοσιονομική κρίση και έχοντας διαγνώσει, υπό ορισμένη σκοπιά, τα αίτια που την προκάλεσαν, επιλέγει, εν μέσω υφέσεως της οικονομίας, ως σχέδιο κατάλληλο κατά την εκτίμησή του, τη λήψη ταυτοχρόνως μέτρων περιστολής των δημοσίων δαπανών (μείωση μισθών και συντάξεων, μείωση δαπανών για τη δημόσια υγεία, τη δημόσια παιδεία κ.λπ.) και αυξήσεως των δημοσίων εσόδων (επιβολή νέων φόρων, αύξηση των υφιστάμενων κ.λπ.), η μείωση του προ της κρίσεως βιοτικού επιπέδου εκάστου είναι αυτονόητη και αναπόφευκτη. Όταν δε, στο πλαίσιο τέτοιου σχεδίου, αποφασίζεται νομοθετική παρέμβαση στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης συνιστάμενη, μεταξύ άλλων, στη μείωση του εισοδήματος από συντάξεις, ο δικαστικός έλεγχος του σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας είναι εφικτός με βάση τις κατ' ιδίαν παραμέτρους της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος (εισοδός και εκροές του ασφαλιστικού κεφαλαίου, λόγος ασφαλισμένων προς συνταξιούχους, δημογραφική γήρανση, αύξηση του προσδόκιμου ζωής, οικονομική ύφεση, ανεργία), τις οποίες λαμβάνει υπ' όψιν ο νομοθέτης και με τις οποίες αιτιολογεί τη δράση του –είτε αυτές ανάγονται σε δεδομένα που δεν αποτελούν συμπέρασμα ειδικής μελέτης είτε ανάγονται σε επιστημονικές προβλέψεις με βάση τα δεδομένα αυτά– σε συνδυασμό με τον διακηρυχθέντα στόχο της νομοθετικής παρεμβάσεως. Ο δικαστικός δε έλεγχος του σεβασμού των λοιπών σχετικών συνταγματικών διατάξεων είναι εφικτός με βάση τα χαρακτηριστικά της νομοθετικής ρυθμίσεως. Εκπόνηση ειδικής μελέτης, η οποία, άλλωστε, τα ίδια στοιχεία θα είχε ως βάση, ουδέν ιδιαίτερο θα ήταν σε θέση να προσφέρει στον δικαστικό έλεγχο, είναι δε διάφορα τα ζητήματα αν ορθώς διαγνώστηκαν τα αίτια και το μέγεθος της κρίσεως, αν επιλέχθηκε το κατάλληλο σχέδιο δράσεως για την αντιμετώπισή της ή αν τα μέτρα που αποφασίστηκαν εφαρμόστηκαν με αποτελεσματικό τρόπο, ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα ουδόλως εγγυάται. Περαιτέρω, και μεν κάθε ένα από τα μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών και αυξήσεως των δημοσίων εσόδων, τα οποία λαμβάνονται υπό τις προαναφερθείσες συνθήκες, έχει άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις στο βιοτικό επίπεδο εκάστου πλην ο βαθμός των επιπτώσεων αυτών ποικίλλει αναλόγως της προ της κρίσεως οικονομικής καταστάσεως των θιγόμενων και των προσωπικών τους αναγκών. Ως εκ τούτου, παρίσταται ανέφικτη η εκ των προτέρων εκτίμηση, κατόπιν μελέτης, των επιπτώσεων ειδικώς της μειώσεως των συντάξεων στο βιοτικό επίπεδο ομάδας ατόμων τα οποία ως μόνο κοινό χαρακτηριστικό έχουν την απόσυρση από τον εργασιακό βίο. Άλλωστε, το οποιοδήποτε συμπέρασμα μελέτης για τις επιπτώσεις της παρεμβάσεως αυτής στο βιοτικό επίπεδο των θιγόμενων σε συνδυασμό με τα αποτελέ-

(95) Βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ Ολ. 2290/2015, σκέψη 7. Βλ., επίσης, Α. Στεργίου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ. 32 επ..

(96) Βλ., επίσης, Χ. Ντουχάνη, Η έλλειψη αγωγιμότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων ως πρόβλημα εντοπισμού του κανονιστικού πυρήνα τους, ό.π., σ. 228 επ..

(97) Ως προς τη λειτουργία των οίκων αυτών, βλ. C. Yannakopoulos, Un Etat devant la faillite: entre droit et non-droit, ό.π., με περαιτέρω παραπομπές.

(98) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., αρ. 126 επ..

(99) Βλ. T. Birmontiené, Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights During an Economic Crisis, <<http://193.226.121.81/events/conferinta/birmontiene.pdf>>.

ενώ η βιωσιμότητα δεν είναι δεδομένη έννοια, μέσω των προαναφερθέντων συνταγματικών μηχανισμών αναδιανομής κάθε ισοζύγιο κοινωνικής προστασίας πρέπει να είναι διαρκώς ανοικτό σε εξωγενείς –και, πρωτίστως, κρατικές– πηγές νέων πόρων¹⁰², η εφαρ-

ματα των λοιπών δράσεων, στο πλαίσιο του ίδιου σχεδίου για την αντιμετώπιση της κρίσεως, θα ήταν άχρηστο για την αξιολόγηση της συγκεκριμένης δράσεως, κατά τον δικαστικό έλεγχο, ως σύμφωνης ή μη προς το Σύνταγμα. Πράγματι, το (αυτονόητο) συμπέρασμα ότι μείωση εισοδήματος από συντάξεις, καίτοι, καθ' εαυτή, θεμιτή κατά τους προαναφερθέντες συνταγματικούς κανόνες, επιβαρύνει ακόμη περισσότερο την οικονομική κατάσταση των θιγομένων λόγω της παράλληλης επιβαρύνσεώς τους με αυξημένα φορολογικά βάρη και της διογκώσεως των οικονομικών τους υποχρεώσεων προς τρίτους ουδώς θα ανέτρεπε τη συμφωνία του νομοθετικού αυτού μέτρου προς το Σύνταγμα, όταν μάλιστα προκύπτει ότι ο νομοθέτης επέλεξε να θέσει τις πλέον οικονομικά εύρωστες κατηγορίες συνταξιούχων και, άρα, τις ευρισκόμενες σε καλύτερη θέση να επωμισθούν το σχετικό βάρος, αλλ' ενδεχομένως θα δικαιολογούσε αναθεώρηση των φορολογικών μέτρων ή νομοθετική δράση για την ανακούφιση των πληττομένων από την οικονομική ύφεση». Ας σημειωθεί ότι, στην απόφαση 1285/2012, η Ολομέλεια του ΣτΕ είχε κρίνει, κατά πλειοψηφία, ότι «Από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος ... δεν συνάγεται ότι είναι υποχρεωτική η πρόβλεψη προηγούμενης σύνταξης τέτοιων οικονομικών και αναλογιστικών μελετών από το Κράτος ή τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, όταν λαμβάνεται ένα συγκεκριμένο γενικού χαρακτήρα νομοθετικό μέτρο περιορισμού (περιοχής) συνταξιοδοτικών παροχών στο πλαίσιο γενικότερου πλέγματος άμεσων μέτρων οικονομικής πολιτικής, ούτε ότι η προηγούμενη κατάρτιση αναλογιστικών μελετών αποτελεί ουσιώδη τύπο ή αναγκαίο όρο ή απαραίτητη προϋπόθεση για τη λήψη τέτοιας φύσης νομοθετικών μέτρων» (σκέψη 12).

(102) Στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 2288/2015 έγινε, κατά πλειοψηφία, δεκτό ότι δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή η αντίληψη ότι το Κράτος ρυθμίζει απλώς και οργανώνει την κοινωνική ασφάλιση χωρίς και να υποχρεούται να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης ή ότι η υποχρέωση αυτή μπορεί να αναπληρώνεται με παροχές προνοιακού χαρακτήρα, καθώς και ότι, σύμφωνα με το λεγόμενο «νέο ασφαλιστικό σύστημα» και τη λεγόμενη «ρήτρα μηδενικού ελλείμματος», η διασφάλιση της βιωσιμότητας των εν λόγω οργανισμών απόκειται στους ίδιους τους ασφαλισμένους, συναρτώμενη, προεχόντως ή και αποκλειστικώς, με τη μαθηματική σχέση μεταξύ καταβαλλόμενων εισφορών και χορηγούμενων παροχών (σκέψη 23).

Πρβλ. τη μειοψηφίασας γνώμη στο Πρακτικό ΣτΕ ΠΕ 566/2002 (σκέψη 2): «το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζει, μιν, ότι το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, επαφίεται, όμως, στον κοινό νομοθέτη για τις επί μέρους ρυθμίσεις και την οργάνωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Η εν λόγω συνταγματική διάταξη δεν επιβάλλει την οργάνωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης κατά τέτοιο τρόπο, ώστε η οικονομία των οικείων οργανισμών να στηρίζεται σε αμιγώς αναλογιστικά δεδομένα, αφού ο νομοθέτης, ο οποίος είναι ελεύθερος να αναθέσει την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων ευθέως στο ίδιο το Κράτος, χωρίς, δηλαδή την παρεμβολή ασφαλιστικών οργανισμών (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3101/2001), έχει, κατά μείζονα λόγο, την ευχέρεια να ανεχθεί, αλλά και να οργανώσει τη λειτουργία φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ακόμη και αν αυτοί δεν εμφανίζονται «βιώσιμοι» κατά τους κανόνες της λογιστικής επιστήμης, μπορούν, όμως, να χρηματοδοτούνται ποικιλοτρόπως, σύμφωνα με τις εκάστοτε, ειδικές για κάθε περίπτωση ή γενικότερες, νομοθετικές επιλογές (επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό, θέσπιση κοινωνικών πόρων κ.λπ.). Ο νομοθέτης διαθέτει την ευχέρεια αυτή κατά μείζονα λόγο επί οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, στους οποίους έχει ανατεθεί η παροχή περιθάλψεως, συμ-

μογή της αρχής της βιωσιμότητας προβάλλεται ως πηγή μεταρρυθμίσεων που οδηγεί, κατά τρόπο μοιραίο, στη συρρίκνωση των κοινωνικών παροχών, ιδίως στο μέτρο που συνοδεύεται από τις απόλυτες παραδοχές ότι τα επιμέρους συστήματα κοινωνικής προστασίας αποτελούν κλειστά ισοζύγια προστασίας¹⁰³ που έχουν αγγίξει ήδη το μέγιστο δυνατό σημείο από άποψη άντλησης πόρων¹⁰⁴. Τέλος, όπως κατέδειξε, στη Γαλλία, η κήρυξη από το Conseil constitutionnel αντισυνταγματικών των διατάξεων φορολόγησης με συντελεστή 75% των φυσικών προσώπων με εισόδημα πάνω από 1.000.000 €¹⁰⁵ και, στις διαπραγματεύσεις για το τελευταίο Μνημόνιο στην Ελλάδα, η άρνηση των δανειστών να αποδεχτούν αύξηση στο 8% του συντελεστή εισφοράς αλληλεγγύης σε όσους έχουν ετήσιο εισόδημα πάνω από 500.000 €, η κυρίαρχη οικονομική αντίληψη είναι πολύ επιφυλακτική, αν όχι εχθρική, απέναντι σε κάθε απόπειρα εφαρμογής αμιγώς αναδιανεμητικών μηχανισμών, ενίοτε δε απαιτεί ευθέως, όπως προαναφέρθηκε, την αναθεώρηση των εθνικών συνταγμάτων τα οποία προβλέπουν τέτοιους μηχανισμούς.

Ωστόσο, ευχερώς γίνεται αντιληπτό ότι, ακόμη και σε περιόδους οξείας δημοσιονομικής κρίσης, η παραπάνω αντίδραση στην τήρηση των συνταγματικών εγγυήσεων που πλαισιώνουν τα μέτρα περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων, αποξενώνεται από το Κράτος Δικαίου, ιδίως όταν οδηγεί σε διαρκή και συστηματική παράκαμψη των εν λόγω εγγυήσεων. Στη λογική αυτής της αντίδρασης, η επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού* λειτουργεί απλώς ως ένα ιδεολόγημα κατά των κοινωνικών παροχών, το οποίο, έστω και αν στερείται επαρκούς τεκμηρίωσης, διεκδικεί, με κάθε τρόπο, ακόμη και απέναντι στον δικαστή, την άμεση

φωνα και με την επιταγή του άρθρου 21 παρ. 3 του Συντάγματος, αφού η οργάνωση της προστασίας της υγείας των πολιτών και, ειδικότερα, των εργαζομένων, μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να καθιστά περιττή τη λήψη υπ' όψη αναλογιστικών δεδομένων».

(103) Βλ., π.χ. το άρθρο 42 παρ. 1 του ν. 4052/2012, με το οποίο, ειδικώς για το ΕΤΕΑ, αποκλείστηκε ρητώς η χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, προς αποφυγή δε της δημιουργίας ελλειμμάτων στο Ταμείο αυτό ο προσδιορισμός του ποσού τόσο των νέων όσο και των ήδη καταβαλλομένων συντάξεων συναρτήθηκε, μέσω του «συντελεστή βιωσιμότητας», με το ύψος των καταβαλλομένων εισφορών («ρήτρα μηδενικού ελλείμματος»).

(104) Βλ., σχετικώς, Α. Στεργίου, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, σε: Γ. Σωτηρέλη/Χ. Τσαϊτουρίδη (επιμ.), Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας, ό.π., σ. 62 επ., ιδίως σ. 68 επ..

(105) Βλ. την απόφαση αρ. 2012-662 DC της 29.12.2012 [Loi de finances pour 2013], στην οποία η επίμαχη διάταξη θεωρήθηκε αντίθετη με την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, χωρίς να εξεταστεί εάν συνιστά δήμευση της περιουσίας των φορολογουμένων.

και άκριτη αποδοχή του ως αυτονόητου. Όπως ευστόχως επισημαίνει ο πρώην Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Σ. Ρίζος, αναφορικά με την κατάσταση της Ελλάδας τα τελευταία χρόνια, «*Η διάχυση της ενστάσεως του Μενίππου γίνεται με διάφορους τρόπους. Με εντατική προπαγάνδα από ορισμένα ισχυρά ΜΜΕ, τα οποία στρέφονται κατά του ΣτΕ είτε προ των δικών είτε μετά τις δίκες. Με δηλώσεις παραγόντων της Κυβερνήσεως, οι οποίοι αντιδρούν με τη νομολογία είτε σε επίπεδο οριστικών αποφάσεων είτε σε επίπεδο αποφάσεων προσωρινής δικαστικής προστασίας με το επιχείρημα ότι τα δικαστήρια εκφεύγουν από τον ρόλο τους και επεμβαίνουν στην οικονομική πολιτική της κυβερνήσεως. Ακόμη και με τις απόψεις της Διοικήσεως προς το Δικαστήριο κατά το προστάδιο της δίκης ή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Και ακόμη πιο πέρα: και κατά το στάδιο που η τελειωτική απόφαση έχει εκδοθεί και αναμένεται η συμμόρφωση της Διοικήσεως*»¹⁰⁶. Στο περιβάλλον δε αυτό, ευλόγως δημιουργείται η απορία, την οποία διατυπώνει με ενάργεια ο Σ. Ρίζος: «*Και πώς είναι δυνατόν να ξετασθεί η ουσιαστική βασιμότητά της [ενν. της ένστασης του Μενίππου] από τον δικαστή, μέσα στο πέλαγος των οικονομικών δεδομένων του Κράτους και των πολλών δυνατοτήτων του να αποκτά έσοδα και να τα κατανέμει, κατά τις εκτιμήσεις του, σε ποικίλους τομείς; Πώς είναι δυνατόν να γίνει δεκτό ότι μπορεί η πίστις του Κράτους να είναι τόσο περιορισμένη, ώστε να μη δύναται να εκτελεί τις αποφάσεις των δικαστηρίων; Και πώς είναι δυνατόν να αποδεχθεί ασυζητητί ο δικαστής την ένσταση αυτή με την απλή διαβεβαίωση της Διοικήσεως*»¹⁰⁷. Η απάντηση σε αυτά –τα μάλλον ρητορικά ερωτήματα– δεν μπορεί να είναι άλλη από τη διαπίστωση ότι τέτοιου είδους διαβεβαιώσεις της εκτελεστικής εξουσίας, παραμερίζοντας το Συνταγματικό Κράτος Δικαίου, διεκδικούν –κατά την παραγωγή των τυπικών νόμων, απέναντι στους βουλευτές και, κατά τον δικαστικό έλεγχό τους, απέναντι στον δικαστή– την αυτο-νομιμοποίηση¹⁰⁸, δηλαδή την κυριαρχία, την οποία η «Πολιτική θεολογία» του Carl Schmitt έχει συνδέσει με τις αποφάσεις εκείνου που μπορεί να επικαλείται αποτελεσματικώς την κατάσταση ανάγκης.

(106) Βλ. Σ. Ρίζου, Το Συμβούλιο της Επικρατείας..., ό.π., σ. 292.

(107) Ibidem.

(108) Βλ. Ν. Μαρκόπουλου, Οικονομία, Πολιτική και Δίκαιο στον καιρό της Ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Από τον χαμένο ... στον ξανακερδισμένο χρόνο; [Du temps perdu ... au temps retrouvé ?], σε: ΔΣΑ – Μελέτες επί του Μνημονίου, ό.π., 193 επ., ιδίως σ. 220.

III. Η ασύμμετρη αποτελεσματικότητα της επιφύλαξης

Στις μέρες μας, η προβληματική της συνταγματικής προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων επηρεάζεται ουσιωδώς από την εξέλιξη των σχέσεων μεταξύ της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης, οι οποίες ακολουθούν το κυρίαρχο παράδειγμα του λεγόμενου *συνταγματικού πλουραλισμού*. Το ζητούμενο στην εφαρμογή αυτού του παραδείγματος είναι η διασφάλιση της συνοχής της εθνικής έννομης τάξης, χωρίς κλονισμό της συνοχής της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή η προσπάθεια ανάπτυξης μίας ενιαίας συνταγματικής δομής στην οποία να μπορούν να συνισχύουν αρμονικώς θεμελιώδεις κανόνες διαφορετικής –εθνικής και ενωσιακής– προελεύσεως. Εντούτοις, στην πράξη, ο συνδυασμός της υπεροχής των συνταγματικών σκοπών της ενωσιακής έννομης τάξης και της δυναμικής αδράνειας των συνταγματικών ορίων της εθνικής έννομης τάξης, προς το παρόν, δεν πετυχαίνει να οδηγήσει στην καθιέρωση της ζητούμενης ενιαίας συνταγματικής δομής, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ένα φιλελεύθερο και κοινωνικό κράτος δικαίου, όπως τουλάχιστον απαιτεί το Σύνταγμα του 1975. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα να πολλαπλασιάζονται ο πλουραλισμός και ο εμπειρισμός των ερμηνευτικών επιλογών του εθνικού δικαστή, γεγονός που, με τη σειρά του, πολλαπλασιάζει την ανασφάλεια δικαίου και καθιστά ιδιαιτέρως αμφίβολη τη βιωσιμότητα του παραδείγματος του *συνταγματικού πλουραλισμού*. Ιδίως δε στο πλαίσιο της νομολογιακής διαχείρισης της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης, απουσιάζει μία συγκροτημένη μέριμνα τόσο ως προς τη διασφάλιση του σεβασμού του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης εκ μέρους των οργάνων της και των εθνικών αρχών όσο και ως προς τη θέσπιση συγκεκριμένων συνταγματικών ορίων απέναντι στην υπεροχή του ενωσιακού δικαίου. Αυτή η έλλειψη μέριμνας για τη διασφάλιση της αυστηρότητας των θεμελιωδών –εθνικών ή ενωσιακών– κανόνων έχει ως αποτέλεσμα η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εθνική έννομη τάξη των κρατών-μελών να εξελίσσεται μάλλον σε παράγοντα όχι συγκροτημένης μετεξέλιξης του Συνταγματικού Κράτους Δικαίου, αλλά συνταγματικής απορρύθμισης, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο της Ένωσης¹⁰⁹.

(109) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., αρ. 305 επ..

Σε αυτό το περιβάλλον συνταγματικής αμηχανίας, η επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού* στα διάφορα πεδία θετικής δράσης του Κράτους εμφανίζει μια ασύμμετρη αποτελεσματικότητα, γεγονός που, σε μεγάλο βαθμό, υπονομεύει την αξιοπιστία της ίδιας επίκλησης στον ειδικότερο τομέα της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Μπορεί κανείς να το διαπιστώσει εξετάζοντας τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουν την επίκληση λόγων εθνικού δημοσιονομικού συμφέροντος για τη δικαιολόγηση των πράξεων ή παραλείψεων των εθνικών αρχών, αφενός, το ΔΕΕ (Α) και, αφετέρου, ο εθνικός δικαστής (Β).

Α. Το εθνικό δημοσιονομικό συμφέρον ενώπιον του ΔΕΕ

Παρά τη συμπεριληψη κοινωνικών δικαιωμάτων στον Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ενωσιακό δίκαιο δεν φαίνεται να προωθεί άμεσα την ενίσχυση της κανονιστικής πυκνότητας και της αγωγιμότητας των εν λόγω δικαιωμάτων¹¹⁰. Εντούτοις, εκτός από τις προαναφερθείσες περιορισμένες περιπτώσεις στις οποίες το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώνει άμεση υποχρέωση προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων εκ μέρους των εθνικών αρχών, και η εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΕ στο πεδίο του ελέγχου των παραλείψεων των τελευταίων να συμμορφωθούν γενικώς με τις υποχρεώσεις τους που πηγάζουν από το ενωσιακό δίκαιο, ασκεί μια έμμεση –πλην ουσιαστική– επίδραση στο εθνικό δίκαιο, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των επιχειρημάτων υπέρ της δυνατότητας αξίωσης λήψης θετικών μέτρων εκ μέρους του Κράτους και σε βάρος της αποτελεσματικότητας της επίκλησης της *επιφύλαξης του εφικτού*.

Το ΔΕΕ παγίως απορρίπτει τη δυνατότητα των κρατών-μελών να επικαλούνται την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων κρατικών οργάνων¹¹¹ ή την ύπαρξη δημοσιονομικών λόγων ή άλλων εσωτερικών δυσχερειών¹¹², προκειμένου να δικαιολο-

γήσουν τις παραλείψεις των εθνικών νομοθετών να υλοποιήσουν τους σκοπούς και να τηρήσουν τις υποχρεώσεις που θεσπίζει το πρωτογενές ή το παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει κάνει δεκτό ότι λόγοι οικονομικής φύσης, αρυόμενοι από το γενικό οικονομικό συμφέρον ενός κράτους-μέλους, σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να χρησιμεύσουν ως δικαιολογία για την επιβολή εμποδίων (ή αντίστροφα, για την αναγνώριση προνομίων) που απαγορεύονται από τη Συνθήκη. Ειδικότερα, συμφέροντα όπως η ενίσχυση της εθνικής επιχειρηματικής ικανότητας ή η προώθηση της μείωσης του δημόσιου χρέους ενός κράτους-μέλους δεν μπορούν να αποτελέσουν έγκυρη δικαιολογία για την επιβολή περιορισμών στις θεμελιώδεις ελευθερίες της ευρωπαϊκής έννομης τάξης¹¹³.

Ας σημειωθεί ότι η εν λόγω νομολογία επιβεβαιώθηκε από μεταγενέστερες αποφάσεις¹¹⁴ και, προς το παρόν, δεν φαίνεται να έχει ανατραπεί λόγω της οξείας δημοσιονομικής κρίσης κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Τούτο συνάγεται από το γεγονός ότι το ΔΕΕ, ενώ δεν αγνόησε την εν λόγω κρίση, απέφυγε ή, πάντως, δεν είχε την ευκαιρία να τοποθετηθεί επί του ζητήματος της ουσιαστικής συμβατότητας των εθνικών μέτρων αντιμετώπισής της με τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες που κατοχυρώνονται από την ενωσιακή έννομη τάξη. Σε κάθε περίπτωση, τα μέτρα αυτά ερείδονται πρωτίστως στην ανάγκη διασφάλισης της σταθερότητας του Ευρώ, δηλαδή στην εξυπηρέτηση του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος, και όχι στην ικανοποίηση ενός *stricto sensu* εθνικού δημοσιονομικού συμφέροντος¹¹⁵.

(110) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, *ό.π.*, αρ. 389. Για την εξέλιξη της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση βλ. και M. Benlolo-Carobot, Les droits sociaux et l'Union européenne, σε: D. Roman (επιμ.), La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances, *ό.π.*, σ. 189 επ., A. Fabre, La « fondamentalisation » des droits sociaux en droit de l'Union européenne, *ό.π.*

(111) Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση ΔΕΚ, 13.7.2006, C-61/05, Επιτροπή κ. Πορτογαλίας, σκέψη 31.

(112) Ας σημειωθεί ότι ενώ, γενικώς, η ανωτέρα βία μπορεί να αποτελεί συγγνωστό λόγο παράλειψης θέσης σε εφαρμογή μίας οδηγίας εντός της τασσομένης προθεσμίας (βλ., ενδεικτικώς, τις αποφάσεις ΔΕΚ,

17.9.1987, 70/86, Επιτροπή κ. Ελλάδος, σκέψεις 9 και 10, και ΔΕΕ, 19.12.2012, C-68/11, Επιτροπή κ. Ιταλίας, σκέψεις 62 επ.), η έννομη ανωτέρα βία οριοθετείται πολύ στενά, εμμηδενίζοντας τις πιθανότητες επιτυχούς επίκλησής της από κράτος-μέλος προκειμένου να συγχωρηθεί η παράλειψή του να θέσει σε εφαρμογή μία οδηγία εντός της επιτασσόμενης προθεσμίας (βλ., σχετικώς, τις προτάσεις, της 16.3.2000, του Γενικού Εισαγγελέα M. F.G. Jacobs στην υπόθεση C-236/99, Επιτροπή κ. Βελγίου, σημεία 21 και 22. Βλ. και την απόφαση ΔΕΕ, 4.3.2010, C-297/08, Επιτροπή κ. Ιταλίας, ιδίως σκέψεις 81 έως και 83).

(113) Βλ., ενδεικτικώς, τις αποφάσεις της 6ης Ιουνίου 2000, C-35/98, Verkooyen (σκέψη 48), της 4ης Ιουνίου 2002, C-367/98, Επιτροπή κ. Πορτογαλίας (σκέψη 52, σε συνδυασμό με τη σκέψη 10) και της 17ης Μαρτίου 2005, C-109/04, Kranemann (σκέψη 34).

(114) Βλ. τις αποφάσεις ΔΕΕ, 21.7.2011, C-159/10 και C-160/10, Fuchs και Köhler (σκέψη 73), 8.11.2012, C-244/11, Επιτροπή κ. Ελλάδας (σκέψη 37), 11.11.2014, C-530/13, Schmitze (σκέψη 41) και 28.1.2015, C-417/13, Starjakob (σκέψη 36).

(115) Βλ. F. Fines, L'atteinte aux droits fondamentaux était-elle le prix du sauvetage de la zone Euro ?, *ό.π.*, σ. 206 επ..

Η παραπάνω νομολογία του ΔΕΕ, στο μέτρο που φαίνεται κατ' αρχήν να καθιστά ιδιαίτερος δυσχερή τη δυνατότητα της επίκλησης της *επιφύλαξης του επικτού* να απαλλάξει τα κράτη-μέλη από την υποχρέωση τήρησης των δεσμεύσεών τους που πηγάζουν από το δίκαιο της Ένωσης, εμμέσως απονομιμοποιεί, και στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, τη δυνατότητα επίκλησης της ίδιας επιφύλαξης προκειμένου να δικαιολογηθούν οι παραλείψεις του εθνικού νομοθέτη να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την ικανοποίηση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και την υλοποίηση των κοινωνικών σκοπών που κατοχυρώνονται ρητώς στο εθνικό Σύνταγμα. Καθώς δε από το ελληνικό Σύνταγμα δεν πηγάζει καμία δυνατότητα ιεράρχησης των σχετικών υποχρεώσεων θετικής δράσης εκ μέρους των κρατικών οργάνων, καθίσταται προφανές ότι, στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, η διαφορετική αντιμετώπιση της δεσμευτικότητας των υποχρεώσεων που πηγάζουν από το δίκαιο της Ένωσης, εν όψει της ικανοποίησης του εθνικού δημοσιονομικού συμφέροντος, από τη δεσμευτικότητα που πηγάζει από τις συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα, δεν θα μπορούσε να εξηγηθεί παρά ως αποτέλεσμα περισσότερο πολιτικών παρά αμιγώς δογματικών θεωρήσεων.

Β. Το εθνικό δημοσιονομικό συμφέρον ενώπιον του εθνικού δικαστή

Τα τελευταία χρόνια, μέσα σε μια συγκρουσιακή πολιτική ατμόσφαιρα, ο εθνικός δικαστής –ιδίως, το Συμβούλιο της Επικρατείας– κλήθηκε να κρίνει τη συνταγματικότητα ρυθμίσεων που, μεταξύ άλλων, έπληξαν, αμέσως ή εμμέσως, το κοινωνικό κράτος (περικοπές των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και των διαφόρων συνταξιοδοτικών παροχών, μειώσεις των παροχών που διατίθενται για την υγεία των πολιτών κ.λπ.)¹¹⁶. Οι ρυθμίσεις αυτές συνοδεύτηκαν από μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, την αύξηση της ανεργίας στον ιδιωτικό τομέα και τον πολλαπλασιασμό των φορολογικών μέτρων. Η σώρευση δε όλων

(116) Βλ., αντί άλλων, *B. Palli*, *Le droit du travail confronté à la faillite de l'État: le cas de la Grèce*, *Droit social* 2013, σ. 4 επ., *A. Πούλου*, *Μέτρα λιτότητας και Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε εποχές κρίσης*, *ΔτΑ* 2014, σ. 843 επ., ιδίως σ. 852 επ., Βλ. και *Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη*, *Οι επιπτώσεις των «φινημονειακών παρεμβάσεων» στην κοινωνική ασφάλιση*, *ΕΔΚΑ* 2014, σ. 469 επ., *A. Στεργίου*, *Η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος υπό την πίεση των μνημονίων. Η κοινωνική ασφάλιση ως εναπομένουσα μεταβλητή της δημοσιονομικής προσαρμογής*, ό.π.

αυτών των μέτρων θεωρήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης ως παραβίαση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη¹¹⁷, το δε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισημάνε τη συναφή όξυνση της φτώχειας¹¹⁸. Σε κάθε περίπτωση, όπως έχει αναδειχθεί, πρόκειται για επαναλαμβανόμενα μέτρα τα οποία συνήθως δεν ήταν προϊόν τεκμηριωμένης μελέτης, αλλά ευκαιριακές ρυθμίσεις που επικαλούνταν, κατά τρόπο γενικό και αόριστο, την ανάγκη αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης και αποφασίζονταν κυρίως λόγω της ευχέρειας της εφαρμογής τους¹¹⁹. Συναφώς, στον εθνικό δικαστή μεταφέρθηκε το βάρος όχι μόνο να επικυρώσει, αλλά και να αιτιολογήσει τις παραπάνω ρυθμίσεις¹²⁰. Απέναντι σε αυτή την πρόκληση, η νομολογία έδειξε πολλά πρόσωπα και, χωρίς να εμφανίζει ένα ενιαίο δογματικό υπόβαθρο¹²¹ ή να ακολουθεί πάντοτε μια γραμμική εξέλιξη, κινήθηκε μεταξύ αντίστροφου δημοσιονομικού ακτιβισμού, αυτοσυγκράτησης, οριακής ανοχής ή απόρριψης των νομοθετικών επιλογών και αυστηρής δικαιοκρατικής πλαισίωσής τους, γεγονός που καταδεικνύει την αμφίβολη αποτελεσματικότητα της επίκλησης της *επιφύλαξης του επικτού* απέναντι στον δικαστή, ιδίως όταν αυτή επαναλαμβάνεται διαρκώς και, μάλιστα, χωρίς επαρκή τεκμηρίωση.

Κατ' αρχάς, ενίοτε ο Έλληνας δικαστής, υποκαθιστώντας τον νομοθέτη, ανέλαβε την πρωτοβουλία πρωτογενούς, κατ' ουσίαν, συγκρότησης της αιτιολογίας των μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης. Εσωτερικεύοντας συχνά την εργαλειοποίηση του εθνικού δικαίου από τις αγορές και επικαλούμενος την ανάγκη διασφάλισης δημοσιονομικής πειθαρχίας, ο εθνικός δικαστής δικαιολόγησε πολλά από τα μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης, όπως την αναδρομική επιβολή έκτα-

(117) Βλ. τις αποφάσεις της 23.5.2012 (προσφυγές αρ. 65-66/2011) και της 7.12.2012 (προσφυγές αρ. 76-80/2012). Βλ. και *M. Salomon*, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 2/2015, London School of Economics and Political Science, Law Department, <<http://ssrn.com/abstract=2551428>>.

(118) Βλ. τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13ης Μαρτίου 2014 σχετικά με τη διερευνητική έκθεση για τον ρόλο και τις εργασίες της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα προσαρμογής [2013/2277(INI)] και σχετικά με τις πτυχές της απασχόλησης και τις κοινωνικές πτυχές του ρόλου και των εργασιών της Τρόικας (ΕΚΤ, Επιτροπή και ΔΝΤ) όσον αφορά τις χώρες της ζώνης του ευρώ που έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής [2014/2007(INI)].

(119) Βλ. *Σ. Ρίζου*, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας...*, ό.π., σ. 293.

(120) *Ibidem*.

(121) Βλ. *Σπ. Βλαχόπουλου*, *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος*, Αθήνα, εκδ. Ευρασία, 2014, σ. 110 επ..

κτης εισφοράς¹²², την υποχρέωση καταβολής ιδιαιτέρως υψηλού παραβόλου για την παραδεκτή άσκηση αίτησης ασφαλιστικών μέτρων κατά το στάδιο κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων¹²³, καθώς και την απομείωση κατά 53,5% της αρχικής αξίας των κρατικών ομολόγων που διακατείχαν ιδιώτες¹²⁴. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι, στην απόφαση 1620/2011, το Στ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, αντιθέτως προς τα κριθέντα με την προγενέστερη απόφαση 1663/2009 της Ολομέλειας του ίδιου Δικαστηρίου, από τη διαφοροποίηση των επιτοκίων υπερημερίας, που εισάγεται με το άρθρο 21 του Κώδικα Νόμων περί δικών του Δημοσίου, για τις οφειλές του Δημοσίου συγκριτικώς προς τα γενικώς ισχύοντα για τις οφειλές των ιδιωτών, δεν προκαλείται παραβίαση ούτε της συνταγματικής αρχής της ισότητας, ούτε του άρθρου 1 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Μεταξύ άλλων, έγινε δεκτό ότι η επιδίκη νομοθετική ρύθμιση, καίτοι δεν έχει ψηφιστεί στο πλαίσιο της παρούσας οικονομικής συγκυρίας, μπορεί να συμβάλει, πάντως, στην επίτευξη του μείζονος εθνικού συμφέροντος της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας αρχικώς, ήδη δε της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας. Η τεκμηρίωση του συλλογισμού αυτού είναι ιδιαίτερος ασθενής, διότι, εκτός των άλλων, δεν καταδεικνύει με πειστικό τρόπο την αναγκαιότητα του επίμαχου νομοθετικού μέτρου, το οποίο, όπως όλα τα δημοσιονομικά μέτρα, είναι αρκούτως τεχνικό ώστε να μη μπορεί να στηριχθεί ευχερώς σε διδάγματα της κοινής πείρας ή τη λογική. Εφόσον δε, εν προκειμένω, δεν προηγείται ρητή επιλογή του νομοθέτη και συναφής αιτιολόγηση της αναγκαιότητας του επίμαχου μέτρου, δεν είναι προφανή τα στοιχεία από τα οποία ο δικαστής μπορεί να συνάγει ότι ένα τέτοιο μέτρο είναι πράγματι αναγκαίο για την αντιμετώπιση της κρίσης ή ότι δεν θα μπορούσε να αντικατασταθεί με άλλα, εναλλακτικά μέτρα, λιγότερο περιοριστικά των επίμαχων συνταγματικών δικαιωμάτων. Βεβαίως, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, στην παρούσα συγκυρία, το δημόσιο χρέος και το δημοσιο-

νομικό έλλειμμα είναι τόσο μεγάλα, ώστε κάθε μέτρο με το οποίο μπορεί να εξοικονομηθούν δημόσιες δαπάνες είναι προφανώς αναγκαίο. Πλην όμως, αυτή είναι μια οικονομικοπολιτική παραδοχή, η προβολή της οποίας δεν είναι προφανές ότι ανήκει στον δικαστή¹²⁵. Εντούτοις, στην απόφαση 25/2012, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο ακολούθησε τον αντίστροφο δημοσιονομικό ακτιβισμό του Στ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας και διαφοροποιήθηκε από τη νομολογία του ΕΔΔΑ¹²⁶, επιλέγοντας να διασώσει την επίμαχη μακροχρόνια νομοθετική πολιτική, κατασκευάζοντας μια συνεκτική διαχρονική αιτιολογία της¹²⁷.

Εξάλλου, σε άλλες περιπτώσεις, που αφορούσαν περισσότερα άμεσα το κοινωνικό κράτος, ο εθνικός δικαστής προτίμησε να αυτοπεριοριστεί. Προκειμένου να μη θέσει εν αμφιβόλω τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς δημοσιονομικής διάσωσης της Χώρας, το Συμβούλιο της Επικρατείας όχι μόνον δεν έθεσε, ως όφειλε, προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, αναφορικά με το κύρος των σχετικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου¹²⁸, αλλά απέφυγε να αντλήσει όλες τις έννομες συνέπειες των παραβιάσεων των αρχών καλής νομοθέτησης. Ειδικότερα, στην υπόθεση του *Μνημονίου Ι*, με την απόφαση 668/2012, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, ελέγχοντας εάν παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας οι διατάξεις των νόμων 3833/2010 και 3845/2010 με τις οποίες επιβλήθηκε περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών και αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι τα σχετικά μέτρα δεν μπορούν να θεωρηθούν απρόσφορα ή μη αναγκαία. Η πλειοψηφία των δικαστών, αρνούμενη να ελέγξει την αιτιολογία των επιδικων νομοθετικών μέτρων, επέλεξε να μεταφέρει το σχετικό βάρος απόδειξης στους αιτούντες, γεγονός που «εμπεριέχει τον κίνδυνο δραστηκής περικοπής της χρήσης της αναλογικότητας»¹²⁹. Συνα-

(122) Βλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1685/2013.

(123) Βλ. την απόφαση ΣτΕ ΕΑ Ολ. 136/2013. Για μια κριτική της εν λόγω απόφασης βλ. C. Yannakopoulos, La crise financière et le référé pré-contractuel: l'interprétation du droit de l'Union européenne conformément au droit national, ό.π..

(124) Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1116 - 1117/2014 και 238/2014. Πρβλ. και ως προς τη μεταστροφή της νομολογίας αναφορικά με την αντισυνταγματικότητα της νομοποίησης των αυθαιρέτων, η οποία δεν είναι άσχετη με τις συνθήκες που διαμορφώθηκαν στο πλαίσιο της δημοσιονομικής κρίσης, την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1858/2015.

(125) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, ό.π..

(126) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ό.π., σφ. 408.

(127) Βλ. και, από τη μεταγενέστερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενδεικτικώς, τις αποφάσεις ΣτΕ 2114/2014 και 2817/2015.

(128) Βλ. C. Yannakopoulos, Le juge national, le droit de l'Union européenne et la crise financière, ό.π.. Βλ. και Κ. Chrysogonos/T. Zolotas/A. Pavlopoulos, Excessive Public Debt and Social Rights in the Eurozone Periphery: The Greek Case, 22 MJ 4 (2015), 592.

(129) Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Αλ. Φωτιάδου, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση..., ό.π., σ. 43 - 44.

φώς, η έλλειψη πειστικής θεμελίωσης και στοιχειοθέτησης, μέσω ειδικής μελέτης, της αναλογικότητας από τον ίδιο τον νομοθέτη, επιχειρήθηκε να δικαιολογηθεί, από την πλειοψηφία, με το σκεπτικό ότι τα κρινόμενα μέτρα αποτελούν τμήμα μιας συνολικής πολιτικής αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης. Τέλος, η πλειοψηφία απέρριψε τον λόγο προβολής του ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης των αιτούντων, εξετάζοντάς τον μάλλον κατά τρόπο γενικό και αόριστο¹³⁰. Η αυτοσυγκράτηση που επέδειξε το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο στην παραπάνω απόφαση, η οποία, κατ' ουσίαν, αναιρεί τον έλεγχο αναλογικότητας, επιτάχθηκε, σε μεταγενέστερες αποφάσεις. Έτσι, μέσω της επίκλησης της προαναφερθείσας απόφασης του ΕΔΔΑ, Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κ. Ελλάδας, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου απέρριψε τις ενστάσεις περί αντισυνταγματικότητας και αντίθεσης στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ στις υποθέσεις που αφορούσαν την εφαρμογή των γενικών μισθολογικών περικοπών σε ειδικές κατηγορίες υπαλλήλων, σ' εκείνες των υπαλλήλων της ΠΑΕ, της ΕΕΤΤ και της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς¹³¹.

Πάντως, μεταξύ αυτοσυγκράτησης και αντίστροφου δημοσιονομικού ακτιβισμού, σε ορισμένες περιπτώσεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνώρισε την υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογεί τα μέτρα περιστολής του κοινωνικού κράτους και κήρυξε αντισυνταγματικούς τυπικούς νόμους ως προς τους οποίους δεν είχε τηρηθεί η εν λόγω υποχρέωση. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι η υποχρέωση αιτιολόγησης αυτών των νόμων και, γενικώς, τήρησης των αρχών καλής νομοθέτησης έγινε αποδεκτή, σε ορισμένους τομείς, για πρώτη φορά. Μάλιστα, τούτο βασίστηκε σε νεοπαγείς αξιολογικές ιεραρχήσεις των συνταγματικών αγαθών, οι οποίες γέννησαν ερωτηματικά τουλάχιστον ως προς τη συνέπεια της εφαρμογής τους.

Για παράδειγμα, αφού αναγνώρισε ότι επιβάλλεται «ιδιαιτέρη μισθολογική μεταχείριση» ορισμένων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων (δικαστικών, στρατιωτικών, μελών του ΔΕΠ των ΑΕΙ, ιατρών, διπλωματών), στην απόφαση 2192/2014 της Ολομέλειάς του¹³²,

το ΣτΕ έκανε δεκτό ότι «η μεταβολή του μισθολογικού καθεστώτος των στρατιωτικών με τέτοια φύσεως ή εκτάσεως μείωση των αποδοχών, που να επιφέρει ανατροπή του έως τότε ισχύοντος μισθολογικού καθεστώτος, δεν μπορεί να γίνει χωρίς να έχει προηγουμένως εκτιμηθεί το δημοσιονομικό όφελος, σε σχέση με τις επιπτώσεις, που η μείωση αυτή μπορεί να έχει στη λειτουργία των ενόπλων αυτών σωμάτων, καθώς και αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για το προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Η υποχρέωση αυτή, η οποία ισχύει, κατ' αρχήν, για κάθε σημαντική μείωση αποδοχών, η οποία στρέφεται κατά συγκεκριμένης κατηγορίας υπαλλήλων ή λειτουργών του Δημοσίου, καθίσταται εντονότερη στην περίπτωση των στρατιωτικών»¹³³. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έκρινε ως πλημμελή την αιτιολογία της νομοθετικής μείωσης των περικοπών του μισθολογίου των στρατιωτικών, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι ο νομοθέτης δεν εξέτασε «αν οι αποδοχές των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας παραμένουν, και μετά τις νέες μειώσεις, επαρκείς για την αντιμετώπιση του κόστους αξιοπρεπούς διαβίωσής τους και ανάλογες της αποστολής τους»¹³⁴.

Εντούτοις, ως προς τη μείωση των αποδοχών των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, στην παραπεμπτική απόφαση 2705/2014 του Στ' Τμήματος, το ίδιο Δικαστήριο, υιοθετώντας, κατ' ουσίαν, το σκεπτικό της προαναφερθείσας απόφασης του ΕΔΔΑ, Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κ. Ελλάδας, απέρριψε τον λόγο ότι η μείωση των αποδοχών των μελών ΔΕΠ χωρίς τη σύνταξη οικονομοτεχνικής μελέτης, που να τεκμηριώνει τον αναγκαίο χαρακτήρα της, παραβιάζει το κατοχυρωμένο στο άρθρο 17 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ δικαίωμα στην περιουσία, σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας¹³⁵. Πίσω από τη σχετική επιχειρηματολογία αυτή ιδιαίτερο ρόλο μάλλον έπαιξε η αξιολογική εκτίμηση του Δικαστηρίου ότι «ο χαρακτηρισμός όμως, των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ ως δημοσίων λειτουργών

(130) Βλ. τη σκέψη 35 της απόφασης.

(131) Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 3402-3404-3405/2014. Πρβλ., αναφορικά με τους υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών, την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3177/2014.

(132) ΘΠΔΔ 2014, σ. 600, με παρατηρήσεις Αθ. Τσιρώνά, Αρμ 2014, σ. 1919, με παρατηρήσεις Α. Καϊδατζή. Βλ. και τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 2193 - 2196/2014. Βλ., σχετικώς, Π. Μουζουράκη, Τα ειδικά μισθολόγια στο

Συμβούλιο της Επικρατείας: μία νέα φάση ή -περισσότερες από μία- αντιφάσεις στη σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου; Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014, ΕφημΔΔ 3/2015, σ. 275 επ..

(133) Σκέψη 12.

(134) Σκέψη 21.

(135) Σκέψη 19. Βλ. και τη σκέψη 25.

γών απολαυόντων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και η υποχρέωση του νομοθέτη για "ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση" τους δεν επιβάλλει τη μισθολογική τους εξομοίωση με τους δικαστικούς λειτουργούς ή με άλλες κατηγορίες λειτουργών ή υπαλλήλων (πρβλ. ΣτΕ 574, 575/2014), οι οποίοι ασκούν αρμοδιότητες στενά συνδεδεμένες με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας και για τους οποίους προβλέπονται από τον νόμο δεσμεύσεις αποκλειστικής απασχόλησης, αυξημένες υπηρεσιακές υποχρεώσεις, ειδικές συνθήκες εργασίας, συνεπαγόμενες διάφορους κινδύνους, απαγορεύσεις και ειδικοί περιορισμοί των ατομικών τους δικαιωμάτων (στρατιωτικοί), αντιστάθμισμα των οποίων αποτελεί η διαχρονικά προβλεπόμενη από τον νόμο "ιδιαίτερη μισθολογική τους μεταχείριση" (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2196/2014)¹³⁶. Αρκούσε, όμως, η παραπάνω αξιολογική ιεράρχηση των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ώστε ο δικαστής να είναι λιγότερο αυστηρός ως προς την υποχρέωση του νομοθέτη να αξιολογήσει επαρκώς, δηλαδή να αιτιολογήσει πλήρως, τη μείωση των αποδοχών των μελών ΔΕΠ; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό προφανώς είναι αρνητική. Αυτός ίσως είναι κι ένας από τους λόγους για τους οποίους, στην απόφασή της 4741/2014, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου, ανατρέποντας τους συσχετισμούς της παραπεμπτικής απόφασης, έκρινε τελικώς, κατά πλειοψηφία, ότι η μείωση των αποδοχών των μελών ΔΕΠ είναι αντισυνταγματική, διότι ο νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείρισή τους, ούτε την υποχρέωση μέριμνας του Κράτους τα Πανεπιστήμια να προσελκύουν νέο υψηλής επιστημονικής επάρκειας στελεχιακό δυναμικό¹³⁷.

Στην προαναφερθείσα νομολογία σχετικά με τη μισθολογική μεταχείριση των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, οι παλινδρομήσεις του Έλληνα δικαστή ίσως δεν οφείλονται μόνο στις θεσμικές ιδιαιτερότητες των διαφόρων κατηγοριών λειτουργών και υπαλλήλων¹³⁸, αλλά και σε μια βολонταριστική ερ-

μηνεία του Συντάγματος στην οποία στηρίχθηκε μια σειρά από δικαστικές αποφάσεις που αντέδρασαν απέναντι στις οικονομικές επιλογές του νομοθέτη οι οποίες επιβλήθηκαν ή ευνοήθηκαν από τους δανειστές. Πρόκειται ιδίως για την κήρυξη αντισυνταγματικής της αποκρατικοποίησης της ΕΥΔΑΠ¹³⁹ και την αναστολή εκτέλεσης των πράξεων που διεύρυναν το άνοιγμα των εμπορικών καταστημάτων την Κυριακή, κατ' επίκληση ακόμη και της προστασίας της θρησκευτικής λατρείας¹⁴⁰. Ο βολонταρισμός που ενέχουν οι ερμηνευτικές επιλογές του δικαστή σε αυτές τις αποφάσεις ίσως αποτελεί την αντίδραση στην παρατεταμένη αμηχανία που χαρακτήριζε τη στάση των εθνικών και των ευρωπαϊκών δικαστηρίων απέναντι στις επιλογές της πολιτικής εξουσίας. Ήταν δε τόσο έντονη αυτή η αμηχανία που ο μεν εθνικός δικαστής έφτασε, κατά τα προαναφερθέντα, στο σημείο να παρακάμψει τη νομολογία του ΕΔΔΑ, το δε Δικαστήριο του Στρασβούργου, αντί να υπερασπιστεί τη νομολογία του, προτίμησε παραδόξως να την ερμηνεύσει σύμφωνα προς τις μεταστροφές της εθνικής νομολογίας¹⁴¹. Άλλωστε, το ΕΔΔΑ έφτασε, επίσης, στο σημείο να κρίνει ότι δεν υπήρχε παραβίαση της ΕΣΔΑ¹⁴² από μέτρα που ο εθνικός δικαστής έκρινε αντίθετα προς το εθνικό Σύνταγμα¹⁴³. Στο πλαίσιο αυτής της αμηχανίας αυτοσυγκράτησης των εθνικών και των ευρωπαϊκών δικαστηρίων, ο μεταξύ τους διάλογος, ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, φάνηκε να προσανατολίζεται προς την επικράτηση του ελάχιστου κοινού παρονομαστή, μολονότι η αναζήτηση του μέγιστου κοινού παρονομαστή φαινόταν να αποτελεί παραδοσιακώς μια θεμελιώδη επιδίωξη του ευρωπαϊκού συνταγματισμού¹⁴⁴. Η προσπάθεια,

ciaux en Italie, σε: *J. Mouly* (επιμ.), *Les droits sociaux constitutionnels et la charte sociale européenne*, ό.π., σ. 187 επ., ιδίως 198 επ..

(139) Βλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1906/2014, ΕφημΔΔ 4/2014, σ. 433 επ., σχόλιο *Ε. Λάππα*, Αρμ 2014, σ. 1196 επ., με παρατηρήσεις *Α. Καϊδατζή*, ΘΠΔΔ 2014, σ. 511, με παρατηρήσεις *Χ. Τσιλιώτη και Αιγ. Ηλιάδου*.

(140) Βλ. την απόφαση ΣτΕ ΕΑ 307/2014, ΘΠΔΔ 2014, σ. 859, με παρατηρήσεις *Π. Λαζαράτου*.

(141) Βλ. την απόφαση της 29.9.2014, Βιαροπούλου κ.ά. κ. Ελλάδα (προσφυγή αρ. 19437/02), σκέψεις 51 - 54.

(142) Βλ. την προαναφερθείσα απόφαση της 8.10.2013, Da Conceição Mateus και Santos Januário κ. Πορτογαλία.

(143) Βλ. την απόφαση με αρ. 353/2012 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας, ΕφημΔΔ 5/2012, σ. 628 επ., σχόλιο *Χ. Ακριβοπούλου*.

(144) Πρβλ. τα άρθρα 52 και 53 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως προς τη σχετική προβληματική, βλ. *Σ. Κουκοίλη-Σπηλιωτοπούλου*, Μέτρα λιτότητας που παραβιάζουν τον Ευρωπαϊκό κοινωνικό Χάρτη, δίκαιο της Ένωσης και Ολ. ΣτΕ 2287 - 2290/2015, ΕΕργΔ 2015, σ. 745 επ., ιδίως σ. 749 επ., *M. H. Saffjan*, Les dilemmes de

(136) Σκέψη 17.

(137) Βλ. ΣτΕ Ολ. 4741/2014, Αρμ 2015, σ. 467, παρατηρήσεις *Ι. Μαθιουδάκη*. Βλ. και *Π. Μουζουράκη*, Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας..., ό.π..

(138) Αυτές οι ιδιαιτερότητες οδήγησαν σε αντίστοιχες διαφοροποιήσεις και αλλοδαπούς δικαστές. Βλ., ως προς τη διαφοροποίηση, στη νομολογία του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, μεταξύ της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας των περικοπών μισθών και συντάξεων των δικαστών και της αντίθετης κρίσης ως προς τις αντίστοιχες περικοπές των αποδοχών των καθηγητών πανεπιστημίων, *T. Groppi*, Les droits so-

λοιπόν, υπεράσπισης αυτής της επιδίωξης, στις προαναφερθείσες αποφάσεις, ίσως εξηγεί τον βολονταρισμό του εθνικού δικαστή ως προς την ερμηνεία του εθνικού Συντάγματος και την αντιπαράθεση των ιδιαιτεροτήτων του τελευταίου απέναντι στον προελαύνοντα φονταμενταλισμό των αγορών, ο οποίος εκδηλώνεται με την εξίσου ατέρμονη όσο και αόριστη επίκληση της *επιφύλαξης του εφικτού*.

Τέτοιος βολονταρισμός, πάντως, δεν εμφανίζεται σε άλλες αποφάσεις στις οποίες κρίθηκαν αντισυνταγματικά μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης, όπως η επιβολή διακοπής της ηλεκτροδότησης σε περίπτωση μη καταβολής του ειδικού τέλους ηλεκτροδοτούμενων δομημένων επιφανειών¹⁴⁵, η αυτόματη απόλυση σε περίπτωση προσυνταξιοδοτικής εφεδρείας¹⁴⁶ και η κατάργηση της δυνατότητας μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία για την επίλυση συλλογικών διαφορών εργασίας στο πλαίσιο του *Μνημονίου II*¹⁴⁷. Πρόκειται για αποφάσεις στις οποίες μετά από δισταγμούς και αμφιταλαντεύσεις, ο εθνικός δικαστής, ανεξάρτητα από το περιεχόμενο της τελικής του κρίσης, επιχείρησε, σε κάθε περίπτωση, να πλαισιώσει τις επιλογές του νομοθέτη κατά τρόπο δικαιοκρατικώς πιο αυστηρό και συγκροτημένο. Σε αυτήν την κατηγορία αποφάσεων, το πλέον ώριμο δείγμα μάλλον εντοπίζεται, αναφορικά με τον έλεγχο των περικοπών των συντάξεων, στις προαναφερθείσες αποφάσεις 2287 - 2290/2015 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁴⁸, στις οποίες

L'application de standards plus élevés de protection des droits fondamentaux sous le prisme de l'identité constitutionnelle, σε: La Cour de justice sous la présidence de V. Skouris (2003 - 2015). Liber amicorum V. Skouris, Bruylant, Bruxelles, 2015, σ. 545 επ..

(145) Βλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1972/2012, σκέψη 25.

(146) Βλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3354/2013, σκέψη 11.

(147) Βλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2307/2014, σκέψη 32.

(148) Στις αποφάσεις αυτές, οι οποίες εκδόθηκαν, στο πλαίσιο πιλοτικής δίκης του άρθρου 1 του ν. 3900/2010, σε συνέχεια των παραπεμπτικών αποφάσεων 3410/2014 και 3663/2014 του Α' Τμήματος του ίδιου Δικαστηρίου, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι οι περικοπές που προβλέφθηκαν με διατάξεις των νόμων 3845/2010, 3863/2010, 3986/2011 και 4024/2011, οι οποίες αποφασίσθηκαν, υπό πίεση, για την άμεση αντιμετώπιση της κρίσης, δεν παραβιάζουν ούτε το Σύνταγμα ούτε το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Αντιθέτως, η ίδια Ολομέλεια έκανε, κατά πλειοψηφία, δεκτό ότι οι διατάξεις του άρθρου 6 του ν. 4051/2012 και του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τις οποίες προβλέφθηκαν νέες αναδρομικές περικοπές κύριων και επικουρικών συντάξεων, είναι αντίθετες με τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος και με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, πρωτίστως διότι είχε πλέον παρέλθει διετία από την αφιρδιαστική εμφάνιση της κρίσης και την υιοθέτηση των βασικών μέτρων για την αντιμετώπισή της. Επομένως, ο νομοθέτης όφειλε να προβεί σε εμπεριστατωμένη μελέτη, η οποία ουδέποτε έλαβε χώρα.

εδραιώθηκαν δύο εργαλεία ελέγχου που είχε προαναγγείλει η προγενέστερη νομολογία, κυρίως σε μειοψηφούσες γνώμες: αφενός, η αιτιολόγηση και, αφετέρου, η εκτίμηση του «σωρευτικού» αποτελέσματος του ελεγχόμενου μέτρου, δηλαδή της αθροιστικής επιβάρυνσης που αυτό προκαλεί μαζί με άλλα μέτρα που προηγήθηκαν¹⁴⁹. Στις παραπάνω αποφάσεις, ο εθνικός δικαστής φαίνεται τελικώς να προβαίνει στον εξορθολογισμό και, συνεπώς, στην απομυθοποίηση της *επιφύλαξης του εφικτού*, εδραιώνοντας την υποχρέωση επίτευξης του εφικτού και οριοθετώντας τη δυνατότητα επίκλησης του ανέφικτου, χωρίς πάντως να αδιαφορεί για τις δημοσιονομικές συνέπειες των κρίσεων του. Αυτό το τελευταίο προκύπτει κυρίως από το γεγονός ότι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, ακολουθώντας το παράδειγμα της νομολογίας αλλοδαπών δικαστηρίων¹⁵⁰, επέλεξε, κατά πλειοψηφία, μέσω μιας, εξίσου δημιουργικής όσο και αμφιλεγόμενης, αναλογικής ερμηνείας του άρθρου 22, παρ. 1, του ν. 4274/2014, να περιορίσει στον χρόνο τις συνέπειες της κήρυξης αντισυνταγματικών ορισμένων νομοθετικών μέτρων αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης¹⁵¹. Ως προς

Ειδικά δε για τις επικουρικές συντάξεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας επισήμανε ότι το Κράτος οφείλει, κατά το άρθρο 22, παρ. 5, του Συντάγματος, να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των φορέων της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης, προς κάλυψη των ελλειμμάτων τους. Βλ. *Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη*, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων, *ό.π., της ίδιας*, Οι περικοπές των κύριων και επικουρικών συντάξεων. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3410/2015 και 3663/2014 της 7μελούς συνθέσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΕΔΚΑ 2014, σ. 823 επ., *Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου*, Μέτρα λιτότητας που παραβιάζουν τον Ευρωπαϊκό κοινωνικό Χάρτη, *δίκαιο της Ένωσης και Ολ. ΣτΕ 2287-2290/2015*, *ό.π.*, σ. 765 επ., *Ε. Πρεβεδούρου*, Αναλογική εφαρμογή του άρθρου 22 του ν. 4274/2014, περί περιορισμού των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακυρωτικής απόφασης, στη διάγνωση της αντισυνταγματικότητας διάταξης στο πλαίσιο αγωγής αποζημίωσης (ΣτΕ Ολ. 2287, 2288, 2289 και 2290/2015, <www.prevedourou.gr>), *Ε. Γαληνού*, σχόλιο, *Επιχειρήση* 2015, σ. 683 επ.

(149) Βλ. *Α. Καϊδατζή*, Αντισυνταγματικότητα συνταξιοδοτικών περικοπών (Ολ. ΣτΕ 2287/2015) και η ολοκλήρωση της μεθοδολογικής μεταστροφής στη νομολογία του ΣτΕ, <<http://www.academia.edu/13976967>>, *Π. Μουζουράκη*, Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας..., *ό.π.*, σ. 287.

(150) Βλ., *π.χ.*, την απόφαση με αρ. 414/2013 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας.

(151) Ακολουθώντας τα κριθέντα στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 4741/2014, στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 2287/2015 (σκέψη 26) και ΣτΕ Ολ. 2288/2015 (σκέψη 27), το Συμβούλιο της Επικρατείας, έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι «Με τη νέα διάταξη (ενν. το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 4274/2014 (Α' 147), το οποίο προσέθεσε παρ. 3β στο άρθρο 50 του π.δ. 18/1989) εδόθη η δυνατότητα στο Συμβούλιο της Επικρατείας, υπό προϋποθέσεις τις οποίες το ίδιο σταθμίζει, να αποκλίνει, σε εξαιρετικές πάντως περιπτώσεις, από τον κανόνα της αναδρομικής ακυρώσεως και να καθορίσει μεταγενέστερο χρόνο επελεύσεως των συνεπειών της ακυρώσεως. Τα αυτά και για τους ίδιους λόγους δέον αναλογικώς να ισχύουν και επί αγωγών και άλλων διαφο-

το σημείο αυτό, το Δικαστήριο, επανερχόμενο σε μια τροχιά αυτοσυγκράτησης, φαίνεται να προέκρινε τη βιωσιμότητα του Κράτους έναντι της απόλυτης τήρησης του Συντάγματος.

Ανάλογο δημιουργικό έργο ως προς την απομυθοποίηση της *επιφύλαξης του εφικτού* φαίνεται να εμφανίζουν, άλλωστε, εν μέσω κρίσης, και δικαστές άλλων κρατών, όπως το Συνταγματικό Δικαστήριο της Λιθουανίας, το οποίο έθεσε ενδιαφέρουσες αρχές ως προς τον δικαστικό έλεγχο του περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης μετά το 2008. Μεταξύ αυτών των αρχών ξεχωρίζουν η υποχρέωση του νομοθέτη να μην παρατείνει τις περικοπές των μισθών και των συντάξεων, δίχως να επαναλαμβάνει περιοδικώς (κατά κανόνα, κατ' έτος) την εκτίμηση της οικονομικής κατάστασης της χώρας¹⁵². η υποχρέωση του Κράτους να αποκαταστήσει ορισμένες κατηγορίες θιγόντων συνταξιούχων μετά το τέλος της περιόδου οικονομικής κρίσης· η αποδοχή της απομείωσης των

ρών ουσίας, που άγονται προς εκδίκαση στο Συμβούλιο της Επικρατείας μέσω του νέου δικονομικού θεσμού της πρώτης δίκης (...) Εν όψει των δεδομένων τούτων, το Δικαστήριο, μετά στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος, αναφερομένου στην οξυμένη δημοσιονομική κρίση και στην κοινώς γνωστή ταμειακή δυσχέρεια του ελληνικού Κράτους, ορίζει ότι οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας των επιμέλων διατάξεων θα επέλθουν μετά τη δημοσίευση της παρούσης απόφασης. Οίκοθεν νοείται ότι για τους ενάγοντες και όσους άλλους έχουν ασκήσει ένδικο μέσα ή βοηθήματα μέχρι τον χρόνο δημοσίευσης της απόφασης, η διαγνωσθείσα αντισυνταγματικότητα θα έχει αναδρομικό χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων αυτών για τη θεμελίωση αποζημιωτικών αξιώσεων άλλων συνταξιούχων, που αφορούν περικοπές, βάσει των εν λόγω διατάξεων, συνταξιοδοτικές παροχές τους, για χρονικά διαστήματα προγενέστερα του χρονικού σημείου δημοσίευσης της παρούσης απόφασης». Συναφώς, είναι εύλογες οι ενστάσεις της μειοψηφίας αναφορικά ιδίως με τον πραιτορικό τρόπο θέσπισης του παραπάνω νομολογιακού κανόνα, την ασυμβατότητά του με το σύστημα διάχυτου και παρεμπιπτοντος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και την υπέρβαση των ορίων της απόφασης επί πιλοτικής δίκης του άρθρου 1 του ν. 3900/2010. Θα μπορούσε κανείς να προσθέσει ότι ο σχετικός περιορισμός στον χρόνο της αντισυνταγματικότητας, δύσκολα συμβιβάζεται με το ευρωπαϊκό δίκαιο, ιδίως όταν η αντισυνταγματικότητα του εθνικού νόμου συνδέεται και με ασυμβατότητά του με το δίκαιο της Ένωσης (βλ. *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, *ό.π.*, αρ. 335 επ.) ή, όπως εν προκειμένω, με την ΕΣΔΑ. Βλ., σχετικώς, και *Ε. Πρεβεδούρου*, Αναλογική εφαρμογή του άρθρου 22 του ν. 4274/2014..., *ό.π.*, με περαιτέρω παραπομπές, *Π. Μουζουράκη*, Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας..., *ό.π.*, σ. 289 επ.

(152) Ας σημειωθεί ότι, στη Χώρα μας, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε πως «ισχυρισμός, περί του ότι ο νομοθέτης υποχρεούτο από την αρχή της αναλογικότητας να καθορίσει περιορισμένο χρονικό διάστημα ισχύος των μέτρων των περικοπών, είναι αβάσιμος, προεχόντως διότι ο νομοθέτης δεν ηδύνατο να προβλέψει τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσεως» (βλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2289/2015, σκέψη 17).

κοινωνικών εγγυήσεων μόνον εάν έχουν εξαντληθεί όλες οι εναλλακτικές δυνατότητες· η παραδοχή ότι η απλή μεταβολή του ύψους των συντάξεων σε περίοδο οικονομικής κρίσης δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μεταρρύθμιση των σχετικών κοινωνικών εγγυήσεων, δεδομένου ότι οι κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, ακόμη και σε περιόδους κρίσης, επιβάλλεται να προβλέπουν μια ορισμένη μεταβατική περίοδο και μηχανισμό αποκατάστασης των κατηγοριών προσώπων που θίγονται ιδιαίτερος¹⁵³.

Συμπεράσματα

Στο πλαίσιο διαχείρισης της δημοσιονομικής κρίσης των τελευταίων ετών, στη Χώρα μας, αλλά και, ευρύτερα, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η επίκληση του πραγματιστικού επιχειρήματος της *επιφύλαξης του εφικτού* τις περισσότερες φορές προσπαθεί να λειτουργήσει ως προαγωγός της κατάρρευσης της οικονομίας επί του δικαίου και της παραδοχής, ως αυτονόητης, της ανάγκης δραστικού περιορισμού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το δε συναφές πρόταγμα ότι οι συνταγματικοί κανόνες πρέπει να εφαρμοστούν κατά τρόπο οικονομικώς εφικτό και πολιτικώς υπεύθυνο συνήθως στοχεύει στην επιβολή, ως κοινότυπης, της παραδοχής ότι το φιλελεύθερο και κοινωνικό κράτος δικαίου που είτε κατοχυρώνεται στο γράμμα του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος, είτε συνδέεται με το παραδοσιακό *κοινοτικό κεκτημένο*, είναι μια έννοια ξεπερασμένη και, πάντως, το κανονιστικό της περιεχόμενο είναι πλέον ιδιαίτερος ελαστικό. Στο πλαίσιο αυτό, στο οποίο κάθε προβληματισμός ως προς την τήρηση του εθνικού Συντάγματος αποδομείται παραχρήμα μέσω της επωδού ότι η πολιτική είναι σκληρή, η οικονομία είναι αλύπητη και οι αγορές πάντοτε εκδικούνται, φαίνεται να αποκτούν μια αξιοσημείωτη επικαιρότητα –εφόσον μάλιστα προσαρμοστούν στις σημερινές συνθήκες του συνταγματικού πλουραλισμού που επικρατεί στην Ευρώπη– ορισμένες επισημάνσεις του Δ. Βλάχου αναφορικά με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, στη Χώρα μας, τη δεκαετία του 1950: «(...) *Αι επαναστατικά μεταβολαί των Συνταγμάτων κατά τα τελευταία έτη, η συνεχής σχεδόν αναστολή των συνταγματικών διατάξεων, αι δυναμικαί επεμβάσεις ισχυρών κρατών επί των υποθέσεων των μι-*

(153) Βλ. *T. Birmontienė*, Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights During an Economic Crisis, *ό.π.*

κροτέρων είτε εις το οικονομικόν, είτε εις τον πολιτικό τομέα, συνέτειναν εις το να απαμβλύνουν την "συνταγματική" συνείδησιν των λαϊκών στρωμάτων. Αι επεμβάσεις αύται καταφώρως παρεβίαζον τας συνταγματικάς των διατάξεις, ώστε ολίγον κατ' ολίγον έπαυσεν η κοινή συνείδησις να ενδιαφέρεται διά τον συνταγματικόν τύπον. Και η παραβίασις αύτη εκάστοτε εδικαιολογείτο υπό το πρόσχημα της "κοινης σωτηρίας", προς αποσόβησιν του επαπειλουμένου "διεθνούς" κινδύνου. Η βαρύτης λοιπόν μετεφέρθη εκ του Συντάγματος εις την επιτυχίαν του σκοπού. Υπό τοιαύτας συνθήκας η ασχολία σήμερον με την συνταγματικότητα των νόμων δεν παρουσιάζει σοβαρόν ενδιαφέρον. Διότι και οσάκις καταγγέλλεται τυχόν αντισυνταγματικότητα, δεν λαμβάνεται σοβαρώς υπ' όψιν η πολιτική συνείδησις προ πολλού εξετόπισε την νομικήν συνείδησιν. (...)»¹⁵⁴.

Όσο κι αν είναι, όμως, ποικιλοτρόπως εσφαλμένο να υποτιμήσει κανείς τον εκάστοτε συσχετισμό δυνάμεων, εξίσου ποικιλοτρόπως απογοητευτικό είναι να αποδεχθεί ευχερώς και ακρίτως την αφομοίωση του δικαίου από τη δύναμη, απευχόμενος να έχει την τύχη των Μηλίων, στην αντιπαράθεσή τους με τους Αθηναίους, κατά τα εξιστορούμενα στο 5ο κεφάλαιο της *Ξυγγραφής* του Θουκυδίδη. Συνεπώς, ακόμη και αν, σήμερα, η βαρύτητα μεταφέρεται από τους θεμελιώδεις κανόνες στην επιτυχία των οικονομικών και πολιτικών σκοπών, ο νομικός, από κάθε θέση στην

οποία δραστηριοποιείται, έχει καθήκον να μην παραιτηθεί από την προσπάθεια υπεράσπισης της συνταγματικής συνείδησης. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το Σύνταγμα «εγκοιτώνει» την ίδια την αναίρεσή του. Βασικός δε στόχος πρέπει να είναι όχι η διαχείριση της κρίσης προς την κατεύθυνση της απαλλαγής από τις υφιστάμενες συνταγματικές δεσμεύσεις, αλλά η υπέρβαση της κρίσης προς την κατεύθυνση της αποκατάστασης του πλήρους σεβασμού του Συντάγματος. Και αν το τελευταίο πρέπει να αναθεωρηθεί, αυτό ως γίνει κατά τα προβλεπόμενα και όχι μέσω μιας λάθρας αλλοίωσής του.

Συναφώς, η ανάλυση της διάχυσης, της σχετικότητας και της ασύμμετρης αποτελεσματικότητας της *επιφύλαξης του εφικτού* ως προς την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, καταδεικνύει ότι, τελικώς, η επίκληση της επιφύλαξης αυτής, αντί να αποδυναμώνει, μάλλον ενισχύει την αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, διαπίστωση που προκύπτει ιδίως από την προαναφερθείσα εξέλιξη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με την οριοθέτηση της δυνατότητας περικοπής των συντάξεων.

Απέναντι, λοιπόν, στην κυρίαρχη αντίληψη που θεωρεί ότι το μόνον εφικτό, αλλά και αναπόφευκτο, είναι πλέον η υποταγή των θεμελιωδών κανόνων δικαίου στους μη γραμμικούς ρυθμούς των αγορών, η υπεράσπιση της συνταγματικής συνείδησής μας επιβάλλει, παραμένοντας πραγματιστές, να συνεχίζουμε να επιδιώκουμε το φαινομενικώς αδύνατο: την οριοθέτηση των αγορών από το δίκαιο.

(154) Βλ. Δ. Σ. Βλάχου, Η έρευνα της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήναι 1953, σ. 299 επ..

