

Λιτότητα και κοινωνικά δικαιώματα

Μια συγκρουσιακή σχέση

Τα κοινωνικά δικαιώματα εντάχθηκαν κάπως αργά στον κατάλογο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Προηγήθηκε εύλογα η προστασία των αμυντικής φύσης ατομικών δικαιωμάτων έναντι των κρατικών προσβολών όπως και η κατοχύρωση, βέβαια, των πολιτικών δικαιωμάτων που είναι αναγκαία για τη λειτουργία των δημοκρατικών πολιτευμάτων. Τα κοινωνικά όμως δικαιώματα είναι εξίσου σημαντικά, καθώς αποβλέπουν στην προστασία κυρίως των πλέον αδύναμων ομάδων πληθυσμού, όπως είναι οι ασθενείς, οι άνεργοι, τα παιδιά, τα ηλικιωμένα πρόσωπα, οι ανάπηροι κλπ, τούτο δε έχει ιδιαίτερη σημασία για τους λαούς με χαμηλά εισοδήματα. Το ειδικότερο βέβαια περιεχόμενο αυτών των δικαιωμάτων δεν υπήρξε σταθερό, καθώς ήταν, συχνά, αλληλένδετο με την οικονομική ανάπτυξη της συγκεκριμένης εκάστοτε χώρας. Αυτή η διαρκής σύγκρουση του οικονομικού με το κοινωνικό στοιχείο υπήρξε η μεγάλη αδυναμία τους.

Τα οικονομικά όμως μέτρα που εκάστοτε παίρνονται για την ανάπτυξη μιας χώρας ή την αντιμετώπιση μιας οικονομικής κρίσης δεν μπορούν να μην λαμβάνουν υπόψη τις αντίστοιχες επιπτώσεις τους στα δικαιώματα του ανθρώπου. Ήδη από το έτος 1979, ο Γενικός Γραμματέας του Ο.Η.Ε. είχε επισημάνει την ανάγκη μελέτης των επιπτώσεων στα δικαιώματα του ανθρώπου πριν την υιοθέτηση συγκεκριμένων, οικονομικής φύσης, προτάσεων. Το πρότυπο των μελετών περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων έπρεπε να λειτουργήσει και ως προς τις επιπτώσεις στα δικαιώματα του ανθρώπου. Τούτο επισημάνθηκε όχι μόνο από τα όργανα του Ο.Η.Ε. (μεταξύ των οποίων η Επιτροπή για την εφαρμογή των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, η Επιτροπή για τα δικαιώματα του παιδιού και άλλα), αλλά και από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής.

Η οικονομική όμως συγκυρία είναι συχνά αδυσώπητη. Η διεθνής οικονομική

κρίση που προηγήθηκε, αλλά και οι κακές εθνικές οικονομικές πολιτικές οδήγησαν στη λήψη, σε ορισμένες χώρες, μέτρων λιτότητας. Ειδικά στη χώρα μας, ο ανεξέλεγκτος δανεισμός και η κακή διαχείριση των δημοσίων οικονομικών οδήγησαν την οικονομία στα πρόθυρα της κατάρρευσης. Οι δημοσιονομικές ανάγκες της χώρας ικανοποιήθηκαν μεν προσωρινά με χρήματα που δόθηκαν με βάση τα Μνημόνια Κατανόησης, πλην η τήρηση των προϋποθέσεων για την καταβολή τους επέφερε δυσμενέστερες συνέπειες στην απόλαυση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Είναι χαρακτηριστική η από 15.7.2015 δήλωση της Εθνικής Επιτροπής για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, στην οποία αναφέρεται ότι τα επιβληθέντα μέτρα λιτότητας έθιξαν συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα του ανθρώπου, όπως είναι η αρχή της ισότητας και η, ειδικότερη έκφρασή της, η συνεισφορά των πολιτών στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους, το δικαίωμα σε ισότιμη πρόσβαση στην παιδεία, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, την υγεία, την εργασία, την κοινωνική ασφάλιση, στη συνδικαλιστική ελευθερία και την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, ενώ δεν τηρήθηκαν οι αρχές της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη στους κρατικούς θεσμούς. Υπογραμμίστηκε ότι τα μέτρα λιτότητας προσέβαλαν ακόμα και την ίδια την αξία του ανθρώπου, ο σεβασμός και η προστασία της οποίας αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας και δυσχέραναν σοβαρά την ανάπτυξη της προσωπικότητας του καθενός αλλά και κλόνισαν το κοινωνικό κράτος δικαίου. Τις ίδιες διαπιστώσεις έκαναν και οι από 15.12.2013 και 24.2.2014 ανακοινώσεις της Εταιρίας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες, ενώ στην πρώτη από αυτές τονίζεται εμφαντικά ότι η υπολειτουργία του κοινωνικού κράτους δικαίου που προβλέπει το Σύνταγμα έχει φτάσει σε οριακό πλέον σημείο.

Τη γενική δυσμενή επίδραση των μέτρων λιτότητας στα δικαιώματα του ανθρώπου έχουν υπογραμμίσει διεθνή κείμενα που προήλθαν, μεταξύ άλλων, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ψηφίσματα της 18.4.2013 και 13.3.2014), την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης (Ψηφίσματα 1884/2012 και 2035/2015), την Επιτροπή του

Διεθνούς Συμβουλίου του Ο.Η.Ε. για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα (2012). Σημαντική υπήρξε η αντίδραση στα μέτρα λιτότητας στην Ελλάδα κυρίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, καθώς αυτή διαπίστωσε ότι, κατά τη λήψη των μέτρων λιτότητας, δεν εκτιμήθηκαν οι επιπτώσεις στα δικαιώματα του ανθρώπου. Ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων αποφάνθηκε ότι ο καθορισμός χαμηλότερων αμοιβών για τους νέους που έγινε χωρίς εκτίμηση των αντίστοιχων επιπτώσεων και χωρίς τη λήψη μέτρων στήριξης των θιγομένων, συνιστούσε υποβιβασμό του βιοτικού επιπέδου των νέων και διάκριση σε βάρος τους που προσέκρουε στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι ορισμένες μειώσεις ασφαλιστικών παροχών δεν συνιστούσαν μεν, καθαυτές, παράβαση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, το σωρευτικό όμως αποτέλεσμα τους επέφερε σημαντική υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου πολλών συνταξιούχων. Τονίστηκε ακόμη ότι, παραλείποντας την έρευνα και την ουσιαστική ανάλυση των επιπτώσεων τόσο σημαντικών μέτρων, η Κυβέρνηση δεν διαπίστωσε αν μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα που θα περιόριζαν, σε κάθε περίπτωση, τις βλαπτικές συνέπειες (αποφάσεις επί προσφυγών τα έτη 2011 και 2012).

Τα μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα ως όροι για τη δανειοδότησή της στο πλαίσιο προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης ελήφθησαν, κατ' επίκληση, ιδιαίτερας σοβαρών λόγων δημοσίου, γενικού, κοινωνικού ή δημοσιονομικού συμφέροντος και για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την πρώτη 668/2012 απόφασή του καθώς και με άλλες μεταγενέστερες αποφάσεις του, περιοριζόμενο σε οριακό έλεγχο συνταγματικότητας των μέτρων λιτότητας που επιβλήθηκαν σε εφαρμογή του Α' Μνημονίου, θεώρησε ότι τα εν λόγω μέτρα, δεν ήσαν, καταρχήν, απρόσφορα, σημείωσε όμως ότι η εν γένει επέμβαση του νομοθέτη στην περιουσία (με την ευρεία έννοια) των θιγομένων προσώπων δεν πρέπει να είναι εκάστοτε δυσανάλογη προς το επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος και δέχτηκε μεν ότι, καταρχήν, δεν αποκλείεται η

διαφοροποίηση του ύψους του μισθού ή της συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως προς τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες, πλην σημείωσε ότι οι επιβαλλόμενες μειώσεις δε μπορούν να θέτουν σε διακινδύνευση την αξιοπρεπή διαβίωση των πλησσομένων προσώπων. Το χρέος κοινωνικής αλληλεγγύης είναι μεν ισχυρό σε περιπτώσεις αντιμετώπισης ενός ιδιαίτερος σοβαρού δημοσιονομικού προβλήματος ή προς εξασφάλιση της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, αλλά τα λαμβανόμενα μέτρα πρέπει, επιπλέον, να τηρούν τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας. Τα μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν με το Α΄ Μνημόνιο ήταν μάλλον περιορισμένης έκτασης και κρίθηκαν, με την πιο πάνω απόφαση, συνταγματικά. Ακολούθησαν όμως και άλλες μειώσεις συντάξεων, μετά δύο χρόνια περίπου, οι οποίες, μετά το ν.4093/2012, δεν κρίθηκαν πλέον συνταγματικά ανεκτές από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Με την 2287/2015 απόφασή του, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο τόνισε ότι το Κράτος, ως εγγυητής, οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των παροχών και την βιωσιμότητα των Ασφαλιστικών Ταμείων που έχουν τη μορφή των ν. π. δ. δ. και φέρει την κύρια ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους. Οι συνταξιοδοτικές παροχές πρέπει να είναι ικανές να εξασφαλίζουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, όσο το δυνατό εγγύτερο προς εκείνο που ο ασφαλισμένος είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Και ναι μεν, σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών δεν αποκλείεται η μείωση εφεξής των απονεμηθεισών συντάξεων, η μείωση όμως αυτή δεν μπορεί να είναι απεριόριστη, προκειμένου να μην παραβιάζεται ο πυρήνας του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και να μη θίγεται η αξιοπρεπή διαβίωση των συνταξιούχων. Το Κράτος πρέπει, προς τούτο, να συντάσσει προηγούμενη σχετική μελέτη για τις επιπτώσεις των μειώσεων των συντάξεων στη διατροφή, την ένδυση, τη στέγαση, την υγιεινή, την ιατρική περίθαλψη και τη συμμετοχή στην κοινωνική ζωή, κατά συνεκτίμηση και των προηγούμενων μειώσεων των συντάξεων, λαμβάνοντας υπόψη και την κατάσταση της οικονομίας ως προς την απασχόληση και τις φορολογικές επιβαρύνσεις των συνταξιούχων. Πρέπει, επίσης, να συνεκτιμάται, σύμφωνα με την πιο πάνω απόφαση

το κόστος των αγαθών και οι δανειακές υποχρεώσεις των συνταξιούχων. Για τις νέες, όμως, πιο πάνω μειώσεις των συντάξεων δεν προηγήθηκε μια τέτοια μελέτη επιπτώσεων, με τη χρήση των πιο πάνω κριτηρίων, ενώ οι μειώσεις των συντάξεων επιβλήθηκαν σε ύστερο χρόνο από τις αρχικές, όταν δεν υπήρχε πλέον απειλή άμεσης κατάρρευσης της οικονομίας, γιατί, μόνο σε μια τέτοια περίπτωση, δεν θα χρειαζόταν μια τέτοια μελέτη, παρά μόνο σχετική αιτιολογία από το νομοθέτη. Κρίθηκε επίσης με την πιο πάνω απόφαση του Σ. τ. Ε. ότι με τις νεότερες αυτές μειώσεις κλονίσθηκε η δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στο γενικό συμφέρον και τα περιουσιακά δικαιώματα των συνταξιούχων, όπως αυτά κατοχυρώνονται από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.

Παρόμοια με την ανωτέρω ήταν η στάση των δικαστηρίων της Πορτογαλίας, της Λετονίας, της Εσθονίας, αλλά και της Ισπανίας και κατά βάση, του ίδιου του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου.

Ο προβληματισμός που γεννάται από την πρόσφατη ελληνική εμπειρία και όχι μόνο, στρέφεται γύρω από το ερώτημα αν λιτότητα και κοινωνικά δικαιώματα μπορούν ή όχι να συνυπάρξουν. Συγκρούεται το αξιακό στοιχείο με το οικονομικό; Η απάντηση φαίνεται καταφατική, στην πράξη, καθώς το οικονομικό στοιχείο είναι απόλυτα κυρίαρχο, και τα διεθνή Μνημόνια Κατανόησης πουθενά δεν φαίνεται να προβλέπουν την έρευνα των επιπτώσεων της όποιας δημοσιονομικής προσαρμογής στα δικαιώματα του ανθρώπου και ειδικά στα κοινωνικά δικαιώματα, σε αντίθεση με ρητές επιταγές της διεθνούς έννομης τάξης. Ιδιαίτερα απογοητευτική υπήρξε, στην πράξη, η στάση ορισμένων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία, παραβλέποντας ρητές δεσμεύσεις πηγάζουσες από τον ίδιο το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, αλλά και από άλλα κείμενα τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου, αγνόησαν την ανάγκη στήριξης των εισοδημάτων των ασθενέστερων, παρά την τόσο συχνή επισήμανσή της από πολλά επίσημα κείμενα της αρχής της αλληλεγγύης εντός των πλαισίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η λιτότητα στην Ελλάδα κράτησε πολύ και είχε ιδιαίτερα επώδυνο σωρευτικό

αποτέλεσμα στα περισσότερα στρώματα του πληθυσμού. Ας ελπίσουμε ότι τα πολλά λάθη που έγιναν, από όλες σχεδόν τις πλευρές, ελληνικές και ξένες, δεν θα επαναληφθούν στο μέλλον.

Γιώργος Σταυρόπουλος

16.3.2019