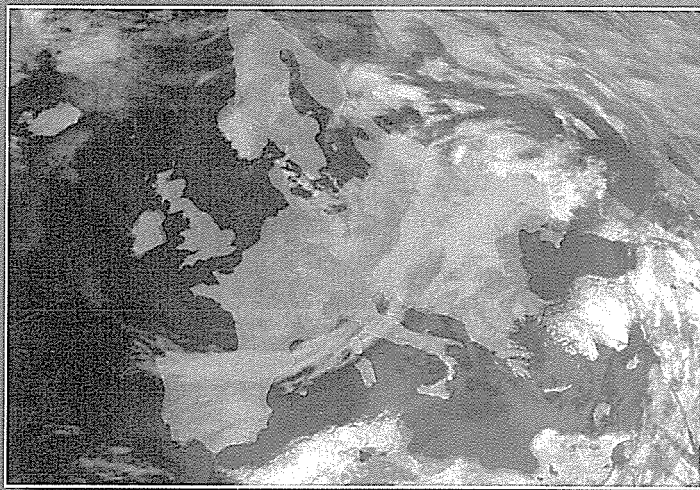


ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ

ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Δίκαιο
Πολιτική & Οικονομία



ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΤΟΥ ΤΕΥΧΟΥΣ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

Η κοινωνική διάσταση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τζούλια Ηλιοπούλου-Στράγγα*

Abstract

As is well known, the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter) was solemnly proclaimed as a common political declaration of the Council, the European Parliament and the Commission initially on December 7, 2000 in Nice and once more on December 12, 2007 in Strasbourg. It will acquire the same legal status with the Treaties with the entry into force of the Treaty of Lisbon. The Charter includes for the first time in the same document apart from the classical individual rights a set of social rights and guarantees.

This Article deals with the social dimension of the Charter. It analyses the Charter's importance for the protection of social rights in a broad sense, including not only the social rights stricto sensu which are normally related to the provision of social services by the State, but also the social liberties, including e.g. trade union rights, as well as the equality principle both in its general and special manifestations. In addition, the Article explores the current and future consequences of including social rights guarantees in a catalogue of fundamental rights, indeed in the primary law of the European Union.

After a brief historical overview on the protection of social rights in community law, Part I outlines the social rights and guarantees of the Charter comparing the catalogue of social rights and their scope of protection with corresponding rights and guarantees in the national Constitutions of the Member States. Part II examines the scope of the legally binding effect of the Charter's social rights and guarantees and analyses a range of different mechanisms that have been used to limit this effect. All these mechanisms are the product of a political compromise against Member States that oppose the establishment of social rights and guarantees at the community level. Moreover, this Part shows the importance of the Charter even while still being a political declaration, documented primarily in decisions of national, community and international courts that refer to the Charter's provisions. Finally, this part assesses the

* Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών.

legal consequences of including social rights and guarantees in a document such as the Charter which is on the way to become part of primary community law.

During the different stages of the attempts to grant to the Charter binding force as a part of primary community law, several modifications in the general provisions of the Charter and the Preamble were adopted under the veil of drafting adjustments that actually aim at limiting the normative scope of the Charter's social rights and guarantees. In addition, a separate Protocol attached to the Lisbon Treaty exempts two Member States from the full application of the Charter so that the binding effect of the Charter's provisions on social rights is subject to additional requirements.

Nevertheless, the author concludes that the guarantee of social rights in the same document with classical liberties and political rights, principally the dynamic that they have developed in practice and the references by the EU-Courts, the European Court of Human Rights as well as national courts to the Charter's provisions, demonstrate powerfully that the social dimension of the Charter is a very important, if not its most important aspect.

Εισαγωγή

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εν συντομία Χάρτης), ο οποίος υιοθετήθηκε πανηγυρικά ως κοινή πολιτική διακήρυξη του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής αρχικά στις 7 Δεκεμβρίου 2000 στη Νίκαια και εκ νέου στις 12 Δεκεμβρίου 2007 στο Στρασβούργο και πρόκειται με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας (ΣυνθΛισσαβώνας) να αποκτήσει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες¹, κατοχυρώνει, μεταξύ άλλων, σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων. Κατά το σημείο αυτό ο Χάρτης εμφανίζεται ως πρωτοποριακός, δεδομένου ότι για πρώτη φορά σε κοινοτικό επίπεδο κατοχυρώνονται από κοινού σε ενιαίο κείμενο ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες, κοινωνικά δικαιώματα και κοινωνικές εγγυήσεις, καθώς επίσης και πολιτικά δικαιώματα. Αλλά και σε διεθνές επίπεδο – οικουμενικό² και περιφερειακό³ – ο Χάρτης, κατοχυρώνοντας σε ένα ενιαίο κείμενο δικαιώματα και ελευθερίες όλων των κατηγοριών και όλων των λεγόμενων 'γενεών', πρωτοτυπεί. Ο Χάρτης κατά το σημείο αυτό προσομοιάζει περισσότερο σε καταλόγους συγχρόνων εθνικών, ευρωπαϊκών κυρίως, Συνταγμάτων (λ.χ. του ελληνικού ή του πορτογαλικού), παρά σε διεθνείς Συμβάσεις προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

¹ Βλ. άρθρο 6 ΣυνθΕΕ, όπως τροποποιείται με το άρθρο 2 ΣυνθΛισσαβώνας.

² Βλ. λ.χ. την ξεχωριστή κατοχύρωση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων από τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα στα δύο Διεθνή Σύμφωνα των Ηνωμένων Εθνών (1966).

³ Βλ. λ.χ. στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης την ξεχωριστή κατοχύρωση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων από τα κοινωνικά δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη.

Στο παρόν άρθρο θα επιχειρηθεί να αναδειχθεί η κοινωνική διάσταση του Χάρτη, η σημασία του συνεπώς για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων εν ευρεία έννοια (δηλαδή όχι μόνον των κοινωνικών δικαιωμάτων εν στενή έννοια, τα οποία συνήθως συνδέονται με παροχές εκ μέρους του Κράτους, αλλά και των λεγόμενων κοινωνικών ελευθεριών, όπως λ.χ. η συνδικαλιστική ελευθερία, καθώς επίσης και της αρχής της ισότητας με τις ειδικές επίσης εκφάνσεις της) και οι επιπτώσεις που έχει ήδη και ενδέχεται να έχει στο μέλλον η κατοχύρωση των δικαιωμάτων αυτών σε ένα κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων και μάλιστα σε ένα κείμενο του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Απαραίτητες για το σκοπό αυτό είναι αφενός μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην μέχρι σήμερα αντιμετώπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο (I.) και αφετέρου μια κριτική προσέγγιση της κανονιστικής εμβέλειας των κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη (II.).

I. Η ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ/ΕΝΩΣΗΣ

A. Από τις Συνθήκες στον Χάρτη

Η κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων στον Χάρτη, ένα ευρωπαϊκό (μελλοντικά πρωτογενές κείμενο) έχει μια μακρά προϊστορία. Είναι γνωστό ότι ούτε οι λεγόμενες Ιδρυτικές Συνθήκες ούτε όμως και οι τροποποιητικές Συνθήκες (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Συνθήκες Μάαστριχτ, Άμστερνταμ και Νίκαιας) περιείχαν ένα κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και ότι, εκτός από τις λεγόμενες θεμελιώδεις ελευθερίες της Κοινής Αγοράς (ελευθερία κίνησης αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων), οι Συνθήκες περιείχαν εξαρχής όλως μεμονωμένα κατοχυρώσεις σχετικές με θεμελιώδη δικαιώματα⁴. Πρόκειται ειδικότερα για διάφορες εκφάνσεις της αρχής της ισότητας και της απαγόρευσης διακρίσεων, οι οποίες είχαν σχέση με την κοινή αγορά, όπως η απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας⁵ ή διακρίσεων με βάση το φύλο και η πρόσθετη αρμοδιότητα για κατοχύρωση της ισότητας ευκαιριών και ίσης μεταχείρισης των φύλων στον τομέα της εργασίας και της απασχόλησης⁶. Είναι επίσης γνωστό, ότι μέχρι τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου για πρώτη φορά έγινε ρητή παραπομπή στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και τις κοινές συνταγματικές πα-

⁴ Για τη διάκριση μεταξύ θεμελιωδών ελευθεριών (της Κοινής Αγοράς) και θεμελιωδών δικαιωμάτων στο κοινοτικό δίκαιο βλ. G. NICOLAYSEN „Die gemeinschaftsrechtliche Begründung der Grundrechte“, *EuR* 2003, σελ. 719-743 (737 επ.).

⁵ Άρθρο 6 ΣυνθΕΟΚ [=άρθρο 12 ΣυνθΕΚ].

⁶ Άρθρο 119 ΣυνθΕΟΚ [=άρθρο 141 ΣυνθΕΚ].

ραδόσεις των Κρατών μελών⁷, δεν υπήρχε στις Συνθήκες καμία αναφορά σε ένα έστω εκτός των Συνθηκών ευρισκόμενο κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων ως πηγή που θα μπορούσε να καλύψει το κενό αυτό. Οι λόγοι για την μη κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων στις Ιδρυτικές Συνθήκες είναι διάφοροι. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται κατά την θεωρία και η πιθανή κακή εκτίμηση ως προς τη διακινδύνευση των δικαιωμάτων αυτών από την δράση των οργάνων της Κοινότητας ή ακόμη και οι περιορισμένες αρμοδιότητες της Κοινότητας⁸.

Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ήδη στο Προοίμιο της ΣυνθΕΟΚ δηλώνεται ότι τα Κράτη μέλη είναι αποφασισμένα να εξασφαλίσουν με κοινή δράση την οικονομική και κοινωνική⁹ πρόοδο¹⁰. Από τη διάταξη αυτή συνήγαγε το ΔΕΚ, ότι οι Κοινότητες δεν περιορίζονται σε μια οικονομική Ένωση, αλλά επιδιώκουν και κοινωνικούς στόχους¹¹. Επιπλέον η λέξη «αλληλεγγύη» εμφανίζεται ήδη στην γαλλική έκδοση του Προοιμίου Ευρωπαϊκής Συνθήκης για τον Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)¹² και αργότερα στο Προοίμιο της ΣυνθΕΕ στη μορφή του της Συνθήκης του Μάαστριχτ¹³ και της Συνθήκης του Άμστερνταμ¹⁴.

Το προαναφερθέν κενό των Συνθηκών ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ήλθε πάντως από τα τέλη της δεκαετίας του '60 να καλύψει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), το οποίο περιέλαβε τα θεμελιώδη δικαιώματα στις από αυτό κατά τρόπο πραιτορικό διαπλασσομένες γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και από τις κοινές διεθνείς υποχρεώσεις των Κρατών μελών¹⁵. Στις γενικές αυτές αρχές του κοινοτικού δικαίου συμπεριλαμβάνεται σειρά κλασικών δικαιωμάτων και ελευθεριών καθώς επίσης και ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα με την ευρεία έννοια η οποία χρησιμοποιείται στο παρόν άρθρο, όχι όμως και κοινωνικά δι-

⁷ Άρθρο F παρ. 2 [=άρθρο 6 παρ. 2 ΣυνθΕΕ].

⁸ Βλ. G. NICOLAYSEN, όπ.π. (υποσ. 4), σελ. 721 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

⁹ Υπογράμμιση στο κείμενο από την συγγραφέα.

¹⁰ Δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

¹¹ ΔΕΚ, απόφαση της 8.4.1976 - Υπόθ. 43/75, Ελληνική Ειδική Έκδοση, 175, αριθμ.. 10, *Defrenne/Sabena* (επονομαζόμενη *Defrenne II*).

¹² Τρίτη αιτιολογική σκέψη. Στη γερμανική έκδοση χρησιμοποιήθηκε αντ' αυτού ο όρος „Verbundenheit“ (δέσμευση/υποχρέωση).

¹³ Τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

¹⁴ Πέμπτη αιτιολογική σκέψη.

¹⁵ Από την αχανή πλέον βιβλιογραφία για την νομολογιακή αυτή εξέλιξη και διάπλαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο κοινοτικό δίκαιο βλ. αντί πολλών Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Ατομικά Δικαιώματα*, Α' τόμος, δεύτερη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 53 επ., αριθμ. 88 επ. Βλ. επίσης P. SELMER, *Die Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards durch den EuGH*, Baden-Baden, 1998, σελ. 119 επ. C. WALTER, „Geschichte und Entwicklung der europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten“, σε: D. EHLERS (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 2η έκδοση, Berlin, 2005, § 1, αριθμ. 19 επ., σελ. 8 επ.

καιώματα εν στενή εννοία, τουλάχιστον μέχρι την καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας¹⁶.

Τέλος, ως προς την εξέλιξη της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στο πεδίο του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου έχει να παρατηρηθεί ότι, ενώ σε συνδυασμό με την καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας περιελήφθησαν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα και εγγυήσεις που υπηρετούν μόνον έμμεσα τους οικονομικούς σκοπούς της Κοινότητας/Ένωσης¹⁷, εν τούτοις δεν συμπεριελήφθησαν στο πρωτογενές δικαίο κοινωνικά δικαιώματα, ιδιαίτερα δε κοινωνικά δικαιώματα εν στενή εννοία. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι, σε αντίθεση με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), η οποία στο Προοίμιό της έκανε αναφορά όχι μόνον στην ΕΣΔΑ, αλλά και στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (του Συμβουλίου της Ευρώπης)¹⁸, η ΣυνθΕΕ στη μορφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992) περιόρισε την αναφορά στην ΕΣΔΑ¹⁹.

Η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική φάνηκε από την άλλη πλευρά ότι πήρε μια ώθηση με την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων (1989) και της «Συμφωνίας μεταξύ Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας για την κοινωνική πολιτική», συμφωνία η οποία είναι συνημμένη στο Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 14 για την κοινωνική πολιτική, το οποίο είχε προσαρτηθεί με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στην ΣυνθΕΚ. Ένδεκα από τα δώδεκα Κράτη μέλη εμφανίζονταν αποφασισμένα να αναπτύξουν περαιτέρω την κοινωνική πολιτική στο πλαίσιο αυτού του Πρωτοκόλλου, χωρίς εν τούτοις να αναγνωρίζουν στα άτομα υποκειμενικά δικαιώματα²⁰.

¹⁶ Για τη θεμελίωση κοινωνικών δικαιωμάτων στη νομολογία του ΔΕΚ βλ. ενδεικτικά E. SZYSZEZAK, "Social Rights as General Principles of Community Law", σε: N. NEUWAHL / A. ROSAS, *The European Union and Human Rights*, The Hague/Boston/London, 1996, σελ. 207-220. Για τις θεμελιώδεις ελευθερίες ως δικαιώματα για παροχές (εκ μέρους του Κράτους) βλ. D. EHLERS, „Allgemeine Lehren“, σε: D. EHLERS, όπ.π. (υποσ. 15), § 7, αριθμ. 28 επ., σελ. 191 επ.

¹⁷ Όπως λ.χ. η ελεύθερη διακίνηση των προσώπων (άρθρο 18 ΣυνθΕΚ), μια εξουσιοδότηση για καταπολέμηση ειδικών διακρίσεων (άρθρο 13 ΣυνθΕΚ), το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 21 παρ. 1 ΣυνθΕΚ), το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή και επικοινωνίας με τὰ όργανα ή οργανισμούς της Κοινότητας σε μια από τις επίσημες γλώσσες (άρθρο 21 παρ. 2 και 3), το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα (άρθρο 255 ΣυνθΕΚ), η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 286 ΣυνθΕΚ) καθώς επίσης και ορισμένα πολιτικά δικαιώματα (άρθρο 19 ΣυνθΕΚ). Κοινωνικά όμως δικαιώματα και μάλιστα εν στενή εννοία εξακολούθησαν να μη περιλαμβάνονται ακόμη στο πρωτογενές δικαίο.

¹⁸ Τρίτη αιτιολογική σκέψη.

¹⁹ Βλ. άρθρο F παρ. 2 [=άρθρο 6 παρ. 2 ΣυνθΕΕ].

²⁰ Βλ. Βλ. περισσότερο για την ανωτέρω Συμφωνία σε Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάαστριχτ*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993, σελ. 107 επ. και αναλυτικά για την Συμ-

Ένα περαιτέρω βήμα στη σιωπηλή αυτή εξέλιξη της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων συντελέστηκε με την τροποποίηση της ΣυνθΕΕ μέσω της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1999), και συγκεκριμένα με τη συμπλήρωση του Προοιμίου της ΣυνθΕΕ και με την προσθήκη ορισμένων διατάξεων τόσο στη ΣυνθΕΕ όσο και στη ΣυνθΕΚ. Έτσι λ.χ. στο Προίμιο της ΣυνθΕΕ γίνεται ρητή αναφορά στην προσήλωση των Κρατών μελών στα κοινωνικά θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά ορίζονται από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961 και τον Κοινοτικό Χάρτη των θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989²¹. Πέραν αυτού η έννοια των «κοινωνικών θεμελιωδών δικαιωμάτων» εμφανίζεται πλέον και στο άρθρο 136 παρ. 1 ΣυνθΕΚ²² (=πρώην άρθρο 117 ΣυνθΕΟΚ). Όπως όμως υποστηρίζεται στην θεωρία η σχετική παραπομπή θέτει απλώς κοινοτικούς στόχους στον κοινωνικό τομέα²³. Τέλος, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωματώθηκαν οι ρυθμίσεις του προαναφερθέντος Πρωτοκόλλου υπ' αριθμ. 14 στην ΣυνθΕΚ και συγκεκριμένα στα νέα άρθρα 136 επ.²⁴

Αλλά και η Συνθήκη της Νίκαιας (2001) περιέλαβε ορισμένες νέες διατάξεις, οι οποίες μπορούν να χαρακτηρισθούν ως βελτιώσεις σε σχέση με τον κοινωνικό τομέα. Ενδεικτικά αναφέρονται οι κατωτέρω νέες ρυθμίσεις: Η καθιέρωση στην προστεθείσα νέα παράγραφο 2 του άρθρου 13 ΣυνθΕΚ της αυξημένης πλειοψηφίας σύμφωνα με την διαδικασία του άρθρου 251 ΣυνθΕΚ(αντί της στην παράγραφο 1 προβλεπόμενης ομοφωνίας) για αποφάσεις του Συμβουλίου που προβλέπουν κοινοτικά μέτρα ενθάρρυνσης εθνικών μέτρων κατά των διακρίσεων. Οι τροποποιήσεις που επέρχονται με το άρθρο 137 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 118 ΣυνθΕΟΚ), οι οποίες διευρύνουν τη συνεργασία μεταξύ Κοινότητας και Κρατών μελών σε κοινωνικά ζητήματα²⁵. Η νέα

φωνία και το Πρωτόκολλο αντί πολλών, Κ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, *Προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεως της επιχείρησης κατά το Ευρωπαϊκό και το Ελληνικό Εργατικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σελ. 44 επ., ο οποίος τα εντάσσει στο κοινοτικό δίκαιο. Και ο Χ. ΓΕΡΑΡΗΣ, «Ζητήματα από την εφαρμογή του κοινωνικού Πρωτοκόλλου στην ελληνική έννομη τάξη», *ΕΕργΔ*, 1994, σελ. 1137-1145 (1140), θεωρεί ότι το Πρωτόκολλο με τη Συμφωνία αποτελούν μερική τροποποίηση της Συνθήκης ΕΚ.

²¹ Βλ. την νεοεισαχθείσα στο Προίμιο τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

²² Και η διάταξη αυτή παραπέμπει επίσης στα «θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα» όπως αυτά ορίζονται στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων.

²³ Μ. ZULEEG, „La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire“, σε J. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ-STRANGAS (εκδ.), *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne - Etude de droit comparé*, 2000, σελ. 27-46 (37).

²⁴ Για την εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου κοινωνικής πολιτικής μέχρι και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ βλ. διεξοδικά Κ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, *Η προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεως της επιχείρησης*, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.

²⁵ Η συνεργασία αυτή επεκτείνεται σε σειρά νέων τομέων, όπως λ.χ. στην καταπολέμηση της κοινωνικής περιθωριοποίησης και στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

διατύπωση του άρθρου 144 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 121 ΣυνθΕΟΚ), το οποίο προβλέπει την σύσταση μιας συμβουλευτικής επιτροπής κοινωνικής προστασίας για να προωθηθεί η συνεργασία μεταξύ των Κρατών μελών και με την Επιτροπή στον τομέα της κοινωνικής προστασίας²⁶. Τέλος εφόσον θεωρηθεί, όπως τείνει να επικρατήσει και στην ευρωπαϊκή θεωρία, ότι και το δικαίωμα στο περιβάλλον συγκαταλέγεται στα κοινωνικά δικαιώματα εν ευρεία έννοια, τότε θα πρέπει να αναφερθεί και η «Δήλωση σχετικά με το άρθρο 175 της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», η οποία προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας²⁷.

Χάριν πληρότητας θα πρέπει, τέλος, να αναφερθεί ότι και η υπογραφείσα στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και ευρισκόμενη στο στάδιο της επικύρωσης Συνθήκη της Λισσαβώνας²⁸ πέραν της σημασίας της για την αναγωγή του Χάρτη σε πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο περιέχει ορισμένες νέες ρυθμίσεις, οι οποίες θα έχουν θετική επίδραση στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Πρόκειται κυρίως για τις κατωτέρω ρυθμίσεις:

- Στο νέο άρθρο 1α που προστίθεται στην ΣυνθΕΕ υιοθετείται ένας κατάλογος αξιών στις οποίες βασιζεται η Ένωση και είναι κοινές στα Κράτη μέλη, στον οποίο μεταξύ άλλων συγκαταλέγονται η *δικαιοσύνη* και η *αλληλεγγύη*.
- Στο νέο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ εισάγεται ένας κατάλογος στόχων της Ένωσης, στους οποίους περιλαμβάνεται και η *προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης*.
- Στο νέο άρθρο 5α της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ) εισάγεται μια ειδική τροποποίηση υπό την μορφή οριζόντιας ρήτρας, η οποία προβλέπει ότι η Ένωση, *κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας*.
- Σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος σημαντική είναι η συμπλήρωση των στο άρθρο 174 ΣυνθΕΚ οριζόμενων περιβαλλοντολογικών στό-

²⁶ Η Επιτροπή αυτή απαρτίζεται από δύο μέλη επιλεγόμενα από κάθε Κράτος μέλος και από δύο μέλη, τα οποία εκπροσωπούν την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

²⁷ Σύμφωνα με την Δήλωση αυτή τα Κράτη μέλη είναι αποφασισμένα να φροντίσουν, ώστε η Ε.Ε. να διαδραματίσει ένα πρωταρχικό ρόλο για την προώθηση της προστασίας του περιβάλλοντος στην Ένωση καθώς επίσης και σε διεθνές επίπεδο κατά την παγκόσμια επιδίωξη αυτού του στόχου.

²⁸ Όπως είναι γνωστό, με την Συνθήκη της Λισσαβώνας παραμένουν σε ισχύ η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣυνθΕΚ) – μετονομαζόμενη όμως σε Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ) – και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ), όπως αυτές τροποποιούνται με δύο μακροσκελή άρθρα της ΣυνθΛισσαβώνας. Σε ισχύ παραμένει επίσης και η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας.

χων της Ένωσης με την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων ιδίως για την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος.

- Όμοιως στο νέο άρθρο 5β ΣυνθΛΕΕ εισάγεται μια ειδική τροποποίηση υπό την μορφή οριζόντιας ρήτρας, η οποία προβλέπει ότι η Ένωση, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων της επιδιώκει να καταπολεμήσει κάθε διάκριση λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.
- Ιδιαίτερα σημαντικές – ενόψει ειδικώς των στα περισσότερα Κράτη μέλη συντελούμενων ή προγραμματιζόμενων μεταρρυθμίσεων των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης – είναι οι νέες διατάξεις που προστέθηκαν στο άρθρο 42 ΣυνθΕΚ οι οποίες επιτρέπουν στα Κράτη μέλη να έχουν επιρροή ή ακόμη και να αναστέλλουν την συνήθη νομοθετική διαδικασία, εφόσον θεωρούν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης θα έθιγε σημαντικές πτυχές του συστήματός του κοινωνικής ασφάλισης ή θα επηρέαζε τη δημοσιονομική ισορροπία του εν λόγω συστήματος.
- Εξίσου σημαντικό για τον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι επίσης το νέο άρθρο 136α, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση αναγνωρίζει και προάγει τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδο της, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων και διευκολύνει τον μεταξύ τους διάλογο σεβόμενη την αυτονομία τους. Τέλος στο ίδιο άρθρο αναγνωρίζεται ότι η τριμερής κοινωνική σύνοδος κορυφής για την ανάπτυξη και την απασχόληση συμβάλλει στον κοινωνικό διάλογο.
- Θετικά από την οπτική γωνία των κοινωνικών δικαιωμάτων θα πρέπει ακόμη να κριθεί η προσθήκη στο άρθρο 152 παρ. 2 ΣυνθΕΚ στο τέλος του πρώτου εδαφίου της πρόσθετης φράσης ότι η δράση της Ένωσης ενθαρρύνει τη συνεργασία των Κρατών μελών με σκοπό τη βελτίωση της συμπληρωματικότητας των υγειονομικών τους υπηρεσιών στις παραμεθόριες περιοχές.
- Επίσης θετικά θα πρέπει να κριθεί ότι στο νέο τίτλο XI (Παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση, νεολαία και αθλητισμός) περιλαμβάνεται πλέον και ο αθλητισμός, ενώ η «κοινωνική πολιτική» γίνεται ένας ξεχωριστός τίτλος (IX). Εξίσου θετικά θα πρέπει να κριθούν και οι τροποποιήσεις του άρθρου 149 ΣυνθΕΚ που αναφέρονται στα μέτρα προώθησης του αθλητισμού καθώς επίσης και στην ευρωπαϊκή του διάσταση.

Κλείνοντας το ζήτημα των διατάξεων της ΣυνθΛισσαβόνας, οι οποίες υπό την μια ή άλλη μορφή εμφανίζονται ως δυνάμενες να συντείνουν σε μια διεύρυνση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων σε επίπεδο Ε.Ε. κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια αναφορά και στις αρνητικές επιπτώσεις που ενδέχεται να επιφέρουν στην εξέλιξη της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων σε επίπεδο Ε.Ε. οι τροποποιήσεις που θα επέλθουν με τη Συνθήκη αυτή στη γενική

εξουσιοδότηση του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ²⁹, το οποίο, όπως είναι γνωστό, προβλέπει ότι *αν ενέργεια της κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις*. Συγκεκριμένα οι τρεις παράγραφοι που προστέθηκαν στο άρθρο αυτό αποσκοπούν να περιορίσουν το πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω διάταξης και εν πάση περιπτώσει να δυσχεράνουν την κατ'ουσίαν επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις Συνθήκες, αυτές δε δεν προβλέπουν τις απαιτούμενες εξουσίες δράσης. Έτσι στο άρθρο 308 ΣυνθΛΕΕ, εκτός από την τροποποίηση της υπάρχουσας σήμερα μοναδικής παραγράφου 1, όπου απαιτείται πλέον πέραν της ομόφωνης απόφασης και έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προβλέπεται ακόμη ότι η Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας εφιστά την προσοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις προτάσεις που βασίζονται στο άρθρο αυτό (νέα παράγραφος 2). Επίσης ορίζεται ρητώς ότι τα μέτρα που βασίζονται στο άρθρο αυτό δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των Κρατών μελών στις περιπτώσεις στις οποίες οι Συνθήκες αποκλείουν την εναρμόνιση αυτή (νέα παράγραφος 3). Τέλος το άρθρο αυτό δεν δύναται να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την επίτευξη στόχου που εμπίπτει στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (νέα παράγραφος 4). Με δεδομένο τον ρόλο που διαδραμάτισε μέχρι σήμερα το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ στην εξέλιξη της Κοινότητας, οι νέες ρυθμίσεις, οι οποίες θέτουν νέους φραγμούς στην σύμφωνα με το άρθρο αυτό επικουρική μεν, πλην όμως γενική εξουσιοδότηση δράσης της Ένωσης, δεν μπορεί παρά να θεωρηθούν ότι είναι δυνατόν να ενεργήσουν ως τροχοπέδη στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Η παρατήρηση αυτή ισχύει γενικά, αλλά έχει ιδιαίτερη σημασία για πολιτικές, οι οποίες ανήκουν στην αρμοδιότητα των Κρατών μελών, όπως είναι η εδώ εξεταζόμενη κοινωνική πολιτική.

Η ανωτέρω σχεδόν επιγραμματικά παρουσιασθείσα εξέλιξη στην θεσμοθέτηση θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων και κοινωνικών δικαιωμάτων εν ευρεία εννοία, στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και στη νομολογία του ΔΕΚ δεν στάθηκε πάντως ικανή να παραμερίσει την σε διάφορα στάδια της ευρωπαϊκής ενοποίησης εκφρασθείσα επιθυμία για τη σύνταξη ενός ιδίου κοινοτικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η αξίωση αυτή η οποία ανατρέχει στο απώτερο παρελθόν συνοδεύτηκε πάντοτε από νομικά και

²⁹ Για το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ βλ. Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, «άρθρο 308 ΣυνθΕΚ», σε: Β. ΣΚΟΥΡΗ, *Ερμηνεία Συνθηκών*, (ιδίως αρ. περ. 34-35), Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, σελ. 1687-1712 (1709-1712).

πολιτικά επιχειρήματα³⁰. Ενώ όμως οι παλαιότερες προσπάθειες για την υιοθέτηση ενός κοινοτικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν στέφθηκαν με επιτυχία³¹, δεν συνέβη το ίδιο με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Β. Η κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο Χάρτης αλλά και ειδικώς η κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων σε αυτόν έχει ως νομικό θεμέλιο και ως πολιτική νομιμοποίηση την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας της 4^{ης} Ιουνίου 1999 (εν συντομία Εντολή της Κολωνίας). Παρά το γεγονός όμως ότι το περιεχόμενο του Χάρτη είχε προδιαγραφεί και συνεπώς οριοθετηθεί σε γενικές γραμμές από την ανωτέρω Απόφαση³², στην οποία και γινόταν ήδη σαφής διάκριση μεταξύ δικαιωμάτων, ελευθεριών, ισότητας, θεμελιωδών δικονομικών δικαιωμάτων καθώς επίσης και θεμελιωδών δικαιωμάτων που προσήκουν στους πολίτες της Ένωσης αφενός - τα οποία θα έπρεπε να «περιλαμβάνει» ή να «περιέχει» -, και οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αφετέρου - τα οποία θα έπρεπε «να ληφθούν υπόψη» κατά την εκπόνησή του «στο μέτρο που δεν αποτελούν βάση μόνο για τους στόχους της δράσης της Ένωσης» -, ορίζοντας επιπροσθέτως τις πηγές από τις οποίες θα αντλούνταν οι παραπάνω δύο κατηγορίες, εν τούτοις μια προσεκτική σύγκριση του Χάρτη με το περιεχόμενο της Εντολής της Κολωνίας οδηγεί στη διαπίστωση ότι ειδικά σε σχέση με τα κοινωνικά δικαιώματα ο Χάρτης ούτε έλαβε πλήρως υπόψη την παραπάνω διάκριση ούτε και περιορίσθηκε στο στενό πλαίσιο που του είχε προκαθοριστεί.

³⁰ Για τα επιχειρήματα αυτά βλ. ενδεικτικά G. BRAIBANT, *Conclusions*, σε: „La Charte des droits fondamentaux. Journées d'Études de Strasbourg“, RUDH (Revue Universelle des Droits de l'Homme) 2000, σελ. 66-69 (69).

³¹ Βλ. π.χ. το Ψήφισμα για την έγκριση της Διακήρυξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Απριλίου 1989 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων [ΕΠΕΦΕΚ] C 120 της 16/05/1989, σελ. 51 επ) καθώς και το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Φεβρουαρίου 1994 σχετικά με το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Τίτλος VIII: Δικαιώματα του Ανθρώπου κατοχυρωμένα από την Ένωση] (ΕΠΕΦΕΕ C 61, της 28/02/1994, σελ. 155 επ.). Από την εκτενή βιβλιογραφία βλ. όλως ενδεικτικά ήδη Chr. STARCK, „Ein Grundrechtskatalog für die EG“, *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* 1981, σελ. 545 επ.; M. HILF, „Ein Grundrechtskatalog in der Perspektive einer europäischen Verfassung“, σε: J. ILIOPOULOS-STRANGAS (εκδ.), *Grundrechtsschutz im europäischen Raum - Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention. La protection des droits de l'homme dans le cadre européen - L'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme*, 1993, σελ. 320-338.

³² Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας της 4.6.1999, σκέψεις 44 και 45, καθώς και παράρτημα IV, που μπορούν να βρεθούν στην ιστοσελίδα http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm. (όπ.π., υποσ. 7), υπογράμμιση στο κείμενο από τη συγγραφέα.

Επιπλέον, είναι ιδιαίτερα σημαντικό το γεγονός ότι ο Χάρτης, ήδη στο Προοίμιό του, κάνει λόγο για «αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης»³³, στις οποίες η Ένωση εδράζεται (αιτιολογική σκέψη 2) και στη διαφύλαξη και ανάπτυξη των οποίων συμβάλλει (αιτιολογική σκέψη 3). Αυτή η αναγνώριση της αρχής του «αδιαίρετου» των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η συγκεκριμενοποίησή της στον Χάρτη μέσω της κατοχύρωσης σειράς κοινωνικών δικαιωμάτων χαρακτηρίζουν την αντίληψη της Ε.Ε. και των Κρατών μελών για τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και διαφοροποιούν σαφώς την σύλληψη αυτή από άλλες αντιλήψεις ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτήν των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής.

Παρόλα αυτά δεν θα πρέπει να υποτιμηθούν οι πολιτικές δυσκολίες που υπήρχαν εξ αρχής ως προς την ενσωμάτωση κοινωνικών δικαιωμάτων στον Χάρτη, ένα ζήτημα που για ορισμένα Κράτη μέλη παρέμεινε πάντοτε αμφισβητούμενο, όπως περίτρανα αποδεικνύει ιδίως η υιοθέτηση με τη Συνθλισσαβόνας του Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο³⁴. Πράγματι τα *κοινωνικά δικαιώματα* είναι το πεδίο εκείνο που υπήρξε εξ αρχής και παρέμεινε μέχρι σήμερα επίμαχο. Σε κανένα άλλο θεματικό τομέα του Χάρτη δεν συγκρούστηκαν τόσο διαμετρικά αντίθετες απόψεις, τόσο σε επιστημονικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο³⁵, όπως στα κοινωνικά δικαιώματα. Ενώ οι Γάλλοι δεν ήταν διατεθειμένοι να δεχτούν ένα Χάρτη χωρίς ένα σημαντικό αριθμό κοινωνικών δικαιωμάτων³⁶, πολλά άλλα Κράτη μέλη ήταν, αν όχι αντίθετα, τουλάχιστον σκεπτικά απέναντι στη «συνταγματοποίηση» κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι Βρετανοί φοβούνταν από την πλευρά τους ότι ο Χάρτης θα λειτουργούσε ως «κερκόπορτα», από την οποία με όχημα το ευρωπαϊκό δίκαιο θα έμπαιναν στην έννομη τάξη τους, αργά ή γρήγορα, νέα κοινωνικά δικαιώματα. Οι Σουηδοί από την άλλη πίστευαν ότι η εισαγωγή κοινωνικών δικαιωμάτων στο Χάρτη θα έθετε σε κίνδυνο το υψηλό επίπεδο των κοινωνικών παροχών τους λόγω της καθιέρωσης στον Χάρτη ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή.

³³ Δεύτερη αιτιολογική Σκέψη.

³⁴ Για το Πρωτόκολλο αυτό βλ. κατωτέρω (II. Α. γ.) Βλ. επίσης διεξοδικά ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΤΑ, «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα», *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, 1/2008, σελ. 91-123 (116 επ.).

³⁵ Βλ. αναλυτικά τα διάφορα επιχειρήματα υπέρ και κατά της κατοχύρωσης κοινωνικών δικαιωμάτων στον Χάρτη J. ΙΛΙΟΠΟΥΛΟΣ-STRANGAS, „Der Schutz sozialer Grundrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor dem Hintergrund des Schutzes sozialer Grundrechte in den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten“, σε: D. SCHEUING (επιμ.), *Europäische Verfassungsordnung*, Baden-Baden, 2003, σελ. 133-193 (153 επ.).

³⁶ Βλ. σχετικά G. BRAIBANT, *Conclusions*, σε: „La Charte des droits fondamentaux. Journées d'Études de Strasbourg“, *RUDH* (Revue Universelle des Droits de l'Homme) 2000, σελ. 66-69 (68).

Η κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων στον Χάρτη πραγματοποιείται μέσω τριών οδών: *πρώτον*, μέσω μιας διάταξης περί αλληλεγγύης στο Προοίμιο, *δεύτερον*, μέσω συγκεκριμένων διατάξεων στο κυρίως μέρος του Χάρτη και, *τρίτον*, μέσω μιας οριζόντιας γενικής ρήτηρας, η οποία αναφέρεται στο επίπεδο προστασίας, το οποίο έχει ήδη επιτευχθεί επί διεθνούς πεδίου³⁷. Σημαντικό είναι επίσης να σημειωθεί ότι ο Χάρτης παρά την αρχική σκέψη³⁸ δεν περιορίζεται στην κατοχύρωση μόνον δικαιωμάτων των εργαζομένων, αλλά περιέχει μια ευρεία σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων, η πλειονότης των οποίων, περιλαμβάνεται, όπως είναι φυσικό, στο τέταρτο κεφάλαιο που επιγράφεται «Αλληλεγγύη» (άρθρα 27-38). Εν τούτοις κοινωνικά δικαιώματα είναι εγκατεσπαρμένα και σε άλλα κεφάλαια του Χάρτη.

Για να αποκτήσει κάποιος μια εικόνα των διαφόρων κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη και να καταστεί δυνατή μια σύγκριση με τα ισχύοντα αντιστοίχως στα Κράτη μέλη, θα γίνει κατωτέρω απαρίθμηση και κατηγοριοποίηση των κοινωνικών εγγυήσεων του Χάρτη στις τρεις ομάδες που σύμφωνα με τα υποστηριζόμενα στο άρθρο αυτό συνθέτουν τα κοινωνικά δικαιώματα εν ευρεία έννοια, δηλαδή τις κοινωνικές ελευθερίες, τις διάφορες εκφάνσεις της αρχής της ισότητας και τα κοινωνικά δικαιώματα εν στενή έννοια, επισημαίνοντας πάντως τον παραπληρωματικό χαρακτήρα των διαφόρων κατηγοριών δικαιωμάτων του Χάρτη, όπως αυτό παρατηρείται άλλωστε και στα εθνικά δίκαια³⁹.

- Έτσι στις *κοινωνικές ελευθερίες* του Χάρτη εντάσσονται η ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 12) και το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων (άρθρο 28).

- Στις *διάφορες εκφάνσεις της αρχής της ισότητας* εντάσσονται η γενική αρχή της ισότητας (άρθρο 20), η ισότητα γυναικών και ανδρών, συμπεριλαμβανομένων των λεγόμενων θετικών μέτρων διάκρισης [„affirmative action“] (άρθρο 23), το δικαίωμα σε δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας (άρθρο 31), το δικαίωμα υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν άδεια να εργάζονται στο έδαφος των Κρατών μελών για συνθήκες εργασίας αντίστοιχες με εκείνες που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης (άρθρο 15 παρ. 3) και η απαγόρευση διακρίσεων (άρθρο 21).

- Στα *κοινωνικά δικαιώματα εν στενή έννοια* συγκαταλέγονται η προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 8), το δικαίωμα εκπαίδευσης (άρθρο 14), ο σεβασμός της πολιτιστικής, θρησκευτικής και γλωσσικής πολυμορφίας (άρθρο 22), τα δικαιώματα του παιδιού (άρθρο 24), τα δικαιώματα των ηλικιωμένων (άρθρο 25), η κοινωνική και επαγγελματική ένταξη των ατόμων με

³⁷ Βλ. αναλυτικά γι' αυτό το λεγόμενο μοντέλλο τριών πυλώνων A. NUSSBERGER, „Sozialstandards in der Charta der Grundrechte der Union“, σε: K. STERN / P. TETTINGER (εκδ.), *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich*, 2005, σελ. 323-334 (329).

³⁸ Βλ. σχετικά A. NUSSBERGER, όπ.π.

³⁹ Για την παραπληρωματικότητα των διαφόρων κατηγοριών δικαιωμάτων βλ. αντί άλλων A. ΜΑΝΕΣΗ, *Ατομικές ελευθερίες*, γ' έκδοση, Θεσσαλονίκη, 1981, σελ. 23 -25.

αναπηρίες (άρθρο 26), το δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και τη διαβούλευση στο πλαίσιο της επιχείρησης (άρθρο 27), το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας (άρθρο 29), η προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης (άρθρο 30), η απαγόρευση της εργασίας των παιδιών και η προστασία των νέων στην εργασία (άρθρο 32), η προστασία της οικογένειας (άρθρο 33), το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση [σεβασμός του δικαιώματος πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και στις κοινωνικές υπηρεσίες και δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης] και στην κοινωνική αρωγή, στην οποία περιλαμβάνεται ρητώς και η στεγαστική βοήθεια (άρθρο 34), η προστασία της υγείας [δικαίωμα πρόσβασης στην πρόληψη σε θέματα υγείας και ιατρική περίθαλψη] (άρθρο 35), η πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 36), η προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 37), η προστασία του καταναλωτή (άρθρο 38) και το δικαίωμα δικαστικής αρωγής (άρθρο 47 παρ. 3).

- Τέλος θα μπορούσε να εντάξει κανείς στις εγγυήσεις κοινωνικού περιεχομένου εν ευρεία έννοια ορισμένα δικαιώματα τα οποία υπάγονται στο δικαίωμα χρηστής διοίκησης (άρθρο 41), όπως λ.χ. το δικαίωμα κάθε προσώπου να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μια από τις γλώσσες των Συνθηκών και να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα (παρ. 4).

Μια πρώτη σύγκριση των παραπάνω συνοπτικά παρουσιασθέντων κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη με αντίστοιχες εγγυήσεις στα Κράτη μέλη⁴⁰ οδηγεί στην διαπίστωση ότι ο *κατάλογος* των κοινωνικών δικαιωμάτων του Χάρτη είναι εν μέρει ευρύτερος σε σχέση με αντίστοιχους εθνικούς καταλόγους ή ακόμη και σε σχέση με την κοινή νομοθεσία των Κρατών μελών, ενώ η *έκταση προστασίας* ορισμένων, ιδίως κοινωνικών δικαιωμάτων, είναι ευρύτερη σε σχέση με αυτήν που παρέχεται σε αντίστοιχα δικαιώματα στις εθνικές έννομες τάξεις. Στα κοινωνικά δικαιώματα και εγγυήσεις του Χάρτη που δεν κατοχυρώνονται στην πλειονότητα των Κρατών μελών ή κατοχυρώνονται σε μικρότερη έκταση συγκαταλέγονται παραδείγματος χάριν το *δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων συμπεριλαμβανομένης της απεργίας* (άρθρο 28), το *δικαίωμα στεγαστικής βοήθειας* (άρθρο 34 παρ. 3), το *δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και στα κοινωνικά πλεονεκτήματα* (άρθρο 34 παρ. 2) και το *δικαίωμα πρόσβασης στην πρόληψη σε θέματα υγείας και σε ιατρική περίθαλψη* (άρθρο 35), το *δικαίωμα δικαστικής αρωγής* (άρθρο 47 παρ. 3) και επίσης το *δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος* (άρθρο 36) και η κατοχύρωση του *σεβασμού εκ μέρους της Ένωσης της πολιτιστικής, θρησκευτικής*

⁴⁰ Για μια διεξοδική σύγκριση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον Χάρτη σε σχέση με την προστασία που παρέχεται στα Κράτη μέλη βλ. J. ILIOPOULOS-STRANGAS, „Schutz und Implementierung von Sozialstandards in der Europäischen Union unter Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Sozialstandards“, σε: U. BECKER/B. BARON VON MAYDELL/A. NUSSBERGER (επιμ.), *Die Implementierung internationaler Sozialstandards - Zur Durchsetzung und Herausbildung von Standards auf überstaatlicher Ebene*, Baden-Baden, 2006, σελ. 179-211 (189 επ.).

και γλωσσικής πολυμορφίας (άρθρο 22). Πέραν αυτών διαπιστώνεται στον Χάρτη μια ευρύτερη προστασία αφενός για τους αλλοδαπούς στο πεδίο του εργατικού δικαίου (άρθρο 15 παρ. 3) και αφετέρου γενικά ως προς την ισότητα των φύλων (άρθρο 23 παρ. 2) και την απαγόρευση διακρίσεων (άρθρο 26).

Σε όλες αυτές και παρόμοιες περιπτώσεις αναμένεται, ή εν πάση περιπτώσει είναι ενδεχόμενο, η διευρυμένη προστασία που παρέχει ο Χάρτης να έχει τουλάχιστον αντανakλαστικές ενέργειες στο εθνικό δίκαιο των Κρατών μελών. Ακόμη και αν ληφθεί υπόψη ότι ο Χάρτης κατοχυρώνει πολλά από τα παραπάνω δικαιώματα όχι υπό την μορφή 'υποκειμενικών' δικαιωμάτων και ότι τα κατοχυρώνει υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές (βλ. λ.χ. τις κατοχυρώσεις στα άρθρα 27, 28, 30, 34, 35, 36) και λαμβάνοντας ακόμη υπόψη και τη διάκριση που γίνεται στον Χάρτη μεταξύ δικαιωμάτων και αρχών, παρ' όλα αυτά⁴¹, ήδη η κατοχύρωση αυτών των δικαιωμάτων και αρχών ως τοιαύτη θα έχει de facto επιδράσεις στην εξέλιξη της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στις εθνικές έννομες τάξεις, είτε κατά την διάπλυσή τους από τον νομοθέτη είτε, και μάλιστα κυρίως, κατά την διαμόρφωσή τους από την ευρωπαϊκή και εθνική νομολογία.

Από την άλλη πλευρά υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα, για τα οποία ο Χάρτης θα μπορούσε εκ πρώτης όψεως να θεωρηθεί ως οπισθοδρόμηση σε σχέση με την συνταγματική τους προστασία στα Κράτη μέλη, είτε διότι δεν κατοχυρώνει καθόλου ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα τα οποία προστατεύονται σε ορισμένα Κράτη μέλη στο Σύνταγμα τους κατά τρόπο ρητό ή τα συνήγαγε η νομολογία ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων από το Σύνταγμα, είτε διότι τα κατοχυρώνει σε μικρότερη έκταση απ' ό,τι κατοχυρώνονται στα Κράτη μέλη. Πρόκειται κυρίως για το δικαίωμα εργασίας (ως κοινωνικό δικαίωμα και όχι ως ελευθερία εργασίας), για το δικαίωμα ίσης αμοιβής για ίσης αξίας εργασία ανεξάρτητα από φύλο ή άλλο κριτήριο διάκρισης, το δικαίωμα για απαραίτητη για την επιβίωση βοήθεια και πρόνοια ή δικαίωμα για ένα ελάχιστο όριο διαβίωσης και το δικαίωμα στην δωρεάν παιδεία, όπως άλλωστε και για την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία του καταναλωτή.

Πάντως και στις ανωτέρω περιπτώσεις η «μειωμένη» αυτή προστασία του Χάρτη δεν θα έχει επιπτώσεις στο επίπεδο εθνικής προστασίας των κοινωνικών αυτών δικαιωμάτων και εγγυήσεων. Αυτό οφείλεται όχι μόνον στην κατανομή αρμοδιοτήτων, αλλά στην γενική ρήτρα που περιέχει το άρθρο 53 του Χάρτη, το οποίο ρυθμίζει το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή του Χάρτη προβλέπει ρητά ότι καμία διάταξη του Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορίζουσα ή θίγουσα τα δικαιώματα του Ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που αναγνωρίζονται στα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής και (μεταξύ άλλων) από τα Συντάγματα των Κρατών μελών.

⁴¹ Για τη διάκριση μεταξύ δικαιωμάτων και αρχών βλ. αναλυτικά κατωτέρω (II.A.α. και II.B.β.).

Κλείνοντας την απαρίθμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σε ορισμένα εθνικά Συντάγματα των Κρατών μελών, τα οποία παράλληλα με τους καταλόγους θεμελιωδών δικαιωμάτων προβλέπουν και ορισμένα «κοινωνικά καθήκοντα»⁴², υλικής φύσης ή άυλα, ο Χάρτης δεν καθιερώνει κανένα «κοινωνικό καθήκον ή υποχρέωση» για τα άτομα. Απλώς και μόνον στο Προοίμιο περιλαμβάνεται μια γενική δήλωση, σύμφωνα με την οποία η απόλαυση των δικαιωμάτων αυτών συνεπάγεται ευθύνες και καθήκοντα έναντι τόσο των τρίτων όσο και της ανθρώπινης κοινότητας και των μελλοντικών γενεών⁴³. Ακόμη και αν θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή μπορεί να θεμελιώσει περιορισμούς θεμελιωδών δικαιωμάτων και επίσης θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι υπονοεί την αποδοχή κάποιας έμμεσης τριτενέργειας, εν τούτοις τα σε αυτήν αναφερόμενα «καθήκοντα» δεν συγκεκριμενοποιούνται⁴⁴.

II. Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΤΟΥ ΧΑΡΤΗ

A. Οι διάφορες τεχνικές περιορισμού της κανονιστικής εμβέλειας των κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη

Με δεδομένη την προεκτεθείσα αρνητική στάση, ή εν πάση περιπτώσει την επιφυλακτικότητα, ορισμένων Κρατών μελών στην υιοθέτηση και κοινωνικών δικαιωμάτων σ'ένα κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι κατανοητό ότι ο πολιτικός συμβιβασμός επέβαλε να βρεθούν λύσεις, οι οποίες να εξουδετερώνουν τις ανησυχίες των αντιτιθεμένων στα δικαιώματα αυτά Κρατών μελών για μια ενδεχόμενη επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και αφετέρου να σχετικοποιηθεί η ίδια η κατοχύρωση των δικαιωμάτων αυτών στον Χάρτη. Έτσι ε-

⁴² Όπως, μεταξύ άλλων, η υποχρέωση στρατιωτικής ή εναλλακτικής θητείας (Ελλάδα [άρθρο 4 παρ. 6 Συντ. και ερμηνευτική δήλωση], και Ισπανία [άρθρο 30 παρ. 1 και 2 Συντ.]), η συμμετοχή στα δημόσια βάρη (Ελλάδα [άρθρο 4 παρ. 5 Συντ.], Ιταλία [άρθρο 53 Συντ.] και Ισπανία [άρθρο 31 παρ. 1 Συντ.]), ή, ακόμη, η υποχρέωση εργασίας, η οποία δεν ταυτίζεται με την αναγκαστική εργασία (Ιταλία [άρθρο 4 Συντ.], Ισπανία [άρθρο 35 παρ. 2 Συντ.] και Πορτογαλία [άρθρο 58 παρ. 2 Συντ.]), καθώς επίσης και υποχρεώσεις σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος (Γαλλία [άρθρα 2, 3 και 4 «Χάρτη 2004 για το περιβάλλον», ο οποίος ενσωματώθηκε στο γαλλικό Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2005], Ισπανία [άρθρο 45 παρ. 1] και Πορτογαλία [άρθρο 66 παρ. 1]) ή υποχρεώσεις σεβασμού του Συντάγματος και των νόμων (Ελλάδα [άρθρο 120 παρ. 2 Συντ.] και Ιταλία [άρθρο 54]), πίστης στο έθνος και υπακοής στο Κράτος (Ιρλανδία [άρθρο 9 παρ. 2 Συντ.]) και αντίστασης (Ελλάδα [άρθρο 120 παρ. 4 Συντ.]).

⁴³ Βλ. έκτη αιτιολογική σκέψη.

⁴⁴ Βλ. σχετικά Κ. STERN / P. TETTINGER, „Der Bedeutungsgehalt der Präambel“, σε: P. TETTINGER/K. STERN, *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München, 2006, σελ. 237, αριθμ. 47.

ξηγούνται εν μέρει ορισμένες προσθήκες που έγιναν στη λεγόμενη οριζόντια διάταξη του άρθρου 52 του Χάρτη κατά την ενσωμάτωσή του στην υπογραφείσα και ουδέποτε επικυρωθείσα Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη (ΕυρΣυντΣ), οι οποίες χαρακτηρίστηκαν ως *συντακτικές προσαρμογές* (α.) αλλά και ο προσδιορισμός ή ορθότερα περιορισμός ορισμένων δικαιωμάτων του Χάρτη μέσω παραπομπής στις *εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές* (β.). Και στις δύο αυτές περιπτώσεις πρόκειται κατ' ουσίαν για ιδιόμορφους *ειδικούς περιορισμούς*, οι οποίοι, όπως θα καταδειχθεί κατωτέρω, είναι ή, εν πάση περιπτώσει, μπορεί να αποβούν καθοριστικοί για το εύρος της προστασίας ιδίως των εδώ συζητούμενων κοινωνικών δικαιωμάτων.

α. Οι λεγόμενες συντακτικές προσαρμογές του Χάρτη

Όπως είναι γνωστό, η Ευρωπαϊκή (Συνταγματική) Συνέλευση (Ευρωπαϊκή Συνέλευση) επέφερε κατά την ενσωμάτωσή του Χάρτη ήδη στο Σχέδιο Συντάγματος για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣχέδιοΣυντΕΕ) ορισμένες αλλαγές και προσθήκες στο κείμενο του Χάρτη, οι οποίες αφορούσαν το Προοίμιο και τις λεγόμενες οριζόντιες διατάξεις των άρθρων 51 και 52. Οι αλλαγές αυτές, οι οποίες διατηρήθηκαν αυτούσιες τόσο στην μη επικυρωθείσα ΕυρΣυντΣ όσο και στην τρέχουσα μορφή του Χάρτη, στην οποία παραπέμπει η Συνθήκη της Λισσαβώνας, παρ' όλον ότι χαρακτηρίστηκαν από την ανωτέρω Συνέλευση συλλήβδην ως «συντακτικές προσαρμογές»⁴⁵, αποτελούν κατά μεγάλο μέρος ουσιαδείς τροποποιήσεις⁴⁶. Η παρατήρηση αυτή ισχύει ιδίως για το άρθρο 52 που επιγράφεται «Εμβέλεια και ερμηνεία των δικαιωμάτων και αρχών». Οι τροποποιήσεις αυτές, οι οποίες αποβλέπουν κυρίως στην εξασφάλιση της ρητώς συμφωνηθείσας κατανομής των αρμοδιοτήτων και τον αποκλεισμό της επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης έχουν επίσης ως στόχο και τον περιορισμό της κανονιστικής εμβέλειας κοινωνικών διατάξεων του Χάρτη, διατάξεων που, όπως ήδη αναφέρθηκε, υπήρξαν το κατ'έξοχην πεδίο διαφωνιών κατά τη σύνταξη του Χάρτη.

Η σημαντικότερη από τις ρυθμίσεις αυτές σε σχέση με τα κοινωνικά δικαιώματα είναι η νέα παράγραφος 5 του άρθρου 52, σύμφωνα με την οποία *οι διατάξεις του Χάρτη που περιέχουν αρχές μπορούν να εφαρμόζονται με νομοθετικές και εκτελεστικές πράξεις των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και με πράξεις των Κρατών μελών, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης κατά την*

⁴⁵ Βλ. τις «Επικαιροποιημένες επεξηγήσεις στο πλήρες κείμενο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (έτσι όπως αυτός τροποποιήθηκε από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση και έγινε αποδεκτός ως Μέρος ΙΙ της Συνθήκης για ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα)» [στο εξής «Επικαιροποιημένες-Επεξηγήσεις»]. CONV 828/1/03 REV 1, σελ. 2., στην έκδοση των οποίων οδηγήθηκε λόγω ακριβώς των ανωτέρω τροποποιήσεων η Ευρωπαϊκή Συνέλευση.

⁴⁶ Βλ. για το θέμα αυτό διεξοδικά Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, «Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα», *Ευρωπαϊαν Πολιτεια*, 2008, σελ. 91-123.

άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους. Και ενώ μέχρι εδώ η προσθήκη αυτή επαναλαμβάνει κάτι το αυτονόητο, στο δεύτερο εδάφιο της νέας παραγράφου 5 ορίζεται ότι η επίκληση των διατάξεων αυτών ενώπιον δικαστηρίου είναι παραδεκτή μόνον για την ερμηνεία των εν λόγω πράξεων και τον έλεγχο της νομιμότητάς τους. Η τελευταία αυτή διάταξη η οποία τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως αποσκοπεί να περιορίσει την έκταση της δικαστικής προστασίας σχετικά με διατάξεις του Χάρτη, οι οποίες περιέχουν αρχές, εγκλείει τον κίνδυνο ορισμένα 'ανεπιθύμητα' θεμελιώδη δικαιώματα, όπως πρωτίτως τα κοινωνικά να κατατάσσονται εύκολα στην κατηγορία των αρχών και με τον τρόπο αυτό να αποδυναμώνονται⁴⁷. Και η προσθήκη αυτή αντανακλά την όλως αρνητική στάση και αντίδραση ορισμένων Κρατών μελών στην ενσωμάτωση κοινωνικών δικαιωμάτων στον Χάρτη και κυρίως σε μια καθ' οιονδήποτε τρόπον «δικαστικοποίησή» τους.

Είναι αληθές ότι η στην διάταξη αυτή επιχειρούμενη διάκριση μεταξύ δικαιωμάτων και αρχών δεν είναι νέα. Εμπεριέχεται ήδη στον Χάρτη και συγκεκριμένα στο άρθρο 51 παρ. 1⁴⁸ και στο Προοίμιο (τελευταία αιτιολογική σκέψη)⁴⁹ πριν καν γίνει μέρος του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Στη συνέχεια είχε ληφθεί υπόψη στο Πρώτο Μέρος του Σχεδίου αυτού, του οποίου το άρθρο 1-7 παρ. 1 όριζε ότι η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και αρχές τα οποία περιλαμβάνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Αντίστοιχη διάταξη είχε περιληφθεί και στην μη επικυρωθείσα ΕυρΣυντΣ (άρθρο I-9 παρ.) και παραμένει και στην Συνθήκη της Λισσαβώνας (άρθρο 6 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, όπως τροποποιείται).

Το ότι η διάκριση όμως δεν είναι νέα δεν σημαίνει ότι δεν είναι νέες και οι συνέπειες, οι οποίες προσαρτήθηκαν σε αυτή με το δεύτερο εδάφιο της νέας παραγράφου 5 και αφορούν τη δυνατότητα δικαστικής επίκλησης των αρχών του Χάρτη. Και δεν θα συμφωνήσω στο σημείο αυτό με την άποψη της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης που εκφράστηκε στις «Επικαιροποιημένες Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων»⁵⁰, ότι η νέα παράγραφος 5 αποτελεί (απλώς⁵¹) ένα εγγύτερο προσδιορισμό της διάκρισης μεταξύ δικαιωμάτων και αρχών.

⁴⁷ Προς την αυτή κατεύθυνση και ο TH. KINGREEN, σε: CH. CALLIESS / M. RUFFERT (εκδ.), EUV/EGV, 3^η έκδ., 2007, Artikel 52 GRCh, αριθμ. 16, σελ. 2723.

⁴⁸ Σύμφωνα με αυτή τη διάταξη του Χάρτη τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης καθώς και τα Κράτη μέλη σέβονται τα δικαιώματα και τηρούν τις αρχές.

⁴⁹ Εκεί διακηρύσσεται ότι η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα τις ελευθερίες και τις αρχές που ορίζονται στον Χάρτη. Σύμφωνα με τους K. STERN / P. TETTINGER, „Der Bedeutungsgelhalt der Präambel“, όπ.π. (υποσ. 44), σελ. 238, αριθμ. 50, η ονομασία 'αρχές' υπονοεί ιδίως ότι όλες οι εγγυήσεις δεν συνιστούν ατομικώς επιβαλλόμενα υποκειμενικά δικαιώματα, αλλά περιέχουν επίσης δηλώσεις, οι οποίες έχουν αντικειμενικές νομικές συνέπειες, οι οποίες χρησιμοποιούνται μέσω νομοθετικών πράξεων.

⁵⁰ Βλ. «Επικαιροποιημένες Επεξηγήσεις», CONV 828/1/03, REV 1, σελ. 51.

⁵¹ Προσθήκη της συγγραφής.

Είναι πάντως όλως αμφίβολο αν η νέα παράγραφος 5 θα μπορέσει να ασκήσει πραγματικά επιρροή στην έκταση δικαστικής προστασίας κοινωνικών εγγυήσεων του Χάρτη που εκ πρώτης όψεως φαίνονται να κατοχυρώνονται υπό την μορφή αρχών και μάλιστα προς την κατεύθυνση περιορισμού της προστασίας αυτής. Όπως θα εκτεθεί αναλυτικότερα στο κεφάλαιο για τη νομική φύση των κατ'ιδίαν κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη η νομολογία τόσοσν όσν επίπεδο Ένωσης όσον και επίπεδο Κρατών μελών δείχνει ότν η στην πράξη παρεχόμενη δικαστική προστασία δεν εξαρτάται ούτε συνδέεται απαραίτητως με την μορφή κατοχύρωσης ενός δικαιώματος ή την ένταξή του από τη θεωρία ή και τον ίδιο τον 'συντακτικό' νομοθέτη (μέσω λ.χ. της επιλεγόμενης διατύπωσης) σε κάποια κατηγορία. Σε κοινοτικό επίπεδο η θέση αυτή επιβεβαιώνεται από τη νομολογιακή εξέλιξη της αρχής της ίσης αμοιβής ανδρών και γυναικών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 141 παρ. 1 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 119 παρ. 1 ΣυνθΕΟΚ).

β. Οι ειδικοί περιορισμοί: οι εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές

Όπως είναι γνωστό, στα κατ'ιδίαν δικαιώματα του Χάρτη δεν προβλέπονται κατά κανόνα ειδικοί περιορισμοί, αλλά το σύστημα περιορισμών των δικαιωμάτων του Χάρτη χαρακτηριζόταν εξ αρχής κατά τρόπο γενικό από τις «οριζόντιες» διατάξεις του άρθρου 52 παρ. 1 (πρόβλεψη από νόμο, προστασία του πυρήνα και αρχή αναλογικότητας), παρ. 2 (παραπομπή στις Συνθήκες) και παρ. 3 (παραπομπή στην ΕΣΔΑ). Εν τούτοις σε μια σειρά δικαιωμάτων του Χάρτη, ιδίως δε κοινωνικών, γίνεται παραπομπή στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές. Πράγματι σε έξι από τις δώδεκα διατάξεις του Κεφαλαίου «Αλληλεγγύη» – όπως άλλωστε και σε τέσσερεις διατάξεις του Κεφαλαίου «Ελευθερίες»⁵² – η έκταση προστασίας του κατοχυρούμενου δικαιώματος προδιορίζεται (και ενδεχομένως περιορίζεται) και⁵³ από την έκταση προστασίας του σε εθνικό επίπεδο. Πρόκειται συγκεκριμένα για το δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και τη διαβούλευση στο πλαίσιο της επιχείρησης (άρθρο 27), το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων (άρθρο 28), η προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης (άρθρο 30), το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση [σεβασμός του δικαιώματος πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και στις κοινωνικές υπηρεσίες και δικαίωμα στις παροχές κοι-

⁵² Παρόμοιο συμβαίνει και σε τέσσερις διατάξεις του Κεφαλαίου «Ελευθερίες», όπου για την άσκηση των σχετικών δικαιωμάτων και ελευθεριών γίνεται παραπομπή είτε στις εθνικές νομοθεσίες (δικαίωμα γάμου και δικαίωμα δημιουργίας οικογένειας [άρθρο 9], δικαίωμα αντίρρησης συνειδήσεως [άρθρο 10 παρ. 2] και ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με σεβασμό των δημοκρατικών αρχών και δικαίωμα των γονέων να εξασφαλίζουν την εκπαίδευση και τη μόρφωση των τέκνων τους σύμφωνα με τις θρησκευτικές, φιλοσοφικές και παιδαγωγικές πεποιθήσεις τους [άρθρο 14 παρ. 3]) είτε στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές (επιχειρηματική ελευθερία [άρθρο 16]).

⁵³ Σε ορισμένες διατάξεις γίνεται παραπομπή και στο «δικαίωμα της Ένωσης» (βλ. άρθρα 16, 27, 28 30 και 34).

νωνικής ασφάλισης] και στην κοινωνική αρωγή, στην οποία περιλαμβάνεται ρητώς και η στεγαστική βοήθεια (άρθρο 34), η προστασία της υγείας [δικαίωμα πρόσβασης στην πρόληψη σε θέματα υγείας και ιατρική περίθαλψη] (άρθρο 35), η πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 36).

Ο ειδικές αυτές επιφυλάξεις, αντίστοιχες των οποίων δεν συναντώνται σε εθνικούς καταλόγους θεμελιωδών δικαιωμάτων και οι οποίες κατ' ουσίαν αποβλέπουν κυρίως να εξασφαλίσουν, για μια ακόμη φορά⁵⁴, την ισχύουσα κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και Κρατών μελών και να αποτρέψουν ενδεχόμενη επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν αβίαστα ως *ειδικοί περιορισμοί* των σχετικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων. Ανεξαρτήτως αυτού βέβαιο είναι ότι σε όλες αυτές τις περιπτώσεις με την παραπομπή στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές η έκταση της κατοχύρωσης ή η άσκηση του σχετικού δικαιώματος προσδιορίζεται από παράγοντες που κείνται εκτός του Χάρτη. Είναι αυτονόητο ότι με τη νομοθετική αυτή τεχνική αφενός σχετικοποιείται κατά πολύ η αυτονομία των κοινοτικών ρυθμίσεων⁵⁵ και αφετέρου το σύστημα περιορισμών του Χάρτη καθίσταται πλέον δυσδιάκριτο, με κίνδυνο τον κλονισμό της ασφάλειας του δικαίου. Πέραν όμως αυτών δεν αποκλείεται μέσω των ειδικών αυτών επιφυλάξεων να μεταφερθούν σε κοινοτικό επίπεδο τα ανομοιογενή επίπεδα προστασίας ορισμένων κοινωνικών δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο των Κρατών μελών, με όλες τις από πλευράς κοινοτικού δικαίου δυσμενείς επιπτώσεις.

Θα πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι με την προσθήκη στο άρθρο 52, στο πλαίσιο των λεγόμενων 'συντακτικών προσαρμογών', της νέας παραγράφου 6, σύμφωνα με την οποία *οι εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη όπως καθορίζεται στον παρόντα Χάρτη*, οι ανωτέρω επιφυλάξεις ενισχύθηκαν.

Είναι ίσως πρώιμο να εκτιμήσει κανείς με ακρίβεια τις πραγματικές συνέπειες που θα έχουν οι παραπάνω προσθήκες στο άρθρο 52 του Χάρτη στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, η έκταση της προστασίας των οποίων, όπως είναι γνωστό, ποικίλλει στα διάφορα Κράτη μέλη. Την τελευταία λέξη θα έχει πάντως και στην περίπτωση αυτή ανάλογα με την κατανομή αρμοδιοτήτων ο ευρωπαίος ή ο εθνικός δικαστής.

⁵⁴ Βλ. επίσης προς την αυτή κατεύθυνση τις διατάξεις του άρθρου 51 παρ. 1 και 2 του Χάρτη.

⁵⁵ Βλ. και την σχετική κριτική του E. PACHE, „Die Europäische Grundrechtecharta - ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?“, *EuR* 2001, σελ. 475-494 (481). Βλ. επίσης προς την αυτή κατεύθυνση M. BOROWSKY, σε: J. MEYER, *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Art. 52, αριθμ. 16, σελ. 556.

γ. Το ειδικό καθεστώς του Χάρτη στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Πολωνία

Ένας άλλος δρόμος αντιδρασης, όχι μόνο στην κατοχύρωση και κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων στον Χάρτη, αλλά κυρίως σε μια ενδεχόμενη επέκταση της κανονιστικής εμβέλειάς τους, ακολουθήθηκε από δύο Κράτη μέλη, τα οποία με το «Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο» που, σύμφωνα με τη ΣυνθΛισσαβόνας, προσαρτάται στις Συνθήκες, πέτυχαν ο Χάρτης να έχει ως προς αυτά μια όλως περιορισμένη και μόνον εφαρμογή. Πράγματι με το Πρωτόκολλο αυτό, το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 311 ΣυνθΕΚ (49β ΣυνθΕΕ όπως τροποποιήθηκε με τη ΣυνθΛισσαβόνας) έχει ισχύ πρωτογενούς δικαίου, εισάγονται εξαιρετικές ρυθμίσεις για τα ανωτέρω δύο Κράτη μέλη, ρυθμίσεις οι οποίες, όπως προκύπτει ήδη από μια απλή ανάγνωση του Πρωτοκόλλου, όχι απλώς σχετίζονται άμεσα, αλλά στόχο έχουν τον περιορισμό της κανονιστικής εμβέλειας των κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου, ο Χάρτης δεν διευρύνει την ευχέρεια του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή οποιουδήποτε δικαστηρίου της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου, να κρίνει ότι οι νόμοι, οι κανονιστικές πράξεις ή οι διοικητικές διατάξεις, πρακτικές ή δράση της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου δεν συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ελευθερίες και αρχές που επιβεβαιώνει. Και «προς αποφυγήν πάσης αμφιβολίας» διευκρινίζεται ειδικότερα στην παρ. 2 ότι με τον Τίτλο IV του Χάρτη⁵⁶ δεν παράγονται αγωγήματα δικαιώματα τα οποία ισχύουν στην Πολωνία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκτός εάν η Πολωνία ή το Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπουν τέτοια δικαιώματα στο εθνικό τους δίκαιο. Στο άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου ορίζεται, τέλος, ότι, όταν μια διάταξη του Χάρτη αναφέρεται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, εφαρμόζεται στην Πολωνία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο μόνον στο βαθμό που τα δικαιώματα ή οι αρχές που περιέχει αναγνωρίζονται στο δίκαιο ή τις πρακτικές της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου.

Ενδιαφέρουσα είναι πάντως η Δήλωση (υπ' αριθμ. 62) της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Με την Δήλωση αυτή, την οποία «έλαβε υπό σημείωση» η Διακυβερνητική Διάσκεψη της Λισσαβόνας και η οποία προσαρτάται στην Τελική Πράξη⁵⁷, η Πολωνία δηλώνει ότι λόγω της παράδοσης της κοινωνικής δράσης

⁵⁶ Πρόκειται για το Κεφάλαιο το οποίο επιγράφεται «Αλληλεγγύη» (άρθρα 27-38) και το οποίο, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω (βλ. I. Β.) κατοχυρώνει σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων εν στανή έννοια όπως λ.χ. δικαιώματα των εργαζομένων, προστασία της υγείας, δικαιώματα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και τις αρχές που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία του καταναλωτή.

⁵⁷ Βλ. ΕπΕφΕΕ 2007, C 306/02.

της «*Solidarnosé*» και της ιδιαίτερης συμβολής της στην κατάκτηση κοινωνικών δικαιωμάτων και δικαιωμάτων των εργαζομένων σέβεται απεριορίστα τα κοινωνικά δικαιώματα και τα δικαιώματα των εργαζομένων που κατοχυρώνονται στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδιαιτέρως τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο τέταρτο κεφάλαιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανεξάρτητα από το αν η Δήλωση αυτή εμφανίζεται ως αντιφατική σε σχέση με το προαναφερθέν Πρωτόκολλο, με αυτήν γίνεται εμφανές ότι οι λόγοι για την απέναντι στο Χάρτη απορριπτική στάση της Πολωνίας και του Ηνωμένου Βασιλείου δεν ήταν οι ίδιοι.

Αφήνοντας κατά μέρος το ερώτημα του εύρους αυτής της «ειδικής ρύθμισης» που εισάγεται με το προαναφερθέν Πρωτόκολλο καθώς επίσης τα προβλήματα που δημιουργεί – τόσο από πλευράς κοινοτικού δικαίου όσον και από αυτήν του συνταγματικού δικαίου ορισμένων Κρατών μελών, στα οποία η αναγνώριση αρμοδιοτήτων στην Ένωση ή/και οι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας πρέπει να συντελούνται υπό τον όρο της αμοιβαιότητας –⁵⁸ η συνδεόμενη με την εξαιρετική αυτή ρύθμιση δημιουργία μιας Έυρώπης δύο ταχυτήτων⁵⁹, θα παρατηρηθεί ότι και στην περίπτωση αυτή η τύχη που θα έχει και αυτή η προσπάθεια περιορισμού της εφαρμογής – κατά τόπον αυτήν την φορά – των κοινωνικών κυρίως διατάξεων του Χάρτη εξαρτάται σε τελευταία ανάλυση από το ΔΕΚ, το οποίο θα κληθεί σε τελευταίο βαθμό να αποφανθεί για την ερμηνεία των διατάξεων (και αυτού) του Πρωτοκόλλου.

Β. Η νομική φύση του Χάρτη και των «κοινωνικών» διατάξεών του

α. Η επίκληση των 'κοινωνικών' διατάξεων του Χάρτη από δικαιοδοτικά όργανα

Παρ'όλον ότι τυπικά ο Χάρτης εξακολουθεί μέχρι σήμερα να είναι μια πολιτική διακήρυξη, το ερώτημα μιας κάποιας νομικής δεσμευτικότητας του ίδιου του Χάρτη στο σύνολό του ανέκυψε και απασχόλησε θεωρία και νομολογία ήδη λίγο μετά τη διακήρυξή του στη Νίκαια το 2000⁶⁰. Σήμερα δεν μπορεί πάντως να αμφισβητηθεί σοβαρά ότι ο Χάρτης έχει στην πράξη αναπτύξει μια ακτινοβολία και μια οιονεί (νομική) 'προενέργεια'⁶¹, οι οποίες ξεπερνούν κατά πολύ τις επιδράσεις μιας πολιτικής διακήρυξης.

⁵⁸ Για μια κριτική ανάλυση όλων αυτών των προβλημάτων και για τα αμέσως επόμενα βλ. Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, ό.π. (υποσ. 46), σελ. 116-121.

⁵⁹ Για τις διάφορες μορφές της «διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης» βλ. Κ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟ, «Ενισχυμένη Συνεργασία χωρίς Ευρωπαϊκό Σύνταγμα», *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, 2007, σελ. 119/152 (130 επ.).

⁶⁰ Βλ. ενδεικτικά την αναφορά που γίνεται στον Χάρτη ήδη στις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα S. Alber της 1.2.2001 στην υπόθεση C-340/99 – TNT Traco, σκέψη 94.

⁶¹ Για την εξελικτική πορεία αυτής της 'προενέργειας' βλ. αναλυτικά Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, ό.π. (υποσ. 46), σελ. 97 επ.

Ενδιαφέρον δε για το εδώ πραγματευόμενο ζήτημα της κοινωνικής του διάστασης είναι να τονισθεί η αξιοποίηση των κοινωνικών διατάξεων του Χάρτη από τους Γενικούς Εισαγγελείς του ΔΕΚ. Όντως, ο Χάρτης έγινε αντικείμενο αναφοράς αμέσως μετά την υιοθέτησή του⁶², δηλαδή πριν και από την ένταξή του στο ΣχέδιοΣυντΕΕ, και έκτοτε πολύ συχνά, στις προτάσεις των Γενικών Εισαγγελέων. Τις περισσότερες φορές η επίκληση του Χάρτη έγινε από τους Γενικούς Εισαγγελείς για να ενισχύσουν την προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων ή για να προσδώσουν σε ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα ή σε εγγυήσεις κοινωνικού περιεχομένου τον χαρακτηρισμό γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης⁶³. Ενδεικτικά αξίζει να αναφερθούν τα ακόλουθα δικαιώματα, των οποίων έγινε επίκληση: το δικαίωμα των εργαζομένων για υγιείς, ασφαλείς και αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας (άρθρο 31 παρ. 1)⁶⁴, καθώς και για περιόδους ανάπαυσης και αμειβόμενες διακοπές (άρθρο 31 παρ. 2)⁶⁵, το δικαίωμα πρόσβασης σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 36)⁶⁶, καθώς και το «δικαίωμα των πολιτών» για προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 37)⁶⁷.

Εκτός από τους Γενικούς Εισαγγελείς, τον Χάρτη επικαλέσθησαν πολύ ενωρίς το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΕΚ), όπως άλλωστε και άλλα, πέραν των δικαιοδοτικών, όργανα της Ένωσης, καθώς επίσης και ο Ευρωπαίος νομοθέτης, ο οποίος αναφέρεται ή παραπέμπει όλο και πιο συχνά κατά τη θέσπιση παράγωγου δικαίου στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁶⁸. Επίκληση του Χάρτη έγινε, επίσης πολύ ενωρίς, από Δικαστές του Ευρωπαϊκού

⁶² Βλ. τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα S. Alber, όπ.π. (υποσ. 60).

⁶³ Βλ. μια πρώτη εκτενή απαρίθμηση των προτάσεων που αναφέρονται γενικώς στο Χάρτη J. ΙΛΙΟΠΟΥΛΟΣ-STRANGAS, „Der Schutz sozialer Grundrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor dem Hintergrund des Schutzes sozialer Grundrechte in den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten“, όπ. π. (υποσ. 35), σελ. 167, υποσ. 143.

⁶⁴ Βλ. για παράδειγμα τις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως C. Stix-Hackl της 31.5.2001 στην υπόθεση C-49/00, *Επιτροπή / Ιταλίας*, σκέψη 57 υποσημείωση 11, και της Γενικής Εισαγγελέως J. Kokott της 12.02.2004 στην υπόθεση C-220/02, *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten / Wirtschaftskammer Österreich*, σκέψη 39.

⁶⁵ Βλ. τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα A. Tizzano της 8.2.2001 στην υπόθεση C-173/99, *ΒΕCTU*, Συλλ. 2001, I-4883, σκέψεις 26-28.

⁶⁶ Βλ. τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα S. Alber της 1.2.2001, όπ.π. (υποσ. 60).

⁶⁷ Βλ. τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer της 8.01.2004 στην υπόθεση C-87/02, *Επιτροπή / Ιταλίας*, σκέψη 36 : «Οι πολίτες έχουν δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος, όπως αναγνωρίζει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

⁶⁸ Βλ. όπως ενδεικτικά την Οδηγία 2002/73/ΕΚ (ΕπιΕφεΚ 2002, L 269/15), στις οποίας την τρίτη αιτιολογική σκέψη δηλώνεται ότι [η Οδηγία] σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και ότι ανταποκρίνεται «ιδίως στις γενικές αρχές που έχουν αναγνωρισθεί μέσω του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Για την λήψη υπόψη του Χάρτη στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ βλ. διεξοδικά Α. ΙΛΙΟΠΟΥΛΟΥ, „Assurer le respect et la promotion des droits fondamentaux : un nouveau défi pour l'Union européenne“, *Cahiers de droit européen* 2007, σελ. 421-478 (433 επ.).

Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) – αργότερα και το ίδιο το ΕΔΔΑ – και εθνικά Δικαστήρια, αναγνωρίζοντάς του με τον τρόπο αυτό κάποιες οιοσδήποτε έννομες συνέπειες⁶⁹.

Αντιθέτως, το ΔΕΚ χρειάστηκε αρκετό χρόνο μετά την διακήρυξη του Χάρτη για να τον επικαλεσθεί καθ' οιονδήποτε τρόπο. Πράγματι, το ΔΕΚ για πρώτη φορά έκανε, ή μάλλον στην ουσία αναγκάστηκε να κάνει, αναφορά στον Χάρτη και μάλιστα σε κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται σε αυτόν – το δικαίωμα σε σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (άρθρο 7) και τα δικαιώματα του παιδιού (άρθρο 24) – στην απόφαση της 27^{ης} Ιουνίου του 2006⁷⁰ που αφορούσε την Οδηγία σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης⁷¹, δεδομένου ότι η Οδηγία αυτή στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της κάνει ρητή αναφορά στις γενικές αρχές του δικαίου που αναγνωρίζει ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Παρά την αρχική του δήλωση ότι ο Χάρτης δεν συνιστά ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο, το ΔΕΚ επικαλέστηκε στο σκεπτικό του ρητώς και το άρθρο 7 του Χάρτη, εντάσσοντάς τον στη σειρά εκείνη των «διαφόρων κειμένων», τα οποία αναγνωρίζουν το και κατά την πάγια νομολογία του προστατευόμενο δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Είναι δε ενδιαφέρον ότι δεν περιορίστηκε στην απλή αναφορά, αλλά στη συνέχεια ερμήνευσε το άρθρο 7 σε συνδυασμό με το άρθρο 24 του Χάρτη για να καταλήξει στην κρίση ότι η διάταξη του άρθρου 7 πρέπει να αναγνωσθεί σε συνδυασμό με την υποχρέωση να λαμβάνεται υπόψη το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 2 του Χάρτη και συνυπολογίζοντας την απαίτηση της παρ. 3 του άρθρου 24, σύμφωνα με την οποία κάθε παιδί έχει δικαίωμα να διατηρεί τακτικά προσωπικές σχέσεις και απ' ευθείας επαφές με τους δύο γονείς του, εκτός εάν τούτο είναι αντίθετο προς το συμφέρον του⁷². Τέλος το ΔΕΚ έκρινε και τη νομική φύση των επίμαχων δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα θεώρησε ότι τα διάφορα νομοθετικά κείμενα που επικαλέστηκε, δηλαδή η ΕΣΔΑ, το Σύμφωνο για τα Δικαιώματα του Παιδιού και ο Χάρτης, τα οποία τονίζουν τη σημασία της οικογενειακής ζωής για το παιδί και συνιστούν στα Κράτη να λαμβάνουν υπόψη τους το συμφέρον των παιδιών, δεν θεμελιώνουν κάποιο ατομικό, αγωγίμο δικαίωμα για τα μέλη της οικογένειας προς αποδοχή στην εδαφική επικράτεια κάποιου Κράτους και δεν δύνανται να ερμηνευθούν κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μην καταλείπεται στα Κράτη μέλη κάποια διακριτική ευχέρεια κατά την εξέταση αιτήσεων για οικογενειακή επανένωση της οικογένειας σε ένα Κράτος μέλος⁷³. Ανεξάρτητα από την ερμηνεία που μπορεί να

⁶⁹ Βλ. για το ζήτημα αυτό αναλυτικά Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, ό.π. (υποσ. 46), σελ. 102-103.

⁷⁰ ΔΕΚ, απόφαση της 27.6.2006 – υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο / Συμβουλίου*, Συλλ. 2006, I-5769, σκέψεις 38, 58.

⁷¹ Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22.9.2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (Επίσημο ΕΕ L 251 της 3.10.2003, σελ. 12).

⁷² Ό.π. (υποσ. 70), σκέψη 58.

⁷³ Ό.π. (υποσ. 70), σκέψη 59.

προσδώσει κανείς στην επίκληση του Χάρτη από το ΔΕΚ σχετικά με τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη, αξιολογητέο είναι ότι σημείο αναφοράς υπήρξαν πάλι δύο κοινωνικά δικαιώματα του Χάρτη.

Ένα άλλο επίσης κοινωνικό δικαίωμα του Χάρτη, το *δικαίωμα συλλογικών δράσεων συμπεριλαμβανομένης της απεργίας* υπήρξε αντικείμενο αναφοράς σε δύο αποφάσεις του ΔΕΚ που εκδόθηκαν τον Δεκέμβριο του 2007⁷⁴. Ιδιαίτερη σημασία έχει το γεγονός ότι το ΔΕΚ επικαλέστηκε τον Χάρτη – από κοινού πάντως με σειρά διεθνών κειμένων προστασίας δικαιωμάτων του Ανθρώπου – ως νομική βάση, στην οποία όχι μόνον στηρίζεται το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα, το οποίο θεώρησε ότι συγκαταλέγεται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, αλλά και «επιβεβαιώνονται και πάλιν» οι δυνατότητες περιορισμού του. Ακόμη δε πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι το ΔΕΚ – ελλείπει ίσως άλλης γραπτής ή άλλως πώς συγκεκριμένης νομικής βάσης – καταφεύγει αποκλειστικά και μόνο στο άρθρο 28 του Χάρτη ως νομική βάση για τους περιορισμούς αυτούς σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου⁷⁵. Η σημασία της επίκλησης από το ΔΕΚ ενός κοινωνικού δικαιώματος ή, κατ'άλλη διατύπωση, μιας *κοινωνικής ελευθερίας* του Χάρτη είναι προφανής, ακόμη και αν δεν συμεριζεται κανείς την άποψη του Δικαστηρίου ότι οι περιορισμοί που εισάγονται με αυτή τη διάταξη του Χάρτη συνιστούν (απλώς⁷⁶) μίαν «εκ νέου επιβεβαίωση».

Εξίσου αξιολογητέο είναι και το γεγονός ότι κοινωνικές εν ευρεία έννοια εγγυήσεις του Χάρτη είναι εκείνες τις οποίες επικαλέσθηκαν πολύ ενωρίς (σε σχέση με την διακήρυξή του) και Δικαστές, αρχικά, και το ίδιο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), αργότερα, για να ενισχύσουν την επιχειρηματολογία τους. Έτσι λ.χ. η πρώτη διάταξη του Χάρτη, της οποίας έγινε επίκληση ενώπιον του ΕΔΔΑ είναι το άρθρο 37, το οποίο αναφέρεται στην *προστασία του περιβάλλοντος*. Στην αποκλίνουσα, σε σχέση με το αιτιολογικό της απόφασης, γνώμη του στην υπόθεση *Hatton* (2001)⁷⁷ ο γάλλος δικαστής *Costa* επικαλέστηκε το άρθρο 37 του Χάρτη, για να υποστηρίξει την φιλική για την προστασία του περιβάλλοντος νομολογία του ΕΔΔΑ. Την ίδια διάταξη του Χάρτη επικαλέσθηκαν και οι δικαστές *Costa, Ress, Türmen, Zupančič und Steiner* στην κοινή αποκλίνουσα γνώμη τους στην απόφαση του

⁷⁴ Βλ. και για τα επόμενα ΔΕΚ, απόφαση της 11.12.2007 – υπόθεση C-438/05, *International Transport Workers' Federation και Finnish Seamen's Union / Viking Line ABP και ΟΥ Viking Line Eesti*, σκέψη 43 επ. και ΔΕΚ, απόφαση της 18.12.2007 – υπόθεση C-341/05, *Laval un Partneri Ltd / Svenska Byggnadsarbetareförbundet κ.α.*, σκέψη 90 επ.

⁷⁵ Το ΔΕΚ παρέπεμψε «εκτός αυτού» στο εθνικό δίκαιο και στη δυνατότητα που παρέχεται εκεί για τον περιορισμό της άσκησης του επίμαχου δικαιώματος, πρβλ. όπ.π. (υποσ. 70).

⁷⁶ Προσθήκη της συγγραφέως.

⁷⁷ *Hatton κ.α.* / *Ηνωμένου Βασιλείου* (προσφυγή υπ' αριθμ. 36022/97) [*Hatton I*], ΕΔΔΑ, Απόφαση της της 2.10.2001.

Τμήματος ευρείας συνθέσεως (2003)⁷⁸, στην οποία παραπέμφθηκε η υπόθεση. Σχετική με τα εδώ εξεταζόμενα κοινωνικά δικαιώματα είναι και η από τους δικαστές *Türmen, Fura-Sandström* και *Porro* στην κοινή συγκλίνουσα γνώμη τους στην υπόθεση *Demir και Baykara κατά Τουρκίας* (2006)⁷⁹ αναφορά στο άρθρο 28 του Χάρτη (δικαίωμα διαπραγματεύσεως και συλλογικών δράσεων) παράλληλα με τις Συμβάσεις της ΔΟΕ υπ' αριθμ. 87, 98 και 154 και το άρθρο 6 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη ως διεθνών κειμένων που εκφράζουν μια κατά το μάλλον ή ήττον καθιερωμένη πρακτική, η οποία θεωρεί τις συλλογικές διαπραγματεύσεις ως δικαίωμα και επιβάλλει στα μέρη μια υποχρέωση για διαπραγμάτευση, καθώς επίσης και στο Κράτος την θετική υποχρέωση να ενισχύει τις συλλογικές διαπραγματεύσεις.

Αλλά και το ΕΔΔΑ δεν άργησε να επικαλεσθεί τον Χάρτη και μάλιστα 'κοινωνικές' διατάξεις του. Έτσι η πρώτη επίκληση που έγινε σε δύο αποφάσεις που εκδόθηκαν την ίδια ημέρα στις υποθέσεις *Christine Goodwin κατά Ηνωμένου Βασιλείου*⁸⁰ και *I. κατά Ηνωμένου Βασιλείου*⁸¹ αφορούσε το στο άρθρο 9 του Χάρτη κατοχυρούμενο δικαίωμα γάμου και δικαίωμα δημιουργίας οικογένειας. Το ΕΔΔΑ έκανε αναφορά στην διαφορετική διατύπωση του άρθρου 9, το οποίο σε αντίθεση με το αντίστοιχο άρθρο 12 ΕΣΔΑ, το οποίο ρητά αναφέρει ως φορείς του δικαιώματος 'άνδρες και γυναίκες' δεν συγκεκριμενοποιεί τους φορείς, για να ενισχύσει την άποψή του ότι προσβάλλεται ο πυρήνας του δικαιώματος γάμου, όταν ο εθνικός νομοθέτης κατά τον καθορισμό του δικαιώματος γάμου στηρίζεται στο φύλο που έχει το άτομο κατά την γέννησή του, έτσι ώστε να απαγορεύεται στους ερμαφρόδιτους (transsexuals), οι οποίοι έχουν με εγχείριση αλλάξει το φύλο τους να συνάψουν γάμο με πρόσωπο, το οποίο έχει το αρχικό τους φύλο. Ιδιαίτερα σημαντική για τα εδώ εξεταζόμενα κοινωνικά δικαιώματα είναι επίσης η επίκληση του Χάρτη στις υποθέσεις *Sørensen και Rasmussen* (2006)⁸², στις οποίες ετίθεντο ζητήματα της αρνητικής συνδικαλιστικής ελευθερίας. Το ΕΔΔΑ επικαλέσθηκε παράλληλα με διατάξεις άλλων διεθνών κειμένων το άρθρο 12 του Χάρτη (ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιριζέσθαι) κατά την ερμηνεία της αντίστοιχης διάταξης του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ, για να θεμελιώσει την αντίθεση με την ΕΣΔΑ ρητρών συνδικαλιστικού μονοπωλίου που επιβάλλονται στον εργαζόμενο πριν από την πρόσληψη. Εν-

⁷⁸ *Hatton u.a./ Ηνωμένου Βασιλείου* (προσφυγή υπ' αριθμ. 36022/97) [*Hatton II*], ΕΔΔΑ, Απόφαση της 8.7.2003, Reports of Judgments and Decisions, 2003-VIII, σελ. 189 επ. (234), (αριθμ. 1).

⁷⁹ ΕΔΔΑ, Απόφαση της 21.11.2006, *Demir και Baykara./Τουρκίας* (προσφυγή υπ' αριθμ. 34503/97).

⁸⁰ ΕΔΔΑ, Απόφαση της 11.07.2002, *Christine Goodwin./ Ηνωμένου Βασιλείου* (προσφυγή υπ' αριθμ. 28957/95), αριθμ. 58 και 100.

⁸¹ ΕΔΔΑ, Απόφαση της 11.07.2002, *I./ Ηνωμένου Βασιλείου* (προσφυγή υπ' αριθμ. 25680/94), αριθμ. 41 και 80.

⁸² ΕΔΔΑ, Απόφαση της 11.1.2006, *Sørensen und Rasmussen./Δανίας* (προσφυγή υπ' αριθμ. 52562/99 und 52620/99), αριθμ. 74.

διαφέρον είναι ότι, δεδομένου ότι το άρθρο 12 του Χάρτη, όπως άλλωστε και το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ, δεν ρυθμίζει ρητά την αρνητική συνδικαλιστική ελευθερία, το ΕΔΔΑ με επίκληση του άρθρου 53 του Χάρτη («*Επίπεδο προστασίας*») συνέδεσε την ανωτέρω διάταξη του Χάρτη με τον Κοινοτικό Χάρτη των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, ο οποίος στο άρθρο 11 παρ. 2 προβλέπει ρητά ότι κάθε εργοδότης και κάθε εργαζόμενος είναι ελεύθερος να προσχωρεί ή να μη προσχωρεί στις επαγγελματικές ή συνδικαλιστικές οργανώσεις, χωρίς να επιτρέπεται να ανακύψει γι' αυτόν οποιαδήποτε προσωπική ή επαγγελματική ζημία. Δεν είναι εδώ ο κατάλληλος τόπος για να αναφερθούν όλες οι μέχρι σήμερα περιπτώσεις, στις οποίες το ΕΔΔΑ επικαλείται διατάξεις του Χάρτη. Εκείνο όμως που είναι ενδιαφέρον να αναφερθεί είναι ότι προσφάτως το ΕΔΔΑ δεν περιορίσθηκε στην επίκληση διατάξεων του Χάρτη, αλλά στην υπόθεση *Vilho Eskelinen* (2007) επικαλέσθηκε επιπλέον και τις «Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη»⁸³.

Οι ανωτέρω περιπτώσεις επίκλησης του Χάρτη από ευρωπαϊκά και διεθνή δικαιοδοτικά όργανα παρουσιάσθηκαν όχι μόνον για να αποδειχθεί η δυναμική που έχει αναπτύξει ο Χάρτης πριν καν καταστεί νομικά δεσμευτικός, αλλά κυρίως για να καταδειχθεί η ιδιαίτερη σημασία που έχουν οι κοινωνικές του εγγυήσεις για την εξέλιξη της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και σε διεθνές επίπεδο καθώς επίσης και σε εθνικό επίπεδο των Κρατών μελών.

β. Η νομική φύση και δεσμευτικότητα των κατ' ιδίαν κοινωνικών δικαιωμάτων του Χάρτη

Από τη νομική φύση όμως και δεσμευτικότητα του Χάρτη πριν να καταστεί νομικά δεσμευτικό κείμενο ή και τμήμα του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου θα πρέπει να διακριθεί η νομική φύση ή, κατ' άλλη διατύπωση, η κανονιστική πυκνότητα των κατ' ιδίαν σε αυτόν κατοχυρούμενων κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων καθώς επίσης το συναφές ερώτημα του κατά πόσον οι κοινωνικές διατάξεις του Χάρτη είναι δυνατόν να γεννήσουν αγωγίμες αξιώσεις. Άλλωστε αυτό ήταν και παραμένει το επίμαχο ζήτημα στην όλη διαμάχη για την κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων σε επίπεδο δικαίου της Ένωσης, όπως άλλωστε το ίδιο ανακύπτει και σε εθνικό συνταγματικό επίπεδο σε πολλά Κράτη μέλη. Πράγματι η διαμάχη που παρατηρείται στα περισσότερα Κράτη μέλη σχετικά με τη νομική φύση και δεσμευτικότητα των συνταγματικώς κατοχυρωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδίως αυτών εν στενή εννοία, μεταφέρθηκε και επιβάρυνε τη συζήτηση κατά την εκπόνηση του Χάρτη και πιθανόν σε αυτή τη διαμάχη να οφείλεται και η μη συστηματική κατανομή των κοινωνικών δικαιωμάτων στα διάφορα κεφάλαια του Χάρτη, για την οποία

⁸³ ΕΔΔΑ, Απόφαση της 19.4.2007 (Τμήμα ευρείας συνθέσεως), *Vilho Eskelinen u.a. / Φινλανδίας* (προσφυγή υπ' αριθμ. 63235/00), αριθμ. 29-30.

έγινε λόγος ανωτέρω⁸⁴. Οι διαφορετικές διατυπώσεις που χρησιμοποιούνται στις κατ'ιδίαν εγγυήσεις και δικαιώματα κοινωνικού περιεχομένου του Χάρτη θα δώσουν σίγουρα έναυσμα για συζήτηση και διαφορετικές ερμηνείες σχετικά με τη νομική φύση και δεσμευτικότητα των εγγυήσεων αυτών. Το ζήτημα αυτό, το οποίο επί του παρόντος παραμένει θεωρητικό, θα οξυνθεί ασφαλώς ευθύς ως ο Χάρτης καταστεί πρωτογενές δικαίο.

Αν και είναι ακόμη ίσως ενωρίς να κάνει κανείς κάποια πρόβλεψη για την τύχη που θα έχουν οι κοινωνικές διατάξεις του Χάρτη στη δικαστική πρακτική, θα πρέπει εν τούτοις να αναφερθεί μια πρώτη πάντως εκτίμηση, την οποία έκανε η Επιτροπή στη Δήλωσή της της 13.9.2000⁸⁵. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι ορισμένες διατάξεις του Χάρτη δεν κατοχυρώνουν *υποκειμενικά δικαιώματα*, τα οποία μπορεί το άτομο να επικαλεσθεί ευθέως ενώπιον δικαστηρίων, αλλά περιέχουν μάλλον *αρχές*, των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση έναντι κοινοτικών ή εθνικών δημοσίων αρχών κατά την άσκηση των νομοθετικών και διοικητικών τους αρμοδιοτήτων. Ως παραδείγματα δε διατάξεων που κατοχυρώνουν *αρχές* αναφέρει ιδίως τις περιπτώσεις του *δικαιώματος πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και στις κοινωνικές υπηρεσίες* (άρθρο 34 παρ. 1), της *πρόσβασης στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος* (άρθρο 36), της *προστασίας του περιβάλλοντος* (άρθρο 37), της *προστασίας του καταναλωτή* (άρθρο 38). Αυτή η θέση της Επιτροπής θα μπορούσε να θεωρηθεί κάλλιστα ως προάγγελος της προαναφερθείσας νέας παραγράφου 5 που προστέθηκε στο άρθρο 52 από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση μετά από πρόταση της Ομάδας Εργασίας II η οποία έφερε την ονομασία «Χάρτης και Προσχώρηση στην ΕΣΔΑ»⁸⁶. Χαρακτηριστική είναι επίσης η αναφορά που γίνεται για την παράγραφο 5 στις «Επικαιροποιημένες Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», οι οποίες εκπονήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση. Όπως ήδη αναφέρθηκε, στις «Επεξηγήσεις» αυτές υποστηρίζεται ότι η νέα παράγραφος 5 πρόκειται για ένα εγγύτερο προσδιορισμό της διάκρισης μεταξύ δικαιωμάτων και αρχών και επισημαίνεται ρητά ότι οι αρχές δεν θεμελιώνουν ευθεία αξίωση για λήψη θετικών μέτρων από τα όργανα της Ένωσης ή από τις αρχές των Κρατών μελών⁸⁷. Ως παραδείγματα δε *αρχών* αναφέρονται οι διατάξεις του Χάρτη που αφορούν τα *δικαιώματα των ηλικιωμένων* (άρθρο 25), την *ένταξη των ατόμων με αναπηρίες* (άρθρο 26) και την *προστασία του περιβάλλοντος* (άρθρο 37). Ακόμη υποστηρίζεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ένα άρθρο του Χάρτη είναι δυνατόν να ενέχει στοιχεία τόσο ενός *δικαιώματος* όσον και μιας *αρχής*. Ως σχετικά δε παραδείγματα αναφέρονται οι διατάξεις περί *ισότητας ανδρών και γυναικών*

⁸⁴ Βλ. I. Β.

⁸⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της 13.9.2000, COM (2000), 559, 3.4. αριθμ. 25.

⁸⁶ Βλ. την Τελική Έκθεση της Ομάδας II. Για τον Χάρτη, CONV 254/02, σελ. 8.

⁸⁷ Βλ. και για τα επόμενα «Επικαιροποιημένες Επεξηγήσεις», CONV 828/1/03, REV 1, σελ. 51.

(άρθρο 23), περί οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής (άρθρο 33) και περί κοινωνικής ασφάλειας και κοινωνικής αρωγής (άρθρο 34).

Οι «Επεξηγήσεις» αυτές και τα παραδείγματα που έδωσε η Ευρωπαϊκή Συνέλευση δεν είναι κατά την άποψή μου απολύτως πειστικά, αν ληφθεί υπόψη το ίδιο το κείμενο του Χάρτη και η εκεί χρησιμοποιούμενη ορολογία. Έτσι στο προαναφερθέν πρώτο παράδειγμα αρχών (άρθρο 25) ο Χάρτης μιλά ρητώς για ένα δικαίωμα των ηλικιωμένων, το οποίο η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται. Τα ίδια ακριβώς ισχύουν και για το δεύτερο παράδειγμα, το δικαίωμα των ατόμων με αναπηρίες (άρθρο 26). Και στις δύο αυτές περιπτώσεις δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι πρόκειται για αρχές. Το γεγονός όμως ότι και στις δύο αυτές περιπτώσεις πρόκειται για δικαιώματα δεν συνεπάγεται όμως αυτομάτως ότι είναι δυνατή η άμεση επίκλησή τους ενώπιον δικαστηρίων για τη θεμελίωση άμεσων αξιώσεων για παροχές ή, κατ'άλλη διατύπωση, για λήψη θετικών μέτρων⁸⁸. Από την άλλη πλευρά στο τρίτο παράδειγμα η διατύπωση ήδη του άρθρου 37 του Χάρτη που αφορά την προστασία του περιβάλλοντος επιτρέπει να χαρακτηριστεί ως αρχή. Ο χαρακτηρισμός όμως αυτός δεν αποκλείει στον δικαστή από την αρχή αυτή να συναγάγει συγκεκριμένες υποχρεώσεις των οργάνων και αρχών και αντίστοιχα δικαιώματα των ατόμων, όπως αυτό συνέβη σε εθνικό επίπεδο με αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις που αφορούν το περιβάλλον και όχι μόνον⁸⁹. Αλλά και σε κοινοτικό επίπεδο, όπως ήδη αναφέρθηκε, η διατύπωση λ.χ. στο άρθρο 141 παρ. 1 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 119 παρ. 1 ΣυνθΕΟΚ) της ισότητας αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια ή της αυτής αξίας εργασία ως αρχής της οποίας την εφαρμογή οφείλουν τα Κράτη μέλη να εξασφαλίζουν δεν εμπόδισε το ΔΕΚ να εφαρμόσει τη διάταξη αυτή άμεσα και να την ερμηνεύσει ευρέως⁹⁰.

Με δεδομένο πάντως ότι, όπως καταδείχθηκε ανωτέρω, οι όροι 'δικαίωμα' και 'αρχή' χρησιμοποιούνται στον Χάρτη αδιακρίτως θα πρέπει κάθε εφαρμοστέα διάταξη του Χάρτη να ερμηνεύεται, ώστε να κριθεί αν πρόκειται για δι-

⁸⁸ Βλ. όμως H. JARASS, *EU-Grundrechte*, München, 2005, σελ. 101, ο οποίος υποστηρίζει ότι για τον χαρακτηρισμό μιας διάταξη ως αρχής ή ως υποκειμενικού δικαιώματος είναι αποφασιστικό, εάν η επίμαχη διάταξη του Χάρτη είναι επαρκώς συγκεκριμένη για την παροχή (υποκειμενικών) δικαιωμάτων.

⁸⁹ Βλ. χαρακτηριστικά τη νομολογία του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας στο άρθρο 24 Συντ. ή τη νομολογία πολλών συνταγματικών δικαστηρίων Κρατών μελών σε σχέση με τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή του κοινωνικού Κράτους (για το ζήτημα αυτό βλ. αναλυτικά J. ILIOPOULOS-STRANGAS, „Conclusions comparatives“ σε: J. ILIOPOULOS-STRANGAS (εκδ.), *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne - Etude de droit comparé*, 2000, σελ. 793-972 (847 επ., 934).

⁹⁰ ΔΕΚ, Απόφαση της 8.4.1976 - *Defrenne II*, όπ. π. (υποσ. 11), αριθμ. 28-29. Βλ. Για μια διεξοδική ανάλυση της σχετικής νομολογίας του ΔΕΚ G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, „Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Artikel 141 EG-Vertrag und ihre Auswirkung auf die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten“, σε: R. WOLFRUM (Hrsg.), *Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz*, 2003, σελ. 135 ff.

κρίσιμα ή για αρχή και στην τελευταία περίπτωση να εφαρμοσθεί η διάταξη του άρθρου 52 παρ. 5 εδάφιο β' του Χάρτη. Ανεξαρτήτως όμως από αυτές τις ερμηνευτικές δυσκολίες κανείς δεν μπορεί να εμποδίσει τα δικαστήρια να επικαλούνται ευθέως τις αρχές που κατοχυρώνονται σε συγκεκριμένες διατάξεις του Χάρτη, αλλά να ανατρέχουν σε γενικότερες διατυπώσεις λ.χ. του Προοιμίου ή ενδεχομένως να επικαλούνται τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις για να ελέγχουν τις πράξεις της Ένωσης ή των Κρατών μελών, ανάλογα με την κατανομή αρμοδιοτήτων, με βάση τις θεμελιώδεις αποφάσεις της Ένωσης, οι οποίες αντικατοπτρίζονται στις επίμαχες 'αρχές' του Χάρτη ή ακόμη περισσότερο για να θεμελιώνουν σιωπηρά στις 'αρχές' αυτές δικαιώματα (ακόμη και αγωγή).

Με βάση τα προεκτεθέντα καθίσταται εμφανές ότι η υιοθέτηση της νέας παραγράφου 5 στο άρθρο 52 του Χάρτη δεν ήταν ο πιο επιτυχής τρόπος για να επιτευχθεί ο επιθυμητός στόχος της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης να αποφευχθεί δηλαδή η θεμελίωση αξιώσεων για παροχές ή γενικότερα για λήψη θετικών μέτρων σε ορισμένες διατάξεις του Χάρτη οι οποίες δεν κατοχυρώνουν υποκειμενικά, κατά την γερμανική ορολογία, δικαιώματα. Όπως σαφώς προκύπτει από την δικαστική πρακτική σε επίπεδο Ένωσης – όπως άλλωστε αυτό παρατηρείται και σε επίπεδο Κρατών μελών –, το εάν ένα δικαίωμα γεννά αγωγή αξίωση ή όχι δεν εξαρτάται από το εάν η συγκεκριμένη εγγύηση θα χαρακτηριστεί ως *δικαίωμα* ή ως *αρχή*. Σε κάθε περίπτωση το αργότερον ευθύς ως ο Χάρτης γίνει τυπικά νομικά δεσμευτικός θα πρέπει να αναμένεται ότι οι κοινωνικού χαρακτήρα διατάξεις του Χάρτη – είτε κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα είτε πρόκειται για αρχές κοινωνικού περιεχομένου ή κοινωνικές εγγυήσεις – θα αναπτύξουν νομικές ενέργειες παρόμοιες με αυτές που αναγνωρίζουν θεωρία και νομολογία μιας σειράς Κρατών μελών σε ανάλογες συνταγματικές διατάξεις. Ειδικότερα:

Πρώτον: Οι κοινωνικού περιεχομένου διατάξεις του Χάρτη θα γίνουν δεσμευτικοί κανόνες δικαίου, οι οποίοι υποχρεώνουν τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και των Κρατών μελών κατά την άσκηση των σχετικών με το δίκαιο της Ένωσης αρμοδιοτήτων τους να δρουν προς την κατεύθυνση που προβλέπεται από/κατά τρόπο σύμφωνο με τις αντίστοιχες διατάξεις του Χάρτη.

Δεύτερον: Οι σχετικές διατάξεις του Χάρτη θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ερμηνεία άλλων κανόνων του δικαίου της Ένωσης.

Τρίτον: Θα χρησιμεύουν ως κανόνας ελέγχου κατά τον έλεγχο της νομιμότητας πράξεων των οργάνων και οργανισμών των Κρατών μελών κατά την άσκηση των σχετικών με το δίκαιο της Ένωσης αρμοδιοτήτων τους.

Τέταρτον: Το τελευταίο σημαίνει ότι τα κοινωνικά δικαιώματα και οι κοινωνικές εγγυήσεις του Χάρτη θα μπορούν στο πλαίσιο των εκάστοτε αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των Κρατών μελών να χρησιμεύουν ως δικαιολογητικός λόγος για περιορισμούς άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Πέμπτον: υπό την αυτή προϋπόθεση ως προς τις αρμοδιότητες, θα μπορούν να δικαιολογούν σε επίπεδο δικαίου της Ένωσης 'αποκλίσεις' από την αρχή

της ισότητας και να νομιμοποιούν τη λήψη θετικών μέτρων διάκρισης υπέρ ομάδων προσώπων, οι οποίες είναι είτε ασθενέστερες είτε αποκλείστηκαν από κάποιες ευμενείς ρυθμίσεις.

Έκτον: Αγώγιμες αξιώσεις στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδίως αυτών εν στενή εννοία – ιδιαίτερα δε στον χώρο των αξιώσεων για κοινωνικές παροχές – θα εξακολουθούν εν τούτοις να αναγνωρίζονται κατά κανόνα μετά την ενεργοποίηση του νομοθέτη (εθνικού κατά κανόνα, εκτός εάν επέλθει τροποποίηση των αρμοδιοτήτων στον κοινωνικό τομέα).

Έβδομον: Τέλος, δεν θα πρέπει ακόμη να αποκλεισθεί εντελώς και η δυνατότητα να ανακύψει υπό προϋποθέσεις αστική ευθύνη για αδράνεια του αρμοδίου να «ενεργοποιήσει» κάποιο θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα νομοθέτη, τουλάχιστον σε Κράτη μέλη, στα οποία αναγνωρίζεται – συνήθως βέβαια κατ'εξαιρεση – αστική ευθύνη και για παραλείψεις του νομοθέτη.

Επίμετρο

Από την παραπάνω κριτική παρουσίαση των «κοινωνικών» δικαιωμάτων και εγγυήσεων του Χάρτη κατέστη εμφανές ότι, παρ'όλον ότι στις διάφορες φάσεις των προσπαθειών να αποκτήσει ο Χάρτης νομική ισχύ και μάλιστα να γίνει πρωτογενές κοινοτικό δικαίο έγιναν υπό το πρόσχημα των «συντακτικών προσαρμογών» τροποποιήσεις στις γενικές διατάξεις του Χάρτη και το Προοίμιο, οι οποίες αποβλέπουν πρωταρχικά στον περιορισμό της κανονιστικής εμβέλειας ειδικώς των κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων, τις οποίες αυτός περιέχει, και παρά το γεγονός ότι δύο Κράτη μέλη πέτυχαν με σχετικό Πρωτόκολλο την εξαίρεσή τους από την πλήρη εφαρμογή του Χάρτη και έθεσαν προϋποθέσεις σχετικά με την δέσμευσή τους από διατάξεις του Χάρτη οι οποίες κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα, εν τούτοις ήδη η κατοχύρωση των δικαιωμάτων αυτών σε ένα ενιαίο κείμενο με τις κλασικές ελευθερίες και τα πολιτικά δικαιώματα και κυρίως η δυναμική την οποία ανέπτυξαν ήδη στην πράξη, ιδιαίτερα δε η επίκλησή τους από τα δικαστήρια της Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθώς επίσης και από εθνικά δικαστήρια, αποδεικνύουν περίτρανα ότι η κοινωνική διάσταση του Χάρτη είναι ιδιαίτερα σημαντική, αν όχι η πιο σημαντική παράμετρος του.

Λαμβάνοντας, τέλος, υπόψη αφενός τη δυναμική που ανέπτυξαν σε μια σειρά από Κράτη μέλη μέσω της νομολογίας εθνικών δικαστηρίων κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται σε εθνικά Συντάγματα και αφετέρου την πορεία του Ευρωπαϊκού Χάρτη των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων (1989) και του Πρωτοκόλλου υπ' αριθμ. 14 μπορεί κανείς να κάνει την πρόβλεψη ότι, παρ'όλην την οικονομική ύφεση που απειλεί και την 'κοινωνική Ευρώπη', η αποδοχή και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων εν στενή εννοία ως 'πραγματικών' δικαιωμάτων, τα οποία επι-

φέρουν έννομες συνέπειες, όπως αυτό γίνεται αποδεκτό σχετικά με τα 'εθνικά' κοινωνικά δικαιώματα⁹¹, είναι ζήτημα χρόνου και μόνον.

⁹¹ Για μια συγκριτική επισκόπηση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στα Κράτη μέλη βλ. J. ΙΛΙΟΠΟΥΛΟΣ-STRANGAS, „Conclusions comparatives” όπ.π. (υποσ. 89) *passim* και τις εθνικές εισηγήσεις που περιέχονται στον ίδιο τόμο.