

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
Δ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ:

**«Ο ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΚΑΙ Ο ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ
ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥΣ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ»**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΟΛΓΑ ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΥ
ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ: ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΚΑΖΑΜΙΑ

ΑΘΗΝΑ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2011

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ABSTRACT.....	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
Α) Στόχοι και ζητούμενα εργασίας.....	7
Β) Μεθοδολογία εκπόνησης εργασίας.....	7
Γ) Διάρθρωση Κεφαλαίων	7
Κεφ.1: Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης	9
1.1 Συνοπτική παρουσίαση του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	9
1.2 Εισαγωγή, δομή, περιεχόμενο και σημασία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη	10
1.2.1 Εισαγωγή.....	10
1.2.2 Δομή του χάρτη	11
1.2.3 Περιεχόμενο του Χάρτη	12
1.2.4 Σημασία του Χάρτη	14
1.3 Οι δράσεις για την αναθεώρηση του Χάρτη	15
1.4 Η αναθεώρηση του ΕΚΧ	18
1.5 Στόχοι της αναθεώρησης.....	20
1.6 Μηχανισμοί ελέγχου του ΕΚΧ	21
1.7 Επίδραση του Χάρτη στο δίκαιο της Ε.Ε.	24
1.8 Συμπεράσματα	25
Κεφ. 2: Τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών μέσα στο πλαίσιο προστασίας του ΕΚΧ και του ΑΕΚΧ	29
2.1 Η νομική φύση και αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων που προστατεύει ο Χάρτης.....	29
2.2 Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη	33
2.3 Παρατηρήσεις σχετικά με την αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων.....	34
2.4 Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ως προς την απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων από τους μετανάστες	37
2.5 Ενδιάμεσο συμπέρασμα	41

Κεφ. 3: Ο Κοινωνικός Χάρτης και οι μη νόμιμοι μετανάστες	42
3.1 Οι θέσεις και οι δράσεις του ΣτΕ για την προστασία των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων των μη νόμιμων μεταναστών	42
3.2 Σύντομη επισκόπηση της ελληνικής βιβλιογραφίας για τα κοινωνικά δικαιώματα των μη νόμιμων μεταναστών	45
3.3 Πρόσβαση των μη νόμιμων μεταναστών στα κοινωνικά δικαιώματα του Κοινωνικού Χάρτη και Ελλάδα	49
3.4 Ενδιάμεσο συμπέρασμα	52
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	53
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	55

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο Αναθεωρημένος Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης δημιουργήθηκαν με σκοπό την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η Ελλάδα δεν έχει επικυρώσει ακόμα τον Αναθεωρημένο Κοινωνικό Χάρτη. Ενδεχόμενη ωστόσο επικύρωσή του, θα σηματοδοτούσε μια νέα εποχή για την κοινωνική προστασία όλων, ειδικότερα δε των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού της, περιλαμβανομένων και των μεταναστών. Ζητούμενο της παρούσας εργασίας είναι να διαπιστωθεί αν η κοινωνική προστασία που εγγυάται ο Κοινωνικός Χάρτης επεκτείνεται και στους αλλοδαπούς, νόμιμους και μη. Εξετάζοντας το περιεχόμενο των διατάξεων του Χάρτη, τη νομική του φύση, την αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων που αυτός εγγυάται, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του και την αρχή της ίσης μεταχείρισης κατορθώσαμε να βγάλουμε χρήσιμα συμπεράσματα αν τελικά τα κοινωνικά δικαιώματά του επεκτείνονται στους μετανάστες, ανεξάρτητα από το νομικό τους καθεστώς. Ειδική αναφορά γίνεται όσον αφορά την πρόσβαση των μη νόμιμων μεταναστών στα βασικά κοινωνικά δικαιώματα που εγγυάται ο Χάρτης, σε συνδυασμό και με τις περαιτέρω δράσεις που έχει αναλάβει το Συμβούλιο της Ευρώπης για το ζήτημα αυτό.

ABSTRACT

The European Social Charter and the Revised Social Charter of Council of Europe created for the protection of social rights. Greece has not ratified yet the Revised Social Charter. However, the potential ratification of the Revised Social Charter from Greece would mark a new era for the social protection for all, particularly for the vulnerable groups of population including immigrants. Aim of this study is to determine whether the social protection guaranteed by the Social Charter extends to foreigners, legal or not. Examining the contents of the provisions of the Charter, its legal nature, the justifiability of the social rights that guarantee the personal scope of the principle of equal treatment we managed to draw useful conclusions whether social rights are extended to immigrants, irrespective of their legal status. Special reference is made regarding access of irregular immigrants to minimum social rights guaranteed by the Charter, in combination with further actions taken by the Council of Europe on this issue.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ

1	E.C.R.I	European Commission against Racism and Intolerance
2	A.E.K.X.	Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης
3	A.μΕ.Α.	Άτομα με Ειδικές Ανάγκες
4	Δ.Δ.Κ.Α.	Διεθνές Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας
5	Δ.Ο.Ε.	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
6	Δ.Σ.Ε.	Διεθνής Σύμβαση Εργασίας
7	E.A.E.	Επιτροπή Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων
8	E.Δ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
9	E.E.	Ευρωπαϊκή Ένωση
10	E.E.Κ.Δ.	Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων
11	E.E.Π.	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
12	E.K.X.	Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης
13	E.Σ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
14	I.K.A.	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
15	M.K.O.	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
16	O.A.E.Δ.	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
17	O.H.E.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
18	O.K.E.	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
19	Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

A) Στόχοι και ζητούμενα εργασίας

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναζητηθεί αν η κοινωνική προστασία που εγγυάται ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης, επεκτείνεται και στους αλλοδαπούς. Κάνοντας μια εκτεταμένη παρουσίαση του Χάρτη, προσπαθούμε να δώσουμε απάντηση στο ερώτημα αν στο προστατευτικό πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων που αυτός εγγυάται συμπεριλαμβάνονται όλοι οι αλλοδαποί, είτε αυτοί είναι υπήκοοι των συμβαλλομένων κρατών και διαμένουν νόμιμα σε αυτό είτε όχι, εξετάζοντας, τόσο το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του, στο οποίο γίνεται εκτενής αναφορά στα πρόσωπα που αυτός προστατεύει, όσο και την αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία εισάγεται έμμεσα στον ΕΚΧ και ρητά στις περισσότερες διατάξεις του ΑΕΚΧ, κι επιπλέον αν αυτή αναφέρεται σε όλους τους αλλοδαπούς, αν εισάγει εξαιρέσεις, αν επιτρέπονται παρεκκλίσεις από αυτήν, κι αν ναι σε ποιες περιπτώσεις. Επίσης, διερευνούμε το ζήτημα της αγωγιμότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων που μνημονεύονται στον Χάρτη και το αν αυτά μπορούν να γίνουν αντικείμενο δικαστικής διεκδίκησης.

B) Μεθοδολογία εκπόνησης εργασίας

Η εργασία είναι βιβλιογραφική. Για την συγκέντρωση του απαραίτητου υλικού έγινε αναζήτηση στη βιβλιοθήκη του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, στη βιβλιοθήκη του Παντείου Πανεπιστημίου, στη βιβλιοθήκη της Νομικής Σχολής Αθηνών, στη βιβλιοθήκη του ιδρύματος Μαραγκοπούλου, στη βιβλιοθήκη του ιδρύματος Θεμιστοκλή Τσάτσου και σε διαδικτυακούς τόπους (κυρίως για τις λειτουργίες του Συμβουλίου της Ευρώπης, για την εξεύρεση ελληνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς και διεθνούς και ελληνικής αρθρογραφίας).

Γ) Διάρθρωση Κεφαλαίων

Η εργασία χωρίζεται σε 3 κεφάλαια:

Το Κεφάλαιο 1 παρουσιάζει συνοπτικά το Συμβούλιο της Ευρώπης και το πλήθος των συμβάσεων που έχει συνάψει σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων, από την ίδρυσή του το 1949 μέχρι σήμερα. Το μεγαλύτερο μέρος αυτού του κεφαλαίου εστιάζεται στους 2

πιο σημαντικούς Χάρτες που έχουν συνταχθεί μέσα στα πλαίσια λειτουργίας του Συμβουλίου της Ευρώπης: στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη το 1961 και στον Αναθεωρημένο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη το 1996. Με αφετηρία τη δομή και το περιεχόμενο του Χάρτη, προσπαθούμε να αναδείξουμε την σημασία του για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, κι αν σ' αυτή την προστασία περιλαμβάνονται και οι μετανάστες, νόμιμοι και μη. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι λόγοι που οδήγησαν στην αναθεώρηση του Χάρτη, οι επιδιωκόμενοι στόχοι αυτής της αναθεώρησης κι αν αυτή διεύρυνε την κοινωνική προστασία των αλλοδαπών, καθώς επίσης και οι μηχανισμοί ελέγχου της εφαρμογής του Χάρτη. Επιπλέον, αναφερόμαστε στην επιρροή που άσκησε ο Χάρτης στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στα συμπεράσματα του παρόντος κεφαλαίου γίνονται κάποιες επισημάνσεις σχετικά με τον Αναθεωρημένο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη αναλύοντας τη σημασία που αυτός θα είχε για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ελλάδα αν τελικά επικυρωνόταν.

Το Κεφάλαιο 2 αποτελείται από 2 υποενότητες. Στην πρώτη υποενότητα αναφέρονται τα κοινωνικά δικαιώματα που εγγυάται, τόσο ο αρχικός, όσο και ο αναθεωρημένος κοινωνικός Χάρτης, αν αυτά επεκτείνονται και στους αλλοδαπούς, κι αν τους περιλαμβάνει όλους ή εισάγει εξαιρέσεις, με βάση την αρχή της ισότητας που αυτός αναφέρει στις διατάξεις των επιμέρους άρθρων του. Στη δεύτερη υποενότητα προσπαθήσαμε να προσδιορίσουμε τη νομική φύση του Χάρτη, και αν τα δικαιώματα που αυτός εγγυάται είναι αγωγήμα, μέσα από το πρίσμα της ελληνικής και διεθνούς βιβλιογραφίας.

Το Κεφάλαιο 3 έχει ως αντικείμενο μελέτης αν οι μη νόμιμοι μετανάστες εμπίπτουν στο πεδίο κοινωνικής προστασίας των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης. Επιπλέον αναλύονται οι θέσεις και οι δράσεις του ΣτΕ σχετικά με την εξασφάλιση των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων στους μη νόμιμους μετανάστες. Κάνοντας μια σύντομη επισκόπηση της ελληνικής βιβλιογραφίας, αποτυπώνουμε τις απόψεις που έχουν αναπτυχθεί σχετικά με το αν επιτρέπεται η χορήγηση κοινωνικών δικαιωμάτων στους μη νόμιμους μετανάστες. Στη συνέχεια αναφέρεται η βασική κοινωνική προστασία που παρέχεται σε αυτούς με βάση τις δράσεις του ΣτΕ και ποια κοινωνικά δικαιώματα τους αναγνωρίζει η Ελληνική πολιτεία.

Κεφ.1: Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης

1.1 Συνοπτική παρουσίαση του Συμβουλίου της Ευρώπης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης (ΣτΕ) αποτελεί τον μεγαλύτερο διεθνή περιφερειακό οργανισμό από την άποψη του αριθμού των κρατών της Ευρώπης που συμμετέχουν σε αυτόν. Απαριθμεί συνολικά 47 κράτη - μέλη¹, δηλαδή σχεδόν όλα τα κράτη της ευρωπαϊκής ηπείρου. Ιδρύθηκε στις 5 Μαΐου 1949 από 10 χώρες, λίγο μετά τη λήξη του 2^{ου} Παγκοσμίου Πολέμου, και εδρεύει στο Στρασβούργο. Η Ελλάδα προσχώρησε στο ΣτΕ ως 11^ο μέλος του στις 9 Αυγούστου 1949.

Όπως αναφέρεται στο Καταστατικό του, σκοπός της δημιουργίας του είναι να επιτύχει μεγαλύτερη ενότητα ανάμεσα στα κράτη-μέλη του, να διαφυλάξει και να πραγματοποιήσει τα ιδανικά και τις αρχές οι οποίες αποτελούν την κοινή κληρονομιά της Ευρώπης.

Το ΣτΕ παρόλο που δεν είναι θεσμός εξειδικευμένος σε κοινωνικά θέματα, κατά το προοίμιο της ιδρυτικής του πράξης, στοχεύει στην κοινωνικό-οικονομική πρόοδο και έχει στο ενεργητικό του αρκετές συμβάσεις που αφορούν στα κοινωνικά δικαιώματα.

Το ζήτημα της μετανάστευσης-νόμιμης και μη, το οποίο από τη δεκαετία του 1990 έλαβε εκρηκτικές διαστάσεις στην Ευρώπη, δεν έχει αφήσει ανεπηρέαστο το ΣτΕ. Το ενδιαφέρον του και οι δράσεις του επί του ζητήματος αυτού, μπορούν να αντληθούν από την ποικιλία των συμβάσεων, εγγράφων και δηλώσεων, στις οποίες έχει προβεί. Έτσι τα τελευταία χρόνια, το ΣτΕ έχει κάνει σημαντικά βήματα για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των μη νόμιμων μεταναστών, οι οποίοι αποτελούν μια ιδιαίτερα ευπαθή κοινωνική ομάδα, που χρήζει ιδιαίτερης κοινωνικής φροντίδας, αναγνωρίζοντάς τους ένα ελάχιστο κοινωνικών δικαιωμάτων τα οποία το κάθε συμβαλλόμενο κράτος θα πρέπει να τους αναγνωρίσει και,

¹ Η εκπροσώπηση των οποίων γίνεται σε επίπεδο: α) Κυβερνήσεων (όργανο: Επιτροπή Υπουργών), β) Εθνικών Κοινοβουλίων (όργανο: Κοινοβουλευτική Συνέλευση), γ) τοπικό και περιφερειακό (όργανο: Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών). Όργανα του ΣτΕ είναι: Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), Ο Επίτροπος για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Δημοκρατία μέσω του Δικαίου, Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και την Απάνθρωπη ή Ταπεινωτική Μεταχείριση (C.P.T.), Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά των Διακρίσεων και της Μισαλλοδοξίας (E.C.R.I.), Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΚΔΔ), Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση, τους Πρόσφυγες και τον Πληθυσμό (CMRP Κοινοβουλίων (όργανο: Κοινοβουλευτική Συνέλευση), γ) τοπικό και περιφερειακό (όργανο: Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών). Όργανα του ΣτΕ είναι: Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), Ο Επίτροπος για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Δημοκρατία μέσω του Δικαίου, Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και την Απάνθρωπη ή Ταπεινωτική Μεταχείριση (C.P.T.), Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά των Διακρίσεων και της Μισαλλοδοξίας (E.C.R.I.), Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΚΔΔ), Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση, τους Πρόσφυγες και τον Πληθυσμό (CMRP) (Χαχαριδάκης, 2010)

κυρίως, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να μπορέσει να τους τα παράσχει **(Cholewinski,2005)**.

Η σπουδαιότητα της δράσης του ΣτΕ, για την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, περιλαμβανομένων και αυτά των μεταναστών, διαφαίνεται από το πλήθος των ευρωπαϊκών και διεθνών συμβάσεων που έχουν υπογραφεί στα πλαίσια λειτουργίας του. Αυτές είναι: η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (1950), ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1961), ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1996), ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλειας (1964), ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλειας (1990), η Ευρωπαϊκή Συνθήκη για την Κοινωνική Ασφάλιση (1972), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Ιθαγένεια (1977), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (1977), η Διεθνής Σύμβαση Σχετικά με τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο (1992), η Σύμβαση Πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων (1993), το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο Πρόνοιας (1953), το Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Κοινωνική και Ιατρική Αντίληψη, το οποίο ενσωματώθηκε στο Παράρτημα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και ασχολείται με τους Πρόσφυγες κατά τη Σχετική Σύμβαση της Γενεύης (1951), καθώς επίσης και μια πληθώρα νομικά δεσμευτικών Ευρωπαϊκών Συμβάσεων, οι οποίες στοχεύουν στην εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών επί κοινωνικών και οικονομικών ζητημάτων **(Γαβαλάς, 2001)**. Η Ελλάδα έχει κυρώσει πολλές από αυτές, όχι όμως όλες.

1.2 Εισαγωγή, δομή, περιεχόμενο και σημασία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη

1.2.1 Εισαγωγή

Η δραστηριότητα του ΣτΕ επί κοινωνικών θεμάτων εκφράστηκε κυρίως με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (ΕΚΧ), ο οποίος υπεγράφη στο Τορίνο της Ιταλίας την 18^η Οκτωβρίου 1961² και ετέθη σε ισχύ στις 18 Φεβρουαρίου 1965. Αποτελεί το πρώτο περιεκτικό διεθνές κείμενο προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, δεδομένου ότι προηγείται 5 χρόνια του αντίστοιχου Συμφώνου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)

² Δημιουργήθηκε σε πολύ ταραγμένη μια εποχή. Ενδεικτικά αναφέρεται η ανέγερση του τείχους του Βερολίνου, η κατάργηση της αποικιοκρατίας και το αεροπορικό δυστύχημα που στοίχισε τη ζωή στον Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών.

για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα³ και θεωρείται επίσης το συμπλήρωμα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Έχει υπογραφεί και από τα 47 κράτη – μέλη του ΣτΕ, καθώς και απ’ όλες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Τον έχουν επικυρώσει 40 κράτη, ένα εξ αυτών είναι και η Ελλάδα, με τον Νόμο 1426/1984 στις 19.03.1984, έχοντας συνολικά αποδεχθεί 67 από τις 72 άρθρα του Χάρτη. Δεν έχει όμως επικυρώσει 2 άρθρα: το άρθρο 5 το οποίο αναφέρεται στο συνδικαλιστικό δικαίωμα και το άρθρο 6 το οποίο αφορά το δικαίωμα στη συλλογική διαπραγμάτευση.

Η κύρωση του ΕΚΧ από την Ελλάδα έχει αναμφισβήτητα συντελέσει στην προοδευτική εξέλιξη της ελληνικής νομοθεσίας στον τομέα της κοινωνικής και μεταναστευτικής πολιτικής. Αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο εφαρμογής του Χάρτη στην Ελλάδα είναι η Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

Για να διαπιστώσουμε αν οι διατάξεις του Χάρτη ανεβαίνουν στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου, θα επικαλεστούμε το άρθρο 28§1 του Συντάγματος, καθώς επίσης και το τι ορίζει ο ίδιος ο Χάρτης στο Παράρτημά του. Το άρθρο 28§1 αναφέρει ότι: «Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους της καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Έτσι, συμπεράνουμε ότι από τη στιγμή που η χώρα έχει κυρώσει τον ΕΚΧ, οι διατάξεις του αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ελληνικής έννομης τάξης και τίθενται πιο πάνω από αυτή στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου.

1.2.2 Δομή του χάρτη

Στο Προοίμιο του Χάρτη γίνεται αναφορά στις Γενικές Αρχές και Διακηρύξεις, πάνω στις οποίες βασίστηκε η δημιουργία του. Το μέρος I περιέχει 19 βασικές παραδοχές δικαιωμάτων που οφείλουν να αναγνωρίσουν τα κράτη-μέλη ως αντικειμενικό σκοπό της πολιτικής τους. Το Μέρος II περιέχει τα άρθρα. Το μέρος III περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τις ελάχιστες δεσμεύσεις των συμβαλλομένων κρατών που επικυρώνουν τις διατάξεις του Χάρτη. Αναφορά στον μηχανισμό παρακολούθησης της εφαρμογής των διατάξεων του Χάρτη γίνεται στο μέρος IV, ενώ στο μέρος V εισάγονται εξαιρέσεις και περιορισμοί της εφαρμογής των

³ Το οποίο υπογράφηκε στις 16/12/1966 και επικυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 1532/1985 (ΦΕΚ Α/25/1985).

αρχών και δικαιωμάτων που προστατεύονται από αυτόν. Τέλος, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής κι αν σε αυτό περιλαμβάνονται και οι μη νόμιμοι μετανάστες, οι περιορισμοί και οι ερμηνευτικές ρήτρες επί συγκεκριμένων δικαιωμάτων του Χάρτη αναλύονται στο Παράρτημά του.

Ειδικότερα ως τις δεσμεύσεις των συμβαλλομένων κρατών προς την κύρωση του ΕΚΧ, κάθε συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να επικυρώσει στο σύνολό τους 5 τουλάχιστον από τα επτά ειδικά άρθρα⁴, τα οποία κατοχυρώνουν το δικαίωμα στην εργασία, στο συνδικαλισμό, στη συλλογική διαπραγμάτευση, στην κοινωνική ασφάλεια, στην κοινωνική και ιατρική περίθαλψη, το δικαίωμα της οικογένειας στην κοινωνική, νομική και οικονομική προστασία και το δικαίωμα των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους στην προστασία και την περίθαλψη.

1.2.3 Περιεχόμενο του Χάρτη

Στο Προοίμιό του ο ΕΚΧ επαναλαμβάνει τους στόχους και σκοπούς του ΣτΕ, προβάλλοντας τα ιδανικά και τις αρχές του. Χρησιμοποιώντας τον όρο «ευρωπαϊκή κοινή κληρονομιά», συχνά αναφέρεται στις αρχές των εθνικών συνταγμάτων των ευρωπαϊκών κρατών, καθώς και στις κοινές βασικές αξίες.

Ο ΕΚΧ περιέχει μια λίστα κοινωνικών δικαιωμάτων της οποίας το περιεχόμενο μπορεί να διακριθεί σε 2 μεγάλες κατηγορίες: τα εργασιακά δικαιώματα και την κοινωνική συνοχή. Ο Χάρτης, με την λεπτομερή ανάλυση των επιμέρους άρθρων του, δίνει τις κατευθυντήριες γραμμές πάνω στις οποίες μπορούν να βασιστούν τα κράτη, τόσο για την εναρμόνιση της νομοθεσίας τους με το περιεχόμενό του, όσο και για την χάραξη της κοινωνικής τους πολιτικής, με σεβασμό πάντοτε στη διαφορετικότητα των κρατών-μελών του ΣτΕ και του κάθε επιμέρους κράτους (Αλιπράντης,2005).

Η διατύπωση του περιεχομένου των διατάξεων του Χάρτη – και κατ’ επέκταση των δικαιωμάτων που αυτός εγγυάται, υιοθέτησε στοιχεία από το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο, αλλά και άσκησε επιρροή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), ζήτημα στο οποίο γίνεται εκτενής αναφορά στην υποενότητα 1.6 της παρούσας εργασίας.

⁴ Τα άρθρα αυτά δεν σημαίνει ότι προστατεύουν τα 7 πιο σημαντικά δικαιώματα που εγγυάται ο Χάρτης. Η επιλογή τους όμως έγινε καθαρά για λόγους συγκερασμού των διαφωνιών που πρόβαλαν κάποια Συμβαλλόμενα κράτη ως προς 2 άρθρα, τα οποία αναφέρονται στις εργασιακές σχέσεις: το συνδικαλιστικό δικαίωμα και το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης.

Όπως προαναφέραμε, το διεθνές δίκαιο αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για το ΣτΕ ως προς την δημιουργία ορισμένων διατάξεων του ΕΚΧ, στον τομέα προστασίας των εργασιακών δικαιωμάτων όλων των εργαζομένων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Πιο συγκεκριμένα οι Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας (ΔΣΕ) της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) χρησίμευσαν ως πηγή έμπνευσης κατά τη σύνταξη των κειμένων που έχουν υιοθετηθεί από το ΣτΕ. Οι διατάξεις του ΕΚΧ στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στα αντίστοιχα κείμενα της ΔΟΕ, αλλά λαμβανομένης υπόψη της ευρείας εμβέλειας του Χάρτη, δεν έχουν τον ίδιο βαθμό λεπτομέρειας και ακρίβειας.

Επιπλέον, ο ΕΚΧ προβλέπει και κοινωνικά δικαιώματα τα οποία δεν καλύπτονται από τους διεθνείς κανόνες εργασίας (**Picard,2005**). Μάλιστα ο ΕΚΧ ειδικά ως προς τους αλλοδαπούς αφιερώνει τα 2 τελευταία άρθρα, το 18: για δικαίωμα για την άσκηση κερδοφόρας δραστηριότητας στο έδαφος άλλων Συμβαλλομένων Μερών και το 19: για δικαίωμα των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους για προστασία και αντίληψη - γεγονός που αναδεικνύει το μεγάλο ενδιαφέρον του ΣτΕ για την προάσπιση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων τους.

Στο Παράρτημά του περιλαμβάνονται το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, οι περιορισμοί, καθώς και οι ερμηνευτικές ρήτρες επί ορισμένων διατάξεων.

Ο Χάρτης εγγυάται δικαιώματα που έχουν να κάνουν με το «ευ ζην» και αφορούν βασικές πλευρές της ζωής του ανθρώπου, όπως είναι η εργασία, η υγεία, η στέγαση, η παιδεία, η μητρότητα, η κοινωνική ασφάλεια, η προστασία των ευπαθών κοινωνικών ομάδων όπως νέοι, παιδιά, ΑμΕΑ, ηλικιωμένοι, μετανάστες. Από την άλλη πλευρά, στα δικαιώματα που εγγυάται ο Χάρτης δεν περιλαμβάνονται δικαιώματα που είναι εξίσου ζωτικής σημασίας όπως είναι η προστασία της ιδιωτικής ζωής στο χώρο εργασίας, η προστασία των εργαζομένων από τη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, η προστασία των εργαζομένων από τη χρήση συστημάτων ελέγχου και παρακολούθησης, η προστασία των πολιτιστικών δικαιωμάτων και η προστασία του περιβάλλοντος⁵(**Θεοδόσης,2005**), (**Κοντιάδης,2008**).

⁵ Η προστασία του περιβάλλοντος συγκαταλέγεται σ' αυτά που αποκαλούνται δικαιώματα «τρίτης γενιάς» κι αφορούν την αλληλεγγύη της μίας γενιάς προς τα δικαιώματα της επόμενης. Θάλλει στον αστερισμό των δικαιωμάτων τρίτης γενιάς γιατί είναι η τρανή απόδειξη αλληλεγγύης και σεβασμού προς τις επόμενες γενιές, αφού προσπαθεί να τους εξασφαλίσει ότι θα απολαμβάνουν, μέσω ενός καλύτερου περιβάλλοντος, υγεία και ποιότητα ζωής (**Κοντιάδης,2008**).

1.2.4 Σημασία του Χάρτη

Ο ΕΚΧ είναι το σημαντικότερο διεθνές νομικό κείμενο στον χώρο των κοινωνικών δικαιωμάτων, αφού αποτελεί την πληρέστερη καταγραφή αυτών στον κόσμο⁶, και θεωρείται το απάνθισμα του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού.

Η ποιότητα και η ευρύτητα των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης είναι αξιοσημείωτες, μιας και αυτός καλύπτει ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο Χάρτης είναι η μοναδική διεθνής συνθήκη στην οποία συνομολογούνται οι ζωτικές πτυχές της κοινωνικής πολιτικής, οι οποίες συνθέτουν την πεμπτουσία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου και εξυφαίνονται στον ιστό των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, αποτυπώνοντας έτσι την έμπρακτη επιθυμία των κρατών-μελών να δεσμευθούν σε διεθνές επίπεδο και να αναγνωρίσουν τα βασικά οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα τα οποία αποδέχονται ως ένα ελάχιστο όριο προστασίας για τους πολίτες τους **(Βενιέρης,2009)**.

Ως κύριος σκοπός της δημιουργίας του θεωρήθηκε η διασφάλιση ενός κοινού πλαισίου βασικών κοινωνικών προτύπων μεταξύ των χωρών-μελών του ΣτΕ. Στην ουσία ο σκοπός αυτός ήταν μια ήπιας μορφής πανευρωπαϊκή σύγκλιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, αλλά και ευρύτερα στόχων κοινωνικής πολιτικής **(Αμίτσης,2001)**.

Επισφράγιση αυτής της σημαντικής προσπάθειας του ΣτΕ για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου κοινωνικής προστασίας των μεταναστών αποτελεί η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Μετανάστευση. Αποτελεί διακυβερνητικό όργανο του ΣτΕ και είναι επιφορτισμένη με την προετοιμασία συστάσεων προς τα κράτη-μέλη, επικουρώντας έτσι την Επιτροπή των Υπουργών. Επιπλέον, έχει ως κύριο στόχο να επηρεάσει με το έργο της, την πολιτική των κυβερνήσεων των κρατών - μελών του ΣτΕ, στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής.

Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων εμφανίστηκε με διστακτικότητα στο αρχικό κείμενο του 1961 σε σύγκριση με τα πολιτικά και αστικά δικαιώματα που είχε εγγυηθεί 12 χρόνια νωρίτερα η ΕΣΔΑ, γεγονός που αποτυπώνει την απροθυμία με την οποία αντιμετωπίζονταν τα κοινωνικά δικαιώματα στην μεταπολεμική Ευρώπη. Σταδιακά και ύστερα από πρωτοβουλία που ανέλαβε το 1990 η Επιτροπή των Υπουργών του ΣτΕ, ξεκίνησε μια διαδικασία αναζωογόνησης του Χάρτη, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την προετοιμασία ενός σχεδίου αναμορφωμένου ΕΚΤ που περιλαμβάνει

⁶ Ο Ν. Αλιπράντης τον χαρακτηρίζει ως το καθαρά Ευρωπαϊκό δημιούργημα, έκφραση του Ευρωπαϊκού πολιτισμού.

περισσότερες θεμελιώδεις εγγυήσεις, με αποτέλεσμα τελικά την υιοθέτηση του Αναθεωρημένου ΕΚΤ (Αμίτσης,2001).

1.3 Οι δράσεις για την αναθεώρηση του Χάρτη

Στην πορεία των ετών αναπτύχθηκε μια τάση ενίσχυσης της εφαρμογής των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης, λόγω των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων που σημειώθηκαν στο ευρωπαϊκό έδαφος. Επιταχυντής αυτής της διαδικασίας αποτέλεσαν η κατάρρευση του Σιδηρούντος Παραπετάσματος και η πτώση του Τείχους του Βερολίνου τη δεκαετία του 1990, γεγονός που έφερε ριζικές αλλαγές στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κοινωνιών, αφού εκείνη την περίοδο αυξήθηκαν τα μεταναστευτικά ρεύματα προς τις χώρες μέλη του ΣτΕ. Τα δύο αυτά γεγονότα είχαν ως αποτέλεσμα η μετανάστευση και μάλιστα η μη νόμιμη, να λάβει εκρηκτικές διαστάσεις στο ευρωπαϊκό έδαφος. Πρώτα απ' όλα, πολιτικές χορήγησης άδειας εργασίας και παραμονής στα νέα κράτη που προέκυψαν από την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού δεν υπήρχαν-λόγω κυρίως των ανύπαρκτων διοικητικών δομών- με αποτέλεσμα πολλοί άνθρωποι μέσα σε μια νύχτα να μετατραπούν σε μη νόμιμους μετανάστες. Από την άλλη μεριά, η έκρηξη της ανεργίας που σημειώθηκε στις χώρες του πρώην Ανατολικού Μπλοκ, σε συνδυασμό με τις πιθανότητες εξεύρεσης «μαύρης εργασίας» στην Ευρώπη, οδήγησαν εκατομμύρια ανθρώπων να πάρουν τον δρόμο της μετανάστευσης και μάλιστα της μη νόμιμης. Σ' αυτό βοήθησαν και τα εκτεταμένα χερσαία σύνορα, που με την ισχύ έως και καθόλου φύλαξή τους, διευκόλυναν την μη νόμιμη διέλευση των μεταναστών στο ευρωπαϊκό έδαφος (Tonelli,2004).

Έτσι, η ανάγκη για μια διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων γινόταν ολοένα και πιο επιτακτική. Αυτό είχε ως άμεση συνέπεια την προσαρμογή και βελτίωση των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης στις νέες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που προέκυψαν. Επιπλέον, γεννήθηκε η ανάγκη δημιουργίας ενός νέου μηχανισμού ελέγχου και εφαρμογής του ΕΚΧ, ο οποίος θα αναλυθεί στην υποενότητα 1.6.4

Αποτέλεσμα όλων αυτών των γεγονότων ήταν να συναφθούν μια σειρά από Πρωτόκολλα, τα οποία επέφεραν σημαντικές τροποποιήσεις στο αρχικό κείμενο του Χάρτη, ανοίγοντας σιγά σιγά το δρόμο για την τελική αναθεώρησή του. Τα σημαντικότερα από αυτά είναι τα εξής:

- Το Τροποποιητικό Πρωτόκολλο (1991)⁷
- Το Πρόσθετο Πρωτόκολλο για το Σύστημα Συλλογικών Καταγγελιών(1995)⁸ και

⁷ Επικυρώθηκε από την Ελλάδα στις 12.09.1996 με τον Ν 2422/1996.

- Το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο (1998)⁹

Το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο υπεγράφη στη Γρανάδα τον Μάιο του 1988, με αφορμή τον εορτασμό των 25 χρόνων από την δημιουργία του Χάρτη. Το Πρωτόκολλο αυτό, που δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία του ιδίου του ΣτΕ¹⁰, εισάγει νέα κοινωνικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα για ίσες ευκαιρίες και ίση μεταχείριση σε θέματα απασχόλησης ασχέτως φύλου, το δικαίωμα των ηλικιωμένων για κοινωνική προστασία, το δικαίωμα των εργαζομένων για πληροφόρηση και παροχή συμβουλών, καθώς και το δικαίωμα αυτών στον καθορισμό και τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας. Επιπλέον ανοίγει το δρόμο για: α) την μεταρρύθμιση του μηχανισμού ελέγχου εφαρμογής του Χάρτη, γιατί αυτή ήταν αργή και πολύ σχολαστική, δεν επιβαλλόταν σημαντική πολιτική κύρωση στο κράτος-παραβάτη και επιπλέον στη διαδικασία αυτή δεν επιτρεπόταν να συμμετέχουν οι κοινωνικοί εταίροι και β) την αποσαφήνιση του ρόλου των οργάνων ελέγχου αυτού. Όργανα ελέγχου του Χάρτη είναι η Επιτροπή Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων (ΕΑΕ) και η Κοινοβουλευτική Συνέλευση. Με το σύστημα των εθνικών εκθέσεων που εισήγαγε το αρχικό κείμενο του Χάρτη, είχε δημιουργηθεί αβεβαιότητα σχετικά με τους ρόλους της ΕΑΕ και της Κυβερνητικής Επιτροπής, με αποτέλεσμα το ένα όργανο να επικαλύπτει το άλλο και στην ουσία να εξάγονται διαφορετικά συμπεράσματα για το ίδιο ζήτημα. Όλα αυτά οδήγησαν σταδιακά στην υπογραφή του Τροποποιητικού Πρωτοκόλλου στο Τορίνο στις 16.10.1991 (ή Πρωτόκολλο του Τορίνο) από την Επιτροπή Charte-Rel¹¹. Το Πρωτόκολλο αυτό ενισχύει τον μηχανισμό ελέγχου του Χάρτη, καθιστώντας τον ταχύτερο και πιο ευέλικτο, αποσαφηνίζοντας παράλληλα τον ρόλο των οργάνων ελέγχου του, ώστε το ένα να μην επικαλύπτει το άλλο. Η Κυβερνητική Επιτροπή, που μέχρι τότε παρείχε γνωμοδοτήσεις σχετικά με τα συμπεράσματα της Επιτροπής Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων (ΕΑΕ) αποφορτίζεται από αυτό τον ρόλο και μετατρέπεται σε πολιτικό σώμα διαλόγου και κατάθεσης απόψεων για οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα, ενώ το έργο της νομικής αξιολόγησης του Χάρτη ανήκει πλέον στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΑΕ. Επιπλέον,

⁸ Επικυρώθηκε από την Ελλάδα στις 18.06.1988 με τον Ν 2595/1988, αλλά δεν έχει προβεί στην Δήλωση του άρθρου 2 παρ.1, που θα καθιστούσε δυνατή την άσκηση συλλογικής προσφυγής κατά της Ελλάδος από ελληνικές ΜΚΟ.

⁹ Επικυρώθηκε από την Ελλάδα στις 18.06.1988 με τον Ν 2595/1988.

¹⁰ 10 χρόνια πριν, στις 27.04.1978, τα κράτη – μέλη απέστειλαν διακήρυξη στο ΣτΕ, με την οποία εξέφραζαν την ανάγκη να επεκτείνουν την λίστα των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων που προστατεύονταν ήδη από τα αντίστοιχα συμβατικά κείμενα, όπως ο ΕΚΧ και η ΕΣΔΑ.

¹¹ Είναι η Επιτροπή που προετοίμασε την αναθεώρηση του ΕΚΧ, η οποία προτάθηκε από την Επιτροπή των Υπουργών. Αποτελείται από εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών του ΣτΕ (1 από κάθε μέλος), καθώς και από εκπροσώπους: της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, της ΔΟΕ, των εργαζομένων και των συνδικαλιστικών οργανώσεων της Ευρώπης. Δημιουργήθηκε κατά την Υπουργική Διάσκεψη της Ρώμης το 1990, όταν οι Υπουργοί των κρατών μελών του ΣτΕ υπογράμμισαν την ανάγκη να δοθεί μια νέα ώθηση στον Χάρτη.

με το Πρωτόκολλο αυτό μετονομάζεται σε Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΕΚΔ), η οποία είναι ένα ανεξάρτητο σώμα ελέγχου.

Το κύρος και η αποτελεσματικότητα του Χάρτη ενισχύονται ακόμα πιο πολύ, ύστερα από την θεσμοθέτηση του νέου αυτού οργάνου ελέγχου του. Στον αντίποδα όμως δημιουργείται η ανάγκη για περαιτέρω ενδυνάμωση των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης, καθώς και της ενίσχυσης της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία ελέγχου του Χάρτη, οι οποίοι διεκδικούν να έχουν ενεργότερο ρόλο σ' αυτή. Έτσι η Επιτροπή Charte-Rel οδηγήθηκε σταδιακά στην υιοθέτηση του Πρόσθετου Πρωτόκολλο για το Σύστημα Συλλογικών Καταγγελιών τον Ιούνιο του 1995, το οποίο επιτρέπει σε αναγνωρισμένες ΜΚΟ και εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων, να υποβάλλουν συλλογικές καταγγελίες και να συμμετέχουν ως ενεργά μέλη κατά την διαδικασία εξέτασης μιας συλλογικής καταγγελίας.

Σε νομικό επίπεδο, το Πρωτόκολλο αυτό θεσμοθετεί το σύστημα των συλλογικών καταγγελιών, στο οποίο θα αναφερθούμε παρακάτω στην υποενότητα 1.6, τροποποιώντας έτσι θεμελιωδώς την διαδικασία ελέγχου της εφαρμογής του Χάρτη. Σε πολιτικό επίπεδο, είναι η αναγνώριση στους κοινωνικούς εταίρους και στις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) να έχουν πιο ενεργό ρόλο κατά τη διαδικασία εξέτασης των συλλογικών καταγγελιών **(Benisichi, 2001)**.

Σχετικά με τους νόμιμους μετανάστες, κατά την διαδικασία αναθεώρησης του Χάρτη από την Επιτροπή Chart-Rel, ο παρατηρητής της ΔΟΕ είχε τονίσει ότι ήταν εξαιρετικά σημαντικό να επεκταθεί η προστασία που εγγυάται ο Χάρτης σε κάθε πρόσωπο το οποίο διαμένει στο έδαφος των Μερών. Ανάλογη άποψη με τον παρατηρητή της ΔΟΕ, είχε εκφράσει και ο εκπρόσωπος της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης δηλώνοντας ότι η Συνέλευση θα υποστήριζε την πρόταση να επεκταθεί το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη και στους νόμιμους μετανάστες οι οποίοι όμως δεν είναι υπήκοοι των συμβαλλομένων μερών. Οι εισηγήσεις όμως αυτές δεν έγιναν δεκτές από την Επιτροπή των Υπουργών, κι έτσι δεν επήλθε τροποποίηση του Παραρτήματος για να διευρύνει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Στην πραγματικότητα συνήθως τα συμβαλλόμενα μέρη δεν εξαιρούν τους υπηκόους μη συμβαλλομένων μερών από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας που θεσπίζεται για την εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη. Ωστόσο, η ρητή αναφορά θα αποτελούσε εκδήλωση αλληλεγγύης προς αυτούς που δεν απολαμβάνουν πλήρους προστασίας, κυρίως τους μετανάστες εργαζόμενους και τις οικογένειές τους, αν οι μελλοντικές επικυρώσεις του Χάρτη συνοδεύονταν από μια Δήλωση σύμφωνα με την οποία δικαιούνται προστασίας όλα τα

πρόσωπα που διαμένουν νόμιμα ή εργάζονται μόνιμα στο έδαφος του ενδιαφερόμενου Κράτους Μέρους-εμμέσως η δήλωση αυτή αναφέρεται και στους μη νόμιμους μετανάστες εργαζομένους (Lidal,2000).

Η διαδικασία της σταδιακής αναθεώρησης του Χάρτη που περιγράφηκε παραπάνω, ολοκληρώθηκε με την υιοθέτηση ενός σχεδίου αναθεωρημένου Χάρτη τον Οκτώβριο του 1994 από την Επιτροπή Charte-Rel.

1.4 Η αναθεώρηση του ΕΚΧ

Ο ΑΕΚΧ υιοθετήθηκε στην 98^η Σύνοδο της Επιτροπής Υπουργών του ΣτΕ που πραγματοποιήθηκε στις 3 Μαΐου 1996. Το υιοθετημένο από την Επιτροπή κείμενο έχει τεθεί σε ισχύ ήδη από την 1^η Ιουλίου 1999.

Αποτελεί μια πρωτότυπη συμβολή για την προστασία των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων τόσο στον ευρωπαϊκό όσο και στον διεθνή χώρο. Θεωρείται το ισχυρότερο νομικό εργαλείο του ΣτΕ για την προστασία όλων των τομέων της κοινωνίας και για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης πίεσης που προκύπτει για κοινωνικούς κανόνες, ρήτρες και προδιαγραφές στην Ευρώπη. Το κείμενό του διαπερνά σύνορα, πολιτισμούς και παραδόσεις και λειτουργεί θεσπίζοντας κανόνες οι οποίοι ανταποκρίνονται στις αξίες τις οποίες είναι αναγκαίο να διατηρούνται εν ονόματι της αξίας του ίδιου του ανθρώπου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Δασκαλάκης,2005)¹².

Σπουδαίο ρόλο για την υιοθέτηση νέων ρυθμίσεων ως προς τα εργασιακά δικαιώματα που περιλαμβάνει ο Χάρτης, αποτέλεσαν οι εξελίξεις που εμφάνισε η κανονιστική δραστηριότητα της ΔΟΕ με τη θέσπιση ή τροποποίηση κατά τις τελευταίες δεκαετίες μιας σειράς ΔΣΕ. Αλλά και το δίκαιο της ΕΕ αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για την διατύπωση και αναθεώρηση ορισμένων διατάξεων του Χάρτη. Πιο συγκεκριμένα, σημαντική επιρροή στην διατύπωση των διατάξεων του αναθεωρημένου Χάρτη άσκησε η εξέλιξη που παρουσιάστηκε στο εργατικό δίκαιο και στις κοινωνικές πολιτικές των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών, εξελίξεις οι οποίες αποτυπώθηκαν και στο επίπεδο της κανονιστικής δραστηριότητας της ΕΕ με την υιοθέτηση μιας σειράς Οδηγιών καλύπτοντας έτσι ένα μεγάλο εύρος εργασιακών και

¹² Απόσπασμα από την εισαγωγική ομιλία του Δημοσθένη Δασκαλάκη που προλογίζει το βιβλίο του Νικήτα Αλιπράντη: «Για μια διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ένα πρότυπο: ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης».

κοινωνικών δικαιωμάτων. Για παράδειγμα η Οδηγία 98/59/EK περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τις ομαδικές απολύσεις

Ο αναθεωρημένος ΕΚΧ απαριθμεί συνολικά 31 κοινωνικά δικαιώματα και εισάγει – με το Πρόσθετο Πρωτόκολλο για το Σύστημα Συλλογικών Καταγγελιών του 1995 – έναν νέο μηχανισμό ελέγχου του Χάρτη, αποσαφηνίζοντας παράλληλα τον ρόλο των οργάνων του, δηλαδή της Κυβερνητικής Επιτροπής και της ΕΑΕ.

Επομένως, το κείμενο του αναθεωρημένου Χάρτη ενώνει σε ένα ενιαίο κείμενο:

- α) τα δικαιώματα που προστατεύονται από τον ΕΚΧ του 1961, με κάποιες τροποποιήσεις
- β) τα τέσσερα δικαιώματα που προστατεύονται από το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο του 1988 και γ) οκτώ δικαιώματα που προστατεύονται για πρώτη φορά, τα οποία αναφέρονται στην αμέσως επόμενη υποενότητα την 1.5.

Ο ΑΕΚΧ έχει ως στόχο να διευρύνει το πεδίο προστασίας του Χάρτη του 1961, λόγω των εξελίξεων που παρατηρήθηκαν στην ευρωπαϊκή ήπειρο στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων και κοινωνικών πολιτικών, εξαιτίας και της αθρόας μετανάστευσης-νόμιμης και μη- που δέχτηκε η Ευρώπη, κυρίως από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Ως προς τους νόμιμους μετανάστες, ο ΑΕΚΧ, προσθέτει 2 νέες παραγράφους, την 11 και 12 στο Άρθρο 19, οι οποίες αναφέρονται στους μετανάστες εργαζόμενους και τις οικογένειες τους. Η παράγραφος 11 ορίζει τη διευκόλυνση για την εκμάθηση της γλώσσας στο κράτος υποδοχής, η οποία θεωρείται σημαντική για την ενσωμάτωση των μεταναστών εργαζομένων στον εργασιακό και κοινωνικό χώρο της χώρας υποδοχής και η παράγραφος 12 τη διευκόλυνση για την διδασκαλία της μητρικής γλώσσας του μετανάστη εργαζομένου και των παιδιών του, γιατί δίνει την δυνατότητα στα παιδιά αυτά να διατηρήσουν την πολιτιστική και γλωσσική κληρονομιά τους και κυρίως να τους δοθεί η δυνατότητα να επανενταχθούν στις κοινωνίες των χωρών προέλευσής τους στην περίπτωση επιστροφής του μετανάστη εργαζομένου και της οικογένειάς του **(Ληξουριώτης,2005)**. Το τελευταίο αυτό δικαίωμα ως προς την εκμάθηση της μητρικής γλώσσας στα παιδιά του εργαζόμενου μετανάστη, όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 3 επεκτείνεται και στα παιδιά των μη νόμιμων μεταναστών.

Ως προς τους μη νόμιμους μετανάστες τόσο ο ΕΚΧ, όσο και ο ΑΕΚΧ δεν κάνουν καμία ρητή αναφορά για την κοινωνική προστασία τους. Έμμεσα από τις γνωμοδοτήσεις και τις συστάσεις της ΕΕΚΔ, επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής του αναθεωρημένου Χάρτη, ως προς την βασική κοινωνική προστασία και στους μη νόμιμους μετανάστες. Για το ζήτημα της

κοινωνικής προστασίας μη νόμιμων μεταναστών θα αναφερθούμε αναλυτικά στο κεφάλαιο 3 της παρούσας εργασίας.

Όπως προαναφέρθηκε, η Ελλάδα έχει κυρώσει τα άρθρα του Χάρτη του 1961, με την εξαίρεση των άρθρων 5 και 6 και έχει επίσης κυρώσει στο σύνολό του το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο του 1988. Αναφορικά με τον ΑΕΚΧ, τον έχει μεν υπογράψει αλλά δεν τον έχει ακόμα επικυρώσει. Δεν μπορούσε να τον επικυρώσει λόγω διαδικαστικών και νομικών δυσκολιών που προέκυπταν. Οι διαδικαστικές δυσκολίες προέρχονταν από την έλλειψη συντονισμού, επικοινωνίας και αποποίησης πολλές φορές των ευθυνών από τους ίδιους τους υπάλληλους του Υπουργείου Εργασίας, ενώ οι νομικές δυσκολίες προέκυπταν από την εθνική νομοθεσία, γιατί δικαιώματα που είχαν νομικά κατοχυρωθεί εδώ και δεκαετίες, θα έπρεπε να καταργηθούν, προκειμένου η εθνική νομοθεσία να εναρμονιστεί με τα δικαιώματα που εγγυάται ο ΑΕΚΧ (Διακουμάκου,2005).

Παρά τις νομικές και διαδικαστικές δυσκολίες που είχαν προκύψει, πρόσφατα, δηλαδή τον Μάιο του 2010 η Ελλάδα προσπάθησε να επικυρώσει τον ΑΕΚΧ. Η προσπάθεια όμως αυτή δεν τελεσφόρησε, γιατί είχε ήδη προηγηθεί η υπαγωγή της χώρας στο «μηχανισμό στήριξης» από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Έτσι στο πλαίσιο αυτού του μηχανισμού η χώρα έχει αναλάβει δεσμεύσεις με τις οποίες περιορίζονται θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα¹³.

1.5 Στόχοι της αναθεώρησης

Βασικός στόχος της αναθεώρησης του Χάρτη ήταν να μην μειωθεί το επίπεδο προστασίας που παρείχε η αρχική του διατύπωση, αλλά να βελτιωθεί ή να ενισχυθεί η προϋπάρχουσα προστασία των υφιστάμενων δικαιωμάτων. Έτσι δικαιώματα των οποίων η προστασία διευρύνεται με τον ΑΕΚΧ είναι αυτά που αφορούν την ασφάλεια και την υγιεινή των εργαζομένων, καθώς επίσης και αυτά της προστασίας των παιδιών, των εργαζομένων γυναικών και των Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες (ΑμΕΑ).

Επιπλέον, με την αναθεώρηση του Χάρτη εισάγονται νέα κοινωνικά δικαιώματα, όπως είναι το δικαίωμα προστασίας σε περιπτώσεις απόλυσης, το δικαίωμα των εργαζομένων για προστασία των αξιώσεών τους σε περίπτωση πτώχευσης του εργοδότη, το δικαίωμα της αξιοπρέπειας στην εργασία, το δικαίωμα των εργαζομένων με οικογενειακές υποχρεώσεις για ίσες ευκαιρίες και ίση μεταχείριση, το δικαίωμα των εκπροσώπων των εργαζομένων για

¹³ Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ), Μάιος 2010.

προστασία και παροχή διευκολύνσεων στην επιχείρηση, το δικαίωμα ενημέρωσης και διαβούλευσης σε διαδικασίες συλλογικών απολύσεων, το δικαίωμα προστασίας κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και το δικαίωμα στη στέγαση.

Το σημαντικότερο ίσως από αυτά τα νέα δικαιώματα είναι η εξασφάλιση ελάχιστων ορίων διαβίωσης ως δίκτυ κοινωνικής προστασίας ενάντια στην φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό- που δεν ρυθμίζονταν ως τότε από άλλα διεθνή ή ευρωπαϊκά όργανα.

Δεδομένου ότι ο βασικός στόχος της αναθεώρησης του Χάρτη ήταν οι επιδιωκόμενες μεταβολές να μην οδηγούν σε μια μείωση του επιπέδου προστασίας που παρείχε η αρχική διατύπωση των δικαιωμάτων, οι νέες κανονιστικές διατυπώσεις του 1996, στο μεγαλύτερο μέρος τους, εκφράζουν ακριβώς την πρόθεση βελτίωσης ή ενίσχυσης των υφιστάμενων δικαιωμάτων. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα στις ρυθμίσεις περί νυχτερινής εργασίας και περί εργασίας των γυναικών σε επικίνδυνες εργασίες, οι νέες διατυπώσεις φαίνεται να διέπονται όχι ακριβώς από την αντίληψη της ενίσχυσης των αντίστοιχων δικαιωμάτων, αλλά να αποτυπώνουν απλώς την πρόθεση της απλής επικαιροποίησης του περιεχομένου των δικαιωμάτων αυτών, υπό την έννοια της λήψης υπόψη των σχετικών σύγχρονων κοινωνικών αντιλήψεων και ηθών (Ληξουριώτης, 2005).

1.6 Μηχανισμοί ελέγχου του ΕΚΧ

Όπως έχει αναφερθεί σε προηγούμενο σημείο της παρούσας εργασίας, υπάρχουν 2 μηχανισμοί ελέγχου εφαρμογής του Χάρτη: το σύστημα υποβολής των Εθνικών Εκθέσεων και το σύστημα των συλλογικών καταγγελιών.

Ο έλεγχος εφαρμογής του ΕΚΧ βασίζεται εξ ολοκλήρου στις εθνικές εκθέσεις που υποβάλλουν στην ΕΕΚΔ τα συμβαλλόμενα μέρη. Το σύστημα υποβολής των Εθνικών Εκθέσεων του ΕΚΧ θεσμοθετείται στο αρχικό κείμενο του Χάρτη στο Μέρος IV, και συγκεκριμένα στα άρθρα 21 και 22, με τα οποία ορίζεται ότι τα Συμβαλλόμενα Μέρη θα υποβάλλουν στον Γενικό Γραμματέα του ΣτΕ έκθεση σχετική με τις διατάξεις του Μέρους II του Χάρτη που έγιναν αποδεκτές (άρθρο 21)¹⁴ ή όχι (άρθρο 22)¹⁵ από αυτά. Τα συμβαλλόμενα κράτη είναι υποχρεωμένα να υποβάλλουν τακτικές εκθέσεις προς την ΕΕΚΔ, για την εφαρμογή ελέγχου των διατάξεων του ΕΚΧ. Στη συνέχεια η ΕΕΚΔ, αφού μελετήσει τις εθνικές εκθέσεις που της υποβάλλουν τα κράτη-μέλη, εξάγει Συμπεράσματα, τα οποία αποτελούν έγγραφες αναλυτικές εκτιμήσεις οι οποίες βασίζονται στα στοιχεία των

¹⁴ Ανά διετία.

¹⁵ Ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

εθνικών εκθέσεων. Τα Συμπεράσματα δύνανται να είναι θετικά-όταν αποφαίνονται ότι εφαρμόζονται οι επιταγές του Χάρτη-ή αρνητικά –όταν διαπιστώνουν παραβίαση του Χάρτη. Σε περίπτωση κατά την οποία η ΕΕΚΔ κρίνει ότι δεν έχει επαρκή στοιχεία, αναβάλλει την απόφασή της και ζητεί πρόσθετη πληροφόρηση στην επόμενη έκθεση **(Βενιέρης,2002)**.

Από το σύστημα αυτό προκύπτουν τα εξής βασικά μειονεκτήματα:

Ο ΕΚΧ εισάγει ένα διαδικαστικό σύστημα ελέγχου εφαρμογής των διατάξεών του, το οποίο στηρίζεται αποκλειστικά στην αξιολόγηση των Εθνικών Εκθέσεων από την ΕΕΚΔ. Η απουσία περαιτέρω ελέγχου, και κυρίως δικαστικού – ως προς την εγκυρότητα των εθνικών εκθέσεων που υποβάλλουν τα κράτη- μπορεί να οδηγήσει σε λανθασμένα συμπεράσματα – συστάσεις εκ μέρους της Επιτροπής, αφού μπορεί να γίνονται παραβιάσεις θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων στο εσωτερικό ενός κράτους, ενώ ταυτόχρονα αυτό να λαμβάνει θετική αξιολόγηση από την Επιτροπή. Κι έτσι να διακυβεύεται το κύρος και η αξιοπιστία του ΕΚΧ¹⁶.

Ο έλεγχος της εφαρμογής του ΑΕΚΧ, γίνεται τόσο με το σύστημα των Εθνικών Εκθέσεων όσο και με το σύστημα των συλλογικών καταγγελιών. Ο μηχανισμός των συλλογικών καταγγελιών υιοθετήθηκε με το Πρόσθετο Πρωτόκολλο για το Σύστημα Συλλογικών Καταγγελιών (1995), ένα χρόνο περίπου πριν από την αναθεώρηση του Χάρτη. Γεννήθηκε ύστερα από την απόρριψη της πρότασης - από την Επιτροπή Charte-Rel - που υπέβαλαν οι κοινωνικοί εταίροι για την θεσμοθέτηση του δικαιώματος προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ ή κάποιου άλλου ανεξάρτητου δικαστικού οργάνου **(Benisichi,2001)**.

Έτσι αποφασίστηκε η θεσμοθέτηση ενός μηχανισμού ελέγχου και εφαρμογής του Χάρτη, στον οποίο θα μπορούν να προβούν σε συλλογική καταγγελία οι εξής φορείς:

- α) οι διεθνείς οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων.
- β) οι άλλες διεθνείς ΜΚΟ που έχουν συμβουλευτικό ρόλο στο ΣτΕ και περιλαμβάνονται σε κατάλογο που δημιουργήθηκε για το σκοπό αυτό από την Κυβερνητική Επιτροπή.
- γ) οι εθνικές αντιπροσωπευτικές οργανώσεις των εργοδοτών και εργαζομένων του κράτους – μέλους, κατά του οποίου υποβάλλεται καταγγελία.

Η εισαγωγή του συστήματος των συλλογικών καταγγελιών έγινε για να ενισχύσει αποτελεσματικά τον μηχανισμό ελέγχου της εφαρμογής του Χάρτη, ο οποίος βασιζόταν μόνο

¹⁶ Αφού η ΕΕΚΔ, με το σύστημα των εθνικών εκθέσεων, δεν μπορεί να ελέγξει επί της ουσίας αν εφαρμόζεται στην πράξη ο Χάρτης, μιας και δεν μπορεί να επιβάλει κυρώσεις στο κράτος-παραβάτη **(Αλιπράντης,2005)**.

στο σύστημα των εθνικών εκθέσεων και κατά συνέπεια δεν θεωρούνταν ιδιαίτερα αξιόπιστος και διαφανής. Επιπλέον, η διαδικασία εξέτασης μιας συλλογικής καταγγελίας θα γίνεται σε πιο σύντομο χρονικό διάστημα συγκριτικά με την εξέταση μιας Εθνικής Έκθεσης, αφού στην διαδικασία της εξέτασης της συλλογικής καταγγελίας μπορούν να συμμετέχουν ενεργά και οι κοινωνικοί εταίροι ή οι διεθνείς ΜΚΟ, οι οποίοι έχουν άμεση ανάμειξη στην υπόθεση.

Ως βασική καινοτομία του συστήματος της υποβολής συλλογικών καταγγελιών αποτελεί το γεγονός ότι κοινωνικοί εταίροι και διεθνείς ΜΚΟ μπορούν να προβούν σε συλλογική καταγγελία, χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη προσφυγή τους σε εθνικά ένδικα βοηθήματα. Έτσι εισάγεται μια οιονεί δικαστική διαδικασία, η οποία οδηγεί στη δεύτερη καινοτομία, η οποία έχει να κάνει με το γεγονός ότι έτσι αναγνωρίζεται – έστω και έμμεσα – η αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από το Άρθρο 12 του προαναφερθέντος πρωτοκόλλου στο οποίο ορίζεται ότι: ο Χάρτης εμπεριέχει νομικές δεσμεύσεις διεθνούς χαρακτήρα, η εφαρμογή των οποίων υποβάλλεται στον αποκλειστικό έλεγχο που αναφέρεται στο μέρος IV του Χάρτη και στις διατάξεις του παρόντος Πρωτοκόλλου **(Αμίτσης,2001)**.

Η υιοθέτηση του συστήματος των συλλογικών καταγγελιών δεν σημαίνει ότι ως προς τον έλεγχο της εφαρμογής του Χάρτη, δεν υπάρχουν και μειονεκτήματα. Παρότι το σύστημα των συλλογικών καταγγελιών αποτελεί ένα θετικό βήμα ως προς τον έλεγχο αυτό, η απλή υποβολή συστάσεων, στο κράτος-παραβάτη, χωρίς την επιβολή περαιτέρω κυρώσεων-εξαιτίας της απουσίας δικαστηρίου που να μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις και να ελέγχει την συμβατότητα των εθνικών νομοθεσιών με τον Χάρτη – όχι μόνο δεν εγγυάται την αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων, αλλά και πόσο μάλλον, την απόλυτη προστασία του διοικούμενου έναντι των αυθαιρεσιών της Διοίκησης.

Εξίσου σημαντικό μειονέκτημα αποτελεί το γεγονός ότι το Πρωτόκολλο που θεσμοθετεί το σύστημα των συλλογικών καταγγελιών δεν προβλέπει δικαίωμα προσφυγής στα φυσικά πρόσωπα, όπως συμβαίνει με την ΕΣΔΑ. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατό να εξεταστούν ατομικές περιπτώσεις παραβίασης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων που ο ίδιος ο Χάρτης εγγυάται. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να γίνονται καθημερινά παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι οποίες δεν γνωστοποιούνται ποτέ στην ΕΕΚΔ.

1.7 Επίδραση του Χάρτη στο δίκαιο της Ε.Ε.

Ο ΕΚΧ έγινε σημαντικό σημείο αναφοράς για το δίκαιο της ΕΕ, αφού βοήθησε τα όργανά της να ορίσουν το εύρος των κοινωνικών δικαιωμάτων που σταδιακά θα πρέπει να αναγνωριστεί από την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Έτσι, η ενσωμάτωση ορισμένων διατάξεων του Χάρτη στο δίκαιο της ΕΕ, αποτυπώνει την έμπρακτη επιθυμία αυτής να γίνει μια σημαντική προσπάθεια συντονισμού και εναρμόνισης του κοινοτικού δικαίου με το περιεχόμενο των διατάξεων του ΕΚΧ.

Παρατίθενται μερικά σημεία στο δίκαιο της ΕΕ, τα οποία κάνουν αναφορά στις διατάξεις του ΕΚΧ. Στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) του 1987¹⁷ αναφέρεται ότι αναγνωρίζονται θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα του ΕΚΧ, ιδίως αυτά που αναφέρονται στην ελευθερία, την ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη. Αυτή η δήλωση υπάρχει και στο Προοίμιο της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΕ. Επιπλέον, ο ΕΚΧ έχει χρησιμοποιηθεί ως πρωτογενής πηγή δικαίου κατά την διατύπωση των γενικών αρχών του Κοινοτικού Δικαίου. Πιο συγκεκριμένα, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ως προς την κοινωνική πολιτική που υιοθετεί εμπνέεται από τις διατάξεις των κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης. Επιπλέον, ο Κοινοτικός Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εργαζομένων της ΕΕ στο προοίμιό του αναφέρει ρητά ότι θα σέβεται και θα προστατεύει τα δικαιώματα που απορρέουν από τους Κοινωνικούς Χάρτες που έχουν υιοθετηθεί από την Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΕΔΔΑ.

Ειδικότερα το άρθρο 30¹⁸ του ΑΕΚΧ, που κατοχυρώνει το δικαίωμα ενάντια στην φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, αποτέλεσε τη νομική βάση, πάνω στην οποία στηρίχτηκε η κοινωνική πολιτική της ΕΕ και πιο συγκεκριμένα, η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου¹⁹.

¹⁷ Κοινό πλαίσιο δράσης μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο εκπονήθηκε ύστερα από απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Ιούνιος 1985), κυρώθηκε από τα κράτη μέλη και τέθηκε σε ισχύ από 1ης Ιουλίου 1987. Αντικαταστάθηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1.1.1993. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναμορφώνει προηγούμενες συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καθορίζει τα στάδια και το χρονοδιάγραμμα των αναγκών για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς μέτρων.

¹⁸ Με βάση το άρθρο 30, τα κράτη καλούνται να αναπτύξουν μια συνολική και συντονισμένη πολιτική για να προωθήσουν την πραγματική πρόσβαση στην απασχόληση, τη στέγαση, την εκπαίδευση, τον πολιτισμό και την κοινωνική και ιατρική συνδρομή, στα άτομα που ζουν ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού ή φτώχειας, και στις οικογένειές τους.

¹⁹ Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο, προκύπτει από την ανάδειξη ορισμένων κοινών αρχών και αξιών ως προς τη λειτουργία του κράτους πρόνοιας στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Είναι προσανατολισμένο: α) στο δημόσιο χαρακτήρα του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, προστατεύοντας τους εργαζόμενους από ειδικούς κινδύνους μέσω συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και επικουρικά με την παρέμβαση γενικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας β) στην καθολική πρόσβαση για τη συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών σε δημόσιες υπηρεσίες εκπαίδευσης, κατάρτισης, υγείας, πρόνοιας

Στην ουσία, όραμα των εμπνευστών της αναθεώρησης του Χάρτη, ήταν να γίνει ο αναθεωρημένος αυτός Χάρτης σημείο αναφοράς για την νομοθεσία της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη για κοινωνικά κυρίως θέματα τα οποία δεν ρυθμίζονταν από άλλα διεθνή όργανα από τη μία μεριά και από την άλλη να τυποποιήσει κανόνες γενικής ισχύος σ' όλη την Ευρώπη.

Το ΣτΕ παρέχει μια ολοκληρωμένη πλατφόρμα κοινωνικών δικαιωμάτων που έχει τις προδιαγραφές συγκρότησης ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Ο Κοινωνικός Χάρτης αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για την ευρύτερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι κανόνες τους οποίους θέτει είναι προσανατολισμένοι στην προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης και ολοκλήρωσης και παράλληλα στην προστασία του ατόμου και λαμβάνουν υπόψη τους τις περιστάσεις και τις συγκυρίες στην Ευρώπη. Θέτουν τα κριτήρια για τις χώρες που βρίσκονται σε φάση μεταβατική, δηλαδή για τις χώρες οι οποίες ουσιαστικά σήμερα ξαναενώνονται με την υπόλοιπη ευρωπαϊκή ήπειρο.

Το συμπέρασμα από τα παραπάνω είναι ότι ο Χάρτης έγινε πηγή έμπνευσης του δικαίου της ΕΕ, αλλά και εμπνεύστηκε από αυτό. Έχει ως στόχο να προσαρμόσει και να εκσυγχρονίσει μερικά δικαιώματα που προβλέπονταν ήδη στον αρχικό χάρτη του Τορίνο και να τον εμπλουτίσει με άλλα –νέα δικαιώματα – αντληθέντα από την ευρωπαϊκή νομοθεσία **(Benoît-Rohmer,2005).**

1.8 Συμπεράσματα

Ο ΑΕΚΧ αποτελεί ένα πρωτότυπο νομικό κείμενο, το οποίο εμπνέει αλλά και εμπνέεται από τις εξελίξεις, τόσο στην κοινωνία όσο και στο διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο, και αποτελεί το απάνθισμα του ευρωπαϊκού – κι όχι μόνο – νομικού πολιτισμού. Καινοτομία του Χάρτη αποτελεί το γεγονός ότι κατόρθωσε να θεωρήσει και να ρυθμίσει κατά τρόπο σφαιρικό και ενιαίο ως κοινωνικά δικαιώματα τόσο αυτά που συνδέονται με την εργασία όσο και τα «εκτός εργασίας». Παρά τα κενά του, υπήρξε ήδη με το αρχικό του περιεχόμενο, το πληρέστερο και λεπτομερέστερο κείμενο, ακόμα και σε σχέση με το Σύμφωνο του ΟΗΕ για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα του 1966 **(Αλιπράντης,2005).**

Μια ακόμα σημαντική εξέλιξη που προκύπτει από την μεταρρύθμιση του ΕΚΧ είναι η ανάδειξη ενός ελεγκτικού οργάνου, στο οποίο ενεργό ρόλο έχουν οι κοινωνικοί εταίροι. Έτσι

και πολιτισμού και γ) στην αυξημένη κρατική χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας μέσω της γενικής φορολογίας. Η Στρατηγική της Λισσαβόνας του 2000 συνδέει την ενίσχυση και τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου με τη δημιουργία της πιο δυναμικής οικονομίας της γνώσης παγκοσμίως, με υψηλά επίπεδα απασχόλησης και κοινωνικής συνοχής **(Κοντιάδης,2008).**

τα δικαιώματα του Χάρτη καθίστανται δικαιώματα συγκεκριμένα και αποτελεσματικά και η παραβίασή τους επισύρει κυρώσεις, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε οιονεί δικαστική προστασία αυτών (Brillant,2008).

Η ενεργοποίηση του ΑΕΚΧ είναι πολύ σημαντική, αφού οι διατάξεις του αναζωογόνησαν το αρχικό κείμενο του Χάρτη. Ο ΕΚΧ, όταν υιοθετήθηκε αποτελούσε ένα πρωτοπόρο εργαλείο προάσπισης των κοινωνικών δικαιωμάτων για την εποχή του. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο ΕΚΧ προηγείται 5 χρόνια του Διεθνούς Συμφώνου του ΟΗΕ για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα και σε γενικές γραμμές ήταν η πρώτη προσπάθεια που έγινε για να δοθεί σχήμα και ουσιαστικό νομικό περιεχόμενο στα κοινωνικά δικαιώματα. Είναι το εργαλείο το οποίο θέτει τα θεμέλια για την οικοδόμηση του μοντέρνου Ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας. Αντανακλά τόσο τον ιδεαλισμό της μεταπολεμικής περιόδου όσο και την περιορισμένη αντίληψη που υπήρχε το 1961 στο ευρωπαϊκό έδαφος-κι όχι μόνο σε αυτό- για τα κοινωνικά δικαιώματα. Πολλά από τα δικαιώματα που περιλαμβάνει ο αρχικός Χάρτης έχουν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής σε σχέση με τα κοινωνικο-οικονομικά δικαιώματα που αναγνωρίζει αντίστοιχα το Διεθνές Σύμφωνο του ΟΗΕ, οι εθνικές νομοθεσίες και πολιτικές που υιοθετήθηκαν από τα κράτη-μέλη του ΣτΕ. Επιπλέον, η διατύπωση ορισμένων διατάξεων του αρχικού κειμένου του Χάρτη προκαλεί ασάφειες και κενά προστασίας, τα οποία ήρθε να καλύψει το νέο κείμενο του Χάρτη, στην αναθεωρημένη του μορφή. Έτσι, ο ΑΕΚΧ εκσυγχρονίζει και διευρύνει τις διατάξεις του αρχικού Χάρτη, ενισχύοντας το κύρος του, με τρόπο ο οποίος αντανακλά την εξελιγμένη αντίληψη για τα κοινωνικά δικαιώματα και την ισότητα και καθολικότητα αυτών ως προς την παροχή τους στη σύγχρονη Ευρώπη. Παρόλα αυτά όμως μερικά από τα προηγμένα κράτη της Ευρώπης δεν έχουν προβεί στην επικύρωσή του.

Η θέσπιση του συστήματος των συλλογικών καταγγελιών με το Πρωτόκολλο του 1995, αποτελεί ένα δεύτερο σημείο που χρήζει ιδιαίτερης σημασίας, γιατί αυτό εισάγει την δυνατότητα ανάπτυξης μιας οιονεί δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων. Χωρίς αυτή, τα κοινωνικά δικαιώματα θα παρέμεναν ασαφή, αβέβαια και αόριστα. Επιπλέον, η διαδικασία αυτή, μέσω της εστιασμένης ανάλυσης που κάνει στα ιδιαίτερα στοιχεία του εθνικού δικαίου ή των πολιτικών των κρατών-μελών, τα οποία προκύπτουν από την συλλογική καταγγελία, δίνει το πράσινο φως στην ΕΕΚΔ να αναπτύξει πιο ακριβή πρότυπα καθοδήγησης προς τα κράτη-μέλη, για την αποτελεσματικότερη ενσωμάτωση των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης στα εθνικά δίκαια και πολιτικές τους. Έτσι ο μηχανισμός αυτός ελέγχου του Χάρτη

αποτελεί σημείο-κλειδί για την εξασφάλιση του σεβασμού των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη (Cinneide,2010).

Αν η Ελλάδα δεν έμπαινε στον «Μηχανισμό Στήριξης» και έτσι είχε τη δυνατότητα να κυρώσει τον ΑΕΚΧ, ο οποίος εισάγει νέα κοινωνικά δικαιώματα και διευρύνει τα ήδη υπάρχοντα, θα άλλαζε ο Χάρτης των κοινωνικών δικαιωμάτων της χώρας, γιατί αφενός οι εργαζόμενοι θα προστατεύονταν πιο αποτελεσματικά και αφετέρου γιατί θα διευρυνόταν το κράτος πρόνοιας, ειδικά στις μέρες μας που οι κοινωνικές ανάγκες είναι ιδιαίτερα αυξημένες λόγω της ανεργίας και του ολοένα και αυξανόμενου μεταναστευτικού κύματος που κατακλύζει τη χώρα μας και για το οποίο η ελληνική πολιτεία καλείται να αναλάβει την έμπρακτη προστασία τους, με τα όποια μέσα αυτή διαθέτει.

Έτσι, με την εισαγωγή των νέων εργασιακών δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης στην αναθεωρημένη του μορφή, θα μπορούσε για παράδειγμα ο εργαζόμενος να πληροφορείται εγκαίρως αν η επιχείρηση στην οποία εργάζεται θα προβεί σε μαζικές απολύσεις, έτσι ώστε να μπορεί έγκαιρα να αναζητήσει νέα εργασία. Σε περίπτωση δε απόλυσης, θα μπορούσε να ζητήσει προστασία από το κράτος, είτε να του βρει νέα απασχόληση είτε να του αναπληρώσει πλήρως το απολεσθέν του εισόδημα για όσο διάστημα θα είναι άνεργος²⁰. Επιπλέον, με την κατοχύρωση του δικαιώματος για προστασία των απαιτήσεών του σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, ο εργαζόμενος θα μπορούσε να διεκδικήσει και δικαστικά- αφού το δικαίωμα αυτό είναι αγωγίμο- τους οφειλόμενους μισθούς του. Ένα άλλο δικαίωμα που εγγυάται ο αναθεωρημένος Χάρτης, είναι αυτό της προστασίας της αξιοπρέπειας στην εργασία, γιατί θα προστατευόταν από τυχόν προσβολές, σεξουαλικές παρενοχλήσεις, απειλές και οποιεσδήποτε τυχόν άλλες αυθαιρεσίες του εργοδότη έναντι του εργαζομένου.

Όσον αφορά την προστασία των ευπαθών κοινωνικών ομάδων όπως είναι οι άνεργοι, οι μετανάστες, οι εργαζόμενοι φτωχοί²¹, η εισαγωγή του δικαιώματος απέναντι στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό που εγγυάται ο αναθεωρημένος Χάρτης, σημαίνει την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, το οποίο επιτυγχάνεται με την

²⁰ Αρμόδιος φορέας για την παροχή επιδομάτων ανεργίας και την εξεύρεση εργασίας στη χώρα μας είναι ο ΟΑΕΔ. Όμως το επίδομα ανεργίας που χορηγεί είναι για μικρό χρονικό διάστημα και είναι πενιχρό συγκριτικά με τα αντίστοιχα επιδόματα ανεργίας σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Επιπλέον, η εργασία που θεωρητικά έβρισκε στους άνεργους ήταν μέσω των stage. Αυτά όμως δεν θεωρούνται εργασία με τον ορισμό που προσδίδει σ' αυτή το εργατικό δίκαιο, αλλά απόκτηση εργασιακής εμπειρίας, δηλαδή κάτι σαν αμειβόμενη προσωρινή μαθητεία.

²¹ Αποτελούν μια νέα ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, η οποία προέκυψε από την ανεπιτυχή εφαρμογή στη χώρα μας του κανόνα «ευελιξία με ασφάλεια ή ευασφάλεια». Οι άνθρωποι αυτοί συνήθως απασχολούνται σε ευέλικτες μορφές εργασίας όπως είναι η ημιαπασχόληση (είτε 4 ή 5 ώρες ημερησίως είτε εργάζονται 3 ή 4 φορές την εβδομάδα) και δεν λαμβάνουν πλήρη μισθό. Στην πλειοψηφία τους δε είναι ανασφάλιστοι και στην ουσία δεν έχουν καμία προστασία από το κράτος σε περίπτωση απόλυσης. Η πλειοψηφία των εργαζομένων αυτών ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας. Ο αριθμός τους ανέρχεται σε ένα περίπου εκατομμύριο εργαζόμενους.

εξασφάλιση ελάχιστων ορίων διαβίωσης ως δίκτυο κοινωνικής προστασίας ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης επιτυγχάνεται επίσης και με το δικαίωμα στη στέγαση που εισάγει ο αναθεωρημένος Χάρτης, μειώνοντας έτσι τον αριθμό των αστέγων, ο οποίος αυξάνεται δραματικά στις μέρες μας και λόγω της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, αλλά και λόγω της αύξησης του μεταναστευτικού ρεύματος από τις χώρες της Ασίας και της Αφρικής.

Όμως, αν η Ελλάδα επικύρωνε τελικά τον ΑΕΚΧ, θα αντιμετώπιζε προβλήματα εναρμόνισης του εθνικού της δικαίου με συγκεκριμένες διατάξεις του, τα οποία εκτός των άλλων εντοπίζονται στην αδυναμία ουσιαστικής εφαρμογής των δικαιωμάτων για την προστασία των απόρων και των κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων ή ομάδων. Και τούτο γιατί το Ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας δεν κατοχυρώνει νομοθετικά και κανονιστικά την κάλυψη κάθε ατόμου που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης ή εγκλωβίζεται σε συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού **(Αμίτσης,2001)**.

Σημαντική υπήρξε η συμβολή του ΕΚΧ και στον τομέα προστασίας των νόμιμων μεταναστών, η οποία διευρύνθηκε ακόμα πιο πολύ, όπως είδαμε με την αναθεώρησή του, αναγνωρίζοντάς τους, όπως είδαμε στην ενότητα 1.4 ορισμένα νέα δικαιώματα. Ο Χάρτης προάγει επιμελώς μια συγκροτημένη δέσμη πολιτικών και μέτρων για την προστασία των δικαιωμάτων και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των νόμιμων οικονομικών μεταναστών καθώς και των οικογενειών τους, αναδεικνύοντας τον εξέχοντα ρόλο του ΣτΕ στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής **(Βενιέρης,2005)**.

Ωστόσο, στο προστατευτικό πεδίο εφαρμογής του ΕΚΧ δεν γίνεται καμία αναφορά για τους μη νόμιμους μετανάστες, αλλά ούτε και ο ΑΕΚΧ αναφέρεται ρητά σε αυτούς. Όμως από το πεδίο εφαρμογής του εισάγεται έμμεσα ένα ελάχιστο προστασίας αυτών όσον αφορά τα βασικά κοινωνικά τους δικαιώματα, τα οποία θα αναλυθούν στο κεφάλαιο 3.

Κεφ. 2: Τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών μέσα στο πλαίσιο προστασίας του ΕΚΧ και του ΑΕΚΧ

2.1 Η νομική φύση και αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων που προστατεύει ο Χάρτης

Το ζήτημα της νομικής φύσης του ΕΚΧ διερευνάται διεξοδικά τόσο στο διεθνές όσο και στο Διεθνές Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας (ΔΔΚΑ)²². Υπάρχουν 2 εντελώς διαφορετικές προσεγγίσεις. Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση των προσεγγίσεων αυτών, θα πρέπει να κάνουμε εννοιολογικό προσδιορισμό τι σημαίνει κείμενο αρχών και κείμενο ουσίας στο ΔΔΚΑ²³.

Με βάση τη θεωρία του ΔΔΚΑ, τα κείμενα αρχών περιέχουν κανόνες που διακηρύσσουν την κοινωνική ασφάλεια ως ενιαίο σύστημα ή ειδικούς κλάδους κοινωνικής ασφάλειας ως ανθρώπινα δικαιώματα. Αυτά τα κείμενα, που παρουσιάζονται συνήθως ως διακηρύξεις αρχών, επιβάλλουν δεσμεύσεις στα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν συγκεκριμένα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής. Τα κράτη είναι ελεύθερα να καθορίσουν τον τρόπο, με τον οποίο θα εκπληρώνουν αυτές τις υποχρεώσεις. Είναι ωστόσο δεσμευμένα να επιδιώκουν συνεχώς τους συγκεκριμένους κοινωνικοπολιτικούς στόχους. Στα κείμενα αρχών που έχουν σχέση με την κοινωνική ασφάλεια ανήκει, μεταξύ άλλων και ο ΕΚΧ (Κρεμαλής, 1996).

Αντίθετα, κείμενα ουσίας συνιστούν οι διεθνείς συμβάσεις που περιέχουν κανόνες που ορίζουν λεπτομερέστερα το περιεχόμενο των υποχρεώσεων που τα συμβαλλόμενα κράτη αναλαμβάνουν στο πεδίο κοινωνικής προστασίας και εξειδικεύουν τα μέσα για την υλοποίησή τους (Αγγελοπούλου, 2007).

Το γεγονός ότι ο ΕΚΧ αποτελεί κείμενο αρχών διαφαίνεται στο μέρος Ι του Χάρτη, στο οποίο ρητά αναφέρεται ότι: Τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναγνωρίζουν, ως αντικειμενικό σκοπό της πολιτικής τους να συνεχίσουν με όλα τα χρήσιμα μέσα, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, την επίτευξη προϋποθέσεων για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης των ακόλουθων δικαιωμάτων και αρχών.

²²Το Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας διακρίνεται σε τρεις ενότητες που αφορούν το Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, το Δίκαιο της Υγείας και το Δίκαιο Κοινωνικής Πρόνοιας. Στο Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων περιλαμβάνονται θέματα προέλευσης, προσδιορισμού και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, ζητήματα οργάνωσης, διοίκησης και λειτουργίας των διάφορων κοινωνικοασφαλιστικών καθεστώτων, καθώς και τα σχετικά με την υπαγωγή, τη χρηματοδότηση, τη διάρκεια, τις προϋποθέσεις και την έκταση των παροχών κοινωνικής ασφάλισης.

²³ Η διάκριση ενός διεθνούς νομικού κειμένου σε κείμενο αρχών και κείμενο ουσίας υφίσταται μόνο στο Διεθνές Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλειας.

Κατά την κρατούσα γνώμη, ο ΕΚΧ- όντας κείμενο αρχών- δεν αντιστοιχεί σε Διεθνή Σύμβαση άμεσης ισχύος, γιατί δεν παράγει άμεσες υποχρεώσεις στα κράτη που τον έχουν επικυρώσει. Επομένως οι διατάξεις του είναι από τη φύση τους μη δεσμευτικού χαρακτήρα, αφού θέτουν μόνο αρχές, στην ουσία κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες: α) από την φύση τους δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα, δηλαδή κανόνες δικαίου – αν πρώτα δεν ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο των συμβαλλομένων κρατών. Κατά συνέπεια, ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί να αξιώσει την ικανοποίηση κάποιου κοινωνικού δικαιώματος, γιατί αυτό δεν είναι αγωγίμο, αφού δεν υπάρχει κάποιος κανόνας δικαίου που να το προστατεύει β) Ακόμα και στην περίπτωση που οι διατάξεις του ΕΚΧ γίνουν κανόνες εσωτερικού δικαίου του συμβαλλόμενου κράτους- κι έτσι κατοχυρωθεί η αγωγιμότητα αυτού- δεν σημαίνει ότι η αξίωση αυτή από τον ενδιαφερόμενο θα ικανοποιηθεί από την Διοίκηση, γιατί ο Χάρτης δεν είναι διεθνής μηχανισμός άμεσης εφαρμογής των δικαιωμάτων του προστατεύει²⁴ (Αμίτσης,2001).

Επίσης, το Παράρτημα του Χάρτη ορίζει ότι αυτός περιλαμβάνει νομικές δεσμεύσεις διεθνούς χαρακτήρα η εφαρμογή των οποίων υπόκειται μόνο στον έλεγχο που προβλέπει το σύστημα υποβολής των εθνικών εκθέσεων από τα συμβαλλόμενα μέρη. Η διατύπωση αυτή προστέθηκε για να διασαφηνιστεί η πρόθεση να μην είναι άμεση η εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη. Με άλλα λόγια, στόχος δεν ήταν η δημιουργία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων απαιτητών ενώπιον των δικαιοδοσιών των συμβαλλομένων μερών χαρακτηριζομένων από Σύνταγμα που ενσωματώνει στο εσωτερικό δίκαιο τις άμεσα εφαρμοστέες συμβατικές διατάξεις. Παρόλα αυτά το σχετικό εθνικό δικαστήριο είναι που θα λάβει την τελική απόφαση για το απαιτητό μιας διάταξης του Χάρτη που επικαλέστηκε ενώπιόν του ένα πρόσωπο υπαγόμενο στη δικαιοδοσία του (Αμίτσης,2001). Το ζήτημα της εσωτερικής εφαρμογής των Διεθνών Συνθηκών έχει αναπτυχθεί σε βάθος στη Γερμανική βιβλιογραφία. Ο Κ. Bleckmann ήταν εκείνος που πρώτος διέκρινε μεταξύ μετασχηματισμού και εφαρμογής μιας Διεθνούς Συνθήκης στην εσωτερική έννομη τάξη. Η εφαρμογή μιας Συνθήκης προϋποθέτει την επικύρωσή της σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της εσωτερικής νομοθεσίας. Αν όμως μια χώρα έχει επικυρώσει μια Διεθνή Συνθήκη, αλλά αδυνατεί να υλοποιήσει το περιεχόμενό της, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας-κι όχι μόνο- με τον ΕΚΧ ²⁵, την απάντηση θα πρέπει να την αναζητήσουμε και στον νομικό χαρακτήρα της Συνθήκης: η άμεση εφαρμογή της κατοχυρώνεται κανονιστικά όταν οι διατάξεις της μπορούν αν

²⁴ Άλλωστε δεν έχει θεσμοθετηθεί κάποιο διεθνές δικαστήριο ελέγχου της εφαρμογής του Χάρτη.

²⁵ Οι λόγοι για τους οποίους δεν μπορεί η Ελλάδα να εφαρμόσει τις διατάξεις του ΕΚΧ δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

υλοποιηθούν από τα όργανα της διοίκησης χωρίς καμία περαιτέρω νομοθετική παρέμβαση ή εξειδίκευση. Από την άλλη πλευρά οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες μπορούν να θεμελιώσουν δικαιώματα με βάση συγκεκριμένες διατάξεις που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά τους και κυρίως να τα επικαλεσθούν ενώπιον των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων. Η πρακτική συνέπεια μιας παρόμοιας διαδικασίας είναι η μη εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου που έρχεται σε αντίθεση με τη Συνθήκη **(Αμίτσης,2001)**. Επομένως, το συμπέρασμα που εξάγεται ότι η άμεση εφαρμογή τους καθίσταται δυσχερής, εξαιτίας της φύσης των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης και την κοινωνικοπολιτική σημασία που προσδίδουν στα δικαιώματα οι εθνικές κυβερνήσεις, ανάλογα πάντα με τις εσωτερικές προτεραιότητες. Είναι επομένως εύλογο να θεωρηθούν οι διατάξεις του Χάρτη ως κατευθυντήριες γραμμές παρά ως δεσμευτικές υποχρεώσεις. Αυτό όμως δεν αποκλείει την θέσπιση εσωτερικών νομοθετικών μέτρων που να εμπνέονται από τις ρυθμίσεις του Χάρτη **(Αμίτσης,2001)**.

Η άποψη περί μη δεσμευτικότητας του Χάρτη ενισχύεται από το γεγονός ότι οι συστάσεις που απευθύνει η Επιτροπή των Υπουργών στο κράτος – παραβάτη, δεν είναι νομικά δεσμευτικές, αφού με αυτές δεν μπορούν να επιβληθούν κυρώσεις. Εξάλλου οι συστάσεις αυτές δεν περιλαμβάνουν διαδικασίες αποζημίωσης για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα **(Mikkola, 2000)**.

Η αντίθετη άποψη, η οποία δεν είναι η κρατούσα- υποστηρίζει ότι ο δεσμευτικός χαρακτήρας του Χάρτη είναι έμμεσος- αυτό σημαίνει ότι απαιτείται ενσωμάτωση του περιεχομένου των διατάξεών του στην εθνική νομοθεσία και πρακτική από τα συμβαλλόμενα μέρη. Σύμφωνα με την ΕΚΚΔ, το κατά πόσο εφαρμόζεται το ακριβές περιεχόμενο των διατάξεων του Χάρτη, αυτό εξαρτάται από 2 παράγοντες: από τον τρόπο με τον οποίο το αντιλαμβάνονται οι εθνικοί νομοθέτες και κυρίως από το πώς ενσωματώνουν το περιεχόμενο των διατάξεών του στα εθνικά δίκαια. Επιπλέον, τα συμπεράσματα που εξάγει η ΕΚΚΔ με βάση την συλλογική καταγγελία που έχει λάβει, είναι νομικά δεσμευτικά για το κράτος – παραβάτη **(Mikkola, 2000)**.

Υπέρ της άποψης ότι ο Χάρτης αποτελεί κείμενο άμεσης δεσμευτικής ισχύος του οποίου οι διατάξεις περιλαμβάνουν υποχρεώσεις διεθνούς χαρακτήρα, ενισχύεται από την επίδραση που έχει ασκήσει ο Χάρτης στην εσωτερική εθνική νομοθεσία και συνταγματική τάξη

ορισμένων κρατών-μελών και η οποία έχει αποτυπωθεί σε αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων²⁶ (Ohlinger,1995).

Επομένως, το γεγονός ότι οι διατάξεις του ΕΚΧ επηρεάζουν τη νομολογία στην ερμηνεία ανάλογων διατάξεων των εθνικών δικαίων- πέρα το ότι αποδίδει ιδιαίτερη αίγλη στον ΕΚΧ- τον καθιστά ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο, με την έννοια ότι δημιουργεί υποχρέωση εφαρμογής του ΕΚΧ για τα κράτη που τον έχουν υπογράψει και κυρώσει. Στον αντίποδα, η χαλαρή διατύπωση των διατάξεων του ΕΚΧ, η οποία παρέχει ένα είδους «ευελιξίας» στα Συμβαλλόμενα Μέρη να προσαρμόζουν την ερμηνεία των διατάξεών του ανάλογα με τις εθνικές νομοθετικές ανάγκες και εξελίξεις²⁷, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι κατοχυρώνεται το δικαίωμα προσφυγής στην δικαιοσύνη. Επομένως, θεμελιώνεται μια «οιονεί» αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης.

Στην ελληνική θεωρία ειδικότερα επίσης επικρατούν 2 διαφορετικές απόψεις.

Η πρώτη- η οποία αποτελεί και την κρατούσα γνώμη, υποστηρίζει ότι ο Χάρτης στερείται άμεσης ισχύος και επομένως δεν θεμελιώνει δικαιώματα που μπορούν να επικληθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η επιχειρηματολογία που στηρίζει αυτή την άποψη είναι: α) Ο Χάρτης από τη φύση του αποτελεί τυπικό παράδειγμα πολυμερούς διεθνούς σύμβασης²⁸ που περιέχει κατευθυντήριες και μόνο οδηγίες προς τα συμβαλλόμενα κράτη (Κρεμαλής,1985) β) η φύση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη απαιτούν θετικές παρεμβάσεις εκ μέρους της κάθε κυβέρνησης για την ενεργοποίησή τους. Έτσι η ενεργοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης, επαφίεται καθαρά στην κοινωνική πολιτική που θα ακολουθήσει το συμβαλλόμενο κράτος, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται από μια σειρά κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και ιδεολογικών παραγόντων που επικρατούν στο εσωτερικό της²⁹ (Αμίτσης,2001) γ) Οι συνέπειες της εφαρμογής του Χάρτη αναφορικά με τους συγκεκριμένους τομείς παρέμβασης. Η άποψη αυτή στηρίζεται στη σύγκριση του περιεχομένου των δικαιωμάτων του Χάρτη με τις σχετικές διατάξεις της εσωτερικής νομοθεσίας (Αμίτσης,2001).

²⁶ Για παράδειγμα στη Γερμανία και στην Ολλανδία.

²⁷ Σημαίνοντα ρόλο σ' αυτή την εξέλιξη έπαιξε και η νομολογία της ΕΑΕ.

²⁸ Οι πολυμερείς διεθνείς συμβάσεις χαρακτηρίζονται από αφηρημένη και ελαστική διατύπωση των κανόνων τους.

²⁹ Για παράδειγμα, όταν ένα κράτος βρίσκεται σε οικονομική κρίση, δεν μπορεί να λάβει μέτρα για την άσκηση αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής που να επεκτείνεται σε όλους, και πόσο μάλλον στους μετανάστες. Έτσι η οικονομική κρίση, επιφέρει με τη σειρά της και την κοινωνική κρίση, αυξάνοντας τον αριθμό των ανθρώπων που βιώνουν τον κοινωνικό αποκλεισμό. Επομένως, όταν ένα κράτος μαστίζεται από οικονομική κρίση, να μην μπορεί εκ των πραγμάτων να εφαρμόσει τις διατάξεις του Χάρτη οι οποίες αναφέρονται στην κοινωνική προστασία και τους μετανάστες.

Ο ΕΚΧ αποτελεί τυπικό παράδειγμα Διεθνούς Σύμβασης, στην οποία το πρόβλημα της άμεσης εφαρμογής είναι πολύ έντονο, λόγω της φύσης των δικαιωμάτων που εγγυάται **(Αμίτσης,2001)**.

Έτσι, κατά την κρατούσα άποψη, ο Χάρτης καθιερώνει απλώς αντικειμενικές υποχρεώσεις των κρατών και όχι υποκειμενικά δικαιώματα. Αυτό σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι χωρίς νομοθετική εξειδίκευση δεν μπορεί να γίνει επίκληση στις διατάξεις του ενώπιον των δικαστηρίων, πράγμα που δέχεται πάγια και η ελληνική νομολογία **(Κατρούγκαλος,2007)**. Άλλωστε, πάλι κατά την κρατούσα άποψη, ο Κοινωνικός Χάρτης δεν εφαρμόζεται σε συγκεκριμένες, ατομικές περιπτώσεις, αν και υποστηρίζεται πειστικά ότι θα μπορούσε να αποτελέσει βάση για τη θεμελίωση ενός υποκειμενικού “δικαιώματος” προνοιακών παροχών, το οποίο μάλιστα να δεσμεύει την κοινωνική διοίκηση. Στην πράξη, ο εθνικός δικαστής στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων αναγνωρίζει μόνο την ΕΣΔΑ, κι όχι τις άλλες διεθνείς συμβάσεις για τα κοινωνικά δικαιώματα **(Κατρούγκαλος,2007)**.

Η ακριβώς αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι ο μηχανισμός ελέγχου του Χάρτη με το σύστημα των συλλογικών καταγγελιών, ανοίγει τον δρόμο για την αναγνώριση μιας πραγματικής δικαιοδοτικής ελεγχσιμότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων, έστω κι αν το όργανο που παίρνει την απόφαση, η ΕΚΚΔ δηλαδή, δεν έχει διαμορφωθεί τυπικά ως δικαστήριο, οι αποφάσεις της είναι στην ουσία δικαιοδοτικές πράξεις. Έτσι η διαδικασία αυτή αποτελεί την απόδειξη ότι τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι μόνο θεωρητικά αλλά και πρακτικά ελέγξιμα και μπορεί επομένως να χρησιμεύσει ως πρότυπο για άλλα διεθνή ή υπερ-κρατικά κείμενα **(Αλιπράντης,2005)**.

2.2 Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη

Η διατύπωση των διατάξεων του Χάρτη με την χρήση των όρων «κάθε πρόσωπο» ή «κάθε εργαζόμενος» στο Μέρος Ι επιτρέπει το συμπέρασμα ότι ο Χάρτης προστατεύει τα δικαιώματα όλων των ανθρώπων, άρα και των αλλοδαπών, ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Όμως στο Παράρτημά του, όπου ορίζεται και το πεδίο εφαρμογής του αναφέρει ότι: 1)με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 12§4 και του άρθρου 13§4, στα πρόσωπα που αναφέρονται στα άρθρα 1-17 δεν περιλαμβάνονται οι αλλοδαποί, εκτός εάν είναι υπήκοοι των συμβαλλομένων μερών και διαμένουν νόμιμα ή εργάζονται κανονικά στο έδαφος του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους, ενώ εξυπακούεται ότι τα προαναφερόμενα άρθρα θα ερμηνεύονται με το πνεύμα των διατάξεων των άρθρων 18 και 19. Η ερμηνεία αυτή δεν

αποκλείεται την επέκταση ανάλογων δικαιωμάτων και σε άλλα πρόσωπα από οποιοδήποτε από τα συμβαλλόμενα μέρη. 2) Κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος θα παρέχει στους πρόσφυγες που περιλαμβάνονται στο ορισμό που δίνει η Σύμβαση της Γενεύης της 29 Ιουλίου 1951, σχετικά με την Κατάσταση των Προσφύγων και διαμένουν κανονικά στο έδαφός του ίση κατά το δυνατό μεταχείριση και σε κάθε περίπτωση όχι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη για την οποία έχει δεσμευθεί με τη Σύμβαση του 1951 καθώς και με άλλες διεθνείς συμφωνίες που ισχύουν και εφαρμόζονται στους πρόσφυγες που προαναφέρονται.

Η ερμηνεία αυτή δεν αποκλείει την επέκταση ανάλογων δικαιωμάτων και σε άλλα πρόσωπα από οποιοδήποτε από τα Συμβαλλόμενα Μέρη. Στην πράξη, τα κράτη δεν εξαιρούν τους υπηκόους μη Συμβαλλομένων Κρατών από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας που θεσπίζεται για την εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη. Όμως η θέσπιση μιας διάταξης που να αναφέρει ρητά την προστασία τους θα αποτελούσε εκδήλωση αλληλεγγύης προς τους μετανάστες εργαζόμενους και τις οικογένειές τους. Προς αυτή την κατεύθυνση κινείται και η επισήμανση του παρατηρητή της ΔΟΕ σχετικά με την επέκταση της προστασίας που εγγυάται ο Χάρτης, σε κάθε πρόσωπο που διαμένει στο έδαφος των Μερών, προς την Επιτροπή Charte-Rel κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του Χάρτη. Η εύστοχη όμως αυτή επισήμανση τελικά δεν ενσωματώθηκε σε κάποια διάταξη του Χάρτη (**Lidal,2000**).

Ως προς τους μη νόμιμους μετανάστες, ούτε ο ΕΚΧ ούτε κάποια άλλη διεθνής συνθήκη εξασφαλίζει ένα γενικό δικαίωμα των αλλοδαπών να εισέλθουν, να κατοικήσουν ή να εγκατασταθούν σε μια ευρωπαϊκή χώρα. Ο Κοινωνικός Χάρτης στο άρθρο 18 κατοχυρώνει για τους διακινούμενους εργαζομένους το δικαίωμα να συμμετέχουν στην επαγγελματική ζωή στο έδαφος άλλων συμβαλλόμενων μερών, υπό περιορισμούς για οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους. Εντούτοις, το παράρτημα δηλώνει σαφώς ότι η πρόβλεψη αυτή δεν κατοχυρώνει δικαίωμα εισόδου στο εθνικό έδαφος και ισχύει μόνο για τους αλλοδαπούς που βρίσκονται ήδη νομίμως εκεί (**Κατρούγκαλος,2007**).

2.3 Παρατηρήσεις σχετικά με την αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων

Μέχρι στιγμής ασχοληθήκαμε με τη νομική φύση του Χάρτη, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του, και το κατά πόσον όλα αυτά ισχύουν και εφαρμόζονται στην περίπτωση των αλλοδαπών. Επιπλέον τονίσαμε τον αγωγίμο χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων και το αν αυτά μπορούν να θεμελιώσουν το δικαίωμα δικαστικής διεκδίκησής τους στην εθνική έννομη τάξη των κρατών –μελών του ΣτΕ. Στο σημείο αυτό θα προσπαθήσουμε να κάνουμε μια

εμβάθυνση του όρου αγωγιμότητα, παραθέτοντας τις διάφορες απόψεις που έχουν αναπτυχθεί γι' αυτόν.

Μεγάλη σύγχυση παρατηρείται ως προς το εάν τα κοινωνικά δικαιώματα υπόκεινται σε δικαιοδοτικό έλεγχο, αν είναι δηλαδή αγωγή υπό ευρεία έννοια. Μια μερίδα νομικών δεν συμφιλιώνονται με την ιδέα, αρνούνται δηλαδή στην ουσία να δεχτούν, ότι τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν μέρος δικαίου (είτε του συνταγματικού σε επίπεδο εθνικής νομοθεσίας είτε του διεθνούς), γι' αυτό και είναι εμφανής η τάση να ελαχιστοποιηθεί ή και να εκμηδενισθεί η νομική σημασία τους. Αυτό ισχύει κυρίως στην περίπτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων που απαιτούν θετική δράση από το κράτος, η παράλειψη της οποίας πλήττει τις ενδιαφερόμενες ομάδες. Εξάιρεση αποτελούν τα εργασιακά δικαιώματα ως προς το μέρος που αφορά στις σχέσεις εργαζομένου-εργοδότη **(Κατρούγκαλος,2007)**

Η παραπάνω άποψη ενισχύεται και με το επιχείρημα ότι οι διατάξεις που εισάγουν κοινωνικά δικαιώματα έχουν μεν κανονιστικό χαρακτήρα και αντικειμενικό, δεσμευτικό περιεχόμενο αλλά δεν δημιουργούν υποκειμενικές καταστάσεις που αντιστοιχούν σε δικαστικά προστατευόμενα δικαιώματα, γιατί στην ουσία αποτελούν αρχές που έχουν ανάγκη συγκεκριμενοποίησης συνήθως από τον εθνικό κοινό νομοθέτη, ο οποίος υπέχει υποχρέωση προστασίας τους. Έτσι αποκλείεται η άμεση αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων και ο δικαιοδοτικός τους έλεγχος περιορίζεται στο εάν ο ενδιάμεσος νομοθέτης εκπλήρωσε καλά τη σχετική υποχρέωσή του **(Αλιπράντης,2005)**.

Κατά την κρατούσα άποψη λοιπόν, τα κοινωνικά δικαιώματα ακόμα κι όταν λειτουργούν ως επιτακτικοί κανόνες δικαίου, αδυνατούν να θεμελιώσουν απευθείας αγωγίμες αξιώσεις κατά του κράτους, δεδομένου ότι το κανονιστικό περιεχόμενό τους είναι ιδιαίτερα αβέβαιο, ελαστικό, ρευστό και αόριστο. Επομένως, ο προσδιορισμός του περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων εξαρτάται από 2 παράγοντες: ο ένας είναι η εξειδίκευση που θα τους προσδώσει ο εθνικός νομοθέτης και ο άλλος είναι ο βαθμός ιστορικής συγκεκριμενοποίησης του περιεχομένου τους. Έτσι με βάση τον πρώτο παράγοντα, υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα των οποίων το κανονιστικό τους περιεχόμενο είναι πλήρως εξειδικευμένο και επιτρέπει τη θεμελίωση άμεσων δικαστικά υποκειμενικών αξιώσεων³⁰, ενώ σύμφωνα με τον δεύτερο παράγοντα, σημαντικό ρόλο στην χορήγηση ενός κοινωνικού δικαιώματος διαδραματίζει η πραγματική, ιστορική εφαρμογή του στην πράξη και η

³⁰ Για παράδειγμα το δικαίωμα στην δωρεάν υποχρεωτική εκπαίδευση είναι πλήρως αγωγή ως προς την παροχή του. Επιπλέον, την ικανοποίηση αυτού του δικαιώματος μπορούν να διεκδικήσουν, πέρα από τα παιδιά των νόμιμων μεταναστών και τα παιδιά των μη νόμιμων μεταναστών (περαιτέρω ανάλυση θα γίνει στο κεφάλαιο 3 για την περίπτωση των παιδιών των μη νόμιμων μεταναστών).

ενδεχόμενη υλοποίησή του μέσω θεσμών ή δημόσιων εγγράφων, η νοηματοδότησή του στην κοινωνική συνείδηση και η ερμηνεία του από τα δικαστήρια **(Κατρούγκαλος,1998,2007)**.

Σε συνδυασμό με τα προαναφερθέντα, το ζήτημα της δικαστικής διεκδίκησης για την ικανοποίηση ενός κοινωνικού δικαιώματος τελεί σε άμεση συνάρτηση με την οικονομική συγκυρία που επικρατεί σε μια χώρα, γιατί η εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων εξαρτάται από τη θεσμική και υλική-οικονομική ικανότητα του κράτους να προβεί σε εκπλήρωση των εκάστοτε προβλεπόμενων παροχών ή υπηρεσιών.

Επομένως κατά την επίκληση των κοινωνικών δικαιωμάτων ο εθνικός δικαστής δεν μπορεί να υποδείξει προς το νομοθέτη να λάβει συγκεκριμένα μέτρα για την ικανοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά είναι αναγκασμένος να επιλέξει και να υποδείξει, άμεσα ή έμμεσα, το προσφορότερο μεταξύ περισσοτέρων υλικών, οικονομικά αποτιμητέων μέσων για την πραγματοποίηση του σκοπού του επίμαχου κοινωνικού δικαιώματος **(Κοντιάδης,2008)**.

Άλλωστε η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από ένα κράτος σημαίνει ότι αυτό έχει εξασφαλίσει τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους για την χορήγηση προνοιακών επιδομάτων, την δημιουργία κοινωνικών υπηρεσιών και γενικότερα για την παραγωγή κοινωνικών αγαθών. Επομένως, όταν η οικονομία ενός κράτους βρίσκεται σε φάση κρίσης και ύφεσης, είναι προφανές – αλλά όχι λογικό, γιατί η οικονομική κρίση με τη σειρά της οδηγεί σε κοινωνική κρίση, αφού μεγάλο κομμάτι του πληθυσμού βιώνει συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού όταν το κράτος ασκεί περιορισμένη και επιλεκτική κοινωνική πολιτική, με αποτέλεσμα να αυξάνονται οι κοινωνικές συγκρούσεις, διαταράσσοντας έτσι τον ιστό της κοινωνικής συνοχής - να προβεί σε μείωση κοινωνικών δημοσίων δαπανών, αφού η κοινωνική πολιτική κοστίζει. Αυτομάτως λοιπόν, τα κοινωνικά δικαιώματα συρρικνώνονται, το πεδίο προστασίας τους περιορίζεται σε λίγους, και στην ουσία πλήττονται οι πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού, όπως είναι οι μετανάστες, τα ΑμΕΑ, οι ηλικιωμένοι και οι γυναίκες.

Παράδειγμα κοινωνικού δικαιώματος που το πεδίο εφαρμογής του περιορίζεται, εξαιτίας της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης μιας χώρας είναι το δικαίωμα στην κοινωνική προστασία. Γενικά κάθε εργαζόμενος είτε είναι πολίτης ενός κράτους είτε είναι αλλοδαπός (νόμιμος και μη) από τη στιγμή που καταβάλλει ασφαλιστικές παροχές, όταν του επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, δηλαδή ασθένεια, γήρας, εργατικό ατύχημα, ανεργία, μητρότητα, θάνατος, μπορεί να αξιώσει την ικανοποίηση του δικαιώματός του για προστασία από το κράτος, και το κράτος με τη σειρά του υποχρεούται να προβεί στην ικανοποίηση του

δικαιώματος αυτού, γιατί το δικαίωμα αυτό είναι περιουσιακής φύσης, με άλλα λόγια θεωρείται μέρος της περιουσίας του. Η περιουσιακή φύση ενός δικαιώματος προκύπτει από την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών, δηλαδή έχει να κάνει καθαρά και μόνο με την καταβολή χρημάτων από την πλευρά του εργαζόμενου ανεξάρτητα από το καθεστώς διαμονής του σε μια χώρα. Όταν όμως το κράτος, βρισκόμενο σε δυσμενή οικονομική συγκυρία, προβαίνει σε μείωση συντάξεων και επιδομάτων, παραβιάζοντας στην ουσία θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα³¹, αυτοί που πλήττονται- και κυρίως οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες που μέσα σ' αυτές εντάσσονται και οι παράνομοι αλλοδαποί- δεν μπορούν στην ουσία να διεκδικήσουν την δικαστική προστασία τους, αφού τα κοινωνικά δικαιώματα από την φύση τους δεν εμπεριέχουν το στοιχείο της δεσμευτικότητας, αφού η χορήγησή τους, όπως προαναφέραμε, εξαρτάται από οικονομικούς κυρίως παράγοντες. Έτσι, σε περιόδους οικονομικής κρίσης καταρρίπτεται το κοινωνικό κεκτημένο και παρατηρείται στην ουσία συρρίκνωση των κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης.

2.4 Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ως προς την απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων από τους μετανάστες

Ενδιαφέρον για τους μετανάστες αποτελεί η επίκληση της αρχής της ίσης μεταχείρισης κατά τη διατύπωση των διατάξεων τόσο του αρχικού Χάρτη του 1961, όσο και του αναθεωρημένου κείμενό του.

Σχετικά με τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών, τόσο στο προοίμιο του ΕΚΧ «η απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων θα πρέπει να εξασφαλίζεται χωρίς διάκριση που να βασίζεται στη φυλή, στο χρώμα, στο φύλο, στο θρήσκευμα, στις πολιτικές πεποιθήσεις, στην εθνική καταγωγή ή την κοινωνική προέλευση», όσο και σε ορισμένα επιμέρους άρθρα του, γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της ίσης μεταχείρισης. Για παράδειγμα το άρθρο 12 το οποίο αναφέρεται στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια, και πιο συγκεκριμένα, η παράγραφος 4 κατοχυρώνει την ισότητα μεταχείρισης ανάμεσα στους υπηκόους του κάθε Συμβαλλόμενου Μέρους και τους υπηκόους των άλλων μερών αναφορικά με τα δικαιώματα για κοινωνική ασφάλεια, περιλαμβανομένης και της διαφύλαξης των πλεονεκτημάτων που έχουν παραχωρηθεί από τις νομοθεσίες κοινωνικής ασφάλειας, ανεξάρτητα με τις

³¹ Ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα θα πρέπει να θεωρηθεί κάθε απονεμημένη από το Σύνταγμα ή από κάποια άλλη διεθνή ή ευρωπαϊκή σύμβαση, ικανότητα η εξουσία βούλησης η οποία αποσκοπεί στην ικανοποίηση συμφερόντων σχετικών με την εξασφάλιση της υπόστασης και της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου ως μέλους του κοινωνικού συνόλου. Τον πυρήνα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων συνιστούν το δικαίωμα στην εργασία, η προστασία της οικογένειας και της μητρότητας, η κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας, η προστασία και προαγωγή της υγείας, της παιδείας, της στέγασης και του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

μετακινήσεις που θα ήταν δυνατό να πραγματοποιήσουν τα προστατευόμενα πρόσωπα στο έδαφος των Συμβαλλομένων Μερών.

Επίσης το άρθρο 13§4³² κατοχυρώνει την αρχή της ίσης μεταχείρισης των ημεδαπών με τους αλλοδαπούς υπηκόους των άλλων Συμβαλλομένων Κρατών, ως προς το δικαίωμα για κοινωνική και ιατρική αντίληψη, με την προϋπόθεση ότι οι αλλοδαποί υπήκοοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφος του κράτους υποδοχής.

Το Άρθρο 19 §4, 5 και 7, το οποίο αναφέρεται στο δικαίωμα των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους για προστασία και αντίληψη, εισάγει ρητά την ισότητα μεταχείρισης στους νόμιμα διαμένοντες υπηκόους των συμβαλλομένων κρατών, ως προς: την αμοιβή και τους όρους απασχόλησης και εργασίας, την υπαγωγή τους σε συνδικαλιστικές οργανώσεις και την απόλαυση των πλεονεκτημάτων που παρέχονται από τις συλλογικές συμβάσεις και ως προς την στέγαση (§4), την καταβολή φόρων (§5), δασμών και ασφαλιστικών εισφορών και το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη σχετικά με ζητήματα που αναφέρονται στο άρθρο αυτό (§7).

Παρόλα αυτά, το αρχικό κείμενο του Χάρτη του 1961 εισάγει εξαίρεση των μεταναστών εργαζομένων που δεν έχουν την ιθαγένεια ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη του Χάρτη, από τα δικαιώματα που αυτός προβλέπει. Η εξαίρεση αυτή αφορά όχι τους εργαζόμενους που δεν έχουν την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους του ΣτΕ, αλλά αυτούς που δεν έχουν την ιθαγένεια ενός συμβαλλομένου μέρους στο Χάρτη. Κατά συνέπεια, η εξαίρεση των μεταναστών από το ρυθμιστικό πεδίο του ΕΚΧ προκαλεί αλυσιδωτές επιπτώσεις και σε άλλα δικαιώματα που προστατεύονται από τον Χάρτη, όπως το δικαίωμα στην εκπαίδευση των παιδιών των μη εχόντων την ιθαγένεια ενός συμβαλλόμενου μέρους ή μη διαμενόντων νόμιμα μεταναστών, την αρχή της ισότητας στη στέγαση, τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό. Όμως τα δικαιώματα που περιέχονται στον ΕΚΧ είναι οικουμενικού χαρακτήρα και εξαιρέσεις σαν κι αυτή υπονομεύουν τη σημασία του κειμένου, ιδιαίτερα μάλιστα σε μια περίοδο που η μετανάστευση από τρίτες χώρες παρουσιάζει αυξανόμενη τάση (Θεοδόσης, 2005).

Όπως προαναφέραμε, η αρχή της ίσης μεταχείρισης κατοχυρώνεται ρητά και από τον ΑΕΚΧ. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο Ε του V μέρους του ΑΕΚΧ εισάγει μια νέα γενική ρήτρα για την απαγόρευση των διακρίσεων. Αυτή η νέα διάταξη βασίζεται στο άρθρο 14 της ΕΣΔΑ, το οποίο αναφέρει ότι «Η χρήσις των αναγνωριζομένων εν τη παρούση Συμβάσει δικαιωμάτων

³² Άρθρο 13 παρ. 4 «Οι Κυβερνήσεις που δεν είναι μέρη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Κοινωνικής και Ιατρικής Αντίληψης θα μπορούν να επικυρώσουν τον Κοινωνικό Χάρτη αναφορικά με την παράγραφο αυτή, με την επιφύλαξη ότι θα παρέχουν στους υπηκόους των άλλων Συμβαλλομένων Μερών μεταχείριση σύμφωνα με τις διατάξεις ης εν λόγω Σύμβασης».

και ελευθεριών δέον να εξασφαλισθή ασχέτως διακρίσεως φύλου, φυλής, χρώματος, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προελεύσεως, συμμετοχής εις εθνικήν μειονότητα, περιουσίας, γεννήσεως ή άλλης καταστάσεως». Το άρθρο αυτό επιβεβαιώνει τη νομολογία της ΕΕΚΔ που την εφαρμόζει σε όλες τις διατάξεις του Χάρτη. Ήδη γνωρίζουμε από το Παράρτημα ότι όλα τα δικαιώματα του ΕΚΧ μπορούν να τα επικαλεστούν μόνο οι νόμιμοι μετανάστες. Η εισαγωγή αυτής της νέας διάταξης τα πάει λίγο πιο κάτω, δηλαδή ο νόμιμος μετανάστης έχει ίσα δικαιώματα όπως και οι ημεδαποί στα οποία δεν μπορούν να γίνουν διακρίσεις, όπως για παράδειγμα να λαμβάνει μικρότερες παροχές από αυτές που λαμβάνει ο ημεδαπός.

Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις που επιτρέπεται παρέκκλιση από την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Παραθέτουμε την γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ), με αφορμή την σημαντική προσπάθεια που έγινε για την επικύρωση του ΑΕΚΧ από την Ελλάδα, τον Μάιο του 2010, τον οποίο τελικά δεν επικύρωσε: Ο ΑΕΚΧ εισάγει στο άρθρο Ε του Μέρους V μία νέα γενική ρήτρα για την απαγόρευση των διακρίσεων, εμπνευσμένη από το Προοίμιο του Χάρτη. Η συγκεκριμένη ρύθμιση επιβεβαιώνει τη νομολογία της Επιτροπής Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων που εφαρμόζει αυτή την αρχή σε όλες τις διατάξεις του Χάρτη. Η απόλαυση των δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης πρέπει να διασφαλίζεται χωρίς καμία διάκριση λόγω φυλής, χρώματος, φύλου, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικότητας ή κοινωνικής προέλευσης, υγείας, σχέσης με εθνική μειονότητα, καταγωγής ή άλλης κατάστασης. Το Παράρτημα του Χάρτη, ωστόσο, προβλέπει ότι διαφορετική μεταχείριση βασισμένη σε μια αντικειμενική και λογική αιτιολογία, όπως η ηλικία ή τα προσόντα, δεν θεωρείται αθέμιτη διάκριση. Έτσι ενώ κατά κανόνα η εθνικότητα δεν μπορεί να είναι λόγος διαφορετικής μεταχείρισης, η απαίτηση συγκεκριμένης υπηκοότητας θα μπορούσε να είναι θεμιτή, σε συγκεκριμένες συνθήκες, όπως για παράδειγμα για την πρόσληψη σε ορισμένες θέσεις του δημόσιου τομέα.

Σε γενικές γραμμές μπορεί να ειπωθεί ότι η Ελλάδα εφαρμόζει στην πράξη την αρχή της ίσης μεταχείρισης νόμιμων μεταναστών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας με διατάξεις του Χάρτη τα οποία προστατεύουν κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών, αποτελούν τα ΠΔ 358/1997³³ και 359/1997³⁴, τα οποία συντάχθηκαν με βάση το άρθρο 1 παράγραφος 2 του ΕΚΧ και αναφέρεται στην απαγόρευση των διακρίσεων στην Απασχόληση. Σύμφωνα με τα 2 αυτά Π.Δ. παραχωρήθηκαν ίσα δικαιώματα με τους Έλληνες

³³ ΠΔ 358/1997 Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών – Μελών της ΕΕ.

³⁴ ΠΔ 359/1997 Χορήγηση της κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας σε αλλοδαπούς.

εργαζομένους και σε όλους τους αλλοδαπούς που απασχολούνται νόμιμα στο ελληνικό έδαφος χωρίς καμία διάκριση.

Από την άλλη πλευρά όμως, παρατηρείται μη συμμόρφωση της Ελλάδας με ορισμένες διατάξεις του ΕΚΧ. Αποτέλεσμα αυτού είναι η παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ Ελλήνων πολιτών και νομίμων μεταναστών, με συνέπεια οι τελευταίοι να αποκλείονται από την απόλαυση κάποιων κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης και άλλες διεθνείς συμβάσεις. Ενδεικτικά αναφέρονται οι παρακάτω περιπτώσεις:

- Το ΙΚΑ αρνείται να καταβάλλει οικογενειακό επίδομα και επίδομα τέκνων σε αλλοδαπούς αν τα τέκνα τους δεν κατοικούν στην Ελλάδα. Η πρακτική αυτή παραβιάζει το άρθρο 12§4 του ΕΚΧ, το οποίο αναφέρεται στην ίση μεταχείριση στις κοινωνικοασφαλιστικές παροχές.
- Η θέσπιση της υποχρεωτικής νόμιμης παραμονής του μετανάστη στην Ελλάδα για 2 τουλάχιστον χρόνια προκειμένου να μπορέσει να ασκήσει το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση (άρθρο 53 του Ν. 3386/2005), αποτελεί παραβίαση του άρθρου 19§6 του ΕΚΧ, το οποίο αναφέρει χαρακτηριστικά ότι τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να διευκολύνουν κατά το δυνατό, την επανασυγκέντρωση της οικογένειας του μετανάστη εργάτη στον οποίο έχει επιτραπεί να εγκατασταθεί στο έδαφός τους.

Μη συμμόρφωση της Ελλάδας με το άρθρο 13§1 «τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να μεριμνούν ώστε κάθε πρόσωπο, που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους και δεν είναι σε θέση να τους εξασφαλίσει με δικά του μέσα ή από άλλη πηγή, ιδίως δε από παροχές που καταβάλλονται από σύστημα κοινωνικής ασφάλειας, να μπορεί να λαμβάνει κατάλληλη βοήθεια και σε περίπτωση ασθένειας τις φροντίδες που απαιτεί η κατάσταση της υγείας του» και §4 «τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν τις διατάξεις των παραγράφων 1, 2 και 3 αυτού του άρθρου με βάση την ισότητα των υπηκόων τους με τους υπηκόους άλλων Συμβαλλομένων Μερών, που βρίσκονται νόμιμα στο έδαφός τους, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν με βάση της Ευρωπαϊκή Σύμβαση Κοινωνικής και Ιατρικής Αντίληψης, που υπογράφηκε στο Παρίσι στις 11 Δεκέμβρη 1953», με άμεση συνέπεια η προνοιακή νομοθεσία να μην κατοχυρώνει ένα αγωγίμο δικαίωμα κοινωνικής πρόνοιας για κάθε άτομο που βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης και δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης (Αμίτσης, 2001).

2.5 Ενδιάμεσο συμπέρασμα

Στο πρώτο μέρος του παρόντος κεφαλαίου ασχοληθήκαμε με το ζήτημα της νομικής φύσης του Χάρτη και αν τα δικαιώματα που αυτός προστατεύει είναι αγωγήμα. Κάνοντας αναφορά τόσο στην ελληνική, όσο και στην διεθνή βιβλιογραφία, μπορούμε να βγάλουμε το συμπέρασμα ότι ο Χάρτης εισάγει ένα σύστημα οιασδήποτε δικαστικής προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Επομένως, ορισμένα από τα δικαιώματα, όπως είναι το δικαίωμα στην βασική εκπαίδευση είναι πλήρως αγωγήμο, την δικαστική προστασία του οποίου μπορούν να διεκδικήσουν και οι αλλοδαποί, νόμιμοι και μη, ενώ γενικότερα δικαιώματα τα οποία αναφέρονται στην κοινωνική πρόνοια υπέχουν έχουν περιορισμένη αγωγήμότητα, γιατί η ικανοποίησή τους αφενός εξαρτάται από την κοινωνική πολιτική που ακολουθεί το κράτος και αφετέρου από την απόφαση την οποία θα λάβει ο εθνικός δικαστής. Οι νόμιμοι μετανάστες άλλοτε μπορούν να διεκδικήσουν δικαστικά ένα προνοιακό δικαίωμα κι άλλοτε όχι, ενώ οι μη νόμιμοι δεν έχουν δικαίωμα να προσφύγουν στη δικαιοσύνη.

Στο δεύτερο μέρος, μελετώντας το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη και την αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία είτε εισάγεται άμεσα είτε απορρέει έμμεσα από τις διατάξεις του, προσπαθήσαμε να διαπιστώσουμε αν ο Χάρτης επεκτείνει το πεδίο προστασίας του και στους μετανάστες. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι νόμιμοι μετανάστες, οι οποίοι είναι υπήκοοι των συμβαλλομένων μερών, εμπίπτουν στο προστατευτικό πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται ο Χάρτης, ο οποίος στην αναθεωρημένη του μορφή το επεκτείνει λίγο παραπάνω. Επομένως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, που αναλύεται στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, εφαρμόζεται σε γενικές γραμμές στην περίπτωση των νόμιμων μεταναστών. Εξαιρέσεις από την αρχή της ίσης μεταχείρισης επιτρέπονται σε ελάχιστες περιπτώσεις, όπως είναι η απαίτηση ορισμένης υπηκοότητας για την κατάληψη δημόσιας θέσης.

Κεφ. 3: Ο Κοινωνικός Χάρτης και οι μη νόμιμοι μετανάστες

3.1 Οι θέσεις και οι δράσεις του ΣτΕ για την προστασία των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων των μη νόμιμων μεταναστών

Το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης δεν αφήνει ανεπηρέαστο το ΣτΕ, έργο του οποίου αποτελεί η διασφάλιση της δημοκρατίας και η προστασία τα ανθρώπινων δικαιωμάτων. Την τελευταία 20ετία οι τρομακτικές γεωπολιτικές αλλαγές που συνέβησαν στην ευρωπαϊκή ήπειρο έχουν αλλάξει ριζικά τον Χάρτη της. Οι λόγοι έξαρσης της μετανάστευσης προς την Ευρώπη είναι κυρίως δύο. Από τη μια πλευρά, η πολιτική μετάβαση της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης με τις συνακόλουθες οικονομικές και κοινωνικές αναταραχές που προκλήθηκαν στην περιοχή³⁵, επέφερε σημαντικές μετακινήσεις πληθυσμών σε όλη στην ευρωπαϊκή ήπειρο, αποκαλύπτοντας έτσι την αποτυχία των διοικητικών δομών πολλών χωρών να διαχειριστούν αυτό το νέο μεταναστευτικό κύμα. Από την άλλη πλευρά, το δικαίωμα για μετανάστευση αποτελεί ένα ισχυρό στοιχείο των δημοκρατικών αλλαγών που προκλήθηκαν στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, το οποίο εκείνη την περίοδο εξέφραζε πλήρως τις φιλοδοξίες του πληθυσμού τους για μετακίνηση. Έτσι και οι Ευρωπαϊκές κυβερνήσεις με τη σειρά τους, που στήριζαν την προσπάθεια για την εγκαθίδρυση της δημοκρατίας στην ταραγμένη εκείνη περιοχή, δεν μπορούσαν να αρνηθούν την είσοδο των μεταναστών στις χώρες τους είτε οι μετανάστες αυτοί είχαν τα νόμιμα δικαιολογητικά έγγραφα που απαιτούνταν από τις εθνικές τους νομοθεσίες είτε όχι (Tonelli, 2004). Άλλωστε κανένας νόμος δεν μπορεί να εμποδίσει το όνειρο για μια καλύτερη ζωή.

Οι αλλαγές αυτές που προκλήθηκαν, αφορούν όλα τα κράτη-μέλη του ΣτΕ, άλλα σε μεγαλύτερη και άλλα σε μικρότερη έκταση είτε αυτά είναι κράτη προέλευσης είτε μετάβασης είτε προορισμού, γιατί όλα ανεξαιρέτως επηρεάστηκαν από το μεταναστευτικό αυτό κύμα που κατέκλυσε την Ευρώπη.

Το ΣτΕ δεν έχει διακηρυγμένη άποψη ως προς το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης. Ο Κοινωνικός Χάρτης του, που εγγυάται την χορήγηση κοινωνικο-οικονομικών δικαιωμάτων και την κοινωνική ένταξη των μεταναστών, αφορά τους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες, και

³⁵ Η πολιτική αστάθεια που προκλήθηκε στο εσωτερικό των χωρών αυτών μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού, σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση που ακολούθησε, επέφερε έκρηξη της ανεργίας και κατά συνέπεια έξαρση των κοινωνικών συγκρούσεων, με αποτέλεσμα να οδηγήσει εκατομμύρια ανθρώπων να πάρουν τον δρόμο της μετανάστευσης.

συνήθως, περιορίζεται στους υπηκόους των συμβαλλομένων κρατών μελών του ΣτΕ, αποκλείοντας έτσι τους μη νόμιμους μετανάστες.

Επομένως, οι θέσεις του ΣτΕ για το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης, μπορούν να αντληθούν από διάφορες συμβάσεις, έγγραφα και πολιτικές δηλώσεις στις οποίες έχει προβεί και συνοψίζονται ως εξής:

- Η παράνομη μετανάστευση δεν θα πρέπει να διαχωρίζεται από τα άλλα μεταναστευτικά ζητήματα, αφού η επιτυχής διαχείρισή της μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσα από μια ολοκληρωμένη στρατηγική διαχείρισης της μετανάστευσης, της οποίας η παράνομη μετανάστευση αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της
- Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων θα πρέπει να είναι υψίστης σημασίας από κάθε άποψη. Οι μετανάστες δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως εγκληματίες και να ποινικοποιούνται όταν δεν κατέχουν τα νόμιμα δικαιολογητικά έγγραφα. Για τον λόγο αυτόν θα ήταν προτιμότερο να χρησιμοποιείται ο όρος μη νόμιμος ή μη καταγεγραμμένος αντί παράνομος μετανάστης.
- Από άποψη διαχείρισης της μετανάστευσης, στόχος του ΣτΕ είναι να εμποδιστεί η παράνομη μετανάστευση και να προωθηθεί η ανάπτυξη νόμιμων οδών, ειδικότερα όταν ο λόγος της μετακίνησης συνδέεται με την εξεύρεση εργασίας
- Τα συστήματα χορήγησης ασύλου θα πρέπει να διακρίνονται από τα ζητήματα διαχείρισης της μετανάστευσης
- Σκοπός ΣτΕ είναι να προωθήσει το διάλογο, την ανταλλαγή πληροφοριών και την συνεργασία μέσω μιας πολιτικής πλατφόρμας η οποία θα αποτελεί τη γέφυρα επικοινωνίας μεταξύ των κρατών μελών του και μη, προκειμένου να προτείνουν από κοινού τη μεταναστευτική πολιτική που θα αυτά θα ακολουθήσουν **(Tonelli, 2004)**.

Τον Ιανουάριο του 2000, η Επιτροπή των Υπουργών εξέδωσε την Σύσταση Νο3 με την οποία καλεί τα κράτη-μέλη του ΣτΕ να αναγνωρίσουν το δικαίωμα για την ικανοποίηση βασικών βιοτικών αναγκών σε άτομα τα οποία βρίσκονται σε κατάσταση απόλυτης φτώχειας³⁶, παρέχοντας τους τροφή, ιματισμό, στέγαση και βασική ιατρική φροντίδα. Το δικαίωμα αυτό, δεν αφορά μόνο τους υπηκόους των κρατών των συμβαλλομένων χωρών και τους νόμιμα διαμένοντες σε αυτά μετανάστες, αλλά επεκτείνεται σε όλους ανεξαιρέτως, περιλαμβανομένων και των μη νόμιμων μεταναστών **(Tonelli, 2004)**.

³⁶ Απόλυτη φτώχεια είναι η κατάσταση εκείνη που βρίσκεται ένα άτομο όταν στερείται βασικών αγαθών πρώτης ανάγκης τα οποία είναι απαραίτητα για την επιβίωσή του, όπως τροφή, νερό, στέγη, ένδυση, φάρμακα.

Η θέσπιση της Σύστασης 3 που εξέδωσε η Επιτροπή των Υπουργών τον Ιανουάριο του 2000 αποτελεί τη σπουδαιότερη δράση του ΣτΕ σχετικά με την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των μη νόμιμων μεταναστών. Με την σύσταση αυτή κατοχυρώνεται το δικαίωμα για την ικανοποίηση βασικών βιοτικών αναγκών σε άτομα τα οποία βρίσκονται σε κατάσταση απόλυτης φτώχειας. Το δικαίωμα αυτό, βασίζεται πάνω σε 5 βασικές αρχές, τις οποίες τα κράτη-μέλη καλούνται να αναγνωρίσουν και να τις θέσουν σε εφαρμογή. Οι αρχές αυτές είναι:

1. Τα κράτη-μέλη πρέπει να αναγνωρίσουν το δικαίωμα για την ικανοποίηση βασικών βιοτικών αναγκών σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε κατάσταση απόλυτης ανάγκης.
2. Το δικαίωμα για την ικανοποίηση βασικών βιοτικών αναγκών του ανθρώπου θα πρέπει να περιλαμβάνει το ελάχιστο δικαίωμα στην τροφή, τον ιματισμό, τη στέγαση και τη βασική ιατρική φροντίδα.
3. Το δικαίωμα αυτό θα πρέπει να είναι καθολικό. Αυτό σημαίνει ότι οποίο άτομο βρίσκεται σε κατάσταση απόλυτης φτώχειας να μπορεί να το επικαλεστεί ευθέως ενώπιον των αρχών, κι αν χρειαστεί, ενώπιον των δικαστηρίων.
4. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού θα πρέπει να είναι ανοικτή σ' όλους τους πολίτες και τους αλλοδαπούς, ανεξάρτητα από τη νομική κατάσταση των τελευταίων με βάση τους εθνικούς νόμους του κράτους-μέλους στο οποίο διαμένουν και με τον τρόπο που η νομική τους κατάσταση καθορίζεται από τις εθνικές αρχές
5. Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι η πληροφόρηση για την ύπαρξη του δικαιώματος είναι επαρκής.

Οι αρχές αυτές αναγνωρίζουν ένα ελάχιστο όριο κοινωνικής προστασίας για όλους τους ανθρώπους που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης, το οποίο καμία νομοθετική διάταξη δεν θα πρέπει να καταργήσει και επιπλέον οι αρμόδιες υπηρεσίες κάθε χώρας δεν θα πρέπει να το στερήσουν σε κανέναν, επικαλούμενοι λόγους εθνικότητας ή νομικής κατάστασης.

Επομένως, η αναγνώριση κοινωνικών δικαιωμάτων στους μη νόμιμους μετανάστες αποτελεί στοιχείο-κλειδί για την κοινωνική τους ένταξη, η οποία τους βγάζει από την κατάσταση του κοινωνικού αποκλεισμού. Δεδομένου ότι ένας από τους θεμελιώδεις στόχους του ΣτΕ είναι να διευκολύνει την οικονομική και κοινωνική πρόοδο των κρατών-μελών του, η αναγνώριση θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων στους μη νόμιμους μετανάστες καθίσταται απόλυτα συμβατή με τον στόχο αυτό του ΣτΕ, γιατί και οι μη νόμιμοι μετανάστες αποτελούν κομμάτι του κοινωνικού ιστού, που με την εργασία τους έστω και αν αυτή είναι αδήλωτη, συνεισφέρουν στην οικονομική πρόοδο της κοινωνίας.

Όμως, ο στόχος της κοινωνικής ένταξης αντιμετωπίζεται συχνά – από ορισμένα κράτη- ως ψευδεπίγραφος όταν χρησιμοποιείται σε σχέση με τους μη νόμιμους μετανάστες, γιατί πολλές φορές οι πολιτικές μετανάστευσης που αυτά ακολουθούν στοχεύουν στο να τους αναγκάσουν να φύγουν από τη χώρα, παρά να ενταχθούν στον κοινωνικό της ιστό, άσχετα αν μερικοί από αυτούς, ειδικά αν διαμένουν και εργάζονται για μεγάλο χρονικό διάστημα σε αυτή, έχουν σχεδόν ήδη ενταχθεί. Η υιοθέτηση όμως μεταναστευτικών νόμων που περιορίζει τα κοινωνικά δικαιώματα των μη νόμιμων μεταναστών, με σκοπό αφενός να τους αναγκάσει – κάνοντάς τους ακόμα πιο δύσκολη τη ζωή – να επιστρέψουν εθελοντικά στις χώρες τους ή να προωθηθούν σε τρίτες χώρες, και αφετέρου να αποτρέψει ενδεχόμενους υποψήφιους μετανάστες, όχι μόνο αυξάνει την περιθωριοποίηση, τη μισαλλοδοξία και τον κοινωνικό αποκλεισμό, αλλά και ακόμα περισσότερο, δεν συνάδει με τις δημοκρατικές και ανθρωπιστικές αρχές πάνω στις οποίες θεμελιώνεται το ευρωπαϊκό οικοδόμημα (Cholewinski, 2005).

3.2 Σύντομη επισκόπηση της ελληνικής βιβλιογραφίας για τα κοινωνικά δικαιώματα των μη νόμιμων μεταναστών

Ο προσδιορισμός του φορέα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι καθοριστικός στο να διαπιστωθεί αν αυτά δικαιούνται να τα απολαύσουν όλοι οι άνθρωποι ανεξάρτητα από το νομικό δεσμό που τους συνδέει με ένα κράτος.

Αν αποδεχτεί κανείς ότι φορέας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ο «καθένας», ο «άνθρωπος», τότε η απάντηση είναι θετική στο ερώτημα αν οι μη νόμιμοι μετανάστες έχουν πρόσβαση στα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα³⁷. Επομένως, η κανονιστική εμβέλεια των κοινωνικών δικαιωμάτων εστιάζεται στον άνθρωπο ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, πράγμα που σημαίνει ότι και οι αλλοδαποί, είτε τελούν σε νόμιμη κατάσταση είτε όχι, είναι υποκείμενα των κοινωνικών δικαιωμάτων (Στεργίου, 2010).

Κατά το ελληνικό Σύνταγμα, υποκείμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων αναγνωρίζεται κάθε πρόσωπο που βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια ανεξάρτητα από την ιθαγένειά του. Είναι χαρακτηριστικό ότι το άρθρο 5§1 του Συντάγματος, που θεμελιώνει τη γενική ελευθερία του προσώπου, αφορά αδιαφοροποίητα τόσο τους ημεδαπούς όσο και τους αλλοδαπούς: «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και

³⁷ Όπως, για παράδειγμα, το δικαίωμα στην αξιοπρεπή εργασία, να έχουν πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες, στην στέγαση και γενικότερα να προστατεύονται απ' όλους τους κινδύνους που απειλούν το άτομο και την οικογένειά του.

να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας...». Εξίσου σημαντικές είναι οι διατάξεις του άρθρου 25§1 και §2 του Συντάγματος, οι οποίες θεμελιώνουν τους γενικούς ερμηνευτικούς κανόνες που άπτονται του συστήματος προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Σύμφωνα με την §1το υποκείμενό τους είναι ο «άνθρωπος ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου», ενώ η §2 αναφέρεται στην «αναγνώριση και προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία». Το «κοινωνικό σύνολο» στο οποίο εντάσσεται κατά την ανωτέρω διάταξη το υποκείμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, περιλαμβάνει αναμφίβολα τόσο τους ημεδαπούς όσο και τους αλλοδαπούς που βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια. Η δικαϊκή φύση του προσώπου νοείται εν προκειμένω όχι μόνον υπό τη διττή του υπόσταση (ατομική – κοινωνική) αλλά και με μια επιπλέον «ιδιότητά» του: την «κοσμοπολίτικη». Ενδιαφέρον παρουσιάζει, τέλος, η διάταξη της §3 του άρθρου 28 του Συντάγματος, που θέτει ως όριο των περιορισμών στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας «τα δικαιώματα του ανθρώπου». Εκτός από τις ανωτέρω διατάξεις, το Σύνταγμα περιλαμβάνει κανόνες που αφορούν ευθέως τους αλλοδαπούς. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 5§2 του Συντάγματος: «Όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων». Η ανωτέρω διάταξη αναφέρεται αφενός στους αλλοδαπούς και αφετέρου στους ημεδαπούς που ανήκουν σε μειονοτικές ομάδες. Από τις προαναφερόμενες διατάξεις προκύπτει η αρχή του κοσμοπολιτισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δηλαδή της κατ' αρχήν οριζόντιας και καθολικής εφαρμογής τους σε κάθε πρόσωπο που βρίσκεται εντός του εδάφους όπου εφαρμόζεται η εθνική έννομη τάξη και ασκείται η εθνική κυριαρχία, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά του. Ο κανόνας αυτός επιβεβαιώνεται εξάλλου από την καταστατική αρχή του συνταγματικού μας συστήματος, την αρχή της αξίας του ανθρώπου. Σύμφωνα με το άρθρο 2§1 του Συντάγματος: «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Η εν λόγω αρχή, που εφαρμόζεται κατά τρόπο καθολικό (δηλαδή ανεξάρτητα από την ιθαγένεια), διαμορφώνει τον κανονιστικό πυρήνα της συνταγματικής αρχής του κοσμοπολιτισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Καθορίζει, με άλλα λόγια, το ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενό της, το οποίο η κρατική εξουσία δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θίξει. Κανένας περιορισμός της ελευθερίας του αλλοδαπού δεν μπορεί να θεωρηθεί συνταγματικά θεμιτός αν παραβιάζει την αρχή της αξίας του ανθρώπου. (Παπακωνσταντίνου, 2008).

Στον αντίποδα, η κρατούσα άποψη υποστηρίζει ότι τα κοινωνικά δικαιώματα περιορίζονται αποκλειστικά στους πολίτες, δεδομένου ότι προϋποθέτουν αφενός την ύπαρξη του νομικού δεσμού της ιθαγένειας μεταξύ των φορέων τους και του κράτους και αφετέρου τη φορολογική υποχρέωση των δικαιούχων. Ακόμη και πρωτοπόροι θεωρητικοί του κράτους πρόνοιας και της γενίκευσης των κοινωνικών δικαιωμάτων, με κατεξοχήν παράδειγμα τον Τ.Η. Marshall, υποστήριζαν ότι τα τελευταία «είναι εξ ορισμού εθνικά». Η άποψη αυτή φαίνεται να ενισχύεται και από τη γραμματική διατύπωση τόσο του ελληνικού, όσο και των περισσότερων αλλοδαπών συνταγματικών κειμένων.

Η νομολογία και η κρατούσα άποψη στην θεωρία δεν φαίνεται να αμφισβητούν μέχρι στιγμής την κατάσταση αυτή. Είναι χαρακτηριστικό, ότι ο Άρειος Πάγος, έκρινε συνταγματικές τις δυσμενείς μισθολογικές διακρίσεις σε βάρος νόμιμα εργαζομένων αλλοδαπών, παρά την ρητή διάταξη του άρθρων 22§1 εδάφιο β' για ίση αμοιβή για ίση εργασία, η οποία καλύπτει όλους τους εργαζομένους και όχι μόνον τους ημεδαπούς. Στο ίδιο μήκος κύματος, ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν τη συσταλτική ερμηνεία ακόμη και εκείνων των διατάξεων περί κοινωνικών δικαιωμάτων όπου το Σύνταγμα δεν διαφοροποιεί μεταξύ αλλοδαπών ή εργαζομένων, θεωρώντας ότι η λεκτική διατύπωση των άρθρων 5§1 έκαστος και 22§1 πολίτες υπερακοντίζει την πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη και θα πρέπει να περιορισθεί μόνον στους Έλληνες και σε όσους έχουν εξαρτημένη εργασία, αντίστοιχα.

Μόνον πρόσφατα φαίνεται να μεταστρέφεται αργά ένα τμήμα της ελληνικής επιστήμης προς την κατεύθυνση της επέκτασής της κανονιστικής εμβέλειας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Έτσι, ο Αρ. Μάνεσης δέχεται ότι υποκείμενα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι όλοι οι άνθρωποι που μένουν μόνιμα σε μία χώρα ή πάντως τα πρόσωπα που χρήζουν κάποιας ιδιαίτερης προστασίας, τουλάχιστον ως προς εκείνες τις περιπτώσεις όπου το Σύνταγμα δεν επιφυλάσσει ρητά την άσκηση του δικαιώματος αποκλειστικά στους Έλληνες.

Η νομολογία αλλά και ο νομοθέτης παραμένουν, πάντως, εν πολλοίς προσκολλημένοι σε παλαιότερα πρότυπα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Ν. 3454/2006 «Ενίσχυση της οικογένειας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 75/7.4.2006), ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 4 ότι οι παροχές που καθιερώνει χορηγούνται στους Έλληνες και κοινοτικούς πολίτες, τους ομογενείς και τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, εφόσον όλοι αυτοί διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα, όχι όμως στους λοιπούς μετανάστες, εκτός εάν είναι γονείς τέκνων ελληνικής υπηκοότητας (Κατρούγκαλος, 2007).

Επομένως, με βάση την ανάλυση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου που προηγήθηκε, προκύπτει το συμπέρασμα ότι η ελληνική συνταγματική τάξη εμφανίζεται να διαφοροποιεί τους αλλοδαπούς από τους Έλληνες πολίτες ως προς την απόλαυση των κοινωνικών

δικαιωμάτων. Όμως από τα άρθρα 2§1 και 5§1, 2 του Συντάγματος, και από εκείνα που αναφέρονται στην κοινωνική ασφάλιση και την υγεία, θα μπορούσαν να θεμελιωθούν συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα υπέρ των αλλοδαπών **(Κοντιάδης, 1999)**.

Επιπροσθέτως, η κοινωνική ιδιότητα του πολίτη δεν προσφέρεται για μια ισότιμη επέκταση των κοινωνικών δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς, γιατί με βάση την άποψη αυτή, φορείς των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι μόνο οι πολίτες του κράτους, επομένως δεν είναι θεμιτό να αποκτήσουν ίση πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα και οι μετανάστες, από τη στιγμή που δεν διαθέτουν την ιδιότητα του πολίτη ³⁸. Η διάκριση ανάμεσα σε πολίτες και αλλοδαπούς, που συρρικνώνει τα δικαιώματα των τελευταίων, διπλασιάζεται μέσα από μια δεύτερη διχοτόμηση, αυτή ανάμεσα στους νόμιμους και τους παράνομους μετανάστες, εκ των οποίων οι δεύτεροι τυγχάνουν μιας θεσμικής μεταχείρισης που στην ουσία αποδομεί αυτόν τον πρόταγμα της νεωτερικότητας. Οι παράνομοι μετανάστες είναι ακριβώς εκείνοι που στο πλαίσιο της παραοικονομίας αποτελούν κινητήριο μοχλό ανάπτυξης και προσφέρονται για υπερεκμετάλλευση, αντιμετωπιζόμενοι ως δεύτερης κατηγορίας υποκείμενα δικαίου, ενίοτε ως «homo sacer» **(Κοντιάδης, 2010)**. Όμως ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου γίνεται δεκτό ότι δεν θεμελιώνει μόνο αξιώσεις αποχής του κράτους από συγκεκριμένες πράξεις ή ενέργειες, αλλά και την υποχρέωση της Πολιτείας να παρεμβαίνει προκειμένου να παράσχει ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης σε κάθε άνθρωπο. Έτσι με αφετηρία την προστασία της αξίας του ανθρώπου και τη συστηματική ερμηνευτική της αξιοποίηση στα επιμέρους κοινωνικά δικαιώματα, γίνεται πλέον δεκτό ότι ακόμα και οι μη νόμιμοι μετανάστες είναι φορείς ενός ελάχιστου επιπέδου κοινωνικής προστασίας στις περιπτώσεις που χρήζουν άμεσης υγειονομικής ή προνοιακής φροντίδας **(Κοντιάδης, 2007)**.

Όμως η εξάρτηση της πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές από το νόμιμο ή μη της διαμονής και εργασίας έρχεται σε αντίθεση με την τελολογία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο αποκλεισμός των μη νόμιμων -κατά τους εθνικούς νόμους ενός κράτους- διαμενόντων και εργαζομένων μεταναστών, από την κοινωνική προστασία έρχεται σε αντίθεση προς τα ίδια τα θεμέλιά της, γιατί το κράτος πρόνοιας οικοδομείται πάνω στην πανανθρώπινη έννοια της

³⁸ Όμως ο μετανάστης είτε έχει στην κατοχή του τα δικαιολογητικά έγγραφα που απαιτούνται από την εθνική νομοθεσία του κράτους που διαμένει είτε όχι, έχει την ιδιότητα του πολίτη, γιατί με βάση την Πολιτειολογία αυτός λογίζεται ως πολίτης του κόσμου-κοσμοπολίτης, ιδιότητα η οποία διαπερνά τα σύνορα του κράτους υπό στενή έννοια. Κατά συνέπεια, το επιχείρημα ότι τα κοινωνικά δικαιώματα δικαιούται να τα απολαύσουν μόνο οι πολίτες του κράτους καταρρίπτεται, από την ίδια την ιδιότητα του μετανάστη ως κοσμοπολίτη.

ανάγκης, αφού σκοπός της δημιουργίας του είναι να προστατεύσει τους οικονομικά αδύνατους και όσους χρήζουν πάσης φύσεως προστασία από αυτό (Στεργίου, 2010).

3.3 Πρόσβαση των μη νόμιμων μεταναστών στα κοινωνικά δικαιώματα του Κοινωνικού Χάρτη και Ελλάδα

Σχετικά με την πρόσβαση των μη νόμιμων μεταναστών στα βασικά κοινωνικά δικαιώματα, η Επιτροπή του ΟΗΕ για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα αναφέρει οι μη νόμιμοι μετανάστες που διαμένουν σε ένα κράτος –μέλος το οποίο έχει υπογράψει το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, απολαμβάνουν μια σειρά από θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, στα οποία συμπεριλαμβάνονται το δικαίωμα σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, στην ιατρική φροντίδα και την εκπαίδευση (Cholewinski, 2005).

Ως προς την πρόσβαση των μεταναστών στις υπηρεσίες ιατρικής φροντίδας, αναφορικά με τον Κοινωνικό Χάρτη, το δικαίωμα αυτό περιορίζεται μόνο στους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες εργαζόμενους των συμβαλλομένων κρατών, αποκλείοντας έτσι τους μη νόμιμους. Πρόσφατα η ΕΕΚΔ, σε απόφαση της, ύστερα από την υποβολή συλλογικής καταγγελίας, θεώρησε ότι ο περιορισμός της πρόσβασης των ανήλικων τέκνων των μη νόμιμων μεταναστών στις υπηρεσίες υγείας έρχεται σε αντίθεση με τον Κοινωνικό Χάρτη, παρόλο που η γραμματική ερμηνεία του Παραρτήματός του περιορίζει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη στους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες των συμβαλλομένων κρατών.

Προκειμένου λοιπόν η ΕΕΚΔ να διασφαλίσει την πρόσβαση των παιδιών και των νέων στις υπηρεσίες υγείας, ανεξαρτήτως νομικού καθεστώτος, αποφάσισε να ερμηνεύσει στενά την παράγραφο 1 του Παραρτήματος του Χάρτη, αναφέροντας ότι: 1) Ο Χάρτης θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά έτσι ώστε να δίνει ζωτική σημασία στα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα. Οι περιορισμοί δικαιωμάτων πρέπει να ερμηνεύονται επίσης στενά, έτσι ώστε να μην θίγουν την ουσία του δικαιώματος και τον γενικότερο σκοπό δημιουργίας του Χάρτη. 2) Ο περιορισμός του δικαιώματος πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας είναι θεμελιώδους σημασίας για τον άνθρωπο καθώς είναι συνδεδεμένο με το ίδιο το δικαίωμα στη ζωή και κατ' επέκταση στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

3) Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια είναι θεμελιώδης αξία και αποτελεί τον πυρήνα του ευρωπαϊκού θετικού δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επομένως, η φροντίδα της υγείας αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την διατήρηση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η οποία θα πρέπει να προστατεύεται για όλους από τον Κοινωνικό Χάρτη.

4) Επομένως, η απαγόρευση πρόσβασης των μη νόμιμων μεταναστών στις υπηρεσίες ιατρικής φροντίδας έρχεται σε αντίθεση με τον Χάρτη(**Cholewinski, 2005**).

Βασιζόμενη λοιπόν στα προαναφερθέντα, η ΕΕΚΔ το 2001 εξέδωσε την Σύσταση 12 με τίτλο: η Υιοθέτηση από τις Υπηρεσίες Ιατρικής Φροντίδας των Αιτημάτων για Φροντίδα Υγείας και Υπηρεσίες Φροντίδας Υγείας για Ανθρώπους που ζουν σε περιθωριακές καταστάσεις.

Με βάση την σύσταση αυτή, άνθρωποι που ζουν στο περιθώριο ή σε μη ασφαλείς συνθήκες, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι μη νόμιμοι μετανάστες, μια από τις καλύτερες πολιτικές, εκτός από τη βελτίωση του επιπέδου ζωής, είναι να εξασφαλιστεί ίση πρόσβαση στα συστήματα υγείας και πρόνοιας για οποιονδήποτε άνθρωπο, ανεξάρτητα από το οικονομικό και νομικό του καθεστώς (**Foschia-Hughes, 2004**).

Στην Ελλάδα, παρότι η ελληνική συνταγματική τάξη εμφανίζεται να διαφοροποιεί τους αλλοδαπούς από τους Έλληνες πολίτες ως προς την απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων, ως προς το δικαίωμα στην υγεία η κατάσταση είναι κάπως διαφορετική. Για παράδειγμα, για παράδειγμα τα παιδιά των μη νόμιμων μεταναστών εξασφαλίζουν ιατρική φροντίδα και οι ενήλικες μη νόμιμοι μετανάστες έχουν πρόσβαση σε ιατρική φροντίδα σε επείγουσες καταστάσεις.

Ως προς την πρόσβαση των μεταναστών στην εκπαίδευση, η άποψη του ΣτΕ είναι ότι αυτή αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου κι επομένως η πρόσβαση στην βασική πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση θα πρέπει να είναι ελεύθερη σε όλα τα παιδιά ανεξαρτήτως διακρίσεων. Στην πράξη, πολλές χώρες-μέλη του ΣτΕ επιτρέπουν στα παιδιά των μη νόμιμων μεταναστών την πρόσβασή τους στη βασική εκπαίδευση. Παρόλα αυτά όμως υπάρχουν και περιπτώσεις, όπου τα παιδιά των μη νόμιμων μεταναστών αντιμετωπίζουν νομικά, διοικητικά και πρακτικά εμπόδια στην πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας διαμονής. Λαμπρό παράδειγμα αποτελούσε μέχρι το 2003 η Ελλάδα, όπου το Υπουργείο Εσωτερικών είχε αποστείλει εγκύκλιο στο Υπουργείο Παιδείας να μην επιτρέπει την εγγραφή των παιδιών των μη νόμιμων μεταναστών στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Ευτυχώς αυτή η εγκύκλιος αποσύρθηκε και τα παιδιά των μη νόμιμων μεταναστών έχουν πλέον πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα της Ελλάδας.

Επιπλέον, για το ζήτημα της εκπαίδευσης των μη νόμιμων μεταναστών, το ΣτΕ έχει υιοθετήσει τις ακόλουθες απόψεις:1) Θα πρέπει να χορηγείται πιστοποιητικό σπουδών από

την χώρα φιλοξενίας σε όλα τα παιδιά που, ανεξάρτητα από το νομικό τους καθεστώς, το οποίο θα αναγράφει το επίπεδο εκπαίδευσης που έχουν ολοκληρώσει. 2) Τα παιδιά των μεταναστών, νόμιμων και μη, θα πρέπει να λαμβάνουν διαπολιτισμική εκπαίδευση. Ειδικότερα θα πρέπει να δημιουργηθούν στα σχολεία φροντιστηριακά τμήματα εκμάθησης της γλώσσας, τόσο της χώρας φιλοξενίας τους, όσο και της χώρας προέλευσής τους σε περίπτωση που τα παιδιά αυτά επιθυμούν να επιστρέψουν μελλοντικά στην χώρα καταγωγής τους (**Cholewinski, 2005**).

Σχετικά με την πρόσβαση των μη νόμιμων μεταναστών στις υπηρεσίες στέγασης, το ΣτΕ υιοθετεί την άποψη ότι οι αρμόδιες αρχές των συμβαλλομένων κρατών θα πρέπει να δώσουν ιδιαίτερη έμφαση στην δημιουργία ξενώνων υποδοχής στους μη νόμιμους μετανάστες και στους πρόσφυγες, γιατί το δικαίωμα σε αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης συνδέεται άμεσα με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια (**Cholewinski, 2005**).

Στην Ελλάδα υπάρχουν κέντρα υποδοχής προσφύγων και ενεργό ρόλο στη στέγαση των μεταναστών έχουν αναλάβει οι ΜΚΟ, υποστηριζόμενοι κάποιες φορές και οικονομικά από το ελληνικό κράτος.

Ως προς το δικαίωμα των μη νόμιμων μεταναστών στην κοινωνική προστασία παρατηρούνται αυστηροί περιορισμοί. Σε ορισμένες χώρες η πρόσβαση σ' αυτή είναι τελείως απαγορευμένη, ενώ άλλες χώρες αναγνωρίζουν την πρόσβαση σε υπηρεσίες βοήθειας σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Έτσι τον ρόλο αυτό αναλαμβάνουν φιλανθρωπικά ιδρύματα ή ΜΚΟ.

Ο ΕΚΧ αναγνωρίζει το δικαίωμα στην κοινωνική προστασία και την ισότιμη χορήγηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτήν, μόνο στους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες. Σχετικά με το ζήτημα αυτό, η ΕΕΚΔ του ΣτΕ υποστηρίζει ότι το δικαίωμα αυτό θα πρέπει να επεκταθεί και στους μη νόμιμους μετανάστες ως ένδειξη σεβασμού της αξίας της ανθρώπινης ζωής και αξιοπρέπειας, γιατί: 1) Οι μη νόμιμοι μετανάστες εργάζονται σε επικίνδυνες εργασίες, και επομένως θα πρέπει να δικαιούνται ιατρικής φροντίδας και χρηματικής αποζημίωσης σε περίπτωση ατυχήματος, με βάση τα διεθνή εργατικά πρότυπα, άσχετα αν η εργασία τους είναι νόμιμη ή παράνομη. 2) Οι εργαζόμενοι μη νόμιμοι μετανάστες συνεισφέρουν οικονομικά στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας που εργάζονται και θα πρέπει να απολαμβάνουν το δικαίωμα για κοινωνική προστασία, από τη στιγμή μάλιστα που καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές, άσχετα αν δεν έχουν θεμελιώσει το δικαίωμα για

την απόκτηση άδειας νόμιμης παραμονής. 3) Στην περίπτωση νομιμοποίησής τους από την χώρα φιλοξενίας, οι ασφαλιστικές εισφορές που είχαν καταβάλλει πριν, θα πρέπει να αναγνωριστούν ως ασφαλιστικές περίοδοι για να μπορέσουν να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα (Cholewinski, 2005).

Επίσης, οι μη νόμιμοι μετανάστες έχουν περιορισμένη πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες πρόνοιας σε πολλά κράτη – μέλη του ΣτΕ. Έτσι το ΣτΕ καλεί τα κράτη-μέλη του να εξασφαλίσουν τα απαραίτητα εκείνα μέσα για προκειμένου να παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας σε όλους ανεξαιρέτως τους ανθρώπους, περιλαμβανομένων και των μη νόμιμων μεταναστών, γιατί συνήθως στην πράξη τον ρόλο αυτό τον αναλαμβάνουν οι ΜΚΟ. Όμως η κοινωνική πρόνοια δεν θα πρέπει να βασίζεται στην φιλανθρωπία, αλλά απαιτεί θετικές κρατικές παρεμβάσεις.

Στην Ελλάδα, οι μη νόμιμοι μετανάστες έχουν πλήρη πρόσβαση μόνο στις υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής φροντίδας και εκπαίδευσης, ενώ λίγα βήματα έχουν γίνει για την πρόσβασή τους στις υπηρεσίες πρόνοιας του κράτους, όπως είναι η στέγαση και επιπλέον, ελάχιστοι είναι εκείνοι που ασφαρίζονται. Όμως αν ο μη νόμιμος εργαζόμενος αλλοδαπός στην περίπτωση που καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές σε κάποιον φορέα, στην ουσία δεν δικαιούται των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτή την καταβολή. Επίσης, οι μη νόμιμοι μετανάστες στην Ελλάδα δεν δικαιούνται προνοιακών παροχών, με εξαίρεση τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και πάλι όχι σε όλες τις περιπτώσεις.

3.4 Ενδιάμεσο συμπέρασμα

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάστηκαν οι θέσεις και οι δράσεις του ΣτΕ για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των μη νόμιμων μεταναστών, την κορωνίδα των οποίων αποτελεί η Σύσταση 3, με την οποία αναγνωρίζεται ρητά το δικαίωμα για την ικανοποίηση βασικών βιοτικών αναγκών σε άτομα τα οποία βρίσκονται σε κατάσταση απόλυτης φτώχειας, ανεξάρτητα από το νομικό δεσμό που έχουν με ένα κράτος. Παραθέτοντας εν συντομία τις απόψεις της ελληνικής βιβλιογραφίας σχετικά με το ζήτημα της χορήγησης κοινωνικών δικαιωμάτων στους μη νόμιμους μετανάστες, και σε συνδυασμό με τις δράσεις του ΣτΕ, αναφέραμε σε ποια βασικά κοινωνικά δικαιώματα που εγγυάται ο Κοινωνικός Χάρτης, έχουν πρόσβαση οι μη νόμιμοι μετανάστες κυρίως στην Ελλάδα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1. Μέσα από την περιήγησή μας στη δομή και το περιεχόμενο των διατάξεων, τόσο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, όσο και του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, προσπαθήσαμε να αναζητήσουμε τα κοινωνικά δικαιώματα που εξασφαλίζονται για τους μετανάστες είτε αυτοί είναι νόμιμα διαμένοντες υπήκοοι των συμβαλλομένων κρατών είτε όχι. Το φάσμα των κοινωνικών δικαιωμάτων που καλύπτεται ήδη από τον αρχικό Χάρτη του 1961 και η επέκταση αυτών στους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες των συμβαλλομένων κρατών, δείχνει το έντονο ενδιαφέρον του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόσβαση αυτών στην κοινωνική προστασία. Από τον αρχικό Χάρτη εξαιρούνται οι μη νόμιμοι μετανάστες. Το 1961 ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης διευρύνει το πεδίο προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών και εμμέσως, τόσο από το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του, όσο και από μια σειρά δράσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης, δίνεται το έρεισμα να επεκταθεί η κοινωνική προστασία του και στους μη νόμιμους μετανάστες, εξασφαλίζοντάς τους πρόσβαση στα βασικά κοινωνικά δικαιώματα.
2. Μεγάλη ήταν επίσης η επιρροή που άσκησε ο Κοινωνικός Χάρτης τόσο στο πρωτογενές, όσο και στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
3. Η ενδεχόμενη επικύρωση του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη από την Ελλάδα θα επέφερε τόσο στον τομέα των εργασιακών σχέσεων, όσο και στον τομέα της κοινωνικής της πολιτικής.
4. Ασχοληθήκαμε επίσης με το ζήτημα της δεσμευτικότητας των διατάξεων του Χάρτη για τα κράτη που τον έχουν επικυρώσει. Εξετάζοντας λοιπόν την νομική φύση του Χάρτη προσπαθήσαμε να εξακριβώσουμε, μέσα από την επισκόπηση τόσο της διεθνούς, όσο και της ελληνικής βιβλιογραφίας, αν τα κοινωνικά δικαιώματα που ο Χάρτης εγγυάται είναι αγωγήμια και καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι ορισμένα από αυτά είναι πλήρως αγωγήμια, ενώ άλλα έχουν περιορισμένη αγωγήμιοτητα.
5. Παρόλο που δεν υπάρχει ένα διεθνές δικαστήριο τόσο για τον έλεγχο της εφαρμογής των διατάξεων του Χάρτη, όσο και για την επιβολή κυρώσεων στο κράτος-παραβάτη, αυτό δεν επιδρά αρνητικά στη σπουδαιότητα του Χάρτη ως θεματοφύλακα των κοινωνικών δικαιωμάτων.

6. Ο Χάρτης, με εξαίρεση τις ελάχιστες ατέλειές του, αποτελεί το σπουδαιότερο διεθνές κείμενο προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων όλων των ανθρώπων ανεξαιρέτως, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών: όπου τους νόμιμους τους προστατεύει άμεσα, ενώ για τους μη νόμιμους εμμέσως, ο αναθεωρημένος Χάρτης, παρέχει ένα ελάχιστο δίκτυ κοινωνικής τους προστασίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Πρωτογενείς Πηγές

1.1. Ελληνική Νομοθεσία

1.2. Σύνταγμα της Ελλάδας 2007

1.3. Νόμοι

N.1426/1984

N.2422/1996

N. 2595/1998

N.3386/2005

1.4. Προεδρικά διατάγματα

ΠΔ 358/1997

ΠΔ 359/1997

Β) Ευρωπαϊκή Νομοθεσία

1. Πρωτογενές δίκαιο

Συνθήκη του Άμστερνταμ

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

2. Παράγωγο δίκαιο

Οδηγία 1998/59/ΕΚ περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τις ομαδικές απολύσεις

Γ) Διεθνής Νομοθεσία

Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1961)

Πρόσθετο Πρωτόκολλο Τροποποίησης Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (1991)

Πρόσθετο Πρωτόκολλο Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (1988)

Πρόσθετο Πρωτόκολλο Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη που Προβλέπει Μηχανισμό Συλλογικών Αναφορών (1995)

Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1996)

3. Δευτερογενείς πηγές

A. Βιβλία

Bengt L. (2000). Συμβούλιο της Ευρώπης: Το σύστημα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. *Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και οι προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα* **Αμίτσης, Γ. (επιμ.)** Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Benisichi P. (2000). Συμβούλιο της Ευρώπης: Το σύστημα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. *Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και οι προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα* **Αμίτσης, Γ. (επιμ.)** Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Cinneide C. (2010). Collection du centre des droits de l'homme de l'université catholique de louvain, volume 7: The European Social Charter: a Social Constitution for Europe in **CARLIER J-Y., SCHUTTER O. et VERDUSSEN M. (ed.)** *Social Rights and the European Social Charter- New Challenges and Fresh Opportunities* p.168-171 Bruxelles: Bruylant

Foscia J-P. ,Hughes J (2004). Φιλικές προς τους μετανάστες υπηρεσίες υγείας και πρόληψη του HIV και των σεξουαλικά μεταδιδόμενων νοσημάτων. Ένα εγχειρίδιο για επαγγελματίες υγείας και δημιουργίας στρατηγικών στο www.crrps.org/allegati/66/file/EllinikaHandbook.pdf

Gomien D., Harris D., Zwaak L. (2001). Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης: Δίκαιο και Πρακτική στο **Αμίτσης, Γ. (επιμ.)** Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Ohlinger T. (1995). Social Protection by Way of International Law: Appraisal, Deficits and Further Development in **Maydell B.B. and Nubherger A. (ed.)** *Standard-Setting Activities by Regional Institutions, Taking the Council of Europe as an Example: The European Social Charter* Berlin: Duncker & Humblot

Tonelli S. (2004). Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives in **Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. And Szyszczak E. (ed.)**

Irregular Migration and Human Rights: A Council of Europe Perspective Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers

Cholewinski R. (2005). Irregular migrants: access to minimum social rights. Council of Europe Publishing

Αγγελοπούλου Ο. (2007). *Θεσμικό πλαίσιο κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας: Πλαίσιο δράσεων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο»* Σημειώσεις Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αλιπράντης Ν. (2008). Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο: Προκλήσεις και προοπτικές Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Αμίτσης Γ. (2001). *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη.* Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα

Αμίτσης Γ. (2001). *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας: Το Ελληνικό μοντέλο των κοινωνικών υπηρεσιών και η Ευρωπαϊκή εμπειρία.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Βενίερης Δ. (2009). *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικά Δικαιώματα: το τέλος των ύμνων.* Αθήνα: Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα

Γαβαλάς Ν. (2001), (2003). Διεθνές Κοινωνικό Δίκαιο (Σημειώσεις) τ. Β1 το Συμβούλιο της Ευρώπης, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή

Διακουμάκου Α. (2005). Για μια διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ένα πρότυπο: ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης στο: **Αλιπράντης, Ν. (επιμ.)** *Δυσκολίες στην κύρωση του αναθεωρημένου Χάρτη από την Ελλάδα,* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Θεοδόσης Γ. (2005). Για μια διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ένα πρότυπο: ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης στο: **Αλιπράντης, Ν. (επιμ.)** *Οι ελλείψεις του αναθεωρημένου Χάρτη,* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κατρούγκαλος Γ. (1998). ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗΣ ΕΠΟΧΗΣ: Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο, Αθήνα-Κομοτηνή:Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα

Κατρούγκαλος Γ. (2001). Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα στο: **Αμίτσης, Γ. και Λαζαρίδη, Γ. (επιμ.)** *Τα κοινωνικά δικαιώματα των παράνομων αλλοδαπών*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κατρούγκαλος Γ. (2002). Εισηγήσεις Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Ασφάλειας: Μελέτες κοινωνικού δικαίου και κοινωνικής πολιτικής, τόμος Ι στο: **Αμίτσης Γ. και Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. (επιμ.)** *Η αγωγιμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κατρούγκαλος Γ. (2007). Τα κοινωνικά δικαιώματα και η κρίση του κράτους πρόνοιας στο: **Σωτηρέλης Γ. και Τσαϊτουρίδης Χρ. (επιμ.)** *Νομική φύση και δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων* Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλα

Κατρούγκαλος Γ.(2009). Θεσμοί Κοινωνικής Πολιτικής και Προστασίας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων σε Διεθνές και Εθνικό Επίπεδο. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Κλιαμάκη Ο. (2007). *Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης: Ελεγκτικός μηχανισμός και εφαρμογές*. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών, Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση

Κοντιάδης Ξ. (1999). Η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Εισηγήσεις και συζητήσεις στρογγυλής τράπεζας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Παρατηρητήριου του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (Θεσσαλονίκη 20/11/1999) στο: **Νάσκου Π. και Περράκη (επιμ.)** *Τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών και των προσφύγων. Κριτική προσέγγιση πτυχών του θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα-Κομοτηνή:Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα

Κοντιάδης Ξ. (2007). Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής στο: **Κοντιάδης Ξ. και Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.)** *Δημοκρατική συμμετοχή και δικαιώματα των μεταναστών. Μια*

οριακή περίπτωση ως έναυσμα επανεξέτασης θεμελιωδών εννοιών. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κοντιάδης Ξ. (2008). *Εισαγωγή στην κοινωνική διοίκηση και τους Θεσμούς της Κοινωνικής Ασφάλειας*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κρεμαλής Κ. (1985). *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας

Κρεμαλής Κ. (1996). *ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ, Μέρος Α: Διεθνές Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας και Συλλογή Βασικών Διεθνών Κειμένων*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν.Σάκκουλα

Ληξουριώτης Ι. (2005). Για μια διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ένα πρότυπο: ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης στο: **Αλιπράντης, Ν. (επιμ.)** *Οι αναμορφωθείσες διατάξεις του αρχικού Χάρτη*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Θεοδόσης Γ. (2005). Για μια διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ένα πρότυπο: ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης στο: **Αλιπράντης, Ν. (επιμ.)** *Οι ελλείψεις του αναθεωρημένου Χάρτη* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

ΟΚΕ (2010) Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) επί του σχεδίου νόμου «Κύρωση Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη»

Παπαδάκη Ε-Α. (2008). *Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών

Στεργίου Α. (2010). Οικονομικές ελευθερίες και κοινωνικά δικαιώματα & η απαγόρευση των διακρίσεων στο δίκαιο της Ε.Ε. 10^ο Πανελλήνιο Συνέδριο της ΕΔΕΚΑ, *Τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών τρίτων χωρών* Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ

Χαχαριδάκης Ι. (2010). *Ο ρόλος των Διεθνών Οργανισμών στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών στην Ελλάδα*. Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης Γ' Εκπαιδευτική Σειρά Αθήνα

B. Άρθρα

Mikkola Matti. (2000). European Journal of Social Security, Volume 2/3 in *Social Rights as Human Rights in Europe*, Netherlands: Kluwer Law International Netherlands: Kluwer Law International

Κατρούγκαλος Γ. (2007). Η προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών κατά το διεθνές και το συνταγματικό δίκαιο στο www.ysungreece.org/files/2007pics/DikaiomataMetanastwn2006.pdf

Κοντιάδης Ξ. (2010). Κοινωνικά δικαιώματα στο νέο θεσμικό πλαίσιο στο ww.contiades.gr

Παπακωνσταντίνου Α. (2008). Μετανάστες και θεμελιώδη δικαιώματα στο www.ompor.gr

Γ. Διαδικτυακές Πηγές

www.coe.int (τελευταία επίσκεψη στις 13/09/2011)

www.crrps.org (τελευταία επίσκεψη στις 19/09/2011)

www.europarl.europa.eu (τελευταία επίσκεψη στις 17/09/2011)

www.ysun-greece.org (τελευταία επίσκεψη στις 12/09/2011)

www.eur-lex.europa.eu/el/treaties (τελευταία επίσκεψη στις 18/09/2011)

www.mfhr.gr (τελευταία επίσκεψη στις 31/08/2011)

www.eliamer.gr (τελευταία επίσκεψη στις 15/09/2011)

www.oke.gr (τελευταία επίσκεψη στις 30/08/2011)

www.ypakp.gr (τελευταία επίσκεψη στις 18/9/2011)

www.ompor.gr (τελευταία επίσκεψη στις 19/9/2011)

www.contiades.gr (τελευταία επίσκεψη στις 19/9/2011)