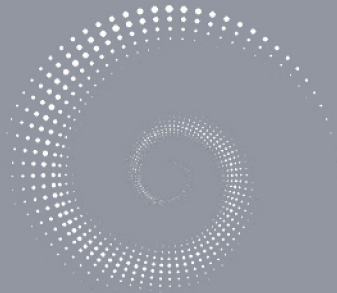


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 21 παρ. 1

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιούλιος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 21 παρ. 1

1. ... Το Κράτος μεριμνά για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης όλων των πολιτών μέσω ενός συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όπως νόμος ορίζει.

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αμίτσης Γ., *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, 2001· Idem, *Η ευρωπαϊκή στρατηγική κοινωνικής ένταξης*, 2006· Αντωνίου Θ., *Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου ως αρχή και δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975 – Συγχρόνως μια συμβολή στη δογματική των ατομικών δικαιωμάτων και στην ερμηνεία του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975*, 2010· Borgetto M., *La sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité*, RDSS 1/2016· Γιαννακόπουλος Κ., *Η μετάλλαξη του υποκειμένου των συνταγματικών δικαιωμάτων*, ΕφημΔΔ 2/2012· Dean H., *Social rights and human welfare*, 2015· Frazer H./Marlier E., *Minimum income schemes in EU Member States*, EU Network of National Independent Experts on Social Exclusion, www.ec.europa.eu/social· Groulx L.-H., *Revenu minimum garanti. Comparaison internationale, analyses et débats*, 2005· Κρεμαλής Κ., *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, 1991· Λαλιώτη Β., *Όψεις συγκριτικής κοινωνικής πολιτικής*, 2018· Ματσαγγάνης Μ., *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της*, 2004· Math A., *Le RSA et les étrangers: origine et fortunes de la condition d'antériorité de résidence*, RDSS 2014· Ροζανβαλόν Π., *Το νέο κοινωνικό ζήτημα*, 2003· Standing G. (ed.), *Promoting income security as a right*, 2005· Στεργίου Α., *Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα*, ΔτΚΑ 2/2020· Stergiou A., *Le revenu minimum garanti en Grèce. Vivre au bout de la nuit*, Dr.soc. 2020· Τέμμιγκ-Δαβίλλα Σ., *Το ατομικό δικαίωμα προς εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης κατά τη νομολογία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (απόφαση της 9.2.2010)*, ΕΔΚΑ 2011· Τσακλόγλου Π., «Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ή στοχευμένα μέτρα πρόνοιας;», στο συλλογικό έργο *Η κοινωνική ασφάλιση ως προϋπόθεση οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής*, 2016· Verkindt P.-Y., *Le revenu universel, une question de et pour la Philosophie sociale*, RDSS 2020· Viossat L.-C., *Le revenu universel au prisme de la Silicon Valley*, RDSS 2020· Vignon J./Leliève M., *Les budgets de référence, ou la pauvreté vécue comme un manque*, RDSS 2020.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	3
I. Ένα νέο κοινωνικό δικαίωμα	7
1. Η προστιθέμενη αξία της νέας διάταξης	7
2. Μια καθολικότητα «ομοίων»	12
3. Ένα «αξιοπρεπές» ελάχιστο.....	15
4. Η ένταση του δικαστικού ελέγχου	18
II. Μια διεθνής υποχρέωση, μια ενωσιακή προτροπή	19
III. Η θέσπιση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως μνημονιακή υποχρέωση – Ο ρόλος του στη μετα-κρίση περίοδο	24

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα συνιστά δίκτυ ασφαλείας (social safety net) κατά της φτώχειας ή άλλως ύστατο καταφύγιο (ultimatum refugium) για όσους στερούνται στοιχειωδών μέσων διαβίωσης. Δεν απευθύνεται σε ορισμένες (ταυτοποιημένες) ευάλωτες ομάδες (λ.χ. ανέργους, ανάπηρους, ηλικιωμένους), αλλά εγγυάται σε κάθε άτομο σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (urgency) να μην βρεθεί κάτω από το κατώφλι φτώχειας¹. Πρόκειται για μέτρο κοινωνικής πρόνοιας –ο όρος «εισόδημα» δεν είναι δηλωτικός του προορισμού του– που στηρίζεται στην πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων, καθώς και στη διαρκή, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, απόδειξη της έλλειψης επαρκών πόρων (means-tested minimum income protection). Η μη εξάρτηση της χορήγησης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος από τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης το καθιστά πιο αντικειμενικό (κατά δέσμια αρμοδιότητα), όχι εξατομικευμένο, με την έννοια ότι η όλη διαδικασία χορήγησής του έχει τυποποιηθεί νομοθετικά σε μεγάλο βαθμό.

Για να μην μετατραπεί από προστατευτικό μέτρο σε παγίδα, δηλαδή σε εν δυνάμει παράγοντα διαιώνισης της φτώχειας, συνδέθηκε με την επανένταξη του δικαιούχου στην αγορά εργασίας. Κι αυτό γιατί η φτώχεια δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή ως μόνιμη κατάσταση. Άλλωστε, στην προοπτική αυτή, το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 24^{ης} Οκτωβρίου 2017 υπερασπίστηκε το ελάχιστο εισόδημα ως προσωρινό μέτρο. Η πραγματική καταπολέμηση της φτώχειας συνίσταται στη συντομότερη έξοδο από αυτή, που επιτυγχάνεται με την εξάλειψη των αιτιών της. Από μια συγκριτική ανάλυση προκύπτει ότι η φτώχεια είναι συνέπεια της μακρόχρονης ανεργίας, καθώς και των νέων επισφαλών (χαμηλά αμειβομένων) μορφών απασχόλησης που αναπτύσσονται με σχεδόν μηδαμινά standards προστασίας.

Κοινωνικά ελάχιστα (minima sociaux) προϋπήρχαν, αλλά αφορούσαν ορισμένες κατηγορίες. Η ύπαρξη κατηγοριακών επιδομάτων άφηνε πολλά κενά στην προστασία, η έκταση των οποίων αναδείχθηκε με την κρίση δημοσίου χρέους. Στα δύσκολα χρόνια αυτής, μεγάλο τμήμα του πληθυσμού, χωρίς να ανήκει σε κάποια από τις περιοριστικά προβλεπόμενες κατηγορίες, βρέθηκε εκτός αγοράς εργασίας και κοινωνικού κράτους. Από την άλλη, τα κατηγοριακά επιδόματα, αν και πιο στοχευμένα, επέτρεψαν

¹ Βλ. Hellenic Parliament, *Minimum income schemes in European Union and Greece. A comparative analysis*, 2014· Γ. Αμίτση, *Η θεσμική κατοχύρωση των πολιτικών ένταξης στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας μέσω ενός γενικού συστήματος ελαχίστου εισοδήματος*, ΕΕργΔ 2014, σελ. 77 επ· ΙΝΕ, *Το βασικό εγγυημένο εισόδημα και οι πολιτικές του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην ΕΕ-15*, Μελέτες 9/2010.

αδικαιολόγητες διαφοροποιήσεις που δεν μπορούσαν να αποδοθούν σε κάποιους ιδιαίτερους λόγους. Οφείλονταν μάλλον στην επιρροή ομάδων πίεσης. Ακριβώς τις αδυναμίες αυτές ήρθε να καλύψει το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που, ωστόσο, δεν υποκατέστησε τα κατηγοριακά επιδόματα². Η κατηγοριοποίηση έχει τους οπαδούς της³ οι οποίοι την κρίνουν πιο αποτελεσματική, επειδή είναι σε θέση να απαντήσει στις ιδιαίτερες ανάγκες συγκεκριμένων ευάλωτων ομάδων. Αντίθετα, το πλεονέκτημα της «απο- κατηγοριοποίησης» συνίσταται στο ότι μπορεί να καλύψει μια ποικιλία καταστάσεων ανάγκης⁴. Άλλωστε, όλοι όσοι «υποφέρουν» από φτώχεια, κατ' αρχήν, αντιμετωπίζουν τις ίδιες βασικές ανάγκες.

- 4 Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ήταν για αρκετό καιρό στα «αζήτητα» της κοινωνικής πολιτικής, με πρόφαση το δημοσιονομικό του κόστος⁵. Λόγω αβελτηρίας του πολιτικού κόσμου, η παροχή αυτή είχε έναν αργό και δύσκολο θεσμικό «τοκετό». Ήδη από τη δεκαετία του '90, η Σύσταση του Συμβουλίου 92/441/ΕΟΚ της 24ης Ιουνίου 1992 είχε παροτρύνει τα κράτη μέλη να προωθήσουν το ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που εγγυώνται μια αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση. Κατά τη Σύσταση, το δικαίωμα αυτό πρέπει να συνοδεύεται από σειρά μέτρων οικονομικής και κοινωνικής στήριξης (υγεία, στέγαση, εργασία). Πριν από την κρίση του 2010, η Ελλάδα δεν είχε ανταποκριθεί στο ευρωπαϊκό κάλεσμα, παρά τις επανειλημμένες προτροπές από την πλευρά της Ένωσης.
- 5 Η υστέρηση στη θεσμοθέτηση του ελάχιστου εισοδήματος δεν μπορεί να ερμηνευτεί εύκολα. Αναδεικνύει τον πελατειακό χαρακτήρα του κοινωνικού κράτους, αφού οι φτωχοί δεν ενδιέφεραν εκλογικά τα μεγάλα κόμματα. Όπως τονίστηκε, «όσο λιγότερο εκπροσωπούνται οι "εκτός των τειχών" (*outsiders*) στην πολιτική διαδικασία, τόσο περισσότερο υπαγορεύονται τα θέματα του πολιτικού διαλόγου από τους "εντός των τειχών"»⁶. Η κοινωνική πολιτική στηριζόταν ανέκαθεν στις συντάξεις και το ΕΚΑΣ που απορροφούσαν και το μεγαλύτερο ποσοστό των κοινωνικών δαπανών⁷. Ως εκ τούτου,

² Όπως θα δούμε παρακάτω, αυτά –εκτός από ορισμένα, όπως όσα αφορούν την αναπηρία– εξακολουθούν να καταβάλλονται και υπολογίζονται στο εισοδηματικό όριο.

³ Βλ. Π. Τσακλόγλου, «Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ή στοχευμένα μέτρα πρόνοιας;», στο συλλογικό έργο: *Η κοινωνική ασφάλιση ως προϋπόθεση οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής*, 2016, σελ. 107.

⁴ Βλ. L-H. Groulx, *Revenu minimum garanti. Comparaison internationale, analyses et débats*, 2005, σελ. 56-57.

⁵ Για την πορεία του ελάχιστου εισοδήματος στην Ελλάδα, βλ. Μ. Ματσαγγάνη, *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της*, 2004, σελ. 19 επ.

⁶ Βλ. Μ. Ματσαγγάνη, *Η καθυστέρηση της πολιτικής κατά της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης*, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 502 · Β. Λαλιώτη, *Όψεις συγκριτικής κοινωνικής πολιτικής*, 2018, σελ. 198.

⁷ Στην Ελλάδα, οι συντάξεις δεν μείωναν αποφασιστικά τα ποσοστά φτώχειας. Γενικά, η αποτελε-

άφηναν μικρό χώρο στην κοινωνική πρόνοια. Πράγματι, η ανισορροπία στην κατανομή κοινωνικών δαπανών⁸ οφειλόταν στο ότι η φτώχεια δεν αποτελούσε μέχρι την κρίση προτεραιότητα της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής. Στην έλλειψη «προθέσεων» πρέπει να προσθέσουμε την αποσπασματικότητα και την εμβρυακή κατάσταση της κοινωνικής πρόνοιας, καθώς και τις διοικητικές δυσλειτουργίες⁹.

Μόλις το 1998 κατατέθηκε σχετική πρόταση νόμου για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα από βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας, η οποία δεν καρποφόρησε¹⁰. Μια δεύτερη απόπειρα έγινε σε πιο επεξεργασμένη και γενναιόδωρη μορφή από βουλευτές του ΠΑΣΟΚ το 2000¹¹. Ούτε αυτή όμως είχε καμία τύχη. Για τρίτη φορά, το 2004, η θεσμοθέτηση του ελάχιστου εισοδήματος με πιο σαφές περιεχόμενο, αφού προσδιοριζόταν βάσει στατιστικού κριτηρίου, προτάθηκε από τον Συνασπισμό. Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι, αν και από τρεις διαφορετικούς πολιτικούς χώρους, η πρόταση δεν κατέληξε στη θέσπιση της παροχής αυτής, λόγω του χρονικά ασύμπτωτου των βουλήσεων. Το ατελέσφορο αποδεικνύει την έλλειψη συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων και φορέων¹².

Η μεταστροφή επήλθε με την κρίση. Το ελάχιστο εισόδημα «επινοήθηκε» εκ νέου υπό την πίεση των Μνημονίων, στο πλαίσιο ενός είδους κοινωνικής πολιτικής της κρίσης και υπό τις ευλογίες των θεσμών (τρόικας). Το 2019 η συνταγματική αναθεώρηση αποτύπωσε την ύπαρξη μιας ευρείας συναίνεσης για την καθιέρωσή του –αν και η αριστερά συνεχίζει να εκφράζει (εκ πεποιθήσεως¹³) μια επιφυλακτικότητα απέναντι στο μέτρο αυτό. Μετά από μια δεκαετία δύσκολων ετών, κανείς δεν αμφισβητεί πλέον την ανάγκη θέσπισής του. Του λοιπού, η όλη συζήτηση επικεντρώνεται περισσότερο στη μορφολογία και τον σχεδιασμό, για να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητά του

σματικότητα των κοινωνικών δαπανών ήταν αρκετά χαμηλή σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ.

⁸ Το ίδιο απαντάται και στην Ιταλία. Βλ. P. Pizzolato, *Le revenu d'inclusion en Italie: entre contraintes financières et perspective universaliste*, RDSS 2018, σελ. 837.

⁹ Πριν από την κρίση αλλά και κατά τη διάρκειά της, οι ισχυροί οικογενειακοί δεσμοί απορροφούσαν, σε κάποιο βαθμό, τις συνέπειες της φτώχειας.

¹⁰ Η χορήγησή του εξαρτιόταν από τη διακριτική ευχέρεια των κοινωνικών λειτουργών. Μια τέτοια πρόβλεψη θα προκαλούσε αβεβαιότητες και παρεμβάσεις. Βλ. Γ. Σούρλα, *Αλήθειες και μύθοι για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα*, 2019, σελ. 64 επ.

¹¹ Η χορήγηση περιοριζόταν στους Έλληνες πολίτες ή πολίτες χωρών της ΕΕ.

¹² Βλ. Β. Λαλιώτη, *Όψεις συγκριτικής κοινωνικής πολιτικής*, ό.π., σελ. 202. Η απουσία συναίνεσης, σε μικρότερο πάντως βαθμό, παρατηρήθηκε κάποια στιγμή και σε άλλες μεσογειακές χώρες. Πρβλ. Μ. Χλέτσο, *Από την πρόνοια στην εργασία*, 2008, σελ. 101 επ.

¹³ Κατά την Αριστερά, ο φτωχός είναι θύμα του οικονομικού συστήματος και αυτό που προέχει είναι η ανατροπή του. Οποιοδήποτε άλλο μέτρο εντάσσεται στη λογική του ρεφορμισμού.

και να ελαχιστοποιηθούν κάποιες εγγενείς του παρενέργειες, παρά στη σκοπιμότητα της καθιέρωσής του. Σε πολλές χώρες, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα άλλαξε, στην πορεία του, φυσιογνωμία ως παροχή λόγω συνεχούς αξιολόγησής του¹⁴.

- 8 Η χορήγηση του ελάχιστου εισοδήματος δεν έχει μια ειδικότερη αιτία, αλλά καλύπτει τα κενά και τις ανεπάρκειες όλων των κοινωνικών παροχών που έχουν μια συγκεκριμένη προέλευση. Δεν εφορμά από τη συνδρομή μιας αιτίας γενεσιουργής αναγκών, αλλά από μια γενικότερη κατάσταση ανάγκης. Η αποστολή του είναι να καταστήσει όλο το σύστημα κοινωνικής προστασίας «αδιάβροχο» απέναντι στη φτώχεια. Κατά το άρθρο 235 ν. 4389/16, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, απευθύνεται σε νοικοκυριά που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και λειτουργεί κατά τρόπο συμπληρωματικό στο πλαίσιο εφαρμογής δημόσιων πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.
- 9 Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα μπορεί να μην λάβει τη μορφή ενός γενικού υποκατάστατου (residual) στη θέση των κοινωνικών (μη ανταποδοτικών) παροχών, αλλά να μορφοποιηθεί ως συμπλήρωμα (complementary) σε σχέση με τη μισθωτή εργασία και την κοινωνική προστασία. Στη δεύτερη περίπτωση, αποτελεί τη διαφορά μεταξύ του πραγματικού εισοδήματος (από μισθούς και κοινωνικές παροχές) του νοικοκυριού και του εισοδήματος που θεωρείται ότι καλύπτει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Στην αρχιτεκτονική του ελληνικού συστήματος, η παροχή αυτή εμφανίστηκε με τη δεύτερη εκδοχή, δηλαδή έχει *συμπληρωματικό ρόλο*. Μόνο όταν δεν υπάρχουν άλλες πηγές εισοδήματος ή επιδομάτων, το ελάχιστο εισόδημα καταλαμβάνει τη θέση ενός καθολικού υποκατάστατου και καταβάλλεται καθ' ολοκληρία.
- 10 Η καθιέρωση της εν λόγω παροχής δεν περιορίζεται μόνο στην οικονομική της διάσταση¹⁵. Στηρίζεται *σ' ένα ηθικό και νομικό αξίωμα*. Σε σημείο αναφοράς για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ανάγεται η «κοινωνική φιλοσοφία». Σχεδόν όλοι οι συγγραφείς εκκινούν από τους John Rawls και Philippe Van Parijs¹⁶. Ο Στέργιος Μήτας το συμπυκνώνει εύστοχα ως εξής: Η αλληλεγγύη αξιοδοτεί το σύνολο των σύνθετων κοινωνικών λειτουργιών σε μια σύγχρονη συνταγματική πολιτεία¹⁷.
- 11 Το ελάχιστο εισόδημα ως ασπίδα απέναντι στην εξαθλίωση εντάσσεται στο ελάχιστο

¹⁴ Βλ. H. Frazer/E. Marlier, *Minimum income schemes in EU Member States*, EU Network of National Independent Experts on Social Exclusion, www.ec.europa.eu/social

¹⁵ Βλ. Μ. Μασσαγγάνη, *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της*, ό.π.· Idem, *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς*, 2011.

¹⁶ Βλ. P.-Y. Verkindt, *Le revenu universel, une question de et pour la Philosophie sociale*, RDSS 2020, σελ. 229.

¹⁷ Βλ. Σ. Μήτα, *Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή δικαίου*, 2016, σελ. 99.

ηθικό περιεχόμενο του δικαίου¹⁸. Η ύπαρξη ενός minimum συνθηκών διαβίωσης εκκινεί από ένα ηθικό μέλημα, ανεξάρτητο από την αναγνώρισή του από την έννομη τάξη¹⁹. Ένας περιορισμένος αλτρουισμός ανήκει στο στενό περιεχόμενο του φυσικού δικαίου²⁰. Δεν θα πρέπει να υπάρχει ούτε ένας άνθρωπος χωρίς βασικά μέσα διαβίωσης. Το δικαίωμα σε ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης συνδέεται με τη διατήρηση της ίδιας της ανθρώπινης υπόστασης και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας²¹. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν έχει πολέμιους, αλλά μόνο (χαλαρούς ή 12 ορκισμένους) υποστηρικτές. Συνεπαίρνει κυρίως όλους όσους μάχονται για μια «δίκαιη» κοινωνία. Είναι σημείο σύγκλισης τόσο των συντηρητικών όσο και των προοδευτικών δυνάμεων. Σε έναν κόσμο τεχνητής νοημοσύνης, ακόμη και τα ρεύματα σκέψης της Silicon Valley τάσσονται υπέρ της καθιέρωσης ενός βασικού εισοδήματος²². Γι' αυτό και δεν εμφανίζεται ομοιογενώς. Πρόκειται για μια κοινή ιδέα, με πολλές αποχρώσεις και εκδοχές κατά την υλοποίησή της.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα συνιστά την «αυτονόμη υποχρέωση» 13 (selbstverständlichen Pflichten) κάθε κοινωνικού κράτους και γι' αυτό στις περισσότερες δυτικές χώρες η θέσπισή του συνάντησε τη γενική αποδοχή. *Η φτώχεια και η εξαθλίωση ως καταστάσεις δεν έχουν ιδεολογικό χρώμα, αν και οι αιτίες τους έχουν*. Ενώ η σωματική ακεραιότητα (απόλυτη φτώχεια) είναι φυσική κατάσταση, η σχετική φτώχεια είναι κοινωνική κατασκευή. Πριν αρχίσουμε να συζητάμε για την έκταση της αναδιανομής του πλούτου, πρέπει να εγγυηθούμε σε όλους τους υλικούς όρους φυσικής τους ύπαρξης. Μόνο σε μια ιδεατή κοινωνία απ' όπου θα έχει εξαλειφθεί παντελώς η ανέχεια, καθίσταται ανώφελη η θέσπιση ενός τέτοιου ελαχίστου εισοδήματος.

I. ΕΝΑ ΝΕΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ

1. Η προστιθέμενη αξία της νέας διάταξης

Με την αναθεώρηση του 2019 προστέθηκε εδάφιο στην παρ. 1 του άρθρου 21 ως εξής: 14
«1. Η οικογένεια ως θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους, καθώς και

¹⁸ Πρβλ. Π. Σούρλα, *Δίκαιο και δικανική κρίση*, 2017, σελ. 177.

¹⁹ Βλ. Π. Σούρλα, *Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής και η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 1989, σελ. 177.

²⁰ Οι άνθρωποι δεν είναι δαίμονες ούτε άγγελοι. Βλ. Η. Hart, *Η έννοια του δικαίου*, 2019, σελ. 339.

²¹ Για μερικούς απορρέει από το φυσικό δίκαιο. Βλ. κυρίως Ε. Bloch, *Φυσικό δίκαιο και ανθρώπινη αξιοπρέπεια*, 2015.

²² Βλ. L-C. Viosat, *Le revenu universel au prisme de la Silicon Valley*, RDSS 2020, σελ. 284.

ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους. Το Κράτος μεριμνά για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης όλων των πολιτών μέσω ενός συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όπως νόμος ορίζει». Έτσι, ο αναθεωρητικός νομοθέτης εμπλούτισε τον κατάλογο των κοινωνικών δικαιωμάτων με ένα νέο δικαίωμα, δίνοντας συγχρόνως δυναμική και αναζωογονητική πνοή στην εν λόγω παροχή²³. Με τη νέα διάταξη καθιερώθηκε το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως αυτοτελές κοινωνικό δικαίωμα, ανεξάρτητο από την κοινωνική πρόνοια κι όχι ως μέρος αυτής –αν και η λογική του παραμένει προνοιακή.

- 15 Πάντως, η εγγύηση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης δεν εκπληρώνεται αποκλειστικά μέσω του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος²⁴. Η κοινωνική ασφάλιση δεν αποξενώνεται από τον εν λόγω στόχο τον οποίο εγκιβωτίζει όσον αφορά τους ασφαλισμένους και τους συνταξιούχους της^{25,26}. Με τη στροφή της κοινωνικής ασφάλισης προς τον στόχο της κοινωνικής ασφάλειας ενσωματώθηκε σε αυτήν και η εγγύηση ενός ελάχιστου επιπέδου ζωής. Ως ύστατο γενικό (λειτουργικό) όριο προς τα κάτω των συντάξεων εκλαμβάνεται το ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης²⁷.
- 16 Κατοχυρωμένο δικαίωμα δεν είναι ακριβώς το δικαίωμα στο ελάχιστο εγγυημένο

²³ Βλ. Α. Στεργίου, «Σχετικά με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου», στον συλλογικό τόμο: Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, 2006, σελ. 340.

²⁴ Να θυμίσουμε το άρθρο 13 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, σύμφωνα με το οποίο «Τα Μέρη αναλαμβάνουν: 1. να διασφαλίζουν ότι σε οποιοδήποτε άτομο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους και αδυνατεί να τους εξασφαλίσει είτε με τις δικές του προσπάθειες είτε από άλλες πηγές, ιδιαίτερα από παροχές που χορηγούνται από ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, θα χορηγείται επαρκής συνδρομή, ...».

²⁵ Στην προοπτική αυτή, η γνωστή Ολομ. ΣτΕ 668/12 δέχθηκε την ενσωμάτωση ενός προνοιακού κατάλοιπου (δίκτυ ασφαλείας) από τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης με αναφορά στο «Existenzminimum» (απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 09.02.2010). Κατά την Ολομ., οι ασφαλιστικές παροχές πρέπει να εξασφαλίζουν τουλάχιστον τους όρους φυσικής υπόστασης των δικαιούχων των παροχών (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων). Επομένως, το νέο άρθρο 21 παρ. 1 μπορεί να συμβάλλει εξίσου στην ενίσχυση του πολύ σκληρού πυρήνα της κοινωνικής ασφάλισης.

²⁶ Σύμφωνα με τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ, για την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, σε συνδυασμό με τη Σύσταση 92/442/ΕΟΚ, για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, ένα συνταξιοδοτικό σύστημα οφείλει να διασφαλίζει αφενός ένα ελάχιστο επίπεδο βιοτικών πόρων σε όλους τους συνταξιούχους, αφετέρου, μετά από πλήρη σταδιοδρομία, ένα λογικό ποσοστό εισοδήματος που είχαν, όταν εργάζονταν.

²⁷ Βλ. Α. Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, 1994, σελ. 58· Ο. Αγγελοπούλου, «Διαστρέβλωση των βασικών εννοιών της κοινωνικής ασφάλισης στην εποχή της κρίσης: Μετεξέλιξη της σύνταξης σε "ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα" χορηγούμενο υπό επιφύλαξη;» στον τιμητικό τόμο Κ. Κρεμαλή, σελ. 115 επ.

εισόδημα, αλλά το δικαίωμα στη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης. Κάτι ανάλογο αναγνώρισε, ως γνωστόν, η νομολογία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (απόφ. της 09.02.2010) και συγκεκριμένα διακήρυξε «το ατομικό δικαίωμα στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης». Πιο «γενναιόδωρη» είναι η διάταξη (αίτιμα 11) του Προοιμίου του Γαλλικού Συντάγματος του 1946 που διακηρύσσει ότι το Έθνος διασφαλίζει στο άτομο και την οικογένεια τις αναγκαίες συνθήκες για την ανάπτυξή τους –η προστασία της επιβίωσης ως εγγύησης ανάπτυξης του ατόμου (εξελικτικής διαδικασίας).

Ορθότερη, ίσως, να ήταν η πρόβλεψη μιας συγκροτημένης προστασίας απέναντι στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, που θα συμπεριελάμβανε και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, όχι όμως μόνο αυτό. Το τελευταίο που αποτελεί *το πρώτο και αναγκαίο βήμα*, δεν επιλύει το πρόβλημα της φτώχειας²⁸. Δεν επιλύει σημαντικά ζητήματα που συνέχονται με τη φτώχεια, όπως η ελλιπής μόρφωση, η απουσία δεξιοτήτων, η «φτωχή» υγεία ή η ακατάλληλη στέγη.

Με τη χορήγηση της εν λόγω παροχής, ο φτωχός παύει να είναι αόρατος από την έννομη τάξη και μεταλλάσσεται σε υποκείμενο δικαίου. *Η ρητή συνταγματική αναφορά εγκαινιάζει μια δικαιωματική προσέγγιση*. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποδεσμεύεται από την οπτική απλού μέτρου κοινωνικής πολιτικής και κατοχυρώνεται *με όρους υποκειμενικού δικαιώματος*. Κατά τη γνώμη μας, λόγω του επιτακτικού χαρακτήρα των βασικών αναγκών και του αδιαπραγμάτευτου της αξιοπρέπειας, η αντίστοιχη αξίωση (υποκειμενικό δικαίωμα)²⁹ μπορεί να ικανοποιηθεί, κατά την άποψη μας, και σε περίπτωση αδράνειας του νομοθέτη³⁰. Η εκτίμηση της προσωπικής ανάγκης από τον δικαστή θα μπορούσε να γίνει με πραγματογνωμοσύνη. Πάντως, το ζήτημα δεν είναι τόσο η αποδοχή της αγωγιμότητας του εν λόγω δικαιώματος όσο η πραγματική του άσκηση, αφού οι δυνητικοί φορείς δεν έχουν πρόσβαση στη διοικητική

²⁸ Βλ. M. Krätke, «Basic income, commons and commodities: the public domain revisited», in: G. Standing, *Promoting income security as a right*, 2005, σελ. 139.

²⁹ Βλ. Kōnemann, *Anspruch auf das Existenzminimum*, 2005, σελ. 90.

³⁰ Ως αντίδοτο στην αδράνεια του νομοθέτη θα μπορούσε ενδεχομένως να λειτουργήσει η επιδίκαση αποζημίωσης με βάση το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ. Γενικά, η νομολογία δέχεται ότι δεν θεμελιώνεται ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση, κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, από την εκ μέρους της Ελληνικής Πολιτείας νομοθέτηση ή παράλειψη νομοθέτησης, πλην αν από τη νομοθέτηση η μη αυτή γεννάται αντίθεση προς υπερκείμενους και επικρατούντες κανόνες. Η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση του ζημιωθέντος γεννάται μόνο αν οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται απευθείας από την επίμαχη διάταξη, πριν και ανεξάρτητα από οποιαδήποτε εφαρμογή της με πράξη της Διοίκησης (ΣτΕ 4741/14 Ολομ., ΕΔΚΑ 2015, σελ. 75).

και δικαστική διαδικασία. Το βαθύτερο πρόβλημα είναι η συμπερίληψη σ' έναν κοινό κόσμο. Η αναγνώριση ενός δικαιώματος να έχουμε δικαιώματα ανάμεσα στα οποία είναι και το ελάχιστο εισόδημα³¹.

- 19 *Αν και προβλέπεται πλέον ρητά από το Σύνταγμα, εντούτοις, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είχε και πριν από την αναθεώρηση ένα ισχυρό συνταγματικό υπόβαθρο που διατηρεί την αξία του. Η αξίωση του καθενός απέναντι στο κράτος για διασφάλιση της ελάχιστης υλικής βάσης αξιοπρεπούς διαβίωσης³², συνιστώντας ελάχιστη κοινή αφηρητή των κοινωνικών δικαιωμάτων³³, προκύπτει από πλέγμα διατάξεων. Ειδικότερα, βρίσκει έρεισμα στην «οικονομία» των διατάξεων του άρθρου 25 παρ. 1, 2 και 4, στεγάζεται στην προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Σ.)³⁴, εκπορεύεται από το δικαίωμα για την προστασία της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας, καθώς επίσης συνδέεται άμεσα με την προσωπική ελευθερία και τη συμμετοχή του καθενός στην κοινωνική και οικονομική ζωή της Χώρας (άρθρο 5 παρ. 1)^{35,36}. Εξάλλου, η ύπαρξη ενός minimum συνθηκών ζωής που δεν θίγει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια αποτελεί τον στοιχειώδη όρο κάθε δημοκρατίας³⁷.*
- 20 Η θέσπιση ελάχιστου εισοδήματος δεν θα πρέπει να μας αποσπά από το θεμελιακό μας αίτημα. Η εργασία και η υποχρέωση του κράτους να δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες για πλήρη απασχόληση (άρθρο 22 παρ. 1) *αποτελούν την κύρια οδό για τη διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Τα εργασιακά δικαιώματα εγγυώνται πρωτευόντως τη συμμετοχή στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας. Όταν η κύρια αρτηρία (εργασία) είναι φραγμένη τότε επεμβαίνει το ελάχιστο εισόδημα, κατά τρόπο υπολειμματικό, για να καλύψει τις βασικές ανάγκες του ατόμου και της οικογένειάς*

³¹ Βλ. S. DeGooyer, κ.ά., *Το δικαίωμα να έχουμε δικαιώματα*, 2018.

³² Βλ. Θ. Αντωνίου, *Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου ως αρχή και δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975 – Συγχρόνως μια συμβολή στη δογματική των ατομικών δικαιωμάτων και στην ερμηνεία του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975*, 2010, σελ. 82-83.

³³ Όπως υπογραμμίζεται, η ratio των κοινωνικών δικαιωμάτων συνίσταται σ' ένα δικαίωμα βιοτικής ασφάλειας. Βλ. Σ. Μήτα, *Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή δικαίου*, Διδακτορική Διατριβή, 2013, σελ. 176 επ.

³⁴ Βλ. γνώμη μειοψηφίας στις αποφάσεις ΣτΕ Ολομ. 668/12, σκέψη 36 και 1283/12, σκέψη 32.

³⁵ Βλ. Σ. Κτιστάκη, *Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα*, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 504.

³⁶ Μια ειδικότερη πτυχή του αγώνα κατά της φτώχειας αποτελεί το άρθρο 21 παρ. 3 που αναφέρεται στην περίθαλψη απόρων.

³⁷ Πάντως, το ελάχιστο αυτό δεν μπορούν να αγγίξουν εύκολα οι πλειοψηφίες. Βλ. Π. Σούρλα, *Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής*, ό.π., σελ. 177.

του. Η παροχή αυτή αποτελεί «το τελευταίο δίκτυο κοινωνικής προστασίας»³⁸, ένα είδος «αποζημίωσης» για τη μη εκπλήρωση από το κράτος των όρων απόλαυσης του δικαιώματος στην εργασία. Η ενσωμάτωση μέσω της εργασίας εξακολουθεί να είναι ο ακρογωνιαίος λίθος για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού³⁹.

Το ως άνω συνταγματικό υπόβαθρο προσδίδει στην ερμηνεία της νέας διάταξης 21 μια διευρυμένη ματιά, καθώς και μια πιο πυκνή κανονιστικότητα. Ειδικότερα, η αναγωγή της νέας διάταξης σε σειρά θεμελιακών διατάξεων του Συντάγματος μπορεί να αποδειχθεί ευεργετική τόσο για τον κύκλο δικαιούχων όσο και για το ύψος της παροχής. Επιπρόσθετα, η εγγύηση *minimum συνθηκών αξιοπρεπούς ζωής καθίσταται απόλυτη κρατική προτεραιότητα*. Αναβαθμίζεται σε κρατική υποχρέωση που προηγείται έναντι πολλών άλλων παρεμβάσεων. Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να την υποβαθμίσει με βάση το δημοσιονομικό της κόστος.

Το εν λόγω θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα *θα πρέπει να εφαρμοστεί, ανεξάρτητα 22 από τους διαθέσιμους (κρατικούς) πόρους*. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα διαφυλάσσει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, όταν το άτομο είναι ιδιαίτερα ευάλωτο. Σύμφωνα με τη λεγόμενη «μέθοδο των ελαχίστων»⁴⁰, η μη εκπλήρωση του πυρήνα του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια (minimum core) –εδώ περιλαμβάνεται το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα– δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με την επίκληση των περιορισμένων πόρων. Δεν γίνεται δεκτή ως ένσταση κατά της υλοποίησης της παροχής αυτής η έλλειψη δημοσιονομικού χώρου. Γι' αυτό σε περιόδους κρίσης, κατά τις οποίες οι πόροι είναι περιορισμένοι, η παροχή αυτή όχι μόνο δεν επιδέχεται καμία μείωση, αλλά αντίθετα οφείλει να ενισχυθεί περαιτέρω.

Ως γνωστόν, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός συνδέονται στενά με τις 23 κοινωνικές ανισότητες⁴¹. Οι τελευταίες συνηγορούν από μόνες τους υπέρ της ύπαρξης των αναγκαίων πόρων για τη χρηματοδότηση του ελάχιστου εισοδήματος. Η μερική αποκατάστασή τους επιτυγχάνεται με τη μεταβίβαση εισοδημάτων. Οι ακραίες καταστάσεις φτώχειας και πλούτου πρέπει να συνδέονται μεταξύ τους. Έτσι, η

³⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017), *Ψήφισμα για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα*, αρ. 1.

³⁹ Βλ. Π. Ροζανβαλόν, *Το νέο κοινωνικό ζήτημα*, 2003, σελ. 161.

⁴⁰ Με τις αρχές Limburg, η Επιτροπή Διεθνούς Συμφώνου των Ηνωμένων Εθνών για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα προσανατολίστηκε προς τη λεγόμενη μέθοδο των ελαχίστων. Έκρινε ότι η μη εκπλήρωση του πυρήνα του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια (minimum core) δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με την επίκληση των περιορισμένων πόρων. Βλ. Α. Στεργίου, *Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων («standstill») στη διεθνή της διάσταση*, ΕφημΔΔ 2018, σελ. 466 Πρβλ. και CESCR, General Comment N°19.

⁴¹ Βλ. Κ. Bonesmo, *Income inequality in the European Union*, OECD Working Paper, 2012.

θέσπιση ελάχιστου εισοδήματος θα μπορούσε να βρίσκεται σε αντιστοίχιση με έναν φόρο μεγάλης περιουσίας⁴² ή έναν φόρο πλούτου⁴³. Η εγγύηση βιοτικής ασφάλειας του ατόμου δεν είναι παρά μια δίκαιη κατανομή των πόρων, μια στροφή προς την ισότητα. Όπως έχει καταδειχθεί, όσο πιο ισότιμη είναι μια κοινωνία τόσο μικρότερα ποσοστά φτώχειας εμφανίζει.

2. Μια καθολικότητα «ομοίων»

- 24 Φορέας του δικαιώματος, κατά τη νέα διάταξη του Συντάγματος, είναι «όλοι οι πολίτες». Η επιλογή του «πολίτη» ως υποκειμένου είναι ατυχής, γιατί όσοι δεν είναι «πολίτες», δηλαδή δεν διαθέτουν την ελληνική ιθαγένεια, μπορούν, κατ' αρχήν, να αποκλειστούν από την απόλαυση της εν λόγω παροχής. Η αναφορά στους «πολίτες» κινήθηκε σε αντίθετο ρεύμα από εκείνο των Διεθνών Συμβάσεων που ανάγουν το άτομο σε φορέα του δικαιώματος. Σύμφωνα με το άρθρο 25 Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, *καθένας* έχει δικαίωμα σε ένα βιοτικό επίπεδο ικανό να εξασφαλίσει στον ίδιο και στην οικογένεια του υγεία και ευημερία, και ειδικότερα τροφή, ρουχισμό, κατοικία, ιατρική περίθαλψη όπως και τις απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες. Σταθερά της νομολογίας του ΕΔΔΑ αποτελεί, εξάλλου, η αναγνώριση κοινωνικών δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς⁴⁴.
- 25 Επειδή το ελάχιστο εισόδημα αποβλέπει στη διάσωση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ενόσω διαρκεί μια κατάσταση ανάγκης, δεν μπορεί παρά να απευθύνεται σε κάθε άτομο απροϋπόβητα. Τη διεύρυνση της συνταγματικής διάταξης ευνοεί το γεγονός ότι υποβαστάζεται, όπως προαναφέραμε, από ένα κανονιστικό πλέγμα που επικεντρώνεται στο άτομο. Λ.χ. λόγω του γεγονότος ότι συνυφαίνεται με την αξία του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Σ.), δεν μπορεί να προχωρά σε οποιαδήποτε κατάτμηση της ιδιότητας του ανθρώπου. Μια διέξοδος θα ήταν πιθανώς η επαναριοθέτηση της ιδιότητας του πολίτη (citizenship), στην οποία θα ήταν δυνατόν να συμπεριλάβουμε τους μόνιμα και νόμιμα διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς.
- 26 Η «διασπασμένη ενότητα του καθολικού ανθρώπου»⁴⁵ είναι ικανή να καλλιεργήσει

⁴² Βλ. Σ. Μήτα, *Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή δικαίου*, ό.π., σελ. 190.

⁴³ Ο παγκόσμιος φόρος κεφαλαίου είναι μια χρήσιμη ουτοπία. Βλ. Τ. Piketty, *Το κεφάλαιο τον 21^ο αιώνα*, 2014, σελ. 647 επ.

⁴⁴ Βλ. Χ. Παπαστυλιανού, «Η ιθαγένεια ως κριτήριο διαφοροποίησης των φορέων δικαιωμάτων. Οι αλλοδαποί ως υποκείμενα δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο», στο: Γ. Κατρούγκαλος (επιμ.), *Ανισότητες και δίκαιο*, 2014, σελ. 171.

⁴⁵ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Η μετάλλαξη του υποκειμένου των συνταγματικών δικαιωμάτων*, ΕφημΔΔ 2/2012, σελ. 146.

έναν προνοιακό σωβινισμό (welfare chauvinism), αφού επιτρέπει τον περιορισμό του ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης μόνο στους γηγενείς⁴⁶. Στην περίπτωση του, η παροχή εκτρέπεται από τη ratio της και χρησιμοποιείται για σκοπούς ξένους προς αυτή και ειδικότερα ως αντιμεταναστευτικό μέτρο. Πάντως, η αναφορά της νέας διάταξης του Συντάγματος στους πολίτες δεν έχει την έννοια ότι ο νομοθέτης αδυνατεί να την επεκτείνει και στους αλλοδαπούς. Άλλωστε, υιοθετήθηκε από το ισχύον δίκαιο ως κριτήριο πρόσβασης στην εν λόγω παροχή η μόνιμη και νόμιμη διαμονή και όχι η ελληνική ιθαγένεια. Γενικά, η χορήγηση του ελάχιστου εισοδήματος ταλαντεύεται ανάμεσα στους πολίτες (citoyens) και τους κατοίκους (résidents). Ο εθνικός νομοθέτης επεμβαίνει άλλοτε διαστέλλοντας κι άλλοτε συστέλλοντας τον κύκλο των διαμενόντων στη χώρα αλλοδαπών, προκειμένου να ανοίξει ή να κλείσει τη «στρόφιγγα» των δικαιούχων. Η προϋπόθεση της διαμονής πάντα υπήρχε στις αλλοδαπές νομοθεσίες. Μάλιστα, μερικές χώρες θέτουν ως όρο πρόσβασης μια μακρά περίοδο διαμονής στο εθνικό έδαφος (Γαλλία, Βέλγιο). Γίνεται φανερό ότι η απαίτηση μακράς διαμονής στη χώρα ενδέχεται να λειτουργήσει περιοριστικά σε βάρος των αλλοδαπών και να προσομοιάσει με μια «μεταμφιεσμένη εθνική προτίμηση»⁴⁷.

Μοιραία, η κατοχύρωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συμπλέει με το ζήτημα της μετανάστευσης, αφού η ακραία φτώχεια πλήττει τις εθνοτικές μειονότητες. Σε μια Ελλάδα της κρίσης, όπου η πληθυσμιακή ετερογένεια αρχίζει να αποκτά διαστάσεις, αναπτύσσονται ξενοφοβικά αντανakλαστικά. Υποστηρίζεται, λοιπόν, ότι η επέκταση σε όλους προϋποθέτει υπερνίκηση των αντιδράσεων και εφαρμογή ενός προγράμματος ενσωμάτωσης⁴⁸. Πάντως, το πρόβλημα αυτό εμφανίζεται σε όλα τα συστήματα. Στην Ιταλία, πρόσφατα (2019) το «εισόδημα του πολίτη» περιορίστηκε μόνο στους Ιταλούς πολίτες⁴⁹.

Η φτώχεια ως τέτοια επιβάλλει μια καθολική προστασία. Η έλλειψη των βασικών 28
όρων επιβίωσης είναι μια ανθρωπιστική ανάγκη που δεν επιδέχεται κανενός είδους φιλτράρισμα, αλλά απλώς ικανοποιείται. Η προστασία από την ένδεια είναι αδιαπραγμάτευτη, ενώ η διεύρυνση του κύκλου των δικαιούχων μπορεί να οδηγήσει

⁴⁶ Βλ. Π. Τριτσιπίδα/Γ. Σταυρακάκη, *Λαϊκίστικες χρήσεις της κοινωνικής πολιτικής: συμπερίληψη και αποκλεισμός*, ΔτΚΑ 4/2019, σελ. 799 επ.

⁴⁷ Πρβλ. Α. Math, *Le RSA et les étrangers: origine et fortunes de la condition d'antériorité de résidence*, RDSS 2014, σελ. 564.

⁴⁸ Αποφεύγοντας τις ξενοφοβικές τάσεις, η χορήγηση του ελάχιστου εισοδήματος αφορά όλους όσους διαμένουν στην Ελλάδα. Βλ. Μ. Ματσαγγάνη, *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς*, ό.π., σελ. 222.

⁴⁹ Με πολλά ερωτηματικά ως προς τη συνταγματικότητα του περιορισμού αυτού.

σε μια μεγαλύτερη συνοχή του πληθυσμού. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα μπορεί να γεφυρώσει το κενό ανάμεσα στους «insiders» και τους «outsiders» της κοινωνίας. Αντί να εξαρτούμε την αλληλεγγύη από την ομοιογένεια, είναι προτιμότερο να οικοδομούμε την ομοιογένεια στη βάση της αλληλεγγύης.

- 29 Πιο αιρετική από τη σκοπιά κύκλου δικαιούχων είναι η νομολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων (Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη)⁵⁰ που δέχθηκε ότι *οι παράνομοι μετανάστες* απολαμβάνουν εξίσου ένα υποκειμενικό δικαίωμα στην ικανοποίηση των στοιχειωδών αναγκών. Για να μην προκληθεί ανεπανόρθωτη ζημία και να μην απειληθεί η φυσική υπόστασή τους, η ΕΕΚΔ έχει επεκτείνει και σε αυτούς μια *κοινωνική πρόνοια επείγοντος χαρακτήρα*. Δηλαδή, η Επιτροπή δημιούργησε μια ξεχωριστή έννοια (επείγοντος χαρακτήρα) μέσα στην έννοια της κοινωνικής πρόνοιας. Με ερμηνεία *contra legem*, διευρύνοντας το προσωπικό πεδίο του Χάρτη, αφού ο τελευταίος προβλέπει την εφαρμογή του μόνο στους νόμιμους μετανάστες, η ΕΕΚΔ δέχθηκε και για τους παράτυπους μετανάστες την ικανοποίηση των βασικών τους αναγκών (στέγαση, τροφή, ένδυση, υγεία)⁵¹. Για να στηρίξει την ερμηνεία της, η Επιτροπή έκανε αναφορά στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, «*θεμελιώδη αξία του ευρωπαϊκού δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου*». Νομίζουμε ότι η επέκταση και στους παράτυπους μετανάστες, ενώ είναι ορθή για την υγεία, καθώς και για κάποιο πρόσκαιρο επισιτισμό, ως προς το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν θα μπορούσε να ισχύσει, γιατί η παροχή αυτή έχει διάρκεια και προϋποθέτει, σε κάποιο βαθμό, ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία. Άλλωστε, συνοδεύεται από υποχρέωση εργασίας και η απαίτησή της από παράτυπους μετανάστες θα αποτελούσε «οξύμωρο σχήμα». Από την πλευρά του, το ΔΕΕ εξάρτησε τη χορήγηση του στεγαστικού βοηθήματος από τη νομιμότητα της διαμονής του αιτούντος (Οδηγία 2004/38)⁵².
- 30 Κατά βάση, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν απευθύνεται σε όλους ανεξαιρέτως, αλλά μόνο σε όσους πληρούν τα κριτήριά του, που μπορεί να είναι αναλόγως της περίπτωσης λιγότερο ή περισσότερο αυστηρά. Η καθολικότητα υποδεικνύει ένα σύστημα ανοικτό σε όλους, χωρίς προϋποθέσεις πόρων⁵³. Όπως θα δούμε παρακάτω,

⁵⁰ Βλ. CEDS, 1^{er} juillet 2014, *Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas* N° 90/2013, CEDS, 2 juillet 2014, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. N° 86/2012*.

⁵¹ Βλ. C. Nivard, *Précisions sur les droits de la Charte sociale européenne bénéficiant aux étrangers en situation irrégulière*, La Revue des droits de l'homme 2014.

⁵² Βλ. ΔΕΕ C-480/08, υπόθ. *Maria Texeira*. Για τις περιπέτειες της ευρωπαϊκής κοινωνικής ιθαγένειας, βλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2023, σελ. 297 επ.

⁵³ Βλ. M. Borgetto, *La sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité*, RDSS 1/2016.

η παροχή αυτή στηρίζεται σε μια σειρά κριτηρίων (διαμονής, εισοδημάτων, περιουσίας, κ.ά.) που την καθιστούν επιλεκτική. Μόνο με την ουτοπική του μετεξέλιξη σε καθολικό επίδομα (basic income, allocation universelle), το ελάχιστο εισόδημα καθίσταται πράγματι καθολικό με την έννοια ότι απευθύνεται σε όλους, χωρίς καμία προϋπόθεση.

3. Ένα «αξιοπρεπές» ελάχιστο

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης θέλησε να άρει την αοριστία του ελάχιστου εισοδήματος, 31 ορίζοντας ότι με αυτό επιδιώκεται η *διασφάλιση των συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης των πολιτών* (menschwürdiges Existenzminimum). Μπορεί να εξομοίωσε το ελάχιστο εισόδημα με την αξιοπρεπή διαβίωση, όμως δεν αφείρεσε τη νοηματική αχλύ γύρω από αυτό. Το πρόβλημα δεν είναι «μέχρι πού» φθάνει το ελάχιστο (οροφή), αλλά από ποιο σημείο αρχίζει (βάση). Κι αυτό γιατί το μεν maximum του ελάχιστου εξαρτάται από έναν βολонταρισμό, το δε minimum αυτού από μια εμπειρική βάση. Προς την κατεύθυνση αυτή, η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ πρότεινε, ενόψει έρευνας συμβατότητας των μνημονιακών μέτρων με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, να παραμείνουν τα θεσπιζόμενα ελάχιστα ποσά πάνω από το επίπεδο της φυσικής επιβίωσης, για τις διάφορες ηλικιακές ομάδες πληθυσμού⁵⁴, χωρίς να καθορίσει το «πόσο» πάνω από αυτό. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα πρέπει να είναι επαρκές, ούτως ώστε να μειωθεί η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός, ιδίως των πλέον ευάλωτων της κοινωνίας⁵⁵.

Κατ' αρχήν, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποβλέπει στην αντιμετώπιση κυρίως της 32 ακραίας φτώχειας. Στην πραγματικότητα δεν την εξαλείφει, αλλά επιχειρεί, μειώνοντας την έντασή της, να την καταστήσει πιο «αξιοπρεπή»⁵⁶. Σίγουρα, το ελάχιστο εισόδημα εγγυάται τη φυσική επιβίωση με την έννοια της κάλυψης των βασικών αναγκών (διατροφή, ρουχισμός, έξοδα υγιεινής και μετακινήσεων). Όμως, το ελάχιστο δεν είναι μόνο ένα απόλυτο minimum, αλλά έχει μια τάση προς τα άνω. Ενσωματώνοντας τη δυνατότητα συμμετοχής στην κοινωνική και πολιτική ζωή (κοινωνικές σχέσεις), τείνει προς την προστασία της σχετικής φτώχειας. Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια δεν περιορίζεται στο υπαρξιακό, αλλά εμβάλλει εξίσου την ανταπόκριση στον κοινωνικό περίγυρο⁵⁷.

⁵⁴ Βλ. ΕΔΚΑ 2014, σελ. 258.

⁵⁵ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Ψήφισμα της 24^{ης} Οκτ. 2017, Ψήφισμα σχετικά με τις πολιτικές περί ελαχίστου εισοδήματος ως εργαλείο για την αντιμετώπιση της φτώχειας*, αρ. 28.

⁵⁶ Βλ. Π. Τσακλόγλου, «Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ή στοχευμένα μέτρα πρόνοιας;», ό.π., σελ. 115.

⁵⁷ Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, 1991, σελ. 114.

Σε αυτή την προοπτική, το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο αναγνώρισε ορθά ότι το ελάχιστο εισόδημα δεν αποβλέπει μόνο στη φυσική επιβίωση, αλλά και στην εξασφάλιση των υλικών όρων που είναι *απαραίτητοι για την ελάχιστη συμμετοχή στην κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή της χώρας*. Όταν πρόκειται για συμμετοχή στην κοινωνική ζωή, η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη, κατά τον προσδιορισμό του ποσού, εμφανίζεται ευρύτερη⁵⁸. Να προσθέσουμε ότι το κόστος διαβίωσης εξαρτάται και από άλλες παραμέτρους, όπως η ύπαρξη ιδιόκτητης κατοικίας, το βάρος δανείου, ο τόπος διαμονής (αστικές ή αγροτικές περιοχές).

- 33 Η αξιοπρεπής διαβίωση καθορίζεται με βάση τις βασικές ανάγκες (καλάθι οικονομικά αδύνατου). Οι τελευταίες κρίνεται πρόσφορο να ορίζονται με τη βοήθεια δεικτών, συμπεριλαμβανομένων των προϋπολογισμών αναφοράς⁵⁹ που εμπεριέχουν και μη οικονομικές πτυχές, όπως πρόσβαση στην εκπαίδευση και στέγαση, κ.ά. Οι προϋπολογισμοί αναφοράς (*budgets de référence*)⁶⁰ που αποτυπώνουν αγαθά και υπηρεσίες για μια αξιοπρεπή διαβίωση, αποτελούν αναγκαίο εργαλείο καθορισμού του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.
- 34 Η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να τοποθετεί –αν κι όχι με σαφήνεια– το ελάχιστο εισόδημα στο όριο του κινδύνου φτώχειας Eurostat, δηλαδή στο 60% μέσου εθνικού ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις)⁶¹. Το ζήτημα των δεικτών που βασίζονται σε κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών συζητείται έντονα σε επίπεδο ΕΕ, όπου δεν υπάρχει συμφωνία πάντα μεταξύ των κρατών μελών για τη μεθοδολογία εκπόνησης τέτοιων δεικτών προς καθορισμό απαιτήσεων ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και αποτίμηση της επάρκειάς του.
- 35 Τη βάση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και των συνθηκών της αξιοπρεπούς διαβίωσης αποτελεί η έννοια της ανθρώπινης ανάγκης. Πρόκειται για μια πολυσυλλεκτική έννοια που εμπεριέχει επιθυμίες και προτιμήσεις. Να θυμίσουμε ότι δεν υπάρχει συμφωνία ως προς την έννοια της ανθρώπινης ανάγκης⁶². Η τελευταία ταλαντεύεται ανάμεσα στην απλή επιβίωση του ατόμου (*survival*) και την πραγματική του εκπλήρωση (*true fulfillment*). Η εγγενής σχετικότητα και η

⁵⁸ Βλ. Σ. Τέμμινγκ-Δαβίλλα, *Το ατομικό δικαίωμα προς εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης κατά τη νομολογία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (απόφαση της 09.02.2010)*, ΕΔΚΑ 2011, σελ. 405 (BVerfG 09.02.2010).

⁵⁹ Βλ. *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, Ψήφισμα της 24^{ης} Οκτ. 2017, αρ. 33.

⁶⁰ Βλ. J. Vignon/M. Lelièvre, *Les budgets de référence, ou la pauvreté vécue comme un manque*, RDSS 2020, σελ. 269.

⁶¹ Βλ. *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, ό.π., αρ. 39.

⁶² Βλ. H. Dean, *Social rights and human welfare*, 2013, σελ. 23

δυναμική των ανθρωπίνων αναγκών αντικατοπτρίζονται ως εσωτερική ένταση στο ελάχιστο εισόδημα. Μια πυξίδα προσφέρει το άρθρο 25 Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων 1948 (δικαίωμα για ένα επαρκές βιοτικό επίπεδο) που προσδιορίζει ως εξής τους υλικούς όρους διαβίωσης: Καθένας έχει δικαίωμα σε ένα βιοτικό επίπεδο ικανό να εξασφαλίσει στον ίδιο και στην οικογένειά του υγεία και ευημερία και ειδικότερα, τροφή, ρουχισμό, κατοικία, ιατρική περίθαλψη, όπως και τις απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες.

Ειδικότερα, ο νομοθέτης παρεμβαίνει για να τυποποιήσει την προστασία, καθορίζοντας με βάση συγκεκριμένη μεθοδολογία το ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης⁶³. Όταν προχωρά στην εξειδίκευση του ελάχιστου ορίου διαβίωσης, θα πρέπει όχι μόνο να αιτιολογήσει τις συγκεκριμένες του επιλογές (αρχή διαφάνειας), αλλά και να συμμορφωθεί με την αρχή της συνέπειας⁶⁴. Σύμφωνα με την τελευταία, συνεκτιμώντας τα εμπειρικά στοιχεία, οφείλει να επιλέξει την πλέον αντιπροσωπευτική μέθοδο υπολογισμού του ελάχιστου ορίου κι όλες οι ρυθμίσεις του να είναι συνεπείς με την αρχική του επιλογή. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις είναι κατάλληλες για την επίτευξη του στόχου αν χαρακτηρίζονται από συνοχή και συνεκτικότητα⁶⁵.

Η φτώχεια εκτιμάται σε επίπεδο οικογένειας, συνδέεται δηλαδή με αδυναμία της οικογένειας να ασκήσει τον προστατευτικό της ρόλο⁶⁶. Επομένως, τα εισοδήματα του/της συζύγου θα πρέπει να συνεκτιμηθούν για την κρίση περί του κινδύνου διακινδύνευσης της διαβίωσης. Είναι πρόσφορο, για τον προσδιορισμό του ελάχιστου εισοδήματος, να λαμβάνεται υπόψη μια ομάδα σύγκρισης, όπως τα οικονομικά ασθενέστερα νοικοκυριά. Το «πώς» τα τελευταία μπορούν να αντιμετωπίσουν τις δαπάνες είναι προσδιορισμο μέγεθος. Όπως σημειώνεται, σε περιόδους κατακόρυφης πτώσης του ΑΕΠ (κατά 25% κατά την πρόσφατη κρίση), το όριο σχετικής φτώχειας χάνει τη σημασία του και καθίσταται πιο επιτακτική η αγορά καλαθιού βασικών αγαθών για αξιοπρεπή διαβίωση⁶⁷.

⁶³ Για την κανονιστική τυποποίηση του ελάχιστου ορίου διαβίωσης, βλ. Γ. Αμίτση, *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, 2001, σελ. 425.

⁶⁴ Πρβλ. Σ. Τέμινγκ-Δαβίλλα, *Το ατομικό δικαίωμα προς εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης*, ό.π., σελ 411.

⁶⁵ Η αρχή αυτή αναπτύχθηκε και από τη νομολογία του ΔΕΕ (Απόφ. 19.05.2009, *Apothekerkammer*, C-171/07 και C-172/07, σκέψη 42).

⁶⁶ Έτσι, κατά τον ν. 3869/10, για τα υπερχρεωμένα φυσικά πρόσωπα, στη σχετική αίτηση αναφέρονται τα εισοδήματα του οφειλέτη και της συζύγου του.

⁶⁷ Βλ. Μ. Ματσαγγάνη, *Η καθυστέρηση της πολιτικής κατά της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης*, ό.π., σελ. 496.

4. Η ένταση του δικαστικού ελέγχου

- 38 Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα συγκεκριμενοποιείται, κατ' αρχήν, από τον νομοθέτη που διαθέτει προς τούτο ευρεία διακριτική ευχέρεια⁶⁸. Επειδή ορίζεται με βάση άμεσες (βασικές) ανάγκες διαβίωσης, όπως είναι της τροφής, της ένδυσης, της οικιακής συντήρησης, της στέγης, της θέρμανσης, κ.ά., η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά. Δηλαδή το ποσό της παροχής είναι ελέγξιμο. Ο έλεγχος δεν μπορεί να είναι έλεγχος της προφανούς ανεπάρκειας των παροχών⁶⁹, ούτε όμως και αυστηρός, με ακριβή αποτίμηση των βασικών αναγκών. Η έκτασή του υπαγορεύεται από τον σκοπό της παροχής, τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης. Ο δικαστής δεν θα πρέπει να ξεχνά ότι έχει ενώπιόν του έναν άνθρωπο εν κινδύνω.
- 39 Ο δικαστής μπορεί να επαληθεύσει την επάρκεια του ελάχιστου (οικογενειακού και ατομικού) εισοδήματος, καθώς επίσης ελέγχει τον τρόπο υπολογισμού του – χαρακτηριστική είναι, από αυτή την άποψη, η νομολογία για τα υπερχρεωμένα φυσικά πρόσωπα (ν. 3869/2010)⁷⁰. Πρόκειται για έναν έλεγχο που εστιάζεται περισσότερο στην πειστικότητα και ορθολογικότητα της μεθοδολογίας που ακολούθησε ο νομοθέτης, παρά στο ίδιο το ποσό. Έτσι, αποκτά σημασία η διαδικαστική πλευρά, η επιλογή από τον νομοθέτη της κατάλληλης μεθόδου για την εκτίμηση των βασικών αναγκών που αντιστοιχούν στο ελάχιστο εισόδημα.
- 40 Για να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος, ο νομοθέτης θα πρέπει να έχει προβεί προηγουμένως σε ειδική, εμπεριστατωμένη, επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη από την οποία να προκύπτει το όριο διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Εν τέλει, επαρκές ποσό είναι το ποσό που καθορίζεται κατά τρόπο ορθολογικό. Ο δικαστής

⁶⁸ Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι μόνο ο νομοθέτης μπορεί να εξειδικεύσει σε τι συνίσταται η αξιοπρεπής διαβίωση των πολιτών, γιατί αυτό αποτελεί συνταγματική του υποχρέωση. Βλ. Π. Μαντζούφα, *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, 2014, σελ. 158.

⁶⁹ Βλ. Παρατηρήσεις της Β. Χρήστου στην απόφαση BVerfG, 1 BvL 1/09 της 9^{ης} Φεβρ. 2010, ΤοΣ 2010, σελ. 198-Θ. Αντωνίου, *Η απόφαση της Ολομ. του ΣτΕ για το Μνημόνιο – Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση*, ΤοΣ 1/2012, σελ. 221.

⁷⁰ Όρια στη δέσμευση των εισοδημάτων του θέτουν οι βιοτικές ανάγκες του οφειλέτη και των προστατευμένων μελών της οικογένειάς του (άρθρο 2 παρ. 2 ν. 3869/2010). Βλ. σχετικά με τον προσδιορισμό των βιοτικών αναγκών του οφειλέτη, Ι. Βενιέρη/Θ. Κατσά, *Εφαρμογή του ν. 3869/10 για τα υπερχρεωμένα φυσικά πρόσωπα*, 2013, σελ. 363 επ. Εδώ, λαμβάνονται υπόψη οι βιοτικές ανάγκες του συγκεκριμένου οφειλέτη και όχι ενός προτύπου. Το Συμβούλιο Ιδιωτικού Χρέους ορίζει τις εύλογες μηνιαίες δαπάνες διαβίωσης. Μετά από έρευνα των οικογενειακών προϋπολογισμών (Ελληνική Στατιστική Αρχή), οι δαπάνες ορίστηκαν στα 1347 ευρώ για τετραμελή οικογένεια, στα 537 ευρώ για ένα άτομο (2014).

ελέγχοντας το ποσό ελέγχει ουσιαστικά την επάρκεια της αιτιολόγησής του. Προς την κατεύθυνση αυτή, το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο προχώρησε σε έναν έλεγχο της μεθόδου προσδιορισμού της βοήθειας αυτής⁷¹. Πιο συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη του το σύνολο των εξόδων των οικονομικά ασθενέστερων, χωρίς ειδική αιτιολογία.

Για να διαμορφώσει δικανική κρίση, ο δικαστής πρέπει να προσφύγει, όταν ελλείπουν οι αναγκαίες μελέτες, στις εμπειρικές του γνώσεις και τα διδάγματα κοινής πείρας. Όπως προαναφέραμε, δεν αρκεί η απλή αναφορά ενός ποσού αφηρημένα, βάσει των δημοσιονομικών δυνατοτήτων του κράτους, δηλαδή βάσει των διαθέσιμων πόρων, αφού κάθε ποσό κάτω του ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης δεν είναι ικανό να εκπληρώσει τον σκοπό του μέτρου. Το ποσό που τείνει να αποτρέψει την εξαθλίωση δεν είναι διαπραγματεύσιμο. Δεν αποτελεί μορφή κρατικής φιλανθρωπίας. Η απόφαση της Karlsruhe έκρινε αντισυνταγματική την «τυφλή» εκτίμηση των βιοτικών αναγκών. Ομοίως, στην Ιταλία, το Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε ότι το ελάχιστο εισόδημα (νόμος Prodi του 1998) δεν ήταν συμβατό με το Σύνταγμα, λόγω του πολύ χαμηλού ποσού του (απόφ. 423/2004). Κατά το Δικαστήριο, έλειπαν τα αναγκαία στοιχεία ορισμού που θα το καθιστούσαν «βασικό».

II. ΜΙΑ ΔΙΕΘΝΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ, ΜΙΑ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΠΡΟΤΡΟΠΗ

Η ουσιαστική ελευθερία, με την έννοια της ισότιμης βασικής ασφάλειας (equal basic security), αποκτά βαθμιαία οικουμενική (πανανθρώπινη) εμβέλεια⁷². Από την παγκοσμιοποίηση ανέκυψε, ανάμεσα στα άλλα, και το ζήτημα μιας δικαιότερης κατανομής των πόρων σε πλανητικό επίπεδο. Προς το παρόν, σε επίπεδο ρητορείας, γίνεται λόγος παγκόσμια για το τρίτο χρώμα της τρίχρωμης γαλλικής σημαίας (αδελφосύννη), δηλαδή για μια δικαιότερη κατανομή του πλούτου⁷³. Η μεταφορά της αναδιανομής σε διεθνές επίπεδο δεν είναι ζήτημα χριστιανικής φιλανθρωπίας, αλλά κοινού συμφέροντος (διεθνούς ειρήνης)⁷⁴. Η Γενική Συνέλευση ΟΗΕ (1986)

⁷¹ Στη Γερμανία, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο δέχεται πάγια, ως προς το ατομικό δικαίωμα στη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης, ότι ενώ θεμελιώνεται απευθείας στο Σύνταγμα (αρχή κοινωνικού κράτους, ανθρώπινη αξιοπρέπεια), η έκταση της προστασίας του εξαρτάται από τη νομοθετική εκτίμηση των κοινωνικών και οικονομικών δεδομένων [BVerfG 18.6.1975, BVerfGE 40, 121 (133), BVerfG 29.5.1990, BVerfGE 82, 60 (80)]. Πρβλ. Γ. Αμίτση, *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, ό.π., σελ. 115 επ.

⁷² Βλ. G. Standing (ed.), *Promoting income security as a right*, ό.π., σελ. 2.

⁷³ Βλ. H. Dean, *Social rights and human welfare*, ό.π., σελ. 63 επ.

⁷⁴ Βλ. J-M. Ferry, *L'allocation universelle*, 1996.

διακήρυξε ως ανθρώπινο δικαίωμα το δικαίωμα στην ανάπτυξη (Declaration on the Right to Development). Ομοίως, η Επιτροπή του Διεθνούς Συμφώνου για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα ΟΗΕ έχει αναγνωρίσει την *αποφασιστική επίδραση της ανάπτυξης στην υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων*. Η ανάπτυξη είναι εκείνη που δημιουργεί το αναγκαίο υπόστρωμα για την απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων.

- 43 Σύμφωνα με το άρθρο 25 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, *καθένας έχει δικαίωμα σε ένα βιοτικό επίπεδο ικανό να εξασφαλίσει στον ίδιο και στην οικογένειά του υγεία και ευημερία, και ειδικότερα τροφή, ρουχισμό, κατοικία, ιατρική περίθαλψη, όπως και τις απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες*⁷⁵. Με το άρθρο αυτό εγγράφεται στα ανθρώπινα δικαιώματα το δικαίωμα στην επιβίωση. Βέβαια, η διατύπωσή του δημιουργεί ερωτηματικά για τον τρόπο ικανοποίησής του: Σε είδος ή σε χρήμα; Σε είδος είναι πιο αποτελεσματικό (αναδιανεμητικό), αλλά και πιο πατερναλιστικό⁷⁶. Οι άνθρωποι πρέπει να είναι σε θέση να επιλέξουν τον τρόπο με τον οποίο θα ικανοποιήσουν τις βασικές τους ανάγκες. Ο προσδιορισμός του βασικού έχει, σε κάποιο βαθμό, κι έναν ατομικό τόνο. Στο ίδιο οικουμενικό πνεύμα, το άρθρο 11 του Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα προβλέπει το δικαίωμα για ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης. Το δικαίωμα σε επαρκή τροφή και το δικαίωμα σε ύδωρ αποτελούν, εξάλλου, ειδικότερες πτυχές του επιπέδου διαβίωσης.
- 44 Στην προοπτική αυτή, η ΔΟΕ υιοθέτησε τη Σύσταση για τα κατώτατα όρια κοινωνικής προστασίας (Social protection floors, Recommendation 202/2012) που έχει οριζόντια διάσταση (λ.χ. πρόσβαση όχι μόνο σε στοιχειώδες εισόδημα, αλλά και σε βασικές υπηρεσίες υγείας). Στόχος της Σύστασης είναι η διατήρηση των εθνικών κατώτατων ορίων (socle de protection sociale) και η ένταξή τους σε μια στρατηγική επέκτασης της κοινωνικής ασφάλειας σε όλους.
- 45 Το άρθρο 13 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη προβλέπει ότι τα Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν να διασφαλίζουν ότι *σε κάθε άτομο χωρίς επαρκείς πόρους και χωρίς τη δυνατότητα να του εξασφαλίσει με δικά του μέσα ή από άλλη πηγή, χορηγείται επαρκής βοήθεια*. Το άρθρο 30 (δικαίωμα στην προστασία κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού) (κυρωτικός ν. 4359/2016) ορίζει ότι «*Με σκοπό τη διασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος στην προστασία κατά της φτώχειας και*

⁷⁵ Βλ. Γ. Αμίτση, *Η θεσμική κατοχύρωση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, ό.π., σελ. 152 επ.

⁷⁶ Βλ. H. Dean, *Social rights and human welfare*, ό.π., σελ. 89.

του κοινωνικού αποκλεισμού, τα Μέρη αναλαμβάνουν: α) να λαμβάνουν μέτρα μέσα στο πλαίσιο μιας συνολικής και συντονισμένης προσέγγισης για την προαγωγή της αποτελεσματικής πρόσβασης των ατόμων, καθώς και των οικογενειών τους, που ζουν ή κινδυνεύουν να βρεθούν κάτω από συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού ή φτώχειας, ιδίως στην απασχόληση, στη στέγαση, στην κατάρτιση, στην εκπαίδευση, στον πολιτισμό και στην κοινωνική και ιατρική πρόνοια, β) να αναθεωρούν αυτά τα μέτρα με σκοπό την προσαρμογή τους, εάν αυτό κριθεί αναγκαίο»⁷⁷.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνώρισε το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου. Η άκρη του νήματος βρίσκεται στο άρθρο 34 παρ. 3 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ που ορίζει πανηγυρικά ότι: «*Η Ένωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές*». Η αναγνώριση αυτή, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης, δεν είναι ευθεία, αλλά έμμεση, με τη μεσολάβηση του θεσμού της κοινωνικής πρόνοιας. Ανεξάρτητα από την (αμφιλεγόμενη) κανονικότητά του, το άρθρο 34 του Χάρτη επιτρέπει μια ευνοϊκότερη ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα⁷⁸.

Ένα είδος επανεκκίνησης με όρους περισσότερο αυτοτελούς δικαιώματος (αρχής⁷⁹) αποτελεί ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων που περιλαμβάνει ως 14^η αρχή το δικαίωμα σε ελάχιστο εισόδημα. Κάθε άτομο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους έχει δικαίωμα σε παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση σε όλα τα στάδια της ζωής και ικανοποιητική πρόσβαση στα αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες. Για όσους μπορούν να εργαστούν, οι

⁷⁷ Βλ. άρθρο 12 Πρόσθετου Πρωτοκόλλου Σαν Σαλβαδόρ στην Αμερικανική Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που κατοχυρώνει οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα (Πρωτόκολλο του Σαν Σαλβαδόρ της 17.11.1988), όπου σύνδεση κοινωνικών δικαιωμάτων με παγκόσμια ανάπτυξη.

⁷⁸ Βλ. υπόθ. C-571/10 *Servet Kamberaj*.

⁷⁹ Την απροθυμία ενστερνισμού μιας «hard law» προσέγγισης μαρτυρεί ο λεγόμενος «Ευρωπαϊκός πυλώνας για τα κοινωνικά δικαιώματα». Εδώ, θα θέλαμε απλώς να περιοριστούμε στην επισήμανση ενός δογματικού σφάλματος που συνίσταται στην πρόσληψη των αρχών ως προγραμματικών κατευθύνσεων, κανονιστικά αποδυναμωμένων μορφών, που δεν μπορούν να μεταφραστούν σε υποκειμενικά δικαιώματα. Την κατάλληλη έννοια της «αρχής» μας δίνει ο R. Alexy που υποστήριζε ότι οι «αρχές» επιτάσσουν τη βέλτιστη ή μέγιστη δυνατή ικανοποίηση ορισμένων σκοπών κατά το μέτρο του εκάστοτε πραγματικά και νομικά εφικτού. Βλ. K. Chatzilaou, *Vers un socle européen des droits sociaux : quelles inspirations?*, Revue de droit du travail 2017, σελ. 175.

παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για (επαν)ένταξη στην αγορά εργασίας.

- 48** Ως προς το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, η ΕΕ κινείται περισσότερο προς την κατεύθυνση της «αναγκαστικής» προτροπής. Εναπόκειται στα ίδια τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν το εν λόγω μέτρο, αλλά δεν είναι εύκολο να αποσπιστούν από το ευρωπαϊκό μοντέλο. Γι' αυτό χρησιμοποιούνται soft law μηχανισμοί, προκειμένου να υλοποιηθεί το δικαίωμα στο ελάχιστο εισόδημα. Η ΕΕ προσφεύγει στο «benchmarking», μια καλά οργανωμένη διαδικασία αλληλομάθησης, καθώς και σε μια αλληλοεπιτήρηση των κρατών μελών. Πιο συγκεκριμένα, από το 1990, η ΕΕ άρχισε έναν αγώνα κατά της φτώχειας. Το έμπρακτο ενδιαφέρον εκδηλώθηκε, κατ' αρχάς, με τη γνωστή ως «*Σύσταση Ελάχιστου Εισοδήματος*» 92/441/ΕΟΚ της 24ης Ιουνίου 1992 που παρότρυνε τα κράτη μέλη να προωθήσουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Επρόκειτο για μη δεσμευτικό πλαίσιο αρχών. Η δεύτερη σύσταση 92/442/ΕΟΚ για «*σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας*» καθόρισε ως στόχο των συστημάτων κοινωνικής προστασίας την εγγύηση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης.
- 49** Από εκεί και πέρα, το ευρωπαϊκό στοίχημα για το ελάχιστο εισόδημα αναδείχθηκε μέσω διαφόρων οργάνων. Η Σύσταση της Επιτροπής 2008/867/ΕΚ, σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας, συνέστησε την επαρκή εισοδηματική ενίσχυση με σύγχρονη πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες ένταξης⁸⁰. Από την πλευρά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρενέβη με το Ψήφισμα της 24^{ης} Οκτωβρίου 2017, καλώντας τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν το ελάχιστο εισόδημα ως εργαλείο για την καταπολέμηση της φτώχειας. Στη συνέχεια η Επιτροπή προσπάθησε να ενσωματώσει το ελάχιστο εισόδημα στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο μέσω των ειδικών συστάσεων προς τα κράτη μέλη.
- 50** Όπως προαναφέραμε, εναπόκειται στα ίδια τα κράτη μέλη να προσδώσουν στο ελάχιστο εισόδημα τη μορφή που νομίζουν ότι ταιριάζει στις εθνικές τους συνθήκες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να εξαναγκάσει στη λήψη σχετικών μέτρων. Η ήπια παρέμβαση μεθοδεύτηκε κυρίως μέσω της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού. Στο πεδίο της κοινωνικής ενσωμάτωσης, η ΑΜΣ περιελάμβανε την υιοθέτηση στόχων, τη δημιουργία κοινωνικών δεικτών και τη διαμόρφωση βάσης ανταλλαγής καλών πρακτικών. Η ποσοτικοποίηση μέσω δεικτών έχει αμφισβητηθεί, αφού απουσιάζουν αξιόπιστα στατιστικά δεδομένα. Γενικά, τα

⁸⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ, η Ένωση μπορεί να υιοθετεί μέτρα για την ενσωμάτωση ατόμων αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας.

αποτελέσματα της ΑΜΣ ήταν αρκετά διφορούμενα. Αν και της αναγνωρίστηκε ένας ανανεωτικός χαρακτήρας⁸¹, θεωρήθηκε ως παράλληλη και όχι ως κοινή δράση των κρατών μελών απέναντι στο κοινό πρόβλημα της φτώχειας⁸². Από το 2005 η κοινωνική ένταξη αντιμετωπίστηκε ενιαία με την κοινωνική προστασία στο πλαίσιο μιας νέας και εκλογικευμένης ΑΜΣ. Η παρέμβαση της ΕΕ κινήθηκε προς το παράδειγμα (activation paradigm) της αλληλεπίδρασης της οικονομίας, της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής⁸³.

Κατά την εφαρμογή της ΑΜΣ για την κοινωνική ένταξη (2000), η Ελλάδα 51 αναδείχθηκε ο κακός μαθητής του ελάχιστου εισοδήματος. Παρά τις συνεχείς ευρωπαϊκές συστάσεις, οι ελληνικές κυβερνήσεις, όπως το μαρτυρούν τα οικεία Εθνικά Σχέδια Δράσης (ΕΣΔΕν), χωρίς να αντιτίθενται ανοικτά στο εν λόγω μέτρο, επέδειξαν προκλητικά αδράνεια, μη αναλαμβάνοντας σχετικές πρωτοβουλίες για την υλοποίησή του⁸⁴. Όσα δεν κατόρθωσε η ΑΜΣ με την πειθώ, πέτυχαν με βίαιο τρόπο τα Μνημόνια. Η Ελλάδα ήταν από τις τελευταίες χώρες που υιοθέτησαν το ελάχιστο εισόδημα.

Με την «Ευρώπη 2020» [Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2010) 2020 τελικό], 52 διάδοχο της Στρατηγικής της Λισσαβώνας, υιοθετήθηκε, ανάμεσα στις δέκα ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές, η καταπολέμηση της φτώχειας και συγκεκριμένα η μείωσή της κατά 20 εκατ. ή κατά 25% των ανθρώπων που ζουν κάτω από το όριο φτώχειας –μάλλον απ' ό,τι φαίνεται ο στόχος δεν έχει επιτευχθεί. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, ως πρωτοβουλία κατά των αποκλεισμών, εντάχθηκε σε μια ευρύτερη στρατηγική εξόδου από την κρίση. Στο πλαίσιο μιας ολιστικής προσέγγισης, η ΕΕ ενίσχυσε το οπλοστάσιό της με μη δεσμευτικά κείμενα που, όμως, κατευθύνουν με την πειθώ τους την ευρωπαϊκή και εθνική κοινωνική πολιτική. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν συνδέεται μόνο με την κοινωνική πολιτική, αλλά προωθείται και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης

⁸¹ Βλ. T. Sakellariopoulos/J. Berghman (eds.), *Connecting welfare diversity within the European Social Model*, 2004.

⁸² Βλ. Χ. Σκαμνάκης, «Κοινωνικές ανισότητες, φτώχεια και η στρατηγική της κοινωνικής ένταξης της Ε.Ε.», στο: Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2011, σελ. 318.

⁸³ Βλ. Κ. Armstrong, *Governing social inclusion. Europeanization through policy coordination*, 2010, σελ. 113.

⁸⁴ Βλ. εκτενώς Γ. Αμίτση, *Η ευρωπαϊκή στρατηγική κοινωνικής ένταξης*, 2006· Κ. Γεωργιάδου, «Η προσέγγιση της Ε.Ε. στην υιοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 343 επ.

(«gouvernance économique»)^{85, 86}. Τέλος, δεν απουσιάζουν οι φωνές υπέρ της υιοθέτησης μιας Οδηγίας Πλαίσιο για το ελάχιστο εισόδημα⁸⁷.

III. Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΩΣ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΗ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ – Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΤΗ ΜΕΤΑ-ΚΡΙΣΗ ΠΕΡΙΟΔΟ

- 53 Οι χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου θέσπισαν πολύ αργότερα και λιγότερο γενναιόδωρα το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα⁸⁸. Η Πορτογαλία εισήγαγε πρώτη ένα τέτοιο πρόγραμμα το 1996, ενώ η Ισπανία δεν έχει εθνικό πρόγραμμα, αλλά τη διαχείριση των «renta minima» ανέλαβαν οι Comunidades Autonomas. Στην Ιταλία, το πείραμα του «reddito minimo di inserimento» (νόμος Prodi 1998) κατέληξε στον νόμο 33/2017 που καθιέρωσε σε εθνικό επίπεδο το Εισόδημα Ένταξης (Rel)⁸⁹. Το τελευταίο ήταν η κατάληξη, όχι και η ευτυχέστερη, σειράς πειραματισμών. Σύμφωνα με διάταξη του νόμου 33, η αντιμετώπιση της φτώχειας εξαρτήθηκε άμεσα από τους διαθέσιμους πόρους. Η εν λόγω παροχή απέκτησε πρόσφατα νέα δυναμική μετά την εκλογική επιτυχία του κινήματος των Πέντε Αστέρων. Το «εισόδημα του πολίτη», με ημερομηνία έναρξης το 2019, έχει στόχο να εξαλείψει τη φτώχεια και την ανεργία, ενώ ανέρχεται στα 780 ευρώ τον μήνα, ποσό που θα αυξάνεται για τους έγγαμους και τις οικογένειες με παιδιά. Βέβαια, η όλη προσπάθεια αναβάθμισης του ελάχιστου εισοδήματος έχει άρωμα πατριωτικού σωβινισμού, αφού απευθύνεται αποκλειστικά στους Ιταλούς πολίτες.
- 54 Στην Ελλάδα, η οικονομική κρίση λειτούργησε ως επιταχυντής για τη θέσπιση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Κατά τη διάρκειά της, τα κενά προστασίας έγιναν πολύ πιο αφόρητα και η ανάγκη θεσμοθέτησης της παροχής αυτής ακόμη πιο επιτακτική. Η φτώχεια δεν περιορίστηκε στις παρυφές της κοινωνίας, αλλά εισήλθε

⁸⁵ Ο όρος αυτός αναπέμπει αφενός σε ένα σύνολο μηχανισμών (Κεντρική Ευρωπαϊκή Τράπεζα, ΕΜΣ), αφετέρου σε συγκεκριμένες πολιτικές (συντονισμός οικονομικών πολιτικών).

⁸⁶ Βλ. K. Chatzilaou, *La dimension sociale de la gouvernance économique européenne*, Revue de droit du travail, 2018, σελ. 233. Κατά βάση, η οικονομική διακυβέρνηση δεν έχει κοινωνική διάσταση, αλλά αντικοινωνικές συνέπειες. Τα όποια κοινωνικά μέτρα εντάσσονται περισσότερο σε μια οικονομική λογική πυρόσβεσης.

⁸⁷ Βλ. A. Aranguiz, *No boats missed: a European framework directive on minimum income*, XXII ISLSSL World Congress Torino, 2018.

⁸⁸ Για μια συγκριτική προσέγγιση, βλ. Β. Λαλιώτη, *Όψεις συγκριτικής κοινωνικής πολιτικής*, ό.π., σελ. 190 επ. Βλ. ακόμη Idem, *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: το χρονικό ενός «πολυαναμενόμενου» αναγγελθέντος μέτρου*, 2017.

⁸⁹ Βλ. F. Pizzolato, *Le Revenu d'inclusion en Italie*, ό.π., σελ. 837.

στο κέντρο της. Η οικογένεια δεν ήταν πάντα παρούσα κι όταν ήταν δεν είχε συχνά τις δυνατότητες να συνδράμει το άτομο. Έτσι, ένα μεγάλο κομμάτι της κοινωνίας βρέθηκε εκτός της αγοράς εργασίας, αντιμέτωπο με ένα κράτος που, παρόλα αυτά, ήταν αναγκασμένο δημοσιονομικά να μειώσει τις δαπάνες του για κοινωνική προστασία (μεταξύ 2008 και 2014, μείωση κατά 32%)⁹⁰.

Εν μέσω του δημοσιονομικού εκτροχιασμού της χώρας, μια νέα παροχή προέκυψε και μάλιστα υπό τις ευλογίες του ΔΝΤ⁹¹ που τη συμπεριέλαβε στα Μνημόνια. Η καθοριστική παρέμβαση του ΔΝΤ έκρυβε, ωστόσο, μια εσωτερική αντινομία, αφού από τη μια προωθούσε το ελάχιστο εισόδημα και από την άλλη το περιόριζε, λόγω του δημοσιονομικού του κόστους. Γι' αυτό και δεν έγινε χρήση των προϋπολογισμών αναφοράς (Reference Budgets) που θα είχαν οδηγήσει σε ένα πιο επαρκές ποσό. Κατ' αρχάς, το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 προέβλεψε την πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2014 (ν. 4093/2012, Υποπαρ. ΙΑ.3). Στη συνέχεια, το Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας της 16 Ιουνίου 2016 συμπεριέλαβε και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Σε εφαρμογή του τελευταίου, το άρθρο 235 ν. 4389/2016 θεσμοθέτησε το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ). Παράλληλα, με τον ν. 4320/2015 προβλέφθηκαν μέτρα αντιμετώπισης ανθρωπιστικής κρίσης (δωρεάν παροχή ρεύματος, επίδομα ενοικίου, επιδότηση σίτισης) που συμπληρώνουν την οικονομική ενίσχυση του ελάχιστου εισοδήματος⁹².

Με το άρθρο 29 του ν. 4659/2020, το ΚΕΑ μετονομάστηκε εκ νέου σε ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, μάλλον οριστικά λόγω της συνταγματικής του πλέον κατοχύρωσης με τον όρο αυτό. Η μικρή περιπέτεια της ονομασίας, από ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα σε Κοινωνικό Επίδομα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ) και τούμπαλιν δεν υπέκρυπτε ουσιαστικές διαφορές, αλλά μάλλον οφειλόταν στη ρητορική των κομμάτων εξουσίας και στην προσπάθειά τους να οικειοποιηθούν πολιτικά το εν λόγω μέτρο.

Η κοινωνική πολιτική προσανατολίστηκε προς την εγγύηση τουλάχιστον των ελάχιστων ορίων, προς τη δημιουργία ενός βιώσιμου κοινωνικού δικτύου ασφαλείας. Η σημασία

⁹⁰ Βλ. Τ. Γιαννίτση/Σ. Ζωγραφάκη, *Ανισότητες. Φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης*, 2016.

⁹¹ Το ελάχιστο εισόδημα ως δίκτυ ασφαλείας ανήκει στα εργαλεία κοινωνικής πολιτικής των Διεθνών Οικονομικών Οργανισμών, όπως της Παγκόσμιας Τράπεζας. Βλ. Κ. Γεώργια, *Παγκοσμιοποίηση και φτώχεια*, 2004, σελ. 125.

⁹² Στο συνολικό δηλωθέν εισόδημα (στο εισοδηματικό όριο) συμπεριλαμβάνεται το σύνολο επιδομάτων και άλλων ενισχύσεων, καθώς και το απαλλασσόμενο εισόδημα ή φορολογούμενο με ειδικό τρόπο εισόδημα.

της θεσμοθέτησης ήταν σημαντική, ενόψει της υψηλής ανεργίας –και των κενών του συστήματος κάλυψής της–, της υποαπασχόλησης, καθώς και των χαμηλών αμοιβών. Όταν το ποσοστό της «υλικής στέρσης» έφθασε το 2013 στο 20,3% (ΕΛΣΤΑΤ), η *θέσπιση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ήταν η «μεγάλη ώρα» της κοινωνικής πολιτικής της κρίσης*. Πάντως, οφείλουμε να ομολογήσουμε ότι η θέσπιση του μέτρου αυτού επιβαλλόταν ήδη και προ κρίσης από μια εκλογίκευση των κοινωνικών δαπανών (προστασία από τη φτώχεια).

- 58** Το ελάχιστο εισόδημα αποτελεί έναν τέταρτο πυλώνα προστασίας. Οι άλλοι τρεις είναι η αγορά εργασίας, η οικογένεια και η κοινωνική προστασία. Όταν οι προηγούμενοι τρεις αποτυγχάνουν να παρέμβουν λυσιτελώς, τότε οφείλει να ενεργοποιηθεί το ελάχιστο εισόδημα για να αντισταθμίσει την αποτυχία τους. Τα κενά προστασίας παρεμφρέουν ιδιαίτερα, όταν παύει η επιδότηση ανεργίας, χωρίς να διαφαίνεται πιθανότητα επανένταξης στην αγορά εργασίας. Το μέγεθος αποτυχίας των τριών πυλώνων προκύπτει από το γεγονός ότι το Σεπτέμβριο του 2019 καταγράφηκαν 272.643 εγκεκριμένες αιτήσεις (νοικοκυριά) οι οποίες αντιστοιχούσαν σε 482.000 άτομα.
- 59** Κατά τη διάρκεια της κρίσης, και άλλοι Διεθνείς Οργανισμοί είχαν επισημάνει την απουσία ενός δίκτυ ασφαλείας και την επιτακτική ανάγκη δημιουργίας του. Έτσι, η Έκθεση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων ΔΟΕ για την εφαρμογή των Συμβάσεων και Συστάσεων 2014 (103^η Σύνοδος Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας) παρότρυνε τη θέσπιση ενός τέτοιου ελάχιστου για τον προσδιορισμό του οποίου η Κυβέρνηση δεν θα έπρεπε να στηριχθεί μόνο στους δείκτες φτώχειας, αλλά να διασφαλίσει ότι τα θεσπιζόμενα ελάχιστα ποσά θα παρέμεναν σε όλες τις περιπτώσεις πάνω από το επίπεδο φυσικής επιβίωσης για διάφορες ηλικιακές ομάδες του πληθυσμού⁹³. Ακόμη, προτάθηκε η εναρμόνιση ως προς το θέμα αυτό με τη Σύσταση περί ορίων κοινωνικής προστασίας της ΔΟΕ 202/2012. Τέλος, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ήρθε να καλύψει την έλλειψη επιδότησης της μακροχρόνιας ανεργίας που παραμένει απροστάτευτη. Σε περιόδους κρίσης, οι όροι πρόσβασης στην ενίσχυση των μακρόχρονα ανέργων χαλαρώνουν, το ποσό αυξάνει, η διάρκεια παρατείνεται⁹⁴.
- 60** Με την επιστροφή στην «κανονικότητα», μια κανονικότητα διαφορετική από εκείνη που γνωρίσαμε προ κρίσης, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα άρχισε να απαντά πλέον σε διαφορετικές ανάγκες. *Από πυροσβεστικό μέτρο, απέκτησε κεντρικό ρόλο συνοχής*. Η παρουσία του καθίσταται αναγκαία σε μια πολύ εύθραυστη αγορά εργασίας. Η

⁹³ Βλ. Έκθεση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων ΔΟΕ, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 258.

⁹⁴ Βλ. Μ. Ματσαγγάνη, ό.π., σελ. 498.

προσωρινή απασχόληση και η ανεργία⁹⁵ γίνονται σταθερά πλέον γνωρίσματα της δομής της απασχόλησης. Η φτώχεια αποκτά συστημική διάσταση και δεν θεωρείται πλέον ένα ατομικό (παροδικό) ατύχημα.

Από την άλλη, δεν μπορούμε να υπολογίζουμε σε ένα γενναιόδωρο κοινωνικό κράτος. 61

Σύμφωνα με το επικρατούν αφήγημα της παγκοσμιοποίησης, η ύπαρξη κοινωνικής προστασίας ορθώνει προσκόμματα στην πρόσβαση στις αγορές (μη δασμολογικά εμπορικά προσκόμματα). Έτσι, όλο το βάρος μετατοπίζεται σ' ένα «δίκτυο κάτω από το δίκτυο». Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αλλάζει σκοπό, αφού από μέτρο προστασίας των ατόμων μετατρέπεται εξίσου σε μέτρο αυτοσυντήρησης του συστήματος.

Η εμφάνιση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συνέπεσε με την κρίση του 62

κοινωνικού κράτους. Τα ίδια τα Μνημόνια που υπαγόρευσαν μια σημαντική συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους και μέτρα λιτότητας, προέτρεψαν και στην προώθηση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Η καθιέρωση του τελευταίου δεν πρέπει να καταλήξει σ' ένα ελάχιστο κοινωνικό κράτος. Δεν θα πρέπει να αναχθεί σε «δούρειο ίππο» για την άλωση του κοινωνικού κράτους. Με άλλα λόγια, δεν θα πρέπει περικόπτοντας κοινωνικές δαπάνες και μειώνοντας μισθούς να δημιουργούμε χώρο για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Εξάλλου, υπάρχει πάντα κίνδυνος μετατροπής του ελάχιστου εισοδήματος σε κρατική επιδότηση της επισφαλούς απασχόλησης. Ωστόσο, προσάπτεται σε μια τέτοια προσέγγιση (το ελάχιστο εισόδημα ως αντίδραση στην κρίση του κοινωνικού κράτους) μια παράβλεψη της ετερογένειας των συστημάτων⁹⁶.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν είναι ένα αθώο σενάριο. Ο κίνδυνος είναι να 63

μετατοπίσει την agenda της κοινωνικής πολιτικής με την ενσωμάτωσή του στην αντίληψη των συνταξιοδοτικών πυλώνων, τη γνωστή πρόταση της Παγκόσμιας Τράπεζας. Στην περίπτωση αυτή, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα θα μεταλλαχθεί σε πρώτο πυλώνα ο οποίος θα συρρικνώσει τον ρόλο της κύριας σύνταξης στην εξάλειψη της φτώχειας⁹⁷. Ο δεύτερος πυλώνας θα έρθει να συμπληρώσει τον «φτωχό» πρώτο με τα χαρακτηριστικά κεφαλαιοποιητικού/ιδιωτικού σχήματος. Έτσι, όσοι διαθέτουν περίσσιο εισόδημα θα μεταπέσουν σε μια «αποταμιευτική παγίδα» (savings trap) με το άγχος της θετικής αξιοποίησης των οικονομιών τους.

⁹⁵ Ακόμη η κρίση όχι μόνο διόγκωσε το πρόβλημα της ανεργίας, αλλά άλλαξε και τη φυσιογνωμία της. Βλ. Μ. Μασσαγγάνη, *Η καθυστέρηση της πολιτικής κατά της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης*, ό.π., σελ. 494.

⁹⁶ Βλ. L.-H. Groulx, *Revenu minimum garanti*, ό.π., σελ. 36.

⁹⁷ Βλ. A. Atkinson, «How basic income is moving up the policy agenda: news from the future», in: G. Standing, *Promoting income security as a right*, ό.π., σελ. 46.

Από μια άλλη σκοπιά, η ύπαρξη μια ελάχιστης ασφάλειας εισοδήματος ενδέχεται να ευνοήσει την ανάπτυξη μιας ελαστικής απασχόλησης. Γι' αυτό συχνά το ελάχιστο εισόδημα τοποθετείται στην προέκταση του ευρωπαϊκού μοντέλου «flexicurity»⁹⁸. Η απασχόληση έχει αξία στον βαθμό που προστατεύει τους ανθρώπους από τη φτώχεια. Μόνο ως ποιοτική πρέπει να γίνει αποδεκτή η εργασία. Έτσι, η μετατόπιση του κέντρου βάρους στο ελάχιστο εισόδημα θα αποτελέσει έμμεση ομολογία επιστροφής στην εργασία χωρίς προστατευτικούς κανόνες⁹⁹.

- 64 Οι ανωτέρω κίνδυνοι επιβάλλουν την επαγρύπνησή μας. Στο σημείο αυτό, το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του 2017 ήταν σαφές: *«Η κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων και των υπηρεσιών όπως η υγειονομική περίθαλψη, η φροντίδα των παιδιών και η μακροχρόνια φροντίδα, παραμένει σημαντική για μια ισόρροπη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»*¹⁰⁰. Δηλαδή, το κέντρο βάρους των συστημάτων κοινωνικής προστασίας δεν θα πρέπει να μετατοπιστεί προς το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.
- 65 Οι περισσότερες χώρες που έχουν καθιερώσει το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, έχουν αποδεσμευτεί από τη λογική των Poor Law (από τη διάκριση των φτωχών σε άξιους και ανάξιους), καθώς και από τη φιλοσοφία των «workhouses». Παρατηρούμε πλέον, μια «κοινοτοπία» της φτώχειας που δεν προσπαθούμε να εξαλείψουμε, αλλά αρκούμαστε να διαχειριστούμε. Στη μετανεωτερική εποχή μας, όλοι έχουμε εθιστεί στην αποδοχή της φτώχειας. Πρόκειται για μια φτώχεια που άλλαξε εν τω μεταξύ φυσιογνωμία. Δεν αφορά μόνο όσους δεν έχουν εργασία, αλλά κι όσους εργάζονται. Στο περιβάλλον αυτό, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποκτά έναν όλο και πιο κεντρικό ρόλο. Η θέσπισή του επιβαλλόταν προ και κατά τη διάρκεια της κρίσης. Η τελευταία στάθηκε η μεγάλη ευκαιρία για την εκτίμηση της αναγκαιότητάς του. *Από ορφανό έγινε το στερνοπαίδι της κοινωνικής πολιτικής.*

⁹⁸ Βλ. Ειδική Επιστημονική Επιτροπή, *Ενδιάμεση έκθεση της επιτροπής για τη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια*, ΕΕργΔ 2008.

⁹⁹ Βλ. Α. Στεργίου, «Οι εργαζόμενοι φτωχοί», στον τιμητικό τόμο: *Ι. Κουκιάδη*, 2014, σελ. 419 επ.

¹⁰⁰ Βλ. Ψήφισμα 2017, αρ. 10.