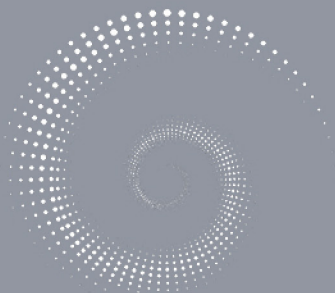


# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 21 παρ. 4

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιούλιος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 21

### Το δικαίωμα στη στέγη

**4. Η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του κράτους.**

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ

### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αμίτσης Γ., *Η ανάπτυξη του νέου θεσμικού υποδείγματος κοινωνικής αλληλεγγύης ως μηχανισμού ενδυνάμωσης του κοινωνικού κράτους στην περίοδο ύφεσης*, ΝοΒ 2012· Bernard N., *Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux*, RTDH 2009· Boyer-Capelle C., *La construction jurisprudentielle du droit au logement par le Comité européen des droits sociaux*, RDSS 2015· Κατρούγκαλος Γ., *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, 1998· Idem, *Το θεμελιώδες δικαίωμα για κατοικία και η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ν. Αφρικής, Irene Grootboom (CCT 11/00)*, ΔτΑ 2004· Idem, *Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο*, 2009· Κουραχάνης Ν., *Οι πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα την περίοδο της οικονομικής κρίσης, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 2/2015· Lafore R., *L'accès à un logement*, RDSS 1999· Μαλούτα Θ./Οικονόμου Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, 1988· Παπαδοπούλου Δ./Κουραχάνης Ν., *Άστεγοι και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα της κρίσης*, 2017· Παπαεγγέλου Θ., *Στέγαση Εργατική κατοικία*, ΕΔΚΑ 1992· Παραράς Π., *Το κοινωνικό δικαίωμα για αξιοπρεπή κατοικία*, ΔτΑ 3/1999· Pararas P., *Le droit à un logement décent. Dignité de l'homme et contrôle de constitutionnalité de la loi*, RTDH 53/2003· Roman D., *L'opposabilité des droits sociaux*, Cairn 2013· Tournepeiche A-M., *La dynamisation du droit au logement par le Comité européen des droits sociaux*, RDSS 2015· Χριστοφορίδου Σ., *Η ανθρώπινη ανάγκη για στέγαση και η νομιμότητα μέσα από δραματικές σταθμίσεις του νόμου και του δικαστή*, ΤοΣ 2021.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>3</b>
<b>I. ΝΟΜΙΚΗ ΑΞΙΑ</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΤΕΓΗΣ</b> .....	<b>7</b>
<b>III. Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ (ΔΗΜΟΣΙΑ) ΣΤΕΓΗ (public housing)</b> .....	<b>8</b>
<b>IV. Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗ ΣΤΕΓΗ</b> .....	<b>9</b>
1. Η αφύπνιση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και η διεύρυνση της προστασίας μέσω κατασκευών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων .....	11
A. Κατάλληλη (ικανοποιητική) κατοικία.....	14
B. Το πολυδύναμο περιεχόμενο του δικαιώματος.....	16
2. Η έμμεση αναγνώριση του δικαιώματος στη στέγη από τη νομολογία του ΕΔΔΑ .....	18
3. Η ανάδυση του δικαιώματος στη στέγαση στο ενωσιακό δίκαιο .....	20
<b>V. ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΘΥΣΙΕΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ</b> .....	<b>22</b>
1. Η εστίαση του συστήματος σε μέτρα έκτακτης ανάγκης (υπολειμματικού τύπου).....	22
2. Στέγαση και επανένταξη (μια ολιστική προσέγγιση) .....	22
3. Επίδομα στέγασης .....	24
4. Η προστασία του δικαιώματος στη στέγη μέσω της προστασίας της πρώτης (κύριας) κατοικίας .....	25
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b> .....	<b>27</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην Ελλάδα, το δικαίωμα στη στέγη ως κοινωνικό παραμένει, μέχρι στιγμής, ένα «αόρατο» δικαίωμα. Αν και με νεφελώδη και «χαλαρή» διατύπωση συμπεριλαμβάνεται ανάμεσα στα κοινωνικά δικαιώματα του Συντάγματος (άρθρο 21 παρ. 4). Η «αδιόρατη» παρουσία του οδήγησε στην υποβάθμιση της στεγαστικής πολιτικής. Οι στεγαστικές ανάγκες καλύφθηκαν κυρίως μέσα από ένα μίγμα ιδιότυπων κρατικών παρεμβάσεων, δημοσιονομικά ουδέτερων (αντιπαροχή, νομιμοποίηση αυθαιρέτων, κ.ά.).

Η απουσία κλασικών μέτρων στεγαστικής πολιτικής, όπως τονίζεται, δείχνει ότι το στεγαστικό δεν ήταν προτεραιότητα για ένα ήδη υπανάπτυκτο κοινωνικό κράτος, όπως το ελληνικό<sup>1</sup>. Στα «πέτρινα χρόνια» της κρίσης δημόσιου χρέους, το δικαίωμα στη στέγη επανήλθε στην επικαιρότητα μαζί με τη φτωχοποίηση μέρους του πληθυσμού της χώρας και την κατακόρυφη αύξηση του αριθμού των αστέγων.

## I. ΝΟΜΙΚΗ ΑΞΙΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 4 Σ., η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που τη στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του κράτους. Το δικαίωμα είναι καθολικό (όχι επιλεκτικό) και εγγυάται ένα επαρκές επίπεδο στέγασης για όλους<sup>2</sup>. Αν και η εν λόγω διάταξη έχει καθολική διατύπωση, δίνει, ωστόσο, μια προτεραιότητα στους οικονομικά ασθενείς, γιατί οι τελευταίοι είναι συνήθως εκείνοι που στερούνται στέγης. Η καθολική όψη του δικαιώματος προβάλλει κυρίως, όταν κάποιος κινδυνεύει να στερηθεί της στέγης του. Να σημειώσουμε ότι δεν πρέπει να συγχέεται το άσυλο της κατοικίας (άρθρο 9 του Συντάγματος) με τη στέγη του άρθρου 21 παρ. 4. Όπως διευκρινίζεται<sup>3</sup>, είναι «λογικά άσχετη και λογικά επόμενη του κοινωνικού δικαιώματος».

Η προστασία της κατοικίας δεν σημαίνει οπωσδήποτε κτήση εμπράγματος δικαιώματος, αν και με το τελευταίο επιλύεται, κατά τρόπο μόνιμο, το στεγαστικό πρόβλημα του ατόμου. Μπορεί να λάβει διάφορες μορφές: επέμβαση στη μίσθωση ή δωρεάν παραχώρηση ή ακόμη και επιχορήγηση για ανακαίνιση, πρόβλεψη φοροαπαλλαγών, κ.ά. Μπορεί ακόμη να σημαίνει την απαγόρευση από κάθε είδους παρενόχληση κατά

<sup>1</sup> Βλ. Δ. Οικονόμου, *Στεγαστική πολιτική: σημερινή κατάσταση και προοπτικές στις χώρες της ΕΕ και την Ελλάδα*, 1993, σελ. 343.

<sup>2</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, 1998, σελ. 732.

<sup>3</sup> Βλ. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, 3<sup>ο</sup> εκδ., 2010.

τη χρήση του καταλύματος (κακή χρήση του μισθίου). Πολλές φορές, όσοι έχουν δυνατότητα να αποκτήσουν στέγη έχουν ένα *αμυντικό δικαίωμα* μη απώλειας ή μη διατάραξης αυτής. Όπως ορθώς αναφέρεται, η επιβολή φόρου στην απόκτηση πρώτης κατοικίας σε τέτοιο ύψος που θα επιβάρυνε υπερβολικά το κόστος αγοράς της, θα ήταν αντισυνταγματική<sup>4</sup>.

- 5 Η νομολογία δεν δέχεται ότι στο άρθρο 21 παρ. 4 θεμελιώνεται απαίτηση κατά του κράτους για ορισμένη κατοικία: *«Δεν δύναται να θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή ευρίσκει έρεισμα, όπως αβασίμως υποστηρίζει η Διοίκηση, στο άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος, όπου ορίζεται ότι απόκτησις κατοικίας υπό των στερουμένων ταύτης ή ανεπαρκώς στεγαζομένων αποτελεί αντικείμενον ειδικής φροντίδος του Κράτους, δοθέντος ότι η διάταξη αυτή, κοινωνικού χαρακτήρα και κατευθυντήρια, απλώς τονίζει ότι και στον τομέα της κατοικίας (και ανεξάρτητα από την εν προκειμένω ιδιωτική πρωτοβουλία) το Κράτος ή βάσει νόμου άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, και όχι οι οικοδομικοί συνεταιρισμοί που είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, πρέπει να αναλάβει το βάρος λήψεως των καταλλήλων μέτρων, εφόσον έχει την οικονομική δυνατότητα, ώστε να αποκτήσουν ίδια στέγη οι στερούμενοι ταύτης ή οι ανεπαρκώς στεγαζόμενοι»<sup>5</sup>. Λόγω της γενικότητάς της, η εν λόγω διάταξη δεν είναι κανονιστικά αποδυναμωμένη, όπως εσφαλμένα δέχεται η κρατούσα άποψη. Οι κανονιστικές συνέπειές της είναι ευρύτατες: Από αστική ευθύνη του κράτους λόγω αδράνειας νομοθέτη μέχρι σχετική δέσμευση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης<sup>6</sup>.*
- 6 Πού αλλού «στεγάζεται» το δικαίωμα στη στέγη; Η καταλληλότητα της κατοικίας δεν κρίνεται μόνο με κριτήρια που αφορούν την κατάσταση αυτής καθ' εαυτής της κατοικίας, αλλά και με βάση την εν γένει οικιστική οργάνωση της περιοχής που βρίσκεται, αν δηλαδή αυτή (η περιοχή) διαθέτει τις υποδομές που είναι αναγκαίες για τη μόνιμη διαβίωση των κατοίκων της και την οργάνωση της προσωπικής και της οικογενειακής τους ζωής μέσω των δραστηριοτήτων που συνάπτονται με την ικανοποίηση των βιοτικών αναγκών του σύγχρονου ανθρώπου και την ανάπτυξη της προσωπικότητάς του.
- 7 Από την άποψη αυτή, το ΣτΕ αποφάνθηκε με ευκαιρία το οικιστικό περιβάλλον: Η αξιοπρεπής κατοικία διαμορφώθηκε όχι με βάση το δικαίωμα για κατοικία, αλλά

<sup>4</sup> Το δικαίωμα στη στέγη μπορεί να υποχωρήσει μπροστά στις απαιτήσεις προστασίας του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (άρθρο 24). Στην περίπτωση αυτή, το κράτος οφείλει να λάβει διάφορα μέτρα που ισοσταθμίζουν την απώλεια ή μείωση της στέγης.

<sup>5</sup> Βλ. ΣτΕ 2029/1992, Διδικ 1993, σελ. 1205.

<sup>6</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, ό.π., σελ. 734.

με βάση το άρθρο 24 παρ. 1 Συντάγματος<sup>7</sup>. Το Ανώτατο Ακυρωτικό, χωρίς να προσδιορίσει επακριβώς το περιεχόμενό της, έδωσε μια δυναμική στο δικαίωμα, δεχόμενο την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων για την απόλαυσή του<sup>8</sup>. Με γενικό τρόπο, η συσχέτιση του δικαιώματος στη στέγη με το περιβάλλον προκύπτει και από άλλες αποφάσεις του ΣτΕ<sup>9</sup>. Η συσχέτιση της οικολογικής διάστασης του περιβάλλοντος με την κατοικία αναγνωρίστηκε και από το ΕΔΔΑ που δέχθηκε ότι οι σοβαρές προσβολές του περιβάλλοντος επιδρούν αρνητικά και στην απόλαυση της κατοικίας<sup>10</sup>.

Πέρα από τις προηγούμενες διατάξεις, ένας έμμεσος σύνδεσμος με τη στέγη διαφαίνεται και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις. Έτσι, για την προστασία της κατοικίας μπορούν να επιστρατευθούν τα άρθρα 2 παρ. 1 και 21 παρ. 3 Σ. Οι υποβαθμισμένες συνθήκες στέγασης προσβάλλουν συγχρόνως την αξία του ανθρώπου, καθώς και την υγεία του. Η στέγη, συνδεδεμένη με την ατομικότητα του καθενός, μπορεί να προστατευθεί ως έκφραση της προσωπικής ελευθερίας—ο καθένας είναι ελεύθερος να επιλέξει τον τόπο διαμονής του, ακόμη και κατά τη στιγμή του θανάτου του—<sup>11</sup> και της προσωπικότητάς του (άρθρο 5 παρ. 1)<sup>12</sup>. Πάντως, το δικαίωμα στη στέγη δύσκολα «στεγάζεται» στο άρθρο 22 παρ. 5 που αποβλέπει στην προστασία από ασφαλιστικούς (κοινωνικούς) κινδύνους με τη βοήθεια της ασφαλιστικής τεχνικής. Πιο πρόσφορη θα ήταν η τοποθέτηση του έννομου αυτού αγαθού κάτω από την ομπρέλα της κοινωνικής ασφάλειας<sup>13</sup>.

Αμυντικό ρόλο στην προστασία της κατοικίας μπορούν να διαδραματίσουν οι γενι-

<sup>7</sup> Βλ. Π. Παραρά, *Το κοινωνικό δικαίωμα για αξιοπρεπή κατοικία*, ΔτΑ 3/1999, σελ. 627.

<sup>8</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 173/98, ΔτΑ 1999, σελ. 655. Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, «η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση των οικιστικών εν γένει περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους με σκοπό να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Όπως δε παγίως έχει κριθεί από το Δικαστήριο, το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί, με τις πιο πάνω διατάξεις, σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, οι διατάξεις δε αυτές απευθύνουν στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίσει την πολεοδομική διαμόρφωση βάσει ενός ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή σχεδιασμού υπαγορευόμενου από πολεοδομικά κριτήρια και προσαρμοσμένου στην ιδιομορφία και την εν γένει φυσιογνωμία, καθώς και τις ανάγκες, κάθε περιοχής, ο οποίος να υπηρετεί την ορθολογική χωροταξία και πολεοδόμηση, ώστε οι οικισμοί να διαμορφώνονται έτσι που να εξασφαλίζουν τους καλύτερους, κατά το δυνατό, όρους διαβίωσης».

<sup>9</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 106/91, 2737/89.

<sup>10</sup> Βλ. *Guerra et autres c/Italie*, 19 février 1998, § 60.

<sup>11</sup> Βλ. R. Desgorges, *La résidence de la personne en fin de vie*, RDSS 2017, σελ. 294.

<sup>12</sup> Βλ. Π. Παραρά, *Το κοινωνικό δικαίωμα για αξιοπρεπή κατοικία*, ό.π., σελ. 636.

<sup>13</sup> *Ibidem*, σελ. 643.

κές αρχές διοικητικού δικαίου. Το ΣτΕ, στο πλαίσιο της αναγκαστικής εκτέλεσης, προσφεύγει ενίοτε στην αρχή της χρηστής διοίκησης, για να προστατεύσει την πρώτη και μοναδική κατοικία του οφειλέτη –αφού ο ΚΕΔΕ εμφανίζει εδώ κενό<sup>14</sup>. Έτσι, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας, το δημόσιο μη νομίμως προχωρά στη λήψη αναγκαστικών μέτρων σε βάρος της πρώτης κατοικίας, χωρίς προηγουμένως να έχει εξετάσει τη λήψη τέτοιων μέτρων κατά άλλου στοιχείου της περιουσίας του οφειλέτη (αναζήτηση ηπιότερου μέτρου)<sup>15</sup>. Γενικά, η μη πρόβλεψη προστασίας της πρώτης κατοικίας έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 21 παρ. 4, καθώς και με όλο το πλέγμα των διατάξεων του Συντάγματος που εγγυώνται το δικαίωμα στη στέγη<sup>16</sup>.

- 10 Ως γνωστόν, τα κοινωνικά δικαιώματα απέκτησαν βαθμηδόν τη δική τους θέση στο νομικό στερέωμα. Το δικαίωμα στη στέγη εκφράζει, με τον πιο χαρακτηριστικό τρόπο, την εξέλιξη των κοινωνικών δικαιωμάτων από την αφάνεια στην κανονιστικότητα. Στην αρχή, γινόταν δεκτό ως προγραμματική αρχή με αόριστο περιεχόμενο. Τα περιθώρια της ελευθερίας του νομοθέτη ήταν πολύ μεγάλα. Στη συνέχεια, απέκτησε ένα όλο και πιο σαφές περιεχόμενο και συγχρόνως έναν πιο επιτακτικό χαρακτήρα. Όσο συγκεκριμενοποιούταν τόσο κέρδιζε σε δεσμευτικότητα.
- 11 Με το δικαίωμα στη στέγη σημειώνεται υπέρβαση της διχοτόμησης, αποχή/θετική παρέμβαση του κράτους. Το τελευταίο όχι μόνο πρέπει να χορηγεί παροχές, αλλά και να απέχει από προσβολές που συνίστανται στην αποστέρηση της στέγης. Συγχρόνως, το εν λόγω δικαίωμα επιβάλλει τη λήψη μέτρων για την αποτροπή των προσβολών από την πλευρά των ιδιωτών. Μόνο με την επίκληση ειδικών και συγκεκριμένων λόγων δημοσίου συμφέροντος, συνδεόμενων με την προστασία της δημόσιας υγείας, είναι δυνατή η μεταφορά πληθυσμιακής ομάδας (καταυλισμού Ρομά) ήδη εγκατεστημένης από μακρού χρόνου σε ορισμένη περιοχή σε άλλη<sup>17</sup>.
- 12 Από τη νομολογία των Συνταγματικών Δικαστηρίων δεν απουσιάζουν παραδείγματα ριζοσπαστικής ερμηνείας των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπου ο δικαστής παρενέβη για να καλύψει κενά που προκαλούσε η αβελτηρία του νομοθέτη. Αυτό συνέβη με το δικαίωμα στη στέγη. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Νοτίου Αφρικής, στην απόφαση *Grootboom* του 2001, δέχθηκε ότι το Σύνταγμα του 1996 (άρθρο 26) υποχρεώνει το

<sup>14</sup> Βλ. ΣτΕ 359/18· Β. Μπουκουβάλα, *Σύγχρονα κρίσιμα ζητήματα του ένδικου βοηθήματος της ανακοπής ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων*, ΔιΔικ 3/2018, σελ. 400 επ.

<sup>15</sup> Βλ. ΔιοικΠρωτΧαλκ 226/17, ΔιΔικ 2018, σελ. 503.

<sup>16</sup> Βλ. παρακάτω για την προστασία της πρώτης κατοικίας.

<sup>17</sup> Βλ. ΣτΕ 4577/15, ΝΟΜΟΣ.

κράτος να παρέμβει για να εξασφαλίσει αξιοπρεπή κατοικία στους πιο άπορους<sup>18</sup>. Το Δικαστήριο προσδιορίζει με ακρίβεια τις υποχρεώσεις της κυβέρνησης: Την υποχρεώνει να παρέμβει στις κατεπείγουσες περιπτώσεις με την προμήθεια σκηνών, νερού και στη συνέχεια μ' ένα πρόγραμμα κατασκευής κατοικιών.

Το ζήτημα δεν είναι αν τα κοινωνικά δικαιώματα είναι αγωγή, αλλά με ποια μέσα 13 υλοποιούνται. Με την ανωτέρω απόφαση κλονίζεται, για πρώτη φορά, ο εδραιωμένος μύθος περί εγγενούς μη αγωγιμότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>19</sup>. Στην ίδια προοπτική, το γαλλικό Conseil d'État θεώρησε ότι η κατεπείγουσα στέγαση αποτελεί θεμελιώδη ελευθερία και γι' αυτό επιδέχεται ασφαλιστικών μέτρων (CE 10 févr. 2012). Η αναγνώριση υποχρέωσης για υλοποίηση του δικαιώματος καταλήγει στη θεμελίωση κρατικής ευθύνης σε περίπτωση αδράνειας<sup>20</sup>.

## II. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΤΕΓΗΣ

Το Σύνταγμα δεν ορίζει την έννοια της στέγης. Δεν υπάρχει ορισμός ούτε κάποιος 14 επιθετικός προσδιορισμός. Θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι το 21 παρ. 4 Σ. υπαινίσσεται την επαρκή/κατάλληλη στέγαση, αν το ερμηνεύσουμε σύμφωνα με τα διεθνή κείμενα. Το κράτος θα πρέπει να μεριμνά ώστε οι σχεδιαζόμενες και παραχωρούμενες κατοικίες να πληρούν τους ελάχιστους όρους αξιοπρεπούς κατοικίας.

Κατά το άρθρο 21 παρ. 4 Σ.<sup>21</sup>, ως οικία που πληροί τις στεγαστικές ανάγκες του αγοραστή νοείται αυτή η οποία αφενός έχει το ελάχιστο προβλεπόμενο ανάλογα με τον αριθμό 15 των μελών της οικογενείας εμβαδόν αφετέρου είναι, εξ αντικειμένου, κατάλληλη για να χρησιμοποιηθεί ως μόνιμη κατοικία, όχι αναγκάτως από τον συγκεκριμένο φορολογούμενο που ζητά τη φορολογική απαλλαγή για αγορά άλλης κατοικίας και, ενόψει των όποιων ιδιαίτερων πραγματικών συνθηκών του ίδιου και της οικογένειάς του, αλλά από τον οποιοδήποτε τρίτο και την οικογένεια αυτού. Η καταλληλότητα της κατοικίας κρίνεται με βάση το αν ικανοποιεί τις ανάγκες για τη μόνιμη διαβίωση των κατοίκων της και την οργάνωση της προσωπικής και της οικογενειακής τους ζωής.

<sup>18</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, ΔτΑ 24/2004, σελ. 1331 επ.

<sup>19</sup> Το γαλλικό Conseil Constitutionnel το 1995 [Décision N° 94-359 du 19 janv. 1995] αναγνώρισε ότι η δυνατότητα του κάθε ατόμου να διαθέτει μια αξιοπρεπή κατοικία αποτελεί συνταγματικό στόχο. Βλ. L. Gay, *La possibilité de disposer d'un logement. Entre normes constitutionnelles et normes européennes*, RDSS 2006, σελ. 395.

<sup>20</sup> Βλ. D. Roman, *L'opposabilité des droits sociaux*, Cairn 2013, σελ. 33-42.

<sup>21</sup> Βλ. ΔιοικΠρωτΠειρ 2192/06, ΔΦΟΡΝ 2007, σελ. 441.



### III. Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ (ΔΗΜΟΣΙΑ) ΣΤΕΓΗ (PUBLIC HOUSING)

- 16 Η κοινωνική στέγη περιλαμβάνει όλες εκείνες τις μορφές χρηματοδότησης των κατασκευαστικών δραστηριοτήτων του κράτους. Δυστυχώς, με τα Μνημόνια, σε μια δημοσιονομικά δοκιμαζόμενη χώρα, το κράτος εγκατέλειψε την κατασκευή λαϊκών κατοικιών. Μέχρι πρόσφατα, οι μεταρρυθμίσεις συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης εφορούσαν από κοινωνικές προτεραιότητες. Για πρώτη φορά, σημείο εκκίνησης ήταν η απόσυρση του κράτους λόγω δημοσιονομικής εξυγίανσης. Ένα από τα θύματα της αποκατάστασης της δημοσιονομικής ισορροπίας ήταν και η στέγη, ο φτωχός συγγενής της κοινωνικής πολιτικής.
- 17 Στην Ελλάδα, η κοινωνική παρέμβαση του κράτους στον τομέα της δημόσιας στέγασης μεθοδεύθηκε μέσω της κοινωνικοασφαλιστικής μεθόδου. Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ) χορηγούσε έτοιμες κατοικίες στους χαμηλόμισθους μισθωτούς που συμπλήρωναν τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις (μισθωτοί ή συνταξιούχοι, χαμηλά εισοδήματα<sup>22</sup>, μη έχοντες ιδιόκτητη κατοικία ή άλλα περιουσιακά στοιχεία, χρόνος ασφάλισης, επιτυχία στην κλήρωση)<sup>23</sup>. Το πνεύμα το διέπον τη νομοθεσία περί εργατικής κατοικίας ήταν η κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών των οικονομικώς ασθενέστερων εκ των εργατοϋπαλλήλων<sup>24</sup>. Στις έξι δεκαετίες λειτουργίας του κατασκεύασε περίπου 50.000 κατοικίες. Ειδικότερα, η χορήγηση κατοικίας δεν σήμαινε δωρεάν παραχώρηση τίτλου, αλλά πληρωμή τιμήματος με άτοκες μηνιαίες δόσεις.
- 18 Η στεγαστική αποκατάσταση βρισκόταν μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας<sup>25</sup>. Επρόκειτο για παροχή μικτής φύσης. Δεν ήταν καθαρά ασφαλιστική, ούτε υπολειμματική (προνοιακή). Ο ΟΕΚ που είχε συσταθεί με το ΝΔ 2963/54, καταργήθηκε μνημονιακά με τον ν. 4046/2012. Έτσι, το κράτος εγκατέλειψε το κατασκευαστικό του πρόγραμμα, καθώς και την παροχή δανείων για αγορά και επισκευή κατοικίας. Πλέον δεν οικοδομούνται λαϊκές κατοικίες που είχαν συνδεθεί και με πολεοδομικές παρεμβάσεις.
- 19 Η κατάργηση του ΟΕΚ είναι σαφώς αντίθετη στο άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος, αφού δεν αντικαταστάθηκε από ένα λειτουργικά ισοδύναμο μηχανισμό ή μέτρο (κατασκευής δημόσιας κατοικίας)<sup>26</sup>. Με την κατάργηση του Οργανισμού έχει θιγεί ο πυρήνας

<sup>22</sup> Στις πάσης φύσεως ακαθάριστες αποδοχές δεν συμπεριλαμβανόταν το επίδομα τρίτου παιδιού που είχε προνοιακό χαρακτήρα (ΣτΕ 34/2018).

<sup>23</sup> Βλ. Θ. Παπαεωγγέλου, *Στέγαση – Εργατική κατοικία*, ΕΔΚΑ 1992, σελ. 665.

<sup>24</sup> Βλ. ΣτΕ 806/90, ΕΔΚΑ 1990, σελ. 516.

<sup>25</sup> Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, 1985, σελ. 354.

<sup>26</sup> Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, ο θεσμός της κοινωνικής κατοικίας ακολουθεί μια

του κοινωνικού δικαιώματος. Το κράτος αποσύρθηκε από την κατασκευή εργατικών κατοικιών που αποτέλεσαν στην Ελλάδα οικιστικούς, κοινωνικούς θύλακες, εγκαταλείποντας, έτσι, απόλυτα έναν τόσο αποφασιστικό τομέα στην ιδιωτική πρωτοβουλία (αγορά). Η κατάργηση είναι αντίθετη στο «σχετικό κοινωνικό κεκτημένο» (λεγόμενο standstill) – η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχει επιβεβαιώσει επανειλημμένα την άποψη αυτή<sup>27</sup>–, αφού το κράτος όχι μόνο μείωσε το κεκτημένο επίπεδο προστασίας, αλλά ανείρεσε το ίδιο το δικαίωμα στην κοινωνική (δημόσια) κατοικία. Το δικαίωμα στη στέγη περιλαμβάνει και την προσφορά κατοικίας σε προσιτό κόστος, πτυχή που ικανοποιούσε η παρέμβαση του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας. Τέλος, έχει ληφθεί πρόνοια για τη στεγαστική υποστήριξη και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των Ρομά. Ο ν. 4483/2017 (άρθρο 159), για να διασφαλίσει αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, προέβλεψε την προσωρινή μετεγκατάσταση ειδικών κοινωνικών ομάδων, που διαβιούν σε πρόχειρα ή παράτυπα καταλύματα, σε κατάλληλους οργανωμένους χώρους που διατίθενται αποκλειστικά για τον σκοπό αυτό από το Δημόσιο, τους ΟΤΑ, ΝΠΔΔ ή παραχωρούνται από ιδιώτες, κατόπιν κοινής υπουργικής απόφασης. Έτσι, οι Ρομά βγαίνουν από τα πρόχειρα παραπήγματα και ζουν σε οργανωμένα οικιστικά πλαίσια που συνδέονται με τις λειτουργίες της πόλης.

#### IV. Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗ ΣΤΕΓΗ

Το δικαίωμα στη στέγη έχει προ πολλού αναγνωριστεί σε διεθνές επίπεδο. Η πρώτη αναφορά στο δικαίωμα αυτό έγινε από το άρθρο 25 της Οικουμενικής Διακήρυξης του 1948, όπου αναγνωρίστηκε ρητά ότι *«ο καθένας έχει δικαίωμα σε ένα βιοτικό επίπεδο ικανό να εξασφαλίσει στον ίδιο και στην οικογένειά του υγεία και ευημερία και ειδικότερα τροφή, ρουχισμό, κατοικία, ...»*. Ομοίως, το λησμονημένο άρθρο 11 παρ. 1 του Διεθνούς Συμφώνου για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα του 1966 (ν. 1532/1985) ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη αναγνωρίζουν το δικαίωμα κάθε προσώπου για ένα επίπεδο διαβίωσης *ανεκτό για το ίδιο και την οικογένειά του, συμπεριλαμβανομένης της κατάλληλης κατοικίας*.

Το άρθρο 11 εμπλουτίστηκε νομολογιακά από την Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα. Το δικαίωμα στη στέγη

---

άλλη πολιτική. Το κράτος (ή οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης) κατασκευάζουν κατοικίες, αλλά δεν τις παραχωρούν ιδιοκτησιακά στους δικαιούχους τους. Τις προσφέρουν σε νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα με ιδιαίτερα μικρό ενοίκιο.

<sup>27</sup> Βλ. CEDS, 8 déc. 2009, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) c/Slovénie*, RTDH 2011, σελ. 119 (note N. Bernard).

ερμνεύτηκε από την Επιτροπή με τον ευρύτερο δυνατό τρόπο<sup>28</sup>. Τα Γενικά Σχόλιά της (Observations Générales) διευκρίνισαν τον χαρακτήρα του εν λόγω δικαιώματος ως «suffisant ou convenable». Λ.χ. το Γενικό Σχόλιο 4 συγκεκριμενοποίησε τις ελάχιστες εγγυήσεις που πρέπει να συγκεντρώνει η κατοικία (λ.χ. ασφάλεια, υποδομές, εξώσεις).

- 23 Η ερμηνεία της προοδευτικής υλοποίησης του δικαιώματος, σύμφωνα με τους διαθέσιμους πόρους του κάθε κράτους, δεν θα πρέπει να οδηγήσει στην αμφισβήτηση του πραγματικού περιεχομένου του. Γενικά, παρατηρείται στροφή προς μια δυναμικότερη προσέγγιση του όλου ζητήματος, όπως στην περίπτωση της Δομινικανής Δημοκρατίας, όπου η Επιτροπή διαπίστωσε την παράβαση του άρθρου 11 του Συμφώνου, λόγω μαζικής έξωσης 15.000 άπορων οικογενειών από τα σπίτια στα οποία διέμεναν<sup>29</sup>. Με άλλη ευκαιρία, η Επιτροπή επεσήμανε ότι η καταλληλότητα κρίνεται εξίσου σε πολιτιστικό επίπεδο, εμβάλλοντας τον σεβασμό της πολιτιστικής ταυτότητας, καθώς και της διαφορετικότητας στη στέγαση<sup>30</sup>.
- 24 Το δικαίωμα στη στέγη συμπεριλήφθηκε στον κατάλογο των κοινωνικών δικαιωμάτων όχι μόνο με τη γενικότερη μορφή του, αλλά και ως ειδικότερη πτυχή της κατ'ιδίαν προστασίας των ευάλωτων ομάδων. Οι ειδικές εκφάνσεις υπαγορεύτηκαν από την ανάγκη επίτασης και προσαρμογής της προστασίας. Πράγματι, συναντάμε Διεθνείς Συμβάσεις που προχώρησαν σε εξειδίκευση του δικαιώματος, όπως το άρθρο 27 παρ. 3 της Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού του 1989 (κυρωτικός ν. 2101/1992)<sup>31</sup>, η Σύμβαση για τους πρόσφυγες (1951), η Διεθνής Σύμβαση του 1969 για την κατάργηση πάσης μορφής φυλετικών διακρίσεων (άρθρο 5). Από την πλευρά της, η Σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες (ν. 4074/12) προβλέπει την υποχρέωση για κατάργηση των εμποδίων στην προσβασιμότητα (άρθρο 9 παρ. 1)<sup>32</sup>. Στην

<sup>28</sup> Βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, *Δικαιώματα του Ανθρώπου. Παγκόσμια και περιφερειακή προστασία*, 2016, σελ. 152.

<sup>29</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, *Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο*, 2009, σελ. 47.

<sup>30</sup> Βλ. Observation générale N°4, 1991.

<sup>31</sup> Βλ. Α. Καϊδατζή, στο: Π. Νάσκου-Περράκη, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, ό.π. · Κ. Χρυσόγονος/Χ. Ανθόπουλος, *Η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού και η εσωτερική έννομη τάξη. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2002, σελ. 282.

<sup>32</sup> Προκειμένου να είναι σε θέση τα άτομα με αναπηρίες να ζουν ανεξάρτητα και να συμμετέχουν πλήρως σε όλες τις πτυχές της ζωής, τα Συμβαλλόμενα Κράτη λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλίζουν στα άτομα με αναπηρίες την πρόσβαση, σε ίση βάση με τους άλλους, στο φυσικό περιβάλλον, τα μέσα μεταφοράς, την πληροφορία και τις επικοινωνίες, συμπεριλαμβανομένων και των τεχνολογιών και συστημάτων πληροφορίας και επικοινωνιών και σε άλλες εγκαταστάσεις και υπηρεσίες που είναι ανοικτές ή παρέχονται στο κοινό, τόσο

τελευταία αυτή περίπτωση, η καταλληλότητα της στέγης ταυτίζεται, σε μεγάλο βαθμό, με την προσβασιμότητα και με τις εύλογες διευθετήσεις (reasonable accommodation)<sup>33</sup>. Άλλωστε, σύμφωνα με το mainstreaming, η διάσταση της αναπηρίας θα πρέπει να ενσωματωθεί σε κάθε πολιτική, άρα και στη στεγαστική<sup>34</sup>.

Η διεθνής αναγνώριση του δικαιώματος, λόγω της γενικότητάς της, δεν είναι επαρκής. Όσα όμως δεν επιτεύχθηκαν μέσα από τα κείμενα, αποτέλεσαν αντικείμενο μιας δυναμικής εξέλιξης της νομολογίας των διεθνών δικαιοδοτικών (ή οιονεί δικαιοδοτικών) οργάνων<sup>35</sup>. Το εν λόγω δικαίωμα βγήκε από την αφάνεια μέσα από επεκτατικές νομολογιακές κατασκευές. Τον πιο σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξή του έπαιξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων για την οποία το δικαίωμα στη στέγη αποτέλεσε δικαίωμα «φάρος»<sup>36</sup> (1). Ομοίως, το ΕΔΔΑ, αν και η ΕΣΔΑ δεν αφορά τα κοινωνικά δικαιώματα, μέσω της δημιουργικής του ερμηνείας, καθιέρωσε ένα υποκατάστατο/«ersatz» του δικαιώματος στη στέγη (2). Τέλος, στο ίδιο πνεύμα των πραιτοριανών κατασκευών, το ΔΕΕ προώθησε, κατά τρόπο έμμεσο, την πρόσβαση στην κατοικία (υπόθ. C-571/10, *Servet Kamberaj*), παρά τη διαπιστωμένη «αλλεργία» του απέναντι στα κοινωνικά δικαιώματα (3).

### 1. Η αφύπνιση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και η διεύρυνση της προστασίας μέσω κατασκευών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Χρειάστηκε η αναθεώρηση του 1996, για να ενσωματώσει ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης το δικαίωμα στη στέγαση. Σύμφωνα με το άρθρο 31 του Χάρτη, «Με σκοπό τη διασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος των εργαζομένων στη στέγαση, προβλέπει τρεις άξονες κρατικής παρέμβασης, τα Μέρη αναλαμβάνουν να λαμβάνουν μέτρα που αποσκοπούν: 1) να προάγεται η πρόσβαση σε ικανοποιητικού επιπέδου στέγαση, 2) να προλαμβάνεται και να μειώνεται ο αριθμός των αστέγων με σκοπό

---

στις αστικές όσο και στις αγροτικές περιοχές. Τα μέτρα αυτά, που θα συμπεριλαμβάνουν τον προσδιορισμό και την εξάλειψη των εμποδίων και κωλυμάτων προσβασιμότητας, θα ισχύουν, μεταξύ άλλων, για τα κτίρια, τους δρόμους, τις μεταφορές και λοιπές εσωτερικές και υπαίθριες εγκαταστάσεις, συμπεριλαμβανομένων και των σχολείων, των κατοικιών, των ιατρικών εγκαταστάσεων και των εργασιακών χώρων.

<sup>33</sup> Το ΕΔΔΑ δέχθηκε ότι το κράτος οφείλει να διασφαλίσει μια κατάλληλα διαμορφωμένη κατοικία στα άτομα με αναπηρίες, στη βάση του άρθρου 8 (ECtHR, *Marzari v. Italy*, 4 May 1999).

<sup>34</sup> Βλ. S. Laurent, *Discrimination : le plan d'action européen en faveur des personnes handicapées*, Dr.soc. 2008, σελ. 586.

<sup>35</sup> Βλ. C. Boyer-Capelle, *La construction jurisprudentielle du droit au logement par le Comité européen des droits sociaux*, RDSS 2015, σελ. 250.

<sup>36</sup> Βλ. F. Akandji-Kombé, *Actualité de la Charte sociale européenne*, RTDH 2012, σελ. 585.

τη σταδιακή εξάλειψη του φαινομένου, 3) να γίνεται το κόστος της στέγασης προσιτό σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους». Ο ενθουσιασμός μας, πάντως, μετριάζεται από το γεγονός ότι το άρθρο αυτό δεν μετέχει στο «σκληρό πυρήνα» του Χάρτη, δηλαδή εκείνων των διατάξεων που τα κράτη θα πρέπει υποχρεωτικά να αποδεχθούν – η χώρα μας το αποδέχθηκε (κυρωτικός ν. 4359/2016).

- 27 Η απόφαση της 5<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2007 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων συνόψισε τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων κρατών όσον αφορά το άρθρο 31 (*Mouvement international ADT Quart Monde c/France, Réclamation No 33/2006*)<sup>37</sup>: Το Κράτος πρέπει να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την προώθηση των στόχων του Χάρτη, να παρακολουθεί με στατιστικά στοιχεία την πρόοδο –με στατιστικές μελέτες, άξιες του ονόματός τους–, να ερευνά την αποτελεσματικότητα της στρατηγικής που ακολουθεί, να ορίζει τα στάδια προοδευτικής υλοποίησης, να ερευνά την επίδραση των μέτρων στους δικαιούχους και ιδιαίτερα στις ευπαθείς ομάδες.
- 28 Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι το δικαίωμα στη στέγη δεν ερμηνεύτηκε από την ΕΕΚΔ ως απλή υποχρέωση μέσου. Δεν αρκεί το κράτος να κάνει προσπάθειες, λαμβάνοντας μέτρα –κατά το άρθρο 31, «τα Μέρη αναλαμβάνουν να λαμβάνουν μέτρα» – προς την κατεύθυνση της υλοποίησης του δικαιώματος στη στέγη, αλλά να έχει και αποτελέσματα σε αυτή την προοδευτική πορεία του<sup>38</sup>. Περισσότερο πρόκειται για ενισχυμένη, στενά ελεγχόμενη ως προς τα αποτελέσματά της, υποχρέωση μέσου<sup>39</sup>. Πέρα από το άρθρο 31, το δικαίωμα στη στέγη θεμελιώθηκε έμμεσα και σε άλλες διατάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. Διαφαίνεται, έτσι, μια τάση να εκπορεύεται το εν λόγω δικαίωμα από πλέγμα διατάξεων<sup>40</sup>. Η πολλαπλότητα των θεμελίων πρέπει να ερμηνευτεί μάλλον ως επίταση του ενδιαφέροντος για το εν λόγω δικαίωμα και για την αποτελεσματική του προστασία. Οι διατάξεις που αφορούν έμμεσα τη στέγη, λειτουργούν κατά βάση συμπληρωματικά προς το άρθρο 31 του ΕΚΧ<sup>41</sup>.
- 29 Ειδικότερα, δεν είναι μόνο το άρθρο 31 παρ. 1 που υποστηρίζει το δικαίωμα αυτό, αλλά και το άρθρο 30 που αναφέρεται στην προστασία κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (προαγωγή της πραγματικής πρόσβασης στη στέγη για

<sup>37</sup> Βλ. και *FEANTSA c/France* du 5 déc.2007, § 57.

<sup>38</sup> Βλ. N. Bernard, *Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux*, RTDH 2009, σελ. 1086.

<sup>39</sup> Βλ. C. Boyer- Capelle, ό.π., σελ. 250.

<sup>40</sup> Βλ. A-M. Tournepiche, *La dynamisation du droit au logement par le Comité européen des droits sociaux*, RDSS 2015, σελ. 232.

<sup>41</sup> Βλ. C. Nivard, *Le droit au logement combine avec le principe de non-discrimination*, RDSS 2015, σελ. 241.

άτομα που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε κατάσταση φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού). Ακόμη, το δικαίωμα στην οικογένεια (άρθρο 16) επιβάλλει την ενθάρρυνση κατασκευής κατοικιών που προσαρμόζονται στις ανάγκες και το μέγεθος της οικογένειας<sup>42</sup>. Αναφορά στη στέγαση γίνεται για τα άτομα με αναπηρίες στο άρθρο 15 παρ. 3 και για τους ηλικιωμένους στο άρθρο 23. Η στέγη αποτελεί την αναγκαία βάση για την απόλαυση πολλών αγαθών, όπως της υγείας, της ευημερίας, της οικογένειας κ.ά.

Τα προηγούμενα άρθρα, όπως και όλα τα άρθρα του Χάρτη, μπορούν να εφαρμοστούν είτε αυτόνομα είτε σε συνδυασμό με το άρθρο Ε, σχετικά με την απαγόρευση διακρίσεων. Ως γνωστόν, κατά το άρθρο αυτό, η άσκηση των δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στο Χάρτη διασφαλίζεται χωρίς διάκριση για οποιοδήποτε λόγο, όπως τη φυλή, το χρώμα, το φύλο, τη γλώσσα, τη θρησκεία, τις πολιτικές ή άλλες πεποιθήσεις, την εθνική ή κοινωνική καταγωγή, την υγεία, τη σχέση με μία εθνική μειονότητα, τη γέννηση ή άλλη κατάσταση. 30

Η νομολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, όσον αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων στον τομέα της στέγασης, απέκτησε από τα Συμπεράσματα του 2003 και μετά μια εξαιρετική δυναμική (τόσο ποιοτικά όσο ποσοτικά)<sup>43</sup>. Κάποια από τα ζητήματα που ανέκυψαν από την εφαρμογή της αρχής ενώπιον της Επιτροπής, ήταν: Η αυτόνομη ή συνδυαστική επίκληση των οικείων άρθρων, οι λόγοι διάκρισης, η επέκταση του δικαιώματος και στους αλλοδαπούς που βρίσκονται σε μη κανονική κατάσταση, η διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της διάκρισης, ώστε να συμπεριληφθούν και οι έμμεσες διακρίσεις. 31

Ας παραθέσουμε κάποιες απαντήσεις: Η απαρίθμηση των λόγων διάκρισης δεν είναι περιοριστική, η άρνηση μιας αξιοπρεπούς στέγασης για τα άτομα με αναπηρίες αποτελεί διάκριση σε βάρος τους (άρθρο 5 παρ. 2), η υποχρέωση χορήγησης καταφυγίου σε κατεπείγουσα περίπτωση αφορά όλους τους αλλοδαπούς, ανεξάρτητα από το νομικό τους καθεστώς, δηλαδή ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης εφαρμόζεται στην περίπτωση των παράτυπων μεταναστών<sup>44</sup>. Επειδή το δικαίωμα στη στέγη συνδέεται με το δικαίωμα στη ζωή, καθώς και με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, θα πρέπει να 32

<sup>42</sup> Βλ. L. B. Öñüt, *L'influence, en matière de droit au logement, des conclusions du Comité européen des droits sociaux à l'égard de la Turquie*, RDSS 2015, σελ. 260.

<sup>43</sup> Βλ. C. Nivard, ό.π., σελ. 241.

<sup>44</sup> Βλ. *FIDH c/France* της 8 Σεπτ. 2009, *FEATSA c/Pays Bas*, No 86/2012. Βλ. C. Nivard, *Précisions sur les droits de la Charte sociale européenne bénéficiant aux étrangers en situation irrégulière*, *Revue des droits de l'homme*, 2014.

προστατεύονται όλοι οι άστεγοι, ακόμη και εκείνοι που βρίσκονται παράνομα στο έδαφος του κράτους<sup>45</sup>.

- 33 Γενικά, η ΕΕΚΔ, υιοθετώντας μια ουσιαστική προσέγγιση της διάκρισης, απαιτεί από τα συμβαλλόμενα Κράτη να μεταχειρίζονται κατά τρόπο διαφορετικό καταστάσεις που είναι ουσιαστικά διαφορετικές. Για τους Ρομά, η ΕΕΚΔ δέχεται ότι ο σεβασμός της διαφορετικότητάς τους επιβάλλει στα κράτη να τους διαθέτουν ειδικές δομές και τοποθεσίες για να μπορούν να εγκαθιστούν εκεί τους καταυλισμούς τους<sup>46</sup>.
- 34 Όσον αφορά τους ηλικιωμένους, το δικαίωμα στη στέγη συνδέεται με τη διατήρηση της αυτονομίας τους, καθώς και με την ενθάρρυνση της παραμονής στην οικία τους<sup>47</sup>. Η ηλικία ανάγεται σε κριτήριο πρόσθετης στεγαστικής μέριμνας για τους ηλικιωμένους. Σε κάποιες χώρες (λ.χ. στην Ιρλανδία, το «Housing Aid for Older People Scheme») προβλέπεται επιχορήγηση των ηλικιωμένων, προκειμένου να προσαρμόσουν την κατοικία στις ανάγκες τους<sup>48</sup>. Το ηλικιωμένο άτομο αποκτά μια ιδιαιτερότητα από τη στιγμή που κινδυνεύει να χάσει την αυτονομία του<sup>49</sup>.
- 35 Το δικαίωμα στη στέγη απέκτησε ένα πραγματικό περιεχόμενο μέσω του ακτιβισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Η ανάπτυξη της νομολογίας της προκλήθηκε από συλλογικές προσφυγές που ασκήθηκαν από ΜΚΟ. Μέσω της παρέμβασης των οργανώσεων αυτών κατέστη εφικτή η προστασία του επαπειλούμενου αγαθού της στέγης, αφού οι άστεγοι, όντας αόρατοι, δεν διέθεταν προδήλως τα οικονομικά μέσα για να προσφύγουν στη δικαιοσύνη. Εν τέλει, η διεκδίκηση στέγης μας αναπέμπει στην αναγκαιότητα ενός «δικαιώματος στα δικαιώματα», καθώς και στον εθελοντισμό. Πολλοί από τους ανθρώπους που εντοπίζονται στους δρόμους από τις εθελοντικές ομάδες, στερούνται ακόμα και βασικών εγγράφων, ενώ έχουν ανάγκη υποστήριξης για να λάβουν τις κοινωνικές παροχές.

#### A. Κατάλληλη (ικανοποιητική) κατοικία

- 36 Τα διεθνή κείμενα περιορίζονται σε γενικόλογες αναφορές, αφήνοντας στη νομολογία των δικαιοδοτικών τους οργάνων να προσδώσει στην κατοικία ένα ακριβές

<sup>45</sup> Βλ. Conclusions 2011, France, art.31 § 2.

<sup>46</sup> Βλ. CEDR c/France, réclamation 51/2008, § 60.

<sup>47</sup> Βλ. A. Vignon-Barrault, *Le maintien à domicile : les raisons de le favoriser, les outils pour l'appliquer*, RDSS 2019, σελ. 589.

<sup>48</sup> Βλ. D. Guérin, *La protection du locataire âgé : l'apport de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement*, RDSS 2016, σελ. 157.

<sup>49</sup> Βλ. M. Long, *Aides au financement et logement des personnes âgées*, RDSS 2019, σελ. 645.



περιεχόμενο. Αυτό συμβαίνει και στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. Ο ΕΚΧ αναφέρεται σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο (*niveau suffisant*) της κατοικίας, δηλαδή να πληροί τις βασικές ανάγκες διαβίωσης του ατόμου (νερό, ηλεκτρισμό, συγκομιδή απορριμμάτων, συνθήκες υγιεινής) [*Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c/Portugal*]. Η στέγη πρέπει να είναι ικανοποιητική τόσο από ποιοτική άποψη όσο και από ποσοτική. Άλλωστε, η καταλληλότητά της κρίνεται και σε σχέση με την τοποθεσία όπου αυτή βρίσκεται.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων προσπάθησε να αποκρυπτο- 37  
γραφήσει τις διάφορες πλευρές του δικαιώματος στη στέγη. Το τελευταίο δεν αναπέμπει σε κάποιο κατάλυμα. Η στέγη θα πρέπει να είναι επαρκής από άποψη θέσεων<sup>50</sup> και να δημιουργεί συνθήκες ζωής συμβατές με την αξιοπρέπεια του ατόμου<sup>51</sup>. Ευνόητος είναι ο συσχετισμός του μεγέθους της οικογένειας με το μέγεθος της κατοικίας (δείκτης πυκνοκατοίκησης). Εξάλλου, η χορήγηση προσωρινής στέγης δεν αποτελεί ικανοποιητική λύση<sup>52</sup>. Στους άστεγους που παρέχεται κατεπιγόντως προσωρινό κατάλυμα θα πρέπει να προτείνεται μια κατάλληλη κατοικία σε λογικές προθεσμίες<sup>53</sup>. Ακόμη, τα συμβαλλόμενα κράτη θα πρέπει να σέβονται τον παραδοσιακό τρόπο ζωής των ταξιδιωτών που ζουν στα τροχόσπιτα<sup>54</sup>.

Μέσω της νομολογίας της, η Επιτροπή δέχθηκε ότι η στέγη θα πρέπει να επιτρέπει 38  
την εύκολη πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες, στα σχολεία, στις κοινωνικές υπηρεσίες, καθώς και στην απασχόληση<sup>55</sup>. Κατά την ΕΕΚΔ, το ενοίκιο με το οποίο επιβαρύνεται ένα νοικοκυριό, θα πρέπει να είναι τέτοιο που να μη διαταράσσει το ελάχιστο επίπεδο ζωής του (*un logement d'un coût abordable*). Η Επιτροπή, προσλαμβάνοντας με ευρύ τρόπο το δικαίωμα, ενσωμάτωσε σε αυτό όχι μόνο την ίδια την κατοικία, αλλά και το περιβάλλον. Εξάλλου, στο ίδιο πνεύμα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δέχθηκε ότι η μόλυνση του περιβάλλοντος μπορεί να οδηγήσει στη στέρηση της απόλαυσης της κατοικίας<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> Βλ. *FEANTSA c/France*, Décision No 39/2006, 5 déc. 2007, 107.

<sup>51</sup> Βλ. *FEANTSA c/France*, Décision 5 déc. 2007, 108-109.

<sup>52</sup> Βλ. CEDS 7 déc. 2005, *CEDR c/Italie*, réclamation N° 27/2004, § 35/

<sup>53</sup> Βλ. CEDS, Conclusions 2003, T. 1, 240.

<sup>54</sup> Βλ. CEDS, *CEDR c/France*, réclamation No 51/2008, § 59. Οι τοποθεσίες θα πρέπει να πληρούν τα κριτήρια της κατάλληλης κατοικίας (*ERRC v. Greece*, 2004). Πρβλ. και *ΕΔΔΑ v. UK*, 18 January 2001, § 73.

<sup>55</sup> Βλ. *Centre européen des droits des Roms c. Portugal, Marangopoulos/Grèce*.

<sup>56</sup> Βλ. *Guerra et autres/Italie*.



## B. Το πολυδύναμο περιεχόμενο του δικαιώματος

- 39 Το δικαίωμα στη στέγαση έχει μια σύνθετη αρχιτεκτονική, αφού μπορεί να εκδηλωθεί ποικιλοτρόπως<sup>57</sup>. Ειδικότερα, το κράτος παρεμβαίνει:
- 40 α) Για τη διατήρηση του εισοδήματος των εργαζομένων, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή η απόκτηση και συντήρηση στέγης. Οι δαπάνες στέγασης λαμβάνονται υπόψη κατά τον προσδιορισμό των ελάχιστων κοινωνικών παροχών. Σύμφωνα με την Ολομ. ΣτΕ 2287/2015, «σε κάθε δε περίπτωση, η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί, κατά τα ανωτέρω, τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση δηλαδή στον συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υποστάσεως (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή με τρόπο που δεν αφίσταται, πάντως, ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου».
- 41 Στην προοπτική αυτή, το δικαίωμα στη στέγαση προβάλλει ως συστατικό της ίδιας της αξιοπρεπούς διαβίωσης (άρθρο 2 παρ. 1 Σ.). Από τον ορισμό του Existezminimum δεν μπορεί να απουσιάσει ο απαραίτητος χώρος που είναι ζωτικός για την οργάνωση της ιδιωτικότητας του ατόμου, αλλά και για τη διαβίωσή του<sup>58</sup>. Ο ύπνος, η διατροφή, η θέρμανση, η υγιεινή έχουν μια χωρική διάσταση, την κατοικία. Επομένως, η στέγη περιλαμβάνεται, ακόμη και άρρητα, στην ίδια την εγγύησή τους.
- 42 Ο άστεγος, ο περιφερόμενος, ο στεγαστικά ανασφαλής εύκολα μεταπίπτουν στην κατάσταση του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>59</sup>. Γι' αυτό και η κατοικία αποτελεί τη βάση για την κοινωνική ένταξη των οικονομικά ασθενών ατόμων<sup>60</sup>. Συχνά, η ύπαρξη κατοικίας (μόνιμης διαμονής) αποτελεί όρο για την απόλαυση των κοινωνικών παροχών. Μόνο στην περίπτωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (πρώην ΚΕΑ) δικαιούχοι είναι και οι άστεγοι<sup>61</sup>. Γι' αυτούς ακολουθείται η αντίστροφη πορεία: Από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στη στέγαση.

<sup>57</sup> Βλ. Θ. Μαλούτα/Δ. Οικονόμου, *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, 1988.

<sup>58</sup> Βλ. Σ. Χριστοφορίδου, ΤοΣ 2/2021, σελ. 547· Idem, *Η συνταγματική προστασία της αξιοπρεπούς διαβίωσης*, 2021.

<sup>59</sup> Βλ. Δ. Παπαδοπούλου/Ν. Κουραχάνη, *Άστεγοι και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα της κρίσης*, 2017.

<sup>60</sup> Βλ. Π. Παραρά, *Το κοινωνικό δικαίωμα για αξιοπρεπή κατοικία*, ό.π., σελ. 627.

<sup>61</sup> Άστεγοι –τα άτομα που διαβιούν στο δρόμο ή σε ακατάλληλα καταλύματα, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων ή των Κέντρων Κοινωνικής ή κάνουν χρήση Υπνωτηρίων που λειτουργούν στους Δήμους– δύναται να είναι δικαιούχοι του προγράμματος (άρθρο 22 παρ. 1 ν. 4549/2018). Η διαπίστωση της έλλειψης στέγης δεν

Ωστόσο, δεν πρέπει να συρρικνώσουμε την εμβέλεια του δικαιώματος στους ενδεείς 43 για τους οποίους η πραγματοποίησή του εμφανίζεται πιο επιτακτική. Δεν πρέπει να παραβλέψουμε την καθολική αξία της στέγασης. Η εγγύηση μιας αξιοπρεπούς στέγης απευθύνεται σε όλους και συνδέεται με τη συμμετοχή τους σ' ένα εύλογο επίπεδο ευημερίας. Πράγματι, η παρέμβαση του Κράτους δεν περιορίζεται στην αντιμετώπιση του προβλήματος των αστέγων, δηλαδή στην προσφορά καταλύματος σε όσους ζουν στον δρόμο (*sans-abri*). Το κοινωνικό δικαίωμα επιβάλλει εξίσου, στο πλαίσιο της πρόληψης του προβλήματος, τη λήψη όλων εκείνων των μέτρων για την αποτροπή του φαινομένου της στέρσης από μια αξιοπρεπή στέγη<sup>62</sup>. Δηλαδή, το ζήτημα δεν είναι μόνο να παρέμβει το κράτος «πυροσβεστικά», όταν κάποιος στερηθεί της στέγης, αλλά επίσης να δημιουργήσει όλες εκείνες τις συνθήκες που επιτρέπουν την πρόσβαση σε μια αξιοπρεπή κατοικία.

β) Για τη ρύθμιση των σχέσεων ιδιοκτητών-ενοικιαστών. Η αντιπαράθεση του ενοικιαστή με τον ιδιοκτήτη υποκρύπτει μια σύγκρουση θεμελιωδών δικαιωμάτων που πρέπει να επιλυθεί με μια στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων. Το ΕΔΔΑ έχει αποφανθεί ότι προστασία των ενοικιαστών αποτελεί στόχο κοινωνικής δικαιοσύνης που μπορεί να οδηγήσει σε περιορισμό της ιδιοκτησίας. Έτσι, η κοινωνική διάσταση διεισδύει στο συμβατικό δίκαιο<sup>63</sup>. Το δύσκολο είναι η εγκαθίδρυση δίκαιων ισορροπιών και σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας.

γ) Για τη δημιουργία συνθηκών στέγασης (κοινωνική κατοικία). Στην προοπτική αυτή, 45 το δικαίωμα στη στέγη εμφανίζεται ως παροχικό δικαίωμα. Η άμεση κρατική παρέμβαση συνίσταται στη δημιουργία από το ίδιο το κράτος κατοικιών ή στην επιδότηση του ενοικίου.

δ) Για τον έλεγχο της αγοράς κατοικίας, τη ρύθμιση των όρων δόμησης, την απόκτηση 46 και την προστασία πρώτης (κύριας) κατοικίας.

ε) Για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών περιπτώσεων, οπότε η κρατική παρέμβαση 47 οφείλει να είναι πιο έντονη. Η ΕΕΚΔ στην υπόθεση *FEANTSA c/Pays Bas* (2014) δέχθηκε την ανάγκη να λαμβάνονται άμεσα μέτρα, για να αποφευχθεί ο κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης.

στ) Για την επιδότηση με διάφορους τρόπους της στέγης (φορολογικές απαλλαγές, 48

---

δύνανται να τεκμηριωθούν μόνο μέσω του εντύπου της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος.

<sup>62</sup> Βλ. Ν. Κουραχάνη, *Confronting homelessness in Greece during at time of crisis*, Κοινωνική συνοχή και ανάπτυξη 2/2015, σελ. 114.

<sup>63</sup> Βλ. *CEDH, James c/Royaume-Uni - D. Tharaud, La protection du logement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : un droit à l'architecture complexe*, RDSS 2015, σελ. 221.

επιχορηγήσεις]. Οι φοροαπαλλαγές, αυτό το «σκιώδες» Κοινωνικό Κράτος πρέπει να στηρίζονται σε μια κοινωνική αιτία και να απευθύνονται σε όλους.

ζ) Για την αντιμετώπιση αντιστεγαστικών συμπεριφορών των ιδιοκτητών (φόρος στα κενά διαμερίσματα στη Γαλλία, *Taxe d'habitation de 1998*)<sup>64</sup>.

- 49 Από μια άλλη οπτική, η κρατική παρέμβαση μπορεί να εκδηλωθεί προς δύο κατευθύνσεις: Μια παρέμβαση στην προσφορά κατοικίας (*aide à la pierre*) και μια παρέμβαση στη ζήτηση (*aide à la personne*). Στην πρώτη περίπτωση παροτρύνεται ο κατασκευαστικός κλάδος να δημιουργήσει φθηνές κατοικίες για όσους δεν έχουν πρόσβαση στην ελεύθερη αγορά και στη δεύτερη ενισχύεται το ίδιο το άτομο, για να μπορέσει να αποκτήσει τη δική του κατοικία. Οι δύο αυτές πλευρές συνήθως αλληλοσυμπληρώνονται<sup>65</sup>.
- 50 Ακόμη κι όταν όλοι θα έχουν μια στέγη, δεν θα έχουμε αγγίξει το *optimum* του δικαιώματος. Το δικαίωμα στη στέγη κινείται απεριόριστα προς την κατεύθυνση της συνεχούς βελτίωσής του, καθώς και της διατήρησής του. Δικαίωμα στη στέγη, όπως το υπαινιχθήκαμε, δεν είναι δικαίωμα σε μια οποιαδήποτε στέγη. Ειδάλλως, θα μέναμε στις απαιτήσεις μιας «σπηλιάς». Το δικαίωμα αυτό δεν έχει καμιά οροφή κι επομένως δεν κινδυνεύει σε καμιά περίπτωση να περιπέσει σε αχρησία<sup>66</sup>.

## 2. Η έμμεση αναγνώριση του δικαιώματος στη στέγη από τη νομολογία του ΕΔΔΑ

- 51 Κατ' αρχήν, η ΕΣΔΑ δεν αναφέρεται στα κοινωνικά δικαιώματα και κατ' επέκταση δεν περιλαμβάνει το δικαίωμα στη στέγαση. Με πάγιο τρόπο, το ΕΔΔΑ δέχεται ότι το άρθρο 8 δεν εγγυάται το δικαίωμα στην παροχή κατοικίας<sup>67</sup>. Σε ποιο βαθμό το κράτος οφείλει να παράσχει βοήθεια σε όσους στερούνται αυτής ανάγεται κυρίως στη διακριτική του ευχέρεια. Στη συνέχεια, η αρχική άρνηση μετριάστηκε. Ακολουθώντας έναν ερμηνευτικό «βολονταρισμό», το ΕΔΔΑ οδηγήθηκε στην υπέρβαση της ανωτέρω απουσίας, δεχόμενο έμμεσα την προστασία της στέγης μέσω περισσότερων οδών.
- 52 Πρώτη και φυσιολογική οδός ήταν η προσφυγή στο άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ (περιουσιακά δικαιώματα). Η ιδιοκτησία από μόνη της δεν εκπληρώνει πάντα τη λειτουργία του δικαιώματος στη στέγη. Το εγκιβωτίζει όταν καλύπτει στεγαστικές ανάγκες ενός ατόμου ή της οικογένειάς του. Η κοινωνική διάσταση της περιουσίας αναδύθηκε με την προστασία ενός παραπήγματος που χρειαζόμυε ως στέγη (*Öneryildic c/Turquie*, 30

<sup>64</sup> Βλ. R. Lafore, *L'accès à un logement*, RDSS 1999, σελ. 183.

<sup>65</sup> Βλ. M. Borgetto/R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 6<sup>e</sup> éd., 2006, σελ. 604.

<sup>66</sup> Βλ. αντίθετα Σ. Χριστοφορίδου, ό.π., σελ. 555.

<sup>67</sup> Βλ. ΕΔΔΑ *Charpman κ. Ηνωμένου Βασιλείου*, 18.01.2001, παρ. 99.

νον. 2004). Συγχρόνως, όμως, το κοινωνικό δικαίωμα στη στέγη μπορεί να εμφανιστεί ως θεμιτός περιορισμός του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Έτσι, ο περιορισμός της επιστροφής της κατοικίας στον ιδιοκτήτη καθίσταται σκοπός κοινωνικής πολιτικής (*Velosa Barreto c/Portugal* du 26 oct. 1995)<sup>68</sup>.

Κυρίως, όμως, αξιοποιώντας το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ έφθασε έμμεσα στην αναγνώριση ενός δικαιώματος στη στέγη. Το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής προβλέπει ότι «*παν πρόσωπον δικαιούται εις σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του*». Η δημιουργία μιας πληθωρικής νομολογίας για τη στέγη, παρά την απουσία σχετικού άρθρου, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένα από τα παράδοξα της διεθνούς προστασίας<sup>69</sup>.

Συνήθως, ευάλωτες ομάδες είναι τα θύματα παραβίασης του άρθρου 8. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δέχθηκε την ευθύνη του κράτους όταν ο αιτών, εξαρτώμενος από τη δημόσια βοήθεια, αντιμετώπισε την (στεγαστική) αδιαφορία των αρχών σε βαθμό προσβολής της ανθρώπινης αξιοπρέπειάς του (*Badina c/Russie*, 2009). Ειδικότερα, η προστασία της στέγης με βάση το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ αναπτύχθηκε ενόψει του ζητήματος των εξώσεων.

Για την εφαρμογή του άρθρου 8, το ΕΔΔΑ προχώρησε στην κατασκευή της αυτόνομης έννοιας της κατοικίας, αποδεσμεύοντάς την από εθνικούς ορισμούς<sup>70</sup>. Το περιεχόμενό της διευρύνθηκε νομολογιακά, συμπαρασύροντας και την έκταση της προστασίας. Κατοικία είναι συνήθως ο τόπος, η χωρικά ορισμένη περιοχή, όπου αναπτύσσεται η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή<sup>71</sup>. Ενόψει των συγκεκριμένων περιστάσεων, αναζητείται η συνεχής και διαρκής σύνδεση μ' έναν τόπο<sup>72</sup>. Σε αυτή την προοπτική η κατοικία μπορεί να λάβει διάφορες μορφές. Έτσι, το ΕΔΔΑ δέχθηκε ως ασύμβατη με την ΕΣΔΑ την άρνηση των βρετανικών αρχών να χορηγήσουν άδεια σε Ρομά που χρησιμοποιούσε ως νόμιμη κατοικία του τροχόσπιτο σε ιδιόκτητο οικόπεδο (*Buckley κατά Η.Β.*, 1996).

Σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, κατά το ΕΔΔΑ, μπορεί να εφαρμοστεί και στη στέγαση η απαγόρευση των βασανισμών που προβλέπεται από το άρθρο 3 (καμένα

<sup>68</sup> Βλ. L. Gay, ό.π., σελ. 395.

<sup>69</sup> Βλ. D. Tharaud, ό.π., σελ. 221.

<sup>70</sup> Βλ. W. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A commentary*, 2015, σελ. 399 · Μ. Καραβίας, στο Λ-Α. Σισλιάνος, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ερμηνεία κατά άρθρο*, 2<sup>η</sup> εκδ., 2017, σελ. 336

<sup>71</sup> Βλ. ΕΔΔΑ, *Giacomelli κ. Ιταλίας*, 02.11.2006, παρ. 76.

<sup>72</sup> Βλ. *Burkley v. the United Kingdom*, No 20348/92, παρ. 63.

καταλύματα Ρομά)<sup>73</sup>. Οι Ρομά, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, συνιστούν ιδιαίτερη, μη προνομιούχα μειονότητα που έχει ανάγκη ιδιαίτερης προστασίας<sup>74</sup>. Εδώ, έχει διαφανεί μια συνέργεια ΕΔΔΑ και ΕΕΚΔ. Στην υπόθεση *Centre européen pour les Droits des Roms c/France* (Réclamation N° 51/2008) η Επιτροπή διαπίστωσε την παράβαση του άρθρου 31 παρ. 1 του Χάρτη και του άρθρου 8<sup>75</sup>. Ας μη λησμονούμε ότι, πέρα από την υπαρξιακή της διάσταση, η πρόσβαση σε αξιοπρεπή στέγη αποτελεί αναγκαίο όρο για την απόλαυση σχεδόν όλων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων<sup>76</sup>.

- 57 Η σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, χωρίς να δέχεται ανοικτά ένα δικαίωμα στη στέγη, επικεντρώνεται περισσότερο σε κάποιες *αμυντικές όψεις της προστασίας της στέγης*, δηλαδή στην αποτροπή προσβολών από τρίτους. Έτσι, το Δικαστήριο καταδίκασε τις «άυλες» προσβολές (θόρυβοι, κάθε είδους ενόχληση), όταν υπερβαίνουν ένα ανεκτό όριο. Συχνά, το ΕΔΔΑ εφαρμόζει το εν λόγω άρθρο σε συνδυασμό με την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 14). Λ.χ. στην υπόθεση *Larkos c/Chypre* το ΕΔΔΑ καταδίκασε μια διάκριση ανάμεσα στους ενοικιαστές κατοικιών που ανήκαν στο κράτος, και τους ενοικιαστές των άλλων ιδιοκτητών<sup>77</sup>.

### 3. Η ανάδυση του δικαιώματος στη στέγαση στο ενωσιακό δίκαιο

- 58 Ως γνωστόν, η ΕΕ έχει περιορισμένες αρμοδιότητες στον κοινωνικό τομέα. Ωστόσο, η Ένωση ασχολήθηκε με τη στέγη στο πλαίσιο του παράγωγου δικαίου και ειδικότερα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων<sup>78</sup>. Η εγγύηση της πρόσβασης στην κατοικία για τους μετακινούμενους εργαζομένους κρίθηκε απαραίτητη για την πραγματική απόλαυση της θεμελιώδους αυτής ελευθερίας (*Commission c/Rép. hellénique*, 1987). Ακολούθησε μια στροφή και προς άλλα θεμελιώδη δικαιώματα. Στην απόφαση *Servet Kamberaj* (υπόθεση C-571/10) η πρόσβαση στην κατοικία των υπηκόων τρίτων χωρών συνδυάστηκε με την κοινωνική τους ένταξη που προβλέπεται από το άρθρο 34 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ. Με

<sup>73</sup> Βλ. *Moldovan et autres c. Roumanie*, 12 juillet 2005.

<sup>74</sup> Βλ. CEDS, 11 sept. 2012, *Médecins du Monde –International c/France*, Récl. 67/2011.

<sup>75</sup> Βλ. G. Gonzalez, *Synergie de la Charte sociale et de la Convention européenne en matière de droit au logement : le point de vue strabique de la Cour européenne des droits de l'homme*, RDSS 2015, σελ. 269.

<sup>76</sup> Βλ. P. Pararas, *Le droit à un logement décent. Dignité de l'homme et contrôle de constitutionnalité de la loi*, RTDH 53/2003, σελ. 56.

<sup>77</sup> Ο κατάλογος των απαγορευμένων κριτηρίων διάκρισης δεν γίνεται δεκτός ως εξαντλητικός.

<sup>78</sup> Βλ. E. Chevalier, *Le droit au logement et la Cour de justice de l'Union européenne : une construction prétorienne en clair-obscur*, RDSS 2015, σελ. 211.

μια πραιτοριανή κατασκευή, το ΔΕΕ έθεσε το δικαίωμα στη στέγη στην υπηρεσία της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Πάντως, στην υπόθεση *Maria Texeira* (C-480/08), το ΔΕΕ εξάρτησε τη χορήγηση ενός στεγαστικού βοηθήματος από τη νομιμότητα της διαμονής (Οδηγία 2004/38).

Η αναγνώριση ενός δικαιώματος στεγαστικής βοήθειας επιτεύχθηκε μέσω του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Στο πλαίσιο της κοινωνικής αρωγής του άρθρου 34, παρ. 3 του Χάρτη, η Ένωση, για να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνώρισε 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 διατύπωση της προηγούμενης διάταξης διαφοροποιείται από εκείνη των λοιπών διεθνών κειμένων, αφού περιορίζει την απόλαυση του οικείου δικαιώματος μόνο σε όσους βρίσκονται σε οικονομική αδυναμία. Η αναζήτηση των θεμελίων του δικαιώματος στη στέγη στράφηκε και προς τη μεριά της αξιοπρέπειας (άρθρο 1 του Χάρτη)<sup>79</sup>.

Όσον αφορά τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων (2017), προβλέπει ως 19<sup>η</sup> αρχή (Στέγαση και βοήθεια για τους αστέγους) ότι «*α. Τα άτομα σε κατάσταση ανάγκης έχουν πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές κατοικίες ή σε στεγαστική βοήθεια. β. Τα ευάλωτα άτομα έχουν δικαίωμα σε κατάλληλη βοήθεια και προστασία έναντι της αναγκαστικής έξωσης. γ. Στους αστέγους παρέχονται κατάλληλα καταλύματα και υπηρεσίες ώστε να διευκολυνθεί η κοινωνική τους ένταξη*». Να θυμίσουμε ότι η αναφορά του Ευρωπαϊκού Πυλώνα σε αρχές δεν μειώνει τη σημασία της προστασίας, αφού δεν αποκλείεται κι αυτές να θεμελιώσουν αγωγήματα δικαιώματα<sup>80</sup>.

Ακόμη, η Οδηγία 2014/54/ΕΕ (απαγόρευση διακρίσεων) συμπεριλαμβάνει στο υλικό πεδίο εφαρμογής της και τον τομέα της στέγης. Η στέγη εντάσσεται σε εκείνα τα αγαθά που διατίθενται στο κοινό. Ειδικότερα, η αρχή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα, στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, και όσον αφορά «*την πρόσβαση στη διάθεση και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών που διατίθενται (συναλλακτικά) στο κοινό, συμπεριλαμβανομένης της στέγης*» (άρθρο 3 ν. 4443/2016). Δεν απαγορεύονται θετικά μέτρα για την κάλυψη μιας εν τοις πράγμασι ανισότητας.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Βλ. L. He, *Les droits sociaux fondamentaux et le droit de l'Union européenne*, RTDEur 2018, σελ. 25.

## V. ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΟΨΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

### 1. Η εστίαση του συστήματος σε μέτρα έκτακτης ανάγκης (υπολειμματικού τύπου)

- 62 Μετά την κατάργηση του ΟΕΚ επικράτησε μια καθαρά υπολειμματική προσέγγιση που καλύπτει μόνο ακραίες και ορατές περιπτώσεις αστέγων. Το σύστημα παραμένει «φτωχό» σε πόρους, κατακερματισμένο και ξενωνοκεντρικό. Οι κρατικές παρεμβάσεις έχουν κυρίως κατασταλτικό χαρακτήρα<sup>81</sup>. Με τη νέα στροφή του νομοθέτη εγκαταλείφθηκε πλέον η αρχή της καθολικότητας και η απόλαυση του δικαιώματος περιορίζεται αποκλειστικά στη στέγαση των οικονομικά αδυνάμων, αν όχι εξαθλιωμένων. Αυτή η μετάλλαξη του προγράμματος δημόσιας στέγασης σε πρόγραμμα καθαρά πρόνοιας δεν συνάδει με τις προθέσεις του άρθρου 21 παρ. 4 του Συντάγματος. Παράλληλα, η πρόσβαση στη στέγη για τους μετανάστες εξαρτάται από το νόμιμο της διαμονής τους –προϋπόθεση που αμφισβητείται, όπως είδαμε, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, καθώς και από το ίδιο το ΣτΕ<sup>82</sup>.
- 63 Η έννοια του «άστεγου» μεταπήδησε στο νομικό επίπεδο, καθώς εμπεριέχεται στο άρθρο 29 του ν. 4052/2012. Αναγνωρίζονται οι άστεγοι ως *ευπαθής κοινωνική ομάδα*, στην οποία παρέχεται κοινωνική προστασία. *Ως άστεγοι ορίζονται όλα τα άτομα που διαμένουν νόμιμα στη χώρα*, τα οποία στερούνται πρόσβασης ή έχουν επισφαλή πρόσβαση σε *επαρκή ιδιόκτητη, ενοικιαζόμενη ή παραχωρημένη κατοικία* που πληροί τις αναγκαίες τεχνικές προδιαγραφές και διαθέτει τις βασικές υπηρεσίες ύδρευσης και ηλεκτροδότησης. Στους αστέγους περιλαμβάνονται ιδίως αυτοί που διαβιούν στον δρόμο, σε ξενώνες, αυτοί που φιλοξενούνται από ανάγκη προσωρινά σε ιδρύματα ή άλλες κλειστές δομές, καθώς και αυτοί που διαβιούν σε ακατάλληλα καταλύματα. Μπορεί να υιοθετήθηκε ο ορισμός της FEANTSA, αλλά δεν αναγνωρίστηκε η ιδιότητα του αστέγου στους μετανάστες που δεν διαμένουν νόμιμα ή στους αιτούντες άσυλο.

### 2. Στέγαση και επανένταξη (μια ολιστική προσέγγιση)

- 64 Επιπλέον, γίνεται προσπάθεια σύνδεσης της στεγαστικής βοήθειας με την κοινωνική ένταξη. Η ορθότερη πολιτική για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης είναι η ενθάρρυνση της επανένταξης των ατόμων που πλήττονται από τη φτώχεια, στην αγορά εργασίας. Δηλαδή, το πρόβλημα των αστέγων δεν μπορεί παρά να είναι προσωρινό.

<sup>81</sup> Βλ. Ν. Κουραχάνη, *Οι πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα την περίοδο της οικονομικής κρίσης, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 2/2015, σελ. 113 επ.

<sup>82</sup> Βλ. ΣτΕ 539/16, ΕΔΚΑ 2016, σελ. 146.



Η μόνιμη προσφυγή σε κατεπείγουσες δομές φιλοξενίας σημαίνει από μόνη της και αναποτελεσματικότητα του μέτρου. Δεν είναι δυνατόν το κατεπείγον να αποκτά μια κανονικότητα.

Μια διαφορετική προσέγγιση, περισσότερο ολιστική, για την αντιμετώπιση του προβλήματος των αστέγων, εισήχθη με την πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος «Στέγαση και Επανάταξη» (άρθρο 71 ν. 4445/2016) –παρατάθηκε μέχρι 2018. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικονομικών (Δ23/οικ.21171/1040) επαναπροσδιορίστηκαν (2017) οι όροι και οι προϋποθέσεις προγραμμάτων, δράσεων και ενεργειών για τη στέγαση, επιμόρφωση και την επαγγελματική επανάταξη αστέγων, καθώς και ομάδων–στόχων των αστέγων, καθορίστηκαν οι δυνητικά ωφελούμενοι, τα απαραίτητα δικαιολογητικά ένταξης στο πρόγραμμα, ο αριθμός ωφελουμένων, οι γενικοί και ειδικοί στόχοι του προγράμματος, οι παρεχόμενες υπηρεσίες, τα στάδια του προγράμματος, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, οι λοιποί όροι και προϋποθέσεις υλοποίησης, εκτέλεσης, χρηματοδότησης και διαχείρισης των ως άνω προγραμμάτων, δράσεων και ενεργειών.

*Με το ανωτέρω πρόγραμμα η παροχή κατοικίας (κάλυψη του ενοικίου) συνδυάστηκε με την επιδότηση της θέσης εργασίας (απόκτηση εργασιακής εμπειρίας σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα).* Είναι ανάγκη η μετατροπή της πιλοτικής εφαρμογής σε κανονική μετά από αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Φορείς υλοποίησης ήταν η αυτοδιοίκηση και δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς (άρθρο 3)<sup>83</sup>. Στην ίδια προοπτική, διαφαίνεται τάση σύνδεσης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με τις στεγαστικές ανάγκες. Το ελάχιστο εισόδημα εντάχθηκε σε μια συνολικότερη πολιτική κατά του κοινωνικού αποκλεισμού *συνοδευόμενο από υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας*<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Στους φορείς υλοποίησης των παραπάνω προγραμμάτων υπάγονται τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα εκκλησιαστικά φιλανθρωπικά ιδρύματα, *οι φορείς της Εκκλησίας* και τα πιστοποιημένα από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας σύμφωνα με τον ν. 2646/98 νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που αποδεδειγμένα δραστηριοποιούνται στην παροχή υπηρεσιών στην ομάδα στόχου των αστέγων. Ως δυνητικό μέσο παροχής υπηρεσιών ή αγαθών στο πλαίσιο των ανωτέρω προγραμμάτων ή δράσεων καθιερώνεται η Κοινωνική Επιταγή. Η Κοινωνική Επιταγή ενσωματώνει την αξία συγκεκριμένης κοινωνικής παροχής, η οποία είναι ατομική και παρέχεται στον δικαιούχο του προγράμματος που την ενεργοποιεί αποκλειστικά για την απολαβή των συγκεκριμένων αγαθών ή/και υπηρεσιών.

<sup>84</sup> Βλ. Γ. Αμίτση, *Η ανάπτυξη του νέου θεσμικού υποδείγματος κοινωνικής αλληλεγγύης ως μηχανισμού ενδυνάμωσης του κοινωνικού κράτους στην περίοδο ύφεσης*, ΝοΒ 2012, σελ. 1681.



### 3. Επίδομα στέγασης

- 67 Σημαντική ήταν η πρόβλεψη από το άρθρο 3 ν. 4472/2017 του *επιδόματος στέγασης*. Το Επίδομα αυτό είναι ένα προνοιακό πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου για τα νοικοκυριά που μισθώνουν την κύρια κατοικία τους. Πιο συγκεκριμένα, οι ενοικιαστές και όσοι βαρύνονται με στεγαστικό δάνειο βρίσκονται σε μια εύθραυστη κατάσταση –προηγούμενως, ίσχυε το άρθρο 2 ν. 4320/2015. Έτσι, θεσπίστηκε Επίδομα Στέγασης για έως και εξακόσιες χιλιάδες (600.000) νοικοκυριά που διαμένουν *σε μισθωμένη κατοικία ή επιβαρύνονται με το κόστος εξυπηρέτησης στεγαστικού δανείου πρώτης κατοικίας*. Για τον καθορισμό των νοικοκυριών εφαρμόζονται οι περιπτώσεις α' και β' της παρ. 2 του άρθρου 235 ν. 4389/2016.
- 68 Το επίδομα στέγης δεν είναι καθολικό, αλλά χορηγείται με την πλήρωση ορισμένων εισοδηματικών ορίων (επιλεκτικότητα). Με την ΥΑ Δ13 οικ.10747/ 256 (Καθορισμός όρων και προϋποθέσεων για την εφαρμογή προγράμματος Επιδόματος Στέγασης) ρυθμίστηκαν οι ειδικότεροι όροι χορήγησης: α) Το ατομικό εισοδηματικό όριο για τη χορήγηση του επιδόματος, το οποίο δεν μπορεί να ξεπερνά τα εννιά χιλιάδες εξακόσια (9.600) ευρώ, τα περιουσιακά κριτήρια και κάθε άλλη προϋπόθεση που πρέπει να πληρούν οι δικαιούχοι, β) το ακριβές ποσό του επιδόματος και το ανώτατο ύψος αυτού, γ) άλλες προϋποθέσεις, τα αναγκαία δικαιολογητικά και το αρμόδιο όργανο που απονέμει το επίδομα, δ) η διαδικασία, ο τρόπος και ο χρόνος χορήγησης του επιδόματος.
- 69 Το επίδομα στέγασης δεν εμπίπτει σε καμία κατηγορία εισοδήματος, απαλλάσσεται από κάθε φόρο, τέλος, εισφορά ή κράτηση υπέρ του Δημοσίου ή τρίτου, συμπεριλαμβανομένης της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης του άρθρου 43Α του ν. 4172/2013, δεν κατάσχεται εις χείρας του Δημοσίου ή οποιουδήποτε τρίτου, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης, δεν συμψηφίζεται με βεβαιωμένα χρέη προς το Δημόσιο, τα ασφαλιστικά ταμεία ή τα πιστωτικά ιδρύματα και δεν υπολογίζεται για τον καθορισμό της εισοδηματικής ενίσχυσης ή στα εισοδηματικά όρια για την καταβολή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα) και του Επιδόματος Παιδιού του άρθρου 214 ν. 4512/2018.
- 70 Το επίδομα στέγασης είναι συμβατό με το 21 παρ. 4 Σ. μόνο ως μια ενισχυτική παρέμβαση υπέρ των ευάλωτων ομάδων στο πλαίσιο ενός καθολικού προγράμματος που αφορά όλους. Με την επιλεκτικότητα περιορίζεται ο κύκλος των δικαιούχων και ενισχύονται τα λιγότερο εύπορα στρώματα. Ωστόσο, με την επιλεκτικότητα αποδυναμώνεται το αίσθημα κοινότητας των πολιτών. Οι δέκτες των παροχών οφείλουν να αποδείξουν ότι είναι οι «χαμένοι» της αναδιανομής του πλούτου. Ακόμη, η επιλεκτικότητα οδηγεί σε ένα γραφειοκρατικό μοντέλο. Όπου ανθεί η φοροδιαφυγή, κινδυνεύει να χάσει την

αποτελεσματικότητά της. Τέλος, είναι λάθος να αντιμετωπίσουμε την επιλεκτικότητα ως αναγέννηση της πρόνοιας με τα χρώματα της αλληλεγγύης.

Στην κάλυψη μιας ποιοτικής πλευράς του δικαιώματος στη στέγη αποβλέπει το επίδομα θέρμανσης. Μια ικανοποιητική κατοικία είναι μια επαρκώς θερμαινόμενη κατοικία. Χορηγείται επίδομα θέρμανσης σε φυσικά πρόσωπα άγαμα ή έγγαμα ή σε κατάσταση χρειάς ή σε πρόσωπα που έχουν συνάψει σύμφωνο συμβίωσης ή εν διαστάσει ή διαζευγμένα, τα οποία για τη θέρμανσή τους καταναλώνουν πετρέλαιο εσωτερικής καύσης θέρμανσης και πληρούν τα κριτήρια της ΥΑ<sup>85</sup>. Το επίδομα χορηγείται στα ως άνω φυσικά πρόσωπα, για την κατανάλωση πετρελαίου εσωτερικής καύσης θέρμανσης, για τα ακίνητα που χρησιμοποιούν ως κύρια κατοικία κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης, είτε αυτά μισθώνονται είτε είναι δωρεάν παραχωρούμενα ή ιδιοκατοικούνται. Το επίδομα αυτό χορηγείται επιλεκτικά στους πλέον οικονομικά αδύναμους με βάση εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια.

71

#### 4. Η προστασία του δικαιώματος στη στέγη μέσω της προστασίας της πρώτης (κύριας) κατοικίας

Η κρίση δημόσιου –αλλά και ιδιωτικού– χρέους άσκησε ασφυκτική πίεση στην κύρια (πρώτη) κατοικία των οφειλετών που συνήθως ανήκαν στη μεσαία τάξη<sup>86</sup>. Η προστασία της στέγης, όπως προείπαμε, έχει και μια αμυντική διάσταση, τη μη απώλειά της, όταν ο ιδιοκτήτης της δεν έχει επαρκείς πόρους λόγω γενικότερης οικονομικής κρίσης.

72

Η υπερχρέωση και η βίαιη μείωση ή απώλεια των εισοδημάτων των νοικοκυριών λόγω της κρίσης απείλησε την ίδια την κατοικία τους που αποκτήθηκε με τραπεζικό δάνειο. Το δικαίωμα στον δανεισμό μετατράπηκε σε διακινδύνευση της κατοικίας. Ο ν. 3869/2010, όπως ίσχυσε μετά τις επελθούσες νομοθετικές μεταβολές, για τη ρύθμιση οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων, δημιούργησε ένα προστατευτικό πλέγμα της πρώτης κατοικίας έναντι των πιστωτών του οφειλέτη. Ειδικότερα, *προέβλεψε τη δυνατότητα εξαίρεσης από την εκποίηση του ακινήτου που χρησίμευε ως κύρια κατοικία του οφειλέτη (άρθρο 9 παρ. 2)*<sup>87</sup> –το Δικαστήριο εξαιρούσε και όριζε «τίμημα επαγοράς» μέχρι 85% της αξίας του ακινήτου και δόσεις επί είκοσι έτη το πολύ, δόσεις που ανταποκρίνονται στις δυνατότητες του οφειλέτη (άρθρο 8).

73

Η υπερχρέωση συνιστούσε μια κατάσταση που δικαιολογούσε την προστασία της

74

<sup>85</sup> Βλ. Υ.Α. ΠΟΛ 1236/2018.

<sup>86</sup> Πρβλ. J. Damon, *Les classes moyennes sont-elles désavantagées par l'Etat-Providence?*, RDSS 2014, σελ. 1138.

<sup>87</sup> Βλ. Α. Κρητικού, *Ρύθμιση των οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων*, 2016, σελ. 403.

κύριας κατοικίας, αφού οι απαιτούμενοι όροι για την υπαγωγή στον ν. 3869/2010 άντεχαν στη δοκιμασία της αρχής της αναλογικότητας<sup>88</sup>. Η όλη ρύθμιση έβρισκε κύριο έρεισμα στο άρθρο 21 παρ. 4 Συντάγματος<sup>89</sup>. Ο γνωστός νόμος «Κατσέλη» διήρκησε μέχρι 28 Φεβρουαρίου 2019<sup>90</sup> και είχε θετικά αποτελέσματα, στο μέτρο που προστάτευσε τη στέγη σχεδόν όλων των τάξεων. Από την κρίση δημοσίου χρέους εθίγη σε μεγάλο βαθμό η μεσαία τάξη και ο νόμος απέτρεψε την εξαθλίωσή της (προστατεύτηκαν ακόμη και κατοικίες σε ακριβές περιοχές).

- 75** Για να εξαιρεθεί από την εκποίηση, η κατοικία, επί της οποίας ο οφειλέτης είχε δικαίωμα αποκλειστικής κυριότητας, συγκυριότητας, ψιλής κυριότητας ή επικαρπίας, θα έπρεπε να χαρακτηριστεί ως κύρια, δηλαδή να κάλυπτε τις βασικές ανάγκες του ιδίου και της οικογένειάς του (ν. 4346/2015). Η αποθήκη της οικίας και η θέση στάθμευσης ως βοηθητικοί χώροι περιλαμβάνονταν στην έννοια της κύριας κατοικίας<sup>91</sup>. Υποστηριζόταν εσφαλμένα ότι δεν ενέπιπτε, γιατί έλλειπε το στοιχείο της σταθερότητας<sup>92</sup>, η προστασία του τροχόσπιτου. Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, προστατεύονταν κι αυτό, μαζί με το οικόπεδο ή το αγρόκτημα του οφειλέτη.
- 76** Βέβαια, θα έπρεπε να συντρέχουν κι άλλες προϋποθέσεις του ν. 4346/2015, μεταξύ άλλων εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια. Η αντικειμενική αξία της κύριας κατοικίας δεν έπρεπε να υπερβαίνει τις 180.000 ευρώ<sup>93</sup>. Η τελευταία προσουζανόταν

<sup>88</sup> Η απώλεια της κατοικίας είναι σοβαρή προσβολή του δικαιώματος στην κατοικία. Βλ. CEDH 13 mai 2008, *Mc Cann c/R-U, Zehenter c/Autriche*, 59. Το ζήτημα είναι αν η ισχύουσα προστασία από τον πλειστηριασμό της πρώτης κατοικίας εναρμονιζόταν με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ.

<sup>89</sup> Βλ. Γ. Μεντή, *Άμυνα και ελευθέρωση του υπερχρεωμένου οφειλέτη*, 2012, σελ. 179 · Γ. Δέλλιο, *ΧρηΔικ* 2010, σελ. 299 επ.

<sup>90</sup> Διατυπώθηκε η άποψη ότι ο νόμος δεν έπαψε να ισχύει (Α. Κρητικού, ό.π., σελ. 413).

<sup>91</sup> Βλ. ΕιρΠατρών 89/2012.

<sup>92</sup> Βλ. Α. Κρητικού, ό.π., σελ. 404.

<sup>93</sup> Μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2018 (28 Φεβρουαρίου 2019) ο οφειλέτης μπορούσε να υποβάλει στο δικαστήριο πρόταση εκκαθάρισης και σχέδιο διευθέτησης οφειλών ζητώντας να εξαιρεθεί από την εκποίηση βεβαρημένο ή μη με εμπράγματα ασφάλεια ακίνητο, εφόσον, στο πρόσωπο του οφειλέτη πληρούνται σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: α) Το συγκεκριμένο ακίνητο χρησιμεύει ως κύρια κατοικία του, β) το μνηαίο διαθέσιμο οικογενειακό του εισόδημα δεν υπερβαίνει τις εύλογες δαπάνες διαβίωσης, όπως αυτές προσδιορίζονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 5 του παρόντος, προσουζημένες κατά εβδομήντα τοις εκατό (70%), γ) η αντικειμενική αξία της κύριας κατοικίας κατά τον χρόνο συζήτησης της αίτησης δεν υπερβαίνει τις εκατόν ογδόντα χιλιάδες (180.000) ευρώ για τον άγαμο οφειλέτη, προσουζημένη κατά σαράντα χιλιάδες ευρώ (40.000) ευρώ για τον έγγαμο οφειλέτη και κατά είκοσι χιλιάδες (20.000) ευρώ ανά τέκνο και μέχρι τρία (3) τέκνα και δ) ο οφειλέτης είναι συνεργάσιμος δανειολήπτης, βάσει του Κώδικα Δεοντολογίας Τραπεζών, όπου αυτός εφαρμόζεται. Το σχέδιο διευθέτησης οφειλών θα προβλέπει ότι ο οφειλέτης θα καταβάλλει το μέγιστο της δυνα-

αν ο οφειλέτης ήταν έγγαμος ή είχε τέκνα. Να σημειώσουμε ότι η αντικειμενική αξία της κατοικίας –που εξαρτάται από την περιοχή όπου αυτή βρίσκεται– δεν αποκαλύπτει πάντα τις στεγαστικές ανάγκες του υποχρέου. Περισσότερο είναι τα τ.μ. εκείνα που οφείλουν να βρίσκονται σε αντιστοιχία με τις συγκεκριμένες στεγαστικές ανάγκες.

Ο ν. 4605/2019<sup>94</sup> πρόβλεψε την ηλεκτρονική πλατφόρμα προστασίας κύριας κατοικίας για οφειλές προς πιστωτικά ιδρύματα, καθώς και για οφειλές από στεγαστικό δάνειο προς το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Το φυσικό πρόσωπο, για το οποίο συντρέχουν οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις, μπορεί να ρυθμίσει τις εν λόγω οφειλές του, εφόσον για τις οφειλές αυτές έχει εγγράφει, πριν την άσκηση της αίτησης, υποθήκη ή προσημείωση υποθήκης σε ακίνητο, που χρησιμοποιείται ως κύρια κατοικία του, και οι οφειλές αυτές βρίσκονταν σε καθυστέρηση τουλάχιστον ενενήντα ημερών κατά την 31η Δεκεμβρίου 2018. Δηλαδή, ο ν. 4605/2019 *επιείρησε, διευκολύνοντας την αποπληρωμή των δανείων (δόσεις, ενδεικτικό ποσό της συνεισφοράς του Δημοσίου), να προστατεύσει την κύρια κατοικία του οφειλέτη. Να θυμίσουμε ότι, κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, για να αποφευχθεί η αποβολή από την κατοικία θα πρέπει να αναζητηθούν από τους ενδιαφερόμενους εναλλακτικές λύσεις στο πρόβλημα*<sup>95</sup>. Τέλος, όταν το πτωχευτικό δίκαιο δεν προστατεύει την κύρια κατοικία, όπως ο ν. 4738/2020, τότε εγείρει αμφιβολίες ως προς τη συμφωνία του με το δικαίωμα στη στέγη.

77

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η στέγη δεν είναι μόνο ένας απλός χώρος, το κοινώς «πού την κεφαλήν κλίνει». Είναι ο χώρος του ιδιωτικού βίου και της οικογενειακής ζωής, «ο χώρος όπου το άτομο αυτοπροσδιορίζεται», «οι επάλξεις της ατομικής γαλήνης και ασφάλειας», «η χωρική έκφραση της ατομικότητας»<sup>96</sup>, στοιχείο του κοινωνικού του καθεστώτος (social status). Μεταπολεμικά, ένα από τα πεδία του ισχνού κοινωνικού κράτους ήταν η κρατική παρέμβαση στην κατοικία. Η μέριμνα αυτή είχε εγγραφεί και στο Σύνταγμα. Δεν ήταν όμως αρκετή για να ωθήσει στη δημιουργία επαρκών δημόσιων υποδομών στέγασης (λαϊκών κατοικιών). Η κατοικία παρέμεινε, σε μεγάλο βαθμό, στην αρμοδιότητα της

78

---

τότητας αποπληρωμής του και ότι καταβάλλει ποσό τέτοιο ώστε οι πιστωτές του δεν θα βρεθούν, χωρίς τη συναίνεσή τους, σε χειρότερη οικονομική θέση από αυτή στην οποία θα βρίσκονταν σε περίπτωση αναγκαστικής εκτέλεσης.

<sup>94</sup> Βλ. και άρθρο 62 ν. 4549/2019.

<sup>95</sup> Βλ. C. Boyer-Capelle, ό.π., σελ. 250.

<sup>96</sup> Σύμφωνα με εκφράσεις του ΕΔΔΑ. Βλ. T. Tharaud, ό.π., σελ. 221.

αγοράς. Το κράτος επιχείρησε περισσότερο με έμμεσο τρόπο να απαλύνει το κόστος απόκτησής της. Κατά βάση, δεν έχει ευοδώσει ένα υποκειμενικό δικαίωμα στη στέγη, αλλά μια ποικιλία κανόνων που διευκολύνουν την πρόσβαση, καθώς και τη διατήρηση μιας κατοικίας<sup>97</sup>.

- 79** Η πρόσφατη κρίση ήταν καταλύτης για την «ορατότητα» των αστέγων. Η ανάδειξη του φαινομένου οδήγησε στη μετατόπιση της στεγαστικής πολιτικής προς την κατεύθυνση της λήψης μέτρων έκτακτης ανάγκης. Το δικαίωμα στη στέγη, όμως, δεν είναι μόνο η αντιμετώπιση του στεγαστικού αποκλεισμού. Αφορά όλους μας. Με τον παραμερισμό της προληπτικής δράσης του κράτους, το ενδιαφέρον της μεσαίας τάξης περιορίστηκε στην αμυντική διάσταση του δικαιώματος, στην προστασία της κύριας κατοικίας από τους δανειστές (κυρίως τις τράπεζες).

---

<sup>97</sup> Πρβλ. J. Rubellin–Devichi, *Droit du logement, droits au logement et stratégies familiales*, 1988, σελ. 14.