

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ – ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ  
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ  
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2003-2004

ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΜΑΘΗΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΔΙΔΑΣΚΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΔΡΕΑΣ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΘΕΜΑ: ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 21 ΠΑΡ. 2 ΤΟΥ  
ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ  
ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΕΙΡΗΝΗ

ΑΘΗΝΑ, ΜΑΪΟΣ 2004

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΥΛΗΣ

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

α. Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Ελληνικό Σύνταγμα.

β. Η αλλαγές που επέφερε η πρόσφατη αναθεώρηση του 2001 σχετικά με τα κοινωνικά δικαιώματα

### 3. ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑ ΚΑΙ Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

α. Έννοια και νομική φύση του δικαιώματος κοινωνικής πρόνοιας κατά το άρθρο 21 παρ. 2

β. Οι πολύτεκνες οικογένειες

### 4. ΤΟ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

## **ΘΕΜΑ: ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 21 ΠΑΡ. 2 ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.**

### **A. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

#### **α. Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Ελληνικό Σύνταγμα.**

Με το Σύνταγμα του 1975 ο Συντακτικός νομοθέτης προσέθεσε στον κατάλογο των ατομικών και μία σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων, που συνίστανται σε υποχρεώσεις θετικών ενεργειών του κράτους έναντι των ατόμων και κατοχυρώνουν αντίστοιχα απαιτήσεις θετικού περιεχομένου των ατόμων έναντι του κράτους, δηλ αναγνωρίζουν στα άτομα εξουσίες να στραφούν προς το Κράτος και να αξιώσουν θετικές παροχές.

Οι εν λόγω διατάξεις έχουν μεγάλη νομική πολιτική και κοινωνική αξία, καθ' όσον η θέσπισή τους αποτελεί μία διορθωτική παρέμβαση του συντακτικού νομοθέτη στο πλαίσιο του υπάρχοντος κοινωνικοοικονομικού συστήματος, προκειμένου να ενταχθεί στους προγραμματικούς στόχους της πολιτείας ένα συλλογικό αγαθό ή μια κοινωνική αξία.

Παρά το γεγονός ότι μέχρι πριν από μερικές δεκαετίες κρατούσα στη θεωρία και τη νομολογία ήταν η άποψη που δεχόταν ότι οι συνταγματικές διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου αποτελούσαν απλές διακηρύξεις και ευχολόγια χωρίς ουσιαστικές συνέπειες, σήμερα οι εν λόγω διατάξεις του Συνταγματικού κειμένου θεωρούνται από την πλειοψηφία των ελλήνων δημοσιολόγων ως νομικοί δεσμευτικοί κανόνες που δεσμεύουν όλα τα όργανα του κράτους και χρησιμεύουν αφ' ενός μεν ως κανόνες ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων αφ' ετέρου δε δικαιολογούν αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας και περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων.

Στο σημείο βέβαια αυτό θα πρέπει να τονισθεί ότι ακόμη και σήμερα αμφισβητείται το πλήρες κανονιστικό τους περιεχόμενο, που θα είχε ως συνέπεια ο κοινός νομοθέτης να

περιορίζεται κάθε φορά στην εκτέλεση των εν λόγω διατάξεων. Διότι όπως έχει υποστηριχθεί<sup>1</sup>, η αόριστη έννοια των δικαιωμάτων αυτών είναι δύσκολο να συμπυκνωθεί σε ενιαίο κανόνα δικαίου με συγκεκριμένο περιεχόμενο, που θα δεσμεύει τη Διοίκηση και τον κοινό νομοθέτη για το πότε και πώς θα ενεργήσουν.

Αναμφίβολο είναι όμως ότι τα εν λόγω δικαιώματα αν και δεν θεσπίζουν αγωγήμες αξιώσεις του ατόμου κατά της Πολιτείας, εντούτοις θέτουν κανόνες δικαίου επιτακτικού χαρακτήρα που επιβάλλουν αφ' ενός μεν στη Διοίκηση -στις περιπτώσεις που έχει διακριτική ευχέρεια- να επιλέξει εκείνες τις λύσεις που είναι προς την κατεύθυνση της ικανοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων, αφ' ετέρου δε κατευθύνουν τη νομοθετική εξουσία να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την υλοποίηση των στόχων αυτών.

Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο εισηγητής της κυβερνητικής πλειοψηφίας κατά την ψήφιση της πρόσφατης αναθεώρησης<sup>2</sup>, η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν έχει ως αποτέλεσμα τη διασφάλιση ενός απόλυτου αλλά μόνο ενός σχετικού κοινωνικού κεκτημένου. Κατά την έννοια της θέσεως αυτής λοιπόν, η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Ελληνικό Σύνταγμα δεν συνεπάγεται την απαγόρευση στον νεότερο νομοθέτη να προβεί σε οιαδήποτε μεταβολή του περιεχομένου τους, όπως αυτό ενδεχομένως έχει ειδικότερα νομοθετικά ρυθμιστεί, αλλά υποχρεώνει τον νομοθέτη που θεσπίζει νεότερες ειδικότερες ρυθμίσεις, να ενισχύσει και να διασφαλίσει ένα συνολικό κοινωνικό αποτέλεσμα, ακόμα κι αν περιορίζει σε σχέση με το προηγούμενο σχετικό νομοθετικό καθεστώς ένα συγκεκριμένο δικαίωμα.

Ειδικότερα οι συνταγματικές διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου έχουν υπαχθεί από τη θεωρία του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου σε περισσότερες κατηγορίες. Πιο συγκεκριμένα, γίνεται δεκτό ότι οι εν λόγω διατάξεις διακρίνονται μεταξύ αυτών που

---

<sup>1</sup> Βλ. σχετ. περί της νομικής φύσεως των κοινωνικών δικαιωμάτων σε Αγλαΐα Ρομπόκου Καραγιάννη «Το Δημογραφικό ως το θεμελιώδες κοινωνικό πρόβλημα της Ελλάδος», σελ. 21 επ.

<sup>2</sup> Βλ. σχετ. πρακτικά βουλής, συνεδρίαση ΛΘ΄ της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2000 την εισήγηση του Ε. Βενιζέλου για τις τομές που επέρχονται με την αναθεώρηση

τυποποιούν κοινωνικά δικαιώματα (στις οποίες κατατάσσονται τα άρθρα 16 παρ. 2 και 4, 21,22,23 και 24 του Συντάγματος) και διατάξεις που εισάγουν κοινωνικές δεσμεύσεις ή ρήτρες (στις οποίες κατατάσσονται τα άρθρα 5 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 2, 25 παρ. 1 και 4, 18 και 106).Περαιτέρω οι διατάξεις που θεσπίζουν κοινωνικά δικαιώματα κατηγοριοποιούνται σε εκείνες που εισάγουν θεσμικές εγγυήσεις , που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα (16 παρ. 4 και 21 παρ. 1) και εκείνες που θεσπίζουν την αρχή του κρατικού παρεμβατισμού (106 παρ. 1) ενώ στο επίπεδο της θεματικής διακρίσεως των δικαιωμάτων που περιλαμβάνουν, γίνεται λόγος για **δικαιώματα που περιλαμβάνονται στο γενικό δικαίωμα εργασίας, στο γενικό δικαίωμα κοινωνικής ασφάλειας και στο δικαίωμα για κοινωνική και πολιτική ανάπτυξη της προσωπικότητας**<sup>3</sup>.

Τέλος, στο σημείο αυτό θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι σχετικά με τους φορείς των δικαιωμάτων αυτών, σταδιακά φαίνεται να υποχωρεί η «παραδοσιακή εξαίρεση των κοινωνικών δικαιωμάτων από την παγκοσμιότητα και καθολικότητα που αναγνωρίζεται στα υπόλοιπα θεμελιώδη δικαιώματα»<sup>4</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, κατά τις προηγούμενες δεκαετίες υποστηριζόταν η άποψη ότι φορείς των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι μόνον οι πολίτες, διότι η παροχική λειτουργία του κράτους, προϋποθέτει τη φορολογική υποχρέωση των ληπτών. Σήμερα όμως υπό την επίδραση μιας σειράς ρυθμίσεων του διεθνούς δικαίου παρατηρείται η τάση να αναγνωρισθούν ως φορείς κοινωνικών δικαιωμάτων και ειδικότερα εκείνων που συναρτώνται με την προστασία της αξίας της ανθρώπινης αξίας και της τιμής όλων των ανθρώπων, όλοι όσοι διαμένουν μόνιμα σε μια χώρα, ανεξαρτήτως εθνικότητας.

**β. Η αλλαγές που επέφερε η πρόσφατη αναθεώρηση του 2001 σχετικά με τα κοινωνικά δικαιώματα.**

---

<sup>3</sup> Βλ. σχετ. Ξ. Κοντιάδη, στην απράγραφο 17 «Διαμόρφωση των επιμέρους κοινωνικών δικαιωμάτων κατά το Σύνταγμα 1975/86 στο «Το κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα», σελ. 433 επ.

<sup>4</sup> Βλ. σχετ. Ξ. Κοντιάδη, ο.π

Κατόπιν δε της σύντομης αναφοράς που επιχειρήθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, σχετικά με την έννοια και νομική φύση των διατάξεων του Ελληνικού Συντάγματος που κατοχυρώνουν κοινωνικές εγγυήσεις, θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος εισήχθησαν σημαντικές καινοτομίες στο πεδίο του κοινωνικού κράτους.

Πιο συγκεκριμένα, ο αναθεωρητικός νομοθέτης για πρώτη φορά εισάγει στη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. γ, δύο βασικούς γενικούς κανόνες για την ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων που κατοχυρώνουν κοινωνικές εγγυήσεις. Κατά πρώτον, στην εν λόγω διάταξη εισάγεται για πρώτη φορά σε Ελληνικό Συνταγματικό κείμενο, η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Η ρητή διατύπωση της αρχής αυτής, αποκτά ιδιαίτερη σημασία όχι τόσο από την άποψη της εισαγωγής μίας νέας ερμηνευτικής συνταγματικής αρχής, δεδομένου ότι κανείς μέχρι τώρα δεν αμφισβητούσε την εφαρμογή της κατά την ερμηνεία των ειδικότερων συνταγματικών διατάξεων, αλλά όσο εκ του γεγονότος ότι καταδεικνύει την πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη να διασφαλίσει συνταγματικά τις προϋποθέσεις που μπορούν να οδηγήσουν στη δημιουργία μιας κοινωνίας συνοχής, ασφάλειας, συμμετοχής και μη αποκλεισμού, στον πυρήνα της οποίας βρίσκεται – κατά τον εισηγητή τουλάχιστον της πλειοψηφίας – η ανακατανομή του κοινωνικού πλεονάσματος.. Επιπλέον, ο δεύτερος μεγάλος κανόνας που εισήχθη με την εν λόγω διάταξη είναι η υποχρέωση του κράτους ως νομοθέτη, διοίκηση και δικαιοσύνη να διασφαλίζει όχι απλά και μόνο την ύπαρξη των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αλλά και την πραγματική και αποτελεσματική άσκηση τους, γεγονός «που μπορεί να επιβάλλει υποδορίως πολύ σημαντικές αλλαγές στη νοοτροπία με την οποία αντιμετωπίζονται τα συνταγματικά δικαιώματα».<sup>5</sup> Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι στα πλαίσια του κοινωνικού Συντάγματος σημαντικές παρεμβάσεις αποτελούν τόσο η διάταξη του άρθρου 21 παρ. 5 που εισάγει την υποχρέωση του κράτους για τη χάραξη και εφαρμογή

---

<sup>5</sup>Βλ. σχετ. πρακτικά βουλής, συνεδρίαση στ' της 24<sup>ης</sup> Ιανουαρίου του 2001 σελ 94

δημογραφικής πολιτικής όσο και η αμέσως επόμενη αυτής, που κατοχυρώνει ειδικό κοινωνικό αλλά και συμμετοχικό δικαίωμα για τα άτομα με αναπηρίες καθώς και η παράγραφος 2 του άρθρου 116 που δίδει τη δυνατότητα και σε πολλές περιπτώσεις δημιουργεί υποχρέωση στον κοινό νομοθέτη να λαμβάνει θετικά μέτρα προκειμένου να αποκατασταθούν μακροχρόνιες ανισότητες που εμφανίζονται στην πράξη μεταξύ κοινωνικών ομάδων και ιδίως εις βάρος των γυναικών. Κατά ταύτα, σύμφωνα με την τελευταία αυτή νέα διάταξη, όχι μόνο δεν επιτρέπονται οι αρνητικές αποκλίσεις αλλά επιβάλλεται τώρα με θετικές δράσεις η αποκατάσταση της ουσιαστικής και πραγματικής ισότητας, όχι μόνο ανδρών και γυναικών αλλά και η ισότητα άλλων πολιτών, όπως «οι ομάδες που ωθούνται στο περιθώριο ή ομάδες που έχουν ειδικές ανάγκες όπως τα άτομα με αναπηρίες»<sup>6</sup>.

Εκ των ανωτέρω δε συνάγεται ότι με την τελευταία αναθεώρηση επιχειρήθηκε μία ενίσχυση των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω ρυθμίσεων που χαράσσουν κοινωνική πολιτική, γεγονός που έχει ιδιαίτερη σημασία την παρούσα χρονική περίοδο στα πλαίσια της παρατηρούμενης αναδιάρθρωσης της ανάπτυξης της παγκόσμιας οικονομίας και της υφιστάμενης δημοσιονομικής κρίσης λόγω κυρίως των νέων κοινωνικών και δημογραφικών δεδομένων της μεταβιομηχανικής κοινωνίας.

### **3. ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑ ΚΑΙ Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ**

#### **α. Έννοια νομική φύση και φορείς του δικαιώματος κοινωνικής πρόνοιας κατά το άρθρο 21 παρ. 2**

Το άρθρο 21 παρ. 2 του Συντάγματος αναφέρει ότι «Πολύτεκνες οικογένειες, ανάπηροι πολέμου και ειρηνικής περιόδου, θύματα πολέμου, χήρες και ορφανά εκείνων που έπεσαν στον πόλεμο, καθώς και όσοι πάσχουν από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο, έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος». Στα πλαίσια του εν λόγω άρθρου ο Συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει αναφορικά με ορισμένες ομάδες πληθυσμού ως αυτοτελές κοινωνικό δικαίωμα, το δικαίωμα στην κοινωνική πρόνοια.

<sup>6</sup> σχετ. πρακτικά βουλής, συνεδρίαση στ' της 24<sup>ης</sup> Ιανουαρίου του 2001

Κατ' αρχάς θα πρέπει να αναφερθεί ότι κοινωνική πρόνοια είναι «ένας ρυθμιζόμενος από κανόνες δικαίου θεσμός επικουρικής και εξατομικευμένης προστασίας που παρέχεται από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς προς άτομα ή ομάδες με σκοπό την πρόληψη, τη μείωση ή την επανόρθωση των συνεπειών μιας κατάστασης κοινωνικής ή οικονομικής ανάγκης»<sup>7</sup>.

Από τον εν λόγω ορισμό προκύπτει ότι το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ένα σύνολο ειδικών έννομων σχέσεων και καταστάσεων, τις οποίες ο νομοθέτης και η διοίκηση προσδιορίζουν ειδικότερα για την εξυπηρέτηση ορισμένων κατηγοριών πληθυσμού που έχουν ανάγκη. Ο συντακτικός νομοθέτης καθιέρωσε το δικαίωμα αυτό προκειμένου να υπογραμμίσει τόσο στη νομοθετική όσο και στην διοίκηση και την δικαστική λειτουργία, την αναγκαιότητα λήψης ειδικών μέτρων προκειμένου να εξασφαλίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής προστασίας για τα άτομα που δικαιούνται μεγαλύτερης φροντίδας από την Πολιτεία.

Εν προκειμένω θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την ορθότερη ερμηνευτική προσέγγιση της διατάξεως, το άρθρο 21 παρ. 2 του συντάγματος δεν κατοχυρώνει διάφορα είδη κοινωνικής κάλυψης για επιμέρους πληθυσμιακές κατηγορίες αλλά ένα ενιαίο δικαίωμα κοινωνικής πρόνοιας που καλύπτει κατά κύριο λόγο τους ανασφάλιστους και γενικότερα κατηγορίες πολιτών που έχουν ανάγκη εξασφάλισης εκ μέρους της πολιτείας ενός ελαχίστου επιπέδου κοινωνικής προστασίας.

Η έλλειψη ενός επαρκούς νομοθετικού πλαισίου που να καθιερώνει τη λήψη των απαραίτητων κοινωνικοοικονομικών μέσων για τη βελτίωση της ζωής των ατόμων αυτών και η γενικότητα των διατάξεων του κοινού νομοθέτη, με την οποία τις περισσότερες φορές αντιμετωπίζονται τα εν λόγω προβλήματα, είναι οι βασικοί λόγοι για τους οποίους ακόμα και σε περίπτωση νομοθετικής εξειδικεύσεως της συνταγματικής αυτής διατάξεως, δεν προκύπτουν αγωγήμες αξιώσεις για τους ιδιώτες.

Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί από μερίδα της ελληνικής θεωρίας ότι στο μέλλον και υπό την προϋπόθεση της βελτίωσης του ρόλου του θεσμού της κοινωνικής πρόνοιας στις προτεραιότητες της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, θα δύναται να υποστηριχθεί ότι το εν λόγω άρθρο εισάγει θεσμική εγγύηση.

## **B. Οι πολύτεκνες οικογένειες**

Προς επαύξηση της προστασίας που παρέχει το Σύνταγμα στο θεσμό της οικογένειας, η ως άνω εξεταζόμενη διάταξη αναφέρεται ειδικότερα στις πολύτεκνες οικογένειες, για τις

---

<sup>7</sup> Ο ορισμός αυτός δίδεται από τον Κ.Κρεμαλή «Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια», 1991 σελ. 65



οποίες το Σύνταγμα επιφυλάσσει ενισχυμένη προστασία έναντι των υπολοίπων. Εν προκειμένω, σκοπός της διάταξης δεν είναι μόνο η ικανοποίηση των αυξημένων αναγκών των πολυτέκνων αλλά και η εξυπηρέτηση του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, που έγκειται στην αντιμετώπιση του οξύτατου δημογραφικού προβλήματος.

Την ως άνω άποψη φαίνεται να αποδέχονται και μία σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας στο αιτιολογικό των οποίων τονίζεται ότι η διαφορετική ρύθμιση για τις πολύτεκνες οικογένειες δικαιολογείται και από λόγους γενικότερου έννομου συμφέροντος «προς αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος, το οποίο δημιουργείται στην Ελλάδα από τη μείωση του αριθμού των γεννήσεων και την απειλούμενη εντεύθεν μείωση του πληθυσμού της χώρας».

Επιπρόσθετα, στα πλαίσια της νομολογίας του Ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου, ενδιαφέρον παρουσιάζει και η θέση που έχει διατυπωθεί στα πλαίσια της υπ' αριθμ. 1141/1999 απόφασεως, από την μειοψηφήσα εν τέλει άποψη. Πιο συγκεκριμένα, κατά την άποψη αυτή «εφόσον δεν μεταβληθούν κατά τρόπο δραματικό οι οικονομικές δυνατότητες που επέτρεψαν τη θέσπιση των σχετικών παροχών, η προσβολή από το νομοθέτη των θεσμοθετημένων κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ των πολυτέκνων, τόσο ως προς τα προστατευόμενα πρόσωπα όσο και ως προς τις παρεχόμενες σ' αυτά παροχές και διακρίσεις, είναι αντισυνταγματική». Περαιτέρω η ίδια άποψη θεωρεί ότι «εάν δεν καθίσταται αναγκαία για λόγους δημοσίου συμφέροντος η κατ'άλλο τρόπο ρύθμισης των σχετικών διατάξεων, υποχρεούται ο νομοθέτης να παράσχει στους πολυτέκνους άλλης μορφής προστασία, χωρίς να θίξει τον πυρήνα του κοινωνικού δικαιώματος ή να καταβάλει ως τελευταία επιλογή, τη σχετική αποζημίωση, εφόσον φυσικά συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις.

Τέλος, στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί η υπ' αριθμ. 1095/2001 απόφαση ΣτΕ με την οποία επιχειρήθηκε μια πρωτοποριακή ερμηνευτική προσέγγιση του άρθρου 21

παρ. 2 του Συντάγματος και απέδειξε ότι παραμένουν ακόμη ανεξάντλητα τα περιθώρια της νομολογίας για την αξιοποίηση των διατάξεων που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα.

Ειδικότερα, η ως άνω απόφαση αφού έκρινε ως αντισυνταγματικό το άρθρο 39 παρ. 1-3 του ν. 2459/1997, με το οποίο εισήχθησαν εισοδηματικά κριτήρια για τη χορήγηση του παρεχομένου στις πολύτεκνες οικογένειες επιδόματος, ακύρωσε κοινή υπουργική απόφαση με την οποία είχε εξειδικευθεί κανονιστικά η ανωτέρω ρύθμιση. Σύμφωνα με την κρίση του δικαστηρίου το κοινωνικό δικαίωμα των πολυτέκνων οικογενειών για ειδική φροντίδα του κράτους αποβλέπει κατ' εξοχήν στην αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος. Κατά ταύτα, η λειτουργία της συνταγματικής αυτής διάταξης για τις πολύτεκνες οικογένειες διαφοροποιείται σε σχέση με τις υπόλοιπες αναφερόμενες στη διάταξη ευαίσθητες πληθυσμιακές ομάδες. Δηλαδή, στις τελευταίες αυτές ομάδες πληθυσμού η ειδική φροντίδα που οφείλει να επιδείξει το κράτος είναι προνομιακής φύσεως και επομένως ο έλεγχος των εισοδηματικών μέσων, με γνώμονα τα χαρακτηριστικά των προνομιακών τεχνικών θα μπορούσε να θεωρηθεί θεμιτός αν όχι επιβεβλημένος.<sup>8</sup>

Όμως, κατά την εν λόγω νομολογία οι πολύτεκνες οικογένειες δεν ενισχύονται κατά κύριο λόγο ως ευάλωτη πληθυσμιακή ομάδα αλλά προς το σκοπό της αντιμετώπισης του Δημογραφικού προβλήματος και επομένως ο περιορισμός ή η υποβάθμιση της παρεχόμενης ειδικής φροντίδας κρίνεται αντισυνταγματική αν δεν υφίστανται αποχρώντες λόγοι, κυρίως δε όταν η εξαίρεση από την ειδική κρατική φροντίδα γίνεται με γνώμονα καθαρά εισοδηματικά κριτήρια.

Η εν λόγω θέση του Δικαστηρίου αποτελεί αναγκαία συνέπεια της παραδοχής της απόψεως ότι τα πολυτεκνικά επιδόματα δεν αποτελούν μόνο παροχές προνομιακής φύσεως αλλά και μέσο άσκησης δημογραφικής πολιτικής. Στο σημείο όμως αυτό ανακύπτει το ερώτημα: Είναι ο δικαστής αρμόδιος και σε ποια έκταση να αξιολογήσει τις δημογραφικές

---

<sup>8</sup> Βλ. σχετ. Ξενοφών Κοντιάδη «Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας -75 χρόνια

πολιτικές του κράτους. Βεβαίως κανείς δεν αμφισβητεί τον περιορισμό της εγγυητικής λειτουργίας της δικαστικής προστασίας στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Όμως, εν προκειμένω αποτελεί εξαιρετικά οριακό ζήτημα αν η εν λόγω αξιολόγηση ορθώς αποτέλεσε απετέλεσε αντικείμενο δικαστικής κρίσης ή αντίθετα θα έπρεπε να αποφασισθεί αποκλειστικά από τη νομοθετική εξουσία. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η εν λόγω απόφαση ανέδειξε το κανονιστικό περιεχόμενο μιας μέχρι πρότινος θεωρούμενης ως ελιποβαρούς διατάξεως κοινωνικού περιεχομένου, προκειμένου να συναγάγει εξαιρετικά σημαντικές συνέπειες για την νομοθετική πολιτική.

#### **4. ΤΟ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ**

Με την πρόσφατη αναθεώρηση του 2001 εισήχθη στην παράγραφο 5 του άρθρου 21 νέα διάταξη, σύμφωνα με την οποία « Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή Δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους». Με την εν λόγω διάταξη το εν λόγω πεδίο κρατικής παρέμβασης αναγορεύεται σε τομέα γενικού συμφέροντος<sup>9</sup>.

Η διάταξη αυτή έγινε ομόφωνα αποδεκτή κατά την ψήφιση των υπό αναθεώρηση άρθρων του Συντάγματος, γεγονός που καταδεικνύει ότι για πρώτη φορά το ελληνικό κοινοβούλιο κατανόησε τη σημασία των επιπτώσεων του προβλήματος αυτού όχι μόνο σε μία σειρά οικονομικών και κοινωνικών τομέων αλλά και για την ίδια την ύπαρξη της κρατικής υπόστασης και την ακεραιότητα του κράτος.

Το ρυθμιστικό περιεχόμενο της εν λόγω διατάξεως καλυπτόταν ήδη από την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και τις ειδικότερες διατάξεις για την προστασία της οικογένειας και των πολύτεκνων οικογενειών. Όμως η θέσπιση διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου για την επίλυση του προβλήματος της δημογραφικής πολιτικής, είναι συνέπεια της αναγνώρισης

---

<sup>9</sup> Βλ. σχετ. Ξενοφών Κοντιάδη, «Ο Νέος Συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα»

εκ μέρους του συντακτικού νομοθέτη ότι το δημογραφικό πρόβλημα αποτελεί ένα πολυσύνθετο ζήτημα που δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με επιδόματα, σύνθετες κοινωνικές παροχές και ευνοϊκές ρυθμίσεις στον κοινωνικοασφαλιστικό φορέα.

Το άρθρο 21 παρ. 5 του Συντάγματος θεμελιώνει κατ' αρχάς συνταγματική εντολή προς τον κοινό νομοθέτη να εξειδικεύσει τα αναγκαία μέτρα δημογραφικής πολιτικής που αφορούν ευρύτερες δημόσιες πολιτικές.

Πέραν δε τούτου, η νέα διάταξη θα μπορούσε να αξιοποιηθεί για «τη διασφάλιση των ρυθμίσεως που αφορούν τη δημογραφική πολιτική από αυθαίρετη μεταγενέστερη κατάργησή τους»<sup>10</sup>, ενώ όπως αναφέρθη και ανωτέρω η συνδυαστική εφαρμογή του με το άρθρο 21 παρ. 2, θα μπορούσε να αποτελέσει επιχείρημα για την προστασία των πολύτεκνων οικογενειών.

---

<sup>10</sup> Βλ. σχετ. Ξενοφών Κοντιάδη, «Ο Νέος Συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα»

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. ΒΑΡΒΙΤΣΙΩΤΗ ΙΩΑΝΝΗ «Οι τρεις απειλές του αιώνα», εκδόσεις Καστανιώτη
2. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΥ ΑΝΔΡΕΑ
3. ΚΑΣΙΜΑΤΗ ΓΙΩΡΓΟΥ «Μελέτες – Θεμελιώδη δικαιώματα και κοινωνικό κράτος», Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000
5. ΚΟΝΤΙΑΔΗ ΞΕΝΟΦΩΝΤΑ, «Ο νέος Συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα»
6. ΚΟΝΤΙΑΔΗ ΞΕΝΟΦΩΝΤΑ, «Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα»
7. ΡΟΜΠΟΚΟΥ ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ ΑΓΛΑΪΑ, «Το Δημογραφικό ως το θεμελιώδες κοινωνικό πρόβλημα της Ελλάδος», Εκδόσεις Εριφύλη 2000
8. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ «Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1998
9. ΠΡΑΚΤΙΚΑ Ζ΄ ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΒΟΥΛΗΣ, συνεδρίαση ΛΘ΄ της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2000 και Ι΄ περίοδος προεδρευομένης δημοκρατίας, σύνοδος Α΄, συνεδρίαση στ΄ και ζ΄, της 24<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2001

## ΜΕΛΕΤΕΣ

- 1, ΚΟΝΤΙΑΔΗ ΞΕΝΟΦΩΝΤΑ «Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», Τόμος τιμητικός για τα εβδομήντα πέντε χρόνια του Συμβουλίου της Επικρατείας.
2. ΜΑΝΕΣΗ ΑΡΙΣΤΟΒΟΥΛΟΥ «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό χώρο», Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Βιβλιοπωλείο Εστίας 1993
3. ΜΑΡΗ ΙΩΑΝΝΑ «Η συνάφεια των άρθρων 21 και 24 του Συντάγματος, η μητρότητα στην υπηρεσία της βιωσιμότητας», Τόμος τιμητικός για τα εβδομήντα πέντε χρόνια του Συμβουλίου της Επικρατείας.

## ΔΗΜΟΣΙΕΥΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

1. ΚΑΚΟΥΛΙΔΟΥ ΕΙΡΗΝΗ «Επίδομα για το πρώτο παιδί – Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημογραφική πολιτική καταγράφει μελέτη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα»
2. ΚΑΡΛΑΤΗΡΑ ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ «Η Μεσόγειος πάσχει από παιδιά», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 17/02/2002

- 3.ΚΑΤΣΙΚΑ ΧΡΗΣΤΟΥ «Κάθε χρόνο οι μαθητές λιγοστεύουν κατά 23.000», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Τα Νέα», 20/08/2001
- 4.ΚΕΡΑΝΗ ΝΙΚΟΥ «Σκιές στον Παράδεισο», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 26/10/2003
- 5.ΚΟΛΥΒΑ ΧΡΗΣΤΟΥ «Η Γηραιά Ήπειρος απειλείται από γήρανση του πληθυσμού της», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 18/05/2003
- 6.ΚΟΝΙΔΑΡΗ ΙΩΑΝΝΗ «Δημογραφική πολιτική και επιδόματα», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 21/03/1999
- 7.ΜΠΕΡΙΑΤΟΥ ΗΛΙΑ «Επιβίωση και ποιότητα ζωής», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα»
8. ΡΩΜΑΙΟΥ ΓΙΩΡΓΟΥ «Οι αλλοδαποί ....Έλληνες – Το δημογραφικό πρόβλημα μόνο με τους μετανάστες θα λυθεί», άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 26/10/2003
- 9.ΣΩΚΟΥ ΚΑΤΕΡΙΝΑ «Δημοσιονομική πειθαρχία η συνταγή για την ανάπτυξη – Βραδυφλεγής βόμβα για την ανάπτυξη η γήρανση του πληθυσμού», Άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 15/12/2002
- 10.ΣΩΚΟΥ ΚΑΤΕΡΙΝΑ «Η Ευρωπαϊκή αναδίπλωση για το Ασφαλιστικό», Άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 4/4/2004
- 11.ΣΩΚΟΥ ΚΑΤΕΡΙΝΑ «Ο ασφαλιστικός βραχνάς της Ευρώπης», Άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα», 8/2/2004
- 12.ΨΥΓΧΟΓΙΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗ «Η συμβίωση μεταξύ εθνών και ανθρώπων», Άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «Το Βήμα»

