



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ Θ. ΚΡΑΣΟΠΟΥΛΟΥ
ΑΜ:2042

**Η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό
της κοινωνικής ασφάλισης**

**ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ
ΑΘΗΝΑ, 2022**

ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΚΡΑΣΟΠΟΥΛΟΥ

Η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ: Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Θεοδώρα Αντωνίου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

ΕΠΤΑΜΕΛΗΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Θεοδώρα Αντωνίου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Πάυλος-Μιχαήλ Ευστρατίου, Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Νικόλαος Παπασπύρου, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Βασιλική Χρήστου, Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Εμμανουήλ Περάκης, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ.

Copyright © Παναγιώτα Θ. Κρασοπούλου, 2022

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Στους γονείς μου
Θεόδωρο και Γεωργία

*«...πᾶσά τε ἐπιστήμη χωριζομένη δικαιοσύνης καὶ τῆς ἄλλης ἀρετῆς
πανουργία, οὐ σοφία φαίνεται.»*

Πλάτων

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται να διερευνηθεί ο τρόπος με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Στο πλαίσιο της ερευνητικής διαδικασίας εξετάζεται η ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία, που αποτελούν τη βάση των ρυθμίσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση της απασχόλησης. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης προσδιορίζονται από τον σκοπό τους, τον τρόπο χρηματοδότησης τους, καθώς και το ποσό και τη διάρκεια επιχορήγησης που προσφέρουν. Πραγματοποιούν την ενδυνάμωση της εργασίας σε περιοχή που επικρατεί χαμηλό βιοτικό επίπεδο ή έντονη υποαπασχόληση. Η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης εξαρτάται αποφασιστικά από τις επιλογές του νομοθέτη οι οποίες επιδιώκουν ταυτόχρονα κοινωνικούς και οικονομικούς στόχους.

Πιο συγκεκριμένα, αρχικά, εξετάζονται τα όρια του περιθωρίου εκτίμησης του εθνικού νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όπως αυτά τίθενται από το ενωσιακό και το ελληνικό δίκαιο. Παράλληλα, διερευνάται υπό ποιες προϋποθέσεις ο εθνικός νομοθέτης μπορεί να ενδυναμώσει την εργασία μέσω των κρατικών ενισχύσεων δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση στοχεύει στη δημιουργία μίας εσωτερικής αγοράς απαλλαγμένης από κάθε είδους αθέμιτου ανταγωνισμού.

Αφού προσδιοριστούν τα όρια δράσης του εθνικού νομοθέτη εξετάζεται η επίδραση που ασκούν τα χαρακτηριστικά και ο τρόπος χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η αναζήτηση στηρίζεται στον απαράβατο πυρήνα του θεσμού, μία περιοχή της οποίας η συρρίκνωση δεν είναι αποδεκτή. Τέλος, ερευνάται η επίδραση που ασκεί το ποσό και η διάρκεια επιχορήγησης των μέτρων που ενδυναμώνουν την εργασία στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Βάση της έρευνας αποτελούν οι θεμελιώδεις αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας, η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης και η αρχή της ανταποδοτικότητας.

Ο προσδιορισμός των επιλογών του νομοθέτη που ενδυναμώνουν τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης θα ωφελήσει στη διαφύλαξη των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων και στην καλύτερη αντιμετώπιση ανεργίας.

Λέξεις Κλειδιά: ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αρχή της επικουρικότητας, ειδικές αρμοδιότητες της Ε.Ε., περιθώριο εκτίμησης εθνικού νομοθέτη, διακριτική ευχέρεια διοίκησης, σκοπός υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος, αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, κρατικές ενισχύσεις, θεσμός κοινωνικής ασφάλισης, ασφαλιστικές εισφορές, αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας, αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, αρχή εκπόνησης των αναλογιστικών και οικονομικών μελετών, αρχή της ανταποδοτικότητας, αρχή της χρηστής διοίκησης

Abstract

In the present work, an attempt is made to investigate the way in which active employment policies affect the institution of social security. In the context of the research process, Greek and European legislation and jurisprudence are examined, which are the basis of the regulations aimed at enhancing employment. Active employment policies are determined by their purpose, the way they are funded, and the amount and duration of the subsidy they offer. They strengthen the work in an area with a low standard of living or intense underemployment. The impact of active employment policies on the institution of social security depends crucially on the legislator's choices which pursue both social and economic objectives.

More specifically, first, the limits of the national legislator's margin of appreciation are examined when designing active employment policies as set by EU and Greek law. At the same time, it is being investigated under what conditions the national legislator can strengthen labor through state aid, given the fact that the European Union aims to create an internal market free from any kind of unfair competition.

After defining the limits of action of the national legislator, an examination is made on the effect of the characteristics and the way of financing the active employment policies in the institution of social security. The search is based on the inviolable core of the institution, an area where shrinkage is not acceptable. Finally, the subsidy amount and duration effect of the measures that strengthen the work in the institution of social security is investigated. The research is based on the fundamental principles of social security, i.e. the principles of economic viability, social solidarity and reciprocity.

Identifying the legislator choices that strengthen the social security system will safeguard social security rights and better tackle unemployment.

Ευχαριστίες

Η εκπόνηση μίας διδακτορικής διατριβής καθώς και κάθε ανθρώπινο επίτευγμα δεν αποτελεί συνέπεια της προσπάθειας του ενός. Είναι αναμφίβολα το αποτέλεσμα συλλογικών ενεργειών οι οποίες οδηγούν πρώτα στην πνευματική πρόοδο και τελικά στην επιτυχή ολοκλήρωση της διδακτορικής διατριβής.

Είμαι πραγματικά ευγνώμων στην επιβλέπουσα της διατριβής μου Καθηγήτρια κα. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου για την αδιάλειπτη επίβλεψη της εργασίας μου καθώς και την αμέριστη υποστήριξη της. Η συνδρομή της έπαιξε τον πρωταγωνιστικό ρόλο για την ολοκλήρωση της παρούσας διατριβής.

Επίσης, ευχαριστώ θερμά τα εξέχοντα μέλη της συμβουλευτικής επιτροπής, τον ομότιμο Καθηγητή κ. Κωνσταντίνο Κρεμαλή και την Καθηγήτρια κα. Θεοδώρα Αντωνίου για την επιστημονική τους συνδρομή.

Οι ευχαριστίες μου απευθύνονται και στον Αναπληρωτή Καθηγητή Παύλο-Μιχαήλ Ευστρατίου, τον Επίκουρο Καθηγητή Νικόλαο Παπασπύρου, την Επίκουρη Καθηγήτρια Βασιλική Χρήστου και τον Επίκουρο Καθηγητή Εμμανουήλ Περάκη για τη συμμετοχή τους στην επταμελή εξεταστική επιτροπή.

Επιπλέον, ευχαριστώ την μεταδιδάκτορα, ερευνήτρια κα. Παναγιώτα Ξυλάκη για την ενθάρρυνση και τις συμβουλές της.

Επιθυμώ επίσης να εκφράσω τις ευχαριστίες μου ιδιαίτερω στον σύζυγο μου Αιμιλιανό Κοτσώνη για την επιστημονική του συνδρομή καθώς και για την αξιοθαύμαστη υπομονή του καθόλη τη διάρκεια της εκπόνησης της διατριβής. Ένα μεγάλο μέρος των ευχαριστιών δεν μπορεί παρά να ανήκει στα παιδιά μου Ελένη, Χαράλαμπο, Γεωργία, Θεόδωρο, στην μητέρα μου Γεωργία και στα αδέρφια μου Ελένη και Χρήστο. Ο ρόλος τους ήταν καθοριστικός καθώς οι συνθήκες ανέδειξαν πολλές φορές ως σημαντικότερη παράμετρο την υποστήριξη. Τέλος, δεν θα μπορούσα να λησμονήσω την συμβολή του μακαριστού Αρχιμανδρίτη π.Νικόλαου Κουμεντάκη ο οποίος αποτέλεσε πρότυπο ανιδιοτελούς προσφοράς και αγάπης. Το παράδειγμα και οι συμβουλές του με καθοδήγησαν στις σωστές επιλογές σε κομβικά σημεία της παρούσης διατριβής και όχι μόνο.

Περιεχόμενα

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
Θέση και σημασία του προβλήματος. Τρόπος ανάπτυξης	5
ΜΕΡΟΣ Α: ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Τα όρια του ευρύτατου περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.....	13
I. Οι πολιτικές απασχόλησης ως ειδική αρμοδιότητα της Έ.Ε.	13
A. Η διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με βάση την αρχή της επικουρικότητας.....	13
1. Η αρχή της επικουρικότητας ως μέθοδος για τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης	13
2. Ο ρόλος των οργάνων της ΕΕ στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.....	19
B. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ως έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου 28	
1. Εννοιολογικός προσδιορισμός	28
α. Η νομική έννοια των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.....	28
β. Ομοιότητες και διαφορές των ενεργητικών με τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης.....	30
2. Το περιεχόμενο της έννομης σχέσης	35
II. Νομική δέσμευση και διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.....	39
A. Οι πηγές του δικαίου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο ελληνικό δίκαιο 39	
1. Ο ρόλος των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης	39
2. Ευρεία διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Εργασίας Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης	46
α. Η ευρεία διακριτική ευχέρεια της διοίκησης στο ελληνικό δίκαιο	46
β. Το περιθώριο εκτίμησης του εθνικού νομοθέτη στο νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ. 49	

B. Όρια και έλεγχος της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κατά τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης	52
1. Ο σκοπός του δημοσίου συμφέροντος και η αρχή της αναλογικότητας ως όριο ελέγχου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης	52
α. Διάκριση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με βάση τον σκοπό τους	52
β. Ο σκοπός της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος στη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης	57
γ. Ο θεμιτός σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας.....	62
2. Η κατηγοριοποίηση των ανέργων και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων	66
α. Η διάκριση των ανέργων και η αρχή της ισότητας.....	67
β. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων	71

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων **76**

I. Η ενδυνάμωση της απασχόλησης ως δικαιολογητικός λόγος άρσης του παράνομου χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων **76**

A. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εμπίπτουν στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων	76
1. Η κρατική ενίσχυση ως μέθοδος ενίσχυσης της απασχόλησης.....	76
2. Κρατικές ενισχύσεις, κανόνες της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ και διατάξεις του ανταγωνισμού.....	80
B. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και το οικονομικό πλεονέκτημα	83
1. Παροχή οικονομικού πλεονεκτήματος	83
α. Έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος	83
β. Τα όρια του οικονομικού πλεονεκτήματος.....	87
γ. Εφαρμογή του οικονομικού πλεονεκτήματος στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρα μας	90
2. Χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος με κρατικούς πόρους	91
α. Κρατικοί πόροι ως πηγή προέλευσης του οικονομικού πλεονεκτήματος	91
β. Εφαρμογή των διατάξεων περί χορήγησης οικονομικού πλεονεκτήματος	93
3. Διάρκεια επιχορήγησης σε περιοχές που επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση.....	97
α. Η οικονομική ανάπτυξη περιοχών μέσω των κρατικών ενισχύσεων	97

β. Διάρκεια των κρατικών ενισχύσεων	99
4. Χορήγηση πλεονεκτήματος με την υποχρέωση εκ μέρους του λήπτη της παροχής την ενίσχυση της απασχόλησης	104
Γ. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και ο ανταγωνισμός.....	107
1. Απουσία νόθευσης ή πιθανότητας νόθευσης του ανταγωνισμού και επηρεασμός των συναλλαγών μεταξύ των κρατών-μελών	107
α. Το κριτήριο του ποσού της επιχορήγησης.....	107
β. Το κριτήριο της ύπαρξης ανταγωνιστικής αγοράς.....	108
γ. Το κριτήριο της διακριτικής μεταχείρισης επιλεγμένων επιχειρήσεων	109
i. Η έννοια του επιλεκτικού χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων κατά την ενδυνάμωση της απασχόλησης.....	109
ii. Ο προσδιορισμός του συστήματος αναφοράς.....	112
iii. Επιλεκτικός χαρακτήρας κρατικών ενισχύσεων κατά την ενδυνάμωση της απασχόλησης και τελικοί καταναλωτές	113
δ. Το κριτήριο της ικανότητας νόθευσης του ανταγωνισμού.....	114
II. Έλεγχος της νομιμότητας των κρατικών ενισχύσεων	116
A. Ο ρόλος των κρατικών ενισχύσεων στην ενδυνάμωση της απασχόλησης ...	116
B. Διαδικασία ελέγχου	118
Γ. Αρμοδιότητα ελέγχου	121
1. Εθνικά Δικαστήρια.....	121
2. Επιτροπή.....	123
α. Πιθανότητα νόθευσης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.	124
β. Τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής.....	126
3. ΔΕΕ.....	129
Δ. Νομοθέτηση κρατικών ενισχύσεων για την ενίσχυση της απασχόλησης από τα κράτη-μέλη	132
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ Α ΜΕΡΟΥΣ	134

**ΜΕΡΟΣ Β: ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΘΕΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ137**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η υπονόμηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης
.....138**

**I. Η επίδραση των χαρακτηριστικών των ενεργητικών πολιτικών
απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης138**

A. Τα χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης..... 138

B. Η επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατά την εφαρμογή των
ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης 144

1. Η συστηματοποίηση της έννοιας της επίδρασης..... 144

2. Ο πυρήνας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης..... 148

3. Η αρνητική επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατά την
εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης..... 153

α. Ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ενεργητικών
πολιτικών απασχόλησης..... 153

β. Επίδραση ή προσβολή του πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης
159

**II. Η χρηματοδότηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως
παράγοντας υπονόμησης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης163**

A. Οι ασφαλιστικές εισφορές ο βασικός πόρος του ασφαλιστικού συστήματος
163

B. Ο απαράβατος πυρήνας των ασφαλιστικών εισφορών..... 171

Γ. Η επίδραση της χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης
στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. 174

1. Πηγή ασφαλιστικών εισφορών το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο 174

2. Πηγή ασφαλιστικών εισφορών οι εθνικοί πόροι..... 178

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ενίσχυση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης
.....181**

**I. Ο σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως παράγοντας
ενίσχυσης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης181**

A. Ο στόχος της ενδυνάμωσης της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας 181

1. Επιδιώκοντας τη δημιουργία απασχόλησης..... 181

2. Επιδιώκοντας τη βελτίωση της κατάρτισης των ανέργων 189

3. Επιδιώκοντας την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας 191

B. Η επίτευξη της κοινωνικής αλληλεγγύης μέσα από την ενδυνάμωση της
εργασίας. 196

Γ. Η συμμετοχή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην εκπόνηση των αναλογιστικών και οικονομικών μελετών.....	202
---	-----

II. Το ποσό και η διάρκεια επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως παράγοντες ενίσχυσης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης 208

A. Ο στόχος της ενίσχυσης της αρχής της ανταποδοτικότητας.....	208
1. Η θέση της αρχής της ανταποδοτικότητας στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης 208	
2. Η ενδυνάμωση της αρχής της ανταποδοτικότητας μέσα από το ποσό επιχορήγησης	212
B. Η ουσιαστική επίτευξη της χρηστής διοίκησης.....	218
1. Η αναγκαιότητα της χρηστής διοίκησης και η σημασία της στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης	218
2. Η διάρκεια της επιχορήγησης ως παράγοντας επίδρασης στην αρχή της χρηστής διοίκησης.....	221

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ Β ΜΕΡΟΥΣ226

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....229

Βιβλιογραφία240

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ABA Journal	American Bar Association Journal
CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training
CEEP	European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of general interest
CEPS	Centre for European Policy Studies
CES	Center for economic studies
CESifo DICE Report	Journal for institutional comparisons. Ifo Institute for Economic Research e.V.
CILE	Center for International Labor Economics
COD	Ordinary legislative procedure
COM	Communication
COSAC	Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union
ECHR	European Court of Human Rights
ECLI	European Case Law Identifier (Αναγνωριστικό Ευρωπαϊκής Νομολογίας)
EIPA	European Institute of Public Administration
EISS	European Institute of Social Security
ELR	European Law Review
EPSCO	European Personnel Selection Office
ETF	European Training Foundation
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	European Union
EUI	European University Institute
EV	European View Journal
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala (The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy)
ILO	International Labour Organization
ILO	International Labour Office
IMF	International Monetary Fund
IRLE	International Review of Law and Economics
ISSA	International Social Security Association
IZA	Institute of Labor Economics (Initiated by Deutsche Post Foundation)
ΚΕΚ	Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης

LSE	London School of Economics
MCSER	Mediterranean Center of Social and Educational Research
MME	Μέσα μαζικής ενημέρωσης
NDC	National Defined Contribution
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (ολλανδική νομική επιτροπή για τα ανθρώπινα δικαιώματα)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OUP	Oxford University Press
SEOR	Social Economic Research Organisation
SSRN	Social Science Research Network
UNICE	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Social Science Center Berlin)
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΜΚΑ	Αριθμός Μητρώου Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΠΘ	Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΝ	Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας
ΔΕΦΑΘ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΟΕ	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΟΕ	Διεθνής Οργανισμός Εργασίας
ΔΣΑΠΔ	Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα
ΔΣΕ	Διεθνής Σύμβαση Εργασίας
ΔΣΟΚΜΔ	Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα
ΔτΚΑ	Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΑΑ	Εθνική Αναλογιστική Αρχή
ΕΑΠ	Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
ΕΓΔΕ	Ευρωπαϊκό Γραφείο Διπλωμάτων Ευρεσιτεχνίας
ΕΓΤΑΑ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης

ΕΔΑΔ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΔΚΑ	Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΔΟΕΑΠ	Ενιαίος Δημοσιογραφικός Οργανισμός Επικουρικής Ασφαλίσεως και Περιθάλψεως
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔ	Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων
ΕΕΚ	Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση
ΕΕργΔ	Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΚΠΑ	Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΛΕΚΠ	Ενιαίος Λογαριασμός για την εφαρμογή Κοινωνικών Πολιτικών
ΕΝΦΙΑ	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΠΑΛ	Επαγγελματικό Λύκειο
ΕΠΑΣ	Επαγγελματική Σχολή
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΤΑΜ	Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΕΤΕΑΕΠ	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών
ΕΤΘΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΤΧΣ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΕΥΡΑΤΟΜ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου
ΙΕΚ	Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΙΝΕ	Ινστιτούτο Εργασίας
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης του Πολίτη
ΚΠΑ	Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΛΑΕΚ	Λογαριασμός για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση.

ΜΕΑ	Μέτρα ενθάρρυνσης στον τομέα της απασχόλησης
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΕΕ	Οργανισμός Εργατικής Εστίας
ΟΕΚ	Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας
ΟΚΑ	Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΣΕ	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΠΠΠ ΕΣΔΑ	Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ
ΠΣ	Πληροφοριακά Συστήματα
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΕΚ	Σχολές Επαγγελματικής Κατάρτισης
ΣΕΠΕ	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΕ	Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων
ΤΑΠ	Ταμείο Ακίνητης Περιουσίας
ΤΔΕ	Τοπικές Διοικητικές Επιτροπές
ΤΕΑ	Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης
ΤΕΑΑΠΑΕ	Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Ασφαλιστών και Προσωπικού Ασφαλιστικών Επιχειρήσεων
ΤΕΒΕ	Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος
ΤΕΕ	Τεχνικά Επαγγελματικά Εκπαιδευτήρια
ΤΣΑ	Ταμείο Συντάξεως Αυτοκινητιστών
ΤΣΜΕΔΕ	Ταμείο Συντάξεως Μηχανικών & Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
ΦΕΚ	Φύλλα Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Θέση και σημασία του προβλήματος. Τρόπος ανάπτυξης

Με την απασχόληση το άτομο επιτυγχάνει την ανάπτυξη της αξίας και της προσωπικότητας του, την ομαλή του ένταξη στο κοινωνικό σύνολο και την εξασφάλιση ενός ικανοποιητικού βιοτικού επιπέδου. Σε κάθε κοινωνία ωστόσο υπάρχουν άτομα ικανά και διαθέσιμα για εργασία τα οποία όμως παραμένουν άνεργα. Αυτό συμβαίνει είτε γιατί υπάρχει αναντιστοιχία προσφοράς και ζήτησης εργασίας είτε γιατί σε κάποια περιοχή επικρατεί εξαιρετικά χαμηλό βιοτικό επίπεδο το οποίο αποτελεί εμπόδιο στην ανάπτυξη της αγοράς. Το ζήτημα της ανεργίας είναι πολύ σημαντικό καθώς το άτομο δεν έχει να πορίζεται τα προς το ζην, υποβαθμίζεται εξαρτώμενος από τρίτα πρόσωπα ή από το κράτος και πλήττεται η αξιοπρέπεια του. Σε περιόδους οικονομικής και κοινωνικής κρίσης το πρόβλημα της υποαπασχόλησης εντείνεται και παρουσιάζει έντονες διακυμάνσεις ανά γεωγραφική περιοχή.

Η αντιμετώπιση του κινδύνου της ανεργίας, εκτός από την προσωρινή οικονομική στήριξη του ανέργου, πραγματοποιείται κυρίως μέσα από την ενεργή προσπάθεια του κράτους να ενισχύσει την απασχόληση. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως αναφέρονται στην βιβλιογραφία, αποσκοπούν στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και στην επιμόρφωση του ανέργου. Διαφοροποιούνται ανάλογα με τον σκοπό που επιδιώκουν, τον τρόπο χρηματοδότησης του κάθε προγράμματος, το ποσό και τη διάρκεια επιχορήγησης που προσφέρουν.

Η ανεργία είναι ένα κομβικό ζήτημα για ολόκληρη την Ευρώπη. Η ευρωπαϊκή πολιτική δίνει πλέον ιδιαίτερη έμφαση στην καθιέρωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Εντοπίζεται μια μεταφορά του ενδιαφέροντος από την χορήγηση επιδομάτων στον άνεργο, στην ενίσχυση και τη χρηματοδότηση των προσπαθειών για την ένταξη του στην αγορά εργασίας. Το τρίπτυχο δημόσια στήριξη, κοινωνική προστασία και ένταξη κερδίζει όλο και περισσότερο έδαφος. Η ανωτέρω επιδίωξη βρίσκεται στο επίκεντρο του σχεδιασμού των ευρωπαϊκών πολιτικών απασχόλησης. Οι τελευταίες αφενός επιδιώκουν τον συντονισμό των ενεργειών των κρατών-μελών στην ανάπτυξη της εργασίας και αφετέρου στοχεύουν στη δημιουργία δυναμικού εργατικού προσωπικού το οποίο θα είναι σε θέση να ανταποκρίνεται σε ευμετάβλητο και ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι να διερευνήσει τον τρόπο με τον οποίο επιδρούν οι ρυθμίσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Από μία πρώτη προσέγγιση του ελληνικού δικαίου διαπιστώνεται ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συσχετίζονται με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και τις αρχές που τον διέπουν. Η αποτελεσματικότητά τους ενισχύει την απασχόληση και κατ' επέκταση τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Η σχέση της εργασίας με την κοινωνική ασφάλιση εισάγεται από το ίδιο το Σύνταγμα στο άρθρο 22 το οποίο ρητά ορίζει ότι «Το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων». Αναπόφευκτα ασκώντας κρατικές ενέργειες για τη διαμόρφωση της εργασίας σε μία περιοχή που το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στην οποία επικρατεί σοβαρή

υποαπασχόληση πραγματοποιείται επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατά τρόπο ο οποίος ποικίλει. Η ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας ή η επιχορήγηση μίας επιχείρησης που αντιμετωπίζει προβλήματα οικονομικής βιωσιμότητας, δεν αφορούν μόνο τις σχέσεις μεταξύ διοικήσεως και ιδιώτη, αλλά ολόκληρη την οικονομία, την κοινωνία και τους θεσμούς της.

Στην πράξη οι ρυθμίσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αλληλεπιδρούν με τους κανόνες του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης. Παραδείγματος χάριν η ενδυνάμωση της εργασίας διασφαλίζει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και αντίστροφα μία ολοκληρωμένη κοινωνική ασφάλιση κάνει περισσότερο θελκτική την απασχόληση. Έχοντας όμως ως δεδομένο ότι η παρέμβαση του κράτους προκειμένου να τονώσει μία αγορά εργασίας ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα και υποχρεώσεις, στην παρούσα μελέτη κρίθηκε απαραίτητος ο προσδιορισμός του τρόπου με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και όχι το αντίστροφο. Ο εθνικός νομοθέτης είναι ο πλέον αρμόδιος να επιδιώξει αφενός την ενδυνάμωση της αγοράς εργασίας και αφετέρου τη διασφάλιση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης δεν έχει μόνο θεωρητική αλλά και ιδιαίτερη πρακτική σημασία. Ο προσδιορισμός του τρόπου με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης θα ωφελήσει στη διαφύλαξη του θεσμού και στην πληρέστερη αντιμετώπιση της ανεργίας. Ενδιαφέρει κυρίως να διαπιστωθεί με ποιες νομοθετικές επιλογές των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης κινδυνεύει από υπονόμευση και με ποιόν τρόπο οδηγείται σε ενίσχυση. Η ανάγκη διασφάλισης του περιεχομένου του θεσμού επιβάλλει στον νομοθέτη των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης να προβεί σε επιλογές που θα προκαλέσουν την ενδυνάμωση του. Δεδομένων των οικονομικών, υγειονομικών και κοινωνικών συνθηκών η μετάβαση της οικονομίας σε ένα δραστήριο αναπτυξιακό υπόδειγμα το οποίο θα περιορίσει την ανεργία αποτελεί επείγουσα προτεραιότητα. Η ταυτόχρονη αξιοποίηση των ενωσιακών πόρων προς αυτήν την κατεύθυνση προσφέρει μια ευκαιρία μετασχηματισμού της οικονομίας που δεν πρέπει να χαθεί. Η δριμύτητα της διαδικασίας αυτής ωστόσο επιβάλλει τη διαφύλαξη των κοινωνικών κεκτημένων και των θεσμών που διέπουν την κοινωνία μας. Το κράτος οφείλει να εργάζεται δυναμικά στους κοινωνικούς στόχους οι οποίοι αποσκοπούν στην ευημερία και τη διαρκή ανάπτυξη της αξίας και της προσωπικότητας του ευρωπαίου πολίτη. Το έντονο ενδιαφέρον προς τους κοινωνικούς στόχους είναι εμφανές και από τη συχνή αναφορά στα κείμενα των Συνθηκών σε μια «κοινωνική οικονομία της αγοράς» που αποβλέπει στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης των πολιτών της, στην κοινωνική πρόοδο αυτών καθώς και στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της ανεργίας. Η ταυτόχρονη επιδίωξη κοινωνικών και οικονομικών στόχων, οι οποίοι υπό περιστάσεις είτε συμπορεύονται είτε συγκρούονται, θέτει μια πρόκληση για κάθε εθνικό νομοθέτη. Υπό αυτές τις περιστάσεις αναφύεται η ανάγκη της συστηματικής έρευνας του τρόπου με τον οποίο επιδρούν οι ρυθμίσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, θέμα με το οποίο δεν έχει απασχοληθεί εκτενώς η ελληνική και η αλλοδαπή επιστήμη του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης.

Η μελέτη του ανωτέρω ζητήματος περιλαμβάνει δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος εξετάζεται ο βαθμός δεσμεύσεως του εθνικού νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Είναι πολύ σημαντικό να διαπιστωθεί εάν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης επιβάλλονται είτε από την ΕΕ είτε από το Σύνταγμα και ο εθνικός νομοθέτης είναι επιφορτισμένος μόνο με την εφαρμογή αυτών ή διαθέτει ευχέρεια στον σχεδιασμό τους. Η ευχέρεια εάν υπάρχει μπορεί με τις κατάλληλες νομοθετικές επιλογές να προασπίσει δικαιώματα και θεσμούς. Επίσης εξασφαλίζει σε κάθε κράτος-μέλος εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη δυνατότητα να διαφυλάξει την αξία και τον πολιτισμό του.

Αν διαπιστωθεί ότι ο εθνικός νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης στη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, στο δεύτερο μέρος ερευνάται ο τρόπος με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω οι τελευταίες διαφοροποιούνται ανάλογα με τον σκοπό, την χρηματοδότηση, το ποσό και τη διάρκεια επιχορήγησης. Ερευνάται συνεπώς ο τρόπος με τον οποίο επιδρά κάθε ένας από αυτούς τους παράγοντες στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης προκαλώντας άλλοτε την αποδυνάμωση και άλλοτε την ενδυνάμωση του.

Για τη μελέτη των ανωτέρω ζητημάτων χρησιμοποιήθηκε η ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία. Επίσης, η έρευνα στηρίχθηκε στις γενικές αρχές του δικαίου και ιδίως στην αρχή της επικουρικότητας που διέπει το δίκαιο της Ένωσης καθώς και στις αρχές που διέπουν τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, την αρχή της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης, της οικονομικής βιωσιμότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της ανταποδοτικότητας.

Στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους εξετάζονται τα όρια του περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όπως αυτά τίθενται από το ενωσιακό και το ελληνικό δίκαιο. Όταν κρίνεται απαραίτητο να πραγματοποιηθούν δράσεις προς την ενδυνάμωση της εργασίας, δεδομένου ότι η ευρωπαϊκή οικονομία από μόνη της δεν είναι ικανή να άρει τις πραγματικές ανισότητες και να εξασφαλίσει θέσεις εργασίας για όλους, τίθεται ο προβληματισμός ποιος οφείλει να ενεργήσει για ενδυνάμωση της απασχόλησης, υπό ποιες περιστάσεις και με ποιόν τρόπο. Επειδή οι κανόνες και η νομολογία της ΕΕ εστιάζουν στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με μία παράλληλη και έντονη προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης υπάρχει έντονο ενδιαφέρον για τη θέση που κατέχει ο εθνικός νομοθέτης στην ερμηνεία και την εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τη μελέτη του ανωτέρω ζητήματος αρχικά εξετάζεται η ενωσιακή νομοθεσία και νομολογία σε συνδυασμό με την αρχή της επικουρικότητας. Η τελευταία νοείται ως μηχανισμός ο οποίος εξυπηρετεί τον σκοπό της διανομής των εξουσιών ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη-μέλη.

Ακολούθως επιχειρείται, με βάση την ελληνική νομοθεσία, ο εννοιολογικός προσδιορισμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης καθώς και ο διαχωρισμός τους από τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης. Εκ προοιμίου αναφέρεται ότι, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι μία περιοχή του δικαίου που είναι έντονα τεχνική και απαιτεί ειδικές επιστημονικές γνώσεις. Είναι εξαιρετικά δυσχερές για τον κοινό νομοθέτη να τις διαχειριστεί καθώς και να προσαρμοστεί με ταχύτητα στις κοινωνικές και πολιτικές μεταβολές. Για αυτό τον λόγο οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εισάγονται με

κανονιστικές διοικητικές πράξεις που εκδίδει η εκτελεστική εξουσία. Με αυτό το δεδομένο εξετάζεται η δέσμευση της διοικήσεως κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο. Η έρευνα στηρίζεται κυρίως στον σκοπό της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος, στην αρχή της νομιμότητας, στην αρχή της ισότητας καθώς και στην αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι είναι επιτακτική η ανάγκη διαφύλαξης των δικαιωμάτων όλων των εμπλεκόμενων προσώπων.

Ενδιαφέρει εάν υπάρχει πλήρης δέσμευση η οποία να προβλέπεται από την έννομη τάξη ή αν υπάρχει πλήρης ελευθερία (εντός των ορίων του Συντάγματος, των νόμων και του ενωσιακού δικαίου) κινήσεων της διοικήσεως η οποία θα της προσδώσει τη νομική δυνατότητα της επιλογής ανάμεσα σε διάφορες εξίσου νόμιμες λύσεις. Αν η διοίκηση ήταν δέσμια να εφαρμόζει ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης οι οποίες έχουν σχεδιαστεί από την ΕΕ ή προβλέπονταν ρητά από το Σύνταγμα τότε ο ρόλος της θα ήταν επικουρικός. Ελάχιστα θα μπορούσε να πράξει αφενός για την αντιμετώπιση της ανεργίας κάθε περιοχής και αφετέρου να προστατεύσει ή να ενισχύσει τομείς της κρατικής λειτουργίας όπως είναι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης. Θα ήταν δε πολύ πιθανό να χάσει τον ζωτικό της ρόλο και να μετατραπεί σε ένα απλό όργανο εφαρμογής, αδύναμη να διαμορφώσει πολιτικές και θεσμούς. Από την άλλη πλευρά η διακριτική ευχέρεια όταν αυτή παραχωρείται προσφέρει το όφελος της στάθμισης όλων των σχετιζόμενων παραγόντων και συνθηκών έχοντας ως πυλώνα το Σύνταγμα.

Στο δεύτερο κεφάλαιο του πρώτου μέρους ερευνάται υπό ποιες προϋποθέσεις η διοίκηση μπορεί να ενδυναμώσει την εργασία χρησιμοποιώντας τη μέθοδο των κρατικών ενισχύσεων. Η ΕΕ στοχεύει στη δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς απαλλαγμένης από κάθε είδους αθέμιτου ανταγωνισμού. Η διάθεση των κρατικών ενισχύσεων προς ενδυνάμωση της απασχόλησης ενέχει τον κίνδυνο της νόθευσης του εμπορίου μεταξύ των κρατών-μελών. Ο επιλεκτικός χαρακτήρας των οικονομικών πλεονεκτημάτων προς συγκεκριμένες ομάδες και όχι προς το σύνολο των επιχειρήσεων ενδέχεται να οδηγήσει σε ανισότητα ευκαιριών και δυνατοτήτων στην ενιαία αγορά προωθώντας ορισμένες επιχειρήσεις έναντι άλλων. Η πρόκληση για τον εθνικό νομοθέτη συνίσταται στην οριοθέτηση της επιτρεπόμενης διάπλασης των εννόμων σχέσεων που ενδυναμώνουν την απασχόληση μέσα από τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων, από τις περιπτώσεις που η χορήγηση προκαλεί στρέβλωση της ενιαίας αγοράς. Επιπρόσθετα, ερευνώνται οι συνέπειες χορήγησης παράνομων ενισχύσεων σε επιλεγμένες επιχειρήσεις με το πρόσχημα της αντιμετώπισης της ανεργίας. Με εργαλείο τη νομοθεσία και τη νομολογία της ΕΕ, εξετάζονται οι προϋποθέσεις άρσης της απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων στο πεδίο εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Επιπλέον, επιχειρείται η αναζήτηση των ορίων δράσης της Επιτροπής, του ΔΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων κατά τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τον έλεγχο των ανωτέρω πολιτικών.

Αφού ολοκληρωθεί η παραπάνω έρευνα και διαπιστωθούν τα όρια δράσης της διοίκησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο δεύτερο μέρος επιχειρείται ο προσδιορισμός του τρόπου με τον οποίο επιδρούν οι παράγοντες που διαμορφώνουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η συστηματοποίηση της επίδρασης αυτής θα επιτύχει τον προσδιορισμό των νομοθετικών επιλογών υπό τις οποίες οι ενεργητικές πολιτικές

απασχόλησης είτε ενδυναμώνουν τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης είτε κινδυνεύουν να τον αποδυναμώσουν.

Στο πρώτο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους έχοντας ως λύδια λίθο τον απαράβατο πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, εξετάζεται υπό ποιες προϋποθέσεις οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης προκαλούν την αποδυνάμωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Ο τελευταίος, προκειμένου να εκπληρώσει τους στόχους του, οφείλει να χαρακτηρίζεται από το γενικό και αφηρημένο των ρυθμίσεων, την υποχρεωτικότητα και την καθολικότητα των διατάξεων του, να περιφρουρεί την κοινωνική αλληλεγγύη καθώς και να ενσωματώνει το σύνολο των ασφαλιστικών κινδύνων. Από την άλλη πλευρά ο σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης τους προσδίδει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τα οποία διαφοροποιούν την απασχόληση που γεννάται σε σχέση με αυτήν που προκύπτει σε συνθήκες ελεύθερης προσφοράς και ζήτησης εργασίας. Ζήτημα δημιουργείται ως προς τον τρόπο που επιδρούν τα γνωρίσματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Τον ανωτέρω σχετικό προβληματισμό προκαλούν φαινόμενα όπως η επίδραση του ειδικού και εξατομικευμένου των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο γενικό και αφηρημένο των ρυθμίσεων του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης, προβληματίζει και για αυτόν τον λόγο ερευνάται εάν η επίδραση που δέχεται ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης δύναται να οδηγήσει σε περιορισμό ή ακόμα και σε προσβολή του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης.

Στη συνέχεια, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο επιδρά η μέθοδος χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η έρευνα στηρίζεται στον απαράβατο πυρήνα των ασφαλιστικών εισφορών. Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί κατά κύριο λόγο τροφοδοτούνται από εισφορές οι οποίες εισπράττονται από εργοδότες και εργαζόμενους. Στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η χρηματοδότηση που προσφέρουν τα προγράμματα ενδυνάμωσης της εργασίας συνεπάγεται την χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος. Για αυτόν τον λόγο ερευνάται εάν σε αυτή την περίπτωση εξασφαλίζεται η δυνατότητα του συστήματος να χορηγεί παροχές ή ελλοχεύει ο κίνδυνος της αποδυνάμωσης του θεσμού καθώς η βιωσιμότητα του εξαρτάται από τη μέθοδο χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο οι ρυθμίσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης επιτυγχάνουν την ενδυνάμωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Η έρευνα στηρίζεται στις θεμελιώδεις αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, την αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας, την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, την αρχή της ανταποδοτικότητας και την αρχή της χρηστής διοίκησης.

Συγκεκριμένα εξετάζεται η επίδραση που ασκεί ο στόχος της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, της βελτίωσης της κατάρτισης των ανέργων αλλά και της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η έρευνα στηρίζεται στην αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και η εξασφάλιση της είναι εξαιρετικά δυσχερές. Η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας επιβάλλει την ύπαρξη αυτοτελούς συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με πόρους οι οποίοι προέρχονται κυρίως από ασφαλιστικές εισφορές. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται η μακροχρόνια διατήρηση της ικανότητας του ασφαλιστικού οργανισμού να χορηγεί το σύνολο των παροχών και στους τωρινούς και στους μελλοντικούς

δικαιούχους. Ερευνάται εάν η εστίαση στην οικονομική αποτελεσματικότητα του ασφαλιστικού συστήματος, μέσω της ενδυνάμωσης της εργασίας που προκύπτει από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενδυναμώνει τον θεσμό ή ενδέχεται να διακυβεύσει τον κοινωνικό του χαρακτήρα.

Επίσης, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο επιδρά ο στόχος της ενδυνάμωσης της απασχόλησης των ενεργητικών πολιτικών στην επίτευξη της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης. Πάρα τη δεσπόζουσα θέση που κατέχει η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης ο τελευταίος θεμελιώνεται παράλληλα και στην αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η αλληλεγγύη καλύπτει το μέγιστο των κινδύνων που ενδέχεται να επηρεάσουν τα άτομα μίας κοινωνίας καθώς και το σύνολο των ατόμων που έχουν ανάγκη ανεξαρτήτως ηλικίας. Μέσα από την εφαρμογή της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης προστατεύεται η αξία και η προσωπικότητα του ανθρώπου. Η διευρυμένη κοινωνική αλληλεγγύη, η οποία εξασφαλίζει και την επιτυχή εφαρμογή του διανεμητικού συστήματος για την οικονομική κάλυψη των δαπανών, αποτελεί στοιχείο του απαραίτου πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Ερευνάται εάν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης επιτυγχάνουν την ύπαρξη της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης ως διαμορφώσας αρχής του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Η συνεισφορά τους περιορίζεται στη χορήγηση των απαραίτητων εισφορών ώστε να πραγματοποιείται η προφανής οικονομική αλληλοβοήθεια ανάμεσα στους απασχολούμενους και τους ανέργους ή μπορεί να επιτευχθεί κάτι περισσότερο και πιο ουσιαστικό;

Ακολούθως, εξετάζεται η επίδραση που ασκεί το ποσό της επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η έρευνα στηρίζεται στην αρχή της ανταποδοτικότητας. Στο διανεμητικό σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης η εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας συσχετίζει τη θεμελίωση του δικαιώματος σε ασφαλιστική παροχή με τις εισφορές που έχουν καταβληθεί στα ασφαλιστικά ταμεία. Ερευνώνται οι επιδράσεις που θα δεχτεί ο θεσμός ανάλογα με τα κριτήρια που υιοθετεί η διοίκηση στη διαμόρφωση του ποσού που πρόκειται να χορηγήσει σε επιχειρήσεις στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Προκειμένου να ενδυναμωθεί ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης αρκεί η διαφύλαξη της επιβεβλημένης αναλογίας εισφορών και παροχών για την ορθή στάθμιση του ποσού που θα χορηγηθεί ή απαιτείται ο συνυπολογισμός κοινωνικών κριτηρίων όπως είναι η εξασφάλιση του επιπέδου ζωής του ασφαλισμένου πριν περιέλθει στη δυσμενή θέση της ανεργίας;

Τέλος, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο επιδρά η διάρκεια της επιχορήγησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η μελέτη στηρίζεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Η χρονική διάρκεια της επιχορήγησης είναι έννοια διαφορετική από το ποσό της επιδότησης που αναφέρθηκε παραπάνω. Ένα συγκεκριμένο ποσό μπορεί να επιμερίζεται σε περισσότερους μήνες μειώνοντας μεν τις αποδοχές του επιδοτούμενου αυξάνοντας δε τη χρονική διάρκεια της ασφαλιστικής προστασίας και ενδεχομένως προσφέροντας τη δυνατότητα θεμελίωσης ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Ερευνάται εάν η επιλογή της χρονικής διάρκειας μίας επιχορήγησης είναι γεγονός το οποίο δεν σχετίζεται με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης καθώς το σύνολο των εισφορών είναι αυτό που εξασφαλίζει την βιωσιμότητα του ασφαλιστικού οργανισμού ή μπορεί η επιλογή ενός χρονικού διαστήματος επιχορήγησης να οδηγήσει στη σύναψη εργασιακών και κοινωνικοασφαλιστικών σχέσεων

οι οποίες θα εδραιώσουν τη συνείδηση μίας χρηστής διοίκησης και μέσω αυτής να πραγματοποιηθεί ενδυνάμωση του ίδιου του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Το σύνολο των ανωτέρω ζητημάτων αναδεικνύουν την ανάγκη συστηματικής έρευνας του τρόπου με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να συμβάλει στη συστηματοποίηση της επίδρασης αυτής προς όφελος του θεσμού και στην πληρέστερη αντιμετώπιση της ανεργίας. Ο εθνικός νομοθέτης γνωρίζοντας τον τρόπο με τον οποίο επιδρούν οι παράγοντες διαμόρφωσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να ελαχιστοποιήσει τις επιλογές που οδηγούν σε αποδυνάμωση του θεσμού και ταυτόχρονα να αυξήσει αυτές που τον ενδυναμώνουν. Η τελική απόφαση για τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και του δίκαιου κοινωνικής ασφάλισης λαμβάνεται από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, βάσει αξιών. Ωστόσο η επιστημονική γνώση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ώστε να επιτευχθούν τα βέλτιστα αποτελέσματα στους τομείς στους οποίους η πολιτική θα δώσει προτεραιότητα με τις λιγότερο δυνατόν αρνητικές συνέπειες.

**ΜΕΡΟΣ Α: ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Τα όρια του ευρύτατου περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

I. Οι πολιτικές απασχόλησης ως ειδική αρμοδιότητα της Έ.Ε.

A. Η διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με βάση την αρχή της επικουρικότητας

1. Η αρχή της επικουρικότητας ως μέθοδος για τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Ο ΟΟΣΑ έχει επανειλημμένα υπογραμμίσει ότι τα καθεστώτα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης διαφέρουν στις χώρες της ΕΕ, σε ένταση και πεδίο εφαρμογής. Η τάση αυτή απεικονίζεται στον διαφορετικό πολιτισμό του κάθε κράτους-μέλους, στα ανόμοια σημεία εκκίνησης καθώς και στις ποικίλες θεσμικές ρυθμίσεις τους.¹ Το θέμα της απασχόλησης υπάγεται στο πεδίο ενδιαφέροντος της ΕΕ με το άρθρο 3 παρ.3 της ΣΕΕ². Η εργασία των ευρωπαίων πολιτών και ιδιαιτέρως η πλήρης απασχόληση αυτών, αποτελεί έναν από τους πρωταρχικούς στόχους στην ΕΕ. Κρίνεται απαραίτητο να πραγματοποιηθούν δράσεις προς την κατεύθυνση αυτή δεδομένου ότι η ευρωπαϊκή οικονομία από μόνη της δεν είναι ικανή να άρει τις ανισότητες και να εξασφαλίσει θέσεις εργασίας για όλους. Αυτόματα τίθεται ο προβληματισμός ποιος οφείλει να ενεργήσει για ενδυνάμωση της απασχόλησης, υπό ποιες περιστάσεις και με ποιόν τρόπο. Εκ προοιμίου αναφέρεται ότι στο πλαίσιο της ΕΕ, για την αντιμετώπιση της ανεργίας ενεργεί και η ίδια η ΕΕ και τα κράτη-μέλη κατά διακριτό τρόπο.³ Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι να οριοθετηθούν με

¹ John P Martin, Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, IZA Policy Paper, Τεύχος 84, Ιούνιος 2014, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.iza.org>, σ.29

² Άρθρο 3 παρ.3 «Η Ένωση εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά. Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Προάγει την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο. Η Ένωση καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία, την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών, την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών και την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού.»

³ Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ προκειμένου να προασπίσει την αρχή της ελευθερίας του ανθρώπου εντάσσει σαν αναπόσπαστο κομμάτι αυτής το δικαίωμα του ατόμου στην εκπαίδευση, στην εργασία, στην ελευθερία του επαγγέλματος και στην επιχειρηματική ελευθερία. Στο πλαίσιο της αρχής της αλληλεγγύης ο χάρτης συμπεριλαμβάνει το δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών στην πρόσβαση σε υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας καθώς και στο δικαίωμα στην επαγγελματική ζωή, στην κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική αρωγή. Όσον αφορά στη δεσμευτικότητα των διατάξεων του Χάρτη αρχικά αυτή προέκυπτε από τη νομολογία του ΔΕΚ. Αναφερόταν ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη δεσμεύουν τα κράτη-μέλη όταν υλοποιούν κοινοτικές ρυθμίσεις.

σαφήνεια οι αρμοδιότητες των δύο αυτών μερών. Θα επιδιωχθεί να δοθεί απάντηση στο ποιος και πότε οφείλει να δράσει για την ενεργοποίηση της απασχόλησης. Η μέθοδος που θα χρησιμοποιηθεί για να απαντήσουμε στα δύο ανωτέρω ερωτήματα είναι η αρχή της επικουρικότητας, νοούμενη ως μηχανισμός ο οποίος εξυπηρετεί τον σκοπό της διανομής των εξουσιών στα πολυεπίπεδα καθεστώτα όπως είναι αυτό της ΕΕ⁴ με τα κράτη-μέλη⁵.

Η αρχή της επικουρικότητας θεμελιώθηκε στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ,⁶ η οποία την ενσωμάτωσε στο κείμενο της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ).⁷ Σήμερα αποτελεί μία από τις σπουδαιότερες αρχές της ΕΕ.⁸ Η σημασία της για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης είναι μεγάλη καθώς καθορίζει και οριοθετεί τις εξουσίες και τις αρμοδιότητες μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών. Ουσιαστικά αντικατοπτρίζει τα κριτήρια μέσω των οποίων τα συνταγματικά συστήματα που ερείδονται στον φεντεραλισμό περιορίζουν τις εντάσεις που γεννώνται μεταξύ της απαίτησης των κατώτερων επιπέδων διακυβέρνησης (κράτη-μέλη) για αυτοδιοίκηση και εθνική ταυτότητα, και την πίεση της υψηλότερης βαθμίδας (ΕΕ) για την υλοποίηση μίας κοινής πολιτικής.⁹

Βλ. κατ' αναλογία ΔΕΚ C-292/97, Karlsson, ECLI:EU:C:2000:202, σκ.37. Επίσημα όμως, ο χάρτης έγινε νομικά δεσμευτικός όταν τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας τον Δεκέμβριο του 2009 και τώρα διαθέτει την ίδια νομική ισχύ με τις συνθήκες της ΕΕ.

⁴ Επισημαίνεται ότι η ΕΕ δεν είναι ομοσπονδιακό κράτος. Παρόλο που η εξουσία απευθύνεται άμεσα στους πολίτες προσεγγίζοντας την ομοσπονδία, σε άλλα σημεία υπολείπεται εμφανώς αυτής (ανυπαρξία μόνιμης κοινής ευρωπαϊκής άμυνας). Κώστας Χ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σ.208 όπως φαίνεται και στη διδακτορική διατριβή του Γεράσιμου Ιωάννη, Η σχέση εθνικής και ευρωπαϊκής ταυτότητας στο ενωσιακό δίκαιο, ΕΚΠΑ, Αθήνα, 2021, σ.36 επ.

⁵ Βλ. αναλυτικά Federico Fabbrini, The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison, iCourts Working Paper Series, No. 15, Ιανουάριος 2015, ανάκτηση από SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2552542>

⁶ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, Ιανουάριος 2003, σ.324-330

⁷ Ωστόσο, το κριτήριο της επικουρικότητας είχε ήδη εισαχθεί στην πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987), χωρίς όμως να γίνεται ρητή αναφορά σε αυτό. Διάταξη 130 Π παράγραφος 4 «*Η Κοινότητα δρα στον τομέα του περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά σε επίπεδο των επί μέρους κρατών-μελών*».

⁸ Ο σκοπός της αρχής της επικουρικότητας είναι εμφανής από το Προοίμιο της Συνθήκης για την ΕΕ, όπου αναφέρεται ότι «είναι αποφασισμένοι να συνεχίσουν την πορεία τους προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας». Η ανωτέρω διατύπωση υπονοεί έναν σαφή δεσμό μεταξύ της επικουρικότητας και της έννοιας της δημοκρατίας. Senate of Parliament of the Czech Republic, How to better apply the principle of subsidiarity and the subsidiarity control mechanism, Recommendations to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently” based on Contributions of the COSAC, Paper from the COSAC delegation of the Senate of Parliament of the Czech Republic Prague, 9 Ιανουάριος 2018, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://ec.europa.eu/commission/priorities>, σ.7 Βλ. επίσης Federico Fabbrini, The Principle of Subsidiarity, iCourts Working Paper Series, No. 66, 2016, Μάιος 2016, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://ssrn.com/abstract=2781845>, σ.24

⁹ Federico Fabbrini, The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison, ό.π., σ.6. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωμάτωσε στη ΣΕΚ το «Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας». Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, απέκτησε νομικά δεσμευτική ισχύ και υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο μέσω του πρωτοκόλλου για την επικουρικότητα. Θεματολογικά δελτία για την ΕΕ, Η αρχή της επικουρικότητας, 2020, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο www.europarl.europa.eu/factsheets/el

Η κεντρική διάταξη με την οποία η αρχή της επικουρικότητας περιλήφθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας ήταν το άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΕΕ.¹⁰ Η παρέμβαση των οργάνων (π.χ. Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κ.λπ.) δυνάμει της ανωτέρω αρχής επιτρέπεται υπό τρεις όρους. Πρώτον να μην αφορά τομέα που υπάρχει αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ.¹¹ Δεύτερον να υφίσταται ανάγκη παρουσίας της ΕΕ καθώς οι στόχοι της σχεδιαζόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν ικανοποιητικά από τα κράτη-μέλη (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο). Τρίτον πρέπει να δημιουργείται προστιθέμενη αξία¹² από τις ενέργειες της ΕΕ, δηλαδή η δράση να εκτελεσθεί με μεγαλύτερη επιτυχία από το ανώτερο επίπεδο διακυβέρνησης έναντι της δράσης του κράτους-μέλους.¹³ Η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί νομικά δεσμευτικό κανόνα¹⁴ ο οποίος απευθύνεται στα νομοθετικά σώματα, λειτουργώντας ως «πυξίδα» και προσφέροντας καθοδήγηση για ποιος νομοθετεί σε κάθε τομέα ευθύνης.¹⁵

Είναι εμφανές ότι η ανωτέρω αρχή δεν συνιστά «κανόνα κατανομής αρμοδιοτήτων, αλλά κανόνα άσκησης ήδη κατανεμημένων αρμοδιοτήτων.»¹⁶ Συγκεκριμένα, στον τίτλο Ι¹⁷ του πρώτου μέρους της ΣΛΕΕ καθορίστηκαν με ακρίβεια οι αρμοδιότητες της ανά τομέα δράσης. Αυτές ανάλογα με το ποιος τις ασκεί, χωρίζονται σε αποκλειστικές¹⁸,

¹⁰ Η εν λόγω διάταξη κατάργησε την αντίστοιχη διάταξη της ΣΕΚ, διατηρώντας, ωστόσο, τη διατύπωσή της και προσθέτοντας ρητή αναφορά στην περιφερειακή και τοπική διάσταση της αρχής. Θεματολογικά δελτία για την ΕΕ, Η αρχή της επικουρικότητας, στο ίδιο.

¹¹ Αναφέρεται ότι στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 5 της ΣΕΕ θεσμοθετείται η αρχή της απονομής των εξουσιών και αναφέρεται ότι η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Η αρχή των δοτών αρμοδιοτήτων αποτελεί νομικά δεσμευτικό κανόνα και εκροή της αρχής αυτής είναι η υποχρέωση των θεσμικών οργάνων να κατοχυρώνουν τις νομικές πράξεις που εκδίδουν σε διατάξεις της Συνθήκης. Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ κατ' άρθρο ερμηνεία, Επιμέλεια Βασίλειος Χριστιανός, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ.27. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η ΕΕ δεν έχει γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για την ανάληψη δράσης, ενεργεί μόνο αν έχει, βάσει των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η Συνθήκη, την προς το σκοπό αυτό εξουσία. Στη δεύτερη παράγραφο η ανάληψη δράσης από την ΕΕ προσδιορίζεται καταφατικά όπου αναφέρεται ότι η ΕΕ ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη-μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν αλλά και αποφατικά όπου αναφέρεται ότι κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην ΕΕ με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη-μέλη. Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, στο ίδιο, σ.27

¹² της κλίμακας ή των επιπτώσεών της

¹³ Θεματολογικά δελτία για την ΕΕ, Η αρχή της επικουρικότητας, ό.π.

¹⁴ Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, ό.π, σ.29

¹⁵ Federico Fabbrini, The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison, ό.π., σ.6

¹⁶ Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, ό.π, σ.29

¹⁷ «Κατηγορίες και τομείς αρμοδιοτήτων της ΕΕ»

¹⁸ Το άρθρο 3 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι «η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στους ακόλουθους τομείς: α) τελωνειακή ένωση, β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, γ) νομισματική πολιτική για τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ, δ) διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής, ε) κοινή εμπορική πολιτική.»

συντρέχουσες¹⁹, υποστήριξης/συμπλήρωσης²⁰, και συντονισμού/ελέγχου (ειδικές αρμοδιότητες)²¹. Στην πλειονότητα της βιβλιογραφίας αναφέρεται ότι η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται στους τομείς που υπάρχει συντρέχουσα ή υποστηρικτική αρμοδιότητα της ΕΕ, ενώ δεν εφαρμόζεται στους τομείς που υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα είτε της ΕΕ είτε των κρατών-μελών.

Η αρχή της επικουρικότητας είναι σημαντική για τον συντονισμό και τον έλεγχο της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτών των αρμοδιοτήτων είναι γεγονός ότι τα ενωσιακά όργανα ενώ δεν νομοθετούν άμεσα, παρόλα αυτά επηρεάζουν σημαντικά τους εθνικούς νομοθέτες και συμβάλλουν με τον τρόπο αυτό στη νομοθετική λειτουργία.

Το άρθρο 5 της ΣΛΕΕ εντάσσει τις πολιτικές απασχόλησης στις «ειδικές αρμοδιότητες» της ΕΕ.²² Με αυτόν τον τρόπο εκδηλώνεται ευθέως η πρόθεση της ΕΕ να συντονίσει τις ενέργειες των χωρών της, μέσα από την έκδοση κατευθυντήριων γραμμών. Η παράγραφος 1 του άρθρου 5 αναφέρεται όπως σήμερα ισχύει στη διασφάλιση «του συντονισμού της απασχόλησης» αντί της απλής «προαγωγής» και στον «καθορισμό των κατευθυντήριων γραμμών» αντί της «ανάπτυξης της συντονισμένης στρατηγικής»²³ όπως ίσχυε στο παρελθόν. Άρα η ευθύνη της ΕΕ στον τομέα της απασχόλησης έγκειται καταρχήν στον συντονισμό και στον έλεγχο των ενεργητικών πολιτικών.²⁴ Μέθοδος για τον συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών είναι η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού²⁵ η οποία

¹⁹ Στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας η Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη έχουν «παράλληλη και αυτόνομη εξουσία δράσης.» (άρθρο 2 παρ.2 ΣΛΕΕ) Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, ό.π., σ.29. Το άρθρο 4 της ΣΛΕΕ ορίζει σε ποιους τομείς υπάρχει συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΈΕ και των κρατών-μελών. Αυτοί είναι: α) η εσωτερική αγορά, β) η κοινωνική πολιτική, για τις πτυχές που καθορίζονται στην παρούσα Συνθήκη, γ) η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, δ) η γεωργία και την αλιεία, με την εξαίρεση της διατήρησης των βιολογικών πόρων της θάλασσας, ε) το περιβάλλον, στ) η προστασία των καταναλωτών, ζ) οι μεταφορές, η) τα διευρωπαϊκά δίκτυα, θ) η ενέργεια, ι) ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ια) οι κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας, για τις πτυχές που καθορίζονται στην παρούσα Συνθήκη.»

²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣΛΕΕ η ΕΕ μόνο υποστηρίζει, συντονίζει ή συμπληρώνει τη δράση των κρατών-μελών. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να την αντικαθιστά. Οι τομείς δράσης στους οποίους υπάρχει ενωσιακή συμπληρωματική αρμοδιότητα είναι α) η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, β) η βιομηχανία, γ) ο πολιτισμός, δ) ο τουρισμός, ε) η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός στ) η πολιτική προστασία, ζ) η διοικητική συνεργασία»

²¹ Άρθρο 5 της ΣΛΕΕ «1. Τα κράτη-μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές στο πλαίσιο της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτόν, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα, ιδίως τους γενικούς προσανατολισμούς των πολιτικών αυτών. Ειδικές διατάξεις ισχύουν για τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ. 2. Η Ένωση θεσπίζει μέτρα για να διασφαλίζει τον συντονισμό των πολιτικών των κρατών-μελών στον τομέα της απασχόλησης, ιδίως με τον καθορισμό των κατευθυντήριων γραμμών των πολιτικών αυτών. 3. Η Ένωση μπορεί να λαμβάνει πρωτοβουλίες για να διασφαλίζει τον συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών-μελών.»

²² Σε ορισμένους τομείς οι ειδικές αρμοδιότητες επιτρέπουν στην ΕΕ να διαδραματίσει ιδιαίτερο ρόλο ή ακόμα και να υπερβεί το όριο που συνήθως παρέχουν οι Συνθήκες. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τομείς Δράσεις της ΕΕ, Η ΕΕ παίζει ιδιαίτερο ρόλο, διαθέσιμο στον διαδικτυό https://ec.europa.eu/info/index_el

²³ Η διάταξη αυτή εμπλουτίζει τις μέριμνες του πρώην άρθρου 3, παρ 1 στοιχείο θ' ΣυνθΕΚ. Νικόλαος Φαραντούρης, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ κατ' άρθρο ερμηνεία, Επιμέλεια Βασίλειος Χριστιανός, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, ό.π., σσ.201-202

²⁴ Λίνα Παπαδοπούλου, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΑΠ, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο <http://law-constitution.web.auth.gr>

²⁵ Άρθρο 149 «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, δύνανται να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης για τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ κρατών-μελών, και την υποστήριξη της δράσης των τελευταίων στον τομέα της απασχόλησης μέσω

αποτελεί ένα πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των χωρών της ΕΕ κατευθύνοντας τις εθνικές πολιτικές τους²⁶ προς ορισμένους στόχους. Η αξιολόγηση της εκπλήρωσης των στόχων πραγματοποιείται από τις χώρες της ΕΕ μεταξύ τους, ενώ ο ρόλος της Επιτροπής περιορίζεται στην εποπτεία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το ΔΕΕ δεν εμπλέκονται σχεδόν καθόλου στη διαδικασία της μεθόδου αυτής.

Αναμφισβήτητα η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στη δημιουργία των πολιτικών απασχόλησης εξασφαλίζει ένα βαθμό ανεξαρτησίας στα κράτη-μέλη έναντι του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου. Ο εθνικός νομοθέτης είναι αυτός που καταρχήν καλείται να σχεδιάζει και να υλοποιεί πολιτικές ενδυνάμωσης της εργασίας στο έδαφος του σύμφωνα με τις ιδιαίτερες συνθήκες ανεργίας που επικρατούν σε αυτό.²⁷ Τα όργανα της ΕΕ από την πλευρά τους επιφορτίζονται να συντονίζουν τις πολιτικές αυτές, προς όφελος του συνόλου. Οι στόχοι που διέπουν τη δημιουργία των πολιτικών απασχόλησης περιλαμβάνουν την επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης, διασφαλίζουν την κατάλληλη κοινωνική προστασία, καταπολεμούν τον κοινωνικό αποκλεισμό και παρέχουν ανώτερο επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας. Γενικότερα επιδιώκεται η εξάλειψη κάθε ανισότητας καθώς και η κοινωνικοοικονομική ένταξη.²⁸

πρωτοβουλιών, οι οποίες αποσκοπούν στην ανάπτυξη ανταλλαγής πληροφοριών και δοκιμασμένων πρακτικών, στην παροχή συγκριτικής ανάλυσης και συμβουλευτικού υλικού, καθώς και στην προαγωγή καινοτόμων προσεγγίσεων και στην αξιολόγηση εμπειριών, ιδίως με τη μορφή πιλοτικών σχεδίων. Τα μέτρα αυτά δεν περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων των κρατών-μελών.»

²⁶ στην απασχόληση, στην κοινωνική προστασία, στην εκπαίδευση, στη νεολαία και στην επαγγελματική κατάρτιση.

²⁷ Από τους οικονομικούς αναλυτές της ΕΕ πραγματοποιείται ένας μεγάλος αριθμός στατιστικών για την απασχόληση της ΕΕ οι οποίες συμπεριλαμβάνουν αναλύσεις σε κοινωνικοοικονομικές διαστάσεις. Οι στατιστικές απασχόλησης καταδεικνύουν σημαντικές διαφορές κατά φύλο, ηλικία και μορφωτικό επίπεδο. Επίσης, αυτές υποδηλώνουν ότι υπάρχουν σημαντικές ανισότητες στην αγορά εργασίας μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ. Σημειώνεται ότι με την εισαγωγή κεφαλαίου για την απασχόληση στη συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 οι στατιστικές της αγοράς εργασίας βρίσκονται στο επίκεντρο πολλών πολιτικών της ΕΕ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία στο [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained) > eurostat > statistics-explained. Αναφέρεται ότι στο πλαίσιο της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (Labour Force survey LFS), ένας μισθωτός είναι άτομο ηλικίας 15 ετών και άνω (ή 16 ετών και άνω στην Ισλανδία και τη Νορβηγία) που κατά τη διάρκεια της εβδομάδας αναφοράς πραγματοποίησε εργασία - έστω και για μία ώρα την εβδομάδα - για αμοιβή, κέρδος ή οικογενειακό όφελος. Εναλλακτικά, το άτομο δεν εργάστηκε, αλλά διέθετε εργασία ή επιχείρηση από την οποία προσωρινά απουσίαζε λόγω ασθένειας, διακοπών, βιομηχανικών διαφορών ή εκπαίδευσης και κατάρτισης. Ο ορισμός αυτός ακολουθεί τις κατευθυντήριες γραμμές της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ). Το ποσοστό απασχόλησης είναι το ποσοστό των απασχολούμενων σε σχέση με τον συγκρίσιμο συνολικό πληθυσμό. Για το συνολικό ποσοστό απασχόλησης, η σύγκριση γίνεται με τον πληθυσμό της εργάσιμης ηλικίας. Τα ποσοστά απασχόλησης μπορούν επίσης να υπολογιστούν για μια συγκεκριμένη ηλικιακή ομάδα ή / και το φύλο σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή (για παράδειγμα, οι άντρες ηλικίας 15-24 απασχολούνται έναντι συνολικού ποσού σε ένα κράτος-μέλος της ΕΕ). Το ποσοστό απασχόλησης, δηλαδή το ποσοστό του πληθυσμού σε εργάσιμη ηλικία που απασχολείται, θεωρείται ότι αποτελεί βασικό κοινωνικό δείκτη για σκοπούς ανάλυσης όταν μελετώνται οι εξελίξεις στο εσωτερικό των αγορών εργασίας. Eurostat. (2018), Eurostat Statistics Explained. Ανάκτηση από Στατιστικές Απασχόλησης: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/el

²⁸ Άρθρο 8 της ΣΛΕΕ: «Σε όλες τις δράσεις της, η Ένωση επιδιώκει να εξαλειφθούν οι ανισότητες και να προαχθεί η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών.» Άρθρο 9: «Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων της, η Ένωση συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με το υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας.» Άρθρο 10: «Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων της,

Επίσης, με το πρωτόκολλο 2 της Συνθήκης της Λισαβώνας, θεσπίζονται νέοι μηχανισμοί ενίσχυσης του ελέγχου της επικουρικότητας κατά τη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ, τόσο εκ των προτέρων όσο και εκ των υστέρων. *Βάσει της διαδικασίας προηγούμενης «έγκαιρης προειδοποίησης», κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει στους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκθέτει τους λόγους για τους οποίους εκτιμά ότι το υπό εξέταση σχέδιο δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας.*²⁹ Με τη διάταξη αυτή, ενισχύεται κυρίως ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων και δύναται να προκύψουν ιδιαίτερα οφέλη για τον τομέα της ενδυνάμωσης της απασχόλησης. Με το ανωτέρω πρωτόκολλο επιδιώκεται ένας τρόπος διασφάλισης της νομιμότητας δράσης της ΕΕ, η οποία αμφισβητείται συχνά, ειδικά σε περιόδους κρίσης. Αποτέλεσμα είναι ο έλεγχος τήρησης της αρχής της επικουρικότητας στη σφαίρα της απασχόλησης να πραγματοποιείται πλέον από δύο θεσμοθετημένους δρόμους, το ΔΕΕ³⁰ και τα κοινοβούλια των κρατών-μελών.³¹

η Ένωση επιδιώκει να καταπολεμήσει κάθε διάκριση λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.»

²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 3 και το άρθρο 12 στοιχείο β) της ΣΕΕ, τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο πρωτόκολλο αριθ. 2.Εάν η αιτιολογημένη γνώμη προέρχεται από τουλάχιστον το ένα τρίτο των ψήφων που μοιράζονται τα εθνικά κοινοβούλια (μία ψήφος ανά σώμα για τα κοινοβούλια με δύο σώματα, δύο ψήφοι για τα κοινοβούλια με ένα σώμα), το σχέδιο πρέπει να επανεξεταστεί («κίτρινη κάρτα»). Το θεσμικό όργανο από το οποίο προέρχεται το σχέδιο νομοθετικής πράξης δύναται να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο, αιτιολογώντας την απόφασή του αυτή.....Εφόσον η Επιτροπή αποφασίσει να διατηρήσει την πρότασή της, το ζήτημα διαβιβάζεται στον νομοθέτη (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), που αποφαινεται σε πρώτη ανάγνωση. Εάν ο νομοθέτης κρίνει ότι η νομοθετική πρόταση δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, δύναται να την απορρίψει («πορτοκαλί κάρτα»). Αναφέρεται ότι ομάδες μελετητών θεωρούν το διάστημα των οχτώ εβδομάδων μη επαρκές για την επιτυχή εφαρμογή του σχεδίου και ζητούν την επιμήκυνση του. Reinhold Lopatka, Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality, European View 2019, Vol. 18(1) 26–36, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://us.sagepub.com/en-us/nam/open-access-at-sage>

³⁰ Η αρχή της επικουρικότητας αναγνωρίζεται εκτενώς στη νομολογία του ΔΕΕ. Ενδεικτικά παρατίθενται οι προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα Verica Trstenjak στην υπόθεση ΔΕΕ C-155/10, Williams and Others, ECLI:EU:C:2011:403, όπου αναφέρεται ότι «ο νομοθέτης της Ένωσης κατά την άσκηση της νομοθετικής του εξουσίας δεσμεύεται από την αρχή της επικουρικότητας». Μία πρόσφατη απόφαση που εξέδωσε το ΔΕΕ σχετικά με την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας από τον νομοθέτη της ΕΕ και επιβεβαίωσε ότι οι εν λόγω αρχές τηρήθηκαν είναι η απόφαση ΔΕΕ C-151/17, στην οποία επιβεβαιώθηκε ότι η εγκυρότητα της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών-μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων υπό το φως των εν λόγω αρχών. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση της Επιτροπής, ετήσια έκθεση 2018 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια, Βρυξέλλες, 11.7.2019, σ.13-14 διαθέσιμη στο διαδίκτυο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0333>.

Άλλο παράδειγμα απόφασης όπου η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας υπόκειται σε εκ των υστέρων έλεγχο (μετά την έγκριση της νομοθετικής πράξης), μέσω προσφυγής ενώπιον του ΔΕΕ είναι η υπόθεση ΔΕΕ C-547/14, Philipp Morris. Στη σκέψη 218, το Δικαστήριο επανέλαβε ότι οφείλει να εξακριβώσει «αν ο νομοθέτης της ΕΕ μπορούσε να κρίνει, βάσει εμπειριστατωμένων στοιχείων, ότι ο επιδιωκόμενος από την προβλεπόμενη δράση σκοπός ήταν δυνατόν να επιτευχθεί ευχερέστερα στο επίπεδο της ΕΕ».

³¹ Petrić Davor, The principle of subsidiarity in the European Union: ‘gobbledygook’ entrapped between justiciability and political scrutiny? The way forward, Zagrebačka pravna revija, 6 (3), Primljeno, 2017, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://hrcaak.srce.hr/204377>, σσ.289-290. Σημειώνεται ότι τα πρωτόκολλα αριθ. 1 σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και αριθ. 2 σχετικά με την επικουρικότητα και οι αρχές της

Η ανάθεση του ελέγχου της συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας και στα εθνικά κοινοβούλια, δηλαδή στα πολιτικά όργανα³², δημιουργεί έναν επιπλέον πολιτικό έλεγχο³³ ο οποίος δεν υπήρχε στο παρελθόν. Με άλλα λόγια, ο έλεγχος της επικουρικότητας στο θέμα της απασχόλησης δεν μπορεί να βοηθή απλώς ως τεχνική άσκηση η οποία περιορίζεται σε θέματα διοικητικής και οικονομικής αποτελεσματικότητας. Οφείλει επιπλέον να εξετάσει διάφορες κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις που συνδέονται με την προτεινόμενη δράση.³⁴ Η αποτελεσματική χρήση του μηχανισμού εξαρτάται όχι μόνο από τις θεσμικές ρυθμίσεις αλλά και από την αυτοαντίληψη των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με τον ρόλο ελέγχου τους έναντι των οργάνων της ΕΕ.³⁵

Υπό το πρίσμα των όσων εκτέθηκαν ανωτέρω, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των πολιτικών για την ενίσχυση της απασχόλησης πραγματώνεται από τον εθνικό νομοθέτη των κρατών-μελών. Συμμορφούμενη με την αρχή της επικουρικότητας η ΕΕ δύναται και τους προσφέρει σημαντική υποστήριξη, παρέχοντας ένα βήμα στο οποίο παρατίθενται οι διάφορες εμπειρίες και καλές πρακτικές³⁶. Επίσης, δημιουργείται μια συνολική στρατηγική η οποία ισοδυναμεί με τη χάραξη πολιτικής από πλευράς της ΕΕ προς ενίσχυση της απασχόλησης στο σύνολο της επικράτειας της. Παράλληλα προσφέρει τη δυνατότητα δικαστικού και πολιτικού ελέγχου αναγνωρίζοντας την ανάγκη της αποτελεσματικής δημιουργίας ρυθμίσεων οι οποίες να ανταποκρίνονται στις πολιτικές επιλογές των κρατών-μελών. Το ζήτημα που φαίνεται να γεννάται πιά είναι με ποιόν τρόπο οι εμπλεκόμενοι θα κάνουν καλύτερη χρήση αυτών των μέσων και διαδικασιών προς όφελος και της ΕΕ και των κρατών-μελών ξεχωριστά.³⁷

2. Ο ρόλος των οργάνων της ΕΕ στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Στην παρούσα ενότητα θα αναζητηθεί ο τρόπος με τον οποίο δρα η ΕΕ μέσω των οργάνων της, όταν έχει αρμοδιότητα, προκειμένου να ενισχύσει την απασχόληση και έτσι

αναλογικότητας ισχύουν μόνο για τις νομοθετικές πράξεις της ΕΕ, αλλά όχι στις μη νομοθετικές πράξεις της ΕΕ (δηλ. οι κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις). Gracia Vara Arribas, Delphine Bourdin, What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? EIPASCOPE, 2012, Doi: <http://aei.pitt.edu/43477/>, σ.17

³² όχι δικαστικά ή ελεγκτικά όργανα

³³ Petric Davor, ό.π, σσ.289-290

³⁴ Senate of Parliament of the Czech Republic, ό.π, σ.8

³⁵ Aulona Haxhiraj, Role of the European Union in Applying the Principles of Subsidiarity and Proportionality, Academic Journal of Interdisciplinary Studies, MCSER Publishing, Rome-Italy, Vol 2 No 8, Οκτώβριος 2013, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.researchgate.net/publication>, σ.419

³⁶ Επίσης προσφέρει μια συγχρηματοδότηση των εθνικών μέτρων μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την οποία θα πραγματοποιηθεί εκτενής αναφορά σε επόμενο κεφάλαιο.

³⁷ Steven Blockmans, Judith Hoevenaars, Adriaan Schout, Jan Marinus Wiersma, From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU, Clingendael/CEPS Report, Μάρτιος 2014, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://www.tepsa.eu>, σ.13

να αντιμετωπίσει την υπάρχουσα ή την υφέρπουσα ανεργία. Η μέθοδος που θα χρησιμοποιηθεί είναι η διερεύνηση της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας στις διατάξεις που αποτελούν τη νομική βάση για τις πολιτικές απασχόλησης³⁸. Θα εξεταστεί η θέση του ενωσιακού δικαίου καθώς όπως διαπιστώθηκε στην προηγούμενη ενότητα η ευθύνη για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική βαρύνει πρωτίστως τα εθνικά κοινοβούλια³⁹.

Πρόκριμα για την ενίσχυση της απασχόλησης αποτελεί η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 20 της ΣΛΕΕ όπου ορίζεται σαφώς ότι *οι πολίτες της ΕΕ έχουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών-μελών*. Η απρόσκοπτη μετακίνηση των προσώπων εντός των κρατών-μελών της ΕΕ αποτελεί απερίφραστη πολιτική αυτής, η οποία δηλώνει σαφώς έναν από τους βασικούς σκοπούς της δημιουργίας της.⁴⁰ Συνιστά απαράβατο δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών το οποίο πρέπει να προασπίζεται και από τη νομοθεσία της ΕΕ και από τις νομοθεσίες των κρατών-μελών.

Από το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ ανεφύη το άρθρο 45⁴¹, το οποίο εξασφαλίζει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της ΕΕ.⁴² Στην πραγματικότητα το άρθρο 45 της ΣΛΕΕ αποτελεί εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης μετακίνησης των πολιτών ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Εφόσον έχουν το δικαίωμα να μετακινούνται απρόσκοπτα έχουν και το δικαίωμα να εργάζονται οπουδήποτε επιθυμούν προς απόκτηση αξιοπρεπούς διαβίωσης. Οι εργαζόμενοι παρέχουν τις υπηρεσίες τους σύμφωνα με τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση πολιτών του κράτους-μέλους στο οποίο αναπτύσσουν την επαγγελματική τους δραστηριότητα. Σύμφωνα με την αρχή που υπαγορεύει το άρθρο 45 η ΕΕ οφείλει να δρα εντόνως για την εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ των κρατών-μελών⁴³ και έτσι να τους παρέχει τη δυνατότητα να εργάζονται οπουδήποτε

³⁸ Αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

³⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πολιτική Απασχόλησης, Θεματολογικά Δελτία για την ΕΕ, διαθέσιμο στον διαδικτυο στο <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/54/werkegelegenheidsbeleid>

⁴⁰ Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει τα δικαιώματα μετακίνησης και διαμονής των εργαζομένων, τα δικαιώματα εισόδου και διαμονής των μελών της οικογένειας, το δικαίωμα εργασίας σε άλλο κράτος-μέλος και το δικαίωμα σε ίση μεταχείριση με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους-μέλους. Ειδικός οργανισμός για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων των αποσπασμένων εργαζομένων είναι η Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ελεύθερη Κυκλοφορία των Εργαζομένων, διαθέσιμο στο διαδικτυο στο <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/41/>

⁴¹ ΔΕΚ C-3/08, Leyman, ECLI:EU:C:2009:595, σκ.20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία

⁴² Άρθρο 45 παράγραφος 2 & 3: *Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών-μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας. Επίσης στην παράγραφο 3 ορίζεται ότι με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους: α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας, β) να διακινούνται ελεύθερα για τον σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των κρατών-μελών, γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη-μέλη με τον σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους-μέλους, δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους-μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών που θα εκδώσει η Επιτροπή.*

⁴³ ΔΕΚ C-18/95, Terhoeve, ECLI:EU:C:1999:22, σκ.36, ΔΕΕ C-127/11, van den Booren, ECLI:EU:C:2013:140, σκ.43, ΔΕΕ C-589/10, Wencel, ECLI:EU:C:2013:303, σκ.68

επιλέξουν εντός της⁴⁴ ώστε να πετύχουν την οικονομική και κοινωνική τους εξέλιξη (αρνητική εναρμόνιση). Παράλληλα οφείλει να εκδίδει πράξεις οι οποίες είναι απαραίτητες για την εναρμόνιση των εθνικών κανόνων με σκοπό τη διευκόλυνση της απρόσκοπτης μετακίνησης (θετική εναρμόνιση).⁴⁵ Βάσει της ευρωπαϊκής νομολογίας το ενωσιακό δίκαιο αντιτίθεται σε κάθε μέτρο κράτους-μέλους το οποίο, ακόμη και αν εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, δύναται να θίξει ή να καταστήσει λιγότερο επιθυμητή την άσκηση της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών εντός της ΕΕ, όπως αυτή κατοχυρώνεται στη ΣΛΕΕ.⁴⁶

Με το άρθρο 48 της ΣΛΕΕ⁴⁷ προβλέπεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ λαμβάνουν, στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, *τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων*, ιδίως με τη θέσπιση ενός συστήματος που να διασφαλίζει στους διακινούμενους εργαζομένους *τον συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη από τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες*.⁴⁸

⁴⁴ Κατά πάγια νομολογία κάθε πολίτης της ΕΕ που εργάζεται σε κράτος-μέλος διαφορετικό από το κράτος-μέλος καταγωγής του και έχει αναλάβει θέση εργασίας σε άλλο κράτος-μέλος εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 45 ΣΛΕΕ. Βλ. υπό την έννοια αυτή, απόφαση του ΔΕΚ C-185/04, Öberg, ECLI:EU:C:2006:107, σκ.11 και 12 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. Πράγματι, δεν χάνει την ιδιότητα του εργαζομένου, υπό την έννοια του άρθρου 45 ΣΛΕΕ, ακόμα και όταν ο εργαζόμενος απασχολείται σε διεθνή οργανισμό. Βλ. υπό την έννοια αυτή, απόφαση του ΔΕΚ C-389/87 και 390/87, Echternach και Moritz, ECLI:EU:C:1989:130, σκ.11

⁴⁵ Βασίλειος Χριστιανός, Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, Εμμανουήλ Περάκης, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σ.124

⁴⁶ ΔΕΚ C-212/06, Gouvernement de la Communauté française και Gouvernement wallon, ECLI:EU:C:2008:178, σκ.45, ΔΕΕ C-127/11, ό.π, σκ.43, ΔΕΕ C-589/10, ό.π, σκ.69. Το άρθρο 45, παράγραφος 4, της ΣΛΕΕ προβλέπει επίσης ότι οι διατάξεις του εν λόγω άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση. Στο ζήτημα αυτό έχει κριθεί από το ΔΕΕ ότι η εν λόγω απαλλαγή ισχύει ιδίως για τις θέσεις εργασίας που έχουν συμμετοχή, άμεση ή έμμεση στην άσκηση δημόσιας εξουσίας βλ. με αυτήν την έννοια, απόφαση ΔΕΕ C-270/13, Χαραλαμπίδης, ΕΕ:C:2014:2185, σκ.44 και 45 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

⁴⁷ Άρθρο 48: *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ιδίως με τη θέσπιση ενός συστήματος που να εξασφαλίζει στους διακινούμενους εργαζομένους, μισθωτούς και μη μισθωτούς, και στους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα: α) το συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη από τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες, για την κτήση και τη διατήρηση του δικαιώματος προς λήψη παροχής όπως και για τον υπολογισμό του ύψους αυτής, β) την καταβολή των παροχών στα πρόσωπα που κατοικούν στις επικράτειες των κρατών-μελών. Εφόσον μέλος του Συμβουλίου δηλώνει ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο θα έθιγε σημαντικές πτυχές του συστήματός του κοινωνικής ασφάλισης, ιδίως το πεδίο εφαρμογής, το κόστος ή την οικονομική του δομή, ή θα επηρέαζε τη δημοσιονομική ισορροπία του εν λόγω συστήματος, μπορεί να ζητήσει να επιληφθεί του ζητήματος το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.*

⁴⁸ Εφαρμογή του ανωτέρω άρθρου αποτελεί ο κανονισμός 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004 για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Η ανάγκη των ευρωπαίων πολιτών να μπορούν να κινούνται ελεύθερα εντός της ΕΕ οδήγησε στη δημιουργία του ανωτέρω κανονισμού καθώς και του κανονισμού 987/2009 της 16ης Σεπτεμβρίου 2009 ο οποίος καθορίζει τη διαδικασία εφαρμογής του πρώτου. Στόχος του κανονισμού 883/2004 ήταν ο συντονισμός των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης ώστε να επιτυγχάνεται η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και το επίπεδο ζωής των ευρωπαίων πολιτών. Υπογραμμίζεται ότι κεντρικός σκοπός του κανονισμού 883/2004 είναι να εξασφαλίσει συντονισμό μεταξύ των επιμέρους εθνικών συστημάτων, διατηρώντας τα εν λόγω συστήματα ως έχουν και σε καμία περίπτωση δεν εγκαθιδρύει κοινό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Συνακόλουθα, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, τα κράτη-μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα οργανώσεως των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης τους. (βλ. κατ' αναλογία, αποφάσεις ΔΕΕ C-282/11, Salgado González, EU:C:2013:86, σκ.35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-189/16, Zaniewicz-Dybeck, EU:C:2017:946, σκ.38) Συνεπώς, ο εν λόγω κανονισμός δεν αντικαθιστά τα εθνικά συστήματα με ένα ενιαίο

Εφαρμόζοντας την αρχή της επικουρικότητας τα κράτη-μέλη είναι εκείνα που είναι αρμόδια να νομοθετούν ώστε να θεμελιώσουν τα κοινωνικοασφαλιστικά τους συστήματα τα οποία θα περιβάλουν την απασχόληση των πολιτών τους με ασφάλεια και σταθερότητα. Η ΕΕ είναι υπεύθυνη να διασφαλίσει τον συντονισμό των συστημάτων αυτών ώστε αφενός κανένας απασχολούμενος να μην μένει χωρίς κοινωνικοασφαλιστική προστασία και αφετέρου σε κάθε εργαζόμενο να εφαρμόζεται η νομοθεσία ενός κράτους-μέλους ώστε να μην δημιουργείται σύγχυση.⁴⁹ Τονίζεται ότι το άρθρο 48 ΣΛΕΕ δεν απαγορεύει στον νομοθέτη των χωρών της ΕΕ να εξαρτά από προϋποθέσεις τις ευχέρειες που παρέχει προς διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ο νομοθέτης του κράτους-μέλους είναι αρμόδιος και να ορίσει τις προϋποθέσεις και να περιγράψει τα όρια των διευκολύνσεων (π.χ. χρονική διάρκεια παροχών) αρκεί να είναι σύμφωνος με την αρχή όπως αυτή εξασφαλίζεται στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ και να μην θίγονται θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.⁵⁰

ευρωπαϊκό σύστημα. Θεωρεί ότι είναι ανάγκη να γίνουν σεβαστά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εθνικών νομοθεσιών και αναγνωρίζει ρητά ότι οι χώρες της ΕΕ αποφασίζουν για θέματα όπως οι δικαιούχοι των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, τα επίπεδα των παροχών και τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας.

⁴⁹ Βασική αρχή η οποία διέπει τον επίμαχο κανονισμό είναι η αρχή του ενός εφαρμοστέου δικαίου. Συγκεκριμένα οσάκις ένας πολίτης της ΕΕ εμπίπτει στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του, ισχύει κατ' αρχήν ο κανόνας της εφαρμογής μίας μόνον εθνικής νομοθεσίας, η οποία καθορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του τίτλου II του εν λόγω κανονισμού. (βλ. κατ' αναλογία, απόφαση ΔΕΕ C-430/15, Tolley, EU:C:2017:74, σκ.59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, οι διατάξεις του τίτλου II του κανονισμού 883/2004, αποτελούν ένα ολοκληρωμένο και ομοιόμορφο σύστημα κανόνων που δεν στοχεύει μόνο στην αποφυγή της ταυτόχρονης εφαρμογής πολλών εθνικών νομοθεσιών και των εντεύθεν δυνάμενων να προκύψουν περιπλοκές, αλλά και στην αποτροπή του ενδεχομένου τα υπαγόμενα στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού πρόσωπα να στερούνται προστασίας σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης λόγω έλλειψης οποιασδήποτε εφαρμοστέας νομοθεσίας. (Αποφάσεις ΔΕΕ C-631/17, SF, ECLI:EU:C:2019:381, σκ.33, ΔΕΕ C-308/14, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, EU:C:2016:436, σκ.64, ΔΕΕ C-451/17 Walltopia, EU:C:2018:861, σκ.41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)

⁵⁰ ΔΕΕ C-284/15, Office national de l'emploi (ONEm), ECLI:EU:C:2016:220, σκ.31. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση ΔΕΕ C-233/12 η οποία προέκυψε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς, μεταξύ του S. Gardella, εργαζομένου στο Ευρωπαϊκό Γραφείο Διπλωμάτων Ευρεσιτεχνίας (ΕΓΔΕ) στο Μόναχο (Γερμανία), και του Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Εθνικού Ιδρύματος Κοινωνικής Πρόνοιας στην Ιταλία). Το Εθνικό Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας (INPS) αρνήθηκε να μεταφέρει στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του ΕΓΔΕ το κεφάλαιο που αντιστοιχεί στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα που ο S. Gardella απέκτησε κατά τις περιόδους απασχολήσεώς του στην Ιταλία ελλείψει διακανονισμού μεταξύ του κράτους-μέλους αυτού και του εν λόγω διεθνούς οργανισμού, προσβλέποντος τη δυνατότητα τέτοιας μεταφοράς. Καταρχήν το ΔΕΕ στην απόφαση του ανέφερε ότι η ΣΛΕΕ και συγκεκριμένα τα άρθρα 45 και 48, όπως αυτά περιεγράφηκαν ανωτέρω, έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε κανονιστική ρύθμιση κράτους-μέλους που δεν επιτρέπει στους υπηκόους του, οι οποίοι είναι υπάλληλοι διεθνούς οργανισμού, όπως το ΕΓΔΕ, εγκατεστημένου στην επικράτεια άλλου κράτους-μέλους, να μεταφέρουν στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του οργανισμού αυτού το κεφάλαιο που αντιστοιχεί στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα τα οποία απέκτησαν προηγουμένως στο έδαφος του κράτους-μέλους καταγωγής τους, ελλείψει διακανονισμού μεταξύ του κράτους-μέλους αυτού και του εν λόγω διεθνούς οργανισμού, προσβλέποντος τη δυνατότητα τέτοιας μεταφοράς. Από την άλλη πλευρά όμως τόνισε ότι στην περίπτωση που ο μηχανισμός μεταφοράς του κεφαλαίου που αντιστοιχεί στα προηγουμένως κτηθέντα εντός κράτους-μέλους συνταξιοδοτικά δικαιώματα προς το συνταξιοδοτικό σύστημα ενός νέου εργοδότη εντός άλλου κράτους-μέλους δεν μπορεί να εφαρμοσθεί, και αυτό έχει σαν συνέπεια να διακυβεύεται το συνταξιοδοτικό δικαίωμα ευρωπαϊού πολίτη σε αυτή την περίπτωση και μόνο το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε κανονιστική ρύθμιση κράτους-μέλους η οποία δεν επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι περίοδοι απασχολήσεως τις οποίες ένας πολίτης της ΕΕ έχει συμπληρώσει σε διεθνή οργανισμό, όπως το ΕΓΔΕ, εγκατεστημένο στο έδαφος άλλου κράτους-μέλους, προκειμένου να θεμελιώσει δικαίωμα συντάξεως γήρατος. Κατά συνέπεια σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΕ, ένας εργαζόμενος όπως ο S. Gardella, ο οποίος έχει συμπληρώσει τη συντάξιμη ηλικία, πρέπει να μπορεί, προκειμένου να θεμελιώσει δικαίωμα συντάξεως γήρατος, να ζητήσει τον συνυπολογισμό των

Σημειώνεται ότι η ΣΛΕΕ δεν διασφαλίζει στον εργαζόμενο ότι η επέκταση των δραστηριοτήτων του σε περισσότερα του ενός κράτη-μέλη ή η μεταφορά τους σε άλλο κράτος-μέλος θα είναι *ουδέτερη* όσον αφορά τον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως. Οι νομοθεσίες των κοινωνικών ασφαλίσεων των κρατών-μελών ποικίλουν, τέτοιου είδους επέκταση ή μεταφορά μπορεί, ανάλογα με την περίπτωση, να είναι *«κατά το μάλλον ή ήττον ευνοϊκή ή δυσμενής για τον εργαζόμενο από απόψεως κοινωνικής προστασίας»*. Από αυτό συνάγεται ότι, ακόμη και στην περίπτωση που η εφαρμογή της αποδεικνύεται λιγότερο ευνοϊκή, μια τέτοια νομοθεσία δεν αντιτίθεται στα άρθρα 45 και 48 της Συνθήκης. Στην περίπτωση που ο απασχολούμενος μεταφέρει τις δραστηριότητες του σε νέο κράτος-μέλος δεν θεωρείται ότι υπεισέρχεται σε δυσμενή θέση καθώς τυγχάνει της ίδιας ασφαλιστικής προστασίας με τους εργαζομένους που ασκούν το σύνολο των δραστηριοτήτων τους στο κράτος-μέλος όπου εφαρμόζεται η νομοθεσία αυτή. Μια δυσμενής θέση θα ήταν για τον εργαζόμενο εάν κατέληγε απλώς και μόνον στην καταβολή μη ανταποδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως.⁵¹

Οι σκοποί και τα γενικά μέτρα των πολιτικών απασχόλησης θεσμοθετούνται από τα άρθρα 145 έως 150 της ΣΛΕΕ (τίτλος IX).⁵² Στόχος τους είναι από τη μία πλευρά ο χαλαρός συντονισμός των ενεργειών των κρατών-μελών στην ανάπτυξη πολιτικών απασχόλησης και από την άλλη πλευρά η δημιουργία δυναμικού εργατικού προσωπικού το οποίο θα είναι σε θέση να ανταποκρίνεται σε ευμετάβλητο και ανταγωνιστικό περιβάλλον. Επισημαίνεται ότι ειδικά δικαιώματα ή υποχρεώσεις ενός κράτους-μέλους δε συνάγονται από τις ανωτέρω διατάξεις.⁵³ Η τοποθέτηση του τίτλου για την απασχόληση αμέσως μετά τις διατάξεις για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση υποδηλώνει τη στενή συνάφεια αυτών των δύο καθώς και την επιτακτική ανάγκη η πολιτική απασχόλησης να προσαρμόζεται στις ανάγκες της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής.⁵⁴

Με το άρθρο 145⁵⁵ της ΣΛΕΕ δίδεται ξεκάθαρη εντολή εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας στον τομέα των πολιτικών απασχόλησης. Όπως έχει ήδη διαπιστωθεί η ευθύνη δράσης για τις πολιτικές απασχόλησης επίσημα παραμένει στα κράτη-μέλη. Η ΕΕ

περιόδων απασχολήσεώς του στην Ιταλία με τις περιόδους που αφορούν την απασχόλησή του στο ΕΓΔΕ. ΔΕΕ C-233/12, Gardella, ECLI:EU:C:2013:449, σκ.49

⁵¹ πρβλ. απόφαση ΔΕΚ C-3/08, Leyman, EU:C:2009:595, σκ.45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, ΔΕΕ C-134/18, Vester, ECLI:EU:C:2019:212, σκ.32

⁵² Οι διατάξεις αυτές παραμένουν σχεδόν όμοιες με τις αντίστοιχες του τίτλου VIII της ΣΕΚ. Ο εν λόγω τίτλος προστέθηκε στη ΣΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ως αντίκτυπος των πιέσεων της κοινής γνώμης λόγω του μονόπλευρου ενδιαφέροντος της Κοινότητας-μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ- με την οικονομική και νομισματική ένωση αδιαφορώντας για τις κοινωνικές επιπτώσεις και ιδίως αυτή της ανεργίας. Αποστόλης Σκουλίκης, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ κατ' άρθρο ερμηνεία, Επιμέλεια Βασίλειος Χριστιανός, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, ό.π., σ.768.

⁵³ ΔΕΕ C-233/12, ό.π., σκ.40

⁵⁴ Επίσης, καταδεικνύει την πρόθεση ιεράρχησης που δείχνει η ΕΕ ανάμεσα στις πολιτικές απασχόλησης και την πρόθεση οικονομικής και νομισματικής ένωσης υπερ της τελευταίας. Αποστόλης Σκουλίκης, ό.π., σ.769

⁵⁵ Το άρθρο 145 εισάγει την «αρχή της προσαρμοστικότητας του εργατικού δυναμικού και της αγοράς εργασίας στις εξελίξεις της οικονομίας». Αποστόλης Σκουλίκης, στο ίδιο, σ.770. Συγκεκριμένα ορίζει ότι *τα κράτη-μέλη και η ΕΕ εργάζονται, σύμφωνα με τον παρόντα τίτλο, για την ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση, και δη για να προάγουν τη δημιουργία εξειδικευμένου, εκπαιδευμένου και ευπροσάρμοστου εργατικού δυναμικού, και αγοράς εργασίας ανταποκρινόμενης στις εξελίξεις της οικονομίας, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους που ορίζονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την ΕΕ.*

ωστόσο δεν στερείται αρμοδιοτήτων στην προκείμενη περιοχή. Η προτροπή για συντονισμένες ενέργειες των κρατών-μελών και της ΕΕ προς ενδυνάμωση της απασχόλησης είναι αυτή που υπάγει τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης κάτω από την αιγίδα της αρχής της επικουρικότητας.⁵⁶ Η ενίσχυση της απασχόλησης από την πλευρά της ΕΕ πραγματοποιείται μέσα από τον σχεδιασμό μίας ενιαίας στρατηγικής για όλα τα κράτη-μέλη ώστε να δημιουργηθεί εξειδικευμένο, εκπαιδευμένο και ευπροσάρμοστο εργατικό δυναμικό. Τα κράτη-μέλη είναι ελεύθερα να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν τις πολιτικές τους, οφείλουν ωστόσο στην προσπάθεια τους αυτή να βαδίζουν στον δρόμο που χαράσσει η ΕΕ.

Στη συνέχεια των άρθρων της ΣΛΕΕ περιγράφεται ο τρόπος με τον οποίο θα πραγματοποιηθεί η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας από τα κράτη-μέλη και από τα όργανα της ΕΕ. Συγκεκριμένα όπως ορίζει το άρθρο 146 οι εθνικοί νομοθέτες σέβονται την αρχή της επικουρικότητας με το να συμβιβάζονται με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών. Κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών απασχόλησης κάθε κράτος-μέλος, πέραν τυχόν εθνικών στόχων που δύναται να έχει, οφείλει να επιδιώκει και την επίτευξη των γενικών επιδιώξεων της ΕΕ.⁵⁷ Είναι σαφές ότι η μέθοδος του συντονισμού των εθνικών πολιτικών⁵⁸ στον τομέα της απασχόλησης αποτελεί μία «ήπια» μορφή εμπλοκής της ΕΕ στο εν λόγω πεδίο. Ωστόσο η παρουσία της είναι προφανής και αναμφισβήτητη.

Στο άρθρο 147⁵⁹ της ΣΛΕΕ περιγράφεται ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ εφαρμόζει την αρχή της επικουρικότητας στις προβλεπόμενες δράσεις για τις πολιτικές απασχόλησης. Καταρχήν τονίζεται η υποχρέωση της να σεβαστεί τις αρμοδιότητες των κρατών-μελών στον τομέα της ενδυνάμωσης της απασχόλησης. Οι ενέργειες των κρατών-μελών διακρίνονται από τη δράση της ΕΕ και η τελευταία οφείλει να σέβεται τον διαχωρισμό αυτό. Με βάση το ανωτέρω άρθρο η αρμοδιότητα της περιλαμβάνει πρωτίστως την υποστήριξη των χωρών της και εάν χρειάζεται τη συμπλήρωση των πράξεων τους. Έχοντας την αρχή της επικουρικότητας ως όργανο προσανατολισμού, η συμπλήρωση της δράσης των κρατών-μελών από την ΕΕ συμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι των

⁵⁶ Στην πολιτική της ΕΕ η επικουρικότητα συνδέεται πολύ συχνά με την εφαρμογή της πολιτικής «χάραξη αποφάσεων όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες», Gracia Vara Arribas, Delphine Bourdin, ό.π, σ.15, μία αναφορά η οποία περιέχεται στη ΣΕΕ στο άρθρο 10 παράγραφος 3.

⁵⁷ Το άρθρο 146 εφιστά την προσοχή των κρατών-μελών στην υποχρέωση τους να εναρμονίζονται με τις οικονομικές πολιτικές των κρατών-μελών και της ΕΕ. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι: 1. Τα κράτη-μέλη, μέσω των πολιτικών τους για την απασχόληση, συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 145 κατά τρόπο που συμβιβάζεται με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της Ένωσης που διαμορφώνονται βάσει του άρθρου 121, παράγραφος 2 και ότι 2. Τα κράτη-μέλη, έχοντας υπόψη τις εθνικές πρακτικές που έχουν σχέση με τον τομέα των εργασιακών σχέσεων, θεωρούν την προώθηση της απασχόλησης ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος και συντονίζουν τη σχετική δράση τους στα πλαίσια του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 148.

⁵⁸ Αποστόλης Σκουλίκης, ό.π, σ.771

⁵⁹ Άρθρο 147: 1. Η Ένωση συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών-μελών, υποστηρίζοντας και, εάν χρειάζεται, συμπληρώνοντας τη δράση τους. Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, σέβεται τις αρμοδιότητες των κρατών-μελών. 2. Ο στόχος υψηλού επιπέδου απασχόλησης λαμβάνεται υπόψη κατά τη χάραξη και την εφαρμογή των πολιτικών και δραστηριοτήτων της Ένωσης. Ο στόχος υψηλού επιπέδου απασχόλησης κατά την άσκηση των δράσεων της ΕΕ αποτελεί μία ρήτρα η οποία λακωνικά περιλαμβάνεται στο ανωτέρω άρθρο.

προβλεπόμενων ενεργειών δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα ίδια σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Σε μία τέτοια περίπτωση κρίνεται ότι η ΕΕ μπορεί να πραγματοποιήσει τους στόχους της δράσης καλύτερα, λόγω της κλίμακας ή των αναμενόμενων αποτελεσμάτων. Όταν η ΕΕ επωμίζεται την υποχρέωση δράσης, η οποία πρέπει να στοιχειοθετείται ότι θεωρείται απαραίτητη, μπορεί να το κάνει κυρίως με την εφαρμογή μέτρων «ενθάρρυνσης».⁶⁰ Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας πραγματοποιείται σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 2 όπως αυτό περιεγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα.

Τα άρθρα 148⁶¹ έως 150 της ΣΛΕΕ περιγράφουν πως εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας τα επιμέρους όργανα της ΕΕ. Το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το εν λόγω άρθρο χαράζει κατ' έτος κατευθυντήριες γραμμές, τις οποίες τα κράτη-μέλη λαμβάνουν υπόψη κατά τη διαμόρφωση των πολιτικών τους για την ενδυνάμωση της απασχόλησης. Οι κατευθυντήριες γραμμές εξειδικεύουν τις διατάξεις της Συνθήκης⁶² παρουσιάζοντας στρατηγικούς στόχους για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης και καθορίζουν προτεραιότητες για τους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης και της κοινωνικής ένταξης.⁶³ Οι κατευθυντήριες γραμμές δεν δεσμεύουν τα δικαστήρια, ωστόσο

⁶⁰ Αποστολής Σκουλίκης, ό.π., σ.772

⁶¹ Άρθρο 148: 1.Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξετάζει κατ' έτος την κατάσταση της απασχόλησης στην Ένωση και εκδίδει σχετικά συμπεράσματα, βάσει κοινής ετήσιας έκθεσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής. 2.Βάσει των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την επιτροπή απασχόλησης που αναφέρεται στο άρθρο 150, χαράζει κατ' έτος κατευθυντήριες γραμμές, τις οποίες τα κράτη-μέλη λαμβάνουν υπόψη στις πολιτικές τους για την απασχόληση. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές συνάδουν προς τους γενικούς προσανατολισμούς που διαμορφώνονται δυνάμει του άρθρου 121, παράγραφος 2. 3.Κάθε κράτος-μέλος υποβάλλει στο Συμβούλιο και την Επιτροπή ετήσια έκθεση για τα κυριότερα μέτρα που λαμβάνει κατ' εφαρμογή της πολιτικής του για την απασχόληση, υπό το πρίσμα των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση που αναφέρονται στην παράγραφο 2. 4.Κάθε χρόνο, το Συμβούλιο, βάσει των εκθέσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 3 και αφού λάβει τη γνώμη της επιτροπής απασχόλησης, εξετάζει την εφαρμογή των πολιτικών απασχόλησης των κρατών-μελών, υπό το πρίσμα των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση. Το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, δύναται, εάν το κρίνει σκόπιμο, υπό το πρίσμα της εξέτασης αυτής, να απευθύνει συστάσεις προς τα κράτη-μέλη. 5.Βάσει των πορισμάτων αυτής της εξέτασης, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποβάλλουν, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κοινή ετήσια έκθεση σχετικά με την κατάσταση της απασχόλησης στην Ένωση και την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση. Σημειώνεται ότι τα συμπεράσματα του Συμβουλίου δεν έχουν νομικά δεσμευτική ισχύ η σημασία τους έγκειται περισσότερο στην ανάδειξή της πολιτικής που ασκεί η ΕΕ αναφορικά με την απασχόληση.

⁶² Απόφαση ΔΕΚ C-415/07, Lodato & C, ECLI:EU:C:2009:220, σκ.23-32.

⁶³ Οι πλέον πρόσφατες κατευθυντήριες γραμμές (2018) έχουν ευθυγραμμιστεί με τις αρχές του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων (Κοινωνική πολιτική και πολιτική απασχόλησης: γενικές αρχές). Με τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μένουν ως έχουν για το 2019. Συγκεκριμένα, καθορίζουν το πεδίο εφαρμογής και την κατεύθυνση συντονισμού των πολιτικών των κρατών-μελών και παρέχουν τη βάση για ειδικές συστάσεις για τη χώρα. Το προσφάτως προτεινόμενο σύνολο ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών αντικατοπτρίζει τη νέα προσέγγιση για τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής που βασιζέται στις επενδύσεις, τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τη δημοσιονομική ευθύνη.

Κάτι τέτοιο επιτυγχάνεται στοχεύοντας σε τέσσερις βασικούς τομείς:

- Ενίσχυση της ζήτησης εργασίας, και ιδίως καθοδήγηση σχετικά με τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη φορολόγηση της εργασίας και τον καθορισμό των μισθών.
- Ενισχυμένη προσφορά εργασίας και δεξιοτήτων, αντιμετωπίζοντας διαρθρωτικές αδυναμίες στα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, και αντιμετωπίζοντας την ανεργία των νέων και τη μακροχρόνια ανεργία.

αποτελούν έναν φάρο καθώς συμβάλουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας του δικαίου.⁶⁴ Οι ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές βοηθούν τις χώρες της ΕΕ να καταστρώσουν τις δικές τους εθνικές στρατηγικές.⁶⁵ Η κάθε μία ανάλογα με τις ανάγκες της αλλά και το πώς είναι διαμορφωμένη η δομή και η νομοθεσία της μπορεί να διαφοροποιείται στην άσκηση της πολιτικής της. Τα κράτη-μέλη όταν διαμορφώνουν ένα πλαίσιο ενεργοποίησης ανέργων οφείλουν ταυτόχρονα να λαμβάνουν υπόψη την κατεύθυνση που δίνεται από την ΕΕ αλλά και να σταθμίζουν λοιπούς παράγοντες, νευραλγικούς για τη ζωτικότητα, και τη βιωσιμότητα της τοπικής κοινωνίας (π.χ. το δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, το φορολογικό δίκαιο κ.λπ.).

Σύμφωνα με το άρθρο 156 της ΣΛΕΕ η Επιτροπή έχει την εξουσία να αναλάβει πρωτοβουλίες για τον συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών-μελών.⁶⁶ Συγκεκριμένα ορίζεται ότι *η Επιτροπή προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών και διευκολύνει το συντονισμό της δράσης τους σε όλους τους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως επί θεμάτων που έχουν σχέση με την απασχόληση, το εργατικό δίκαιο και τους όρους εργασίας, την επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωση και την κοινωνική ασφάλιση*. Το ανωτέρω άρθρο προσδιορίζει με σαφήνεια τις ενέργειες στις οποίες νομιμοποιείται να προβεί η Επιτροπή προς εκπλήρωση του ανωτέρου στόχου. Προβλέπεται ότι οφείλει να βρίσκεται σε συνεχή συνεννόηση με τα κράτη-μέλη και ως αποτέλεσμα της επικοινωνίας αυτής *εκπονεί μελέτες, εκφέρει γνώμες και διοργανώνει διαβουλεύσεις, τόσο για τα προβλήματα που ανακύπτουν σε εθνικό επίπεδο όσο και για τα προβλήματα που ενδιαφέρουν διεθνείς οργανισμούς, ιδίως με πρωτοβουλίες για τον καθορισμό κατευθυντηρίων γραμμών και δεικτών*. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η Επιτροπή στις 12 Σεπτεμβρίου 2017 ανακοίνωσε τη σύσταση της ειδικής ομάδας «Επικουρικότητα και αναλογικότητα - “Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο”»⁶⁷. Η βασικότερη εκροή της

- Καλύτερη λειτουργία των αγορών εργασίας, με ιδιαίτερη έμφαση στη μείωση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας και τη βελτίωση των ενεργητικών μέτρων για την αγορά εργασίας και την κινητικότητα στην αγορά εργασίας.
- Δικαιοσύνη, καταπολέμηση της φτώχειας και προώθηση της ισότητας των ευκαιριών.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις και Κοινωνική Ένταξη, 2018, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://ec.europa.eu/social>

⁶⁴ Βλ κατ' αντιστοιχία Απόφαση ΔΕΚ C-387/97, Επιτροπή κατά Ελλάδας, ECLI:EU:C:2000:356, σκ.87-89

⁶⁵ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στα πλαίσια διαμόρφωσης της πολιτικής τους αρκετά κράτη-μέλη επιλέγουν την επιχορήγηση επιχειρήσεων κατατείνοντας να στηρίζουν την απασχόληση και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Τα περισσότερα μέτρα στον τομέα αυτό στοχεύουν σε συγκεκριμένες ομάδες που αντιμετωπίζουν προβλήματα ένταξης στην αγορά εργασίας (π.χ. άτομα τα οποία δεν έχουν εργαστεί ξανά στο παρελθόν, νέοι, ηλικιωμένοι, μακροχρόνια άνεργοι, μετανάστες, κ.λπ.). Συχνά περιλαμβάνουν την παροχή οικονομικών κινήτρων (ή επιστροφές φόρου/εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) στους εργοδότες για την πρόσληψη εργαζομένων που εμπίπτουν στις στοχευόμενες κατηγορίες. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017, 2016, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication>, σ.33

⁶⁶ Senato della Repubblica, The Lisbon Treaty Commentary and Comparative, Quaderni europei e internazionali, No 16, 2009, σ.60

⁶⁷ με καθήκοντα: την εύρεση τρόπων για την καλύτερη εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο έργο των οργάνων της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά το νομοθετικό τους έργο, τον προσδιορισμό οιασδήποτε τομέων πολιτικής στους οποίους, με την πάροδο του χρόνου, η λήψη και/ή η εφαρμογή των

δράσης της επιτροπής ήταν η εφαρμογή θεματολογίου με σκοπό τη βελτίωση της νομοθεσίας και την ενσωμάτωση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας σε όλα τα στάδια της χάραξης πολιτικής. Δημιουργήθηκε επίσης ένα ενιαίο σημείο πρόσβασης για τους πολίτες και τα ενδιαφερόμενα μέρη για να συμμετέχουν στη δημιουργία τακτικής της Επιτροπής. Η τελευταία συνέχισε με την αξιολόγηση των υφιστάμενων νόμων και πλαισίων πολιτικής αλλά και την υποβολή προτάσεων για την αναθεώρησή τους.⁶⁸

Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων για τις πολιτικές απασχόλησης προκύπτει ότι κατ' εφαρμογήν της αρχής της επικουρικότητας η ΕΕ χαράζει ενιαία πολιτική για την ενίσχυση της εργασίας. Η πολιτική αυτή υλοποιείται από τους νομοθέτες των κρατών-μελών. Οι τελευταίοι διαθέτουν ευρύ περιθώριο δράσης ως προς τον τρόπο που θα εφαρμόσουν τη στρατηγική της ΕΕ στο έδαφος τους έχοντας παράλληλα τη δυνατότητα να επιδιώξουν και εθνικούς στόχους. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας καταδεικνύει ότι μεταξύ των Συνθηκών και του εθνικού δικαίου που προβλέπουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, υπάρχει σχέση αρμονικής συνύπαρξης και όχι σχέση «υποταγής».

Ο ρόλος της αρχής της επικουρικότητας στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι νευραλγικής σημασίας καθώς από τη μία πλευρά εξασφαλίζει στα κράτη-μέλη αυτονομία δράσης και από την άλλη πλευρά αποτελεί ένα ισχυρό επιχείρημα υπέρ του συγκεντρωτισμού της αρχής χάραξης ενιαίας πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ.⁶⁹ Υπό το φως των ανωτέρω διαπιστώθηκε ότι η στρατηγική της ΕΕ θέτει ένα ευρύ πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να δρα ο εθνικός νομοθέτης προς ενδυνάμωση της απασχόλησης και της κοινωνίας.

αποφάσεων θα μπορούσαν να εκχωρηθούν εκ νέου εν όλο ή εν μέρει ή να επιστραφούν οριστικά στα κράτη-μέλη και τον προσδιορισμό τρόπων για την καλύτερη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην προετοιμασία και την παρακολούθηση των πολιτικών της ΕΕ.

⁶⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση της Επιτροπής, Ετήσια Έκθεση 2018 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια, Βρυξέλλες, 11.7.2019, σ.3-7. Στις αρχές του 2018 η Επιτροπή ενέκρινε μία σειρά μέτρων για την ενίσχυση της «Κοινωνική δικαιοσύνη». Αποτελούνταν από πρόταση κανονισμού για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας και από πρόταση σύστασης του Συμβουλίου. Στόχο είχε τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην κοινωνική προστασία για τους εργαζομένους και τους αυτοαπασχολούμενους, ώστε να επιτευχθούν τα αναφερόμενα στον ευρωπαϊκό πυλώνα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Επίσης υποστηρίχθηκε η δικαιοσύνη και η εύρυθμη λειτουργία των αγορών εργασίας. Ωστόσο, αρκετά κοινοβουλευτικά σώματα, αμφισβήτησαν την προστιθέμενη αξία της προτεινόμενης Αρχής. Έθεσαν ως ανώτερη προτεραιότητα τον σεβασμό των ποικίλων εθνικών μοντέλων αγοράς εργασίας και της αρμοδιότητας των κρατών-μελών στον κοινωνικό τομέα και στον τομέα της απασχόλησης. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση της Επιτροπής, Ετήσια Έκθεση 2018 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια, στο ίδιο, σ.26. Επίσης πραγματοποιήθηκε Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου που σκοπό έχει τη βελτίωση του τρόπου που η ΕΕ θεσπίζει νόμους διασφαλίζοντας ότι θεσμικό τρίγωνο δεσμεύεται για ειλικρινή και διαφανή συνεργασία σε όλη τη διάρκεια του νομοθετικού κύκλου. Η συμφωνία θεσπίζει εκτός των άλλων ότι η Επιτροπή θα πρέπει να διενεργεί εκτιμήσεις επιπτώσεων για όλες τις σημαντικές νομοθετικές και μη νομοθετικές προτάσεις της με βάση την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βελτίωση του νομοθετικού έργου-Συμφωνία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁶⁹ Federico Fabbrini, The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison, ό.π., σ.11

B. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ως έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου

1. Εννοιολογικός προσδιορισμός

Στόχος της παρούσας ενότητας είναι ο εννοιολογικός προσδιορισμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης της ελληνικής νομοθεσίας καθώς και ο διαχωρισμός τους από τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης. Σκοπός της ενότητας δεν είναι να αναφερθεί το σύνολο των ομοιοτήτων και διαφορών των δύο κατηγοριών αλλά μόνο εκείνες που κρίνονται απαραίτητες προς αποσαφήνιση της έννοιας και του περιεχομένου κάθε κατηγορίας.

α. Η νομική έννοια των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Ο νόμος, υπό όρους, μπορεί να επιτρέπει ή να επιβάλλει ορισμένη συμπεριφορά στη διοίκηση ή στους ιδιώτες χρησιμοποιώντας πλήρως ορισμένες έννοιες.⁷⁰ Εκτός όμως από τις περιπτώσεις καθορισμένων εννοιών η έννομη τάξη χρησιμοποιεί και γενικά αναγνωρισμένες έννοιες ή νομοθετικά καθορισμένες έννοιες και όρους.⁷¹ Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Οι τελευταίες αποτελούν ένα σύνθετο όρο ο οποίος αποτελείται από έναν επιθετικό προσδιορισμό και δύο ουσιαστικά. Ο επιθετικός προσδιορισμός «ενεργητικές» προβλέπεται για να υποδηλώσει ότι για την προστασία του δικαιώματος της εργασίας δεν αρκεί η ουδέτερη στάση του κράτους. Τα δύο ουσιαστικά «πολιτικές απασχόλησης» καταδεικνύουν την επιθυμία του νομοθέτη να δράσει προκειμένου να ενισχύσει την εργασία των πολιτών. Η επιλογή του όρου αυτού εκτός από τον κοινωνικό στόχο που έχει να περιγράψει την πρόθεση του κράτους, διαθέτει ταυτόχρονα και νομική σημασία. Υποδηλώνει το μέσο για την ενδυνάμωση της απασχόλησης και την καταπολέμηση της ανεργίας. Με αυτόν τον τρόπο το κράτος θα άρει τις ανισότητες της κοινωνίας και θα προσφέρει επαγγελματική δραστηριότητα σε ομάδες ανέργων που αδυνατούν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας.⁷²

Στην ελληνική νομοθεσία οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εισάγονται με τον Ν.1262/1982. Στην παράγραφο 1 του άρθρου 29 του νόμου Ν.1262/1982, χωρίς να χρησιμοποιείται ο ακριβής όρος των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, πραγματοποιείται μία λεπτομερής περιγραφή του. Ορίζεται ότι *με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας,*

⁷⁰ Τέτοιες έννοιες είναι οι ονομασίες προσώπων, ζώων, φυτών ή πραγμάτων, οι μαθηματικές έννοιες (π.χ ημερομηνίες, ώρα), τα φυσικά φαινόμενα (π.χ. βροχή, σεισμός), χημικές ενώσεις και οι βιολογικές έννοιες (π.χ. γέννηση, θάνατος) κ.λπ.

⁷¹ Πρόδρομος Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκουλας, 2004, σσ.194-195

⁷² Βλ. σχετικά Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σσ.7-9

είναι δυνατό να επιχορηγούνται από τον ΟΑΕΔ⁷³ επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες, βάσει προγραμμάτων απασχόλησης και αυταπασχόλησης ανέργων, που καταρτίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μετά από γνώμη του ΔΣ του ΟΑΕΔ. Στα προγράμματα αυτά είναι δυνατό να περιλαμβάνεται και στάδιο κατάρτισης, εξοικείωσης και προσαρμογής στις συνθήκες λειτουργίας της επιχείρησης. Η χρηματοδότηση των ανωτέρω προγραμμάτων προέρχεται από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους ή και από τις δύο πηγές. Με βάση το ανωτέρω άρθρο η έννοια των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δεν έχει εκ φύσεως τον απόλυτο χαρακτήρα των θετικών επιστημών αλλά είναι διακριτή καθώς είναι νομοθετικά καθορισμένη. Η διοίκηση κατά την εφαρμογή της πρέπει να σταθμίσει όλους τους παράγοντες, λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό του νόμου. Η στάθμιση αυτή συνεπάγεται στην πράξη μία χαλάρωση της δεσμεύσεως της διοικήσεως στην έννομη τάξη.

Από το γράμμα του νόμου ο εννοιολογικός προσδιορισμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συντίθεται από τρία στοιχεία. Το πρώτο στοιχείο είναι ο σκοπός τους ο οποίος είναι εξαιρετικά σύνθετος καθώς περιλαμβάνει τρία συστατικά: την καταπολέμηση της ανεργίας⁷⁴, την προώθηση της απασχόλησης⁷⁵ και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Πρόκειται για τρεις αόριστες έννοιες οι οποίες δεν είναι απλώς εμπειρικές αλλά αξιολογικές. Αρμόδιος για να τις αξιολογήσει ανά χρονική συγκυρία βάσει του ανωτέρω νόμου είναι ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, έπειτα από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΕΔ. Το δεύτερο στοιχείο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι ο τρόπος με τον οποίο εκπληρώνουν τον στόχο τους. Η καταπολέμηση της ανεργίας, η προώθηση της απασχόλησης και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας επιτυγχάνεται μέσω στοχευμένων επιχορηγήσεων. Δημιουργούνται προγράμματα απασχόλησης και αυταπασχόλησης ανέργων τα οποία υπό προϋποθέσεις χρηματοδοτούν επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες μέσω του ΟΑΕΔ. Στα ανωτέρω είναι δυνατό να περιλαμβάνεται και στάδιο κατάρτισης, εξοικείωσης και προσαρμογής στις συνθήκες λειτουργίας της επιχείρησης. Οι επιχορηγήσεις προσφέρουν στους ωφελούμενους την απαραίτητη ρευστότητα προκειμένου να επιβιώσουν στο σύγχρονο περιβάλλον. Το τρίτο και τελευταίο στοιχείο προβλέπει ως πηγή χρηματοδότησης των επιχειρήσεων, το κράτος

⁷³ Ο ρόλος του ΟΑΕΔ ορίζεται σαφώς σύμφωνα με α) με το άρθρο 25 του ν.4144/2013 (Α'88) που τροποποίησε το άρθρο 2 του ν.2956/2001 (Α'258) ο ΟΑΕΔ έχει σκοπό την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για την απασχόληση και την καταπολέμηση της ανεργίας, την ενίσχυση και διευκόλυνση της ένταξης του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας στην αγορά εργασίας και μεριμνά ιδίως για τη δημιουργία και διατήρηση θέσεων εργασίας με παροχή οικονομικών ενισχύσεων προς τους εργοδότες, και β) με το άρθρο 29 του ν.1262/1982 (Α'70) για τον σκοπό της καταπολέμησης της ανεργίας με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας είναι δυνατόν να επιχορηγούνται από τον ΟΑΕΔ επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες του ιδιωτικού τομέα που καταρτίζονται με αποφάσεις του Υπουργείου Εργασίας μετά από γνώμη του Δ.Σ του ΟΑΕΔ. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Τεύχος Β'2414/25.06.2018

⁷⁴ Η νομική έννοια της ανεργίας στην Ελλάδα εισάγεται με τον Ν. 1545/1985. Βάσει του ανωτέρω νόμου «άνεργος θεωρείται εκείνος που μετά τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης αναζητεί εργασία, αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης και γενικά επωφελείται από κάθε περίπτωση δυνατότητας για απασχόληση».

⁷⁵ Αναφέρεται σε αμειβόμενη απασχόληση

μέσα από τους εθνικούς πόρους, την ΕΕ μέσα από ενωσιακούς πόρους ή από συνδυασμό και των δύο πηγών.⁷⁶

β. Ομοιότητες και διαφορές των ενεργητικών με τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης

Η βασική ομοιότητα των ενεργητικών με τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης είναι η κοινή αφετηρία δημιουργίας τους, η ανεργία. «*Ανεργία θεωρείται η κατάσταση ενός ικανού για εργασία προσώπου, που έχασε ανυπαίτια την εργασία του και δεν μπορεί να εξεύρει απασχόληση σύμφωνα με τα προσόντα και τις ικανότητές του.*»⁷⁷ Με βάση τον ανωτέρω ορισμό βασικό συστατικό της έννοιας της ανεργίας είναι καταρχήν η ακούσια απώλεια της εργασίας. Ο άνεργος έχασε την αμειβόμενη απασχόληση του όχι από δική του επιθυμία ή παραίτηση αλλά από απόφαση του εργοδότη του. Εξακολουθεί ωστόσο να είναι ικανός προς εργασία. Τέλος, απαραίτητος όρος για να χαρακτηριστεί το άτομο ως άνεργος είναι να έχει διάθεση για εργασία. Η ενεργή επιθυμία του άνεργου για εργασία εκδηλώνεται από την εγγραφή του στους φορείς εύρεσης επαγγελματικής δραστηριότητας και από την αποδοχή προσφερόμενης σε αυτόν απασχόλησης συναφούς με τα προσόντα του. Με την εγγραφή του άνεργου (ιδιώτη) στον αρμόδιο φορέα εξεύρεσης εργασίας (φορέας διοικήσεως-ΟΑΕΔ) δημιουργείται μία έννομη σχέση δημοσίου δικαίου και ειδικότερα μία έννομη σχέση διοικητικού δικαίου. Προϋπόθεση της είναι η αίτηση του ατόμου. Η δράση της διοικήσεως είναι κυριαρχική καθώς εγκρίνει, ή αλλιώς επιτρέπει την εγγραφή του άνεργου στον φορέα προκειμένου να του παρέχει τις υπηρεσίες της. Ο ΟΑΕΔ έχει αρμοδιότητες που τον δεσμεύουν ή του δίνουν διακριτική ευχέρεια, ενώ ο άνεργος έχει ελευθερία που εκδηλώνεται σε δικαιώματα και περιορίζεται από υποχρεώσεις. Η έννομη σχέση που δημιουργείται συνίσταται πρώτον στις υποχρεώσεις που αποκτά ο άνεργος με την εγγραφή του στον φορέα (π.χ. άμεση ενημέρωση του φορέα σε περίπτωση εξεύρεσης εργασίας) και δεύτερον στην άμεση χορήγηση δικαιωμάτων στους άνεργους να απαιτήσουν από τη διοικητική πράξη (π.χ. χορήγηση επιδόματος ανεργίας). Τα δικαιώματα που χορηγούνται στους άνεργους υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς.

Παράλληλα η έννοια των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης διαφοροποιείται αισθητά από τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης. Καταρχήν τα δύο είδη πολιτικών διακρίνονται μεταξύ τους λόγω του σκοπού τους. Οι παθητικές πολιτικές απασχόλησης

⁷⁶ Ο ορθός υπολογισμός του κόστους των διαφόρων μέτρων ενεργοποίησης της απασχόλησης είναι κριτικής σημασίας καθώς αυτός συγκρινόμενος με τα οφέλη για τα διάφορα μέτρα μπορούν να οδηγήσουν σε εύλογες συστάσεις βελτιώσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Jaap de Koning, Active labour market policies: relevance, expenditure, and effectiveness, Seor working paper 2005/2, σσ.23-24. Επίσης, μεγάλη μερίδα ερευνητών υποστηρίζει ότι η αύξηση των πόρων στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης θα βοηθούσε στην ανάπτυξη ενός ισορροπημένου συνόλου πολιτικών με προληπτικά και αντιδραστικά χαρακτηριστικά, ιδίως στις αναπτυσσόμενες και αναδυόμενες χώρες. Ενδεικτικά αναφέρεται Miguel Malo, Finding proactive features in labour market policies: A reflection based on the evidence, ILO future of work research paper series, University of Salamanca, Spain, ILO, 2018, σ.23. Επίσης, η σταθερότητα χρηματοδότησης κατά τη διάρκεια του επιχειρηματικού κύκλου αυξάνει τη συνολική αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Veronica Escudero, “Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison”, IZA Journal of Labor Policy, Vol. 7, No. 1, 2018, σσ.1-26.

⁷⁷ Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δίκαιο Κοινωνικών ασφαλίσεων, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985, σσ.272-273

έχουν αποκλειστικό στόχο την αντιμετώπιση της ανεργίας μέσα από τη χορήγηση παροχών που θα ενισχύσουν οικονομικά τους άνεργους, ώστε να διατηρήσουν ένα στοιχειώδες επίπεδο ζωής έως ότου μπορέσουν να βρουν νέα εργασία.⁷⁸ Με αυτό τον τρόπο αποφεύγουν το κοινωνικό αποκλεισμό και τους δίνεται το χρονικό περιθώριο να αναζητήσουν μία νέα απασχόληση η οποία θα τους καλύπτει οικονομικά και κοινωνικά. Ο σκοπός αυτός είναι σαφώς πιο περιορισμένος από αυτόν των ενεργητικών πολιτικών όπως παρατέθηκε στο ανωτέρω άρθρο. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στόχο έχουν την ενεργοποίηση της απασχόλησης, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας καθώς και τη βελτίωση της κατάρτισης του ανέργου ώστε να τον επανεντάξουν στην αγορά εργασίας πιο αποδοτικό και ανταγωνιστικό.⁷⁹ Με αυτόν τον σκοπό επιδιώκεται η εκ βάθρων αντιμετώπιση της ανεργίας και όχι μια επιδερμική ανακούφιση των συμπτωμάτων της όπως πραγματοποιείται μέσω των παθητικών πολιτικών απασχόλησης.

Τα δύο είδη πολιτικών διαφοροποιούνται επίσης ως προς τον τρόπο κατηγοριοποίησης τους ο οποίος λαμβάνει χώρα αναλόγως των ειδικών χαρακτηριστικών

⁷⁸ Τέτοιου είδους δικαιώματα ανέργων τα οποία προκύπτουν από την κατοχή δελτίου ανεργίας αποτελούν:

- ✓ Τακτική επιδότηση ανεργίας
- ✓ Ασφάλιση μέσω του ΕΛΕΚΠ (Ενιαίου Λογαριασμού για την εφαρμογή Κοινωνικών Πολιτικών)-κλάδος ΛΑΕΚ στον κλάδο ασθενείας σε είδος του ΕΦΚΑ.
- ✓ Δυνατότητα προαιρετικής ασφάλισης στους κλάδους Σύνταξης και Επικουρικής ασφάλισης μέσω του ΕΛΕΚΠ-κλάδος ΛΑΕΚ
- ✓ Ένταξη στο κοινωνικό τιμολόγιο της ΔΕΗ
- ✓ Μειώσεις ή απαλλαγή από τη φορολογική αρχή (πχ ΕΝΦΙΑ)
- ✓ Ένταξη σε ευνοϊκές ρυθμίσεις που αφορούν σε δάνεια, οφειλές κ.λπ. (Νόμος Κατσέλη)
- ✓ Δωρεάν μετακίνηση στα μέσα μαζικής μεταφοράς
- ✓ Ωφελούμενοι διαφόρων παροχών (πχ επίδομα θέρμανσης) κ.λπ.

⁷⁹ Ο κύριος στόχος των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας είναι να αυξήσουν τις ευκαιρίες απασχόλησης για άτομα που αναζητούν εργασία και να βελτιώσουν την αντιστοιχία μεταξύ θέσεων εργασίας (κενές θέσεις εργασίας) και εργαζομένων (δηλαδή ανέργων). Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης μέσα από σύζευξη κενών θέσεων εργασίας και ανέργων μπορούν να συμβάλουν στην αύξηση της απασχόλησης και του ΑΕΠ και στη μείωση της ανεργίας και της εξάρτησης από παροχές. (European Commission, European Semester Thematic FactSheet, Active Labour Market Policies, 2017, σ.1). Καταρχάς, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης μπορούν να δημιουργήσουν πιο αποτελεσματικούς συνδυασμούς ανάμεσα στις κενές θέσεις εργασίας και στους άνεργους χάρη στην προσαρμογή των προσόντων αυτών που αναζητούν εργασία μέσω των γραφείων ευρέσεως εργασίας. Αυτή η μείωση μεταξύ κενών θέσεων εργασίας και ανεργίας οδηγεί στην ελάττωση των μισθολογικών πιέσεων (δεδομένου ότι οι κενές θέσεις εργασίας είναι δαπανηρές για τους εργοδότες) και παρέχει μια αύξηση της ζήτησης εργασίας. Δεύτερον, τα προγράμματα κατάρτισης ή η εκπαίδευση πάνω στη θέση εργασίας καθιστούν τους άνεργους ανταγωνιστικούς και αυξάνουν την παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού. Η αύξηση της παραγωγικότητας οδηγεί σε αύξηση τη ζήτηση εργασίας και θα άρει την απασχόληση και τους μισθούς. Τρίτον, τα προγράμματα δημιουργίας θέσεων απασχόλησης (π.χ. άμεσες επιχορηγήσεις για απασχόληση χαμηλής ειδίκευσης) ενδέχεται να προκαλέσουν απροσδόκητες επιπτώσεις, παραδείγματος χάριν να υποκαταστήσουν τη μη επιδοτούμενη απασχόληση, καθιστώντας τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αναποτελεσματικές. Ωστόσο, ίσως η σχετική επίδραση του εισοδήματος από τη συνολική μείωση του κόστους εργασίας μπορεί να είναι αρκετά μεγάλη ώστε να αυξήσει τη ζήτηση εργασίας, υπονοώντας υψηλότερους μισθούς και απασχόληση σε ισορροπία. Οι ανωτέρω δίοδοι επίδρασης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην απασχόληση δεν είναι σίγουρο ότι θα συμβαίνουν σε όλα τα προγράμματα απασχόλησης και πάντα με τον ίδιο αντίκτυπο. Κάθε αγορά εργασίας είναι διαφορετική και η ένταση αυτών των επιδράσεων μπορεί να ποικίλει. Marcello Esteveo, Do Active Labor Market Policies Increase Employment?, IMF Working Paper, 2003, σσ.4-6

τους. Η ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία και αρθρογραφία έχει να επιδείξει ευρύτατη ποικιλία κατηγοριών για τα δύο είδη πολιτικών.⁸⁰ Για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ο συνηθέστερος διαχωρισμός πραγματοποιείται ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό τους. Ενδεικτικά αναφέρονται τα προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, τα προγράμματα για την επιχορήγηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών, κ.ο.κ. Ο επικρατέστερος διαχωρισμός για τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης πραγματοποιείται ανάλογα με τις παροχές που προσφέρουν και αφορά τις παροχές σε είδος⁸¹ και τις παροχές σε χρήμα⁸².

⁸⁰ Η βάση δεδομένων της Eurostat/ΟΟΣΑ έχει ως βασική αρχή οργάνωσης το "είδος δράσης" (π.χ. κατάρτιση, κίνητρα πρόσληψης, άμεση απασχόληση, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, παθητική πληρωμή παροχών κ.λπ.). Ωστόσο, σε εθνικό επίπεδο τα δεδομένα του προγράμματος μπορούν να διαφοροποιηθούν και με άλλους τρόπους:

- κόστος, π.χ. πληρωμές προς τους συμμετέχοντες (αποζημιώσεις διαμονής), πληρωμές προς παρόχους υπηρεσιών
- ομάδα στόχου (π.χ. "πρόγραμμα για την ένταξη δικαιούχων μακροπρόθεσμης κοινωνικής βοήθειας")
- τα όργανα δαπανών,
- τη ροή χρηματοδότησης
- τον προϋπολογισμό και τη νομοθετική αρχή

David Grubb, AgnèsPuymoyen, Long time series for public expenditure on labour market programme, OECD Social Employment and Migration Working Papers (73), 2008, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://www.oecd.org/els/workingpapers>, σ.20

⁸¹ Οι παροχές σε είδος δεν περιλαμβάνονται στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης ωστόσο επηρεάζουν άμεσα τη χορήγηση των παροχών ανεργίας. Περιλαμβάνουν τις υπηρεσίες μεσολάβησης για εξεύρεση εργασίας και τις υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού και κατάρτισης. Οι τελευταίες βρίσκονται στα όρια του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, δεδομένου ότι αποτελούν προϋπόθεση για τη χορήγηση χρηματικών παροχών για την καταπολέμηση της ανεργίας, και της κοινωνικής ασφάλειας ως δωρεάν και ισότιμη παροχή σε κάθε πολίτη. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεγλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, Αθήνα, σ.472

⁸² Βάσει του νόμου Ν 3552/2007 άρθρο 5 καθώς και των προγενέστερων του (Ν 1892/1990 άρθρο37, Ν 1836/1989 άρθρο 15, Ν1545/1985 και άρθρο 12 του ΝΔ 2961/1954) οι παροχές σε χρήμα αποτελούν το επίδομα ανεργίας. Για να λάβουν οι μισθωτοί (υπάλληλοι, εργατοτεχνίτες κ.λπ.) επίδομα ανεργίας, πρέπει να υπάρχουν ορισμένες προϋποθέσεις οι οποίες διακρίνονται από το νόμο σε γενικές και ειδικές.

Οι γενικές προϋποθέσεις είναι οι εξής:

- ιδιότητα ανέργου (βασική προϋπόθεση για την καταβολή επιδόματος ανεργίας είναι η έγκυρη λύση της σχέσης εργασίας και η συνέπεια αυτής η ιδιότητα του μισθωτού ως ανέργου, για το λόγο ότι δεν βρίσκει άλλη εργασία, είτε εξαρτημένη είτε αυτοτελή. Δεν θεωρούνται άνεργοι όσοι αποχωρούν οικειοθελώς από την εργασία τους (Άρθρο 15 παρ. 1 Ν.Δ. 2961/1954. Άρθρα 3 και 7 παρ. 2 Ν.1545/1985. Εγκύκλιος. ΟΑΕΔ 91657/1985. Μ. Πρωτ. Αθην. 566/2010, ΕΕΔ 2010 σελ. 468) Επίσης δεν θεωρούνται άνεργοι: α)όσοι ασκούν οποιοδήποτε ελεύθερο επάγγελμα ή άλλο επάγγελμα, ή είναι επιχειρηματίες, ή απασχολούνται κατά κύριο λόγο σε γεωργικές ή κτηνοτροφικές εργασίες, εκτός αν η απασχόληση τους αυτή ασφαλίζεται στο ΙΚΑ. β)όσοι υπηρετούν τις ένοπλες δυνάμεις. γ)όσοι εκτίουν ποινή στειρητικής της ελευθερίας ή υποβάλλονται σε μέτρα ασφαλείας ή σε ποινικό σφραγισμό με αναμορφωτικά ή θεραπευτικά μέτρα, μέσα σε σφραγιστικά ή αναμορφωτικά ή θεραπευτικά καταστήματα (Άρθρο 3 παράγραφος 2 Ν.1545/1985. Εγκύκλιος ΟΑΕΔ 91657/1985),
- έγκυρη απόλυση,
- εγγραφή στο Γραφείο Ευρέσεως Εργασίας (ΟΑΕΔ) και ικανότητα προς εργασία

Οι ειδικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας είναι οι εξής:

Σε αυτό το σημείο πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι χρηματικές παροχές που προκύπτουν από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ερείδονται σε διαφορετική νομική βάση από εκείνες των παθητικών. Στην ελληνική νομοθεσία οι τελευταίες είναι θεμελιωμένες πάνω στην ασφαλιστική θεωρία. Οι παροχές χορηγούνται με βάση την αρχή της ανταποδοτικότητας, δηλαδή υπάρχει αναλογία παροχών ανεργίας προς τον χρόνο ασφάλισης του ατόμου που κατέστη άνεργος και προς τις εισφορές που αυτός κατέβαλε όσο εργαζόταν. Συνεπώς, η χρηματοδότηση των παροχών ανεργίας πραγματοποιείται από τις εισφορές που καταβάλλουν οι εργαζόμενοι υπέρ του κλάδου ανεργίας.⁸³ Οι εισφορές για τον ασφαλιστικό κίνδυνο της απώλειας εργασίας δεν εξατομικεύονται αλλά καθορίζονται ενιαία είτε για όλα τα μέλη της ασφαλιζόμενης ομάδας είτε κατά κατηγορίες ασφαλισμένων άσχετα με την πιθανή συμβολή κάθε απασχολούμενου στον κίνδυνο της ανεργίας. Από την άλλη πλευρά το δικαίωμα επιδότησης του ανέργου είναι εξατομικευμένο, δεδομένου ότι η ενεργοποίηση του, η διάρκεια και το ύψος του εξαρτώνται από συνθήκες που αφορούν τον μεμονωμένο εργαζόμενο. Από τα ανωτέρω είναι εμφανές ότι οι παθητικές πολιτικές απασχόλησης υπέρ της ανεργίας αποτελούν αντικείμενο της κοινωνικής ασφάλισης⁸⁴.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι θεμελιωμένες στην ενωσιακή νομοθεσία των κρατικών ενισχύσεων. Προκειμένου μία επιχείρηση να επιχορηγηθεί πρέπει να πληροί προϋποθέσεις οι οποίες ορίζονται σαφώς σε κάθε προκήρυξη τη χρονική στιγμή της δημοσίευσης της. Οι όροι και ο τρόπος χρηματοδότησης των επιδοτούμενων ποικίλουν ανά πρόγραμμα και εκφράζουν την επιδιωκόμενη πολιτική του κάθε μέτρου. Συνεπώς, εκάστη επιχείρηση, η οποία εκπληρώνει τους όρους που τίθενται, δικαιούται οικονομική ενίσχυση μέχρι το ποσό που ορίζει η νομοθεσία της ΕΕ. Για τις κρατικές ενισχύσεις θα πραγματοποιηθεί εκτενής αναφορά σε επόμενο κεφάλαιο.

- ο Πραγματοποίηση ορισμένου αριθμού ημερών εργασίας (για να λάβει ο μισθωτός επίδομα ανεργίας πρέπει να έχει πραγματοποιήσει εκατόν είκοσι πέντε ημέρες εργασίας τουλάχιστον σε απασχόληση που υπάγεται στην ασφάλιση ανεργίας του ΟΑΕΔ μέσα στους τελευταίους δεκατέσσερις μήνες που προηγούνται από τη λύση της σχέσης εργασίας, χωρίς όμως να υπολογίζονται οι ημέρες εργασίας που πραγματοποιήθηκαν το τελευταίο δίμηνο (άρθρο 4 παρ. 1 Ν.1545/1985). Ο άνεργος που επιδοτείται για πρώτη φορά δικαιούται να λάβει επίδομα εφόσον έχει πραγματοποιήσει διακοσίες ημέρες εργασίας μέσα στα τελευταία δύο έτη πριν από τη λύση της σχέσης εργασίας από τις οποίες 80 τουλάχιστον σε κάθε έτος.
- ο Αναγγελία του ανέργου

Το επίδομα υπολογίζεται για τους εργάτες στο 40% και για τους υπαλλήλους στο 50% του τεκμαρτού ημερομισθίου και χορηγείται επιπλέον προσαύξηση 10% για κάθε προστατευόμενο μέλος. Η διάρκεια επιδότησης εξαρτάται από το πόσες ημέρες εργασίας έχει πραγματοποιήσει ο ασφαλισμένος και δεν ξεπερνά τους δώδεκα μήνες. Κωνσταντίνος Λαναράς, Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική, Εφαρμογή-Νομολογία Ερμηνεία, Αθήνα Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, 2014, σσ.384-386

⁸³ Πέραν τούτου, είναι δυνατός ο εντοπισμός πολιτικών επιδομάτων ανεργίας, οι οποίες είναι θεμελιωμένες στην αρχή της κοινωνικής βοήθειας και αλληλεγγύης. Οι πολιτικές αυτές χρηματοδοτούνται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό. Η εμφάνιση του κινδύνου της ανεργίας ενεργοποιεί το δικαίωμα λήψης της παροχής. Το ύψος του επιδόματος ανεξαρτητοποιείται από τις προηγούμενες αποδοχές ή από τις μέχρι τότε καταβληθείσες εισφορές και προσδιορίζεται από την ανάγκη εξασφάλισης ενός ελάχιστου ορίου διαβίωσης. Διονύσιος Γράβαρης, Η σχέση παθητικών και ενεργητικών πολιτικών, απασχόλησης στο εσωτερικό της συνολικής κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας- Θεωρητικό πλαίσιο και εμπειρικά παραδείγματα, 2003, Δημήτρης Βενιέρης, Χρήστος Παπαθεοδώρου, Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα- Προκλήσεις και προοπτικές, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, 2009, σ. 337, όπως φαίνεται στο Όλγα Μυλωνά, Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης και η Συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, σ.20

⁸⁴ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π, σ.470

Επιπλέον, υπάρχουν συγκεκριμένες πολιτικές απασχόλησης που είναι δυσχερές να ταξινομηθούν κάτω από τη μία ή την άλλη κατηγορία λόγω των μεικτών χαρακτηριστικών τους⁸⁵. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σύμφωνα με τον εργατικό κώδικα του ισπανικού δικαίου⁸⁶ για να μπορεί ένας εργαζόμενος να υπαχθεί στο καθεστώς μερικής συνταξιοδότησεως, [...] πρέπει να συμφωνήσει με την επιχείρηση που τον απασχολεί τη μείωση του ωραρίου και του μισθού κατά ποσοστό τουλάχιστον 25 % και κατ' ανώτατο όριο 75 %, [...], ενώ η επιχείρηση πρέπει να συνάψει ταυτοχρόνως σύμβαση *relevo*⁸⁷, ώστε να καλυφθεί ο χρόνος εργασίας τον οποίο αφήνει κενό ο μερικώς συνταξιοδοτούμενος εργαζόμενος από έναν άνεργο. Η εκτέλεση σύμβασης μερικής απασχόλησης και η καταβολή της σχετικής αμοιβής συμβιβάζονται με τη χορήγηση από την κοινωνική ασφάλιση συντάξεως γήρατος στον εργαζόμενο λόγω μερικής συνταξιοδότησεώς του. Η σχέση μερικής απασχόλησης λήγει όταν ο εργαζόμενος συνταξιοδοτείται πλήρως.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, ενώ οι παθητικές πολιτικές απασχόλησης επιδοματικού χαρακτήρα περιλαμβάνουν κυρίως μέτρα εισοδηματικής στήριξης των ανέργων, οι ενεργητικές πολιτικές έχουν στόχο τη μείωση της ανεργίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Το πλήθος των μέτρων που προκύπτουν από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δεν περιορίζεται στην οικονομική υποστήριξη των ανέργων αλλά αποσκοπεί στην αύξηση της απασχολησιμότητας τους, προκειμένου να γίνουν πιο ανταγωνιστικοί και να επανενταχτούν στην αγορά εργασίας⁸⁸. Επομένως, ο επανορθωτικός χαρακτήρας που διέπει τις πολιτικές απασχόλησης από προσωρινός που είναι στις παθητικές πολιτικές, στις ενεργητικές μετατρέπεται σε μακροπρόθεσμο.

⁸⁵ Klaus Schomann, Active labour market policy in the European Union, WZB Discussion Paper, No. FS / 95-201, 1995, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://hdl.handle.net/10419/43928>, σ.4

⁸⁶ Το άρθρο 12, παράγραφοι 6 και 7, του texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (αναδιατυπωμένου κειμένου του νόμου για τον Εργατικό Κώδικα), που εγκρίθηκε με το Real Decreto Legislativo 1/1995 (βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 1/1995), της 24ης Μαρτίου 1995 (BOE αριθ. 75, της 29ης Μαρτίου 1995, σ. 9654), ΔΕΕ C-574/16, Grupo Norte Facility, ECLI:EU:C:2018:390

⁸⁷ Η σύμβαση *relevo* συνάπτεται με εργαζόμενο ο οποίος είναι άνεργος ή έχει ήδη σύμβαση ορισμένου χρόνου με την επιχείρηση. Η διάρκεια της συμβάσεως *relevo* που συνάπτεται λόγω μερικής συνταξιοδότησης εργαζομένου. Συνήθως πρέπει να είναι αόριστη ή τουλάχιστον ίση προς τον χρόνο που υπολείπεται μέχρι τη συμπλήρωση του 65ου έτους της ηλικίας του αναπληρούμενου εργαζομένου. Αν, κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο έχει συμπληρώσει αυτό το όριο ηλικίας, ο μερικώς συνταξιοδοτούμενος εργαζόμενος παραμένει στην επιχείρηση, η συναφθείσα για ορισμένο χρόνο σύμβαση *relevo* μπορεί να παρατείνεται ανά έτος με συμφωνία των μερών· εν πάση περιπτώσει λύεται κατά τη λήξη της περιόδου που αντιστοιχεί στο έτος κατά το οποίο ο μερικώς αναπληρούμενος με τη σύμβαση *relevo* εργαζόμενος συνταξιοδοτείται πλήρως. Στην περίπτωση που ο εργαζόμενος συνταξιοδοτείται μερικώς μετά τη συμπλήρωση του 65ου έτους της ηλικίας του, η διάρκεια της συμβάσεως *relevo* που μπορεί να συναφθεί από την επιχείρηση ώστε να καλυφθεί ο χρόνος εργασίας τον οποίο αφήνει κενό ο εργαζόμενος αυτός μπορεί να είναι αόριστη ή ετήσια. Η θέση εργασίας του αναπληρούντος εργαζομένου μπορεί να είναι η ίδια με τη θέση του αναπληρούμενου εργαζομένου ή παρόμοια προς αυτή, ήτοι θέση τα καθήκοντα της οποίας εμπίπτουν στην ίδια ομάδα καθηκόντων ή σε αντίστοιχη κατηγορία. ΔΕΕ C-574/16, στο ίδιο.

⁸⁸ Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη, Υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ- Εμπειρία του Συνηγόρου του πολίτη, 2007, σ.10

2. Το περιεχόμενο της έννομης σχέσης

Με την αίτηση μίας επιχείρησης στον ΟΑΕΔ προκειμένου να συμμετέχει σε κάποιο πρόγραμμα ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από τον αρμόδιο υπουργό, δημιουργείται μία έννομη σχέση. Η σύσταση της πραγματοποιείται μέσα από την έκδοση της διοικητικής πράξης για την ενεργοποίηση της απασχόλησης και προϋποθέτει την αίτηση του ατόμου. Η λύση της σχέσης ποικίλει ανάλογα με το περιεχόμενο της προκήρυξης συνήθως όμως επέρχεται μετά το πέρας της επιδότησης της επιχείρησης. Πρόκειται για μία έννομη σχέση διοικητικού δικαίου καθώς τα υποκείμενα της είναι από τη μία πλευρά το Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ο ΟΑΕΔ) και από την άλλη πλευρά οι δικαιούχοι-επιχειρήσεις προς επιχορήγηση.⁸⁹

Τα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ορίζουν σαφώς στην εκάστοτε προκήρυξη σε ποιους απευθύνονται ή αλλιώς ποιες επιχειρήσεις είναι οι δικαιούχοι.⁹⁰ Οι ομάδες εταιριών προς επιχορήγηση δύναται, για την ακρίβεια επιβάλλεται, να διαφοροποιούνται ανά προκήρυξη. Συνήθως αναφέρεται ότι το πρόγραμμα απευθύνεται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, φορείς κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας και γενικά εργοδότες του ιδιωτικού τομέα που ασκούν τακτική οικονομική δραστηριότητα και που δραστηριοποιούνται στο σύνολο της Ελληνικής Επικράτειας.⁹¹

Στη φάση της υλοποίησης μιας ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης η δράση του ΟΑΕΔ είναι κυριαρχική καθώς επιτρέπει, εγκρίνει, απορρίπτει και επιβάλλει ή απαγορεύει υποχρεώσεις στις αιτούσες επιχειρήσεις. Η έννομη σχέση που έχει δημιουργηθεί παρόλο

⁸⁹ Η έννομη σχέση που δημιουργείται με την πρόσληψη ανέργου από τη δικαιούχο προς επιχορήγηση επιχείρηση παρέλκει από την παρούσα ανάλυση καθώς είναι μία σχέση ιδιωτικού δικαίου και υπόκεινται στο ατομικό και συλλογικό εργατικό δίκαιο.

⁹⁰ Οι δικαιούχοι ανάλογα με την κυβερνητική πολιτική οφείλουν να πληρούν επιπλέον κριτήρια τα οποία ποικίλουν. Ενδεικτικά αναφέρεται το ΦΕΚ 17/Β/11-01-2018 όπου στο άρθρο 4 ορίζεται ότι *Το πρόγραμμα απευθύνεται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις και σε Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας που ασκούν τακτική οικονομική δραστηριότητα. Δικαιούχοι του προγράμματος είναι: α. Ατομικοί επιχειρηματίες ηλικίας έως 35 ετών, που δεν απασχολούν και δεν απασχόλησαν οποτεδήποτε στο παρελθόν, προσωπικό. β. Επιχειρήσεις οποιασδήποτε νομικής μορφής, που δεν απασχολούν και δεν απασχόλησαν οποτεδήποτε στο παρελθόν, προσωπικό, και στο εταιρικό ή μετοχικό τους κεφάλαιο συμμετέχουν νέοι ηλικίας έως 35 ετών, με ποσοστό άνω του 50% (ατομικά ή αθροιστικά). γ. Φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (Κ.Α.Ο.), που δεν απασχολούν και δεν απασχόλησαν οποτεδήποτε στο παρελθόν, προσωπικό, και στις οποίες την πλειοψηφία των μεριδίων, άνω του 50% (ατομικά ή αθροιστικά), κατέχουν νέοι ηλικίας έως 35 ετών.*

⁹¹ Αντίστοιχα κάθε προκήρυξη αποκλείει τη συμμετοχή ορισμένων επιχειρήσεων των οποίων τα χαρακτηριστικά περιγράφονται σαφώς. Συνήθως αναφέρεται ότι στα προγράμματα δεν εντάσσονται: α) όλες οι επιχειρήσεις, φορείς, υπηρεσίες και οργανισμοί που διέπονται, όσον αφορά την πρόσληψη του προσωπικού τους, από τις διατάξεις του ν.2190/1994 (Α'28) και του ν.3812/2009 (Α'234). β) οι επιχειρήσεις στις οποίες έχουν επιβληθεί, μέσα σε χρονικό διάστημα δύο ετών πριν από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας υποβολής αίτησης συμμετοχής ι) τρεις πράξεις επιβολής προστίμου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με την υπουργική απόφαση 2063/Δ1632/2011 (Β'266), όπως εκάστοτε ισχύει, ως υψηλής ή πολύ υψηλής σοβαρότητας, οι οποίες προκύπτουν αθροιστικά από τρεις διενεργηθέντες ελέγχους ή ιι) δύο πράξεις επιβολής προστίμου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που αφορούν την αδήλωτη εργασία, οι οποίες προκύπτουν αθροιστικά από δύο διενεργηθέντες ελέγχους. γ) τα υποκαταστήματα ή τα γραφεία που έχουν την έδρα τους σε χώρα που δεν είναι μέλος της ΕΕ δ) εξωχώριες εταιρίες όπως και επιχειρήσεις που στην εταιρική τους σύνθεση συμμετέχουν εξωχώριες εταιρίες ε) οι σύλλογοι και τα σωματεία στ) επιχειρήσεις εις βάρος των οποίων εκκρεμεί ανάκτηση προηγούμενων κρατικών ενισχύσεων.

που προϋποθέτει την αίτηση της (δικαιούχου) επιχείρησης, βασίζεται στην εκδήλωση μονομερούς κυριαρχικής εξουσίας εκ μέρους του ΟΑΕΔ. Η μονομερής αυτή άσκηση εξουσίας στηρίζεται στις υπουργικές αποφάσεις που διαρρυθμίζουν τις εκάστοτε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Οι υπουργικές αποφάσεις διαμορφώνουν τα όρια τους καθώς και τις δυνατότητες έννομης προστασίας του ιδιώτη, υπό τη μορφή προπάντων του δικαστικού ελέγχου νομιμότητας της πράξεως και κρατικής ευθύνης προς αποζημίωση⁹². Οι έννομες σχέσεις που δημιουργούνται σαν σχέσεις διοικητικού δικαίου, όχι μόνο δεν βασίζονται στη νομική ισότητα των μερών, αλλά αντιθέτως θεμελιώνονται στη νομική ανισότητα. Ο ΟΑΕΔ από την πλευρά του εκπροσωπώντας τη διοίκηση έχει αρμοδιότητες⁹³ που τον δεσμεύουν ή του παρέχουν διακριτική ευχέρεια ενώ οι ωφελούμενοι έχουν ελευθερία που εκδηλώνεται σε δημόσια δικαιώματα και περιορίζονται από δημόσιες υποχρεώσεις.⁹⁴

Οι αρμοδιότητες του ΟΑΕΔ περιλαμβάνουν καταρχήν τη γνωμοδότηση προς τον αρμόδιο υπουργό για τη δημιουργία των προγραμμάτων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Εν συνεχεία, είναι υπεύθυνος για τον συντονισμό και παρακολούθηση της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων. Επιπλέον, είναι ο μόνος επιφορτισμένος να αξιολογεί και να εγκρίνει τις αιτήσεις υπαγωγής αλλά και για να διαχειρίζεται τις ενστάσεις που προκύπτουν για την επίλυση τυχόν διαφορών.⁹⁵ Τέλος,

⁹² αστική ευθύνη του Κράτους

⁹³ Υπό την κυριαρχική της έννοια η διοίκηση δεν έχει κατ' αρχήν ούτε δικαιώματα ούτε υποχρεώσεις αλλά μόνο αρμοδιότητες. Η έννοια της αρμοδιότητας είναι «μία τρίτη οργανωτική κατηγορία ποιοτικά διάφορη από τις έννοιες του δικαιώματος και της υποχρέωσης», Πρόδρομος Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ.235

⁹⁴ Βλ. ανάλυση της έννοιας των εννόμων σχέσεων διοικητικού δικαίου στο Πρόδρομος Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, στο ίδιο, σσ.231-266

⁹⁵ Σύμφωνα με ειδική έρευνα που διεξήγαγε ο συνήγορος του πολίτη το 2007 τα ζητήματα που ανέκυψαν και εξετάστηκαν από τις Τοπικές Διοικητικές Επιτροπές του ΟΑΕΔ κατηγοριοποιήθηκαν και συνοπτικά έχουν ως εξής:

- Κατά το στάδιο της διαμόρφωσης των προγραμμάτων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αναφέρθηκε αστάθεια του νομοθετικού πλαισίου και της διοικητικής εφαρμογής του. Συγκεκριμένα κατά τη διάρκεια ισχύος των προγραμμάτων πραγματοποιήθηκαν από τον ΟΑΕΔ τροποποιήσεις στις προϋποθέσεις και στις διαδικασίες ένταξης με αποτέλεσμα να επιτείνουν την επισφαλή κατάσταση των δικαιούχων ανέργων και να υποθάλπουν δυσπιστία των πολιτών έναντι του Οργανισμού. Επίσης, σημειώθηκε δυσχέρεια ενημέρωσης τόσο των δικαιούχων ανέργων όσο και των ίδιων των υπαλλήλων και των εργασιακών συμβούλων για τις προϋποθέσεις των υλοποιούμενων προγραμμάτων, με αποτέλεσμα συχνά να παρέχεται εσφαλμένη πληροφόρηση στους πολίτες. Διαπιστώθηκε ότι ενώ το πρόγραμμα ήταν ανοιχτό προς αιτήσεις ενδιαφερόμενων πραγματοποιούνταν σύντμηση προθεσμιών και ανακατανομή των θέσεων. Επίσης, αναφέρθηκε πολυπλοκότητα κανονιστικού πλαισίου και διαδικασιών εφαρμογής (τα προγράμματα χαρακτηρίστηκαν ως γραφειοκρατικά, με πολυπλοκότητα και συνθετότητα των σχετικών διαδικασιών και δυσνόητες προϋποθέσεις)
- Κατά το στάδιο της υλοποίησης των προγραμμάτων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πραγματοποιήθηκαν αναφορές ότι δεν είχε διευκρινιστεί σαφώς η ιδιότητα του ανέργου και η πιστοποίηση της για ένταξη σε δράσεις των ανωτέρω πολιτικών. Επίσης, αναφέρθηκε ότι επαγγελματικές κατηγορίες και επαγγελματικές δραστηριότητες εξαιρέθηκαν χωρίς πρόδηλη αιτία από τη συμμετοχή στην επιχορήγηση Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών. Ταυτόχρονα πραγματοποιήθηκαν αναφορές σχετικά με τις δεσμεύσεις και υποχρεώσεις επιχειρήσεων που επιδοτούνται από την απασχόληση των ανέργων.

διεκπεραιώνει τη διαδικασία καταβολής της επιχορήγησης. Όλες οι παραπάνω αρμοδιότητες του ΟΑΕΔ περιγράφονται με σαφήνεια και λεπτομέρεια σε κάθε δημόσια πρόσκληση προγράμματος επιχορήγησης επιχειρήσεων καθώς ενδέχεται να διαφοροποιούνται ανά περίπτωση.

Οι δικαιούχες επιχειρήσεις, από την έννομη σχέση διοικητικού δικαίου που συνάπτεται, αποκτούν μία σειρά από δημόσιες υποχρεώσεις έναντι στο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου τον ΟΑΕΔ. Η επιχείρηση προκειμένου να ενταχθεί σε πρόγραμμα υποβάλλει αίτηση και οφείλει να πληροί τους όρους της προκήρυξης καθώς και να συμμορφώνεται στους κανόνες αυτής.

Οι δημόσιες υποχρεώσεις των επιχειρήσεων διακρίνονται πρώτα σύμφωνα με το περιεχόμενο τους σε αυτές οι οποίες επιβάλλουν μία ορισμένη πράξη ή μια ορισμένη παράλειψη. Ως ορισμένη πράξη ενδεικτικά αναφέρεται η αίτηση η οποία υποβάλλει ο ενδιαφερόμενος προκειμένου να υπαχθεί στο πρόγραμμα. Επιπρόσθετα, αναφέρεται η υποχρέωση που έχουν οι επιχειρήσεις να διατηρήσουν το δεσμευόμενο προσωπικό (επιχορηγούμενο και υφιστάμενο, κατά την ημερομηνία υποβολής της ηλεκτρονικής αίτησης υπαγωγής, θέσεις εργασίας) με το ίδιο καθεστώς απασχόλησης καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος. Παράδειγμα παράλειψης αποτελεί η υποψήφια επιχείρηση να μην έχει προβεί σε μείωση του προσωπικού⁹⁶ της κατά τη διάρκεια (συνήθως) τριμήνου πριν από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης χρηματοδότησης, προκειμένου να ενταχθεί σε πρόγραμμα.⁹⁷ Ως μείωση προσωπικού θεωρείται: η καταγγελία της σύμβασης εργασίας⁹⁸, η αλλαγή του καθεστώτος απασχόλησης από πλήρη σε μερική ή εκ περιτροπής

-
- Αναφέρθηκε μη σωστή λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ. Πραγματοποιήθηκαν αναφορές για μη έγκαιρη και ορθή διενέργεια ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής από τις υπηρεσίες απασχόλησης. Αναφέρθηκε μη έγκαιρη διαδικασία εξέτασης ενστάσεων. Επίσης καταγγέλθηκε αναίτια διακοπή επιχορήγησης και αναζήτηση του αναλογούντος ποσού καθώς και μη έγκαιρη καταβολή επιχορηγήσεων

Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη, Υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ- Εμπειρία του Συνηγόρου του πολίτη, ό.π.

⁹⁶ Στο προϋπάρχουν προσωπικό ανήκουν και τα άτομα που είναι σε ασθένεια, στράτευση, σε κυοφορία-λοχεία, ή κάνουν χρήση ειδικής άδειας μητρότητας, αφού η σχέση εργασίας δεν διακόπτεται.

⁹⁷ Η ανωτέρω προϋπόθεση ισχύει και για το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης μέχρι την ημερομηνία ένταξης της επιχείρησης στο πρόγραμμα. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων σε περίπτωση που η επιχείρηση προβεί σε μείωση του προσωπικού της έχει την υποχρέωση να το αντικαταστήσει εντός τριάντα ημερών. Σε διαφορετική περίπτωση δεν είναι εφικτή συνέχιση του προγράμματος. Εάν πραγματοποιηθεί αντικατάσταση του επιχορηγούμενου απασχολούμενου, η επιχείρηση έχει τη δυνατότητα με την «κατάθεση εντολής κενής θέσης» να ζητήσει μεταβολή της ειδικότητας ή και κατηγορίας ανέργου, εφόσον το αρμόδιο Γραφείο των εργασιακών συμβούλων της αρμόδιας Υπηρεσίας του Οργανισμού μπορεί να υποδείξει άνεργο με τη νέα ειδικότητα ή κατηγορία. Σε διαφορετική περίπτωση η επιχείρηση οφείλει να προσλάβει άτομα με την ειδικότητα του αρχικά επιχορηγούμενου. Το ανωτέρω ισχύει και όταν κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος η επιχείρηση επιθυμεί τη μεταβολή της ειδικότητας του επιχορηγούμενου ατόμου.

⁹⁸ Από τις διατάξεις των άρθρων 167,168, 648, 669 Α.Κ., 1 και 3 του Ν. 2112/1920, 1, 3 παρ. 1, 5 του Β.Δ. από 16/7/1920 και 5 του Ν. 3198/1955 συνάγεται ότι η καταγγελία της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου είναι μονομερής ανατιώδης δικαιοπραξία που θεωρείται έγκυρη όταν γίνει εγγράφως και καταβληθεί η νόμιμη αποζημίωση. Η καταγγελία αναπτύσσει την άμεση διαπλαστική της ενέργεια, σε περίπτωση που ασκείται από τον εργοδότη, από τη στιγμή που λαμβάνει γνώση ο παραλήπτης της, εργαζόμενος, κατά το άρθρο 167 Α.Κ.. Μετά την περιέλευσή της στον εργαζόμενο δεν μπορεί να γίνει ούτε ανάκληση αυτής από τον εργοδότη έστω και με τη

απασχόληση⁹⁹, η εθελούσια έξοδος που γίνεται με πρωτοβουλία του εργοδότη μέσω προγραμμάτων παροχής οικονομικών κυρίως κινήτρων εθελούσιας εξόδου, και η οικειοθελής αποχώρηση που θεωρείται ως καταγγελία σύμβασης, σύμφωνα με το άρθρο 38 του ν.4488/2017¹⁰⁰. Σε αυτές τις περιπτώσεις η επιχείρηση προκειμένου να ενταχθεί σε μία ρύθμιση πρέπει να καλύψει τη μείωση έως την ημερομηνία υποβολής της αίτησης συμμετοχής. Εάν η επιχείρηση έχει προβεί σε μείωση του προσωπικού της αλλά είχε πραγματοποιήσει προγενέστερη νέα πρόσληψη υπαλλήλου, μέσα στο ίδιο μήνα που έλαβε χώρα η μείωση, δύναται να ενταχθεί στο πρόγραμμα.

Οι δημόσιες υποχρεώσεις των ωφελομένων σύμφωνα με τη νομική τους βάση διακρίνονται στις αμέσως και στις εμμέσως εκ του νόμου. Οι αμέσως εκ του νόμου υπάρχουν ανεξαρτήτως εκδόσεως διοικητικής πράξης. Παραδείγματος χάριν η πρόσληψη ανέργου από την επιδοτούμενη επιχείρηση σύμφωνα με τα όσα ορίζει η νομοθεσία (π.χ. αναγγελία πρόσληψης, δημιουργία κατάστασης προσωπικού κοκ.) επιβάλλεται από τους κανόνες δικαίου και δεν απαιτείται έκδοση εξειδικευμένης διοικητικής πράξης.¹⁰¹ Εμμέσως εκ του νόμου υποχρεώσεις είναι εκείνες που προβλέπονται από την έννομη τάξη αλλά βαρύνουν τον εργοδότη μόνο βάσει διοικητικής επιταγής.

Όσον αφορά στο δημόσιο δικαίωμα των δικαιούχων είναι κατά βάση η επιχορήγηση που θα λάβουν από τον ΟΑΕΔ προκειμένου να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας ή να βελτιώσουν τη ρευστότητα τους. Από τη χρηματοδότηση των δικαιούχων επιχειρήσεων απορρέουν επιπλέον ειδικά δικαιώματα όπως είναι το δικαίωμα των ίσων ευκαιριών των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε ένα επαγγελματικό κλάδο, το δικαίωμα της πρόσβασης στην αγορά εργασίας, το δικαίωμα των δίκαιων όρων εργασίας, της κοινωνικής προστασίας και της ένταξης.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, η συμμετοχή των επιχειρήσεων στα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οδηγεί στη δημιουργία εννόμων σχέσεων διοικητικού δικαίου από τις οποίες γεννώνται αφενός αρμοδιότητες για το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ΟΑΕΔ) και αφετέρου δημόσια δικαιώματα και υποχρεώσεις για τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις.

συναίνεση του εργαζόμενου, αφού η ανάκληση έχει νομική ενέργεια μόνο αν γίνει προηγουμένως ή ταυτοχρόνως με την καταγγελία (άρθρο 168 Α.Κ.) ΑΠ360/2015

⁹⁹ Όπως απαιτείται και στις συνήθεις μορφές απασχόλησης έτσι και στην απασχόληση των ανέργων που προκύπτει κατόπιν των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θα πρέπει να ορίζεται με έγγραφο τύπου η πλήρης ή η μερική απασχόληση. Από τις διατάξεις του άρθρου 38 παρ. 1 του Ν 1892/1990 συνάγεται ότι για την κατάρτιση συμβάσεως μερικής απασχόλησης απαιτείται έγγραφος τύπος, ο οποίος είναι συστατικός, η μη τήρηση του τύπου αυτού οδηγεί σε ακυρότητα της συμβάσεως για τη μερική απασχόληση που λαμβάνεται υπόψη αυτεπαγγέλτως.

¹⁰⁰ Δεν θεωρείται μείωση προσωπικού κατά το τρίμηνο που προηγείται της ημερομηνίας υποβολής της αίτησης: α) η καταγγελία σύμβασης εργασίας λόγω συνταξιοδότησης, β) η καταγγελία σύμβασης εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου (πριν τη λήξη της) που οφείλεται σε σπουδαίο λόγο που αφορά στον εργαζόμενο (μήνυση για αξιόποινη πράξη που επηρεάζει ή μπορεί να επηρεάσει την εργασία του, γ) η λήξη σύμβασης ορισμένου χρόνου, η φυλάκιση και ο θάνατος, δ) η οικειοθελής αποχώρηση που δεν θεωρείται ως καταγγελία σύμβασης σύμφωνα με το άρθρο 38 του ν.4488/2017. Οι ανωτέρω προϋποθέσεις ισχύουν και για επιχειρήσεις που δημιουργήθηκαν έπειτα από μεταβίβαση ή αλλαγή νομικής μορφής ή διάλυση και επαναλειτούργησαν στον ίδιο ή σε άλλο χώρο με το αυτό αντικείμενο δραστηριότητας.

¹⁰¹ Δύναται στο σώμα της προκήρυξης να αναφέρεται ότι οι αποδοχές και η ασφάλιση των εργαζομένων καθορίζονται από την κείμενη εργατική και ασφαλιστική νομοθεσία.

II. Νομική δέσμευση και διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

A. Οι πηγές του δικαίου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο ελληνικό δίκαιο

Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι η νομική θεμελίωση της ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σύμφωνα με το εθνικό και το ενωσιακό δίκαιο. Η διακριτική ευχέρεια εάν όντως υφίσταται θα προσφέρει τη δυνατότητα να ερμηνευτούν τα ξένα κείμενα με τέτοιο τρόπο ώστε να έχουν τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα στη χώρα μας.¹⁰²

1. Ο ρόλος των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης

Στην παρούσα ενότητα ερευνώνται οι πηγές του δικαίου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στη χώρα μας. Συγκεκριμένα θα αναζητηθούν οι διατάξεις του Συντάγματος στις οποίες θεμελιώνονται πρωτίστως οι ανωτέρω πολιτικές.

Η απαρχή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης βρίσκεται στο άρθρο 22¹⁰³ το οποίο θεμελιώνει την ελευθερία της εργασίας και το δικαίωμα της εργασίας. Η διοίκηση όπως όλες οι κρατικές λειτουργίες, οφείλει να ασκείται κατά τρόπο που ορίζει το Σύνταγμα.¹⁰⁴ Το Σύνταγμα είναι η σημαντικότερη πηγή του διοικητικού δικαίου, γιατί περιέχει του βασικούς κανόνες που ρυθμίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία της διοικήσεως, τις σχέσεις της προς τις άλλες κρατικές εξουσίες, καθώς και τους ιδιώτες. Το πρώτο σκέλος του άρθρου διασφαλίζει τη δυνατότητα απασχόλησης ενώ το δεύτερο σκέλος του καθιστά επιτακτική τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας έτσι ώστε αυτή να παρέχεται

¹⁰²Βλ. κατ' αναλογία Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Διεθνές και Ευρωπαϊκό Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σ.19 επ.

¹⁰³ Άρθρο 22: (Προστασία της εργασίας) 1. Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού. Όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας. 2. Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και, αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία. 3. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας από τους δημόσιους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. 4. Οποιαδήποτε μορφή αναγκαστικής εργασίας απαγορεύεται. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για την αντιμετώπιση αναγκών της χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, καθώς και τα σχετικά με την προσφορά προσωπικής εργασίας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την ικανοποίηση τοπικών αναγκών. 5. Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει.

¹⁰⁴ Άρθρο 1 παράγραφος 3 του Συντάγματος

με δίκαιους και αμερόληπτους όρους.¹⁰⁵ Η ελευθερία της εργασίας είναι ατομικό δικαίωμα και συνίσταται πρώτον στην ελευθερία επιλογής εργασίας και δεύτερον στην επιλογή του τόπου και του χρόνου εργασίας. Ως ατομικό δικαίωμα δύναται να διεκδικείται δικαστικά. Από την άλλη πλευρά το δικαίωμα της εργασίας είναι κοινωνικό δικαίωμα και συνίσταται στην αξίωση που έχει ο πολίτης απέναντι στο κράτος να του εξασφαλίσει τη δυνατότητα εργασίας¹⁰⁶. Το κράτος προκειμένου να ανταπεξέλθει στην υποχρέωση του αυτή είναι επιφορτισμένο με την υποχρέωση να δημιουργήσει συνθήκες απασχόλησης για τους πολίτες του. Ένας από τους τρόπους που υιοθετεί προς εκπλήρωση του στόχου αυτού είναι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Η θέση του άρθρου 22 βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου το οποίο σημαίνει ότι οι τυπικά κατώτεροι κανόνες δικαίου είναι ισχυροί μόνο αν και εφόσον συμφωνούν με αυτό.¹⁰⁷ Σημειώνεται ότι το Σύνταγμα ταυτόχρονα επιβάλλει περιορισμούς στο δικαίωμα της εργασίας. Αυτοί οι περιορισμοί μπορεί να επιβληθούν είτε με τυπικό νόμο είτε με τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Οι τελευταίες έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και πρέπει να εφαρμόζονται και στις συμβάσεις εργασίας που συνάπτονται μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Παράλληλα, το ίδιο άρθρο στην παράγραφο 5 επιβάλλει ότι η απασχόληση πρέπει να διαπραγματεύεται από τον νομοθέτη παράλληλα με την κοινωνική ασφάλιση καθώς προβλέπει ότι το κράτος πρέπει να προβαίνει σε ενέργειες προκειμένου οι εργαζόμενοι να προστατεύονται μέσω της κοινωνικής ασφάλισης σε περίπτωση έλευσης κάποιου ασφαλιστικού κινδύνου.

Πέραν του άρθρου 22 οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εδράζονται στην ανθρωποκεντρική θεώρηση του κράτους που διακηρύσσει το Σύνταγμα στο άρθρο 2 παράγραφος 1¹⁰⁸ καθώς και στο άρθρο 4¹⁰⁹ όπου θεμελιώνεται η ισότητα ενώπιον του νόμου και η ισότητα των δύο φύλων. Από τα δύο ανωτέρω άρθρα κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκύπτει μία σχέση διοίκησης και ιδιώτη που δεν είναι απλώς σχέση πειθαρχίας του πολίτη προς τις αρχές του κράτους. Πρόκειται για μία σχέση μέριμνας της διοίκησης προς τον άνθρωπο.

Η απευθείας από το Σύνταγμα υποχρέωση του κράτους να φροντίζει για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου πληθυσμού είναι ευρέως διατυπωμένη, ώστε δεν είναι δυνατόν να προκύψει άμεση δέσμευση της διοικήσεως χωρίς προηγούμενη νομοθετική εξειδίκευση. Για αυτό τον λόγο το Σύνταγμα παραπέμπει ρητώς στη ρύθμιση από τον απλό νομοθέτη

¹⁰⁵ Κώστας Χρυσόγονος, Σπύρος Βλαχόπουλος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 4^η Αναθεωρημένη Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ.581

¹⁰⁶ Αξίωση η οποία δεν διεκδικείται δικαστικά.

¹⁰⁷ Άρθρο 111: (Συντακτικές Πράξεις & Ψηφίσματα) Παράγραφος 1. Κάθε διάταξη νόμου ή διοικητικής πράξης με κανονιστικό χαρακτήρα, που είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα, καταργείται από την έναρξη της ισχύος του.

¹⁰⁸ Άρθρο 2: (Πρωταρχικές υποχρεώσεις της πολιτείας) Παράγραφος 1: Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας.

¹⁰⁹ Άρθρο 4: (Ισότητα των Ελλήνων) Παράγραφος 1 & 2 Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. Οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις.

αυτής της κοινωνικής αξίωσης. Ωστόσο η εν λόγω διάταξη δεσμεύει τη διοίκηση υπό την έννοια ότι «θεσπίζει υποχρεωτικά κριτήρια δράσεως».¹¹⁰

Στο δεύτερο μέρος του Συντάγματος περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων ορίζεται ότι η άσκηση του εκάστοτε δικαιώματος επιτρέπεται, ρυθμίζεται ή περιορίζεται εντός των ορίων του νόμου. Στη χώρα μας η έννομη τάξη εισάγει τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και αποδίδει ευεργετήματα μεταβατικού χαρακτήρα με το άρθρο 29 του νόμου 1262/1982¹¹¹ με τίτλο «Για την παροχή κινήτρων ενίσχυσης της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας και τροποποίηση συναφών διατάξεων». Το εν λόγω άρθρο αρκετά μεταγενέστερα τροποποιήθηκε με τα άρθρα 6 και 7 του νόμου 1836/1989¹¹² και το άρθρο 6 του νόμου 2434/1996 (ΦΕΚ 188/Α/20.8.1996)¹¹³. Εκτός από τον ανωτέρω υπάρχει και μία σειρά επιπλέον νόμων οι οποίοι λαμβάνονται υπόψη για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών.¹¹⁴ Αυτοί εξειδικεύουν περαιτέρω τη διαχείριση,

¹¹⁰ Πρόδρομος Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σσ.188-189

¹¹¹ ΦΕΚ 70/Α'/16.6.1982

¹¹² ΦΕΚ 79/Α/14.3.1989

¹¹³ Συγκεκριμένα από τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982, όπως τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 6 Ν.2434/1996 (ΦΕΚ 188 Α'), προβλέπεται ότι: 1.«Με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία Νέων Θέσεων Εργασίας (Ν.Θ.Ε.), είναι δυνατό να επιχορηγούνται από τον ΟΑΕΔ επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες, βάσει προγραμμάτων απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης ανέργων, που καταρτίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μετά από γνώμη του ΔΣ του ΟΑΕΔ Στα προγράμματα αυτά είναι δυνατό να περιλαμβάνεται και στάδιο κατάρτισης, εξοικείωσης και προσαρμογής στις συνθήκες λειτουργίας της επιχείρησης. Η χρηματοδότηση των ανωτέρω προγραμμάτων προέρχεται από εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους ή και από τις δύο πηγές» (παράγραφος 1). 2.Με τις αποφάσεις αυτές καθορίζονται : « α. Το ποσό της επιχορήγησης για κάθε προσλαμβανόμενο ή αυτοαπασχολούμενο, το οποίο θα υπολογίζεται ανάλογα με την κατηγορία της επιχείρησης ή την επαγγελματική ειδικότητα ή τις συνθήκες της αγοράς εργασίας κατά περιοχή. β. Η διάρκεια της επιχορήγησης για κάθε αυτοαπασχολούμενο ή προσλαμβανόμενο μισθωτό κατά τα διάφορα στάδια του προγράμματος, ο χρόνος της μετά από τη διάρκεια της επιχορήγησης πιθανής υποχρεωτικής απασχόλησης από τον εργοδότη των προσλαμβανομένων και η απαγόρευση της απόλυσης του υπόλοιπου προσωπικού. γ .Οι κατηγορίες των επιχειρήσεων ή εργοδοτών που θα αφορά κάθε πρόγραμμα, η ηλικία ή η κατηγορία των αυτοαπασχολούμενων των ατόμων που μετά την πρόσληψή τους θα υπάγονται σ ' αυτό και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για τον έλεγχο της εφαρμογής των προγραμμάτων» (παράγραφος 2).

¹¹⁴ Λαμβάνονται υπόψη οι διατάξεις του ν. 4314/2014 (Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020, Β). Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν.3419/2005 (Α' 297) και άλλες διατάξεις» (Α' 265), όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν και ιδίως τις διατάξεις του άρθρου 47 του ν.4314/2014 .

Επιπλέον των ανωτέρω για τα προγράμματα κοινωφελούς χαρακτήρα λαμβάνονται υπόψη:

- Η υποπάραγραφος ΙΔ.1 του ν.4152/2013 (ΦΕΚ 107/Α/09-05-2013), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 42 του ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29/Α / 19-3-2015), με το άρθρο 1 και 2 του ν. 4368/2016 (ΦΕΚ 21/Α/21-02-2016) και με το άρθρο 70 του ν. 4370/2016 (ΦΕΚ 37/Α'/7-03-2016).

- Η με αριθμό 8.7847/25-07-2018 ΚΥΑ (ΦΕΚ 3013/Β/25-07-2018)

Για τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης ανέργων λαμβάνονται επιπλέον υπόψη:

- Οι διατάξεις του Ν. 2009/92 «Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και άλλες διατάξεις» και οι διατάξεις του Ν. 3879/2010, άρθρο 12 «Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και λοιπές διατάξεις»

- Οι διατάξεις του άρθρου 7 του Ν. 3667/08 «Θέματα ειδικών επιδοτήσεων ανεργίας και άλλες διατάξεις»

τον έλεγχο και την εφαρμογή των παρεμβάσεων του κράτους για την αντιμετώπιση της υποαπασχόλησης.

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι μία περιοχή του δικαίου η οποία είναι έντονα τεχνική και απαιτεί ειδικές επιστημονικές γνώσεις. Συνεπώς είναι πολύ δύσκολο για τον κοινό νομοθέτη να τις χειριστεί και να μπορεί να ανταποκριθεί στην ανάγκη αναπροσαρμογής στα διάφορα ευμετάβολα πορίσματα της επιστήμης. Για αυτές τις περιπτώσεις το Σύνταγμα προβλέπει τον θεσμό τη νομοθετικής εξουσιοδότησης¹¹⁵. Σημειώνεται ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση του θεσμού αυτού είναι απαραίτητη.¹¹⁶

Σύμφωνα με τον θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης επιτρέπεται στον νομοθέτη να εξουσιοδοτεί υπό προϋποθέσεις την εκτελεστική εξουσία να εκδίδει εκείνη κανονιστικές διοικητικές πράξεις.¹¹⁷ Από την επισκόπηση του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982 διαπιστώνεται ότι ο κοινός νομοθέτης ορίζει ως φορέα της νομοθετικής εξουσιοδότησης τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων να εκδίδει αποφάσεις σχετικές με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης μετά τη γνώμη του ΔΣ του ΟΑΕΔ.¹¹⁸ Η γνωμοδότηση του ΟΑΕΔ επιβάλλεται καθώς έχει τις απαραίτητες τεχνικές γνώσεις για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της ανεργίας δεδομένου ότι τηρεί τα στοιχεία και τα χαρακτηριστικά των ανέργων κάθε γεωγραφικής περιοχής.

Με την εξουσιοδοτική διάταξη παρέχεται κατά κανόνα στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση ευρεία διακριτική ευχέρεια εκτίμησης σχεδιασμού του προγράμματος, και των

• Η υπ. αριθμ. Κ1/118932/2017 (ΦΕΚ 2440 Β΄) «Ρύθμιση θεμάτων επιδότησης και ασφάλισης της Μαθητείας των σπουδαστών των δημόσιων και ιδιωτικών Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης (Ι.Ε.Κ) και Σχολών Επαγγελματικής Κατάρτισης (Σ.Ε.Κ).

¹¹⁵ Άρθρο 43: (Έκδοση διαταγμάτων) 1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. 3. (Η παράγραφος 3 καταργείται). 4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. 5. Τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο.

¹¹⁶ Compare for a broad view on the legitimacy, D Beetham, *The Legitimation of Power* (1991), όπως φαίνεται στο Hermann Pünder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation: A Comparative View on the American, British and German Law*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, No. 2 (Apr., 2009), Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, σ.356, διαθέσιμο στο <http://www.jstor.org/stable/20488294>. Στο ίδιο αναφέρεται επίσης ότι η κύρια πηγή δημοκρατικής νομιμότητας είναι οι άνθρωποι. Η πηγή μπορεί να χρησιμοποιηθεί είτε έμμεσα στηριζόμενη στους εκλεγμένους αντιπρόσωπους (π.χ. Γερμανία και Ηνωμένο Βασίλειο) είτε απευθείας από ένα αποτελεσματικά ρυθμιζόμενο κοινό στη διαμόρφωση κανόνων (π.χ. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής-ανεξάρτητες ρυθμιστικές επιτροπές)

¹¹⁷ Ο θεσμός της νομοθετικής εξουσιοδότησης απασχολεί όλες τις χώρες που τηρούν την αρχή του διαχωρισμού των εξουσιών. Hermann Pünder, στο ίδιο, σ.353

¹¹⁸ Η εξουσιοδότηση που του παρέχεται θεωρείται ορισμένη κατά περιεχόμενο, σκοπό και έκταση.

τρόπων υλοποίησης και αξιολόγησης των προγραμμάτων.¹¹⁹ Η Επιτροπή της ΕΕ έχει υποστηρίξει ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός μιας ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης μπορεί κάλλιστα να αντληθεί από τον «legge di delega» (εξουσιοδοτικό νόμο), που αποτελεί τη βάση του νομοθετικού διατάγματος¹²⁰.

Στο πεδίο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η κανονιστική πράξη της διοικήσεως είναι ουσιαστικός νόμος¹²¹ καθώς εκδίδεται κατά κανόνα από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και απευθύνεται σε ακαθόριστο κατά ταυτότητα κύκλο προσώπων. Τα άτομα αυτά ομαδοποιούνται από διάφορα ειδικά χαρακτηριστικά που έχουν π.χ. άνεργοι άνω των 25 ετών, γυναίκες άνεργοι άνω των 50 ετών κ.ο.κ.

Για την τελείωση των κανονιστικών πράξεων που αφορούν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, απαιτείται η δημοσίευση τους στην εφημερίδα της κυβερνήσεως. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται τεκμήριο γνώσης της και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας της από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα λοιπά δικαστήρια¹²². Χωρίς δημοσίευση το πρόγραμμα δεν υφίσταται νομικώς.¹²³

Η απόφαση-προκήρυξη που προκύπτει αποτελεί μία σύνθετη διοικητική ενέργεια¹²⁴. Προκηρύσσεται ένας δημόσιος διαγωνισμός, ο οποίος αρχίζει με την κανονιστική πράξη της προκήρυξης και τελειώνει με την ανάρτηση του τελικού πίνακα κατάταξης ανέργων σε θέσεις του προγράμματος.

Σύμφωνα με τη νομολογία, η διαδικασία των προκηρύξεων είναι αυστηρώς τυπική, με την έννοια ότι οι αιτήσεις των ενδιαφερόμενων ανέργων πρέπει να τηρούν απολύτως τους όρους της προκήρυξης υπό το πλήρες περιεχόμενο τους. Η αρχή της τυπικότητας έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει τη διαφάνεια.¹²⁵

Είναι εμφανές από τα ανωτέρω ότι ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης εδράζεται στην αρχή της νομιμότητας.¹²⁶ Η εφαρμογή της αρχής εντοπίζεται στην υποχρέωση του αρμόδιου Υπουργού να εκδίδει αποφάσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που είναι εναρμονισμένες με τον νόμο¹²⁷ και αντίστοιχα να μην

¹¹⁹ Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη, Υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ- Εμπειρία του Συνηγόρου του πολίτη, ό.π., σ.38

¹²⁰ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek στην απόφαση ΔΕΕ C-143/16, Abercrombie & Fitch Italia, ECLI:EU:C:2017:235, σκ.77

¹²¹ Διαφοροποιείται από τον τυπικό νόμο που ψηφίζεται από τη Βουλή. Επίσης διαφοροποιείται από την ατομική διοικητική πράξη κατά το ότι έχει κανονιστικό χαρακτήρα.

¹²² Αποστόλης Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπύρος Φλογαΐτης Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Β΄ Έκδοση, Σάκκουλα, 2010, σ.223

¹²³ αρχή της δημοσιότητας

¹²⁴ Η σύνθετη διοικητική ενέργεια συνίσταται την αλληλουχία δύο ή περισσότερων διαδοχικών διοικητικών πράξεων με τις οποίες επιδιώκεται αναλόγως των διατάξεων, ένα τελικό έννομο αποτέλεσμα. Αποστόλης Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπύρος Φλογαΐτης, ό.π., σ.185

¹²⁵ Βλ. κατ' αντιστοιχία Αποστόλης Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπύρος Φλογαΐτης, στο ίδιο, σ.283

¹²⁶ Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) Χριστίνα Μ. Ακριβοπούλου, Χαράλαμπος Ανθόπουλος, Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Συγγράματα και Βοηθήματα, 2015, ανάκτηση από www.kallipos.gr, σ.23

¹²⁷ Παραδείγματος χάριν οι συμβάσεις εργασίας που δημιουργούνται στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις της εργατικής, ασφαλιστικής και φορολογικής νομοθεσίας.

εκδίδει αποφάσεις που δεν προβλέπει ο νόμος ή με περιεχόμενο αντίθετο προς αυτόν.¹²⁸ Κατά τη δημιουργία τους η διοίκηση¹²⁹ καθόσον ρυθμίζει και επομένως κατ' ανάγκη περιορίζει την οικονομική ελευθερία των ιδιωτών¹³⁰ δεν αρκεί να μην παραβαίνει τους υφιστάμενους κανόνες δικαίου, αλλά χρειάζεται εξουσιοδότηση νόμου προκειμένου να ενεργήσει. Προς αυτήν την κατεύθυνση οι υπουργικές αποφάσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προτάσσουν τους γενικούς σκοπούς της πολιτικής που προκηρύσσεται υπογραμμίζοντας έτσι ότι δεν αποτελούν μια απαρίθμηση ορισμένων δυνατοτήτων επεμβάσεως στη σφαίρα του ατόμου, αλλά διατυπώνουν προγράμματα δράσης και απευθύνουν δεσμευτικές εντολές προς τη διοίκηση. Επίσης, από την αρχή της νομιμότητας προκύπτει ότι οι υπουργικές αποφάσεις για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι νόμιμες έως ότου ακυρωθούν από δικαστήριο¹³¹ ή ανακληθούν από τον ίδιο τον Υπουργό.¹³²

Είναι σαφές ότι η κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία δεν μπορεί να εξομοιωθεί πλήρως με την πρωτογενή νομοθεσία. Για αυτό το λόγο απαιτείται ένα πρόσθετο επίπεδο αναθεώρησης ώστε να διασφαλιστεί ότι συμμορφώνεται με την πρόθεση του νόμου που εξουσιοδοτεί.¹³³ Το κοινοβούλιο έχει την ευθύνη να παρακολουθεί την εκτελεστική εξουσία (αρμόδιο υπουργό) κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Η διαδικασία αυτή θα συμβάλει στο να εξασφαλιστεί η διαφάνεια στη νομοθεσία και να διαφυλαχθεί το κράτος δικαίου.¹³⁴ Η εποπτεία των υπουργικών αποφάσεων που εκδίδονται ως συνέπεια της νομοθετικής εξουσιοδότησης στον τομέα αυτό θα μπορούσε να

Επίσης, οι επιχορηγήσεις των επιχειρήσεων δεν πρέπει να έχουν σαν αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

¹²⁸ Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας πρέπει να υπάρχει αρμονία της πράξης της διοίκησης με τον κανόνα δικαίου που την διέπει, στην περίπτωση που η διοίκηση έχει ευρύτερα περιθώρια δράσης. Ευγενία Πρεβεδούρου, Διοικητικό Δίκαιο, Πηγές διοικητικού δικαίου -3^ο μέρος Αρχή της νομιμότητας, Αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος, Νομική Σχολή ΑΠΘ, Ανοιχτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα, σ.9, διαθέσιμο από τη δικτυακή διεύθυνση: <http://eclass.auth.gr/courses/OCRS329>

¹²⁹ Ασκεί ρόλο ρυθμιστικής διοίκησης (αποτελεί συνδυασμό περιοριστικής και παροχικής διοίκησης)

¹³⁰ Άρθρο 5 παράγραφος 1 Συντάγματος

¹³¹ Ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογία των ΗΠΑ όπου αναφέρεται ότι στόχος του δικαστικού ελέγχου των κατ' εξουσιοδότηση νόμων είναι να διασφαλίζεται η νομιμότητα, η λογική και η δικαιοσύνη της διοικητικής διαδικασίας. John Mark Keyes, Judicial Review of Delegated Legislation: Whatever Happened to the Standard of Review?, Ottawa Faculty of Law, Working Paper No. 2015-3, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2559999> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2559999>, σ.3

¹³² Η αρχή της νομιμότητας διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα δικαστήρια, ιδίως τα διοικητικά, και από τις Τοπικές Διοικητικές Επιτροπές του ΟΑΕΔ.

¹³³ John Mark Keyes, Rethinking Judicial Review of Delegated Legislation, Ottawa Faculty of Law Working Paper, No. 2019-02, September 2018, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3200091> ή <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3200091>, σ.1

¹³⁴ Lorne Neudorf, Strengthening the Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Australia (2019). (2019) 42(4) Canadian Parliamentary Review 25. Διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3550267> σ.25

πραγματοποιείται είτε με τα μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου¹³⁵ είτε μέσω μίας ή περισσότερων κοινοβουλευτικών επιτροπών.¹³⁶

Στην Ευρώπη αλλά και σε ολόκληρο τον κόσμο υπάρχει μια ποικιλία διαφορετικών μοντέλων ελέγχου των οποίων η προσέγγιση έχει τα δικά της οφέλη και περιορισμούς και από τα οποία μπορεί να διδαχτεί η χώρα μας ώστε να οργανώσει την αξιολόγηση των υπουργικών αποφάσεων που εκδίδονται προς ενεργοποίηση της απασχόλησης.¹³⁷ Ο συστηματικός έλεγχος κρίνεται επιτακτικός καθώς θα αποδείξει ότι το κράτος κατανοεί τη σημασία της νομοθετικής εξουσιοδότησης στο σύγχρονο νομικό σύστημα. Επίσης, θα διασφαλίσει την ισορροπία των ευρύτατων πολιτικών στόχων που επιδιώκονται μέσα από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και των δικαιωμάτων του ατόμου που εμπλέκονται σε αυτές.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρα μας θεμελιώνονται στο Ελληνικό Σύνταγμα και συγκεκριμένα στα άρθρα 2, 4 και 22 αλλά και στο άρθρο 43 το οποίο εισάγει τον θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων καταρτίζει αποφάσεις συστάσεως ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης για τους άνεργους, μετά τη γνώμη του ΔΣ του ΟΑΕΔ. Η γνωμοδότηση του ΟΑΕΔ επιβάλλεται καθώς έχει τις απαραίτητες τεχνικές γνώσεις για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της ανεργίας. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκειμένου να ανταποκριθεί στο σκοπό της οφείλει να διέπεται από την αρχή της νομιμότητας.

¹³⁵ Όπως είναι οι αναφορές, οι επερωτήσεις, οι ερωτήσεις κ.λπ. όπου οι βουλευτές μπορούν να απευθύνουν γραπτές ερωτήσεις στους αρμόδιους Υπουργούς σχετικά με οποιαδήποτε δημόσια υπόθεση. (Άρθρο 126 ΚτΒ) Ενδεικτικά αναφέρεται η υπ' αριθμ. 398/14-10-2016 ερώτηση βουλευτή απευθυνόμενη στον Υπουργό Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με θέμα «Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων που βρίσκονται πλησίον της σύνταξης (ΟΑΕΔ ΛΑΕΚ 1)». Στην εν λόγω ερώτηση ο βουλευτής ελέγχει τον αρμόδιο υπουργό ως προς τη σκοπιμότητα δημιουργίας προγράμματος ενίσχυσης της απασχόλησης. Διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c0d5184d-7550-4265-8e0b-078e1bc7375a/9759690.pdf>

¹³⁶ Κοινοβουλευτικές επιτροπές που ασχολούνται με θέματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι η Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Ισότητας, Νεολαίας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων κ.οκ.

¹³⁷ Ενδιαφέρον παρουσιάζει το μοντέλο της Αυστραλίας όπου η αυστραλιανή επιτροπή ελέγχου ελέγχει όλα τα κατ' εξουσιοδότηση νομοθετήματα βάσει καθορισμένων κριτηρίων. Τα κριτήρια αυτά σε γενικές γραμμές περιλαμβάνουν εάν είναι συνεπή με την ισχύουσα νομοθεσία, εάν παρεμβαίνουν σε προσωπικά δικαιώματα ή ελευθερίες, εάν αποκλείουν ακατάλληλα τη διαθεσιμότητα των πλεονεκτημάτων που χορηγούνται από σημαντικές διοικητικές αποφάσεις, και αν περιλαμβάνουν θέματα που ίσως να ήταν περισσότερο κατάλληλα για πρωτογενή νομοθεσία. Βλ. Αναλυτικά Lorne Neudorf, ό.π. Στην Ελλάδα είναι υποχρεωτική μόνο η παραπομπή των διαταγμάτων προς επεξεργασία στο ΣτΕ. Το αυτό ισχύει και για τις τροποποιήσεις ή καταργήσεις των διαταγμάτων αυτών. Η επεξεργασία του σχεδίου διατάγματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας αποτελεί ουσιαστικό τύπο της διαδικασίας εκδόσεώς του, η παράβαση του οποίου συνιστά λόγο ακυρώσεως του διατάγματος. Η επεξεργασία των διαταγμάτων περιορίζεται στην κρίση για τη νομιμότητα (με την ευρεία έννοια του όρου, που περιλαμβάνει και τη συνταγματικότητα της εξουσιοδοτικής διατάξεως) των διατάξεων του σχεδίου, καθώς και σε υποδείξεις νομοτεχνικής φύσεως. Το ΣτΕ δεν προβαίνει σε έλεγχο σκοπιμότητας και του ουσιαστικού περιεχομένου του σχεδίου, σε αντίθεση με το Γαλλικό Conseil d' Etat, το οποίο σε Ολομέλεια γνωμοδοτεί υποχρεωτικά για ορισμένης κατηγορίας κανονιστικά διατάγματα, η επεξεργασία των οποίων γίνεται από ένα από τα ειδικευμένα κατά τομείς της Διοικήσεως Τμήματα και αναφέρεται και στη σκοπιμότητα και την ουσία του διατάγματος. Φρατζέσκα Γιαννακού, Οργάνωση και τρόπος λειτουργίας του ΣτΕ, Επεξεργασία Κανονιστικών Διαταγμάτων διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste>

2. Ευρεία διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Εργασίας Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

α. Η ευρεία διακριτική ευχέρεια της διοίκησης στο ελληνικό δίκαιο

Στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο η διατύπωση του άρθρου 29 του νόμου 1262/1982, όπως προαναφέρθηκε, εισάγει πληθώρα εννοιών οι οποίες είναι αόριστες π.χ. ανεργία, ποσό και διάρκεια επιχορήγησης, κατάρτιση κλπ. Κάποιες από αυτές τις έννοιες προσδιορίζονται από άλλους νόμους όπως παραδείγματος χάριν η ανεργία, η αυτοαπασχόληση, η κατάρτιση και η επιχείρηση. Οι υπόλοιπες όμως, όπως το ποσό της επιχορήγησης, η διάρκεια επιχορήγησης, η κατηγορία επιχειρήσεων ή ανέργων που πρόκειται να επιδοτηθούν, η χρηματοδότηση προγραμμάτων κλπ. καλούνται να προσδιοριστούν στο πλαίσιο του περιθωρίου εκτίμησης του αρμόδιου Υπουργού έπειτα από γνωμοδότηση του ΟΑΕΔ. Ο προσδιορισμός αυτός οφείλει να διαφοροποιείται σε κάθε νέο πρόγραμμα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δεδομένης της χρονικής και κοινωνικής συγκυρίας.

Με αυτόν τον τρόπο κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης παραχωρείται στη διοίκηση διακριτική ευχέρεια στη χρήση των αόριστων εννοιών οι οποίες δεν είναι απλώς εμπειρικές, αλλά αξιολογικές.¹³⁸ Το περιθώριο εκτίμησης δεν υπάρχει μόνο επειδή η διοίκηση δικαιούται κατά νόμο να επιλέξει μεταξύ διαφόρων πολιτικών απασχόλησης, αλλά κυρίως διότι της ανατίθεται η αξιολόγηση ορισμένων ιδιοτήτων ή περιστατικών¹³⁹ (π.χ. ιδιότητες ανέργων, χαρακτηριστικά γεωγραφικών περιοχών που πλήττονται από την ανεργία κ.λπ.).¹⁴⁰ Σημειώνεται ότι η φύση των κοινωνικών στόχων που επιδιώκονται επηρεάζει το πεδίο εφαρμογής του εύρους θεώρησης.¹⁴¹ Όπως τόνισε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, «το εύρος της διακριτικής ευχέρειας ποικίλλει ανάλογα με τις περιστάσεις, το αντικείμενο και το ιστορικό του».¹⁴² Παράλληλα, βάσει της νομολογίας του ίδιου δικαστηρίου το περιθώριο εκτίμησης ενός κράτους-μέλους έχει χαρακτηριστεί ως ευρύ στις περιπτώσεις που περιλαμβάνουν νομοθετική εφαρμογή κοινωνικών και οικονομικών πολιτικών¹⁴³

¹³⁸ Απαιτείται δηλαδή προσανατολισμός και κατάταξη των εννοιών αυτών σύμφωνα με ορισμένες αξίες που η ελληνική κοινωνία αναγνωρίζει.

¹³⁹ Το ΔΕΕ έχει επανειλημμένα κρίνει ότι η αξιολόγηση θα πρέπει να γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια έχοντας σαν βάση τις δεξιότητες και τις ικανότητες των υποψηφίων καθώς και τις απαιτήσεις της παρεχόμενης εργασίας. Σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να γίνεται δεκτή ανεπιφύλακτη προτεραιότητα υπέρ μιας ομάδας χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα ανωτέρω. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και Θετικά Μέτρα*, ό.π., σσ.287-288

¹⁴⁰ Για την αξιολόγηση αορίστων εννοιών βλ. Πρόδρομος Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σσ.196-198

¹⁴¹ Andreas Follesdal, *Appreciating the Margin of Appreciation* (April 23, 2017). *Human Rights: Moral or Political?* Adam Etinson, ed. Oxford University Press 2017. Διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2957070>, σ.4

¹⁴² ECHR REFORM, *Margin of Appreciation, An overview of the Strasbourg Court's margin of appreciation doctrine*, 2012, σ.1

¹⁴³ Για σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου βλ. ECHR REFORM, στο ίδιο, σ.2

Το κράτος έχει την υποχρέωση να δηλώνει τους λόγους για τη θέση του καθώς υπάρχει έντονη επιχειρηματολογία τόσο στο παρελθόν όσο και στο παρόν για την απουσία κάθε κρατικού παρεμβατισμού στην αγορά εργασίας. Κρίνεται ότι η τελευταία εμφανίζει μικρότερη παθογένεια από όσο συνήθως εκτιμούν οι μελετητές της διαθέτοντας ταυτόχρονα τη δυνατότητα της αυτό-ίασης.¹⁴⁴ Με βάση την ανωτέρω θεωρία συμπεραίνεται ότι αν απουσιάζει κάθε μορφή κρατικού παρεμβατισμού στον τομέα της απασχόλησης η δυναμικότητα της αγοράς θα ελαχιστοποιήσει την ανεργία.¹⁴⁵ Υπάρχει ωστόσο και η ακριβώς αντίθετη άποψη η οποία τάσσεται υπέρ των κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία καθώς κρίνεται ότι εξασφαλίζεται όχι μόνο το ατομικό αλλά και το συλλογικό συμφέρον. Θεωρείται ότι το κράτος έχει πρόσβαση στην πληροφορία ώστε να λαμβάνει πιο σωστές αποφάσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης, γνωρίζει σε βάθος τις κοινωνικές ανάγκες και διαθέτει τα κατάλληλα εργαλεία και όργανα για να το επιτύχει. Η επιχειρηματολογία υπέρ ή κατά του κρατικού παρεμβατισμού ποικίλει, ωστόσο φαίνεται πλέον να επικρατεί μία τάση προς το μοντέλο της «αναρρύθμισης της οικονομίας» το οποίο περιλαμβάνει την υποχρέωση του κράτους να είναι παρόν στην αγορά εργασίας. Η παρουσία του αυτή νοείται με το να λαμβάνει υπόψιν του τις δυνατότητες και τις προοπτικές της αγοράς εργασίας¹⁴⁶, να επεμβαίνει προκειμένου να εξαλείψει στις στρεβλώσεις¹⁴⁷ που οδηγούν στις παθογένειες της όπως είναι τα μεγάλα ποσοστά ανεργίας και τέλος να ενεργεί προς εξασφάλιση της «ευημερίας¹⁴⁸».¹⁴⁹

Κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η διοίκηση οφείλει όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα και του ανέργου και της επιδοτούμενης επιχείρησης καθώς και να τους εξασφαλίζει την ελεύθερη άσκηση των δικαιωμάτων τους. Με τον όρο άσκηση του δικαιώματος εννοείται η χρησιμοποίηση της εξουσίας που περιέχεται στο δικαίωμα σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου.¹⁵⁰ Ο αρμόδιος υπουργός πρέπει να αποδειξει ότι έχει

¹⁴⁴ Γιώργος Δελλής, Κρατικός Παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://eclass.uoa.gr>, σσ.1-8

¹⁴⁵ Υπάρχει μια σειρά θεωριών οι οποίες επιδοκιμάζουν την παρέμβαση του κράτους στην οικονομία. Ενδεικτικά αναφέρεται η θεωρία της Δημόσιας Επιλογής, η οποία πρεσβεύει ότι ο κρατικός παρεμβατισμός αδυνατεί να καταλήξει στη «βέλτιστη οικονομικά και κοινωνικά επιλογή». Αντίστοιχα η θεωρία της Ρυθμιστικής Ομηρίας θεωρεί ότι ο δημόσιος ρυθμιστής δεν μπορεί να είναι αμερόληπτος καθώς έχει ανάγκη να είναι αρεστός στο εκλογικό σώμα που τον στηρίζει. Γιώργος Δελλής, στο ίδιο, σσ.5-6

¹⁴⁶ αγορακεντρική

¹⁴⁷ επικουρική

¹⁴⁸ Για τους ορισμούς της έννοιας της ευημερίας οι οποίοι ποικίλουν ανά θεωρία (κρατικισμός ή φιλελευθερισμός) βλ. Γιώργος Δελλής, ό.π., σσ.12-13. Γενικά με το όρο αυτό αποδίδεται ο στόχος της ενασχόλησης του κράτους με την αγορά εργασίας.

¹⁴⁹ Γιώργος Δελλής, ό.π., σσ.13-14

¹⁵⁰ Αντρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Γ', Τεύχος I-II, Β' Έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ.147

πραγματοποιήσει την απαιτούμενη «εξισορρόπηση» των αξιώσεων που θυσιάζονται για την προώθηση του κοινωνικού στόχου της ενεργοποίησης της απασχόλησης.¹⁵¹

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω η επιδίωξη του κράτους να ενισχύσει την απασχόληση πηγάζει από το άρθρο 22 του Συντάγματος όπου αναφέρεται ότι το Κράτος μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών χωρίς να εξειδικεύεται περαιτέρω με ποιόν τρόπο θα υλοποιηθεί αυτό. Ο νομοθέτης υποχρεούνται να δημιουργήσει συνθήκες απασχόλησης για τον ενεργό πληθυσμό της χώρας, καθορίζοντας ελεύθερα τη μορφή και την έκταση της ενεργοποίησης αυτής διαφυλάσσοντας τα δικαιώματα των εμπλεκόμενων. Από τη συνταγματική κατοχύρωση του κράτους να ενεργεί προς αυτήν την κατεύθυνση, απορρέουν τα κοινωνικά-ατομικά δικαιώματα της εργασίας και της κοινωνικής ασφάλισης. Παράλληλα πρέπει να εξασφαλίζεται η προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ.1 του Σ) και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του (άρθρο 5 παράγραφος 1 του Σ). Στο γενικότερο περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών ανήκουν άλλες μερικότερες εξουσίες όπως είναι το δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία ή την κοινωνική ασφάλιση, το δικαίωμα απόλαυσης των ωφελημάτων της απασχόλησης ή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, το δικαίωμα στη χρήση του πνεύματος, της αξιοποίησης και της ανάπτυξης του κ.λπ. Την ίδια στιγμή κάποια από τα προαναφερθέντα δικαιώματα μπορεί να επιβάλλουν περιορισμό στην άσκηση άλλων δικαιωμάτων όπως είναι η οικονομική ελευθερία ή η ελευθερία της επιχειρηματικής δράσης.¹⁵²

Τα ανωτέρω δικαιώματα δεν ασκούνται απομονωμένα αλλά σε «ένα ευρύτερο αντικειμενικό θεσμικό νομικό περιβάλλον, μέσα σε κάποια έννομη σχέση ή θεσμό από τον οποίο και επηρεάζονται έντονα.»¹⁵³ Στην παρούσα ανάλυση εξετάζεται η άσκηση των δικαιωμάτων αυτών στο νομικό περιβάλλον των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.¹⁵⁴ Δεδομένης της διατύπωσης του συντάγματος όπου αναφέρεται ότι «το κράτος οφείλει να μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης» οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης κατοχυρώνονται ως θεσμός. Τα προαναφερθέντα δικαιώματα τα οποία ασκούνται εντός του θεσμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχουν αμυντικό περιεχόμενο, δηλαδή οι φορείς τους αξιώνουν από τον νομοθέτη παράλειψη κάθε παρέμβασης στον πυρήνα του δικαιώματος. Παραδείγματος χάριν, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση προγράμματος ενεργοποίησης της απασχόλησης θα πρέπει να απέχει από οποιαδήποτε διάταξη ικανή να προσβάλλει ή να περιορίσει την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Επίσης, τα ανωτέρω δικαιώματα εφαρμοζόμενα εντός του θεσμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχουν προστατευτικό περιεχόμενο δηλαδή περιέχουν αξίωση για προστασία από επιθετικές ενέργειες των συνανθρώπων. Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι ο εθνικός νομοθέτης οφείλει στα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών

¹⁵¹ Βλ. κατ' αναλογία Andreas Follesdal, ό.π., σ.4

¹⁵² Κώστας Χρυσόγονος, Σπύρος Βλαχόπουλος, ό.π., σ.583

¹⁵³ Σύμφωνα με την αντικειμενική σύγχρονη θεωρία. Βλ. Ανδρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ.20

¹⁵⁴ Εφαρμόζονται στη γενική κυριαρχική σχέση κράτους-πολιτών (π.χ. ΟΑΕΔ-άνεργος ή ΟΑΕΔ-επιχειρηματίας) αλλά και στη γενική διαπροσωπική σχέση μεταξύ των πολιτών (π.χ. εργοδότης-ασφαλισμένος). Επιπλέον βρίσκουν εφαρμογή μέσα σε όλες τις έννομες σχέσεις και θεσμούς του ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου που σχετίζονται με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

απασχόλησης να λάβει μέτρα, ώστε η επιδοτούμενη απασχόληση που προκύπτει, να καλύπτεται από τους κοινωνικούς κινδύνους με βάση τις διεθνείς συμβάσεις και την ελληνική νομοθεσία για την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Τέλος, τα ανωτέρω δικαιώματα έχουν διασφαλιστικό περιεχόμενο δηλαδή ο φορέας τους αξιώνει από το κράτος να του εξασφαλίσει συνθήκες απασχόλησης¹⁵⁵. Η εξασφάλιση απασχόλησης όπως και η κοινωνικοασφαλιστική κάλυψη αυτής αποτελούν βασικές αξιώσεις για την προάσπιση της αξίας αλλά και την ανάπτυξη της προσωπικότητας του σύγχρονου ανθρώπου. Σημειώνεται ότι το μέγιστο περιεχόμενο των δικαιωμάτων (η έκταση του δικαιώματος) διαγράφεται από θεμιτές οριοθετήσεις. Στην προκείμενη περίπτωση το δικαίωμα στην εργασία και το δικαίωμα στην ασφάλιση εφαρμόζεται σε μία ειδική κυριαρχική σχέση, όπως είναι αυτή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, στο πλαίσιο της οποίας είναι δυνατόν να επιτραπούν αιτιώδεις περιορισμοί για τους οποίους θα πραγματοποιηθεί εκτενής αναφορά σε επόμενη ενότητα.¹⁵⁶

β. Το περιθώριο εκτίμησης του εθνικού νομοθέτη στο νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ.

Στο πλαίσιο της ΕΕ το περιθώριο εκτίμησης είναι μία έννοια η οποία αναπτύχθηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κατά την εξέταση εάν ένα κράτος-μέλος έχει παραβεί την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΣΔΑ).¹⁵⁷ Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη υπό την επιφύλαξη του Στρασβούργου¹⁵⁸, διαθέτουν περιθώριο εκτίμησης, όταν χρειάζεται νομοθετική, διοικητική ή δικαστική δράση στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η ανωτέρω έννοια επιτρέπει στο Δικαστήριο να λάβει υπόψη του το γεγονός ότι η ερμηνεία της ΕΣΔΑ θα ποικίλει ανά κράτος-μέλος, δεδομένης της διάφορης πολιτικής, νομικής και πολιτιστικής τους παράδοσης.¹⁵⁹ Σημειώνεται ότι το περιθώριο εκτίμησης ως προς τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν αφορά τη βέλτιστη αλλά μάλλον την ελάχιστη προστασία που πρέπει να απολαμβάνουν ώστε να γίνονται σεβαστά. Με άλλα λόγια η προστασία των αξιώσεων θα πρέπει να είναι αρκετά καλή.¹⁶⁰ Με ευρύ περιθώριο εκτίμησης καταλείπεται στα κράτη-μέλη να καθορίσουν κατά

¹⁵⁵ Οι συνθήκες απασχόλησης συμπεριλαμβάνουν και τις υλικές παροχές αλλά και τη διαμόρφωση των απαραίτητων διαδικασιών για την άσκηση του δικαιώματος.

¹⁵⁶ Ο αιτιώδης περιορισμός μπορεί να προκύψει από την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας η οποία συνδέει το δικαίωμα με τον θεσμό καθώς μεταξύ τους υπάρχει κοινό αντικειμενικό στοιχείο.

¹⁵⁷ Σήμερα με το 15ο Πρωτόκολλο προστίθεται νέα παράγραφος στο Προοίμιο της ΕΣΔΑ η οποία αφορά το περιθώριο εκτίμησης των κρατών-μελών. Σκοπός της εν λόγω προσθήκης είναι να επιβεβαιωθεί, κατά τρόπο διαφανή και προσιτό σε όλες τις πλευρές, ότι η πρωταρχική ευθύνη διασφάλισης των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ και τα Πρωτόκολλα αυτής, ανήκει στα κράτη-μέλη. Το ως άνω περιθώριο εκτίμησης υπόκειται στο μηχανισμό εποπτείας του συστήματος της ΕΣΔΑ.

¹⁵⁸ Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εξήγησε για πρώτη φορά την έννοια του περιθωρίου εκτίμησης στην υπόθεση Handyside κατά Ηνωμένου Βασιλείου (1976). Στην υπόθεση αυτή έπρεπε να κριθεί εάν μία καταδίκη για κατοχή άσεμνου άρθρου μπορούσε να δικαιολογηθεί, κάτω από το άρθρο 10 παράγραφος 2, ως περιορισμός της ελευθερίας έκφρασης κάτι το οποίο θεωρούνταν απαραίτητο για την προστασία των ηθών. ECHR REFORM, ό.π., σ.1

¹⁵⁹ ECHR REFORM, στο ίδιο, σ.1

¹⁶⁰ Yutaka Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (Antwerp: Intersentia, 2002), 237; Paul Mahoney, "Marvellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism?," *Human Rights Law Journal* 19 (1998):3

πόσο ο υπό εξέταση περιορισμός του ανθρώπινου δικαιώματος οδηγεί σε παραβίαση του ή όχι.¹⁶¹ Ενώ, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω τα κριτήρια για έναν νόμιμο περιορισμό σε έναν ανθρώπινο δικαίωμα δεν είναι ίδια για όλα τα δικαιώματα, μπορεί ωστόσο να εφαρμοστεί ένα συγκεκριμένο μοτίβο. Το μοτίβο αυτό όσον αφορά το διεθνές δίκαιο, και ιδίως το ΕΔΑΔ, αποτελεί η αρχή της αναλογικότητας¹⁶².¹⁶³ Στο πλαίσιο της Έ.Ε. η επίκληση της έννοιας του περιθωρίου εκτίμησης πραγματοποιείται κυρίως στις δικαστικές διαδικασίες.¹⁶⁴

Ταυτόχρονα η διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως κατά τη δημιουργία ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αναγνωρίζεται επίσημα από την Έ.Ε. καταρχήν με το άρθρο 6 παρ. 3 της ΣΛΕΕ το οποίο προβλέπει ότι *«η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών-μελών που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή»*. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη διαθέτουν το περιθώριο εκτίμησης να καθορίζουν ποιες είναι οι ειδικές προϋποθέσεις και οι απαιτήσεις του εθνικού συνταγματικού δικαίου που πρέπει να διαφυλάσσονται, προκειμένου να εφαρμοστούν οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση στο έδαφός τους. Τα ανωτέρω συμβαίνουν με την επιφύλαξη πάντα αφενός της συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ σε νευραλγικούς τομείς και αφετέρου της αποφυγής δημιουργίας διακρίσεων μεταξύ των κρατών-μελών. Δηλαδή, όπως το εθνικό συνταγματικό δίκαιο οφείλει να προσαρμόζεται στις επιταγές της ενωσιακής έννομης τάξης έτσι και το δίκαιο της Έ.Ε. έχει υποχρέωση να λαμβάνει υπόψη του τη συνταγματική ταυτότητα των επιμέρους χωρών της.¹⁶⁵ Κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης εντός των κρατών-μελών τίθεται για τον εθνικό νομοθέτη ένα δίλημμα. Αυτό αφορά το κατά πόσο τα κράτη-μέλη πρέπει να διατηρήσουν την εθνική τους ταυτότητα κατά στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή εάν πρέπει να προωθεί η ισότητα ανάμεσα στις

όπως φαίνονται στο Kristin Henrard, A Critical Analysis of the Margin of Appreciation Doctrine of the ECtHR, with Special Attention to Rights of a Traditional Way of Life and a Healthy Environment: A Call for an Alternative Model of International Supervision. The Yearbook of Polar Law Online. 4. 365-413. 10.1163/22116427-91000098. 2012, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο www.researchgate.net/publication, σ.367

¹⁶¹ Janneke H. Gerards, “Gelijke Behandeling en het EVRM: van krachteloze waarborg naar norm met tanden,” NJCM Bulletin (2004): 168; Jeroen Schokkenbroek, “The Basis, Nature and Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Case Law of the ECHR,” Human Rights Law Journal 19 (1998): 31; Humphrey Waldoock, “The Effectiveness of the System Set Up by the European Convention on Human Rights,” Human Rights Law Journal 1 (1980): 9. Όπως φαίνεται στο Kristin Henrard, στο ίδιο, σ.367

¹⁶² Για την ύπαρξη περιθωρίου εκτίμησης το ΕΔΑΔ εκτιμά τη νομιμότητα του επιδιωκόμενου κοινωνικού στόχου, πόσο σημαντικό είναι το περιορισμένο δικαίωμα, π.χ. ως θεμέλιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας, πόσο επεμβατική θα είναι η προτεινόμενη παρέμβαση, εάν είναι απαραίτητος ο περιορισμός του δικαιώματος και αν οι λόγοι που προσφέρονται από τις εθνικές αρχές είναι σημαντικοί και επαρκείς. Andreas Follesdal, ό.π., σ.5

¹⁶³ Kristin Henrard, ό.π., σ.368

¹⁶⁴ Federico Fabrini, The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison, ό.π., σσ.11-12

¹⁶⁵ Βλ. ΔΕΚ C-127/07, Arcelor, ECLI:EU:C:2008:728 και ΔΕΚ C-213/07, Michaniki, ECLI:EU:C:2008:731 όπως φαίνεται στο Ελένη Μαρτσούκου, Νίκος. Τράντας, Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, Εθνικό Τυπογραφείο, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://gslegal.gov.gr>, σ.30

χώρες της Έ.Ε. όπου όλοι οι ευρωπαίοι πολίτες πρέπει να απολαμβάνουν όμοια δικαιώματα και ελευθερίες.¹⁶⁶

Το εύρος του περιθωρίου εκτίμησης που προσφέρουν οι κανονισμοί, οι οδηγίες ή οι αποφάσεις της Έ.Ε. συνδέεται στενά με την έννοια της εναρμόνισης τους με τα εθνικά δίκαια. Εκτιμάται ότι υπάρχει ευρύτατο περιθώριο εκτίμησης στα κράτη-μέλη όταν απαιτείται ελάχιστη ή βέλτιστη εναρμόνιση και στενότερο όταν η εναρμόνιση που απαιτείται χαρακτηρίζεται ως αμοιβαία αναγνωρίσιμη ή πλήρης.¹⁶⁷ Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση όπως αυτές περιεγράφηκαν σε προηγούμενη ενότητα και οι οποίες καλούνται να ενσωματωθούν από τα κράτη-μέλη προσφέρουν στους εθνικούς νομοθέτες ευρύ περιθώριο εκτίμησης. Αυτό είναι ικανό να διασφαλίσει ότι η μεταφορά των γραμμών στην εγχώρια νομοθεσία μπορεί να προχωρήσει αποτελεσματικά. Τα ζητήματα πολιτικής θα αντιμετωπιστούν από αρμόδιους που έχουν επαρκείς γνώσεις για το πώς να ενεργήσουν χωρίς να λάβει χώρα παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ούτε των ανέργων αλλά ούτε και των εργαζόμενων.

Υπό το πρίσμα των όσων εκτέθηκαν ανωτέρω, η διακριτική ευχέρεια που όντως διαθέτει ο αρμόδιος υπουργός πηγάζει από το εθνικό και το ευρωπαϊκό δίκαιο εξασφαλίζοντας ευρύ περιθώριο δράσης για την ενεργοποίηση της απασχόλησης. Η διακριτική ευχέρεια όμως παρέχει ταυτόχρονα και έναν κραταιό περιορισμό στην άσκηση της εξουσίας του¹⁶⁸. Αυτός έγκειται στην υποχρέωση που έχει ο εθνικός νομοθέτης να δρα διαφυλάσσοντας τα ανθρώπινα δικαιώματα όλων των εμπλεκόμενων και επηρεαζόμενων από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Στην επόμενη ενότητα θα εξεταστούν τα όρια και ο έλεγχος του περιθωρίου εκτίμησης του Υπουργού τα οποία καθορίζονται κυρίως από τον σκοπό της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος και τις βασικές αρχές που συνήθως επικαλείται η νομολογία κατά τον έλεγχο της ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της ισότητας.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Βλ. κατ' αναλογία Federico Fabbrini, *Fundamental Rights in Europe: Challenges and Transformations in Comparative Perspective*, OUP 2014, 268, όπως φαίνεται στο Federico Fabbrini, *The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison*, ό.π., σ.15

¹⁶⁷ Josephine Hartmann, *Discretion in EU Directives: Enhancing Political Legitimacy within the Eu's Multi-Level Legal System*. Paper presented at the 6th Sixth Pan-European Conference on EU Politics, 13-15 (September 1, 2012). Διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2328673> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2328673>, σσ.22-25

¹⁶⁸ Federico Fabbrini, *The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison*, ό.π., σ.11

¹⁶⁹ Πρόδρομος Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σσ.212-227

B. Όρια και έλεγχος της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κατά τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

1. Ο σκοπός του δημοσίου συμφέροντος και η αρχή της αναλογικότητας ως όριο ελέγχου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

α. Διάκριση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με βάση τον σκοπό τους

Βασικό χαρακτηριστικό των μέτρων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι ο σκοπός τους ο οποίος καταδεικνύει τον στόχο και το επιθυμητό αποτέλεσμα κάθε ρύθμισης. Στην Ελλάδα με κριτήριο τον στόχο, όπως αυτός διατυπώνεται στο εκάστοτε ΦΕΚ, έχουμε: προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών, προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα, τοπικά προγράμματα και προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης ανέργων. Ο ανωτέρω διαχωρισμός δεν είναι δεσμευτικός, ανά πάσα στιγμή και ανάλογα με τις ανάγκες της κοινωνίας μπορεί κάποια από τα παραπάνω προγράμματα να εκλείψουν και κάποια νέα να δημιουργηθούν. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ στο πεδίο της απασχόλησης ο εθνικός νομοθέτης¹⁷⁰ πρέπει να έχει την ευχέρεια να τροποποιεί κατά το δοκούν τα μέσα που υιοθετεί για την εκπλήρωση ενός θεμιτού στόχου γενικού συμφέροντος¹⁷¹.

Τα προγράμματα επιχορήγησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας εφαρμόζουν έναν από τους συνηθέστερους σκοπούς των προγραμμάτων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ο οποίος είναι η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, συνήθως πλήρους απασχόλησης. Ο προκείμενος στόχος είναι κρίσιμος καθώς διατηρεί τους ανέργους σε επαφή με τον κόσμο της εργασίας. Έρεισμα για τη δημιουργία νέων θέσεων αποτελεί η πέμπτη κατευθυντήρια γραμμή της ΕΕ για την απασχόληση, σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη πρέπει να δημιουργήσουν συνθήκες τόνωσης της ζήτησης εργασίας¹⁷². Επιδιώκοντας να αντιμετωπίσουν την ανεργία οφείλουν να διευκολύνουν τη δημιουργία βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης, και να αντιμετωπίσουν τις δυσχέρειες στην προσβασιμότητα των ομάδων υψηλού κινδύνου σε όλους τους τομείς των επαγγελμάτων.¹⁷³

Η επιχορήγηση ελεύθερων επαγγελματιών επιδιώκει την προώθηση της επιχειρηματικότητας¹⁷⁴ με ταυτόχρονη στήριξη της δημιουργίας και ανάπτυξης, πολύ μικρών, μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων ώστε να αυξηθεί το ποσοστό απασχόλησης των

¹⁷⁰ σε εθνικό, περιφερειακό ή τομεακό επίπεδο

¹⁷¹ ΔΕΚ C-411/05, Palacios de la Villa, ECLI:EU:C:2007:604, σκ.70 και ΔΕΕ C-159/10 και ΔΕΕ C-160/10, Fuchs και Köhler, ECLI:EU:C:2011:508, σκ.54.

¹⁷² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης, ό.π. σ.27

¹⁷³ 5^η κατευθυντήρια γραμμή για την απασχόληση

¹⁷⁴ κυρίως των νέων

γυναικών και των ανδρών¹⁷⁵. Οι νέες επιχειρήσεις αντιπροσωπεύουν σημαντικό παράγοντα δημιουργίας θέσεων εργασίας στην ΕΕ.¹⁷⁶ Με την υλοποίηση προγραμμάτων επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών, οι τελευταίοι θεωρούνται, έστω και εμμέσως άνεργοι οι οποίοι χρήζουν προστασίας¹⁷⁷. Σκοπός των ρυθμίσεων είναι η ενίσχυση της ρευστότητας και της απασχόλησης μέσω της άμεσης οικονομικής ενίσχυσης. Αφορά συγκεκριμένο αριθμό νέων ελεύθερων επαγγελματιών, ενίοτε ορισμένης γεωγραφικής περιοχής, πρώην εγγεγραμμένων ανέργων, που δημιούργησαν επιχείρηση κάποια χρονική περίοδο και εξακολουθούν να την διατηρούν στο περιβάλλον της οικονομικής κρίσης. Επίσης, δύναται σκοπός του προγράμματος να είναι η επανένταξη στην αγορά εργασίας ανέργων, πρώην αυτοαπασχολούμενων, οι οποίοι είχαν διακόψει την επιχειρηματική τους δραστηριότητα. Σε αυτούς προσφέρεται δεύτερη ευκαιρία να ιδρύσουν επιχειρήσεις και να επαναδραστηριοποιηθούν επιχειρηματικά μέσω μίας νέας οικονομικής οντότητας.¹⁷⁸ Εάν αξιολογηθούν¹⁷⁹ θετικά τα επιχειρηματικά σχέδια των δικαιούχων¹⁸⁰, τα οποία υποβάλλονται με την αίτηση-υπεύθυνη δήλωσή τους, και οι ωφελούμενοι προχωρήσουν σε σύσταση εταιρικού σχήματος, στο πρόγραμμα εντάσσονται τα μέλη της νομικής οντότητας.¹⁸¹

¹⁷⁵ 5^η κατευθυντήρια γραμμή για την απασχόληση

¹⁷⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης, ό.π., σ. 29

¹⁷⁷ Σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία η ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας αποτελεί πλεονέκτημα της μισθωτής εργασίας έναντι της ανεξάρτητης. «Η διάκριση μεταξύ της εξαρτημένης και της ανεξάρτητης εργασίας έχει γενικότερα αμβλυνθεί, διότι, όπως έχει παρατηρηθεί, μεταξύ της εξαρτημένης και της ανεξάρτητης εργασίας δεν αναπτύσσεται τόσο μία σχέση αντίθεσης όσο μία σχέση διαβάθμισης.» Αγγελος Στεργίου, Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ.470, Alain Supiot, L'avenir d'un vieux couple: Travail et securite sociale. Droit Social, 1995, σ.823 επ. Με τη σταδιακή ενοποίηση των προϋποθέσεων απονομής των παροχών μπορούμε να παρακάμψουμε το πρόβλημα της διάκρισης της εξαρτημένης από την ανεξάρτητη εργασία. Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ό.π., σ.98, όπως τα ανωτέρω φαίνονται στο Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση για τις παροχές ανεργίας. Δικαιώματα των ανέργων και Λειτουργία των Υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, 2007, σ.17

¹⁷⁸ Οι δικαιούχοι εντάσσονται στο πρόγραμμα είτε ως ατομικοί επιχειρηματίες/ επιτηδευματίες (ατομικές επιχειρήσεις) είτε ως μέλη νομικών οντοτήτων.

¹⁷⁹ Η διαδικασία υπαγωγής στο πρόγραμμα περιλαμβάνει τα ακόλουθα τρία στάδια: A. 1ο στάδιο: Ηλεκτρονική υποβολή αίτησης υπαγωγής - επιχειρηματικού σχεδίου στη σχετική περιοχή του διαδικτυακού τόπου του ΟΑΕΔ. Πριν από την υποβολή της αίτησης, πρέπει να έχουν προηγηθεί κατά σειρά: α. η εξατομικευμένη προσέγγιση από εργασιακό σύμβουλο του ΟΑΕΔ, β. η έναρξη νέας επιχειρηματικής δραστηριότητας στη ΔΟΥ B. 2ο στάδιο: Αξιολόγηση B .1. Τα προς χρηματοδότηση επιχειρηματικά σχέδια αξιολογούνται από Επιτροπή Αξιολόγησης με βάση τα ακόλουθα κριτήρια: Ομάδα A: Πληρότητα Ομάδα B: Ποιοτικά χαρακτηριστικά επιχειρηματικού σχεδίου (βαθμολογούμενα κριτήρια) Γ. 3ο στάδιο: Υπαγωγή Γ1. Η υπαγωγή στο πρόγραμμα πραγματοποιείται, ύστερα από θετικό επιτόπιο έλεγχο (στον χώρο της επιχείρησης) από υπαλλήλους-ελεγκτές του ΟΑΕΔ.

¹⁸⁰ διαδικασία η οποία ονομάζεται προέγκριση

¹⁸¹ Ομόγνωμα με μία μεγάλη μερίδα αναλυτών η επιχορήγηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών για τη δημιουργία start-up (νέων) επιχειρήσεων εμφανίζουν τα πιο ικανοποιητικά αποτελέσματα τόσο στη μείωση της ανεργίας όσο και στην αύξηση της απασχόλησης (Veronica Escudero, ό.π. σ.21) σε σχέση με τις υπόλοιπες ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Τα προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, κοινώς γνωστά ως πρακτική άσκηση, αποσκοπούν στη διευκόλυνση των ανέργων¹⁸² να εισέλθουν στην αγορά εργασίας και να εφοδιαστούν με μία πρώτη εμπειρία η οποία σε επόμενο στάδιο θα τους δώσει το προβάδισμα έναντι του ανταγωνισμού.¹⁸³ Τα προγράμματα συνήθως απευθύνονται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις και περιλαμβάνουν εργασιακή εμπειρία με επίβλεψη στο χώρο εργασίας για ορισμένη χρονική διάρκεια. Ο ΟΑΕΔ καταβάλλει κάθε μήνα στους ωφελούμενους ημερήσια αποζημίωση για κάθε ημέρα άσκησης τους. Οι ασκούμενοι υπάγονται στην ασφάλιση του συν εισπραττόμενου κλάδου ασθένειας σε είδος (ΕΟΠΥΥ) και ασφαλιζονται για επαγγελματικό κίνδυνο στον ΕΦΚΑ από τον ΟΑΕΔ.

Σημειώνεται ότι ο απασχολούμενος που κάνει πρακτική άσκηση πρέπει να διαφοροποιείται ως προς το αντικείμενο απασχόλησης του από τους υπόλοιπους εργαζόμενους της επιχείρησης¹⁸⁴. Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον οι εργαζόμενοι μιας επιχείρησης οφείλουν να εκτελούν την ίδια ή παρόμοια εργασία¹⁸⁵ πρέπει να εξετασθεί ένα σύνολο παραγόντων, όπως η φύση της εργασίας, η απαιτούμενη κατάρτιση και οι όροι εργασίας. Αν και οι τρεις αυτοί παράγοντες ταυτίζονται τα πρόσωπα είναι δυνατόν να θεωρηθούν ως υφιστάμενα σε συγκρίσιμη κατάσταση¹⁸⁶ και πρέπει να παράγουν το ίδιο. Στην περίπτωση των προγραμμάτων εργασιακής εμπειρίας επιβάλλεται άνιση μεταχείριση μεταξύ των εργαζόμενων και των ασκούμενων καθώς δεν διαθέτουν την ίδια απαιτούμενη κατάρτιση. Υπάρχει σαφής ανάγκη εκπαίδευσης των τελευταίων βάσει αντικειμενικών και διαφανών κριτηρίων. Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ η διαφορετική μεταχείριση αυτών είναι ανεκτή λόγω της ιδιαίτερης φύσης των καθηκόντων τους για την εκτέλεση των οποίων έχουν συναφθεί συμβάσεις ορισμένου χρόνου και λόγω των εγγενών χαρακτηριστικών των καθηκόντων αυτών, ή ακόμα και ενδεχομένως εξαιτίας της επιδίωξης θεμιτού σκοπού κοινωνικής πολιτικής εκ μέρους κράτους-μέλους¹⁸⁷.

Η δράση των προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα στοχεύει αφενός στην άμεση ενίσχυση πληθυσμιακών ομάδων που βάλονται σε μεγαλύτερο βαθμό από την ανεργία και αφετέρου στην ανύψωση των προσόντων των συμμετεχόντων, ώστε να διευκολυνθεί η επανένταξη τους στην αγορά εργασίας, με κατάρτιση και παροχή συμβουλευτικών

¹⁸² αποφοίτων δευτεροβάθμιας ή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παραμένουν εκτός αγοράς εργασίας, εκπαίδευσης ή κατάρτισης

¹⁸³ Σύμφωνα με έρευνες τα προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας από μόνα τους έχουν «μέτρια πιθανότητα» να έχουν θετικό αντίκτυπο στην απασχόληση μετά το πρόγραμμα Eurofound, Έρευνες, 2010, ανάκτηση από Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/el/surveys>. Ωστόσο εφόσον μετά το πέρας της πρακτικής άσκησης ακολουθεί βοήθεια από τον ΟΑΕΔ για αναζήτηση εργασίας προσαρμοσμένη στα προσόντα που απέκτησε ο άνεργος κατά την πρακτική του άσκηση τότε τα αποτελέσματα της πολιτικής αυτής μπορεί να είναι αρκετά ευνοϊκά για τον άνεργο.

¹⁸⁴ οι οποίοι είναι εκπαιδευμένοι, καταρτισμένοι και οφείλουν να παράγουν

¹⁸⁵ Υπό την έννοια της ρήτρας 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, που συνήφθη στις 18 Μαρτίου 1999 (συμφωνία-πλαίσιο) και περιλαμβάνεται στο παράρτημα της οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από την ETUC, την UNICE και το CEEP (ΕΕ 1999, L 175, σ. 43).

¹⁸⁶ ΔΕΕ C-574/16, Grupo Norte Facility, EU:C:2018:390, σκ.48 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. και ΔΕΕ C-96/17, Gardenia Vernaza Ayovi, ECLI:EU:C:2018:603, σκ.34

¹⁸⁷ ΔΕΕ C-574/16, στο ίδιο, σκ.54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία και ΔΕΕ C-96/17, στο ίδιο, σκ.39

υπηρεσιών. Χαρακτηριστικό των προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα είναι η εστίαση στη σύζευξη των παραγωγικών δυνατοτήτων των ανέργων με τις επιταγές της τοπικής κοινωνίας. Παράλληλα επιδιώκεται η αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρονται στους πολίτες από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εάν ο στόχος του προγράμματος εκπληρωθεί εκτός από το ατομικό όφελος του ανέργου παρέχεται και βελτίωση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες που βρίσκονται σε ανάγκη λόγω των συνεπειών της οικονομικής κρίσης.¹⁸⁸

Στο πλαίσιο της εφαρμογής της έκτης κατευθυντήριας γραμμής για την απασχόληση¹⁸⁹ δημιουργήθηκαν τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης ανέργων. Τα κράτη-μέλη της ΕΕ προτίθενται να δημιουργήσουν συνθήκες που προάγουν την προσφορά εργασίας, τις δεξιότητες και τις ικανότητες¹⁹⁰. Θεωρείται ότι υπάρχει αντίκτυπο του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης στην απασχολησιμότητα του εργατικού δυναμικού (επάρκεια σε βασικές δεξιότητες, συμμετοχή στη διά βίου μάθηση και μετάβαση από την εκπαίδευση στην εργασία για διάφορους τύπους προγραμμάτων σπουδών).¹⁹¹ Στην

¹⁸⁸ Οι εμπειρίες με τις κοινωνικές επιχειρήσεις έχουν δείξει θετικά αποτελέσματα για άτομα με δυσκολία στην τοποθέτηση θέσεων εργασίας, Nicola Duell, Can active labour market programmes reduce long-term unemployment ?, Thematic Review Seminar on “Tackling long-term unemployment - effective strategies and tools to address long-term unemployment, 8 November 2012, σ.15 υστερούν όμως στο ότι δεν μπορούν να βοηθήσουν τους άνεργους να αποκτήσουν μόνιμη απασχόληση. Ως γνωστόν η διαδικασία πρόσληψης προσωπικού στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου γίνονται μέσω του ανεξάρτητου φορέα ΑΣΕΠ επομένως όσο καλά και αν αποδίδει ο πρώην άνεργος στη θέση εργασίας του είναι αδύνατο να την διατηρήσει.

¹⁸⁹ Η 6^η κατευθυντήρια γραμμή προτρέπει στην ενίσχυση της προσφοράς εργασίας και στη βελτίωση της πρόσβασης σε απασχόληση δεξιότητες και ικανότητες. Στόχος είναι η προώθηση της βιωσιμότητας, της παραγωγικότητας και της απασχολησιμότητας με σωστή παροχή κατάλληλων γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων καθ’ όλη τη διάρκεια της εργασιακής ζωής. Τα κράτη-μέλη οφείλουν να καλύπτουν όχι μόνο την τυπική εκπαίδευση αλλά και την άτυπη διασφαλίζοντας ίσες ευκαιρίες και ίση πρόσβαση σε όλους. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2018, 04 19). Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών-μελών. Ανάκτηση από European Parliament: <http://www.europarl.europa.eu/>

¹⁹⁰ Το έργο της Επιτροπής όσον αφορά την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση, υποστηρίζεται από δύο οργανισμούς: Το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (Cedefop) βοηθά στην κατάρτιση των ευρωπαϊκών πολιτικών για την ΕΕΚ. Συμβάλλει στην υλοποίησή τους μέσω των ερευνών, των αναλύσεων και των πληροφοριών του σχετικά με τα συστήματα, τις πολιτικές και τις πρακτικές ΕΕΚ, καθώς και τις ανάγκες και τη ζήτηση δεξιοτήτων στην ΕΕ. Και το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ETF) συμβάλλει, στο πλαίσιο της πολιτικής εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, στην ανάπτυξη επαγγελματικών δεξιοτήτων και ικανοτήτων.

¹⁹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης, ό.π, σ.37 επ. Κατά μια μερίδα μελετητών τα προγράμματα κατάρτισης είναι το ευρύτερα χρησιμοποιούμενο ενεργό μέτρο της αγοράς εργασίας στην Ευρώπη. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους δείχνει μάλλον ανάμεικτα αποτελέσματα. Ωστόσο, υπάρχουν πολλές ενδείξεις ότι τα προγράμματα κατάρτισης αυξάνουν την πιθανότητα απασχόλησης των συμμετεχόντων μετά τη θεραπεία, ιδίως για τους συμμετέχοντες με καλύτερες προοπτικές στην αγορά εργασίας και για τις γυναίκες. Ωστόσο, αυτό το μοτίβο δεν ισχύει για όλες τις μελέτες. Jochen Kluge, The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA Discussion Paper No 2018, 2006, σ.10, Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2010), η μετάβαση από την προσέγγιση «από πρώτο χέρι» (‘work-first’ approach) σε «μάθηση / τρένο πρώτα» ‘learn/train first’ approach, προσέγγιση θα μπορούσε να εξεταστεί για όσους είχαν μεγάλες δυσκολίες στην εξεύρεση εργασίας. Μια τέτοια μεταστροφή θα μπορούσε να είναι ιδιαίτερα ενδεδειγμένη κατά τη διάρκεια μιας οικονομικής ύφεσης όταν το κόστος ευκαιρίας του χρόνου που αφιερώνεται σε ένα εκπαιδευτικό πρόγραμμα ή στην εκπαίδευση είναι χαμηλότερο. Δεδομένης της μετάβασης από την κυκλική σε διαρθρωτική ανεργία σε ορισμένες χώρες, η ανάγκη για να εφαρμοστούν μέτρα κατάρτισης γίνεται ακόμη πιο εμφανής. Nicola Duell, ό.π., σ.9. Παράλληλα οι αξιολογήσεις του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Απασχόλησης για τη μακροχρόνια ανεργία αποκαλύπτουν ότι ορισμένες χώρες, στην

ελληνική νομοθεσία ως μαθητεία ορίζεται το εκπαιδευτικό σύστημα, στο οποίο ο μαθησιακός χρόνος εναλλάσσεται μεταξύ χώρου εργασίας και δομής κατάρτισης (δουικό σύστημα).¹⁹²

Μία ομάδα μελετητών αντιμετωπίζει με σκεπτικισμό τα ανωτέρω προγράμματα λόγω των χαρακτηριστικών που τα συνοδεύουν.¹⁹³ Θεωρούν ότι η έλλειψη ασφαλιστικών και εργασιακών δικαιωμάτων, η υπόκρυψη εργασίας απασχόλησης μέσω καλυμμένης κατάρτισης κοκ παραπέμπουν σε φθηνή ανασφάλιστη εργασία και έχουν αποδοκιμαστεί από την κοινωνία και τους εργαζόμενους.¹⁹⁴ Σημειώνεται επίσης, ότι τα προγράμματα κατάρτισης βάσει του σκοπού τους δεν θα έπρεπε να καλύπτουν τα ελλείμματα από ένα χαμηλό τυπικό μορφωτικό επίπεδο. Ο ρόλος τους δεν πρέπει να είναι αντισταθμιστικός στις αδυναμίες των εκπαιδευτικών και των συστημάτων διά βίου μάθησης¹⁹⁵ αλλά οφείλει να είναι συμπληρωματικός σε αυτές.

Πρέπει να υπομνησθεί ότι, ελλείψει οιαδήποτε ορισμού του όρου «εκπαίδευση» στα εκάστοτε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, η σημασία και το περιεχόμενο του όρου αυτού στο πλαίσιο του προγράμματος, πρέπει να καθορίζονται, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, σύμφωνα με το σύνθημα του στην καθημερινή γλώσσα, λαμβανομένου

προσπάθεια τους να ενισχύσουν τους μακροχρόνια άνεργους και να τους βγάλουν ξανά στην αγορά εργασίας, έχουν επικεντρωθεί στα μέτρα κατάρτισης τα οποία θεωρούν ως την πιο ενδεδειγμένη λύση για την αντιμετώπιση της ανεργίας. Σχεδόν πάντα επικεντρώνονται σε συγκεκριμένες ομάδες όπως η νεολαία, οι μετανάστες ή άλλοι τομείς. European Employment Observatory, Long-term unemployment. Executive summary, European Employment Observatory Autumn Review, 2012, όπως φαίνεται στο Nicola Duell, στο ίδιο, σ.9. Σύμφωνα με μία άλλη γερμανική έρευνα τα παραδοσιακά προγράμματα κατάρτισης τείνουν να αποδίδουν αρκετά άσχημα. Θεωρούν ότι είναι δύσκολο να παρασχεθούν πειστικά στοιχεία για σημαντικό θετικό αντίκτυπο στην επακόλουθη απασχόληση ή αμοιβή. Knut Røed, ό.π., σ.7.

¹⁹² Στην Ελλάδα με την υπ' αριθμ. Κ1/118932/13.7.2017 Κοινή Υπουργική Απόφαση ρυθμίζονται τα θέματα επιδότησης και ασφάλισης της Μαθητείας των σπουδαστών των δημόσιων και ιδιωτικών Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης (Ι.Ε.Κ.) και των Σχολών Επαγγελματικής Κατάρτισης (Σ.Ε.Κ.). Η μαθητεία στα Ι.Ε.Κ., η οποία ορίζεται ως «Πρόγραμμα Μαθητείας Ι.Ε.Κ.» αποτελείται από δύο τμήματα: Το «Πρόγραμμα Μαθητείας στο Ι.Ε.Κ.» και το «Πρόγραμμα Μαθητείας στο χώρο εργασίας». Η μαθητεία στις Σ.Ε.Κ. η οποία ορίζεται ως «Τάξη Μαθητείας» αποτελείται από δύο τμήματα: Το εργαστηριακό μάθημα «Ενισχυτική Εργαστηριακή Εκπαίδευση της Μαθητείας» και το «Πρόγραμμα εκπαίδευσης στο χώρο εργασίας. Το «Πρόγραμμα Μαθητείας Ι.Ε.Κ.» καθώς και η «Τάξη Μαθητείας» στις Σ.Ε.Κ. υλοποιούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού Λειτουργίας των Ι.Ε.Κ. και των Σ.Ε.Κ. αντίστοιχα, όπως κάθε φορά ισχύει. Τα απαραίτητα δικαιολογητικά καθώς και ο τρόπος επιλογής των υποψηφίων ποικίλουν και αναφέρονται σε σχετική εγκύκλιο που εκδίδεται από τη Δ/ση Επαγγελματικής Κατάρτισης και αναρτάται στην ιστοσελίδα του Οργανισμού (ΟΑΕΔ, Μαθητεία και Κατάρτιση Κ.Ε.Κ, 2018).

¹⁹³ Πέννυ Γεωργιάδου, Νέοι και πολιτικές απασχόλησης, Μηνιαίο περιοδικό Ενημέρωση του ΙΝΕ ΓΣΕΕ (217), Ιούνιος 2014, σ.11

¹⁹⁴ Τα ευρήματα δείχνουν ότι τα προγράμματα κατάρτισης τείνουν να είναι μεταξύ των πλέον δαπανηρών ενεργών μέτρων Βλ. σχετικά John P. Martin, David Grubb, What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Working Paper, No. 2001:14, Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), Uppsala, 2001. Η αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης στα προγράμματα κατάρτισης μπορούν να μεγιστοποιηθούν εάν είναι μικρής κλίμακας, εστιασμένα στο περιεχόμενο της απασχόλησης και επαρκώς προσαρμοσμένα στις ειδικές ανάγκες των ανέργων και των εργοδοτών Βλ. σχετικά Nicola Duell ό.π. Η κατάρτιση ακολουθούμενη από βοήθεια στην αναζήτηση εργασίας, ενισχύει την επιχειρηματικότητα, την κοινωνική επαφή των ανέργων, ανταποκρίνεται στα υφιστάμενα κενά δεξιοτήτων (Eurofound, ό.π) και αντιμετωπίζει το αυξανόμενο χάσμα μεταξύ των εκπαιδευτικών και μαθητευόμενων προσφέροντας κοινωνική ισότητα και οικονομική αποδοτικότητα. Friends of Europe. Publications Reports Discussion Papers, Analysis and more from Friends of Europe's network, 2015. Ανάκτηση από Friends of Europe: <https://www.friendsofeurope.org/publications>.

¹⁹⁵ Nicola Duell, ό.π., σ.10

υπόψη του πλαισίου εντός του οποίου αυτός χρησιμοποιείται και των σκοπών που επιδιώκει η ρύθμιση στην οποία εντάσσεται¹⁹⁶.

Όσον αφορά στα τοπικά προγράμματα (ολοκληρωμένες παρεμβάσεις) αποτελούν παρεμβάσεις επιλεκτικού χαρακτήρα υλοποιούμενες σε δύο επίπεδα. Είναι η πιο σύνθετη μορφή ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης. Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την επιλογή ορισμένων νομών για την εφαρμογή παρεμβάσεων, όπου εκτιμάται ότι τα επίπεδα ανεργίας είναι υψηλότερα του μέσου όρου της χώρας και συνεπώς χρήζουν πρόσθετης υποστήριξης. Το δεύτερο στάδιο ενσωματώνει τα κριτήρια προτεραιότητας για τη στήριξη ειδικών κατηγοριών ανέργων με στόχο την απασχόλησή τους.¹⁹⁷ Η διαδικασία που ακολουθείται αφορά την καταγραφή των ανέργων, τον εντοπισμό των επιχειρήσεων του κάθε νομού που επιθυμούν να τους απασχολήσουν, την πραγματοποίηση κοινωνικοοικονομικής μελέτης γραφείου για κάθε νομό προκειμένου να επισημανθούν τα ειδικά χαρακτηριστικά απασχόλησης της τοπικής οικονομίας¹⁹⁸, την εξατομικευμένη στήριξη των ατόμων που έχουν απωλέσει την εργασία τους¹⁹⁹ και την κατάρτιση πινάκων με τους ανέργους που ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των θέσεων εργασίας που προσφέρουν οι ανωτέρω επιχειρήσεις.²⁰⁰

β. Ο σκοπός της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος στη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει ο αρμόδιος υπουργός κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δεν είναι απεριόριστη αλλά οριοθετείται καταρχήν από τον σκοπό της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος.²⁰¹ Στην παρούσα ανάλυση θα εξεταστεί εάν η ενίσχυση της απασχόλησης και η αντιμετώπιση της ανεργίας αποτελεί δημόσιο συμφέρον για τα κράτη-μέλη. Έχοντας ως βάση την ευρωπαϊκή και ελληνική νομολογία θα διερευνηθεί η εφαρμογή του σκοπού της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος στη διαμόρφωση του σκοπού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει τη διάκριση του ατομικού από το γενικό συμφέρον, την

¹⁹⁶ Βλ. ΔΕΕ C-457/17, Maniero, ECLI:EU:C:2018:912, σκ.30. Όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 22 και 23 των προτάσεών της στην ανωτέρω απόφαση, ως «εκπαίδευση» νοείται, υπό το σύνηθες νόημα του όρου στην καθημερινή γλώσσα, οι πράξεις ή οι διαδικασίες με τις οποίες μεταδίδονται ή αποκτώνται, μεταξύ άλλων, πληροφορίες, γνώσεις, αντιλήψεις, νοοτροπίες, αξίες, δεξιότητες, ικανότητες ή συμπεριφορές. Επίσης βλ. κατ' αναλογία, απόφαση ΔΕΕ C-201/13, Deckmyn και Vrijheidsfonds, EU:C:2014:2132, σκ.19 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

¹⁹⁷ Κώστας Δημουλάς, Καίτη Μιχαλοπούλου, Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, Η περίπτωση των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων στους νομούς Άρτας, Θεσπρωτίας, Πρεβέζης, Λαρίσης και Φθιώτιδας. Αθήνα, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ, 2008, σ. 51

¹⁹⁸ ώστε να προσανατολιστούν οι επιδοτήσεις στους πλέον δυναμικούς κλάδους

¹⁹⁹ με τη διαμόρφωση ατομικού σχεδίου δράσης για τον καθένα

²⁰⁰ Κώστας Δημουλάς, Καίτη Μιχαλοπούλου,ό.π., σσ.51-53

²⁰¹ «Ως δημόσιο συμφέρον νοείται το συλλογικό συμφέρον ελεύθερων και ίσων προσώπων το οποίο μπορεί επιτρεπτά να προάγεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.» Νίκος Ι. Παπασπύρου, Συνταγματική ελευθερία και δημόσιοι σκοποί. Σε αναζήτηση της θεμιτής πλοκής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σ.22

αντιστάθμιση των διάφορων αντικρουόμενων συμφερόντων καθώς και την επαρκή και εμπειριστατωμένη αιτιολόγηση των μέτρων που λαμβάνονται.

Στη χώρα μας η συγκεκριμενοποίηση της αόριστης έννοιας του δημόσιου συμφέροντος γίνεται πρωτίστως από το ίδιο το Σύνταγμα²⁰², στη συνέχεια από τον νόμο και - κατ' εξουσιοδότηση νόμου – από την κανονιστική πράξη της διοικήσεως, αλλά και από την ατομική πράξη που εκδίδεται κατ' άσκηση της λεγόμενης διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως.²⁰³ «Το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί κριτήριο πέρα και υπεράνω του θετού δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, αλλά εντάσσεται σε αυτή.»²⁰⁴ Η ενδυνάμωση της απασχόλησης θεωρείται δημόσιο συμφέρον με κοινωνικό χαρακτήρα καθώς υποκείμενό του είναι οι εργοδότες και οι άνεργοι οι οποίοι αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του λαού που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος. Επιπλέον, βάσει του αντικειμενικού κριτηρίου, το δημόσιο συμφέρον της ενίσχυσης της απασχόλησης συμπίπτει με το συμφέρον όλων των μελών της κοινωνίας, ανέργων και μη, διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορεί να έχει το σύνολο των μελών αυτών (π.χ. εξασφάλιση εργασίας στους πολίτες).

Η έννοια της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος έχει αναγνωριστεί ευρέως από το ΔΕΕ το οποίο έχει δηλώσει ότι δύναται να κριθεί νόμιμη προσβολή αρχών ενωσιακού δικαίου (π.χ. αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ηλικίας) εφόσον αυτή δικαιολογείται από τον στόχο του δημοσίου συμφέροντος.²⁰⁵ Επίσης, στην ευρωπαϊκή νομολογία το δημόσιο συμφέρον τίθεται σε ισότιμη θέση με την κοινωνική πολιτική.²⁰⁶ Οι επιδιώξεις που συνδέονται με την πολιτική της απασχόλησης, της αγοράς εργασίας ή της επαγγελματικής κατάρτισης, εμπίπτουν στην κοινωνική πολιτική.²⁰⁷ Ο όρος της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος και η εφαρμογή του στον τομέα της απασχόλησης συναντάται και εντός των διατάξεων των επιμέρους κρατών-μελών.²⁰⁸ Κινούμενοι στη ρότα του

²⁰² Συνταγματικά η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζεται, είτε ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 §1 Σ) είτε ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 §2 Σ) είτε σε ειδικότερες πτυχές του, όπως η προστασία της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ) και ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ και 28 §2) Χριστίνα Ακριβοπούλου, Χαράλαμπος Ανθόπουλος, ό.π., σ.24

²⁰³ Το δημόσιο συμφέρον στο συνταγματικό κράτος συγκροτείται στο πλέγμα των συνταγματικών κανόνων. Πρόδρομος Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, 4^η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ.109 όπως φαίνεται στο Νίκος Παπασπύρου, ό.π., σ.31.

²⁰⁴ Πρόδρομος Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σσ.182-183

²⁰⁵ ΔΕΚ C-388/07, Age Concern England, Προτάσεις εισαγγελέα JÁN MAZÁK, EU:C:2009:128, σκ.43

²⁰⁶ ΔΕΚ C-388/07, στο ίδιο, σκ.43

²⁰⁷ ΔΕΚ C-388/07, Age Concern England, EU:C:2009:128, σκ.46

²⁰⁸ Παραδείγματος χάριν το άρθρο 50 του νόμου για τον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα του Land Hessen (του ομόσπονδου κράτους της Έσσης) (Hessisches Beamtenengesetz), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 14ης Δεκεμβρίου 2009, ορίζει την ηλικία υποχρεωτικής συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων του Land Hessen ως εξής: «1) Οι μόνιμοι ή ισόβιοι δημόσιοι υπάλληλοι συνταξιοδοτούνται υποχρεωτικά στο τέλος του μήνα κατά τον οποίο συμπληρώνουν το 65ο έτος της ηλικίας τους (όριο ηλικίας). 2) Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, για τους μόνιμους υπαλλήλους που αναφέρονται παρακάτω ισχύουν οι ακόλουθες διατάξεις: Για λόγους συμφέροντος της υπηρεσίας η συνταξιοδότηση του ενδιαφερόμενου μπορεί, κατόπιν αίτησής του, να μετατίθεται για ενιαία κατ' ανώτατο όριο διαστήματα μετά τη συμπλήρωση του 65ου έτους, αλλ' όχι πέρα από τη συμπλήρωση του 68ου έτους της ηλικίας του ενδιαφερόμενου. Η απόφαση λαμβάνεται από την ανώτατη προϊσταμένη αρχή ή από την αρχή που ορίζει η ανώτατη αυτή αρχή.» ΔΕΕ C-159/10 και ΔΕΕ C-160/10, Fuchs και Köhler, ό.π., σκ.12

δημόσιου συμφέροντος ενδέχεται να οδηγηθούμε ακόμα και σε παρέκκλιση εφαρμογής νόμου αρκεί να δικαιολογείται από τον ανώτερο σκοπό της ενδυνάμωσης της έννομης τάξης.

Παράλληλα με την ΕΕ, η ελληνική νομολογία έχει σημειώσει κατ' επανάληψη ότι η προστασία της εθνικής οικονομίας συνιστά λόγο υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.²⁰⁹ Με την κανονιστική αρμοδιότητα που παρέχεται στον υπουργό και τον ΟΑΕΔ, οι τελευταίοι προβαίνουν σε λεπτομερέστερο καθορισμό της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα της απασχόλησης. Το όφελος αυτό συνδέεται με την εργασιακή ισορροπία και την άρση της καταστάσεως της ανεργίας.²¹⁰ Η ενίσχυση των επιχειρήσεων που δρουν στον ελληνικό χώρο ενδυναμώνουν την ελληνική οικονομία. Ο σκοπός της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος επιβάλλει στη διοίκηση να εκδίδει υπουργικές αποφάσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που είναι επωφελείς και όχι επαχθείς. Δηλαδή η δημόσια διοίκηση, μεταξύ της επιλογής περισσότερων εξίσου νόμιμων λύσεων αφορούσες την ενεργοποίηση της απασχόλησης²¹¹, οφείλει να επιλέξει εκείνη, που κατά την αξιολόγηση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον.²¹²

Προς απόδειξη της εφαρμογής της ανωτέρω αρχής στην έννομη τάξη απαιτείται κατά τη δημιουργία ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αιτιολόγηση κάθε νέου μέτρου. Στην αρχή της κάθε προκήρυξης επιβάλλεται να πραγματοποιείται εκτενής αναφορά στον σκοπό της εκάστοτε πολιτικής. Με αυτό τον τρόπο προκύπτουν οι ειδικότεροι λόγοι δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους η διοίκηση προσέφυγε στη λήψη του κάθε μέτρου. Ο σκοπός των ρυθμίσεων μπορεί να διαχωριστεί σε δύο μεγάλες κατηγορίες οι οποίες ενσωματώνουν όλα τα επιμέρους μέτρα όπως αυτά παρατέθηκαν ανωτέρω. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα προγράμματα που αφορούν την αποκατάσταση προγενέστερης αδικίας που έχουν υποστεί ομάδες ανέργων²¹³ και η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα προγράμματα που σκοπό έχουν τη διασπορά συγκεκριμένων ομάδων ανέργων στην αγορά εργασίας.²¹⁴ Με τη θέσπιση των ενεργητικών πολιτικών, ο αρμόδιος υπουργός ανάγει την

²⁰⁹ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην ΑΕΔ 14/2013 ορίζεται ότι *επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος συνιστά η προστασία της εθνικής οικονομίας με την εξασφάλιση της συνέχισης της λειτουργίας κρίσιμων γι' αυτήν επιχειρήσεων με τις οποίες διατηρείται το παραγωγικό δυναμικό της Χώρας και απασχολείται μεγάλος αριθμός εργαζομένων... η κατάρρευση των πιο πάνω επιχειρήσεων και στη συνεπεία αυτής πρόκληση δυσανάλογης βλάβης τόσο στο δημόσιο συμφέρον (εθνική οικονομία), όσο και στα έννομα συμφέροντα τρίτων και συγκεκριμένα των εργαζομένων, των προμηθευτών, των νέων μετόχων και των εν γένει συναλλαγόντων (συμφέροντα, άλλωστε, αναγνωριζόμενα ως προστατευτέα και από το κοινοτικό δίκαιο) και δη κατά παράβαση των αρχών της ασφάλειας του δικαίου και της αναλογικότητας, καθώς και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σκ.11*

²¹⁰ Ταυτόχρονα αποτελεί και σκοπό κοινού ενδιαφέροντος των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερωμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποχρεώσεως ενεργοποίησης της απασχόλησης και σταθεροποίησης της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της.

²¹¹ όταν δηλαδή η δημόσια διοίκηση ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια

²¹² Η γενική αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος εμπλουτίζει την αρχή της νομιμότητας. Ευγενία. Πρεβεδούρου, ό.π.

²¹³ Το κράτος εντοπίζει μία αδικαιολόγητη διάκριση που υπέστη μια ομάδα και προβαίνει σε μία εκ των υστέρων αποκατάσταση της αδικίας αυτής.

²¹⁴ Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και Θετικά Μέτρα*, ό.π., σσ.76-77, 245-246. Στην περίπτωση των θετικών μέτρων που εισάγονται στην εργασία μεγαλύτερη αναγνωσιμότητα έχει η ιστορική αποκατάσταση. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, στο ίδιο, σ.276

επιδίωξη των παραπάνω σκοπών σε αντικείμενο της δραστηριότητας του ΝΠΔΔ του ΟΑΕΔ. Η δημιουργία μιας ρύθμισης για την ενεργοποίηση της απασχόλησης συγκεκριμένης ομάδας ανέργων πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη, ακόμα και όταν κριθεί ιδιαίτερος επωφελής για τους τελευταίους, ούτως ώστε να μπορούν να ελεγχθούν οι λόγοι που οδήγησαν το δημόσιο όργανο στη δαπάνη εθνικών και ευρωπαϊκών χρηματικών πόρων. Η αιτιολόγηση είναι επίσης επιτακτική καθώς η χρηματοδότηση προγραμμάτων ανέργων οδηγεί σε επιχορήγηση κάποιων επιχειρήσεων έναντι άλλων κάτι το οποίο χωρίς τις κατάλληλες προϋποθέσεις ίσως οδηγήσει σε στρέβλωση του ανταγωνισμού.

Επιπρόσθετα, η εφαρμογή του σκοπού της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης απαιτεί τη διάκριση του γενικού/δημοσίου²¹⁵ συμφέροντος από το ατομικό συμφέρον. Η ευρωπαϊκή καθώς και η ελληνική νομολογία²¹⁶ έχει διαχωρίσει σαφώς τις δύο έννοιες. Το δημόσιο συμφέρον περιλαμβάνει την ενίσχυση του κοινωνικού συνόλου μέσα από την ενεργοποίηση της απασχόλησης ενώ το ατομικό ενσωματώνει το προσωπικό όφελος του εργοδότη ή του ανέργου. Παραδείγματος χάριν, το ΔΕΕ έχει επανειλημμένα δεχτεί ότι οι στόχοι που μπορούν να θεωρηθούν ως «θεμιτοί» στην επιδίωξη μιας ενεργητικής πολιτικής, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2000/78²¹⁷, είναι στόχοι που έχουν χαρακτήρα γενικού συμφέροντος και διαφοροποιούνται από τους καθαρά ατομικούς λόγους οι οποίοι χαρακτηρίζουν την κατάσταση του εργοδότη, όπως είναι η μείωση του κόστους της μισθοδοσίας, των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών ή η βελτίωση της θέσης τους σε ένα έντονα ανταγωνιστικό περιβάλλον.²¹⁸ Η ταυτόχρονη επιδίωξη του ατομικού με το δημόσιο όφελος ελλοχεύει τον κίνδυνο της στρέβλωσης της αγοράς εργασίας και του ανταγωνισμού. Αντίθετα, ο σαφής διαχωρισμός τους εγγυάται τη διασφάλιση του κοινωνικού συνόλου.

Αφού ο διαμορφωτής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης διακρίνει το ατομικό από το δημόσιο συμφέρον προκειμένου να σχεδιάσει τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης καλείται να σταθμίσει διαφορετικά συμφέροντα τα οποία ενδέχεται να είναι αντικρουόμενα²¹⁹. Παραδείγματος χάριν οι ρήτρες περί αυτοδίκαιης λύσης συμβάσεων

²¹⁵ Στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι δύο όροι (γενικό και δημόσιο συμφέρον) χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, χωρίς εννοιολογική διαφοροποίηση. Ως υποκείμενο του δημοσίου ή γενικού συμφέροντος συχνά αναφέρεται το κοινωνικό σύνολο (ΣτΕ ΠΕ 158, 159/1992) Αναφέρεται ότι ο *Προκόπης Παυλόπουλος* (Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης. Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας», Εκδ. Λιβάνη, 2014, σ.278 επ.) διακρίνει μεταξύ γενικού συμφέροντος, αφενός, που είναι η κοινή συνισταμένη του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και συνιστά συνεκτικό κρίκο του συνόλου τούτου, ιδίως με το να καθορίζει τον ιδεατό γενικότερο προσανατολισμό της Πολιτείας και του δικαίου της, και δημοσίου συμφέροντος, αφετέρου. Το δημόσιο συμφέρον δεν εκπορεύεται από το εν γένει κοινωνικό σύνολο, αλλά από την οργανωμένη θεσμικώς και υπό δημοκρατικούς όρους κρατική εξουσία.. Ευγενία Πρεβεδούρου, Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.prevedourou.gr>

²¹⁶ ΑΕΔ 14/2013

²¹⁷ Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία

²¹⁸ ΔΕΕ C-159/10 και ΔΕΕ C-160/10, ό.π., σκ.52, (βλ. συναφώς, απόφαση ΔΕΚ C-388/07, ό.π., σκ.46)

²¹⁹ D. C. De Castro da Rocha, E. Santos da Rocha, D. Lopes, The supremacy of public interest on particulars under article 175 of the federal constitution of 1988 and law 8.666/1993, vol.02, n°.25, Curitiba, 2018, σ.397

εργασίας μισθωτών που έχουν φτάσει στην ηλικία συνταξιοδότησης, από τη μία πλευρά μπορεί να είναι επαχθείς για τους ίδιους²²⁰, από την άλλη πλευρά όμως δύναται να ωφελήσουν στον επιμερισμό της εργασίας μεταξύ των γενεών και στην είσοδο των νεότερων απασχολούμενων στην επαγγελματική ζωή.²²¹ Ο εντοπισμός εκείνου του δημοσίου συμφέροντος το οποίο ενδείκνυται κάθε φορά να τοποθετηθεί στην κορυφή της πυραμίδας των προτεραιοτήτων μιας νέας ρύθμισης απαιτεί την εξισορρόπηση διαφόρων εμπλεκόμενων συμφερόντων, υπό την προϋπόθεση ότι οι επιταγές περί αναλογικότητας γίνονται σεβαστές.²²² Το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι στις αρχές του κράτους-μέλους επαφίεται η εξισορρόπηση των συμφερόντων των διαφόρων κατηγοριών ωφελούμενων, φροντίζοντας πάντως να μην ξεπερνούν το αρμόζον και επιβεβλημένο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού στόχου²²³. Οι διαφορές δημοσίου συμφέροντος μπορούν, ως εκ τούτου, να λειτουργούν ως μέρος της πολιτικής διαδικασίας, να ενθαρρύνουν τον διάλογο και την επικοινωνία μεταξύ ομάδων με σκοπό την αναζήτηση ομοφωνίας.²²⁴

Συνοψίζοντας το ανωτέρω θεωρητικό πλέγμα, υπογραμμίζεται ότι η διακριτική ευχέρεια του υπουργού κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, οριοθετείται από τον σκοπό της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος. Ο εν λόγω σκοπός αποτελεί θεμέλιο λίθο πάνω στον οποίο δομούνται οι ρυθμίσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης. Από την ανάλυση που προηγήθηκε κατέστη εμφανές ότι η ενίσχυση της απασχόλησης και ο περιορισμός της ανεργίας αποτελεί δημόσιο συμφέρον το οποίο επιδιώκεται μέσα από την ενεργή προσπάθεια του κράτους για ενδυνάμωση της απασχόλησης. Έχοντας ως εργαλείο την ελληνική και ευρωπαϊκή νομολογία εξετάστηκε ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται ο σκοπός της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Καταδείχτηκε η ανάγκη διάκρισης του ατομικού από το γενικό όφελος, η αντιστάθμιση των διάφορων αντικρουόμενων συμφερόντων καθώς και η επιτακτική ανάγκη αιτιολόγησης των μέτρων που λαμβάνονται. Η εμπειριστατωμένη αιτιολόγηση κάθε νέου μέτρου θα καταδείξει εάν επιτυγχάνεται ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται. Εκτιμάται ότι, η υπεροχή του σκοπού του δημοσίου συμφέροντος έναντι του ατομικού (του εργοδότη ή του ανέργου) ή λοιπών συμφερόντων κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μπορεί να οδηγήσει στην ενίσχυση των διαδικασιών. Οι τελευταίες με τη σειρά τους θα εγγυηθούν την ενδυνάμωση του κράτους και των θεσμών του.

²²⁰ εφόσον επιθυμούν την εξακολούθηση της εργασίας τους

²²¹ ΔΕΕ C-159/10 και ΔΕΕ C-160/10, ό.π., σκ.64

²²² ΔΕΚ C-388/07, Age Concern England, Προτάσεις εισαγγελέα JÁN MAZÁK, EU:C:2009:128, σκ.86

²²³ ΔΕΕ C-159/10 και ΔΕΕ C-160/10, ό.π., σκ.65. Επίσης, βλ. συναφώς αποφάσεις ΔΕΚ C-411/05, ό.π., σκ.69 και 71, και ΔΕΕ C-45/09, Rosenbladt, ECLI:EU:C:2010:60, σκ.44.

²²⁴ David Feldman, Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective, The Modern Law Review 55: 1 January 1992, σ.71

γ. Ο θεμιτός σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας

Η ενίσχυση της εργασίας συνιστά θεμιτό σκοπό ο οποίος εκπληρώνεται, μέσω της υιοθέτησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Οι ρυθμίσεις οι οποίες υλοποιούν τον ανωτέρω θεμιτό σκοπό αποτελούν πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας. Στην παρούσα ανάλυση η αρχή της αναλογικότητας δεν θα αποτελέσει εργαλείο του δικαστικού ελέγχου αλλά εμπειριστατωμένη μέθοδο του εθνικού νομοθέτη για τον επιτυχή σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Θα διερευνηθεί εάν η εν λόγω αρχή επιβάλλει εύλογη σχέση μεταξύ της εκάστοτε υπουργικής απόφασης και του επιδιωκόμενου νόμιμου σκοπού. Τέτοια σχέση υφίσταται όταν η επικείμενη ρύθμιση είναι κατάλληλη για την επίτευξη του στόχου, συνεπάγεται κατ' ένταση και διάρκεια τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον άνεργο, την επιχείρηση και την αγορά εργασίας και τέλος όταν τα αναφερόμενα μειονεκτήματα δεν υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα.

Η αρχή της αναλογικότητας απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και έχει συνταγματικό χαρακτήρα²²⁵.²²⁶ Εφαρμόζεται και για τον προσδιορισμό των ορίων της ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως, κατά τον καθορισμό οποιασδήποτε εξαίρεσης από δικαίωμα, και για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, δηλαδή επιστατεί και της διοίκησης και του νομοθέτη²²⁷. Παράλληλα η αρχή της αναλογικότητας αναγνωρίζεται ευρέως και ως αρχή του ενωσιακού δικαίου.²²⁸ Στη βιβλιογραφία ενίοτε αναφέρεται ως «περιορισμός των περιορισμών» των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και επιδιώκει την εκλογίκευση τυχών επαχθών παρεμβάσεων της κρατικής εξουσίας²²⁹.

Προκειμένου ο αρμόδιος υπουργός να λάβει μέτρα για την ενίσχυση ορισμένων ομάδων επιχειρήσεων ή ανέργων οφείλει καταρχήν να προσδιορίσει με σαφήνεια ένα συγκεκριμένο θεμιτό σκοπό στον οποίο ερείδεται το εκάστοτε μέτρο. Για να εξακριβώσει κάποιος αν προχωράει σωστά πρέπει να γνωρίζει ποιος είναι ο ακριβής προορισμός του. Επομένως, ο σκοπός –χωρίς να αποκλείεται η επιδίωξη περισσότερων επιζητήσεων συγχρόνως²³⁰ – πρέπει να προσδιοριστεί με σαφήνεια²³¹. Η προσφορά εργασίας σε μία συγκεκριμένη και σαφώς ορισμένη ομάδα πολιτών έχει σαν αποτέλεσμα την ανταπόκριση

²²⁵ Η αρχή της αναλογικότητας προκύπτει από το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος όπου προβλέπεται ότι περιορισμοί στην ελευθερία της αναπτύξεως της προσωπικότητας, που υπερβαίνουν το επιδιωκόμενο νόμιμο σκοπό, δεν είναι σύμφωνοι με το Σύνταγμα. Επίσης, στο άρθρο 25 Σ παρ.1 ορίζεται ότι *οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.*

²²⁶ Πρώτη Νομολογία ΣτΕ 2112/1984: «οι εκ μέρους του νομοθέτου και της διοικήσεως επιβαλλόμενοι περιορισμοί εις την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να είναι μόνον οι αναγκαίοι και να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενον σκοπόν»

²²⁷ Πρόδρομος Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σσ.217-220

²²⁸ Ενδεικτικά αναφέρεται η απόφαση ΔΕΚ C-199/03, Ιρλανδία, ECLI:EU:C:2005:548, σκ.57-60

²²⁹ Λίνα Παπαδοπούλου, Αρχή Αναλογικότητας, Ανοιχτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα, ΑΠΘ

²³⁰ Βλ. συναφώς, απόφαση ΔΕΕ C-159/10 και C-160/10, ό.π., σκ.44 έως 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία

²³¹ ΔΕΕ C-143/16, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek, ό.π., σκ.83

του κράτους στην αξίωση που έχει ο πολίτης έναντι αυτού να του εξασφαλίζει θέσεις εργασίας. Παράλληλα όμως με τη θέσπιση συγκεκριμένων προϋποθέσεων υπαγωγής στο πρόγραμμα περιορίζεται το κοινωνικό δικαίωμα προς εργασία άλλων ομάδων πολιτών. Προκειμένου να μην υπάρχει παραβίαση του δικαιώματος της εργασίας η επιλογή του εκάστοτε σκοπού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πρέπει να ερείδεται στην αρχή της αναλογικότητας. Με άλλα λόγια η διαφορετική μεταχείριση των πολιτών η οποία προκύπτει από ένα μέτρο που λαμβάνει η κυβέρνηση πρέπει να δικαιολογείται αντικειμενικά και εύλογα από έναν σαφώς ορισμένο θεμιτό σκοπό.

Σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο «η προώθηση της απασχόλησης» μέσα από τις ενεργητικές πολιτικές αποτελεί θεμιτό σκοπό. Το ΔΕΕ έχει κατ' επανάληψη επιβεβαιώσει επιτρεπτούς σκοπούς στους οποίους συγκαταλέγονται «η προώθηση των προσλήψεων», «η διευκόλυνση της πρόσβασης νέων σε ορισμένο επάγγελμα» ή «η επιδίωξη της βελτιώσεως της θέσεως ορισμένων ηλικιακών ομάδων στην αγορά εργασίας». Με αυτόν τον τρόπο ευνοείται η επαγγελματική τους ένταξη και εξασφαλίζεται η προστασία τους.²³² Ενδεικτικά αναφέρεται το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2000/78²³³ το οποίο επιβάλλει στα κράτη-μέλη την υποχρέωση να αποδεικνύουν με πολύ συγκεκριμένα στοιχεία τον θεμιτό χαρακτήρα του επιδιωκόμενου στόχου²³⁴ μιας ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης. Στο ίδιο άρθρο παρατίθεται ενδεικτικός κατάλογος θεμιτών σκοπών στους οποίους περιλαμβάνεται η πολιτική στον τομέα της απασχόλησεως, της αγοράς εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισεως²³⁵. Στην Ελλάδα, η ανωτέρω οδηγία ενσωματώνεται με τον νόμο 4443/2016²³⁶. Κατ' αντιστοιχία με την ανωτέρω ευρωπαϊκή οδηγία, το ελληνικό δίκαιο στο άρθρο 6 του νόμου 4443/2016 περιλαμβάνει κατάλογο αποδεκτών σκοπών, οι οποίοι αφορούν στην εξυπηρέτηση επιδιώξεων της πολιτικής της απασχόλησης, της αγοράς εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισης. Συνεπώς, η προώθηση της απασχόλησης και στην ΕΕ και στη χώρα μας συνιστά αναμφισβήτητα θεμιτό σκοπό προκειμένου να ληφθούν μέτρα προς εκπλήρωση του. Επισημαίνεται, ότι ο σκοπός στον οποίο φέρεται να στηρίζεται το έκαστο μέτρο το οποίο λαμβάνεται προκειμένου να προωθηθεί η απασχόληση δύναται να χαρακτηρίζεται από ένα βαθμό ελαστικότητας επιτρέποντας την αξιοποίηση και άλλων στοιχείων, όπως είναι το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το συγκεκριμένο μέτρο.²³⁷

²³² ΔΕΕ C-548/15, de Lange, EU:C:2016:850, σκ.27.

²³³ Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία. Άρθρο 6: *Δικαιολογημένη διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας: Κατά παρέκκλιση εκ του άρθρου 2 παράγραφος 2, τα κράτη-μέλη δύναται να προβλέπουν ότι η λόγω ηλικίας διαφορετική μεταχείριση δεν συνιστά διάκριση εφόσον δικαιολογείται στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου αντικειμενικά και λογικά από έναν θεμιτό στόχο, ιδίως δε από θεμιτούς στόχους της πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης, της αγοράς εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισης, και εφόσον τα μέσα επίτευξης του στόχου αυτού είναι πρόσφορα και αναγκαία.*

²³⁴ ΔΕΚ C-388/07, ό.π., σκ.65

²³⁵ Βλ. συναφώς, αποφάσεις ΔΕΚ C-388/07, στο ίδιο, σκ.43, ΔΕΕ C-45/09, ό.π., σκ.40, και ΔΕΕ C-447/09, Prigge and Others, EU:C:2011:573, σκ.80

²³⁶ με τίτλο «I) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής και της της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση»

²³⁷ Βλ. για παράδειγμα, αποφάσεις ΔΕΚ C-411/05, ό.π. σκ.56 και 57, ΔΕΚ C-388/07, ό.π., σκ.45, ΔΕΚ C-341/08, Petersen, EU:C:2010:4, σκ.40, και ΔΕΕ C-416/13, Vital Pérez, EU:C:2014:2371, σκ.62.

Αφού ο αρμόδιος υπουργός προσδιορίζει με σαφήνεια τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό²³⁸ πρέπει κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας να ελέγξει αν τα μέσα που θα χρησιμοποιήσει για την επίτευξη του είναι αυτά που αρμόζουν και δεν υπερβαίνουν το απαραίτητο για την επίτευξη μέτρο²³⁹. Στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας η σχέση μεταξύ σκοπών και μέσων πραγματοποιείται με την εκτίμηση της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας (με τη στενή έννοια) του εκάστου μέτρου που πρόκειται να ληφθεί.²⁴⁰ Η διαδικασία αυτή είναι συνθέτη καθώς απαιτεί τεχνική κρίση και αντίληψη της τρέχουσας και παρελθούσας κοινωνικής και πολιτικής κατάστασης.

Στο πλαίσιο του ελέγχου της καταλληλότητας, εξετάζεται αν τα επιλεγέντα μέσα είναι ικανά να επιτύχουν τον θεμιτό σκοπό. Για να είναι ένα μέτρο κατάλληλο να αντιμετωπίσει μια κατάσταση πραγματικής ανισότητας πρέπει να ρυθμίζεται στο πεδίο όπου εκδηλώνεται η ανισότητα και να μάχεται τις αιτίες που την προκάλεσαν.²⁴¹ Ο τρόπος με τον οποίο θα εισαχθεί μία ομάδα πολιτών στην αγορά εργασίας ή θα διασφαλιστεί από τον αποκλεισμό θα πρέπει να είναι καταρχήν ικανός να πραγματοποιήσει ακριβώς αυτό που επιδιώκει. Η ικανότητα του πρέπει να αποδεικνύεται με επιχειρήματα βασιζόμενα σε στατιστικές²⁴², οικονομικές και κοινωνικές μελέτες.²⁴³ Γενικεύσεις περί καταλληλότητας συγκεκριμένης ρύθμισης να συμβάλει στην ενδυνάμωση της αγοράς εργασίας ή της επαγγελματικής κατάρτισεως δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν την εύνοια σε συγκεκριμένες ομάδες ανέργων ή πολιτών έναντι άλλων, αλλ' ούτε και αποτελούν στοιχεία από τα οποία συνάγεται ότι τα επιλεγέντα μέτρα ήταν πρόσφορα για την υλοποίηση του σκοπού που επιδιώχθηκε.²⁴⁴ Συνεπώς, στη διαδικασία ελέγχου της καταλληλότητας ο νομοθέτης καλείται να προσδιορίσει πως ακριβώς η διευκόλυνση που παρέχεται με μια νέα ρύθμιση καθιστά δυνατή την επίτευξη του συνολικού σκοπού της ενίσχυσης της απασχόλησης.

Αφού το επιλεγέν μέσο κριθεί ικανό για την εκπλήρωση του θεμιτού στόχου ακολουθεί το στάδιο του ελέγχου της αναγκαιότητας. Στη φάση αυτή εξετάζεται εάν υπάρχουν άλλες λιγότερο επεμβατικές εναλλακτικές λύσεις για την ενίσχυση της

²³⁸ Ο εντοπισμός και η αξιολόγηση του σκοπού ο οποίος επιδιώκεται με την εισαγωγή του μέτρου της ενεργοποίησης της απασχόλησης δεν εντάσσεται στον έλεγχο της αναλογικότητας αλλά αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση του. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, ό.π., σ.266

²³⁹ ΔΕΕ C-143/16, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek, ό.π., σκ.73

²⁴⁰ ΔΕΕ C-143/16, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek, στο ίδιο, σκ.83

²⁴¹ Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, ό.π., σσ.276-277

²⁴² Σύμφωνα με το Ανώτατο Δικαστήριο οι στατιστικές αποτελούν «νόμιμο και ουσιαστικό αποδεικτικό μέσο» σε περιπτώσεις ύποπτης διακριτικής μεταχείρισης, το οποίο πρέπει να αξιοποιείται κατάλληλα. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι αυτές να είναι «επαρκώς εξειδικευμένες». Υπάρχει βέβαια μια ομάδα ερευνητών οι οποίοι τις αντιμετωπίζουν σκεπτικιστικά καθώς θεωρούν ότι αποτελούν μία εικόνα η οποία καθορίζεται από τη στατιστική μέθοδο συγκέντρωσης των αποτελεσμάτων, τον πληθυσμό και το στατιστικό δείγμα. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, ό.π., σσ.263-264

²⁴³ Σύμφωνα με νομολογία του ΔΕΕ νομοθετικές επιλογές στον τομέα της απασχόλησης δύναται να βασίζονται σε «προβλέψεις και εκτιμήσεις πολιτικής φύσεως» οι οποίες ενδέχεται να έχουν βαθμό αβεβαιότητας. Απόφαση ΔΕΕ C-159/10 και ΔΕΕ C-160/10, ό.π., σκ.81

²⁴⁴ ΔΕΚ C-388/07, ό.π., σκ.51

απασχόλησης σε σχέση με τα επιλεγέντα μέσα.²⁴⁵ Κάθε έννομη τάξη η οποία επιδιώκει να άρει μία ανισότητα ή να ενισχύσει μία κοινωνική κατηγορία έχει στη διάθεση της πληθώρα ρυθμίσεων που δύναται να υιοθετήσει. Στην πράξη ο νομοθέτης επιζητά τη ρύθμιση με τη μικρότερη ένταση και τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον άνεργο, την επιχείρηση και την αγορά εργασίας. Στην πραγματικότητα χαράσσει ένα πλαίσιο εντός του οποίου βρίσκονται τα μέτρα που εξυπηρετούν σε ικανοποιητικό βαθμό τον επιθυμητό σκοπό.²⁴⁶ Αναμφίβολα τα μη επιθυμητά αποτελέσματα που ενδέχεται να προκαλέσει η εκάστοτε διάταξη στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα πρέπει να συνεκτιμώνται²⁴⁷. Με αυτόν τον τρόπο αφενός επιτυγχάνεται η ελαχιστοποίηση του περιορισμού των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων και αφετέρου η εξυπηρέτησή του απαιτούμενου δημοσίου συμφέροντος.

Οι εκτιμήσεις της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας του μέτρου που θα ληφθεί απαιτούν ενδελεχή γνώση του ευρύτερου εργατικού, κοινωνικοασφαλιστικού και φορολογικού νομοθετικού πλαισίου και όπως είναι αυτονόητο διαφοροποιούνται ανά κράτος-μέλος.²⁴⁸ Επαναλαμβάνεται ότι τα κράτη-μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τις επιλογές τους σχετικά με την επιδίωξη ενός συγκεκριμένου σκοπού στον τομέα της ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, καθώς και όσον αφορά τον καθορισμό των μέτρων επιτεύξεως του εν λόγω σκοπού²⁴⁹. Πάντως, το περιθώριο εκτιμήσεως αυτό δεν μπορεί να έχει τέτοια έκταση ώστε να καθιστά άνευ αντικειμένου την εφαρμογή γενικών αρχών της ενώσεως όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης.²⁵⁰

Περαιτέρω, κατά την εξέταση του αν υφίσταται υπέρβαση του αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, η εκάστοτε διάταξη θα πρέπει να εντάσσεται εντός του γενικότερου πλαισίου της. Τα αναφερόμενα μειονεκτήματα που αναμφισβήτητα θα προκύψουν από την επέμβαση του κράτους στην ελεύθερη αγορά εργασίας, επιβάλλεται να μην υπερσκελίζουν τα προσδοκώμενα πλεονεκτήματα. Επιβάλλεται να υπάρχει σχετική αναλογικότητα.²⁵¹ Κατά τον στάδιο αυτό ο εθνικός νομοθέτης καλείται να αξιολογήσει τον βαθμό κατά τον οποίο το επίμαχο μέτρο επιτυγχάνει «την εύλογη εξισορρόπηση», αφενός, των γενικών συμφερόντων της πολιτικής απασχολήσεως και, αφετέρου, των κινδύνων που

²⁴⁵ Σημειώνεται ότι το ΔΕΕ γενικά δεν προβαίνει σε αυστηρή αξιολόγηση μιας ρύθμισης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στη βάση του ελέγχου του «ηπιότερου μέσου». Τοιούτοτρόπως αποφεύγει να δημιουργήσει ένα περίγραμμα αποδεκτών θετικών δράσεων, «επιφυλασσόμενο για μία ad hoc στάθμιση». Λίστα με αποδεκτές θετικές δράσεις μπορεί να προκύψει μόνο κάτω από ιδιαίτερες περιστάσεις μέσα από τον δικανικό συλλογισμό των Γενικών Εισαγγελέων. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, ό.π., σ.290

²⁴⁶ Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, στο ίδιο, σ.282

²⁴⁷ Βλ. συναφώς, αποφάσεις ΔΕΕ C-152/11, Odar, U:C:2012:772, σκ.65, και ΔΕΕ C-335/11 και ΔΕΕ C-337/11, HK Danmark, EU:C:2013:222, σκ.89

²⁴⁸ ΔΕΕ C-143/16, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek, ό.π., σκ.84

²⁴⁹ Βλ. για παράδειγμα, απόφαση ΔΕΕ C-250/09 και ΔΕΕ C-268/09, Georgiev, EU:C:2010:699, σκ.50 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

²⁵⁰ Βλ. για παράδειγμα, απόφαση ΔΕΕ C-416/13, Vital Pérez, EU:C:2014:2371, σκ.67 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

²⁵¹ Γενικά αναφέρεται ότι η *stricto sensu* αναλογικότητα δηλαδή η ευθεία εξισορρόπηση δικαιωμάτων δεν έχει διεισδύσει σε μεγάλο βαθμό στο δικανικό συλλογισμό στην έννομη τάξη του ΔΕΕ. Συνήθως δηλαδή δεν τίθεται θέμα «στάθμισης διαφορετικών δικαιωμάτων» αλλά τίθεται ζήτημα θεμιτής ή όχι εξαίρεσης από ανθρώπινο δικαίωμα. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, ό.π., σ.296

αντιμετωπίζουν οι ωφελούμενοι απασχολούμενοι να μετατεθούν στις πιο επισφαλείς ομάδες της αγοράς εργασίας.²⁵²

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, προκειμένου η διοίκηση, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει, να λάβει μέτρα για την ενίσχυση ορισμένων ομάδων επιχειρήσεων ή ανέργων οφείλει καταρχήν να προσδιορίσει με σαφήνεια ένα συγκεκριμένο θεμιτό σκοπό. Για να διαπιστώσει αν βρίσκεται στον σωστό δρόμο πρέπει να γνωρίζει με σαφήνεια ποιος είναι ο ακριβής προορισμός του. Αφού καθοριστεί ο επιδιωκόμενος θεμιτός σκοπός πρέπει κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας να ελεγχθεί αν τα μέσα που πρόκειται να εφαρμοστούν για την επίτευξη του είναι τα αρμόζοντα και δεν υπερβαίνουν το απαραίτητο για την επίτευξη μέτρο. Συγκεκριμένα ελέγχεται η καταλληλότητα της ρύθμισης όπου εξετάζεται αν τα επιλεγέντα μέσα είναι ικανά να επιτύχουν τον σκοπό. Η ικανότητα πρέπει να αποδεικνύεται με επιχειρήματα τεκμηριωμένα σε στατιστικές, οικονομικές και κοινωνικές μελέτες. Για τον έλεγχο της καταλληλότητας είναι αδιάφορη η ιεράρχηση ενός μέτρου σε σχέση με κάποιο άλλο.²⁵³ Αφού το επιλεγέν μέσο για την προώθηση της απασχόλησης κριθεί ικανό προς εκπλήρωση του θεμιτού στόχου ακολουθεί το στάδιο του ελέγχου της αναγκαιότητας στο οποίο εξετάζεται εάν υπάρχουν άλλες λιγότερο επεμβατικές εναλλακτικές λύσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης σε σχέση με τα επιλεγμένα μέσα. Στο τρίτο και τελευταίο στάδιο της αναλογικότητας ερευνάται ότι τα συνεπαγόμενα μειονεκτήματα που αναμφισβήτητα θα προκύψουν από την επέμβαση του κράτους στην ελεύθερη αγορά εργασίας, δεν υπερσκελίζουν τα επιδιωκόμενα πλεονεκτήματα. Ουσιαστικά, ο εθνικός νομοθέτης οφείλει κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης να αξιολογεί τον βαθμό κατά τον οποίο το επίμαχο μέτρο επιτυγχάνει τη δικαιολογημένη εξισορρόπηση, αφενός, των γενικών συμφερόντων της πολιτικής απασχόλησεως και, αφετέρου, τον κίνδυνο που διατρέχουν οι εργαζόμενοι αλλά και οι θεμελιώδεις θεσμοί του κράτους να πληγούν.

2. Η κατηγοριοποίηση των ανέργων και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, φιλοδοξώντας να είναι αποτελεσματικές στην αντιμετώπιση της ανεργίας, απευθύνονται ανά περίπτωση σε διαφορετικές ομάδες ανέργων αναλόγως των ειδικών χαρακτηριστικών τους.²⁵⁴ Γεννάται όμως το νομικό ζήτημα

²⁵² ΔΕΕ C-143/16, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek, ό.π., σκ.90

²⁵³ Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, ό.π., σ.281

²⁵⁴ Πραγματοποιούνται διάφορες έρευνες σε κάθε ομάδα ανέργων που αναφέρουν ποιες πολιτικές θα είναι περισσότερο αποτελεσματικές αναλόγως των χαρακτηριστικών τους. Παραδείγματος χάριν εκπαιδευτικά προγράμματα, μέτρα επιδότησης μισθών και άμεση δημιουργία θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα δεν είναι αποτελεσματικά για τους μειονεκτούντες νέους, ακόμη και αν εμφανίζονται ιδιαίτερα δημοφιλή σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Αποτελεσματικά προγράμματα για τους μειονεκτούντες νέους πρέπει να συνδυάζουν: (α) την τοπική αγορά εργασίας με τις θέσεις εργασίας, (β) την ακαδημαϊκή εκπαίδευση με τις επαγγελματικές δεξιότητες και την εργασία κατάρτισης και (γ) μια σειρά υποστηρικτικών υπηρεσιών, προσαρμοσμένων στις ανάγκες τους. John P. Martin, David Grubb, ό.π.

αν η διάκριση των ωφελούμενων οδηγεί σε παραβίαση της αρχής της ισότητας. Στην παρούσα ενότητα θα διερευνηθεί εάν η προκείμενη αρχή δεσμεύει τη δράση της διοίκησης όταν αυτή ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια²⁵⁵. Στη νομική ισότητα εδράζεται η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και εκδηλώνεται σαν ίση μεταχείριση.²⁵⁶ Ωστόσο κατά τον σχεδιασμό των μέτρων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δύναται να υφίσταται διαφορετική μεταχείριση μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων ανέργων. Εξετάζεται εάν τέτοια κατάσταση είναι ανεκτή όταν συντρέχουν επιτρεπόμενοι δικαιολογητικοί λόγοι, και συγκεκριμένα αν η διαφορετική μεταχείριση κατατείνει σε θεμιτό σκοπό ο οποίος επιδιώκεται με πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο.

α. Η διάκριση των ανέργων και η αρχή της ισότητας

Η γενεσιουργός αιτία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχει τις ρίζες της στην αναγνώριση της πολιτείας ότι μία ομάδα προσώπων έχει υποστεί διάκριση και για αυτό τον λόγο πρέπει να προβεί σε αποκατάσταση της. Η αποκατάσταση δεν πραγματοποιείται στα συγκεκριμένα πρόσωπα που έχουν υποστεί τη διάκριση αλλά σε μέλη της δικής τους ομάδας σε κατοπινό χρόνο. Ο προσδιορισμός των ομάδων προσώπων που επωφελούνται από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης πραγματοποιείται σε δύο φάσεις. Πρώτα ορίζεται το κριτήριο με βάση το οποίο εισάγονται οι ρυθμίσεις (π.χ. άνεργος, νέος ελεύθερος επαγγελματίας κ.λπ.) και στη συνέχεια με βάση το παραπάνω κριτήριο πραγματοποιείται επιλογή μικρότερων ομάδων κατηγοριών ωφελούμενων (π.χ. γυναίκες, νέοι, κ.λπ.).²⁵⁷ Εξετάζοντας τα εκάστοτε προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στη χώρα μας διαπιστώνεται ότι κάθε ένα από αυτά απευθύνεται σε διαφορετική κατηγορία ανέργων συνήθως με ορισμένο ηλικιακό εύρος.²⁵⁸ Ενδεικτικά αναφέρονται παρακάτω κάποιες ομάδες στόχοι²⁵⁹ που είναι πιο συνήθεις: μακροχρόνια άνεργοι άνω των 50 ετών, άνεργοι ηλικίας από 18-24 (άνεργοι που δυσκολεύονται να

²⁵⁵ Βλ. Ηλίας Κυριακόπουλος, Ελληνικό Διοικητικών Δίκαιον Β', σ.179, Πρόδρομος Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα Β', ό.π., σ.1044, Αντρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ.317

²⁵⁶ Αντρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, στο ίδιο., σ.317

²⁵⁷ Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, στο ίδιο, σ.76

²⁵⁸ Αναφέρεται ότι ορισμένες χώρες θέσπισαν επίσης (ή σχεδιάζουν να θεσπίσουν) μη στοχευμένες επιδοτήσεις για την πρόσληψη προσωπικού, δηλαδή χωρίς ειδικούς όρους επιλεξιμότητας, συνήθως με σκοπό την προώθηση της εργασίας αορίστου χρόνου. Για παράδειγμα, η Γαλλία θέσπισε πριμοδότηση ύψους 4 000 EUR, χορηγούμενη στη διάρκεια 2 ετών για την πρόσληψη από ΜΜΕ (έως 249 εργαζόμενοι) υπαλλήλου με μισθό έως 1,3 φορές τον κατώτατο μισθό και με σύμβαση αορίστου χρόνου ή τουλάχιστον 6 μηνών. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017, ό.π., σ.34

²⁵⁹ Στις προκηρύξεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οι άνεργοι χαρακτηρίζονται ως ωφελούμενοι. Ενδεικτικά αναφέρεται «*Ωφελούμενοι του προγράμματος είναι:β. Μακροχρόνιοι άνεργοι, με έμφαση στους πτυχιούχους ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων πανεπιστημιακού και τεχνολογικού τομέα ηλικίας 18-29 ετών, εγγεγραμμένοι στο Μητρώο ανέργων του ΟΑΕΔ για χρονικό διάστημα τουλάχιστον δώδεκα μηνών μέχρι την υπόδειξη τους από τα αρμόδια όργανα ΚΠΑ2.....*» Όταν οι ωφελούμενοι είναι φυσικά πρόσωπα δεν υπεισέρχονται σε αυτή την κατηγορία λόγω κάποιου οργανικού κριτηρίου (όπως π.χ. είναι οι πολύτεκνοι ή τα παιδιά ή τα άτομα με ειδικές ανάγκες) αλλά καθίστανται ωφελούμενοι με βάση λειτουργικά κριτήρια, δηλαδή όντας μέλη υποεκπροσωπούμενων κοινωνικών ομάδων. Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, ό.π., σ.299

εισέλθουν στην αγορά εργασίας για πρώτη φορά)²⁶⁰, άνεργοι ηλικίας από 50 έως 67 (άνεργοι που πρέπει να ξαναβρούν εργασία προκειμένου να θεμελιώσουν δικαίωμα σύνταξης), άνεργοι παραμεθόριων περιοχών ή γενικά γεωγραφικών περιοχών στην Ελλάδα που τα ποσοστά ανεργίας είναι ιδιαίτερος ανησυχητικά υψηλά, άνεργοι που υστερούνται σωστής κατάρτισης ή προσόντων επιθυμητών στην αγορά εργασίας, γυναίκες άνεργοι άνω των 50 ετών κ.λπ.²⁶¹ Είναι εξαιρετικά δυσχερές να δημιουργηθεί ένα μαθηματικό μοντέλο του οποίου η βέλτιστη λύση θα καθιερώνει ωφελούμενες κατηγορίες ανέργων, χωρίς να παραμονεύει ο κίνδυνος υπερβολικής συρρίκνωσης ή αντίθετα υπερβολικής επέκτασης της θεσμικής ενθάρρυνσης.²⁶² Ο προσδιορισμός των ωφελούμενων ομάδων χρίζει ιδιαίτερης μέριμνας καθώς ενδέχεται να περιλαμβάνει κατηγορίες που δεν χρειάζονται «θεσμική ώθηση» ή να παραγκωνίζονται άλλα άτομα που έχουν πραγματική ανάγκη ενεργοποίησης. Είναι αυτονόητο ότι οι κοινωνικές ανάγκες διαφοροποιούνται σε κάθε χρονική συγκυρία.²⁶³ Προκύπτει λοιπόν το ζήτημα εάν με την εφαρμογή κάθε νέας ρύθμισης ενδέχεται να προκληθεί διαφορετική μεταχείριση ομάδων προσώπων οι οποίες είναι συγκρίσιμες μεταξύ τους²⁶⁴ και άρα θα έπρεπε να είχαν όμοια αντιμετώπιση.

Η αρχή της ισότητας προβλέπεται ρητώς στο Σύνταγμα²⁶⁵ δεσμεύει τη διοίκηση και καθοδηγεί τη δράση της. Αποτελεί καταρχήν αμυντικό δικαίωμα και «η απαίτηση για τη λήψη θετικών μέτρων προς αυτήν την κατεύθυνση συνιστά κανόνα δικαίου που

²⁶⁰ Παράδειγμα αποτελεί η ιταλική σύμβαση διαλείπουσας απασχόλησεως, «il contratto di lavoro intermittente», η οποία συνιστά ευέλικτη μορφή συμβάσεως απασχόλησεως, στο πλαίσιο της οποίας ο εργαζόμενος θέτει εαυτόν στη διάθεση του εργοδότη, ο οποίος μπορεί να του αναθέτει εργασία κατά διαστήματα, αναλόγως των αναγκών του εργοδότη. Η εν λόγω σύμβαση υπόκειται γενικώς σε αντικειμενικές προϋποθέσεις που αφορούν τον διαλείποντα χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών καθώς και σε απαιτήσεις που προσδιορίζονται σε συλλογικές συμβάσεις. Προστίθεται, ωστόσο, ότι η εν λόγω σύμβαση «σε κάθε περίπτωση» μπορεί να συνάπτεται με εργαζομένους ηλικίας κάτω των 25 ετών ή άνω των 45 ετών. ΔΕΕ C-143/16, ό.π.

²⁶¹ Κατά γενικό κανόνα, όσο πιο δύσκολη είναι η ομάδα-στόχος που έχει τεθεί τόσο λιγότερο θετικά είναι τα αποτελέσματα της απασχόλησης. Θεωρείται δηλαδή, ότι όσο καλά σχεδιασμένη και υλοποιημένη να είναι μία ενεργητική πολιτική απασχόλησης είναι δυνατόν να μην έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα γιατί ίσως το είδος των ανέργων που στοχεύει να ενισχύσει, να έχει πολύ δύσκολα χαρακτηριστικά. Nicola Duell, ό.π., σ.14. Εννοείται ότι εκτός από το κριτήριο της ηλικίας πραγματοποιείται και τομεακή ή κλαδική στόχευση των παρεμβάσεων καθώς και καλύτερος συσχετισμός των ατομικών δεξιοτήτων των ωφελούμενων ανέργων με τις απαιτήσεις των εκάστοτε προσφερόμενων θέσεων απασχόλησης. Με αυτόν τον τρόπο κατά μία άποψη επιτυγχάνεται το μέγιστο δυνατό ποσοστό διατήρησης των θέσεων απασχόλησης από τους ωφελούμενους μετά το πέρας της παρέμβασης. Συνήγορος του Πολίτη, Καλλιόπη Σπανού, Πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης και ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας. Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, 2009, σ.18. Τέλος, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι υπάρχει μία ομάδα ερευνητών οι οποίοι είναι σκεπτικοί ως προς την κατηγοριοποίηση των ανέργων γενικότερα. Εκφράζουν σοβαρές ανησυχίες ότι η επιλεκτική κοινωνική πολιτική και οι επιλογές εισάγουν νέες μορφές δυϊσμού χωρίς να επιλύσουν ουσιαστικά τα προβλήματα των ευάλωτων ομάδων. Paraskevi-Viviane Galata, Manolis Chrysakis, Active Labour Market Policies in Greece: Challenges and responses during the economic crisis, 2015 σ.3 Επίσης, υπάρχει η θεώρηση ότι αντί να επιδιώκεται η αντιμετώπιση της ανεργίας, απλώς μετακυλίζει το πρόβλημα: μετατίθεται απλώς και μόνο η ανεργία στην επόμενη ηλικιακή ομάδα.

²⁶² Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, ό.π., σσ.78-81

²⁶³ Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, στο ίδιο, σσ.77-83

²⁶⁴ Η έννοια του συγκρίσιμου δύο ομάδων είναι διαφορετική από την έννοια της ομοιότητας δύο ομάδων. Βλ. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek, ΔΕΕ C-143/16, ό.π., σκ.40

²⁶⁵ Άρθρα 4 και 116 Συντ.

απευθύνεται προς το κράτος χωρίς να παράγει αγωγήμη αξίωση»²⁶⁶. Επιβάλλει την «ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων, όπως και τη διάφορη μεταχείριση διάφορων περιπτώσεων».²⁶⁷ Η αρχή της ισότητας σε καμία περίπτωση «δεν εφαρμόζεται από τη διοίκηση σαν απαγόρευση επιλογής μεταξύ ομοειδών περιπτώσεων». Επιβάλλει όμως σε αυτήν ότι οφείλει να επιλέξει «με αντικειμενικά κριτήρια».²⁶⁸ Παραδείγματος χάριν όταν ο εθνικός νομοθέτης υλοποιεί μια νέα ρύθμιση, η οποία στόχο έχει τη βελτίωση της ρευστότητας υφιστάμενων επιχειρήσεων, καλείται να επιλέξει προς χρηματοδότηση μεταξύ μίας σειράς επιχειρηματιών. Οι επιχειρήσεις που αιτούνται τη συμμετοχή στο πρόγραμμα υποχρεούνται να πληρούν προϋποθέσεις οι οποίες ορίζονται σαφώς σε αυτό. Ωστόσο δεν είναι δυνατόν να επιλεγούν όλοι οι υποψήφιοι προς επιχορήγηση καθώς δεν επαρκούν οι χρηματικοί πόροι. Έτσι, η διοίκηση (ο ΟΑΕΔ) επιφορτίζεται να επιλέξει ανάμεσα στους εργοδότες χωρίς να παραβιάζει την αρχή της ισότητας μεταξύ των διάφορων κατηγοριών ωφελούμενων. Η αρχή διαφυλάσσεται όταν η διοίκηση κάνοντας χρήση της διακριτικής της ευχέρειας χρησιμοποιεί αντικειμενικά κριτήρια για να στηρίξει την επιλογή της. Αντίθετα παραβίαση της αρχής της ισότητας, υφίσταται όταν μη δικαιολογημένες διαφοροποιήσεις δράσεως προέρχονται από μέτρα που λαμβάνονται από δημόσιες αρχές.

Η ισότητα απέναντι στον νόμο καθώς και η προστασία όλων ανθρώπων από τις διακρίσεις αποτελεί δικαίωμα αναγνωρισμένο από την οικουμενική διακήρυξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τον ενωσιακό χάρτη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την εξάλειψη κάθε μορφής διάκρισης εις βάρος των γυναικών, τα σύμφωνα των Ηνωμένων Εθνών²⁶⁹ και από την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών²⁷⁰. Η Σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας με αριθ. 111 απαγορεύει κάθε διάκριση στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας. Επίσης, η αρχή της ίσης μεταχείρισης έχει καθιερωθεί από ένα πλήθος κειμένων της ΕΕ²⁷¹, ειδικότερα δε στην οδηγία 76/207/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Φεβρουαρίου 1976, η οποία αφορά την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και στις συνθήκες εργασίας. Κατά την

²⁶⁶ Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, ό.π., σ.298

²⁶⁷ Πρόδρομος Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σσ.223-224

²⁶⁸ Πρόδρομος Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, στο ίδιο, σσ.223-224

²⁶⁹ για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα

²⁷⁰ πρβλ. άρθρα 14 ΕΣΔΑ, 2 παρ. 2 ΔΣΟΚΜΔ, 2 παρ. 1, 26 ΔΣΑΠΔ, 1, 2 και 7 ΟικΔιακ, 3 ΔιακΕΚοινοβ.

²⁷¹ Ενδεικτικά αναφέρονται οι κάτωθι οδηγίες:

- Οδηγία 2000/78 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία η οποία στόχο είχε να δημιουργήσει ένα πλαίσιο εντός του οποίου θα καταπολεμάται κάθε διάκριση λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού η οποία με αυτόν τον τρόπο επιδίωξε να εφαρμόσει την αρχή της ίσης μεταχείρισης σε όλα τα κράτη-μέλη. Βλ. για παράδειγμα, αποφάσεις ΔΕΕ C-441/14, DI, EU:C:2016:278, σκ.22 και 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και ΔΕΕ C-539/15, Bowman, EU:C:2016:977, σκ.19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.
- Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2006 για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιατύπωση)

εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η ΕΕ θα πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 8 της ΣΕΕ, να επιδιώξει να εξαλείψει τις ανισότητες και να προωθήσει την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Η αρχή της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας εξειδικεύεται περαιτέρω με το άρθρο 157 της ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο *κάθε κράτος-μέλος είναι υποχρεωμένο να εξασφαλίζει την εφαρμογή της αρχής της ισότητας της αμοιβής²⁷² μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια εργασία ή για εργασία της αυτής αξίας.*

Η διάκριση στον τομέα της απασχόλησης δύναται να περιβληθεί διάφορες μορφές. Για αυτόν τον λόγο ο εθνικός νομοθέτης κατά τη δημιουργία των μέτρων για την ενίσχυση της απασχόλησης οφείλει να εντοπίζει το πεδίο εντός του οποίου αποτυπώνεται η ανισότητα. Εντός του εργασιακού χώρου η αιτία η οποία γεννά την ανισότητα προσδιορίζεται σε μία ορισμένη θέση, την οποία αφορά η θετική ρύθμιση.²⁷³ Ο φορέας της διαφοροποίησης είναι το ίδιο το κράτος το οποίο μέσα από τον ΟΑΕΔ προσπαθεί να άρει τη διάκριση αυτή. Τα αίτια ωστόσο της ανισότητας που έχει δημιουργηθεί δεν απασχολούν άμεσα τον νομοθέτη αλλά αυτό που επιδιώκεται σθεναρά είναι η άρση των ανισοτήτων.²⁷⁴

Ειδικότερη έκφραση της ίσης μεταχείρισης είναι η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ηλικίας η οποία αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ και έχει κωδικοποιηθεί με το άρθρο 21, παράγραφος 1, του Χάρτη. Η νομολογία του ΔΕΕ έχει εξετάσει κατ' επανάληψη υποθέσεις τέτοιων διαφοροποιήσεων που άγονται ενώπιον του. Αυτές αφορούν συνήθως ευνοϊκά μέτρα σε όρους απασχόλησης ή συνταξιοδότησης, τα οποία οδηγούν στη δημιουργία πλεονεκτημάτων ή μειονεκτημάτων για συγκεκριμένα άτομα²⁷⁵. Τέτοια μέτρα είναι για παράδειγμα τα υποχρεωτικά όρια ηλικίας συνταξιοδότησεως ή τα απαιτούμενα όρια ηλικίας για την άσκηση κάποιου επαγγέλματος. Στις υποθέσεις αυτές, η διαπίστωση του αν η επίμαχη ρύθμιση αποβαίνει εις βάρος ενός προσώπου θεωρείται προφανής. Η μη υπαγωγή στην ευνοϊκή ρύθμιση, η καταβολή χαμηλότερων αποδοχών ή η υποχρέωση

²⁷² Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, «τα συστήματα ή οι παροχές κοινωνικής ασφάλισεως, ιδίως οι συντάξεις λόγω συμπλήρωσεως συνταξίμου χρόνου υπηρεσίας, που ρυθμίζονται απευθείας από τον νόμο αποκλείοντας κάθε στοιχείο διαβουλεύσεως στους κόλπους της επιχειρήσεως ή του οικείου επαγγελματικού κλάδου, και που έχουν υποχρεωτική εφαρμογή σε γενικές κατηγορίες εργαζομένων» δεν είναι δυνατόν να περιληφθούν στην έννοια της «αμοιβής», όπως ορίζεται στο άρθρο 157 ΣΛΕΕ. Πράγματι, «τα συστήματα αυτά διασφαλίζουν στους εργαζομένους το ευεργέτημα ενός de jure συστήματος, στη χρηματοδότηση του οποίου συμβάλλουν εργαζόμενοι, εργοδότες και ενδεχομένως οι δημόσιες αρχές σε βαθμό που είναι συνάρτηση όχι τόσο της σχέσεως εργασίας μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου όσο της κοινωνικής πολιτικής». Βλ. για παράδειγμα, απόφαση ΔΕΚ C- 80/70, Defrenne, EU:C:1971:55, σελ.818, σκ.7 και 8.

²⁷³ Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, ό.π., σ.247

²⁷⁴ Κάτι τέτοιο προκύπτει ευθέως από το άρθρο 116 παρ.2 του Συντάγματος όπου αναφέρεται ότι το «κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη». Το κράτος οφείλει να δρα ώστε να αντιμετωπιστεί η ανισότητα χωρίς να απαιτείται η έρευνα των αιτιών της ανισότητας τουλάχιστον από τον εθνικό νομοθέτη. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, στο ίδιο, σ.254

²⁷⁵ Βλ. για παράδειγμα, όσον αφορά υπολογισμό συνταξιοδοτικού δικαιώματος, απόφαση ΔΕΕ C-159/15, Lesar, EU:C:2016:451. Σχετικά με την έκπτωση των δαπανών εκπαίδευσως από τον φόρο, βλ. απόφαση ΔΕΕ C-548/15, de Lange, EU:C:2016:850. Σχετικά με τις προϋποθέσεις για την προαγωγή σε ανώτερο μισθολογικό κλιμάκιο, βλ. για παράδειγμα, απόφαση ΔΕΕ C-539/15, Bowman, EU:C:2016:977. Σχετικά με τα απαιτούμενα όρια ηλικίας για την άσκηση επαγγέλματος, βλ. για παράδειγμα, αποφάσεις ΔΕΕ C-447/09, ό.π., και ΔΕΕ C-258/15, Salaberria Sorondo, EU:C:2016:873. Σχετικά με τα υποχρεωτικά όρια ηλικίας συνταξιοδοτήσεως ή τις ρήτρες για τη λύση της συμβάσεως εργασίας λόγω συνταξιοδοτήσεως, βλ. για παράδειγμα, απόφαση ΔΕΕ C-45/09, Rosenblatt, EU:C:2010:601.

συνταξιοδότησεως παρά την αντίθετη βούληση του ενδιαφερομένου σαφώς συνιστούν λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση.²⁷⁶ Τα πράγματα ωστόσο διαφοροποιούνται όταν η διάκριση λόγω ηλικίας ή οποιαδήποτε άλλη διάκριση εισάγεται από μέτρα τα οποία στοχεύουν στην αντιμετώπιση της απώλειας εργασίας.

Η απασχόληση αποτελεί βασικό τομέα εφαρμογής της ισότητας των ευκαιριών για όλους και συντελεί σε μεγάλο βαθμό στην πλήρη συμμετοχή των πολιτών στην οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική ζωή. Κάθε είδους διάκριση δύναται να υπονομεύσει την επίτευξη των στόχων της ΕΕ, ειδικότερα δε την εκπλήρωση υψηλού επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας. Για αυτό τον λόγο η ΕΕ έχει απαγορεύσει κάθε άμεση ή έμμεση διάκριση λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Σημειώνεται ότι δεν νομιμοποιείται λήψη θετικών μέτρων ενεργοποίησης της απασχόλησης σε οποιαδήποτε περίπτωση ανισότητας αν δεν έχει αποδειχθεί με ακρίβεια ότι η ανισότητα αποτελεί αποτέλεσμα άμεση ή έμμεσης διάκρισης.²⁷⁷ Άμεση διάκριση συντρέχει όταν, λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, ένα πρόσωπο υφίσταται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν την οποία θα υφίστατο σε παρόμοια κατάσταση ένα άλλο πρόσωπο. Σε αυτήν την περίπτωση η διάκριση έχει ορατό χαρακτήρα. Έμμεση διάκριση συντρέχει όταν μια φαινομενικά ουδέτερη διάταξη ενδέχεται σε ειδικές συνθήκες ή ανάγκες να προκαλέσει μειονεκτική μεταχείριση ενός προσώπου μιας ορισμένης θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας, ή ενός ορισμένου γενετήσιου προσανατολισμού, σε σχέση με άλλα άτομα.²⁷⁸

β. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων

Κατά παρέκκλιση των ανωτέρω διατάξεων τα κράτη-μέλη έχουν τη δυνατότητα να κρίνουν στο πλαίσιο του εθνικού τους δικαίου ότι η λόγω ηλικίας διαφορετική μεταχείριση δεν συνιστά διάκριση εφόσον η θέση τους αυτή στηρίζεται αντικειμενικά και λογικά από έναν θεμιτό στόχο της πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης²⁷⁹, της αγοράς εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισης, και εφόσον τα μέσα επίτευξης του στόχου αυτού είναι πρόσφορα και αναγκαία όπως εκτενώς αναλύθηκε στην προηγούμενη ενότητα. Το ΔΕΕ έχει

²⁷⁶ Βλ. κατ' αντιστοιχία Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek, ΔΕΕ C-143/16 σκ.52

²⁷⁷ Βλ. κατ' αντιστοιχία Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, ό.π., σ.245

²⁷⁸ Ενδεικτικά βλ. τους ορισμούς που δίνει η Οδηγία 2000/78 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 για την άμεση και έμμεση διάκριση.

²⁷⁹ Η αιτιολογική σκέψη 25 της οδηγίας 2000/78 όπως αυτή αναφέρθηκε ανωτέρω, αναφέρει ότι «η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ηλικίας αποτελεί ουσιώδες στοιχείο για την πραγματοποίηση των στόχων που καθορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση και για την ενθάρρυνση της ποικιλομορφίας στην απασχόληση εντούτοις, η διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας μπορεί να δικαιολογείται υπό ορισμένες περιστάσεις και, συνεπώς, απαιτούνται ειδικές διατάξεις οι οποίες μπορεί να διαφέρουν ανάλογα με την κατάσταση των κρατών-μελών. Συνεπώς, ο διαχωρισμός μεταξύ της διαφορετικής μεταχείρισης που δικαιολογείται με βάση θεμιτούς στόχους των πολιτικών απασχόλησης αγοράς εργασίας και επαγγελματικής κατάρτισης και των απαγορευμένων διακρίσεων είναι ουσιαστικής σημασίας»

κατ' επανάληψη επιβεβαιώσει θεμιτούς σκοπούς στους οποίους συγκαταλέγονται η προώθηση των προσλήψεων, συμπεριλαμβανομένης της διευκόλυνσεως της προσβάσεως των νέων σε καθορισμένο επάγγελμα²⁸⁰ ή της βελτιώσεως της θέσεως των νέων στην αγορά εργασίας, ώστε να ευνοείται η ομαλή επαγγελματική τους εισαγωγή στον εργασιακό στίβο ή να εξασφαλίζεται η προστασία τους κατ' οποιονδήποτε τρόπο²⁸¹. Σύμφωνα με αποφάσεις του ΔΕΕ ακόμα και η διευκόλυνση της προσλήψεως νεότερων σε ηλικία εργαζομένων μέσω της αύξησεως της ευελιξίας στη διαχείριση του προσωπικού συνιστά θεμιτό σκοπό²⁸². Είναι εμφανές ότι η εργασία των νέων είναι ζήτημα το οποίο απασχολεί εντόνως τα όργανα της ΕΕ²⁸³.

Με βάση τα ανωτέρω ο εθνικός νομοθέτης καλείται να διακρίνει μεταξύ της διαφορετικής μεταχείρισης που δικαιολογείται από θεμιτούς στόχους των πολιτικών απασχόλησης²⁸⁴ και των απαγορευμένων διακρίσεων τις οποίες αποτρέπει, με τις Συνθήκες και τις Οδηγίες της, η ΕΕ. Για την κάλυψη τέτοιων περιπτώσεων απαιτούνται ειδικές διατάξεις διαφοροποιημένες ανά κράτος-μέλος ανάλογα με την κατάσταση του καθενός.²⁸⁵ Η συντονισμένη διαφορετική μεταχείριση που δικαιολογείται από θεμιτούς στόχους των πολιτικών απασχόλησης αγοράς εργασίας και επαγγελματικής κατάρτισης δύναται να οδηγεί σε αντιστάθμιση της μειονεκτικής θέσης στην οποία περιέρχονται ομάδες προσώπων και έτσι να άρει τυχόν ανισότητες που κατατρύχουν μία κοινωνία. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ προκειμένου να εξεταστεί εάν ένα μέτρο πλήττει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων πρέπει να ακολουθούνται τα παρακάτω βήματα. Αρχικά, ερευνάται αν συντρέχει διαφορετική μεταχείριση μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων προσώπων βάσει ενός μη επιτρεπόμενου λόγου. Έπειτα, αναλύεται ποια είναι η έννοια της «λιγότερο ευνοϊκής» μεταχείρισεως των ανωτέρω συγκρίσιμων ομάδων. Τέλος, εξετάζεται αν συντρέχουν επιτρεπόμενοι δικαιολογητικοί λόγοι, και συγκεκριμένα αν η διαφορετική μεταχείριση επιδιώκει θεμιτό σκοπό και αν το επίμαχο μέτρο είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού.²⁸⁶

²⁸⁰ Βλ. για παράδειγμα, αποφάσεις ΔΕΚ C-411/05, ό.π., σκ.65, ΔΕΚ C-341/08, Petersen, EU:C:2010:4, σκ.68, ΔΕΕ C-250/09 και ΔΕΕ C-268/09, ό.π., σκ.45, και ΔΕΕ C-159/10 και ΔΕΕ C-160/10, ό.π., σκ.49

²⁸¹ ΔΕΕ C-548/15, ό.π., σκ.27

²⁸² ΔΕΚ C-555/07, Küçükdeveci, EU:C:2010:21, σκ.35 και 36

²⁸³ Βλ. σύσταση του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 2013, για τη θέσπιση εγγυήσεων για τη νεολαία (ΕΕ 2013, C 120, σ. 1). Η εν λόγω πράξη θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές και συνιστά στα κράτη-μέλη «να εξασφαλίζουν ότι όλοι οι νέοι ηλικίας κάτω των 25 ετών λαμβάνουν προσφορά απασχόλησης καλής ποιότητας, συνεχή εκπαίδευση, μαθητεία ή άσκηση εντός περιόδου τεσσάρων μηνών από τη στιγμή που καθίστανται άνεργοι ή εξέρχονται από την επίσημη εκπαίδευση»

²⁸⁴ Καθώς και της επαγγελματικής κατάρτισης

²⁸⁵ Η αρχή της αμεροληψίας της διοικήσεως κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι καίριας σημασίας καθώς η εκάστοτε πολιτική επιλέγει προς ενίσχυση μίας συγκεκριμένη ομάδα ανέργων. Είναι απαραίτητο τα κριτήρια της επιλογής των ευνοούμενων ομάδων να είναι διακριτά και εμφανή. Μοναδικός σκοπός τους με βάση την ανωτέρω αρχή οφείλει να είναι η αύξηση της απασχόλησης και όχι η μεμονωμένη χρηματοδότηση ατόμων ή επιχειρήσεων. Η αμεροληψία είναι μία θετική έννοια προσανατολισμένη στην αξία της δικαιοσύνης. Όπως και η δικαιοσύνη έτσι και η αμεροληψία δεν αρκεί να υπάρχει, πρέπει και να είναι φανερό ότι υπάρχει. Πρόδρομος Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π. σσ.220-223

²⁸⁶ Βλ. κατ' αντιστοιχία προτάσεις εισαγγελέα, ΔΕΕ C-143/16, ό.π., σκ.39

Για να διαπιστωθεί εάν κάποια πρόσωπα επιδέχονται σύγκρισης ερευνάται καταρχήν εάν παρουσιάζουν περισσότερες ομοιότητες ή περισσότερες διαφορές ως προς μία συγκεκριμένη ιδιότητα²⁸⁷. Κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η συγκρισιμότητα των καταστάσεων πρέπει να εξετάζεται πολύπλευρα, έχοντας ως υπόβαθρο τον απώτερο σκοπό της πράξεως η οποία εισάγει τη διάκριση.²⁸⁸ Συνεπώς, επιβάλλεται από την πλευρά του εθνικού νομοθέτη η σχολαστική και σφαιρική έρευνα του χορηγούμενου πλεονεκτήματος ή του εκάστοτε εφαρμοζόμενου καθεστώτος στα υπό σύγκριση πρόσωπα²⁸⁹. Στο περίγραμμα των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η ορισμένη ιδιότητα σε σχέση με την οποία πρέπει να πραγματοποιηθεί η σύγκριση είναι η μεταχείριση στην εργασία. (π.χ. η πρόσβαση στην απασχόληση, η σύμβαση εργασίας που συνάπτεται κ.λπ.) Συγκρινόμενα πρόσωπα είναι οι άνεργοι που υπόκεινται στην εν λόγω άνιση μεταχείριση. Η δυνατότητα εισόδου στην αγορά εργασίας, η εργατική, ασφαλιστική και φορολογική νομοθεσία εφαρμόζονται σε όλους τους απασχολούμενους κατά τον ίδιο τρόπο, αδιακρίτως. Επίσης, το σύνολο των ομάδων ανταγωνίζονται για τις ίδιες θέσεις εργασίας οι οποίες προκύπτουν ως αποτέλεσμα της ελεύθερης λειτουργίας της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας. Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι εκ πρώτης όψεως οι κατηγορίες των ανέργων που πρόκειται να προσληφθούν είναι πλήρως συγκρίσιμες καθώς αποτελούν άτομα τα οποία αποτυγχάνουν προς το παρόν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας και όταν αυτό συμβεί υπόκεινται στην ίδια νομοθεσία με όλους τους υπόλοιπους απασχολούμενους.

Εφόσον διαπιστωθεί ότι οι ομάδες ανέργων είναι πλήρως συγκρίσιμες ακολουθεί η έρευνα εάν υφίσταται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση των ομάδων αυτών. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω άμεση διάκριση δύο συγκρίσιμων ομάδων *συντρέχει όταν, λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού ένα πρόσωπο υφίσταται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν την οποία υφίσταται, υπέστη ή θα υφίστατο σε ανάλογη κατάσταση ένα άλλο πρόσωπο*²⁹⁰. Αυτό σημαίνει ότι για να διαπιστωθεί διαφορετική μεταχείριση λόγω ενός μέτρου ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης πρέπει να τίθεται ένα πρόσωπο συγκεκριμένης ιδιότητας σε μειονεκτική θέση ή το μέτρο να αποβαίνει εις βάρος του κατά οποιονδήποτε τρόπο.

Είναι προφανές αρχικά ότι με τον ορισμό μιας συγκεκριμένης ηλικιακής ομάδας ανέργων ως προϋπόθεση για συμμετοχή σε ένα πρόγραμμα έχει ως συνέπεια τον αυτόματο αποκλεισμό, των υπόλοιπων ανέργων οι οποίοι δεν πληρούν τα ηλικιακά κριτήρια που καθορίζονται. Αυτή η διαπίστωση από μόνη της συνίσταται σε μια λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση των ατόμων που δεν πληρούν τα ηλικιακά κριτήρια. Επίσης, από τη νομολογία του ΔΕΕ προκύπτει ότι όταν υπάρχει διαφοροποιημένη μεταχείριση στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ο λιγότερο ευνοϊκός χαρακτήρας της διαπιστώνεται μέσω της εξέτασης των όρων των συμβάσεων οι οποίες συμβάλλονται από συγκεκριμένες

²⁸⁷ Βλ. προτάσεις γενικού εισαγγελέα Michal Bobek, ΔΕΕ C-143/16, ό.π, σκ.69, και προτάσεις γενικού εισαγγελέα Michal Bobek στην υπόθεση ΔΕΕ C-270/15, Βέλγιο κατά Επιτροπής, EU:C:2016:289, σκ.30

²⁸⁸ Βλ. για παράδειγμα, τις αποφάσεις ΔΕΚ C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ., EU:C:2008:728, σκ. 25 και 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και την απόφαση ΔΕΕ C-432/14, O, EU:C:2015:643, σκ.31.

²⁸⁹ Βλ. συναφώς, αποφάσεις ΔΕΕ C-267/12, Hay, EU:C:2013:823, σκ.33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και την απόφαση ΔΕΕ C-432/14, O, EU:C:2015:643, σκ.32.

²⁹⁰ άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α' της οδηγίας 2000/78

ηλικιακές κατηγορίες, σε σχέση με τις συνήθεις σχέσεις εργασίας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι μία σύμβαση εργασίας η οποία συνάπτεται στο πλαίσιο μιας προκήρυξης επιδότησης επιχείρησης αφορά συνήθως μία σύμβαση ορισμένου χρόνου²⁹¹ η οποία σε αντιδιαστολή με τις συμβάσεις αορίστου χρόνου δύναται να θεωρείται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση.²⁹² Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου χαρακτηρίζονται προφανώς από μικρότερο βαθμό σταθερότητας σε σχέση με τις συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου.²⁹³ Από την άλλη πλευρά, όμως είναι εμφανές ότι τέτοιου είδους ρυθμίσεις προσφέρουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας σε πρόσωπα ηλικίας τα οποία πλήττονται ιδιαίτερος από την ανεργία. Έτσι, μολονότι το ελληνικό δίκαιο αλλά και το δίκαιο της ΕΕ δεν απαγορεύουν τις εν λόγω πιο ευέλικτες μορφές συμβάσεων, όπως είναι η σύμβαση ορισμένου χρόνου, η υποχρεωτική επιβολή τους ή η άνευ περιορισμών εφαρμογή τους σε συγκεκριμένη ηλικιακή ομάδα μπορεί να αποβεί προβληματική. Για αυτό το λόγο κρίνεται σκόπιμο ο εθνικός νομοθέτης να διερευνήσει την ύπαρξη επιτρεπόμενων δικαιολογητικών λόγων, και συγκεκριμένα αν η διαφορετική μεταχείριση επιδιώκει θεμιτό σκοπό και αν το επίμαχο μέτρο είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού

Με βάση τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω τα μέτρα που λαμβάνονται προκειμένου να ενεργοποιηθεί η απασχόληση έχουν ως αποτέλεσμα ορισμένα άτομα να τυγχάνουν διαφορετικής μεταχείρισης σε σχέση με άλλα, μόνο και μόνο λόγω ειδικών χαρακτηριστικών που έχουν κατά την περίοδο της ρύθμισης (π.χ. η ηλικίας τους). Αυτό συμβαίνει ανεξάρτητα από το γεγονός ότι τα εν λόγω πρόσωπα ενδέχεται να βρίσκονται σε συγκρίσιμες καταστάσεις όσον αφορά τη θέση εργασίας, καθώς και την απαιτούμενη εργασιακή πείρα ή ακαδημαϊκά προσόντα με τους υπόλοιπους άνεργους. Ως εκ τούτου πρόκειται για σαφή διαφορετική μεταχείριση λόγω ειδικού χαρακτηριστικού τους. Η συγκρισιμότητα των εν λόγω διαφορετικών ομάδων προσώπων θα αποκλειόταν μόνο αν υπήρχε κάποιο δεδομένο²⁹⁴ το οποίο να καθιστά τις καταστάσεις τόσο διαφορετικές ώστε η σύγκριση να στερείται κάθε λογικού συνειρμού.²⁹⁵ Παραδείγματος χάριν το ζήτημα της ιδιαίτερος αυξημένης ανεργίας μεταξύ των νέων κατά μία θεώρηση αποτελεί ένα θεμελιώδες διαφοροποιητικό στοιχείο δεδομένου ότι η ανεργία των νέων είναι αρκετά υψηλή και δομική, ο νεότερος σε ηλικία πληθυσμός παύει να είναι συγκρίσιμος, από απόψεως αγοράς εργασίας, με τον υπόλοιπο πληθυσμό. Θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι ο νεότερος πληθυσμός συνιστά μια χωριστή κατηγορία η οποία χρήζει ειδικής μεταχείρισης.²⁹⁶ Συνεπώς, η ενδεχόμενη ύπαρξη διαφοράς, όπως είναι τα ειδικά προβλήματα που ενδέχεται να αντιμάχεται μια ομάδα ανέργων ή απασχολούμενων ασφαλώς μπορεί να αποτελέσει κίνητρο για τη λήψη εθνικής ρύθμισης η οποία θα στοχεύσει στην αντιμετώπιση των εν λόγω προβλημάτων. Μπορεί επίσης να συμβάλει στην

²⁹¹ Είτε τυπικά είτε άτυπα

²⁹² Βλ. κατ' αντιστοιχία Προτάσεις γενικού εισαγγελέα Michal Bobek, C-143/16, ό.π., σκ.66

²⁹³ Βλ. κατ' αντιστοιχία Προτάσεις γενικού εισαγγελέα Michal Bobek, C-143/16, στο ίδιο, σκ.66

²⁹⁴ Προσωπικό χαρακτηριστικό ή μία πραγματική ή νομική περίσταση

²⁹⁵ Θεωρείται ότι δεν υπάρχει δυνατότητα συγκρίσεως όταν οι διαφορές υπερσχύουν των ομοιοτήτων ή όταν υφίσταται ενδεχομένως μόνο μία, αλλά θεμελιώδης διαφορά.

²⁹⁶ Βλ. κατ' αντιστοιχία Προτάσεις γενικού εισαγγελέα Michal Bobek, C-143/16, ό.π., σκ.41-46

ενίσχυση πολιτικών στο πλαίσιο των οποίων λαμβάνεται ένα τέτοιο μέτρο. Κατά συνέπεια, ο έλεγχος του εν λόγω στοιχείου εντάσσεται στην εξέταση της δικαιολόγησης του επίμαχου μέτρου.²⁹⁷

Η διαδικασία της δικαιολόγησης του επίμαχου μέτρου αφορά στην ύπαρξη του θεμιτού σκοπού και παρατέθηκε αναλυτικά στην προηγούμενη ενότητα. Εάν όντως διαπιστωθεί η ύπαρξη του, πρέπει στη συνέχεια να πραγματοποιηθεί ενδελεχής έλεγχος της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας αυτού με βάση την αρχή της αναλογικότητας. Η εξέταση αυτή όπως προαναφέρθηκε απαιτεί ταυτόχρονη γνώση τόσο των προκαλούμενων αποτελεσμάτων όσο και του ευρύτερου νομοθετικού πλαισίου εντός του οποίου εφαρμόζεται η ρύθμιση. Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ *προκειμένου να πραγματοποιηθεί η πλήρης ισότητα στην επαγγελματική ζωή, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως δεν εμποδίζει τα κράτη-μέλη να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν ειδικά μέτρα με σκοπό την πρόληψη ή την αντιστάθμιση μειονεκτημάτων*²⁹⁸ τα οποία προκύπτουν λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας, ή ενός ορισμένου γενετήσιου προσανατολισμού.²⁹⁹

Εν κατακλείδι, όταν ο εθνικός νομοθέτης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης καθορίσει στόχο θεμιτό ο οποίος επιδιώκεται με κατάλληλα και αναγκαία μέτρα³⁰⁰, τότε η άνιση μεταχείριση μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων ανέργων είναι αυτή που οδηγεί σε άρση των πραγματικών ανισοτήτων και τελικά εισάγει τους ωφελούμενους ανέργους ίσους μεταξύ ίσων στην αγορά εργασίας. Η αποτελεσματική θεσμοθέτηση των ανωτέρω μέτρων έγκειται στην εκτίμηση από την πλευρά του νομοθέτη του ορίου της ομοιότητας και της διαφορετικότητας σε κάθε κοινωνία και σε κάθε διαφορετική χρονική συγκυρία.³⁰¹

²⁹⁷ Βλ. κατ' αντιστοιχία Προτάσεις γενικού εισαγγελέα Michal Bobek, C-143/16, στο ίδιο, σκ.47-50

²⁹⁸ Άρθρο 7, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας 2000/78/EK του Συμβουλίου

²⁹⁹ Βλ. κατ' αναλογία, απόφαση ΔΕΚ C-450/93, Kalanke, EU:C:1995:322, σκ.18. Στα μέτρα αυτά, που μεταξύ άλλων αποτελούνται από ρυθμίσεις που προωθούν την προτεραιότητα επί διορισμού ή προαγωγής, επιβάλλονται, ωστόσο, περιορισμοί. Βλ. για παράδειγμα, αποφάσεις ΔΕΚ C-450/93, στο ίδιο, σκ.22, και απόφαση ΔΕΚ C-409/95, Marschall, EU:C:1997:533, σκ.32.

³⁰⁰ Τα οποία δικαιολογούν αντικειμενικά και εύλογα την άνιση μεταχείριση

³⁰¹ Γιώργος Γεραπετρίτης, Ισότητα και θετικά μέτρα, ό.π., σ.391

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων

I. Η ενδυνάμωση της απασχόλησης ως δικαιολογητικός λόγος άρσης του παράνομου χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων

A. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εμπίπτουν στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων

Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι καταρχάς να εντοπιστεί το κοινό έδαφος μεταξύ των κρατικών ενισχύσεων που χορηγούνται από τα κράτη-μέλη σε επιλεγμένες επιχειρήσεις εντός της ΕΕ και της ταυτόχρονης επιδίωξης του κοινωνικού και οικονομικού σκοπού της ενεργοποίησης της απασχόλησης. Εξετάζεται εάν και υπό ποιες προϋποθέσεις δύναται ο εθνικός νομοθέτης να αντιμετωπίσει την ανεργία κατά τρόπο θεμιτό και νόμιμο χρησιμοποιώντας τη μέθοδο της κρατικής ενίσχυσης. Επίσης, ερευνάται ο κοινός εννοιολογικός πυλώνας ανάμεσα στις διατάξεις των κρατικών ενισχύσεων, στις διατάξεις του ανταγωνισμού και στους κανόνες για την ελεύθερη μετακίνηση των πολιτών της ΕΕ. Σημείο προβληματισμού αποτελεί το κατά πόσο ο νομοθέτης των κρατικών ενισχύσεων που στοχεύει στην ενδυνάμωση της απασχόλησης βρίσκεται μεταξύ σφύρας και άκμονος ή αν μέσω των δύο παραπάνω τομέων του ευρωπαϊκού δικαίου διαθέτει τα απαραίτητα μέσα προκειμένου να συντελέσει σε μία υγιή αγορά εργασίας.

1. Η κρατική ενίσχυση ως μέθοδος ενίσχυσης της απασχόλησης

Η ΕΕ προκειμένου να επιτύχει τον σκοπό της οφείλει να επιδιώκει ταυτόχρονα οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους.³⁰² Αφενός, προκειμένου να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα της, στοχεύει στην εκπλήρωση των οικονομικών της επιδιώξεων μέσω της δημιουργίας μιας εσωτερικής αγοράς απαλλαγμένης από κάθε είδους αθέμιτου ανταγωνισμού. Αφετέρου, πρέπει να εργάζεται δυναμικά στους κοινωνικούς στόχους οι οποίοι αποσκοπούν στην προώθηση της ειρήνης, των αξιών και της ευημερίας των λαών της. Το έντονο ενδιαφέρον προς τους κοινωνικούς στόχους είναι εμφανές και από τη συχνή αναφορά στα κείμενα των Συνθηκών σε μια «κοινωνική οικονομία της αγοράς» που

³⁰² Jotte Mulder, *Social Legitimacy in the Internal Market: A Dialogue of Mutual Responsiveness*, Florence: European University Institute, 2016, EUI PhD theses, Department of Law, 2016, F. de Witte, 'The Architecture of a Social Market Economy', LSE Law, Society and Economy Working Papers 13/2015, Alfred Müller-Armack, 'The Social Market Economy as an Economic and Social Order', (1978) 36 *Review of Social Economy*, 3, σ. 325. Όπως φαίνεται στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, *Shaping the Social Market Economy After the Lisbon Treaty: How 'Social' is Public Economic Law?*, *Utrecht Law Review*, www.utrechtlawreview.org, Volume 15, Issue 2, 2019, <http://doi.org/10.18352/ulr.509>, σ.32

αποβλέπει στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης των πολιτών της, στην κοινωνική πρόοδο αυτών καθώς και στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της ανεργίας.³⁰³ Αυτό το μείγμα κοινωνικών και οικονομικών στόχων, οι οποίοι δύναται υπό περιστάσεις είτε να αλληλεπικαλύπτονται είτε να συγκρούονται, θέτει μια πρόκληση για τα νομικά υποσυστήματα να ανταποκριθούν σε όλες αυτές τις επιδιώξεις με κατάλληλο τρόπο.³⁰⁴

Τα κράτη-μέλη έχοντας ως φάρο την ενίσχυση της απασχόλησης, επιδιώκοντας κοινωνικούς και οικονομικούς σκοπούς,³⁰⁵ αποφασίζουν να στηρίξουν επιχειρήσεις ή κλάδους πληττόμενους από την οικονομική κρίση, διαθέτοντας σε αυτές κρατικές ενισχύσεις³⁰⁶. Το ευρύτερο νομικό περίγραμμα εντός του οποίου ενεργούν στην περίπτωση αυτή οι δημόσιες αρχές (δημόσιο οικονομικό δίκαιο), διαμορφώνεται από τη νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων, τη νομοθεσία των κρατικών ενισχύσεων και το δίκαιο του ανταγωνισμού. Οι επιμέρους στόχοι που επιδιώκονται σε κάθε τομέα δικαίου από τους ανωτέρω είναι διαφορετικοί, δύναται ωστόσο να συμπίπτουν υπό το φως ενός ευρύτερου πλαισίου εσωτερικής αγοράς της ΕΕ.³⁰⁷

Η σύσταση και η διασφάλιση ελεύθερου ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά³⁰⁸ της ΕΕ αποτελεί πρωτεύοντα στόχο της. Η διάθεση κρατικών ενισχύσεων προς ενδυνάμωση της εργασίας ως έκφανση της οικονομικής υποστήριξης ενέχει τον κίνδυνο της στρέβλωσης του ανταγωνισμού, της αποδόμησης των αγορών και της νόθευσης του εμπορίου μεταξύ των κρατών-μελών.³⁰⁹ Ο επιλεκτικός χαρακτήρας των κρατικών ενισχύσεων, προς ενδυνάμωση συγκεκριμένων ομάδων και όχι του συνόλου των επιχειρήσεων, δύναται να οδηγήσει σε

³⁰³ Ενδεικτική εφαρμογή των ανωτέρω είναι ότι κάποιες ευρωπαϊκές χώρες έχουν εφαρμόσει μέτρα στήριξης της δημιουργίας κοινωνικών επιχειρήσεων. Για παράδειγμα η Λετονία αναπτύσσει ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο για την κοινωνική επιχειρηματικότητα το οποίο θεσμοθετεί την υποβοήθηση των κοινωνικών επιχειρήσεων, με στόχο την αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης για τις μειονεκτούσες ομάδες. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόλησή που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017, 2016, σ.34. Στη χώρα μας με τον ν. 4019/2011 θεσπίστηκε ένας νέος τομέας επιχειρηματικής δραστηριοποίησης με έμφαση στην παράλληλη εξυπηρέτηση αναγκών του κοινωνικού συνόλου καθώς και την εναρμόνιση της εθνικής με την ενωσιακή νομοθεσία. Στα πλαίσια αυτά ορίστηκε ο τομέας της Κοινωνικής Οικονομίας καθώς και η νέα εταιρική μορφή, η Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση. Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση, 2018, ανάκτηση από το διαδίκτυο από το Μονάδα καινοτομίας και επιχειρηματικότητας, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης: <http://epixeireite.duth.gr>

³⁰⁴ Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π., σ.32

³⁰⁵ οι οποίοι ποικίλλουν ανά περίπτωση

³⁰⁶ Η διάθεση πραγματοποιείται υπό προϋποθέσεις και βάσει σχεδιασμού.

³⁰⁷ Βλ. για τους στόχους του κάθε τομέα στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π., σ.38 επ.

³⁰⁸ Η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών ανάμεσα στα κράτη-μέλη δημιουργεί τη Ζώνη Ελεύθερου Εμπορίου. Όταν η Ζώνη Ελεύθερου Εμπορίου έχει κοινό εξωτερικό δασμολόγιο δημιουργεί αυτό που ονομάζουμε Τελωνειακή Ένωση. Η Τελωνειακή Ένωση με την ταυτόχρονη ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίου δημιουργεί την Ενιαία Αγορά.

³⁰⁹ Η προέλευση του ενωσιακού νόμου περί κρατικών ενισχύσεων κάθε άλλο παρά νεόδμητη είναι καθώς χρονολογείται από τη δεκαετία του 1950. Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις θεσπίστηκαν στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομική Κοινότητα (Συνθήκη ΕΟΚ). Δείτε μια ιστορική επισκόπηση: JJ Piernas López, The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond, 2016, σ.21επ. όπως φαίνεται στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π. σ.35

ανισότητα ευκαιριών και δυνατοτήτων στην ενιαία αγορά προωθώντας τις ωφελούμενες επιχειρήσεις έναντι των υπολοίπων.³¹⁰

Σκοπεύοντας στην προστασία του ανταγωνισμού η ΣΛΕΕ εισήγαγε το άρθρο 107³¹¹. Το κείμενο του άρθρου αποτελεί μία «απαγορευτική διάταξη»³¹² και προσδιορίζει την ουσία της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης. Συγκεκριμένα ορίζει ότι «*Ενισχύσεις*³¹³ που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών-μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως». Από το γράμμα της διατάξεως προκύπτει καταρχήν ότι οι κρατικές ενισχύσεις δεν συνάδουν με την ενιαία αγορά καθώς η ευνοϊκή μεταχείριση την οποία εισάγει η χορήγηση τους οδηγεί σε νόθευση του ανταγωνισμού στην αγορά που δραστηριοποιείται ο λήπτης της παροχής.³¹⁴ Με την ανωτέρω απαγορευτική διάταξη επιδιώκεται ο αποκλεισμός πολυέξοδων αγώνων επιδοτήσεων μεταξύ των κρατών-μελών και αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά.³¹⁵

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, για τον χαρακτηρισμό εθνικού μέτρου ως «κρατικής ενισχύσεως» κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαιτείται να πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις. «*Πρώτον, πρέπει να πρόκειται για κρατική παρέμβαση ή για παρέμβαση μέσω κρατικών πόρων. Δεύτερον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών-μελών. Τρίτον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να παρέχει επιλεκτικό πλεονέκτημα στον αποδέκτη της. Τέταρτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.*»³¹⁶ Αυτές, δε οι προϋποθέσεις θα πρέπει να πληρούνται σωρευτικά³¹⁷.

Ελλείπει νομοθετικού ορισμού³¹⁸ για τον όρο των κρατικών ενισχύσεων, από το ανωτέρω άρθρο εισάγονται τα στοιχεία που συνθέτουν τη νομική έννοια της κρατικής ενίσχυσης. Το υποκείμενο που χορηγεί την ενίσχυση είναι το κράτος ενώ το αντικείμενο της κρατικής ενίσχυσης είναι το οικονομικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που παρέχεται

³¹⁰ Αντώνης Μεταξάς, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ κατ' άρθρο ερμηνεία, Επιμέλεια Βασίλειος Χριστιανός, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, ό.π., σ.593

³¹¹ πρώην άρθρο 87 της ΣΕΚ

³¹² Χάρης Π. Συνοδινός, Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του Κοινοτικού Δικαίου, Παράθεση των κυριότερων αποφάσεων του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ.20

³¹³ Επιδοτήσεις, χαμηλότοκα δάνεια, παροχή δανείων με την εγγύηση του Δημοσίου, παροχή χαμηλότερου φορολογικού συντελεστή κτλ.

³¹⁴ Κανόνας βασικής απαγόρευσης κρατικών ενισχύσεων.

³¹⁵ Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Rapport Des Chefs De Délégation Aux Ministres des Affaires Etrangères (Spaak Report), 1956, σ.53 όπως φαίνεται και στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π., σ.35

³¹⁶ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ C-203/16 P, Andres (πτώχευση της Heitkamp BauHolding), EU:C:2018:505, σκ.82 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία

³¹⁷ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, Επιτροπή κατά World Duty Free Group, ECLI:EU:C:2016:981, σκ.53

³¹⁸ Ούτε σε πρωτογενές ούτε στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο

στις δικαιούχες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής. Η ουσία της κρατικής ενίσχυσης περιλαμβάνει είτε τις λεγόμενες «θετικές παροχές» είτε κάθε τύπο κρατικής επέμβασης η οποία οδηγεί στην ελάττωση των οικονομικών επιβαρύνσεων που έχει μία επιχείρηση. Κίνητρο της ενέργειας αυτής είναι ένας κοινωνικός σκοπός. Θεμελιώδες συστατικό στοιχείο της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων γενικά είναι η απουσία αντίστοιχης οικονομικής αντιπαροχής από την πλευρά του ωφελούμενου.³¹⁹

Η απαγόρευση που εισάγει το ανωτέρω άρθρο δεν είναι ούτε απόλυτη ούτε χωρίς προϋποθέσεις.³²⁰ Παράλληλα το ίδιο άρθρο υιοθετώντας μία «διπολική» συλλογιστική³²¹ επιτρέπει κατ' εξαίρεση τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων υπό προϋποθέσεων και υπό την εποπτεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αναγνωρίζεται με αυτόν τον τρόπο ότι οι κρατικές ενισχύσεις υπό όρους δύναται να φανούν ιδιαιτέρως χρήσιμες για την επίτευξη στόχων δημόσιου συμφέροντος όπως είναι αυτός της ενίσχυσης της απασχόλησης ενώ παράλληλα μπορούν ακόμα και να άρουν τυχόν ανισότητες στην αγορά εργασίας.³²²

Συγκεκριμένα το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ ενσωματώνει μία δέσμη ενωσιακών στόχων οι οποίοι σε κάθε περίπτωση κρίνεται από τον ευρωπαϊκό νομοθέτη ότι συμβιβάζονται³²³ με την εσωτερική αγορά³²⁴ ενώ παρέχεται και μια λίστα με λόγους οι οποίοι υπό προϋποθέσεις δύναται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά³²⁵.³²⁶ Εύλογα συνάγεται ότι οι κρατικές ενισχύσεις με ορθό σχεδιασμό και οροθέτηση έχουν τη δυνατότητα να πετύχουν ακριβώς το αντίθετο της στρέβλωσης του ανταγωνισμού.³²⁷

³¹⁹ Αντώνης Μεταξάς, *ό.π.*, σ.594

³²⁰ Ευτυχία Μουαμελετζή, Σοφία Παπαντωνιάδου, Αικατερίνη Σγουρίδου, *Οι κοινοτικοί κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις*, Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων, Θεσσαλονίκη, 2002, σ.41

³²¹ Αντώνης Μεταξάς, *ό.π.*, σ.594

³²² Αντώνης Μεταξάς, στο ίδιο, σ.598

³²³ Ex lege

³²⁴ Οι ανωτέρω εξαιρέσεις χαρακτηρίζονται αυτοδίκαιες επειδή εκ του νόμου συμβιβάζονται με την ενιαία αγορά, εφόσον βέβαια πληρούν ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια. Ευτυχία Μουαμελετζή, Σοφία Παπαντωνιάδου, Αικατερίνη Σγουρίδου, *ό.π.*, σ.43

³²⁵ Οι ανωτέρω εξαιρέσεις χαρακτηρίζονται ως συμβιβάσιμες εξαιρέσεις ή δυνητικές εξαιρέσεις. Οι ενισχύσεις της παραγράφου 3 ομαδοποιούνται σε δύο βασικές υποκατηγορίες. Η πρώτη περιλαμβάνει περιφερειακές, οριζόντιες και τομεακές ενισχύσεις (άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχεία α και γ). Η δεύτερη περιλαμβάνει εξαιρέσεις του άρθρου παράγραφος 3 στοιχεία β, δ και ε. Ευτυχία Μουαμελετζή, Σοφία Παπαντωνιάδου, Αικατερίνη Σγουρίδου, στο ίδιο, σσ.46-51

³²⁶ Παράγωγο δίκαιο για τις κρατικές ενισχύσεις

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1407/2013 της Επιτροπής, της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας - de minimis <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1407>

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX:32014R0651>

³²⁷ Η πιθανότητα στρέβλωσης του ανταγωνισμού εκτιμάται, υπολογίζεται και αντιμετωπίζεται με διαφορετικό τρόπο από τις χώρες εκτός της ΕΕ. Ενδεικτικά αναφέρεται νομοθεσία των Ηνωμένων Πολιτειών (Section 891) η οποία ορίζει ότι οποτεδήποτε ο Πρόεδρος των ΗΠΑ διαπιστώσει ότι, υπό της νομοθεσίας ξένου κράτους, πολίτες ή επιχειρήσεις των Ηνωμένων Πολιτειών υπόκεινται σε μεροληπτική μεταχείριση ή σε οποιαδήποτε διαφοροποίηση φορολογίας δύναται να διπλασιάσει τη φορολογία των πολιτών του εν λόγω κράτους που βρίσκονται στο έδαφος του. Σημειώνεται ότι μέχρι πρόσφατα η παραπάνω νομοθεσία δεν έχει εφαρμοστεί αλλά προτιμώνται εναλλακτικές λύσεις όπως η επαναξιολόγηση της φορολογικής πολιτικής ανάμεσα στην

Μπορούν να ενδυναμώσουν την αγορά εξισορροπώντας και στηρίζοντας επιλεγμένες ομάδες επιχειρήσεων και των εργαζόμενων τους, που λόγω των συνθηκών που αντιμετωπίζουν δεν έχουν ίσες ευκαιρίες δραστηριοποίησης στο χώρο του εμπορίου με τις υπόλοιπες οικονομικές οντότητες. Αναφέρεται ότι απαγορεύεται οποιαδήποτε χορήγηση άλλων ενισχύσεων εκτός από αυτές που προβλέπονται στη Συνθήκη και στο παράγωγο δίκαιο. Είναι εμφανές ότι οι εξαιρέσεις ερμηνεύονται συσταλτικά.³²⁸ Η οικονομική κρίση του 2008-2009, σύμφωνα με μία μερίδα μελετητών, επέδειξε ότι οι βασικές αρχές των κανόνων των κρατικών ενισχύσεων στην Ευρώπη μπορούν να διαφυλαχτούν ακόμα και σε περίοδο κρίσης.³²⁹

Στη δεύτερη κατηγορία εξαιρέσεων του άρθρου αναφέρεται πλέον ξεκάθαρα ότι υπό προϋποθέσεις είναι θεμιτές *οι κρατικές ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση*. Με τη διάταξη αυτή δημιουργείται ένας κατάδηλος δεσμός ανάμεσα στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων και στην ανεργία. Η ανεργία αναγνωρίζεται ως ζήτημα το οποίο απαιτεί αντιμετώπιση και η κρατικές ενισχύσεις είναι παραδεκτά μια από τις εναλλακτικές λύσεις που τάσσονται θεμιτά αντιμετώπιες στο πρόβλημα.

Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αυτή εφαρμόζεται στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης προσδιορίζεται εννοιολογικά σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης του άρθρου 107 από τα εξής στοιχεία:

- Παροχή οικονομικού πλεονεκτήματος σε δικαιούχες επιχειρήσεις προς ενδυνάμωση της απασχόλησης.
- Το οικονομικό πλεονέκτημα χορηγείται με κρατικούς πόρους
- Απουσία νόθευσης ή πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού
- Πλεονεκτική αντιμετώπιση επιλεγμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής
- Χορήγηση πλεονεκτήματος με την υποχρέωση εκ μέρους του λήπτη της ενίσχυσης της απασχόλησης.
- Επιχορήγηση με ορισμένη χρονική διάρκεια στοχεύοντας στην οικονομική ανάπτυξη περιοχών όπου επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση.

2. Κρατικές ενισχύσεις, κανόνες της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ και διατάξεις του ανταγωνισμού

Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις ερείδονται σε όμοιο εννοιολογικό έδαφος με τους κανόνες ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών εντός της ΕΕ και με τις διατάξεις περί

ΕΕ και τις Ηνωμένες Πολιτείες. Itai Grinberg, A Constructive U.S. Counter to EU State Aid Cases, Georgetown University Law Center, Tax Notes International, 167/2016, σσ.168-170.

³²⁸ Χορηγούνται μόνο οι ενισχύσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες και τις σχετικές διατάξεις. Ευτυχία Μουαμελετζή, Σοφία Παπαντωνιάδου, Αικατερίνη Σγουρίδου, ό.π., σ.43

³²⁹ Ενδεικτικά αναφέρεται το άρθρο των Kati J. Cseres, Agustin Reyna, EU state aid law and consumer protection: An unsettled relationship in times of crisis, Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No.2020-32, Amsterdam Center for European Law and Governance Research Paper No.2020-05, σ.1

ανταγωνισμού όπως αυτές περιγράφονται στα άρθρα 101³³⁰ και 102 της ΣΛΕΕ³³¹. Η κοινή εννοιολογική περιοχή των τριών τομέων αναδεικνύεται ένα πολύτιμο εργαλείο στη διάθεση κάθε εθνικού νομοθέτη που επιδιώκει την παλιννόστηση μιας υγιούς αγοράς εργασίας.

Η ΕΕ οφείλει να δρα συστηματικά για την εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ των κρατών-μελών και έτσι να τους παρέχει τη δυνατότητα να εργάζονται οπουδήποτε επιλέξουν ώστε να πετύχουν την οικονομική και κοινωνική τους εξέλιξη. Παράλληλα οφείλει να εκδίδει πράξεις οι οποίες είναι απαραίτητες για την εναρμόνιση των εθνικών κανόνων με σκοπό τη διευκόλυνση της απρόσκοπτης μεταφοράς τους ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Προκειμένου να επιτευχθεί η ελεύθερη μετακίνηση των πολιτών της ΕΕ ο εθνικός νομοθέτης πρέπει να σταθμίσει από τη μία μεριά τα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη που προκύπτουν για τους πολίτες της ΕΕ και από την άλλη πλευρά τυχόν οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές συνέπειες που αναφύονται από τη νομοθέτηση αυτή. Η συνάφεια μεταξύ των διατάξεων των κρατικών ενισχύσεων και των κανόνων ελεύθερης κυκλοφορίας των ευρωπαϊών πολιτών έγκειται στον κοινό άξονα της εξισορρόπησης³³² μεταξύ του ευεργετικού αποτελέσματος της ενίσχυσης και της διατήρησης των θεμιτών εμπορικών συνθηκών³³³ και της νόθευσης του ανταγωνισμού που ενδέχεται να προκύψει.³³⁴ Η στάθμιση αυτή πραγματοποιείται μέσα από τον έλεγχο της αρχής της αναλογικότητας που δύναται να αναπτυχθεί στη νομοθεσία και στη νομολογία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Εξαιτίας του κοινού εννοιολογικού τους εδάφους δύναται να πραγματοποιηθεί αποτροπή αρνητικών συνεπειών που ενδέχεται να επακολουθήσουν από την ελεύθερη κυκλοφορία απασχολούμενων εντός της ΕΕ με τα θετικά αποτελέσματα

³³⁰ Άρθρο 101 (πρώην άρθρο 81 της ΣΕΚ) «1. Είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά και απαγορεύονται όλες οι συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, όλες οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων και κάθε εναρμονισμένη πρακτική, που δύνανται να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών-μελών και που έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, και ιδίως εκείνες οι οποίες συνίστανται: α) στον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό των τιμών αγοράς ή πωλήσεως ή άλλων όρων συναλλαγής, β) στον περιορισμό ή στον έλεγχο της παραγωγής, της διαθέσεως, της τεχνολογικής αναπτύξεως ή των επενδύσεων, γ) στην κατανομή των αγορών ή των πηγών εφοδιασμού, δ) στην εφαρμογή ανίσων όρων επί ισοδυνάμων παροχών, έναντι των εμπορικώς συναλλασσομένων, με αποτέλεσμα να περιέρχονται αυτοί σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό, ε) στην εξάρτηση της συνάψεως συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των συναλλασσομένων, προσθέτων παροχών που εκ φύσεως ή σύμφωνα με τις εμπορικές συνήθειες δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών...»

³³¹ Άρθρο 102 (πρώην άρθρο 82 της ΣΕΚ) «Είναι ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά και απαγορεύεται, κατά το μέτρο που δύναται να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών-μελών, η καταχρηστική εκμετάλλευση από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις της δεσπόζουσας θέσης τους εντός της εσωτερικής αγοράς ή σημαντικού τμήματός της.

Η κατάχρηση αυτή δύναται να συνίσταται ιδίως: α) στην άμεση ή έμμεση επιβολή μη δικαίων τιμών αγοράς ή πωλήσεως ή άλλων όρων συναλλαγής, β) στον περιορισμό της παραγωγής, της διαθέσεως ή της τεχνολογικής αναπτύξεως επί ζημιά των καταναλωτών, γ) στην εφαρμογή ανίσων όρων επί ισοδυνάμων παροχών έναντι των εμπορικώς συναλλασσομένων, με αποτέλεσμα να περιέρχονται αυτοί σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό, δ) στην εξάρτηση της συνάψεως συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των συναλλασσομένων, προσθέτων παροχών που εκ φύσεως ή σύμφωνα με τις εμπορικές συνήθειες δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών.»

³³² που είναι εγγενής στις διατάξεις του νόμου περί κρατικών ενισχύσεων, ιδίως στο άρθρο 107 της ΣΛΕΕ

³³³ η οποία εμφανώς προκύπτει

³³⁴ Βλ. λεπτομέρειες στο A Biondi, 'The rationale of State aid control: a return to orthodoxy' (2009-2010) 12 Cambridge Year Book of European Legal Studies, 35-52; F De Cecco, State Aid and the European Economic Constitution (2012) Hart Publishing, 31, όπως φαίνεται στο Kati J. Cseres, Agustin Reyna, ό.π., σ.7

που προκύπτουν από τις κρατικές ενισχύσεις στοχεύουσες στην ενδυνάμωση της απασχόλησης ή και το αντίθετο.

Αντίστοιχα οι διατάξεις των κρατικών ενισχύσεων δομούνται στον ίδιο εννοιολογικό πυλώνα και με το δίκαιο του ανταγωνισμού. Με βάση την ευρωπαϊκή βιβλιογραφία στην ΕΕ οι κανόνες των κρατικών ενισχύσεων αποτελούν τα στοιχεία του πυρήνα του ευρωπαϊκού δικαίου του ανταγωνισμού. Το δίκαιο του ανταγωνισμού μαζί με το δίκαιο προστασίας του καταναλωτή είναι αμοιβαία ενδυναμωμένες περιοχές του δικαίου που στόχο έχουν τη βελτιστοποίηση της ευημερίας του καταναλωτή παρέχοντας του την πρόσβαση σε ένα εύρος ανταγωνιστικών τιμών αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά εργασίας. Το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων από τη μεριά του παρέχει μακροπρόθεσμα οφέλη στους καταναλωτές καθώς η επίδραση του πραγματοποιείται κυρίως στη μείωση του κόστους των πρώτων σταδίων της παραγωγής.³³⁵ Και οι δύο κλάδοι του δικαίου δεν επιδιώκουν απευθείας προστασία της επιχείρησης, του ανταγωνιστή ή του καταναλωτή³³⁶. Στόχος τους είναι η προώθηση αυτού που ονομάζεται «μηχανισμός του ανταγωνισμού» ο οποίος όταν πραγματοποιείται επιτυχώς διαφυλάττει την αγορά εργασίας και τη δυνατότητα της να απασχολεί επιτυχώς το εργατικό δυναμικό της. Μία υγιής αγορά εργασίας εξασφαλίζει την ευημερία του καταναλωτή, της επιχείρησης και των απασχολούμενων. Από το κοινό εννοιολογικό υπόβαθρο των δύο δικαίων αναφέρεται μία νέα έννοια αυτή της «αποδοτικής αγοράς εργασίας». Σε αυτήν δεν περιλαμβάνεται μόνο η δημιουργία του καλύτερου δυνατού προϊόντος για τον καταναλωτή με τη μικρότερη δυνατή τιμή. Πρόκειται για μία έννοια σαφώς ευρύτερη η οποία ενσωματώνει την ευημερία του τριγώνου καταναλωτής, επιχείρησης, απασχολούμενος. Η κοινή βάση τους προσφέρει τη δυνατότητα στον εθνικό νομοθέτη να ελαττώνει ή και να παύει τους κραδασμούς από τυχόν δυσμενείς συνέπειες που προκύπτουν από κανονισμούς που θεσμοθετούνται σε ένα κλάδο με ρυθμίσεις από άλλον. Παραδείγματος χάριν οι τυχόν αρνητικές επιπτώσεις από τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων δύναται να εξισορροπηθεί με θετικά αποτελέσματα από την προστασία των ευρωπαϊών καταναλωτών.³³⁷

Αυτή η δυνατότητα διαχείρισης από την πλευρά του νομοθέτη των τριών τομέων δικαίου καταδεικνύει τις αξίες της ΕΕ του ελεύθερου ενδοενοσιακού εμπορίου η οποία δύναται να είναι ισορροπημένη μέσα από μία διαδικασία στάθμισης και αντιστάθμισης θετικών και αρνητικών αποτελεσμάτων πολιτικών της ΕΕ σχετιζόμενων με τις κρατικές ενισχύσεις, το δίκαιο του ανταγωνισμού και την ελεύθερη μετακίνηση των πολιτών εντός της ΕΕ.

³³⁵ Kati J. Cseres, Agustin Reyna, στο ίδιο, σσ.2-5

³³⁶ Η «συναλλακτική υποχρέωση» μέριμνας του καταναλωτή επιδιώκει αφενός την προστασία του ατόμου και αφετέρου των οικονομικών συμφερόντων του. Καρακώστας Ι., Δίκαιο Προστασίας Καταναλωτή, Ν.2251/1994 όπως ισχύει μετά το Ν.3584/2007, Ερμηνεία-Νομολογία-Πρακτική Εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2008, σ.72

³³⁷ Βλ. λεπτομέρειες στο Kati J. Cseres, Agustin Reyna, ό.π., σ.7

B. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και το οικονομικό πλεονέκτημα

1. Παροχή οικονομικού πλεονεκτήματος

Στόχος της παρούσας ενότητας είναι να διευκρινιστεί η νομική έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος το οποίο παρέχεται στις επιχειρήσεις από το κράτος με σκοπό την αντιμετώπιση της ανεργίας.³³⁸ Επίσης, επιδιώκεται ο προσδιορισμός του όρου με βάση τον ευρωπαϊκό κανόνα de minimis καθώς και η εξέταση του τρόπου με το οποίο εφαρμόζεται η χορήγηση του οικονομικού πλεονεκτήματος στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρας μας.

α. Έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος

Οι κρατικές ενισχύσεις όπως είναι διαμορφωμένες και στις Συνθήκες της ΕΕ αλλά και στις νομοθεσίες των επιμέρους κρατών-μελών προσφέρουν σε επιλεγμένες επιχειρήσεις βάσει κριτηρίων, ένα ή περισσότερα κατά περίπτωση οικονομικά πλεονεκτήματα. Το αποτέλεσμα της απόκτησης των κρατικών ενισχύσεων είναι η εξασφάλιση της απαραίτητης ρευστότητας των δικαιούχων εταιριών προκειμένου να διαφυλάξουν τη βιωσιμότητα τους, την παραγωγή των υπηρεσιών ή των προϊόντων τους αλλά και τις θέσεις εργασίας που παρέχουν στο εργατικό δυναμικό της χώρας που δραστηριοποιούνται. Επιπλέον εξασφαλίζονται σταθερά επίπεδα απασχόλησης και εφόσον είναι μελετημένα προσφερόμενο δύναται να οδηγήσει ακόμα και σε διόγκωση της εργασίας. Συνεπώς, το οικονομικό πλεονέκτημα το οποίο παρέχεται από τις κρατικές ενισχύσεις συνδέεται άρρηκτα με την απασχόληση με σχέση αιτίας και αποτελέσματος.³³⁹ Σημειώνεται ότι η σύνδεση του προσφερόμενου πλεονεκτήματος με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δεν είναι ούτε αποκλειστική ούτε μονόδρομος. Η ενίσχυση της απασχόλησης μπορεί να πραγματοποιηθεί με πολλούς τρόπους, επίσης ενδέχεται να μην επιτευχθεί ακόμα και όταν δοθεί ένα γενναίο οικονομικό πλεονέκτημα σε επιλεγμένες επιχειρήσεις.

Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης η οποία περιλαμβάνει την έννοια της παροχής οικονομικού πλεονεκτήματος διαφοροποιείται σαφώς από την έννοια της άμεσης

³³⁸ Επισημαίνεται ξανά ότι τα κίνητρα των κρατικών ενισχύσεων δύναται να είναι ποικίλα καθώς μέσα από αυτά επιδιώκεται ένα ευρύ σύνολο πολιτικών από την πλευρά των κρατών-μελών και της ίδιας της ΕΕ. Η ενίσχυση της απασχόλησης αποτελεί ένα από τους πολλούς κοινωνικούς ή οικονομικούς στόχους που δύναται να επιδιώκονται μέσα από τη μέθοδο των κρατικών ενισχύσεων.

³³⁹ Η σύμφωνη με τις στατιστικές έρευνες ανάπτυξη της απασχόλησης στο πλαίσιο της ΕΕ το 2015 και 2016 κρίθηκε ότι πραγματοποιήθηκε σε πολλά κράτη-μέλη λόγω των μέτρων μείωσης της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας. Στη φορολογική επιβάρυνση της εργασίας ενσωματώνονται οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων, συν τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης των εργοδοτών και των απασχολούμενων τους. Οι εισφορές στα επαγγελματικά και ιδιωτικά συνταξιοδοτικά συστήματα, καθώς και οι στοχευμένες φορολογικές ελαφρύνσεις, δεν περιλαμβάνονται στον υπολογισμό. Για λεπτομέρειες βλέπε Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017, ό.π., σ.35

επιδότησης καθώς είναι εμφανώς ευρύτερη.³⁴⁰ Μία κρατική ενίσχυση δύναται να περιβληθεί εκτός από τη μορφή της επιδότησης ή της επιχορήγησης και οποιαδήποτε άλλη μορφή η οποία οδηγεί σε ελάττωση των επιβαρύνσεων που υφίσταται μία επιχείρηση.³⁴¹ Υιοθετείται μια «διασταλτική προσέγγιση» όπου η έννοια της ενίσχυσης δεν ταυτίζεται με τις μορφές της θετικής επιδότησης³⁴² αλλά ενσωματώνει επιπλέον κάθε κρατική ρύθμιση η οποία είναι της ίδιας φύσεως και έχει «ισοδύναμα αποτελέσματα» προς αυτή.³⁴³ Έτσι, χαράσσεται μία «μέση οδός» στον προσδιορισμό της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης.³⁴⁴ Ενδεικτικά ως οικονομικά πλεονεκτήματα των κρατικών ενισχύσεων αναφέρονται οι φοροαπαλλαγές, μέτρα κοινωνικής πολιτικής, καταβολή διοικητικών προστίμων, παροχή δανείων και τραπεζικών εγγυήσεων κοκ.³⁴⁵

Με βάση τα ανωτέρω η έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος είναι ευρεία. Ενσωματώνει και τις θετικές παροχές και το σύνολο των πλεονεκτημάτων που παρέχονται από το κράτος τα οποία δύναται να επιδράσουν στο εμπόριο ανάμεσα στα κράτη-μέλη λόγω της προνομιακής μεταχείρισης που προσφέρουν. Τα ανωτέρω καθιερώνονται και από την πάγια νομολογία του ΔΕΕ η οποία επιβεβαιώνει ότι η έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος περιλαμβάνει και τα παρεχόμενα από τις δημόσιες αρχές οφέλη τα οποία, υπό διάφορες μορφές, ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικώς βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχείρησης.³⁴⁶ Παραδείγματος χάριν η μερική απαλλαγή από τις κοινωνικοασφαλιστικές επιβαρύνσεις επιλεγμένων επιχειρήσεων συνιστά ενίσχυση υπό την έννοια του υπό εξέταση άρθρου. Σε αυτή την περίπτωση το μέτρο αποβλέπει στο να απαλλάξει μερικώς τις επιχειρήσεις αυτές από τις οικονομικές επιβαρύνσεις που απορρέουν από την κανονική εφαρμογή του γενικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, χωρίς αυτή η απαλλαγή να δικαιολογείται από τη φύση ή την οικονομία της κοινωνίας που δραστηριοποιείται³⁴⁷. Επίσης, σύμφωνα με την πάγια πρακτική της Επιτροπής, στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων ενσωματώνονται και τα οικονομικά πλεονεκτήματα υπέρ ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής τα οποία επιδιώκουν την κάλυψη δαπανών στις οποίες «προβαίνει εκουσίως» η δικαιούχος επιχείρηση.³⁴⁸

³⁴⁰ ΔΕΚ C-387/92, Banco Exterior de Espana, ECLI:EU:C:1994:100, σκ.13, ΔΕΚ C-200/97, Ecotrade, ECLI:EU:C:1998:579, σκ.34, Αντώνης Μεταξάς, ό.π., σ.595

³⁴¹ Ευτυχία Μουσαμελετζή, Σοφία Παπαντωνιάδου, Αικατερίνη Σγουριδίου, ό.π. σ.40

³⁴² Η απόλυτα συσταλτική άποψη ορίζει ως κρατική ενίσχυση τη χορήγηση μόνο θετικού οικονομικού βοηθήματος στην ωφελούμενη επιχείρηση και ταυτίζει την ενίσχυση με την επιδότηση. Βασίλης Καραγιάννης, Κρατικές Ενισχύσεις, Κοινοτική & Εθνική ρύθμιση, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006, σ.26

³⁴³ Βασίλης Καραγιάννης, ό.π., σ.17. ΔΕΕ C-73/11P, Frucona Košice κατά Επιτροπής, EU:C:2013:32, σκ.69 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, ΔΕΕ C-518/13, Eventech, EU:C:2015:9, σκ.33, ΔΕΕ C-81/10, France Telecom, ECLI:EU:C:2011:811, σκ.16 και ΓεΔΕΕ T-385/12, Orange/Επιτροπή, ECLI:EU:T:2015:117, σκ.34

³⁴⁴ Βασίλης Καραγιάννης, στο ίδιο, σ.26

³⁴⁵ Βασίλης Καραγιάννης, στο ίδιο, σσ.17-21

³⁴⁶ Η Επιτροπή έχει κρίνει ότι υφίσταται ενίσχυση ακόμα και όταν ο αρμόδιος κρατικός φορέας καλύπτει προαιρετικές δαπάνες της ωφελούμενης επιχείρησης. Βλ. κατ' αντιστοιχία απόφαση ΔΕΚ C-241/94, Γαλλία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1996:353, σκ.30

³⁴⁷ ΔΕΚ C-310/99, Ιταλία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:2002:143, σκ.51, ΔΕΚ C-251/97, Γαλλία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1999:480, σκ.35 έως 37

³⁴⁸ ΔΕΚ C-241/94, ό.π., σκ.30

Επίσης, η ευρωπαϊκή νομολογία έχει διευκρινίσει επανειλημμένα ότι και τα μέτρα που παρέχουν σε ορισμένες επιχειρήσεις φορολογική απαλλαγή³⁴⁹, συνιστούν και αυτά οικονομικό πλεονέκτημα κρατικής ενίσχυσης³⁵⁰, κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ³⁵¹.³⁵² Για αυτό το λόγο πρέπει να εξετάζονται βάσει των κριτηρίων που θέτει το ίδιο το άρθρο στις υπόλοιπες παραγράφους του ώστε να διαπιστωθεί κατά πόσο είναι συμβατά με την αγορά χωρίς να οδηγούν σε νόθευση του ανταγωνισμού. Τα μέτρα των κρατών-μελών τα οποία προσφέρουν φορολογικό πλεονέκτημα σε επιλεγμένες ομάδες επιχειρήσεων με σκοπό την ενίσχυση της απασχόλησης, μολονότι δεν συνεπάγεται μεταφορά κρατικών πόρων κρίνεται ότι περιάγουν τις ωφελούμενες επιχειρήσεις σε πλεονεκτικότερη οικονομική κατάσταση σε σχέση με τους λοιπούς φορολογουμένους. Το

³⁴⁹ Η καθιέρωση αδικαιολόγητων φορολογικών απαλλαγών και εξαιρέσεων αντίκειται στον κανόνα της καθολικότητας του φόρου ο οποίος χαρακτηρίζει τις νομοθεσίες των κρατών-μελών. Στο Ελληνικό Σύνταγμα δεν απαγορεύονται οι φορολογικές απαλλαγές. Αυτό προκύπτει έμμεσα από το άρθρο 78 του Σ το οποίο ορίζει ότι αυτές πρέπει να ορίζονται με νόμο και όχι με κανονιστικά διατάγματα, δηλαδή κατόπιν εξουσιοδότησης. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι «Το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.» Για να θεωρηθεί η εξαίρεση ή η απαλλαγή ως συνταγματική, δηλαδή ως μη παραβιάζουσα το Σύνταγμα πρέπει να είναι δικαιολογημένη και όχι αυθαίρετη καθώς κινδυνεύει στο να αντιβαίνει στον κανόνα της ισότητας και καθολικότητας. Το άρθρο 7 του Νομοθετικού διατάγματος (3323/1955) περί φορολογίας του εισοδήματος, αφού απαριθμούσε τις φορολογικές απαλλαγές, πρόσθετε, ότι, «ουδεμία άλλη απαλλαγή αναγνωρίζεται».

³⁵⁰ Παράδειγμα τέτοιας κρατικής ενίσχυσης αποτελούν τα μέτρα που λήφθηκαν προς όφελος του Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Α.Ε. Ο Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) είναι δημόσια εταιρεία κοινής ωφελείας η οποία έχει το αποκλειστικό δικαίωμα χρήσεως και εκμεταλλεύσεως των εγκαταστάσεων (π.χ. γηπέδων, κτιρίων και άλλων) που βρίσκονται εντός της λιμενικής ζώνης του λιμένα Πειραιώς. Το δικαίωμα χρήσης προκύπτει κατόπιν σύμβασης παραχώρησης, διάρκειας 40 ετών που συναφθεί με το Ελληνικό Δημόσιο το 2002. Η υπόθεση ξεκίνησε το 2008 όταν ο ΟΛΠ αποφάσισε να επεκτείνει την υποδομή του σταθμού και προκήρυξε ευρωπαϊκό δημόσιο διαγωνισμό για την παραχώρηση της εκμεταλλεύσεως δύο προβλητών (II και III). Επιλέχθηκε η Cosco Pacific Limeted η οποία συνέστησε θυγατρική ειδικού σκοπού, τη Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά (ΣΕΠ). Το ίδιο έτος, ο ΟΛΠ υπέγραψε σύμβαση παραχώρησης με τον ΣΕΠ, η οποία κυρώθηκε με τον νόμο 3755/2009. Ο εν λόγω νόμος περιείχε φορολογικές ρυθμίσεις προς όφελος του ΣΕΠ οι οποίες σύμφωνα με την υπ' αριθμό 2015/1827/ΕΕ από 23.03.2015 απόφαση της Επιτροπής, είχαν τον χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων, ασυμβίβαστων με την ενιαία αγορά. Στις 02.06.2015 οι ελληνικές αρχές άσκησαν προσφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως της Επιτροπής η οποία και απορρίφθηκε. Χριστίνα Διονυσία Σαραντίδου, Κρατική ενίσχυση τα μέτρα προς όφελος του Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Α.Ε., ΕΕΕυρΔ (1), 2018.

Ένα μέτρο που συνιστά εξαίρεση από την εφαρμογή του γενικού φορολογικού συστήματος δύναται να ερείδεται στη «φύση και τη γενική οικονομία του φορολογικού συστήματος» αν το οικείο κράτος-μέλος μπορεί να αποδείξει ότι η ρύθμιση αυτή προκύπτει κατά τρόπο άμεσο από τις θεμελιώδεις ή κατευθυντήριες αρχές του φορολογικού του συστήματος. Συνεπώς ο νομοθέτης οφείλει να διακρίνει αφενός, των επιδιώξεων που υπηρετούνται από ένα ειδικό φορολογικό καθεστώς και οι οποίοι είναι εξωγενείς σε σχέση προς το σύστημα αυτό και, αφετέρου, των «μηχανισμών που είναι συμφυείς με το ίδιο το φορολογικό σύστημα» και οι οποίοι είναι κριτικής σημασίας για την εκπλήρωση των σκοπών αυτών. ΔΕΚ C-88/03, Πορτογαλία κατά Επιτροπής, EU:C:2006:511, σκ.81 και ΔΕΕ C-234/16 και ΔΕΕ C-235/16, Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), ECLI:EU:C:2018:281, σκ.36 Μαριάννα Γαλεγαλίδου, Φόρος επιβαλλόμενος με κριτήριο τον κίνδυνο πρόκλησης σημαντικής ζημιάς στο περιβάλλον και τη χωροταξία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση. Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 72 (1621), 2018, Β' Μαρτίου και Α' Απριλίου, σ.325

³⁵¹ ΔΕΚ C-222/04, Casa di Risparmio di Firenze κ.λπ., ECLI:EU:C:2006:8, σκ.132. Επίσης βλ. συνεκδικασθείσες υποθέσεις ΔΕΕ C-106/09 P και ΔΕΕ C-107/09 P, Επιτροπή κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου, ECLI:EU:C:2011:732, σκ.72, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

³⁵² Χριστίνα Διονυσία Σαραντίδου, ό.π., σσ.79-81

οικονομικό προβάδισμα το οποίο τους παρέχεται είναι ικανό να προσπορίζει επιλεκτικό πλεονέκτημα στους δικαιούχους και, ως εκ τούτου, συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107, ΣΛΕΕ³⁵³ η οποία είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά καθώς προωθεί την οικονομική ανάπτυξη περιοχών στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση.

Επίσης, αναφέρεται ότι με βάση τη νομολογία του ΔΕΕ παρέμβαση η οποία δίδεται από ένα κράτος-μέλος ως αντιστάθμισμα για τις υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται από τις λήπτριες επιχειρήσεις προς εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, δίχως οι εν λόγω επιχειρήσεις να απολαμβάνουν κανένα οικονομικό πλεονέκτημα ούτε να τίθενται σε ευνοϊκότερη θέση από απόψεως ανταγωνισμού έναντι των ανταγωνιστριών επιχειρήσεων, δεν εμπίπτει στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.³⁵⁴

Συνεπώς, με βάση τα ανωτέρω η έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος το οποίο χορηγείται μέσα από τις κρατικές ενισχύσεις στις δικαιούχες επιχειρήσεις είναι ευρεία και δύναται να στοχεύει σε ένα πλήθος επιδιώξεων του κρατικού μηχανισμού. Δεσπόζουσα θέση αυτών των στόχων αποτελεί η διασφάλιση ή ακόμα και η ενίσχυση της απασχόλησης σε περιοχές στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ιδιαίτερος χαμηλό ή επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση. Όταν το οικονομικό πλεονέκτημα των κρατικών ενισχύσεων χορηγείται με σκοπό την ενδυνάμωση της απασχόλησης θεωρούμε ότι ο άξονας του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων τέμνεται με τον άξονα των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με αποτέλεσμα οι στόχοι και τα μέσα που χρησιμοποιούνται από τους δύο τομείς να ταυτίζονται. Σε αυτή την περίπτωση και μόνο, όπου η επιδίωξη είναι η αντιμετώπιση της υποαπασχόλησης, η έννοια των κρατικών ενισχύσεων δύναται να

³⁵³ ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.56 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. και ΔΕΕ C-374/17, A-Brauerei, ECLI:EU:C:2018:1024, σκ.21

³⁵⁴ Προτάσεις εισαγγελέα Gerard Hogan ΔΕΕ C-659/17, Azienda Napoletana Mobilità, ECLI:EU:C:2019:475, σκ.20. Επίσης, προκειμένου, μια τέτοια αντιστάθμιση να μην μπορεί να χαρακτηριστεί κρατική ενίσχυση, πρέπει να πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- Πρώτον, η δικαιούχος επιχείρηση πρέπει να είναι αντικειμενικά υπεύθυνη για την εκπλήρωση καθορισμένης υποχρεώσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας.
- Δεύτερον, η αντιστάθμιση που θα πραγματοποιηθεί από την αντιπαροχή θα πρέπει να υπολογίζεται με αντικειμενικούς και διαφανείς παραμέτρους, ώστε να απαλειφθεί το ενδεχόμενο να περιλαμβάνει η αντιστάθμιση αυτή ένα οικονομικό πλεονέκτημα ικανό να ευνοήσει τη δικαιούχο επιχείρηση έναντι του ανταγωνισμού.
- Τρίτον, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι δεν χορηγείται στη δικαιούχο επιχείρηση κανένα πλεονέκτημα που νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, με ενίσχυση της ανταγωνιστικής θέσεως της επιχειρήσεως αυτής, η εξισορρόπηση δεν μπορεί να υπερβαίνει το μέτρο του αναγκαίου για την πλήρωση των εξόδων που απαιτούνται για την υλοποίηση της υποχρεώσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, δεδομένων των σχετικών εσόδων και ενός «εύλογου κέρδους» για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων αυτών.
- Τέταρτον, όταν η επιλογή της επιχείρησης που θα εκπληρώσει την παροχή δημόσιας υπηρεσίας σε συγκεκριμένη περίπτωση δεν πραγματοποιείται σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο των συνάψεων δημοσίας συμβάσεως, προσφέροντας τη δυνατότητα επιλογής του υποψηφίου που είναι σε θέση να παράσχει τις σχετικές υπηρεσίες με το μικρότερο, για το κοινωνικό σύνολο κόστος, το όριο της απαιτητής αντισταθμίσεως οφείλεται να καθορίζεται βάσει ενδεδειγμένης εκτίμησης των δαπανών στις οποίες θα προέβαινε μια μέση επιχείρηση, με χρηστή διαχείριση και κατάλληλα εξοπλισμένη σχετικά με την παροχή δημόσιας υπηρεσίας προκειμένου να εκπληρώσει τις παραπάνω υποχρεώσεις.

ΔΕΚ C-280/00, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415, σκ.88 έως 93

συμπορεύεται με τα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, δύο έννοιες οι οποίες κατά τα άλλα είναι εντελώς διαφορετικές.

β. Τα όρια του οικονομικού πλεονεκτήματος

Ένα οικονομικό πλεονέκτημα το οποίο παρέχεται από μία κρατική ενίσχυση δεν θεωρείται ότι νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ελεύθερο ανταγωνισμό όταν αυτό κρίνεται ποσοτικά αμελητέο. (κανόνας de minimis)³⁵⁵ Είναι εμφανές ότι ο ανωτέρω κανόνας αποτελεί μέρος «της αρνητικής πληρώσεως» της περί νόθευσης του ελεύθερου ανταγωνισμού.³⁵⁶ Σημειώνεται ότι όταν τα πλεονεκτήματα που χορηγούνται σε μία επιχείρηση δεν έχουν ένα ανώτερο όριο, δεν μπορούν να θεωρηθούν επενδυτικές ενισχύσεις, αλλά συνιστούν λειτουργικές ενισχύσεις. Οι λειτουργικές ενισχύσεις δεν ενσωματώνονται, κατ' αρχήν, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παρ.3 ΣΛΕΕ, διότι θεωρείται ότι σε κάθε περίπτωση νοθεύουν τις συνθήκες του ανταγωνισμού.^{357, 358}

Η Επιτροπή με την ανακοίνωση του 1986, σχετικά με τις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (de minimis)³⁵⁹, σημείωσε ότι καταρχήν κάθε κρατική χρηματοδοτική παρέμβαση υπέρ μιας επιχειρήσεως ή υπέρ ενός κλάδου επιχειρήσεων δύναται να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό και να προκαλέσει νόθευση σε μία υγιή αγορά εργασίας. Ωστόσο έκρινε ότι δεν έχουν όλες οι κρατικές ενισχύσεις εμφανείς ή αξιόλογες επιδράσεις στο εμπόριο και στον ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών-μελών. Η διαπίστωση αυτή αφορά κυρίως τις παροχές οικονομικών πλεονεκτημάτων οι οποίες το ποσό τους είναι πολύ χαμηλό και οι οποίες παρέχονται κυρίως στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Ο ανωτέρω κανόνας de minimis εισήχθη επιδιώκοντας την απλούστευση και κυρίως τη συστηματοποίηση των διοικητικών διατυπώσεων προς όφελος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Αυτός προσδιορίζει ρητά ένα χρηματικό όριο ενίσχυσης κάτω από το οποίο πρέπει να θεωρείται ότι το άρθρο 107, παράγραφος 1, της Συνθήκης δεν έχει εφαρμογή. Οι ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή εντός αυτού του ορίου από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους δεν οδηγούν στη νόθευση του ανταγωνισμού. Σε αυτήν την περίπτωση η ενίσχυση δεν υπόκειται πλέον στην υποχρέωση προηγούμενης κοινοποιήσεως της στην Επιτροπή. Τα οικονομικά πλεονεκτήματα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για τον έλεγχο της τήρησης του ανώτατου ορίου αυτού είναι εκείνα που παρέχονται από εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, είτε τα μέτρα χρηματοδοτούνται στο σύνολο τους

³⁵⁵ Ο κανόνας de minimis non curat praetor εισήχθη από την Επιτροπή το 1992. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής περί κοινοτικών κανόνων για τις ενισχύσεις στις ΜΜΕ. Γ. Τραγάκη, Οι κανόνες τους ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Τόμος 1, 1993, σ.461 επ., Μιχ. Φέφε, ΝοΒ 45 (1997) σ.370, όπως φαίνεται στο Χάρης Π. Συνοδινός, ό.π., σ.34

³⁵⁶ Βασίλης Καραγιάννης, ό.π. σσ.39-40.

³⁵⁷ ΔΕΚ C-288/96, Γερμανία/Επιτροπή, ECLI:EU:C:2000:537, σκ.90, ΠΕΚ T-459/93, Siemens/Επιτροπή, ECLI:EU:T:1995:100, σκ.48, ΠΕΚ T-211/2005, Ιταλία/Επιτροπή, ECLI:EU:T:2009:304, σκ.173

³⁵⁸ Χριστίνα Διονυσία Σαραντίδου, ό.π., σ.83

³⁵⁹ ΕΕ C 68, σ. 9

από τα κράτη της ΕΕ είτε συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ μέσω των διαρθρωτικών ταμείων.³⁶⁰

Για την υλοποίηση των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κάθε δαπάνη ορισμένη σαφώς στην προκήρυξη επιβαρύνει τον προϋπολογισμό του αρμόδιου ανά κράτους-μέλους φορέα και κατανέμεται σε ετήσια βάση κατά τρόπο που αναφέρεται διακριτά. Οι ενισχύσεις, που προβλέπονται στα ανωτέρω μέτρα αφορούσες προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, χορηγούνται βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) με αριθμό 1407/2013³⁶¹ της Επιτροπής ο οποίος αναφέρεται στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (De minimis). Η ενίσχυση που θα λάβει μία επιχείρηση βάσει της εκάστοτε προκήρυξης, αθροίζεται με οποιαδήποτε άλλη de minimis ενίσχυση έχει λάβει ή θα λάβει η επιχείρηση και δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να υπερβαίνει το ποσό των 200.000 ευρώ σε οποιαδήποτε περίοδο τριών οικονομικών ετών. Όπως αναφέρει ρητά ο κανονισμός «*Το ανώτατο αυτό όριο εξακολουθεί να είναι απαραίτητο για να εξασφαλιστεί ότι κάθε μέτρο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού μπορεί να θεωρείται ότι δεν επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών-μελών και δεν νοθεύει ούτε απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.*» Επισημαίνεται ότι το προβλεπόμενο στον Κανονισμό ανώτατο όριο χορηγούμενης ενίσχυσης αφορά σε ενιαία επιχείρηση³⁶².

Δυνάμει του ανωτέρω κανονισμού της Επιτροπής για τις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας τα κράτη της ΕΕ είναι υποχρεωμένα να καταχωρούν και συλλέγουν το σύνολο των πληροφοριών που αφορούν στην εφαρμογή του εν λόγω Κανονισμού. Η διαδικασία αυτή είναι καίριας σημασίας καθώς με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται ότι έχουν πληρωθεί όλοι οι απαιτούμενοι όροι αυτών και η αγορά εργασίας δεν είναι δυνατόν να πληγεί.³⁶³ Τα αρχεία που αφορούν μεμονωμένες ενισχύσεις ήσσονος σημασίας πρέπει να διατηρούνται επί δέκα οικονομικά έτη από την ημερομηνία χορήγησης της τελευταίας μεμονωμένης ενίσχυσης δυνάμει του καθεστώτος. Η ανωτέρω δεκαετής υποχρέωση τήρησης των αρχείων και εγγράφων δεν αφορά μόνον στις επιχειρήσεις αλλά επίσης αποτελεί και αντίστοιχη

³⁶⁰ ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.11

³⁶¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1407/2013 της Επιτροπής της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας.

³⁶² Στην έννοια της ενιαίας επιχείρησης περιλαμβάνονται για τους σκοπούς του κανονισμού 1407/2013 όλες οι επιχειρήσεις που έχουν τουλάχιστον μία από τις ακόλουθες σχέσεις μεταξύ τους:

- μία επιχείρηση που κατέχει την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου των μετοχών ή των εταίρων άλλης επιχείρησης,
- μία επιχείρηση έχει το δικαίωμα να διορίζει ή να παύει την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού, διαχειριστικού ή εποπτικού οργάνου άλλης επιχείρησης,
- μία επιχείρηση έχει το δικαίωμα να διορίζει ή να παύει την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού, διαχειριστικού ή εποπτικού οργάνου άλλης επιχείρησης,
- μία επιχείρηση που είναι μέτοχος ή εταίρος άλλης επιχείρησης ελέγχει μόνη της βάσει συμφωνίας που έχει συνάψει με άλλους μετόχους ή εταίρους της εν λόγω επιχείρησης, την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου των μετοχών ή των εταίρων αυτής της επιχείρησης.

Οι επιχειρήσεις που έχουν οποιαδήποτε από τις σχέσεις που αναφέρονται στα ανωτέρω στοιχεία με μία ή περισσότερες άλλες επιχειρήσεις θεωρούνται επίσης ενιαία επιχείρηση.

³⁶³ Βλ. επίσης Γεώργιος Τσουλούφας, Δίκαιο Κρατικών Ενισχύσεων, Επιμ. Βασίλειος Χριστιανός, Μιχαήλ Ροδόπουλος, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σσ.218-220

υποχρέωση της χορηγούσας αρχής (στη χώρα μας στον ΟΑΕΔ) να παράσχει τα εν λόγω αρχεία και έγγραφα για όλες τις επιχειρήσεις που θα ενισχυθούν στο πλαίσιο της εκάστοτε απόφασης, σε περίπτωση που τα αναζητήσουν προς έλεγχο οι αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.³⁶⁴

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία απαγορεύει οποιαδήποτε επιβάρυνση επί του ποσού της χρηματοδοτικής συνεισφοράς της ΕΕ. Το άρθρο 132 του κανονισμού 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013³⁶⁵ απλώς υπενθυμίζει τον κανόνα της πληρωμής στο ακέραιο των χρηματοδοτικών ενισχύσεων της ΕΕ³⁶⁶. Ο ίδιος κανόνας προβλεπόταν ήδη και σε άλλα νομοθετήματα και κυρίως στο άρθρο 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 4253/88 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1988, για τις διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 όσον αφορά τον συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων διαρθρωτικών ταμείων μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των λοιπών υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων³⁶⁷ όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2082/93 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1993^{368, 369}.

Όσον αφορά τη διάταξη αυτή, κατά την οποία οι πληρωμές πρέπει να γίνονται στους τελικούς δικαιούχους χωρίς καμία έκπτωση ή κράτηση που ενδέχεται να μειώσει το ύψος της ενίσχυσης που δικαιούνται, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι η απαγόρευση αυτή των μειώσεων έχει υποχρέωση να περιλαμβάνει όλες τις επιβαρύνσεις που συνδέονται άμεσα και αναπόσπαστα με τα καταβαλλόμενα ποσά και δεν πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπον «καθαρά τυπικό»³⁷⁰. Αντιθέτως, επιβάρυνση που είναι ανεξάρτητη από την ύπαρξη των ενισχύσεων της ΕΕ και η οποία δεν συνδέεται ειδικώς με τα χορηγούμενα ποσά, αλλά εφαρμόζεται αδιακρίτως στο σύνολο των εισοδημάτων του τελικού δικαιούχου με βάση τη

³⁶⁴ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Τεύχος Β΄2414/25.06.2018

³⁶⁵ περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας τα οποία λειτουργούν βάσει ενός κοινού πλαισίου (στο εξής «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία – ΕΔΕΤ») και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006. Ο ανωτέρω κανονισμός αποτελεί μέρος του μηχανισμού που εξασφαλίζει την ορθή διαχείριση των ταμείων της ΕΕ και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της (βλ. συναφώς, ΔΕΕ C-260/14 και ΔΕΕ C-261/14, *Județul Neamț και Județul Bacău*, EU:C:2016:360, σκ.34 και ΔΕΕ C-408/16, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere SA, πρώην Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România SA*, κατά *Ministerul Fondurilor Europene –Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe*, ECLI:EU:C:2017:940, σκ.56)

³⁶⁶ Άρθρο 132: Πληρωμή στους δικαιούχους.....«Με την επιφύλαξη της διαθέσιμης χρηματοδότησης από την αρχική και την ετήσια προχρηματοδότηση και τις ενδιάμεσες πληρωμές, η διαχειριστική αρχή εξασφαλίζει ότι ο δικαιούχος λαμβάνει πλήρως το συνολικό ποσό της οφειλόμενης επιλέξιμης δημόσιας δαπάνης, το αργότερο 90 ημέρες μετά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης πληρωμής από τον δικαιούχο. Κανένα ποσό δεν αφαιρείται ούτε παρακρατείται και δεν εισπράττεται καμία ειδική επιβάρυνση ή άλλο τέλος ισοδύναμο αποτελέσματος που θα επέφερε μείωση των ποσών επιλέξιμης χρηματοδότησης για τους δικαιούχους.»

³⁶⁷ ΕΕ 1988, L 374, σ.1

³⁶⁸ ΕΕ 1993, L 193, σ.20

³⁶⁹ ΔΕΕ C-667/17, *Cadeddu*, ECLI:EU:C:2018:1036, σκ.18

³⁷⁰ πρβλ. αποφάσεις ΔΕΚ C-84/04, EU:C:2006:640, σκ.35, ΔΕΚ C-427/05, *Porto Antico di Genova*, EU:C:2007:630, σκ.13, και ΔΕΕ C-667/17, ό.π, σκ.19

φορολογική, εργατική και ασφαλιστική νομοθεσία των κρατών-μελών, δεν εμποδίζει τη λειτουργία των μηχανισμών που θεσπίζει το δίκαιο της ΕΕ, μολονότι έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του ποσού των ενισχύσεων της ΕΕ.³⁷¹

γ. Εφαρμογή του οικονομικού πλεονεκτήματος στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρα μας

Το οικονομικό πλεονέκτημα το οποίο προσφέρεται σε επιλεγμένες επιχειρήσεις στην Ελλάδα υπολογίζεται συνήθως με βάση τον συνολικό αριθμό των εργαζομένων που απασχολούνται σε μία εταιρία τη χρονική στιγμή της χορήγησής του. Έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία απασχόλησης με την προσφορά νέων θέσεων εργασίας οι οποίες επιδοτούνται. Τα ευνοούμενα πρόσωπα είναι άτομα τα οποία βάλλονται από την έντονη υποαπασχόληση που επικρατεί σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή και πρέπει σύμφωνα με απόφαση κρατικής κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής να ενισχυθούν και να προστατευτούν³⁷².

Στην πράξη το οικονομικό πλεονέκτημα κατά το συνήθη τρόπο έχει τη μορφή ότι οι επιχειρήσεις επιχορηγούνται για κάθε νέο άτομο που υπάγεται στο πρόγραμμα από την ημερομηνία πρόσληψής του και για χρονικό διάστημα διατήρησης της εργασιακής σχέσης το οποίο ορίζεται σαφώς σε κάθε προκήρυξη. Η επιχορήγηση για κάθε ημέρα πλήρους απασχόλησης ανέρχεται επίσης σε συγκεκριμένο ποσό και όχι πέραν των 25 ημερών το μήνα. Όσον αφορά στους τρόπους επιχορήγησης αυτοί ποικίλουν. Το οικονομικό πλεονέκτημα καλύπτει τμήμα του μισθολογικού ή/και μη μισθολογικού κόστους για κάθε ωφελούμενο.

Παραδείγματος χάριν ως ποσό επιχορήγησης δύναται να ορίζεται το 50% του μηνιαίου μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους του ωφελούμενου με ανώτατο όριο τα 500 ευρώ. Για κάθε ημέρα απασχόλησης λιγότερη των 25 ημερών το ανωτέρω μηνιαίο ποσό επιχορήγησης, όπως διαμορφώνεται κάθε φορά, μειώνεται κατά 1/25. Στο μισθολογικό και μη μισθολογικό κόστος συμπεριλαμβάνονται οι συνολικές ακαθάριστες πραγματικές μηνιαίες αποδοχές και οι ασφαλιστικές εισφορές που βαρύνουν τον εργοδότη, καθώς και τα Δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα και το Επίδομα Άδειας.

Όπως προ ειπώθηκε προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δύναται να επιχορηγούν όχι τον μισθό των νέων απασχολούμενων αλλά τις ασφαλιστικές εισφορές του νεοπροσλαμβανόμενου άνεργου για ορισμένο χρονικό διάστημα, όπως αυτές διαμορφώνονται και είναι απαιτητές με βάση την ισχύουσα νομοθεσία. Οι τελευταίες αποδίδονται από τον ΟΑΕΔ κατευθείαν στα ασφαλιστικά ταμεία (ΕΦΚΑ) χωρίς καμία παρεμβολή του εργοδότη.

Σε άλλα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όπως είναι αυτά της δεύτερης επιχειρηματικής ευκαιρίας άνεργων, πρώην αυτοαπασχολούμενων, για την

³⁷¹ πρβλ. ΔΕΕ C-427/05, ό.π., σκ.16 και 18, ΔΕΕ C-667/17, ό.π., σκ.20

³⁷² Η ενίσχυση θα χορηγηθεί με βάση τον αριθμό των δημιουργούμενων θέσεων εργασίας. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι ως δημιουργία θέσεων εργασίας νοείται η καθαρή δημιουργία θέσεων εργασίας, δηλαδή επιπλέον θέσεις εργασίας σε σχέση με το προσωπικό (μέσος όρος για μια ορισμένη περίοδο) της εξεταζόμενης επιχείρησης. Η απλή αντικατάσταση ενός εργαζομένου χωρίς αύξηση του προσωπικού, και άρα χωρίς τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, δεν αποτελεί πραγματική δημιουργία απασχόλησης.

επανένταξή τους στην αγορά εργασίας ορίζεται ένα συγκεκριμένο ποσό το σύνολο του οποίου δίδεται συνήθως σε τρεις ισόποσες δόσεις. Η πρώτη δόση, ορισμένου ύψους καταβάλλεται μετά την έκδοση της απόφασης υπαγωγής. Η δεύτερη δόση επίσης καθορισμένου σαφώς στην προκήρυξη ύψους καταβάλλεται μετά τη λήξη του α΄ εξαμήνου από την υπαγωγή και αφού διενεργηθεί τουλάχιστον ένας επιτόπιος έλεγχος³⁷³ το ενδιάμεσο διάστημα, στον οποίο διαπιστώνεται η κανονική λειτουργία της επιχείρησης. Η τρίτη δόση καταβάλλεται μετά τη λήξη του β΄ εξαμήνου από την υπαγωγή και αφού διενεργηθεί τουλάχιστον ένας επιτόπιος έλεγχος το ενδιάμεσο διάστημα, στον οποίο διαπιστώνεται η κανονική λειτουργία της επιχείρησης.

Σύμφωνα με διάφορες ευρωπαϊκές μελέτες οι επιδοτήσεις μισθών ή ασφαλιστικών εισφορών αντισταθμίζουν τη μειωμένη παραγωγικότητα ενός ατόμου (ή υποτιθέμενη χαμηλότερη παραγωγικότητα σε περίπτωση διακρίσεων) για ορισμένο χρονικό διάστημα, με την προϋπόθεση ότι το χάσμα παραγωγικότητας εξαφανίζεται με το πέρασμα του χρόνου.³⁷⁴ Κρίνεται ότι μεσολαβεί ένα χρονικό διάστημα από την πρόσληψη ενός ατόμου σε μία επιχείρηση έως τη χρονική στιγμή που αυτό το άτομο θα είναι σε θέση να εργάζεται και να παράγει έργο όπως οι υπόλοιποι εργαζόμενοι μίας επιχείρησης. Το χρονικό διάστημα αυτό έχει κάποιο κόστος για κάθε εργοδότη και αποτελεί αναμφίβολα ανασταλτικό παράγοντα για να συνάψει μία καινούρια εργασιακή σχέση. Η επιδότηση έρχεται να καλύψει αυτό το κενό. Επιπλέον, πρέπει να αναφερθεί ότι με βάση τις ευρωπαϊκές αναλύσεις η χρήση επιδοτήσεων μισθών ή επιδομάτων κόστους μισθού αναγνωρίζεται ευρέως ότι έχει γενικά θετικό αντίκτυπο στην απασχόληση, αρκεί βέβαια να είναι καλά στοχευμένο σε μειονεκτούσες ομάδες οι οποίες χρήζουν ειδικής μεταχείρισης και αντιμετώπισης από ένα κράτος δικαίου.³⁷⁵

2. Χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος με κρατικούς πόρους

α. Κρατικοί πόροι ως πηγή προέλευσης του οικονομικού πλεονεκτήματος

Τα κράτη-μέλη χορηγούν κρατικές ενισχύσεις, προκειμένου να αντιμετωπίσουν την ανεργία μέσω της παροχής οικονομικού πλεονεκτήματος σε επιλεγμένες επιχειρήσεις. Για να χαρακτηριστεί μία ενίσχυση, η οποία θα επιδιώκει την ενδυνάμωση της απασχόλησης, ως κρατική, αναλόγως του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, οφείλεται η οικονομική παροχή να χορηγείται από το κράτος³⁷⁶, ή από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή έστω από ιδιωτικό το οποίο όμως υφίσταται κάτω από την εποπτεία δημόσιας αρχής.³⁷⁷ Εκτιμάται ως κρατική

³⁷³ Ο επιτόπιος έλεγχος πραγματοποιείται από τους αρμόδιους υπαλλήλους του ΟΑΕΔ οι οποίοι μεταβαίνουν κατόπιν εντολής στο χώρο της επιχείρησης με σκοπό να διαπιστώσουν το πραγματικό της απασχόλησης και να αποφευχθούν φαινόμενα πλασματικής ασφάλισης και εργασίας.

³⁷⁴ Βλ. ενδεικτικά Nicola Duell, ό.π., σ.10

³⁷⁵ Βλ. ενδεικτικά Nicola Duell, στο ίδιο, σ.11

³⁷⁶ Οργανικό κριτήριο

³⁷⁷ Αντώνης Μεταξάς, ό.π., σ.595

ενίσχυση, και από τη νομοθεσία και από τη νομολογία κάθε ενίσχυση που χορηγείται είτε άμεσα είτε έμμεσα από τους παραπάνω φορείς.³⁷⁸

Το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι κρατικοί πόροι οι οποίοι συλλέγονται μέσω υποχρεωτικών εισφορών που έχουν επιβληθεί από τη νομοθεσία εκάστου κράτους-μέλους³⁷⁹, δύναται να χαρακτηριστούν ως κρατικοί πόροι κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ακόμα και αν οι αρμόδιοι για τη συλλογή και διάθεση τους είναι φορείς που διαφοροποιούνται από τις δημόσιες αρχές³⁸⁰. Έτσι, το χορηγούμενο οικονομικό πλεονέκτημα πρέπει να προσφέρεται με δαπάνες του κράτους³⁸¹ ή με χρήματα τα οποία δεν ανήκουν στο κράτος αλλά αυτό έχει την ευθύνη διαχείριση τους (π.χ. ενωσιακοί πόροι). Συνεπώς, χρηματοδοτήσεις οι οποίες στόχο έχουν την αντιμετώπιση της ανεργίας και προκύπτουν καθαρά από ιδιωτική πρωτοβουλία εκφεύγουν από την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αυτή οριοθετείται από το άρθρο 107 της Συνθήκης.

Η εννοιολογική ύπαρξη του όρου χορήγηση κρατικών ενισχύσεων επιβάλλει τη σωρευτική ύπαρξη και της προέλευσης από το κράτος και της μεταφοράς οικονομικών πόρων.³⁸² Τα κράτη-μέλη δηλαδή οφείλουν να διαθέσουν τους πόρους που έχουν συγκεντρώσει ή επιλέξει, στοχεύοντας να τονώσουν την απασχόληση. Υποχρεούται ουσιαστικά τα χρηματικά διαθέσιμα να μεταφερθούν από την κυριότητα του κράτος στην κυριότητα των επιχειρήσεων με τρόπο και διαδικασία η οποία ποικίλει ανά προκήρυξη ή πρόγραμμα δράσης.

Το κράτος υπέχει υποχρέωση να μεριμνά όχι μόνο για τα συμφέροντα των απασχολούμενων αλλά και για τα δικαιώματα τους. Η αδιάκριτη χορήγηση κρατικών πόρων χωρίς σχεδιασμό, οργάνωση και προσανατολισμό στην αντιμετώπιση της ανεργίας και στην επέκταση των δυνατοτήτων της απασχόλησης δεν περιλαμβάνεται στην έννοια του όρου. Κατά τη διαδικασία της χορήγησης πρέπει να επιδιώκεται η εξισορρόπηση των πολλών φορές αντιτιθέμενων συμφερόντων των απασχολούμενων ή των ανέργων και των υπόλοιπων πολιτών του κράτους³⁸³ σε ένα περίγραμμα δίκαιων όρων και ισορροπιών το οποίο θα προσφέρει τη δυνατότητα μέριμνας υπέρ των ατόμων που έχουν ανάγκη από απασχόληση και ταυτόχρονα θα διασφαλίζει τους όρους της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς εργασίας προς το συμφέρον και των εργαζόμενων και ολόκληρης της εθνικής οικονομίας.

Στο πλαίσιο της πολιτικής της ΕΕ, λόγω της οικονομικής κατάστασης που επικρατεί την τελευταία 20ετία,³⁸⁴ η εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών εργασίας βασίστηκε

³⁷⁸ Χάρης Π. Συνοδινός, ό.π., σ.26

³⁷⁹ Το οποίο με βάση τη νομοθεσία του πραγματώνει τη διαχείριση και την κατανομή αυτών.

³⁸⁰ ΔΕΚ 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής, EU:C:1974:71, σκ.35, ΔΕΕ C-262/12, Association Vent De Colère, EU:C:2013:851, σκ.25, και ΔΕΕ C-405/16, Γερμανία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:2019:268, σκ.58

³⁸¹ Το κριτήριο της μεταφοράς κρατικών πόρων

³⁸² Βασίλης Καραγιάννης, ό.π., σ.26 επ.

³⁸³ Οι οποίοι έχουν ανάγκη χορήγησης περισσότερων κρατικών παροχών για λοιπά ζητήματα (π.χ. υγεία, παιδεία, άμυνα, περιβάλλον κ.λπ.)

³⁸⁴ Ενδεικτικά αναφέρεται η Ελλάδα η οποία για μεγάλο χρονικό διάστημα χορηγούσε αποδοχές, πρόωρες και κανονικές συντάξεις, ανέπτυξε οικονομικές και κοινωνικές δράσεις χωρίς να λαμβάνει υπόψη της οικονομοασφαλιστικές μελέτες οι οποίες κατέδειξαν χαμηλή παραγωγικότητα του κράτους, ελαττωμένα, φορολογικά έσοδα, μη αποδοτικός δημόσιος τομέας και γενικότερα μία ανάπτυξη χαμηλής έντασης. Η

σχεδόν αποκλειστικά στα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία και κυρίως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Σήμερα, επίσημα οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στην Ελλάδα χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, από Εθνικούς Πόρους, από το Ελληνικό Δημόσιο μέσω του προϋπολογισμού του ΟΑΕΔ και από τον Λογαριασμό για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση (ΛΑΕΚ).³⁸⁵

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ καλύπτει όλα «τα χρηματικά μέσα» τα οποία οι δημόσιες αρχές δύναται να εφαρμόσουν προκειμένου να στηρίξουν τις επιχειρήσεις και να αντιμετωπίσουν την ανεργία, χωρίς να ενδιαφέρει ιδιαίτερος εάν αυτά περιλαμβάνονται μονίμως στην περιουσία του Δημοσίου. Ακόμη και αν τα ποσά που αντιστοιχούν στο οικείο μέτρο ενισχύσεως δεν τελούν μονίμως στην κατοχή του Δημοσίου Ταμείου, ενδιαφέρει το γεγονός ότι διαχειρίζονται από το κράτος. Τοιουτοτρόπως χαρακτηρίζονται ως «κρατικοί πόροι»³⁸⁶. Οι τελευταίοι πρέπει αφού συλλεγούν να διατεθούν για τον σκοπό της ενεργοποίησης της απασχόλησης κατά τέτοιο τρόπο ώστε κάθε λογικά σκεπτόμενο άτομο να αναμένει την επίτευξη του σκοπού κατά τον ελάχιστο απαιτούμενο. Αυτό θα διασφαλίσει ότι η δαπάνη των κρατικών πόρων δεν έγινε μάταια και ότι ορθά κατανεμήθηκαν στον τομέα της απασχόλησης έναντι κάποιας άλλης κρατικής απαίτησης.

β. Εφαρμογή των διατάξεων περί χορήγησης οικονομικού πλεονεκτήματος

Όπως είναι εμφανές από την προηγούμενη ενότητα το μεγαλύτερο μέρος των κρατικών πόρων που διατίθενται για την ενεργοποίηση της απασχόλησης έχουν φτάσει στη

οικονομική κρίση που ακολούθησε, επιδείνωσε την ήδη επιβαρυνμένη κατάσταση της οικονομίας η οποία ήταν εξαιρετικά δύσκολο να επανέλθει σε μία βιώσιμη κατάσταση.

³⁸⁵ Ενδεικτικά αναφέρονται

Η δημόσια πρόσκληση Ν3/2019, Κεφάλαιο 1

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δράσης ανέρχεται περίπου στα 64.210.404 ευρώ. Ποσό ύψους περίπου 50.272.584 ευρώ προέρχεται από συγχρηματοδοτούμενη δαπάνη του ΕΚΤ και ποσό ύψους περίπου 13.937.820 ευρώ που αφορά στο εθνικό σκέλος, από τον προϋπολογισμό του ΟΑΕΔ. Και

Η δημόσια πρόσκληση 13/2017

Η πράξη «Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση 1459 ανέργων ηλικίας 18-24 ετών» συγχρηματοδοτείται από την Ελλάδα και την ΕΕ (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας για την Απασχόληση των Νέων μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση».

Επιπλέον χρηματοδοτικά μέσα που στηρίζουν την πολιτική για την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση είναι το πρόγραμμα Erasmus+ το οποίο έχει ενδεικτικό χρηματοδοτικό κονδύλιο ύψους 14,774 δισεκατομμύρια ευρώ. Από το ποσό αυτό, περίπου 3 δισεκατομμύρια προορίζονται για την ΕΕΚ κατά την περίοδο 2014-2020. Κάθε χρόνο, περίπου 130.000 εκπαιδευόμενοι και 20.000 εργαζόμενοι στον τομέα της ΕΕΚ επωφελούνται από τις ευκαιρίες κινητικότητας που προσφέρει το πρόγραμμα Erasmus+. Επιπλέον, σχεδόν 500 έργα στον τομέα της ΕΕΚ χρηματοδοτούνται ετησίως στο πλαίσιο των στρατηγικών συμπράξεων του προγράμματος Erasmus+. Το πρόγραμμα χρηματοδοτεί και άλλες δραστηριότητες, όπως τις τομεακές συμμαχίες δεξιοτήτων. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εκπαίδευση και Κατάρτιση, Νοέμβριος 2019, ανάκτηση από Ευρωπαϊκή Επιτροπή: https://ec.europa.eu/education/policies/eu-policy-in-the-field-of-vocational-education-and-training-vet_el

³⁸⁶ ΔΕΚ C-482/99, Γαλλία κατά Επιτροπής, EU:C:2002:294, σκ.37, ΔΕΕ C-405/16, ό.π., σκ.57 και ΔΕΕ C-329/15, ENEA, EU:C:2017:671, σκ.25 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία.

δικαιοδοσία του κράτους-μέλους από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Στην παρούσα ενότητα ερευνώνται οι στόχοι και ο τρόπος λειτουργίας του Ταμείου. Επίσης, αναζητείται η εμπλοκή του στην κρίσιμη προσπάθεια της ΕΕ και των μελών της για την ενδυνάμωση της εργασίας.

Τα άρθρα 162 έως 164 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ τα οποία περιέχονται στον Τίτλο XI και αφορούν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο αποτελούν, με βάση την ευρωπαϊκή βιβλιογραφία, νομική βάση για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Στο άρθρο 162³⁸⁷ της ΣΛΕΕ πραγματοποιείται ξεκάθαρα η σύνδεση της ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου με την προσπάθεια ενίσχυσης της απασχόλησης. Το ΕΚΤ είναι το πρώτο από τα διαθρωτικά ταμεία της ΕΕ και είχε ιδρυθεί ήδη με τη Συνθήκη της Ρώμης. Η Συνθήκη περιγράφει τρεις κεντρικούς στόχους για το ΕΚΤ οι οποίοι είναι η βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης στην αγορά της ΕΕ, η ενίσχυση της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των εργαζομένων και η εξοικείωση των τελευταίων με τις εξελίξεις των συστημάτων παραγωγής και βιομηχανίας. Οι στόχοι αυτοί εξειδικεύονται επιπλέον με σχετικούς κανονισμούς οι οποίοι εκδίδονται από την ΕΕ. Ο τρόπος με τον οποίο θα επιτευχθούν οι ανωτέρω επιδιώξεις αναφέρεται και αυτός στο ίδιο άρθρο. Από τη βιβλιογραφία κρίνεται ότι η αναφορά της επαγγελματικής κατάρτισης και του επαγγελματικού αναπροσανατολισμού ως μέσα επίτευξης των στόχων είναι ενδεικτική.³⁸⁸ Αντίστοιχα με τους στόχους, και οι μέθοδοι που χρησιμοποιεί το ΕΚΤ εξειδικεύονται περαιτέρω με τους Κανονισμούς της ΕΕ.

Οι προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και ο τρόπος που δαπανά τους πόρους του, έχουν χαρακτήρα υποστηρικτικό, και καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τις χώρες της ΕΕ.³⁸⁹ Όπως προαναφέρθηκε προτεραιότητα είναι να ενισχυθεί η προσαρμοστικότητα των εργαζομένων με νέες δεξιότητες³⁹⁰, και των επιχειρήσεων με νέους τρόπους εργασίας. Άλλες προτεραιότητες εστιάζουν στη βελτίωση της πρόσβασης στην απασχόληση στηρίζοντας τους νέους, και όχι μόνο, κατά τη μετάβαση από την εκπαίδευση διαφόρων βαθμίδων στην πραγματική παραγωγική εργασία, ή καταρτίζοντας τα άτομα που επιθυμούν εργασία και έχουν μειωμένες δεξιότητες³⁹¹. Πράγματι, η επαγγελματική κατάρτιση και οι ευκαιρίες δια βίου μάθησης αποτελούν νευραλγικό κομμάτι πολλών έργων του Ταμείου. Στο πλαίσιο της ενίσχυσης της «κοινωνικής ένταξης» πραγματοποιείται υποβοήθηση ατόμων από μειονεκτούσες ομάδες

³⁸⁷ Άρθρο 162 της ΣΛΕΕ: «για τη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης των εργαζομένων στην εσωτερική αγορά και για την, κατ' αυτόν τον τρόπο, συμβολή στην ανύψωση του βιοτικού επιπέδου, ιδρύεται Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Το Ταμείο αυτό έχει ως στόχο να προωθή στην Ένωση τις δυνατότητες απασχόλησης και τη γεωγραφική και επαγγελματική κινητικότητα των εργαζομένων και να διευκολύνει την προσαρμογή στις μεταλλαγές της βιομηχανίας και στις αλλαγές των συστημάτων παραγωγής, ιδίως μέσω της επαγγελματικής κατάρτισης και του επαγγελματικού αναπροσανατολισμού.»

³⁸⁸ Αποστόλης Σκουλίκης, ό.π., σ.814-817

³⁸⁹ Το ΕΚΤ διοικείται από την Επιτροπή. Κατά ρητή επιταγή της ΣΛΕΕ η Επιτροπή επικουρείται στο έργο της από μία ειδική επιτροπή που αποτελείται από εκπροσώπους των κυβερνήσεων, αλλά και των κοινωνικών εταίρων των χωρών της ΕΕ. (βλ. άρθρο 163 της ΣΛΕΕ)

³⁹⁰ Όσο πιο καταρτισμένοι είναι οι αναζητούντες εργασία τόσο πιο ανταγωνιστικοί και αποτελεσματικοί θα είναι στην αγορά εργασίας.

³⁹¹ βελτιώνοντας τις προοπτικές απασχόλησής τους

κατά την εξεύρεση θέσεων εργασίας. Εννοείται ότι η οικονομική κρίση έχει οδηγήσει σε πιο εντατικές προσπάθειες για τη διασφάλιση της απασχόλησης, ή για την όσο το δυνατόν πιο άμεση επαναφορά των ανέργων σε νέες θέσεις εργασίας.³⁹²

Οι κανόνες λειτουργίας του ΕΚΤ αλλά και όλων των ευρωπαϊκών ταμείων τα οποία λειτουργούν βάσει ενός κοινού πλαισίου³⁹³ δράσης, περιγράφονται από τον κανονισμό 1303/2013 της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2013. Εκεί καθορίζονται οι αναγκαίες διατάξεις για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα του ΕΚΤ αλλά και όλων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ). Προσδιορίζεται ο τρόπος συντονισμού μεταξύ τους αλλά και με τα άλλα μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής της ΕΕ.³⁹⁴ Επίσης, ο ίδιος κανονισμός θέτει τους στόχους προτεραιότητας και τον τρόπο οργάνωσης των διαρθρωτικών ταμείων όπως και τα κριτήρια επιλεξιμότητας των κρατών-μελών και των περιφερειών που έχουν προταθεί για υποστήριξη από τα ΕΔΕΤ, τους διαθέσιμους χρηματοδοτικούς πόρους και τα κριτήρια για την κατανομή τους. Επιπλέον, θεσπίζει τους γενικούς κανόνες που εφαρμόζονται στα Ταμεία σχετικά με τη διαχείριση και τον έλεγχο, τη δημοσιονομική διαχείριση, τους λογαριασμούς και τις δημοσιονομικές διορθώσεις. Σημειώνεται ότι οι κανόνες που τίθενται στον υπό αναφορά κανονισμό εφαρμόζονται με την επιφύλαξη των διατάξεων που θεσπίζει ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται με τον ειδικό κανονισμό 1304/2013³⁹⁵ ο οποίος αφορά αποκλειστικά στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του κανονισμού 1304/2013 το οποίο περιγράφει το αντικείμενο του κανονισμού προβλέπεται ότι «καθορίζει τις αποστολές του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), συμπεριλαμβανομένης της πρωτοβουλίας για την απασχόληση των νέων (ΠΑΝ), το πεδίο εφαρμογής της στήριξης που παρέχει, θεσπίζει ειδικές διατάξεις και ορίζει τους τύπους της επιλέξιμης προς συνδρομή δαπάνης». Κρίσιμη διάταξη του κανονισμού είναι το άρθρο 2 το οποίο τοποθετεί περίτρανα ως βασική αποστολή του Ταμείου τον στόχο του ΕΚΤ να προάγει υψηλά επίπεδα απασχόλησης και ποιότητας θέσεων εργασίας. Ο θεματικός στόχος «Προώθηση της βιώσιμης απασχόλησης υψηλής ποιότητας και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων»³⁹⁶ οδηγεί με βάση το άρθρο 3 του εν λόγω κανονισμού στη στήριξη των ακόλουθων προτεραιοτήτων:

«i) την πρόσβαση στην απασχόληση για αναζητούντες θέση εργασίας και οικονομικά μη ενεργά άτομα, συμπεριλαμβανομένων των μακροχρόνια ανέργων και των ατόμων που

³⁹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ανάκτηση από Τι είναι το ΕΚΤ; <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=el>

³⁹³ Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ), τα οποία λειτουργούν βάσει ενός κοινού πλαισίου

³⁹⁴ Οι κοινοί κανόνες που έχουν εφαρμογή στα ΕΔΕΤ καθορίζονται στο δεύτερο μέρος του κανονισμού.

³⁹⁵ της 17 Δεκεμβρίου 2013 για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Συμβουλίου

³⁹⁶ Σύμφωνα με τους θεματικούς στόχους που ορίζονται στο άρθρο 9 πρώτο εδάφιο σημεία 8, 9, 10 και 11 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

έχουν αποκοπεί επί μακρόν από την αγορά εργασίας, μέσω επίσης τοπικών πρωτοβουλιών για την απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων·

ii) τη βιώσιμη ένταξη των νέων στην αγορά εργασίας, ιδιαίτερα εκείνων που βρίσκονται εκτός εργασίας, εκπαίδευσης ή κατάρτισης, συμπεριλαμβανομένων των νέων που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού και των νέων από περιθωριοποιημένες κοινότητες, μεταξύ άλλων μέσω της εφαρμογής της «εγγύησης για τη νεολαία»·

iii) την αυτοαπασχόληση, την επιχειρηματικότητα και τη δημιουργία επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένων καινοτόμων πολύ μικρών, μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων·

iv) την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών σε όλους τους τομείς, μεταξύ άλλων όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, την εξέλιξη της επαγγελματικής σταδιοδρομίας, τη συμφιλίωση της επαγγελματικής και της ιδιωτικής ζωής και την προώθηση της ίσης αμοιβής για ίση εργασία·

v) την προσαρμογή των εργαζομένων, των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών στις αλλαγές·

vi) την ενεργό και υγιή γήρανση·

vii) τον εκσυγχρονισμό των θεσμικών φορέων της αγοράς εργασίας, όπως είναι οι δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες απασχόλησης, με καλύτερη αντιστοίχιση των δεξιοτήτων προς τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, μεταξύ άλλων μέσω δράσεων για τη βελτίωση της διακρατικής κινητικότητας των εργαζομένων μέσω προγραμμάτων κινητικότητας και καλύτερης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών φορέων και των σχετικών ενδιαφερομένων μερών».

Τα ανωτέρω φωτογραφίζουν ως μέσο ή μέθοδο υλοποίησης τους τα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όπως αυτά διαμορφώνονται από τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας τα κράτη-μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν εθνικούς κανόνες για την επιλεξιμότητα των δαπανών.³⁹⁷ Γενικά όμως με βάση ευρωπαϊκές μελέτες που έχουν πραγματοποιηθεί έχει διαπιστωθεί ότι όσο πιο δαπανηρά είναι τα προγράμματα τόσο πιο αποτελεσματικά μπορούν να είναι.³⁹⁸ Υπάρχει ωστόσο και η αντίληψη ότι ακόμη και αν μπορεί να διακρίνεται μια θετική επίπτωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην απασχόληση, το δημοσιονομικό κόστος των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μπορεί να είναι πολύ υψηλό, θέτοντας το ζήτημα της συνολικής αποτελεσματικότητάς τους σε μια γενική ισορροπία ή έννοια κόστους-ωφελείας.³⁹⁹ Για αυτό τον λόγο σύμφωνα με τον κανονισμό 1303/2013⁴⁰⁰ για την ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία του ΕΚΤ θεσπίζονται μία σειρά γενικών αρχών για τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών. Δημιουργούνται διαδικασίες για τη διασφάλιση της νομιμότητας και κανονικότητας των πόρων που διατίθενται καθώς και την πρόληψη, ανίχνευση και διόρθωση παρατυπιών. Κεντρική θέση κατέχει η αρχή της επιμερισμένης διαχείρισης σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη και η Επιτροπή είναι ταυτόχρονα επιφορτισμένα με

³⁹⁷ Βλ. παράγραφο 61 κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

³⁹⁸ Nigel Meager, Ceri Evans, The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployment, International Labour Office Geneva, Employment and Training Department, Employment and Training Papers 16, 1998

³⁹⁹ Marcello Estevao, ό.π., σ.5

⁴⁰⁰ Τίτλος VIII Διαχείριση και Έλεγχος, Κεφάλαιο I, Συστήματα Διαχείρισης και Ελέγχου.

την ευθύνη της διαχείρισης και του ελέγχου των προγραμμάτων σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στον ίδιο κανονισμό.⁴⁰¹

Βασικός στόχος της ανωτέρω αρχής, με βάση την ευρωπαϊκή βιβλιογραφία και νομολογία, είναι να διασφαλιστεί ότι το σύνολο των αποφάσεων για δράση λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους ευρωπαίους πολίτες προς τη μεγιστοποίηση του οφέλους που πρόκειται να αποκομίσουν.⁴⁰² Κρίνεται ότι απόφαση ενέργειας σε ενωσιακό επίπεδο είναι δικαιολογημένη δεδομένου ότι θα λαμβάνει υπόψη τις ικανότητες και τα χαρακτηριστικά των κρατών-μελών σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Με την ορθή εφαρμογή της αρχής της επιμερισμένης διαχείρισης θεωρείται ότι η Ευρώπη προσεγγίζει τους πολίτες της και ταυτίζει τις τοπικές ανάγκες με τους ευρωπαϊκούς στόχους. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα κράτη-μέλη και η Επιτροπή μοιράζονται την εξουσία λήψης αποφάσεων και την ευθύνη, τα κράτη-μέλη υιοθετούν τους στόχους και τις επιδιώξεις της ΕΕ.⁴⁰³

3. Διάρκεια επιχορήγησης σε περιοχές που επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση.

α. Η οικονομική ανάπτυξη περιοχών μέσω των κρατικών ενισχύσεων

Οι κρατικές ενισχύσεις υπό προϋποθέσεις και σωστό σχεδιασμό δύναται να προσφέρουν τη δυνατότητα ενδυνάμωσης την αγοράς. Εξισορροπούν και στηρίζουν επιλεγμένες ομάδες επιχειρήσεων και των εργαζόμενων τους, που λόγω των συνθηκών που αντιμετωπίζουν δεν έχουν ίσες ευκαιρίες δραστηριοποίησης στο χώρο του εμπορίου με τις υπόλοιπες οικονομικές οντότητες. Όπως προαναφέρθηκε το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ στην παράγραφο 3 ορίζει ότι «επιτρέπονται οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση». Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν καταρχήν να είναι θεμιτές όταν στοχεύουν στην αντιμετώπιση της ανεργίας και την ενδυνάμωση μιας περιοχής με χαμηλό βιοτικό επίπεδο. Από το κείμενο του ανωτέρω άρθρου συνάγεται στην ευρωπαϊκή βιβλιογραφία, εύλογα, ότι ένας από τους ευρύτερους στόχους των κρατικών ενισχύσεων είναι η δημιουργία ενός εκτεταμένου πλαισίου εσωτερικής αγοράς της ΕΕ.⁴⁰⁴ Μια αγορά η οποία λόγω των στοχευμένων κρατικών ενισχύσεων θα αναδύεται ενδυναμωμένη τόσο για τις επιχειρήσεις και τους απασχολούμενους όσο και το καταναλωτικό κοινό.

⁴⁰¹ Βλ. άρθρο 74 του κανονισμού για τις ευθύνες των κρατών-μελών. Μεταξύ άλλων το άρθρο αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «...Τα κράτη-μέλη εξασφαλίζουν ότι τα συστήματα για τη διαχείριση και τον έλεγχο των προγραμμάτων τους θεσπίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις των ειδικών κανόνων Ταμείου και ότι τα εν λόγω συστήματα λειτουργούν αποτελεσματικά.....»

⁴⁰² ΔΕΕ C-386/18 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Michal Bobek, Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA, ECLI:EU:C:2019:540, σκ.41 και 57

⁴⁰³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+), Αιτιολογική Έκθεση, Βρυξέλλες, 30.5.2018, COM(2018) 382 final, 2018/0206 (COD)

⁴⁰⁴ Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π. σ.37

Σημειώνεται και πάλι ότι το κριτήριο για την ένταξη των μέτρων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων είναι αυτά να έχουν σαν αποτέλεσμα την ελάφρυνση του προϋπολογισμού της ωφελούμενης επιχείρησης.⁴⁰⁵ Δηλαδή σε περίπτωση που αυτά δεν καλύπτονταν από κρατικούς πόρους υπόχρεος καταβολής τους θα ήταν ο εργοδότης από προσωπικούς του οικονομικούς πόρους. Αντιθέτως, όταν τα μέτρα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αφορούν αποκλειστικά την ενίσχυση των εργαζομένων τότε η χρηματοδότηση που προσφέρουν δεν εντάσσεται στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων. Αυτό συμβαίνει γιατί η κρατική επιχορήγηση προς τους εργαζόμενους δεν μεταβάλλει την ανταγωνιστική δυναμική των επιχειρήσεων.⁴⁰⁶

Η ευρωπαϊκή νομολογία έχει απασχοληθεί προκειμένου να αποσαφηνίσει τις αόριστες εκφράσεις «ασυνήθης» και «σοβαρή» που αναφέρονται στο ανωτέρω άρθρο. Είναι προφανές ότι δεν υπάρχει μια κοινή στάθμη σε όλα τα κράτη-μέλη πάνω από την οποία το βιοτικό επίπεδο και η απασχόληση θεωρούνται ικανοποιητικά και δεν απαιτείται κρατική παρέμβαση και αντίστοιχα κάτω από αυτή επιβάλλεται δράση. Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, η χρήση των όρων «ασυνήθης» και «σοβαρή» στην εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 107 παράγραφος 3, στοιχείο α', αναφέρεται αποκλειστικά και μόνο σε περιοχές στις οποίες η οικονομική κατάσταση είναι εξαιρετικά δυσμενής. Η δυσμένεια αυτή για να διαπιστωθεί αξιολογείται πραγματοποιώντας μία σύγκριση με τις συνθήκες που επικρατούν στο σύνολο της ΕΕ.⁴⁰⁷ Πριν χαρακτηριστεί θεμιτή μία δέσμη κρατικών ενισχύσεων με σκοπό την ανάπτυξη του βιοτικού επιπέδου μιας περιοχής και την ενδυνάμωση της απασχόλησης που πραγματοποιείται σε αυτό, απαιτείται από τους αρμόδιους μια συγκριτική αξιολόγηση των συνθηκών που επικρατούν σε σχέση με τις αντίστοιχες που διαμορφώνονται στα υπόλοιπα κράτη-μέλη.

Πρέπει ωστόσο να διευκρινιστεί ότι ο κοινωνικός χαρακτήρας των παρεμβάσεων του κράτους ο οποίος περιλαμβάνει την ενίσχυση της απασχόλησης, την αντιμετώπιση της ανεργίας κ.λπ. δεν αρκεί για να αποκλείεται, άνευ ετέρου, η δυνατότητα χαρακτηρισμού τους ως κρατικές ενισχύσεις ασυμβίβαστες με την ενιαία αγορά κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης.⁴⁰⁸ Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ υπό συνθήκες γίνεται δεκτό ότι, λόγω «σκοπού και γενικής οικονομίας», σχέδια προς αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών της ανεργίας μπορούν να τοποθετήσουν ορισμένες επιχειρήσεις σε ευνοϊκότερη κατάσταση σε σχέση με άλλες, οπότε πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη ενισχύσεως κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, της Συνθήκης προκαλώντας στρέβλωση της αγοράς.⁴⁰⁹

Επιπρόσθετα, για τον εννοιολογικό προσδιορισμό της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων οι οποίες είναι θεμιτές στο πλέγμα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δεν αρκεί μόνο ο σκοπός τους να περιλαμβάνει τα όσα περιεγράφηκαν ανωτέρω (δηλ. ενίσχυση της περιοχής στην οποία επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση). Επιβάλλεται να

⁴⁰⁵ Βασίλης Καραγιάννης, ό.π. σ.19

⁴⁰⁶ Βασίλης Καραγιάννης, στο ίδιο. σ.19

⁴⁰⁷ ΔΕΚ C-248/84, Γερμανία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1987:437, σκ.19, ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.77

⁴⁰⁸ Βλ. κατ' αντιστοιχία απόφαση ΔΕΚ C-241/94, ό.π., σκ.21

⁴⁰⁹ Βλ. κατ' αντιστοιχία απόφαση ΔΕΚ C-241/94, στο ίδιο, σκ.24

εξετάζονται κυρίως και οι συνέπειες της οικονομικής ενίσχυσης που πραγματοποιείται.⁴¹⁰

⁴¹¹ Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η διάταξη 107 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ «δεν διακρίνει τις κρατικές παρεμβάσεις αναλόγως των αιτιών ή των σκοπών τους, αλλά τις ορίζει σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους».⁴¹² Ενδέχεται ένα κράτος-μέλος να στοχεύει καταρχήν στην ενίσχυση της απασχόλησης, μέσω όμως του οικονομικού πλεονεκτήματος που προσφέρει να έχει ως αποτέλεσμα τη νόθευση του ανταγωνισμού. Με αυτή την έννοια δεν είναι υποχρεωτικό το κράτος-μέλος να επιδιώκει τη χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος για να θεωρηθεί ότι αυτό μπορεί να οδηγήσει στη στρέβλωση του ανταγωνισμού. Δύναται με την επίφαση της χορήγησης παροχών με στόχο την ενδυνάμωση μειονεκτούντων ομάδων να εισέλθουν στην αγορά εργασίας, να παρασχεθεί οικονομική βοήθεια με μη αποδεκτά αποτελέσματα για την ενιαία αγορά.

Συνεπώς, για να μπορέσει να προσδιοριστεί εάν μια οικονομική παροχή εμπίπτει στην έννοια της θεμιτής κρατικής ενίσχυσης η οποία σκοπεύει στην προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως μίας περιοχής, εξετάζουμε και τον κοινωνικό στόχο αλλά κυρίως και τα αποτελέσματα του κρατικού μέτρου. Με άλλα λόγια ερευνάται αν ενισχύθηκε η απασχόληση σύμφωνα με τον αναφερόμενο στόχο ή εάν επωφελήθηκαν συγκεκριμένοι δικαιούχοι οι οποίοι με λιγότερα λειτουργικά κόστη λόγω της επιδότησης μπόρεσαν να πουλήσουν τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες τους στην ενιαία αγορά με πιο ανταγωνιστικές τιμές.

β. Διάρκεια των κρατικών ενισχύσεων

Ως αποτέλεσμα της εφαρμογής των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δημιουργούνται νέες συμβάσεις εργασίας ή διασφαλίζονται αυτές που βρίσκονται σε κίνδυνο να διαρραγούν. Η διάρκεια της επιχορήγησης των επιχειρήσεων μέσω κρατικών ενισχύσεων προκειμένου να ενδυναμωθεί η απασχόληση μπορεί να ταυτίζεται με τη χρονική διάρκεια της εργασίας του επιδοτούμενου ανέργου αλλά μπορεί να διαφοροποιείται και από αυτήν, σύμφωνα με τα οριζόμενα σε κάθε ρύθμιση.

Με τη σύμβαση εργασίας ανάμεσα στον εργοδότη και τον μισθωτό ιδρύεται σχέση διαρκείας με επαναλαμβανόμενες τακτικά στο χρόνο τις αντίστοιχες παροχές και αντιπαροχές. Η διάρκεια βάσει νομοθεσίας η οποία εφαρμόζεται και στα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μπορεί να είναι ορισμένη ή αόριστη. Στην πρώτη περίπτωση γίνεται λόγος για σύμβαση ορισμένου χρόνου, στη δεύτερη για σύμβαση αορίστου χρόνου.⁴¹³ Σύμφωνα με την οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2003/88/ΕΚ⁴¹⁴, ως «χρόνος εργασίας» νοείται «κάθε περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας ο εργαζόμενος ευρίσκεται στην εργασία, στη διάθεση του εργοδότη, και ασκεί τη

⁴¹⁰ Αντώνης Μεταξάς, ό.π., σ.594

⁴¹¹ ΔΕΚ C-173/73, ό.π., σκ.27 και ΔΕΚ C-241/94, ό.π., σκ.20

⁴¹² Βλ. απόφαση ΔΕΕ C-39/14, BVVG, ECLI:EU:C:2015:470, σκ.52, ΔΕΕ C-417/10, 3M Italia, EU:C:2012:184, σκ.36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία

⁴¹³ Δημήτρης Ζερδελής, Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου ΕΕΔ, ΕΕΔ(45), 1986.

⁴¹⁴ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 4ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας

δραστηριότητα ή τα καθήκοντά του, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες ή/και πρακτικές». Στο άρθρο 6 της ίδιας οδηγίας καθορίζεται η μέγιστη εβδομαδιαία διάρκεια εργασίας όπου αναφέρεται ότι «τα κράτη-μέλη οφείλουν να θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα ώστε, σε συνάρτηση με τις επιταγές προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων, η εβδομαδιαία διάρκεια εργασίας να περιορίζεται με νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ή με συλλογικές συμβάσεις ή συμφωνίες μεταξύ κοινωνικών εταίρων και ο χρόνος εργασίας να μην υπερβαίνει, ανά επταήμερο, τις 48ώρες, κατά μέσο όρο, συμπεριλαμβανομένων των υπερωριών.»

Τα ευρωπαϊκά προγράμματα⁴¹⁵, που υποστηρίζουν και ενισχύουν τον τομέα της απασχόλησης με τις δραστηριότητες τους οφείλουν καταρχήν να συμβάλουν στην επίτευξη του στρατηγικού στόχου που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισαβόνα, έτσι ώστε να καταστεί η ΕΕ ικανή να δημιουργήσει εκ νέου συνθήκες πλήρους απασχόλησης.⁴¹⁶ Πλήρης ή αλλιώς κανονική απασχόληση υπάρχει όταν τα δύο συμβαλλόμενα μέρη της σύναψης εργασιακής σχέσης συμφωνούν σε παροχή εργασίας που καλύπτει το ωράριο πλήρους απασχόλησεως που ισχύει στην επιχείρηση, το οποίο μπορεί να προκύπτει από τη σχετική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας, τον Κανονισμό Εργασίας, τις ατομικές συμβάσεις εργασίας, την επιχειρησιακή συνήθεια κ.λπ.

Η Επιτροπή δημοσίευσε για πρώτη φορά το 1998, ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα όπου αναφέρθηκε σαφώς ότι πρέπει να χορηγούνται για περιορισμένο χρονικό διάστημα και να μειώνονται προοδευτικά⁴¹⁷. Εναρμονισμένα με το αντίστοιχο ευρωπαϊκό πλαίσιο ο άνεργος με τη συμμετοχή στα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποκτά μία σύμβαση εργασίας η οποία στην πλειονότητα των περιπτώσεων διαρκεί όσο διαρκεί η επιχορήγηση του προγράμματος. Υπάρχουν ωστόσο και προγράμματα που υποχρεώνουν τη διατήρηση της σύμβασης εργασίας ορισμένο διάστημα πέραν της επιδοτήσεως. Σε κάθε περίπτωση πάντως οι ενεργητικές πολιτικές εξασφαλίζουν απασχόληση ορισμένου χρόνου και έγκειται στην πρωτοβουλία του εργοδότη η διατήρηση του απασχολούμενου στην επιχείρηση του, πέραν της διάρκειας επιχορηγήσεως.

Η σαφής αναφορά στη διάρκεια της επιδότησης εντός των προκηρύξεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συνάδει με το κοινωνικό κράτος, αφού το κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία, που είναι και θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, συνεπάγεται και την αποφυγή αδικαιολόγητης ή προσχηματικής λύσης της σύμβασης ή της σχέσης εργασίας⁴¹⁸. Όταν η διάρκεια της επιχορήγησης είναι ορθά σχεδιασμένη, τότε ο άνεργος έχει επαρκή χρόνο να εκπαιδευτεί στο νέο αντικείμενο ώστε να αποτελεί ένα αποδοτικό στέλεχος το οποίο θα αυξήσει την αξία της επιχείρησης. Σε περίπτωση που η ανωτέρω

⁴¹⁵ π.χ. ΑΕΣ 1998-2000, ΜΕΑ 2002-2006, PROGRESS 2007-2013 κ.λπ.

⁴¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το ΕΚ, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την τελική έκθεση για τα κοινοτικά μέτρα ενθάρρυνσης στον τομέα της απασχόλησης (ΜΕΑ 2002-2006), 2008, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0328&from=EL>, σ.5

⁴¹⁷ ΕΕ C 74, σ. 9, το ανωτέρω αναφέρεται στα σημεία 3.5 και 4.17

⁴¹⁸ Βλ. ενδεικτικά άρθρα 5, 25 Σ, αρθρ.1,2,4 σε Μέρος ΙΙ Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Χάρτη, που κυρώθηκε με τον νόμο 4359/2016, αρθρ.30 σε Μέρος ΙV «Αλληλεγγύη» Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ

διάρκεια είναι μικρή ο άνεργος δεν διαθέτει τον απαιτούμενο χρόνο να γίνει παραγωγικός στη θέση εργασίας του, έτσι ο εργοδότης επιλέγει να τον απολύσει μετά το πέρας της επιχορήγησης. Σημειώνεται ότι η ορθή διάρκεια μιας κρατικής ενίσχυσης δεν είναι δυνατόν να οριστεί a priori από τον νομοθέτη καθώς ποικίλει και διαφοροποιείται αναλόγως του αντικειμένου απασχόλησης. Μία ανεπαρκής διάρκεια επιχορήγησης υπονομεύει την ασφάλεια του δικαίου και τη σταθερότητα των εννόμων σχέσεων δεδομένης της πολύπτυχης σημασίας της δημιουργίας μίας συμβάσεως εργασίας με ένα άτομο το οποίο αδυνατεί να εισέλθει στην αγορά εργασίας από μόνο του. Το νομικό αυτό γεγονός πρέπει να περιβάλλεται με φερεγγυότητα.

Η διάρκεια επιχορήγησης για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας ή για την βελτίωση της ρευστότητας των ελεύθερων επαγγελματιών ή για ένα πρόγραμμα κατάρτισης δεν είναι έννοια αφηρημένη. Σχετίζεται με τον χρόνο που θα κρατήσει μία επιδότηση και είναι σαφώς ορισμένη σε κάθε προκήρυξη νέας ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης. Συνήθως στην Ελλάδα κυμαίνεται από 6 έως 36 μήνες στο οποίο διάστημα η διοίκηση κρίνει ότι θα εκπληρωθεί ο σκοπός του προγράμματος.

Το χρονικό εύρος που έχει η επιχορήγηση είναι ένας παράγοντας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πολύ σημαντικός. Σε αυτό το διάστημα απαιτείται αφοσίωση στο πρόγραμμα τόσο από την πλευρά του ανέργου όσο και από την πλευρά του εργοδότη. Συγκεκριμένα οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να διατηρήσουν το δεσμευόμενο προσωπικό (προ υπάρχον και επιχορηγούμενο) με το ίδιο καθεστώς απασχόλησης καθ' όλο το διάστημα του προγράμματος και οι επιχορηγούμενοι απασχολούμενοι του προγράμματος δεν μπορούν παράλληλα να ασκούν ελεύθερο επάγγελμα. Όπως προαναφέρθηκε ενδέχεται μετά τη λήξη της επιχορήγησης οι επιχειρήσεις οι οποίες θα προσλάβουν ανέργους να δεσμεύονται να διατηρήσουν το προσωπικό (προ υπάρχον και επιχορηγούμενο) τους για ορισμένο σαφώς στην προκήρυξη αριθμό μηνών χωρίς επιχορήγηση.⁴¹⁹

Με βάση τα ανωτέρω, η διάρκεια των προγραμμάτων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οριοθετεί ουσιαστικά μια εργασία ορισμένου χρόνου. Η τελευταία οφείλει να εναρμονίζεται με την οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου⁴²⁰. Η εν λόγω οδηγία ενσωματώνει στο δίκαιο της ΕΕ τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, που συνήψαν, στις 18.3.1999, οι Ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι⁴²¹. Πρωταρχικός σκοπός της ήταν η βελτίωση της ποιότητας της εργασίας ορισμένου χρόνου και η αποτροπή της

⁴¹⁹ Όπως αναφέρεται στην πλειονότητα των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης «είναι δυνατή η παράταση-επιμήκυνση του χρόνου επιχορήγησης, κατά τριάντα (30) το πολύ ημέρες με ισόχρονη δέσμευση της επιχείρησης, για μη απόλυση προσωπικού, σε περίπτωση: α) δικαιολογημένης ασθένειας εργαζόμενου, β) άδειας άνευ αποδοχών που χορηγείται μετά από αίτηση του εργαζόμενου. Η παράταση-επιμήκυνση γίνεται μετά από αίτηση της επιχείρησης και απόφαση του Προϊσταμένου του Γραφείου Απασχόλησης της αρμόδιας Υπηρεσίας του ΟΑΕΔ. Επίσης, σε περίπτωση αντικατάστασης επιχορηγούμενου μισθωτού μέσα στην προθεσμία των τριάντα (30) ημερών είναι δυνατή η παράταση-επιμήκυνση του χρόνου επιχορήγησης του εργοδότη κατά τριάντα (30) ημέρες για κάθε άτομο που αντικαταστάθηκε, μετά από αίτηση του εργοδότη, με την προϋπόθεση να υποβληθεί πριν την ολοκλήρωση του προγράμματος και απόφαση του αρμόδιου Προϊσταμένου της Υπηρεσίας.»

⁴²⁰ Νομική βάση της οδηγίας αποτελεί η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ενοποιημένη απόδοση Άμστερνταμ) Μέρος τρίτο: Πολιτικές της Κοινότητας, Τίτλος XI: Κοινωνική πολιτική, παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση και νεολαία, Κεφάλαιο 1: Κοινωνικές διατάξεις, Άρθρο 139, Άρθρο 118B - Συνθήκη ΕΚ (ενοποιημένη απόδοση Μάαστριχτ)

⁴²¹ CES, UNICE, και CEEP

καταχρηστικής προσφυγής σε διαδοχικές συμβάσεις ή σε σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου. Έχει παρατηρηθεί ότι μετά το πέρας της επιδοτήσεως και του διαστήματος που ορίζεται ότι πρέπει να διατηρηθεί ο επιδοτούμενος εργαζόμενος στην επιχείρηση εκείνος απολύεται και στη συνέχεια προσλαμβάνεται σε νέα επιχείρηση με νέο πρόγραμμα ενεργητικών πολιτικής απασχόλησης. Μία τέτοια κατάσταση δίνει την εντύπωση καταχρηστικής χρησιμοποίησης διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και πρέπει να αποτρέπεται από τα κράτη-μέλη καθώς είναι επιβλαβή και για τους απασχολούμενους αλλά και για τις επιχειρήσεις.⁴²²

Η ρήτρα 4 της συμφωνίας πλαισίου ορίζει, στην πρώτη παράγραφο της ότι «*όσον αφορά τις συνθήκες απασχόλησης, οι εργαζόμενοι ορισμένου χρόνου δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται δυσμενώς σε σχέση με τους αντίστοιχους εργαζόμενους αορίστου χρόνου μόνο επειδή έχουν σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου, εκτός αν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους*»⁴²³. Η απαγόρευση των διακρίσεων σε βάρος των εργαζομένων ορισμένου χρόνου καλύπτει όλες τις συνθήκες απασχόλησης. Ο όρος συνθήκες απασχόλησης ερμηνεύεται με ευρύτητα και, όπως πλειστάκις έχει κρίνει το ΔΕΕ, περιλαμβάνει και όσες συνθήκες απασχόλησης σχετίζονται με τις κάθε είδους αμοιβές που λαμβάνει ο εργαζόμενος λόγω της σχέσης εργασίας.⁴²⁴

Η Οδηγία 1999/70 και η συμφωνία-πλαίσιο που ενσωματώνει αναγνωρίζουν δύο κατηγορίες εργαζομένων: τους εργαζόμενους με σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου

⁴²² Μέτρα που μπορούν να λάβουν τα κράτη-μέλη για να αποτραπούν τέτοιου είδους συμβάσεις είναι η ύπαρξη αντικειμενικών λόγων που να δικαιολογούν την ανανέωση τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας, την εξασφάλιση μέγιστης συνολικής διάρκειας διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και τον περιορισμό του αριθμού των ανανεώσεων τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας. (ρήτρα 5 και βλ. αποφάσεις ΔΕΕ C-494/16, Santoro EU:C:2018:166, σκ.26 επ. και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-331/17, Sciotto, EU:C:2018:859, σκ.32). Συναφώς, τα κράτη-μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως στη λήψη ενός ή περισσότερων από τα ανωτέρω μέτρα. Επίσης, έχουν τη δυνατότητα να δημιουργήσουν ή διατηρήσουν ισοδύναμα νομοθετικά μέτρα, αξιολογώντας τις ανάγκες συγκεκριμένων κλάδων και/ή κατηγοριών εργαζομένων (αποφάσεις ΔΕΕ C-494/16, ό.π., σκ.27 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-331/17, ό.π., σκ.33). Τα κράτη-μέλη κατά την εφαρμογή των μέτρων οφείλουν να σέβονται τους στόχους της συμφωνίας-πλαισίου και να κάνουν ότι μπορούν για να προασπίζουν «την πρακτική αποτελεσματικότητά της». (ΔΕΕ C-494/16, ό.π., σκ.28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-331/17, ό.π., σκ.34). Επιπλέον, όταν, το δίκαιο της ΕΕ δεν προβλέπει ειδικές κυρώσεις για την περίπτωση κατά την οποία παρά ταύτα διαπιστώνονται καταχρηστικές πρακτικές, τα κράτη-μέλη οφείλουν να υιοθετούν αναλογικές και αποτελεσματικές ρυθμίσεις οι οποίες θα επιδιώκουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των ανωτέρω κανόνων (ΔΕΕ C-494/16, ό.π., σκ.29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

Συνεπώς με βάση τα ανωτέρω όταν εντοπιστεί καταχρηστική εφαρμογή διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να έχουν τη δυνατότητα εφαρμογής ρυθμίσεων που να προσφέρουν τις αρμόζουσες εγγυήσεις για την προστασία των εργαζομένων, ώστε να επιβάλλονται οι δέουσες κυρώσεις και να αποκαθίστανται οι συνέπειες που δημιουργούνται από τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου. (ΔΕΕ C-362/13, ΔΕΕ C-363/13 και ΔΕΕ C-407/13, Fiamingo EU:C:2014:2044, σκ.64, ΔΕΕ C-22/13, ΔΕΕ C-61/13 έως ΔΕΕ C-63/13 και ΔΕΕ C-418/13, Mascolo κ.λπ EU:C:2014:2401, σκ.79, καθώς και ΔΕΕ C-494/16, ό.π., σκ.31 και ΔΕΕ C-494/17, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR κατά Fabio Rossato, Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, ECLI:EU:C:2019:387, σκ.24-28)

⁴²³ Η Οδηγία 1999/70 μεταφέρθηκε (εκπρόθεσμα) στο ελληνικό δίκαιο με το π.δ 81/2003 και ειδικά για τους εργαζόμενους στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με το π.δ. 164/2004.

⁴²⁴ Βλ. μεταξύ άλλων, απόφαση ΔΕΚ C-307/05, Del Cerro Alonso, ECLI:EU:C:2007:509, σκ.31-48, και απόφαση ΔΕΕ C-596/14, de Diego Porrás, ECLI:EU:C:2016:683, σκ.28-31. Δημοσθένης Λέντζης, Περί της νομιμότητας των μισθολογικών διακρίσεων σε βάρος των εργαζομένων ορισμένου χρόνου. Παρατηρήσεις στην Α.Π 373/2018. ΕΕργΔ, 77(4), 2018

χρόνου και τους εργαζόμενους με σύμβαση ή σχέση εργασίας αορίστου χρόνου. Και οι δύο κατηγορίες εργαζομένων αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο όσον αφορά τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα τους⁴²⁵. Πρέπει ωστόσο να αναφερθεί ότι υπάρχει ενδεχόμενο με την αναφορά κρίσιμων αντικειμενικών λόγων να δικαιολογηθεί μία διαφορετική δυσμενέστερη μισθολογική μεταχείριση. Ασφαλώς η επίκληση αντικειμενικών λόγων εισάγει εμφανή εξαίρεση από την υποχρέωση απαγόρευσης της διαφορετικής μεταχείρισης των εργαζομένων με σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου για αυτό όταν επιτρέπεται θα πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη επιμέλεια.

Η ανωτέρω οδηγία δεν περιλαμβάνει περιγραφή του όρου «αντικειμενικοί λόγοι»⁴²⁶. Εντούτοις, η νομική έννοια αυτή αποτέλεσε αντικείμενο ερμηνείας στη νομολογία του ΔΕΕ. Το τελευταίο έχει αποφανθεί συναφώς ότι οι αντικειμενικοί λόγοι οφείλουν να ανταποκρίνονται σε πραγματικές ανάγκες, οι οποίες προσδιορίζονται βάσει συγκεκριμένων στοιχείων και διαφανών κριτηρίων. Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να ελεγχθεί εάν η διαφορετική μεταχείριση είναι πρόσφορη και απαραίτητη.⁴²⁷ Τέτοιους αντικειμενικούς λόγους ενδέχεται να συνιστούν «η ιδιαίτερη φύση των καθηκόντων» για την εκτέλεση των οποίων έχουν συναφθεί οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου, «τα εγγενή χαρακτηριστικά των καθηκόντων αυτών» ή η επιδίωξη ενός «θεμιτού σκοπού κοινωνικής πολιτικής από ένα κράτος-μέλος»⁴²⁸. Είναι προφανές ότι η ανωτέρω οδηγία και η συμφωνία πλαίσιο που ενσωματώνει δεν καθορίζουν το ύψος των αποδοχών των απασχολούμενων με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ή έργου. Δεν θα μπορούσαν άλλωστε, δεδομένου ότι η ΕΕ στερείται σχετικής αρμοδιότητας⁴²⁹. Ο καθορισμός του ύψους των αποδοχών εμπίπτει στη συμβατική αυτονομία των κρατών-μελών.⁴³⁰

Νομικό ζήτημα που έχει απασχολήσει επίσης το ΔΕΕ είναι κατά πόσο η μετατροπή συμβάσεων εργασίας από ορισμένου χρόνου σε αορίστου, κατόπιν κρατικής ενίσχυσης, αποτελεί συμβατή με την ευρωπαϊκή νομοθεσία ρύθμιση ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης, καθώς αναμφίβολα δεν προκαλεί τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας απλά προικοδοτεί τις υπάρχουσες με σταθερότητα. Παρόλο που πρωταρχικός στόχος της ΕΕ κατά τη σύνθεση των ρυθμίσεων των πολιτικών απασχόλησης είναι η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ανεργία και οι δυσμενείς της συνέπειες, η ευρωπαϊκή νομολογία διάκειται με ευνοϊκό τρόπο απέναντι σε μία σειρά ενισχύσεων οι οποίες θα οδηγούν στη μετατροπή θέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε θέσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Κάτι τέτοιο καταδεικνύεται σε θεμιτή ενέργεια καθώς συνεπάγονται «την καθαρή δημιουργία σταθερών θέσεων εργασίας που δεν υπήρχαν προηγουμένως».⁴³¹

⁴²⁵ μισθολογικά, ασφαλιστικά, φορολογικά κ.λπ.

⁴²⁶ objective grounds

⁴²⁷ Κωνσταντίνος Δ. Ρίζος, Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σσ.203-204 όπως φαίνεται στο Δημοσθένης Λέντζος, ό.π., σ.416

⁴²⁸ Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις ΔΕΚ C-307/05, ό.π., σκ.53, και ΔΕΕ C-596/14, ό.π., σκ.45, καθώς και ΔΕΕ C-315/17, μη δημοσιευθείσα, ΕΥ:C:2018:207, σκ.65

⁴²⁹ Βλ. άρθρο 153 παρ. 5 ΣΛΕΕ, Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται στις αμοιβές, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, στο δικαίωμα για απεργία ή στο δικαίωμα για ανταπεργία (λόκ-άουτ)

⁴³⁰ Βλ. Δημοσθένης Λέντζος, ό.π., σσ.412-419

⁴³¹ ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.73

Από τα ανωτέρω είναι αυτονόητο ότι η διάρκεια της επιχορήγησης όπως αυτή αναφέρεται σε κάθε προκήρυξη αποτελεί σημαντικό παράγοντα στη λήψη απόφασης και του νομοθέτη που δομεί μία νέα ρύθμιση ενεργοποίησης της απασχόλησης αλλά και του επιχειρηματία/εργοδότη ο οποίος πρόκειται να αποφασίσει να συμμετέχει σε κάποιες από αυτές.

4. Χορήγηση πλεονεκτήματος με την υποχρέωση εκ μέρους του λήπτη της παροχής την ενίσχυση της απασχόλησης

Γενικά η νομική έννοια της κρατικής ενίσχυσης βάσει γραμματικής ερμηνείας της διατάξεως 107 της ΣΛΕΕ προϋποθέτει ότι η χορήγηση του οικονομικού πλεονεκτήματος δεν απαιτεί αντιπαροχή από την πλευρά του ωφελούμενου. Με αυτόν τον τρόπο δομείται αποκαλυπτικά ο «χαριστικός ή οιονεί χαριστικός» χαρακτήρας της εκάστοτε ενίσχυσης.⁴³² Αυτό επιβεβαιώνεται και από την ευρωπαϊκή νομολογία και βιβλιογραφία όπου αναφέρεται ότι όταν ένα μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 προσδίδει στον ωφελούμενο ένα οικονομικό προνόμιο είτε χωρίς είτε με αμελητέο αντάλλαγμα.⁴³³

Στο πεδίο εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η προϋπόθεση της απουσίας αντιπαροχής από την πλευρά του ωφελούμενου διαφοροποιείται από τις υπόλοιπες περιπτώσεις των θεμιτών κρατικών ενισχύσεων. Η διαφοροποίηση έγκειται στην υποχρέωση που αναλαμβάνει ο λήπτης της παροχής, η δικαιούχος επιχείρηση, να προσλάβει και να διατηρήσει στην επιχείρησή του, ένα ή περισσότερα άτομα τα οποία βρισκόταν σε καθεστώς ανεργίας για ορισμένο χρονικό διάστημα, καταβάλλοντας τους τις απαραίτητες αποδοχές και κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές ως ορίζει η εργατική, η ασφαλιστική και η φορολογική νομοθεσία κάθε κράτους-μέλους.⁴³⁴ Με άλλα λόγια το οικονομικό όφελος που εισπράττει ο εργοδότης, ο οποίος συμμετέχει σε ένα πρόγραμμα ενίσχυσης της απασχόλησης, μπορεί καταρχάς να μη απαιτεί κάποια αντιπαροχή όπως αυτή συνηθίζεται στις αμφοτεροβαρείς συμβάσεις, δημιουργεί ωστόσο στον λήπτη την υποχρέωση της συμμετοχής του στην προσπάθεια του κράτους να αντιμετωπίσει την υποαπασχόληση σε ορισμένη γεωγραφική περιοχή. Δημιουργείται ενοχική υποχρέωση του δικαιούχου εργοδότη για τη σύναψη σύμβασης εργασίας με, ως επί το πλείστον, ανέργους, ως αντάλλαγμα για το οικονομικό πλεονέκτημα το οποίο αποκτά για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Με τη σύμβαση εργασίας ο επιδοτούμενος εργαζόμενος οφείλει να παρέχει, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, την εργασία του στον εργοδότη και ο τελευταίος να καταβάλει το συμφωνημένο μισθό.⁴³⁵

Ενδεικτικά αναφέρεται η απόφαση του ΔΕΚ C-251/97, Γαλλική Δημοκρατία κατά της Επιτροπής, όπου έγινε δεκτό ότι τα κρατικά μέτρα που αποσκοπούν στην προοδευτική

⁴³² Χάρης Π. Συνοδινός, ό.π., σ.21

⁴³³ ΔΕΚ C-78/76, Steinike & Weiling, ECLI:EU:C:1977:52, σκ.22, Αντώνης Μεταξάς, ό.π., σ.595

⁴³⁴ οι οποίες δύναται να μην καλύπτονται στο σύνολο τους από τις κρατικές ενισχύσεις.

⁴³⁵ Όπως ορίζει και ο αστικός κώδικας άρθρο 648 στη χώρα μας.

μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως για τις επιχειρήσεις ορισμένων ειδικών βιομηχανικών τομέων δεν μπορούν να μη χαρακτηριστούν κρατικές ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ. Τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στην αντιστάθμιση του κόστους που προκύπτει για τις επιχειρήσεις από συλλογικές συμφωνίες που συνήψαν οι εργοδότες και είναι υποχρεωμένοι να τηρήσουν. Το κόστος αυτό βαρύνει, εκ φύσεως, τον προϋπολογισμό των επιχειρήσεων. Επίσης, με την αποδοχή της λήψης των κρατικών ενισχύσεως οι δικαιούχες επιχειρήσεις αναλαμβάνουν τη σαφή υποχρέωση να διατηρήσουν το προσωπικό τους ως έχει και σε καμία περίπτωση να μην προβούν σε απολύσεις ή στη μη απόδοση των κεκτημένων στους εργαζομένους τους.

Τα πραγματικά περιστατικά επιγραμματικά αναφερόμενα αφορούσαν στην απόφαση του Γαλλικού Κοινοβουλίου⁴³⁶ να θεσπίσει τη δυνατότητα του κράτους να συνάπτει, για ένα μικρό πειραματικό διάστημα με τους επαγγελματικούς κλάδους που έχουν πληγεί, συμβάσεις-πλαίσια οι οποίες θα στόχευαν στη διατήρηση ή την ανάπτυξη της απασχόλησης και θα χορηγούσαν στους κλάδους αυτούς, ως «αντιστάθμισμα», πρόσθετη μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών επιβαρύνσεων των χαμηλών μισθών, επιπλέον του γενικού μέτρου μείωσης των εν λόγω επιβαρύνσεων που ισχύει για όλους τους τομείς της οικονομίας που είχε ήδη θεσπιστεί⁴³⁷.

Είναι αυτονόητο από τα ανωτέρω ότι η μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως για τις επιχειρήσεις ορισμένων κλάδων ή η επιχορήγηση μέρους της μισθοδοσίας του, χωρίς καμίας υποχρέωσης από τη μεριά του δικαιούχου θα του άφηνε ανοιχτή την επιλογή της ανεξέλεγκτης μείωσης απασχολούμενου προσωπικού. Στην πράξη μια τέτοια ελευθερία ελάττωσης του αριθμού των εργαζομένων που απασχολούνται σε μία επιχείρηση σε συνδυασμό με τη βελτιστοποίηση της ρευστότητας της λόγω της επιχορήγησης θα οδηγούσε σε καταφανή στρέβλωση της αγοράς εργασίας και νόθευσης του ανταγωνισμού.

Συνεπώς, στο περίγραμμα που θέτουν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης η προϋπόθεση της απουσίας αντιπαροχής από την πλευρά του ωφελούμενου, στις περιπτώσεις των θεμιτών κρατικών ενισχύσεων, παύει να υφίσταται. Στις επιλεκτικές επιχορηγήσεις που αποσκοπούν στην ενδυνάμωση της απασχόλησης ο λήπτης της παροχής, η δικαιούχος επιχείρηση, αναλαμβάνει την υποχρέωση ως αντιπαροχή να συμμετέχει με συγκεκριμένες πράξεις στην προσπάθεια του κράτους να αντιμετωπίσει την υποαπασχόληση σε ορισμένη γεωγραφική περιοχή. Οι ορισμένες αυτές ενέργειες περιγράφονται σαφώς σε κάθε προκήρυξη που εκδίδει ο αρμόδιος φορέας κάθε κράτους-μέλους.⁴³⁸

⁴³⁶ Με στόχο την ανακοπή της συνεχόμενης μείωσης του αριθμού των θέσεων εργασίας στους τομείς των ειδών ένδυσης, των δερμάτινων ειδών, των υποδημάτων και της κλωστοϋφαντουργίας

⁴³⁷ με το άρθρο 1 του νόμου 95-882, της 4ης Αυγούστου 1995, περί επειγόντων μέτρων για την απασχόληση και την κοινωνική ασφάλιση, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο περί προϋπολογισμού του 1996 (95-1346, της 30ής Δεκεμβρίου 1995)

⁴³⁸ Παραδείγματος χάριν στην Ελλάδα: Ο ΟΑΕΔ επιχορηγεί το 50% του μηνιαίου μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους με ανώτατο όριο τα 500 ευρώ με αντάλλαγμα οι υπό επιχορήγηση επιχειρήσεις να προβούν στην απασχόληση ανέργων νέων 18-29 ετών με έμφαση στους πτυχιούχους ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων πανεπιστημιακού και τεχνολογικού τομέα, ή Ο ΟΑΕΔ επιχορηγεί το 50% του μηνιαίου μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους του ωφελούμενου με ανώτατο όριο: α. τα 600 ευρώ μηνιαίως για κατόχους πτυχίου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης β. τα 700 ευρώ μηνιαίως για κατόχους

μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών και γ. τα 800 ευρώ για κατόχους διδακτορικού τίτλου σπουδών με αντάλλαγμα οι υπό επιχορήγηση επιχειρήσεις να προβούν στην απασχόληση ανέργων ηλικίας έως 39 ετών, αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, σε κλάδους έξυπνης εξειδίκευσης και παραγωγικής δραστηριότητας. Δελτίο Τύπου ΟΑΕΔ 8-11-20196 διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://www.oaed.gr>

Γ. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και ο ανταγωνισμός

1. Απουσία νόθευσης ή πιθανότητας νόθευσης του ανταγωνισμού και επηρεασμός των συναλλαγών μεταξύ των κρατών-μελών

Στην παρούσα ενότητα ερευνάται η έννοια της νόθευσης του ανταγωνισμού κατά τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων με σκοπό την ενίσχυση της απασχόλησης. Πραγματοποιείται προσπάθεια προσδιορισμού της στρέβλωσης της αγοράς εργασίας η οποία αρχίζει από την πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού και ολοκληρώνεται με τον πραγματικό επηρεασμό των συναλλαγών μεταξύ των κρατών-μελών. Για να διαπιστωθεί εάν ένα νέο μέτρο μπορεί να προκαλέσει νόθευση ή πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού εξετάζονται τέσσερα κριτήρια τα οποία έχουν ως εξής:

α. Το κριτήριο του ποσού της επιχορήγησης

Η πρώτη προϋπόθεση για να θεωρηθεί ότι μία κρατική ενίσχυση οδηγεί σε νόθευση του ανταγωνισμού σχετίζεται με το ποσό της επιχορήγησης. Το τελευταίο επιδιώκει να απαλλάξει μια επιχείρηση από έξοδα τα οποία σε κανονικές συνθήκες θα έπρεπε να επιβαρυνθεί η ίδια, στο πλαίσιο της τρέχουσας διαχειρίσεώς της ή των συνήθων δραστηριοτήτων της.⁴³⁹

Βάσει της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και νομολογίας στο σύνολο των κρατικών ενισχύσεων δεν έχει καθοριστεί ένα χρηματικό όριο ή ένα ποσοστό βάσει του οικονομικού μεγέθους κάθε επιχείρησης, κάτω από το οποίο να εκτιμάται ότι δεν δέχεται επίδραση το εμπόριο μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Δηλαδή ένα αναλογικά χαμηλό ύψος μιας ενισχύσεως ή μία επιχείρηση σχετικά μικρού μεγέθους δεν αποκλείει εκ των προτέρων τη δυνατότητα στρέβλωσης του υγιούς εμπορίου.⁴⁴⁰

Ωστόσο όσον αφορά στις κρατικές ενισχύσεις που επιδιώκουν την αντιμετώπιση της ανεργίας οι εθνικοί νομοθέτες προκειμένου να προστατεύσουν την αγορά εργασίας και να μειώσουν τη γραφειοκρατία εφαρμόζουν τον κανόνα de minimis ο οποίος, όπως περιεγράφηκε εκτενώς ανωτέρω, προσδιορίζει ρητά ένα όριο ενίσχυσης κάτω από το οποίο πρέπει να θεωρείται ότι το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ δεν έχει εφαρμογή. Σε αυτή την περίπτωση οι ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους κρίνεται ότι δεν οδηγούν σε νόθευση του ανταγωνισμού. Εντός αυτού του χρηματικού ορίου αξιολογείται ότι δεν υπάρχουν εμφανείς ή αξιοπρόσεκτες επιδράσεις στο εμπόριο και στον ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ. Με την εφαρμογή του κανόνα οι ενισχύσεις δεν υπόκεινται στην υποχρέωση προηγούμενης ενημέρωσης της Επιτροπής προς έγκριση της χορήγησης τους.

⁴³⁹ ΔΕΕ C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, EU:C:2017:496, σκ.80, και ΔΕΚ C-71/04, Xunta de Galicia, EU:C:2005:493, σκ.44.

⁴⁴⁰ ΔΕΚ C-278/92 έως ΔΕΚ C-280/92, Ισπανία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1994:325, σκ.42, ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.86

β. Το κριτήριο της ύπαρξης ανταγωνιστικής αγοράς

Το δεύτερο κριτήριο με βάση το οποίο εξετάζεται εάν μία κρατική ενίσχυση οδηγεί σε νόθευση του ανταγωνισμού σχετίζεται με την ύπαρξη ανταγωνιστικής αγοράς στον κλάδο που χορηγείται το οικονομικό πλεονέκτημα. Σε μία υπό έρευνα περίπτωση εξετάζεται εάν η σχετική αγορά στην οποία δραστηριοποιείται η επιχορηγούμενη επιχείρηση ή κλάδος είναι εκ του νόμου ανοικτή σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού κατά τον κρίσιμο χρόνο της επιδότησης και, δεύτερον, αν οι ανωτέρω επιχειρήσεις δραστηριοποιούνταν κατά τον εν λόγω χρόνο σε άλλες αγορές⁴⁴¹ δεκτικές σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού. Σε κατάφαση των παραπάνω ερευνάται επιπλέον τυχόν ύπαρξη «σταυροειδών επιδοτήσεων⁴⁴²».⁴⁴³

Προκειμένου να διαπιστωθεί πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού δεν απαιτείται οι ίδιες οι επιχειρήσεις ή κλάδοι που επιχορηγήθηκαν να μετέχουν στο εμπόριο εντός της ΕΕ. Στην περίπτωση που μία χώρα της ΕΕ χορηγεί ενίσχυση σε επιχειρήσεις διατηρώντας ή ακόμα και αυξάνοντας την προσφορά της στην αγορά εργασίας μπορεί να οδηγεί στην ελάττωση των δυνατοτήτων των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη-μέλη επιχειρήσεων να διεισδύσουν στην αγορά του συγκεκριμένου κράτους.⁴⁴⁴ Ομοίως, οσάκις κράτος-μέλος χορηγεί ενισχύσεις σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στους τομείς της παροχής υπηρεσιών και της διανομής, δεν είναι αναγκαίο οι επιχειρήσεις που έλαβαν τις ενισχύσεις να ασκούν οι ίδιες τις δραστηριότητες τους εκτός του εν λόγω κράτους-μέλους προκειμένου οι ενισχύσεις να επηρεάσουν το ενδοενοσιακό εμπόριο, ιδίως όταν πρόκειται για επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες κοντά στα σύνορα δύο κρατών-μελών.⁴⁴⁵ Επίσης, η προϋπόθεση ότι η ενίσχυση πρέπει να είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών-μελών δεν εξαρτάται από τον βαθμό συνάφειας του τομέα δραστηριοτήτων.⁴⁴⁶

Αναφέρεται ότι ακόμη και όταν σε μία αγορά υπάρχει νόμιμο μονοπώλιο μίας επιχείρησης, η κρατική χορήγηση ενίσχυσης σε αυτή προκειμένου να ενισχύσει την απασχόληση, δεν συνεπάγεται αυτόματα της απόκλιση της νόθευσης του ανταγωνισμού.⁴⁴⁷ Η κατάσταση στην αγορά, κατά την οποία ένα αγαθό ή μια υπηρεσία προσφέρεται μόνο από μία επιχείρηση η οποία επιδοτείται από το κράτος δύναται υπό προϋποθέσεις να προκαλέσει νόθευση της αγοράς.⁴⁴⁸

⁴⁴¹ γεωγραφικές και/ή αγορές προϊόντων/υπηρεσιών

⁴⁴² Σταυροειδείς ενισχύσεις πραγματοποιούνται μεταξύ του τομέα όπου αποκλείεται και του τομέα όπου είναι δυνατός ο ανταγωνισμός.

⁴⁴³ Προτάσεις εισαγγελέα Gerard Hogan ΔΕΕ C-659/17, ό.π., σκ.36

⁴⁴⁴ ΔΕΕ C-518/13, ό.π., σκ.67, και ΔΕΕ C-150/16, Fondul Proprietatea, EU:C:2017:388, σ.32, Προτάσεις εισαγγελέα Evgeni Tanchev ΔΕΕ C-385/18, Arriva Italia., ECLI:EU:C:2019:647, σκ.46, ΔΕΚ C-278/92 έως ΔΕΕ C-280/92, ό.π., σκ.40, ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.84

⁴⁴⁵ ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.85

⁴⁴⁶ Βλ. επίσης, ΔΕΚ C-280/00, ό.π., σκ.77 έως 82, ΔΕΚ C-71/04, ό.π., σκ.41, και ΔΕΕ C-74/16, ό.π., σκ.78 και 79.

⁴⁴⁷ Βλ. κατ' αντιστοιχία προτάσεις εισαγγελέα Evgeni Tanchev ΔΕΕ C-385/18, ό.π., σκ.66

⁴⁴⁸ Παραδείγματος χάριν σε συμπληρωματικά ή υποκατάστατα προϊόντα.

γ. Το κριτήριο της διακριτικής μεταχείρισης επιλεγμένων επιχειρήσεων

Για να υφίσταται νόθευση του ανταγωνισμού, κατά τη χορήγηση μίας κρατικής ενίσχυσης με σκοπό την ενεργοποίηση της απασχόλησης, πρέπει να υπάρχει διακριτική μεταχείριση υπέρ καθορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής⁴⁴⁹. Το κριτήριο παροχής ενίσχυσης αφορά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά⁴⁵⁰ των υποψήφιων προς επιχορήγηση.⁴⁵¹ Προκειμένου να ερευνηθεί η νομική έννοια του επιλεκτικού χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων κατά την ενεργοποίηση της απασχόλησης κρίνεται σκόπιμη καταρχήν η υπενθύμιση του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου το οποίο την εισάγει στις εθνικές νομοθεσίες κρατών-μελών. Παράλληλα έχοντας ως εργαλείο την ευρωπαϊκή νομολογία εξετάζονται τα στάδια αξιολόγησης τα οποία διέρχεται ο νομοθέτης ή ο δικαστής προκειμένου να κρίνει τον επιλεκτικό χαρακτήρα ενός υφιστάμενου ή επικείμενου μέτρου. Κριτικής σημασίας για την αξιολόγηση μιας διακριτικής ενέργειας, η οποία αφορά στις επιχειρήσεις, είναι ο ορθός προσδιορισμός της υφιστάμενης νομοθετικής κατάστασης. Τέλος, μελετάται ο σύνδεσμος του επιλεκτικού χαρακτήρα των μέτρων ενεργοποίησης της απασχόλησης με τους τελικούς καταναλωτές των προϊόντων ή υπηρεσιών.

i. Η έννοια του επιλεκτικού χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων κατά την ενδυνάμωση της απασχόλησης

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω σύμφωνα με το άρθρο 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, κρατικές ενισχύσεις οι οποίες δύναται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά είναι αυτές που προωθούν την οικονομική ανάπτυξη περιοχών στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση και το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό. Σε συνδυασμό με την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου προκειμένου μία ρύθμιση ενεργοποίησης της απασχόλησης ενός κράτους-μέλους να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διάταξης, πρέπει να πληροί σωρευτικά τέσσερα κριτήρια. Να χορηγεί πλεονέκτημα επιλεκτικού χαρακτήρα, να πρόκειται για κρατική παρέμβαση ή για παρέμβαση με τη χρήση κρατικών πόρων και η παρέμβαση αυτή να είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών-μελών. Σε μία τέτοια περίπτωση αυτή ενδέχεται να χαρακτηριστεί ως θεμιτή καθώς στοχεύει στην αντιμετώπιση της ανεργίας. Είναι εμφανές από το κείμενο του ανωτέρω άρθρου ότι το στοιχείο του επιλεκτικού χαρακτήρα προκύπτει ευθέως από αυτό και χρησιμεύει για τον προσδιορισμό των μέτρων που επιφυλάσσουν ευνοϊκή μεταχείριση σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις προκειμένου να ενδυναμωθεί η απασχόληση μιας περιοχής.

Επισημαίνεται ότι οποιοδήποτε οικονομικό πλεονέκτημα προς ενίσχυση της απασχόλησης, το οποίο αναπτύσσεται σαν «μέτρο γενικής ισχύος» και εφαρμόζεται χωρίς επιμέρους κριτήρια στο σύνολο των επιχειρήσεων δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση. Αυτό συμβαίνει γιατί δεν χαρακτηρίζεται από επιλεκτικότητα. Κρίνεται ότι μία ρύθμιση η οποία στερείται επιλεκτικού χαρακτήρα δεν είναι ικανή να προκαλέσει νόθευση του

⁴⁴⁹ Βασίλης Καραγιάννης, ό.π., σ.34

⁴⁵⁰ Διακριτική μεταχείριση *ratione personae*

⁴⁵¹ Βασίλης Καραγιάννης, ό.π., σ.35

ανταγωνισμού.⁴⁵² Το γεγονός ότι μόνον κάποιες επιχειρήσεις που πληρούν τις προϋποθέσεις χορήγησης οικονομικού πλεονεκτήματος δύναται να επωφεληθούν επίσης δεν μπορεί αφ' εαυτού να προσδώσει επιλεκτικό χαρακτήρα στο μέτρο.⁴⁵³ Σε αντίθετη περίπτωση ρύθμιση η οποία θέτει τους ωφελομένους σε πιο ευνοϊκή θέση από το σύνολο των εργοδοτών αποτελεί κρατική ενίσχυση καθώς έχει επιλεκτικό χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και για αυτό πρέπει να αξιολογηθεί εάν δύναται να δικαιολογηθεί με βάση τις υπόλοιπες παραγράφους του άρθρου.

Για να μπορέσει ο οποιοσδήποτε αρμόδιος να αξιολογήσει εάν μία ρύθμιση χαρακτηρίζεται από επιλεκτικό χαρακτήρα πρέπει να προβεί σε σύγκριση μεταξύ των επιχειρήσεων. Στη νομολογία του ΔΕΕ⁴⁵⁴ ελέγχεται αν το μέτρο που εισάγεται στην εγχώρια έννομη τάξη ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής⁴⁵⁵, έναντι άλλων επιχειρήσεων που βρίσκονται σε «συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση»⁴⁵⁶. Κατ' αυτή την έννοια η εν λόγω κρατική ενίσχυση δύναται στην πραγματικότητα να χαρακτηριστεί ως εισάγουσα δυσμενείς διακρίσεις και προκαλούσα πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού.⁴⁵⁷

Η διαδικασία για τον χαρακτηρισμό μίας ρύθμισης για την ενεργοποίηση της απασχόλησης ως έχουσα επιλεκτικό χαρακτήρα διέρχεται από τρία στάδια. Το πρώτο αφορά τον προσδιορισμό του υφιστάμενου καθεστώτος που έχει εφαρμογή στο οικείο κράτος-μέλος. Ακολούθως στο δεύτερο στάδιο επιβάλλεται να αποδειχθεί ότι η υπό

⁴⁵² Βλ. υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις ΔΕΕ C-417/10, ό.π., σκ.39, και ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.56 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, ΔΕΕ C-374/17, ό.π., σκ.23

⁴⁵³ Βλ. κατ' αναλογία ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.59 και ΔΕΕ C-374/17, ό.π., σκ.24

⁴⁵⁴ Η ευρωπαϊκή νομολογία ερμηνεύει διασταλτικά το στοιχείο της επιλεκτικότητας. Χάρης Π. Συνοδινός, ό.π. σ.32

⁴⁵⁵ Σημειώνεται ότι η εκ των προτέρων επιλεκτική φύση μίας ρύθμισης η οποία έχει σχεδιαστεί για να προσφέρει ένα όφελος δεν δομεί προϋπόθεση χορήγησής η οποία να συνδέεται αποκλειστικά με τον κλάδο στον οποίο αναπτύσσει τη δραστηριότητα της μια επιχείρηση. Δύναται κατά περίπτωση να θεμελιώνεται σε άλλες προϋποθέσεις, όπως παραδείγματος χάριν η νομική μορφή της επιχείρησης στην οποία μπορεί χορηγείται το εκάστοτε πλεονέκτημα. βλ. υπό την έννοια αυτή, απόφαση ΔΕΚ C-222/04, ό.π., σκ.136

⁴⁵⁶ Εξετάζοντας την ευρωπαϊκή νομολογία διαπιστώνεται ότι υφίστανται αποκλίσεις ως προς τον άξονα της συγκρίσεως. Δηλαδή υπάρχουν διαφορετικές εκτιμήσεις ως προς το αν η σύγκριση των επιχειρήσεων θα πρέπει να καθορίζεται υπό το πρίσμα του σκοπού του εργατικού, ασφαλιστικού, φορολογικού καθεστώτος συνολικά ή του επίμαχου εθνικού μέτρου. Για παράδειγμα, στην απόφαση *Adria-Wien Pipeline*, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να συγκρίνονται υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκεται με το επίμαχο μέτρο (βλ. κατ' αντιστοιχία ΔΕΚ C-143/99, *Adria-Wien Pipeline* και *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, EU:C:2001:598, σκ.41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Αντιθέτως, πιο πρόσφατα, το ΔΕΕ έκρινε, ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να συγκρίνονται υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκει το κανονικό εργατικό ασφαλιστικό και φορολογικό καθεστώς (βλ. κατ' αντιστοιχία ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Nils Wahl υπόθεση ΔΕΕ C-203/16, ό.π., σκ.93

⁴⁵⁷ ΔΕΕ C-374/17, ό.π., σκ.35, ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.54 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στο πλαίσιο των φορολογικών μέτρων, ο χαρακτηρισμός ενός εθνικού φορολογικού μέτρου ως «επιλεκτικού» προϋποθέτει, καταρχήν να οριστεί το κοινό ή «κανονικό» φορολογικό καθεστώς που έχει εφαρμογή στο κράτος-μέλος και ακολούθως να αποδειχθεί ότι το επίμαχο φορολογικό μέτρο παρεκκλίνει από το εν λόγω κοινό καθεστώς, δεδομένου ότι «εισάγει διαφορετική μεταχείριση μεταξύ επιχειρηματιών οι οποίοι βρίσκονται, υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκεται με το εν λόγω κοινό καθεστώς, σε συγκρίσιμες πραγματικές και νομικές καταστάσεις» βλ. υπό την έννοια αυτή, ΔΕΕ C-20/15 P και C-21/15 P, ό.π., σκ.57 και ΔΕΕ C-374/17, ό.π., σκ.36

εξέταση ρύθμιση παρεκκλίνει από αυτό το κανονικό καθεστώς. Η παρέκκλιση αυτή έγκειται στο γεγονός ότι υπάρχει διαφορετική μεταχείριση σε ομάδα επιχειρήσεων οι οποίες βρίσκονται, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση⁴⁵⁸. Στο τρίτο και τελευταίο στάδιο και εφόσον διαπιστωθεί διαφορετική μεταχείριση ερευνάται αν η τελευταία δικαιολογείται από τη φύση ή την εν γένει οικονομία του καθεστώτος στο οποίο εντάσσεται η οικεία ρύθμιση^{459, 460}.

⁴⁵⁸ υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκεται με το εν λόγω σύστημα

⁴⁵⁹ ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.58 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία και ΔΕΕ C-74/17, ό.π., σκ.44

⁴⁶⁰ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η ευρωπαϊκή νομολογία έχει απασχοληθεί με το νομικό ζήτημα της σχέσης που αναπτύσσεται ανάμεσα στις συναπτόμενες συλλογικές συμβάσεις εργασίας των εργαζομένων και τις διατάξεις περί ανταγωνισμού της ΕΕ. Είναι γεγονός ότι οι διάφορες συλλογικές συμβάσεις εργασίας εισάγουν ρυθμίσεις των εργασιακών σχέσεων για ομάδες εργαζομένων οι οποίες δύναται είτε να ευνοούν είτε να επιβαρύνουν ομάδες επιχειρήσεων. Το ΕΔΔΑ από τα πρώιμα στάδια της δημιουργίας της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ αποφάνθηκε ότι οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας τοποθετούνται εκτός του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και δεν σχετίζονται με την απαγόρευση νόθευσης του. (Σχετικά με το θέμα των συλλογικών συμβάσεων και του δικαίου του ανταγωνισμού βλ. ΔΕΚ C-430/93 και ΔΕΚ C-431/93 Van Schijndel κατά Sfichfing Pensioenfondsvoor Fysiotherapeuten, ECLI:EU:C:1995:441, όπως φαίνεται στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π. σ.41). Η απόφαση ότι οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας δεν καλύπτονται από το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ στοιχειοθετείται στο γεγονός της μέγιστης σημασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων και της προάσπισης του «κοινωνικού διαλόγου». Τα παραπάνω ερείδονται στις διατάξεις της ΣΛΕΕ περί κοινωνικής συνοχής. (Η έννοια υπό την οποία ότι δεν υπόκειται καθόλου στη νομοθεσία περί ανταγωνισμού προσφέρεται αποκλειστικά για συλλογικές συμβάσεις εργασίας καθώς δεν παρέχει προστασία για τυχόν συμφωνίες μεταξύ αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων. Οι τελευταίοι σύμφωνα με τις διατάξεις της ΣΛΕΕ δεν θεωρούνται «υπάλληλοι». όπως φαίνεται στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π. σ.41) Στη χώρα μας οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας επιτελούν πρωτίτως μία προστατευτική λειτουργία (Η αρχή της προστασίας Βλ. αναλυτικά Γεώργιος Λεβέντης, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, 2^η έκδοση, Εκδόσεις ΔΕΝ, Αθήνα, 2007, σσ.377-378) υπέρ των εργαζομένων αλλά και των εργοδοτών και επιπλέον καθιερώνουν μία αμοιβαία σεβαστή τάξη στον τόπο των εργασιακών σχέσεων. (Η αρχή της τάξεως. Βλ. αναλυτικά Γιώργος Λεβέντης, ό.π., σσ.377-378). Η τάξη αυτή περιλαμβάνει την εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας, την απλοποίηση και τυποποίηση των όρων εργασίας, τη δέσμευση του συνόλου του παραγωγικού κλάδου τον οποίο καλύπτουν καθώς και την έγκαιρη κάθε φορά επικαιροποίηση της. Οι ΣΣΕ υφίστανται τις ίδιες υποχρεώσεις που θα είχε και ο ίδιος ο νομοθέτης αν διαμόρφωνε εκείνος τους όρους εργασίας.(Βλ. αναλυτικά Γιώργος Λεβέντης, Συλλογική αυτονομία και κρατικός παρεμβατισμός στο εργατικό δίκαιο, 1981, σ. 17 όπως φαίνεται στο Γιώργος Λεβέντης, ό.π., σ.379) Σημειώνεται ότι οφείλεται να πραγματοποιείται σαφής διάκριση ανάμεσα στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας των εργαζομένων στους οποίους ο νόμος περί ανταγωνισμού δεν ισχύει και σε συμφωνίες δυνητικά χαρακτηριζόμενες «ως καρτέλ ή καταχρήσεις δεσπόζουσας θέσης». Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π. σ.41

Επίσης, απουσία νόθευσης ή πιθανότητας νόθευσης εισήχθη από Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων το οποίο αναγνώρισε μια «εξαίρεση» για συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία βασίζονται σε θέματα αλληλεγγύης, όπως οι συντάξεις και η υγειονομική περίθαλψη. Οι δραστηριότητες που ερείδονται σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα θεωρούνται μη «οικονομικές δραστηριότητες» και ως εκ τούτου το άρθρο 101 (1) της ΣΛΕΕ δεν έχει εφαρμογή. (βλ. ΔΕΚ C-67/96 Albany Internafional v Sfichfing Bedrijfspensioenfondsvoor Texfielindustrie, ECLI:EU:C:1999:430 και επίσης ΔΕΚ C-219/97 Maatschappij Drijvende Bokken BV κατά Sfichfing Pensioenfondsvoor de Vervoer- en Havenbedrijven, ECLI:EU:C:1999:437. Η υπόθεση 67/96, γνωστή ως «δόγμα Albany» ή «αποκλεισμός Albany», έγινε πρωτοπόρος και για νέες περιπτώσεις του ΕΔΑΔ εστιασμένες στην αλληλεγγύη. Αυτό το σκεπτικό δύναται να εφαρμόζεται, γενικότερα, σε όλες εκείνες τις δραστηριότητες που συνήθως ανήκουν στη δημόσια σφαίρα του κράτους Βλ. ανάλυση Giorgio Monti, Managing the Intersection of Utilities Regulation and EC Competition Law, Competition Law Review, Vol. 4, No. 2, σσ.123-145, 2008, διαθέσιμο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1273615>

Τα τρία ανωτέρω στάδια κρίνονται ως πολύ σημαντικά και πρέπει να είναι διακριτά. Η αξιολόγηση του κάθε ενός υποχρεούται να ολοκληρώνεται με σαφή κριτήρια και στη συνέχεια να εξετάζεται το επόμενο καθώς ενδεχόμενη σύγκυση μεταξύ τους καταλήγει σε εσφαλμένα συμπεράσματα. Η εξακρίβωση ενός θεμιτού επιλεκτικού χαρακτήρα είναι αυτή που θα προσδώσει νομιμότητα και απρόσκοπτη εφαρμογή σε νέα μέτρα ενεργοποίησης της απασχόλησης.

ii. Ο προσδιορισμός του συστήματος αναφοράς

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω προκειμένου να διαπιστωθεί εάν οι αποδέκτες μίας ρύθμισης βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση με τις υπόλοιπες επιχειρήσεις πρέπει πρώτα να προσδιοριστεί το υφιστάμενο καθεστώς το οποίο συχνά στην ευρωπαϊκή νομολογία το συναντούμε ως «σύστημα αναφοράς». Ο ακριβής καθορισμός του συστήματος αναφοράς έχει νευραλγική σημασία στην εξέταση του επιλεκτικού χαρακτήρα μίας ρύθμισης. Η σύγκριση αυτή έχει νόημα μόνον εφόσον υφίσταται κάποιο μέτρο σύγκρισης.

Στην ευρωπαϊκή νομολογία δεν συναντούμε καμία αναφορά στον τρόπο με τον οποίο πρέπει να προσδιορίζεται ή να περιγράφεται το σύστημα αναφοράς. Το ΔΕΕ έχει απλώς εξηγήσει ότι ο όρος περιγράφει το κοινό ή «κανονικό» νομοθετικό⁴⁶¹ καθεστώς που έχει εφαρμογή στο συγκεκριμένο κράτος-μέλος⁴⁶² χωρίς να διαμορφώσει σαφή κριτήρια για αυτό. Η ανωτέρω στάση κρίνεται ως απόλυτα λογική καθώς ο καθορισμός ενός συστήματος αναφοράς συνεπάγεται προσδιορισμό του γενικού επιπέδου απασχόλησης, ασφάλισης και φορολογίας στο οποίο οι επιχειρήσεις υπόκεινται βάσει της εθνικής τους νομοθεσίας. Λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα που έχει κάθε εργατικό, ασφαλιστικό και φορολογικό σύστημα και των διαφορετικών παραγόντων που συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό των επιβαρύνσεων των επιχειρήσεων, είναι εξαιρετικά δυσχερές να διαπιστωθεί μία κοινώς αποδεκτή κατάσταση.

Από όσα μπορούν να συναχθούν από τη φειδωλή νομολογία του ΔΕΕ για τον καθορισμό του συστήματος αναφοράς εκτιμάται ότι προτιμάται μία «ευρεία προσέγγιση». Μία τέτοια νοητική διαδικασία λαμβάνει υπόψη όλες τις κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις «ως ένα όλον» ώστε το σημείο αναφοράς να χαρακτηρίζεται από μεγάλη έκταση⁴⁶³. Επιπλέον, ο προσδιορισμός του συστήματος αναφοράς δεν μπορεί να είναι στατικός και να προσκολλάται σε συγκεκριμένους τύπους⁴⁶⁴.

Για πρόσφατες υποθέσεις που αφορούν το καθεστώς αυτοαπασχολούμενου σύμφωνα με τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, βλ. ΔΕΕ C-434/15 *Asociación Profesional Élite Taxi* ECLI:EU:C:2017:981, όπως φαίνεται στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π. σ.41)

⁴⁶¹ Φορολογικό, ασφαλιστικό, εργατικό κ.λπ.

⁴⁶² ΔΕΚ C-78/08 έως ΔΕΚ C-80/08, *Paint Graphos*, EU:C:2011:550, σκ.49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, ΔΕΕ C-6/12, P, EU:C:2013:525, σκ.19, ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.57

⁴⁶³ Βλ. συναφώς, αποφάσεις ΔΕΚ C-182/03 και ΔΕΚ C-217/03, Βέλγιο και *Forum 187* κατά Επιτροπής, EU:C:2006:416, σκ.95, 104, 107 και 122, ΔΕΚ C-88/03, ό.π., σκ.56, ΔΕΚ C-519/07 P, Επιτροπή κατά *Koninklijke FrieslandCampina*, EU:C:2009:556, σκ.2 έως 7, και ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.68.

⁴⁶⁴ ΔΕΕ C-106/09 P και ΔΕΕ C-107/09 P, ό.π., σκ.92 και 93.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, από τη νομολογία του ΔΕΕ διαπιστώνουμε ότι υιοθετείται μια προσέγγιση η οποία διασφαλίζει ότι ο επιλεκτικός χαρακτήρας ενός μέτρου εκτιμάται με γνώμονα ένα ευρύτερο πλαίσιο το οποίο ενσωματώνει όλες τις αφορούσες διατάξεις, και όχι μόνο αυτές που έχουν επιλεγμένα εξαχθεί από το συνολικό νομοθετικό πλαίσιο. Επίσης, είναι πολύ σημαντικό ο προσδιορισμός του συστήματος αναφοράς να προηγείται όλης της αξιολόγησης των σταδίων όπως αυτά αναφέρθηκαν ανωτέρω και να μην συγχέεται με το στάδιο της συγκρίσεως των επιχειρήσεων. Συμπερασματικά αναφέρεται ότι, η κατάφαση ύπαρξης διακριτικής μεταχείρισης⁴⁶⁵ δεν συνάγει άμεσα «σε δικαιопλαστικό και δικανικό επίπεδο» την απόφαση κατά πόσο η εν λόγω ενίσχυση είναι συμβατή με την ενιαία αγορά ή ενδέχεται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.⁴⁶⁶ Αντίστοιχα ισχύει και το αντίθετο. Ακόμα και η μη ύπαρξη διακριτικής μεταχείρισης μπορεί να «υποκρύπτει ή να οδηγεί σε de facto διακρίσεις».⁴⁶⁷ Για αυτό επιβάλλεται περαιτέρω διερεύνηση βάσει των υπολοίπων κριτηρίων.

iii. Επιλεκτικός χαρακτήρας κρατικών ενισχύσεων κατά την ενδυνάμωση της απασχόλησης και τελικοί καταναλωτές

Η πλεονεκτική αντιμετώπιση επιλεγμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής αφορά καταρχήν αποκλειστικά τις ίδιες και στη συνέχεια τους εργαζόμενους που απασχολούνται σε αυτές. Ωστόσο το άρθρο 107 παράγραφος 2 στοιχείο α, περιέχει μια άμεση αναφορά στους καταναλωτές χωρίς καμία τέτοια να επαναλαμβάνεται πουθενά αλλού. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι «*Συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά: οι ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα προς μεμονωμένους καταναλωτές, υπό τον όρο ότι χορηγούνται χωρίς διάκριση προελεύσεως των προϊόντων*». Προκύπτει εμφανώς ότι ο ευρωπαϊκός νομοθέτης επιθυμεί να συνδέσει έστω και στον ελάχιστο βαθμό την ενδεδειγμένη πλεονεκτική αντιμετώπιση με την ταυτόχρονη ευημερία των καταναλωτών ή μέρους αυτών.

Οι καταναλωτές των προϊόντων ή υπηρεσιών που παράγονται κατόπιν επιλεκτικών κρατικών ενισχύσεων αποτελούν μία παράμετρο η οποία δεν έχει μελετηθεί εκτενώς από τη βιβλιογραφία. Αναμφισβήτητα ωστόσο υφίσταται μία ευθεία γραμμή ισχυρής συσχέτισης ανάμεσα στη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων και στους τελικούς καταναλωτές. Η παροχή επιλεγμένων κρατικών ενισχύσεων, χωρίς ορθά κριτήρια εκ μέρους του κράτους-μέλους, οδηγεί σε νόθευση του ανταγωνισμού. Μία μη βιώσιμη επιχείρηση παραμένει στην αγορά εργασίας τεχνητά χωρίς να έχει τη δυνατότητα να σταθεί από μόνη της, έστω και μακροπρόθεσμα, εξακολουθώντας να παράγει με κρατικούς πόρους ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο εις βάρος αποτελεσματικότερων επιχειρήσεων. Σε αυτήν την περίπτωση σύμφωνα με μελετητές οι κρατικές ενισχύσεις σε επιλεγμένες επιχειρήσεις ενδέχεται να έχουν αρνητική επίδραση στα κίνητρα για επενδύσεις, καινοτομία και ανάπτυξη των υπολοίπων οικονομικών μονάδων. Μακροπρόθεσμα, μια τέτοια «αλλαγή δυναμικών κινήτρων» οδηγεί σε λιγότερες επιλογές και για τους καταναλωτές και ενδεχομένως σε

⁴⁶⁵ και συνεπώς κρατικής ενίσχυσης

⁴⁶⁶ Βασίλης Καραγιάννης, ό.π., σσ.34-35

⁴⁶⁷ βλ. υπό την έννοια αυτή, ΔΕΕ C-20/15 P και ΔΕΕ C-21/15 P, ό.π., σκ.69 έως 71 και ΔΕΕ C-374/17, ό.π., σκ.27

χαμηλότερη ποιότητα ή υψηλότερες τιμές.⁴⁶⁸ Κατ' αυτόν τον τρόπο κρίνεται ότι επηρεάζεται έμμεσα ή ακόμα και άμεσα ο τελικός καταναλωτής ο οποίος δεν είναι δυνατόν να μείνει αλώβητος από μία τέτοια διαδικασία.

Συνεπώς, η ενδεδειγμένη στοχευμένη πλεονεκτική αντιμετώπιση επιχειρήσεων αποτελεί προϋπόθεση της έννοιας των θεμιτών κρατικών ενισχύσεων με στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης και δύναται να οδηγήσει στην ενδυνάμωση του τριγώνου το οποίο περιλαμβάνει τις επιχειρήσεις, τους απασχολούμενους αλλά υπό συνθήκες και τους καταναλωτές.

δ. Το κριτήριο της ικανότητας νόθευσης του ανταγωνισμού

Ο χαρακτηρισμός ενός εθνικού μέτρου ως μη θεμιτή κρατική ενίσχυση η οποία στοχεύει στην τόνωση της απασχόλησης, δεν απαιτεί την απόδειξη αντικειμενικών συνέπειων στο εμπόριο ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Σύμφωνα με το κριτήριο της ικανότητας νόθευσης αρκεί απλώς να ερευνηθεί αν η χορηγούμενη κρατική ενίσχυση είναι ικανή ή αλλιώς έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει το εμπόριο αυτό ή να νοθεύσει τον ανταγωνισμό⁴⁶⁹.

Με βάση την πρακτική της Επιτροπής αλλά και τη νομολογία του ΔΕΕ οι τρεις έννοιες της νόθευσης, της απειλής νόθευσης του ανταγωνισμού καθώς και του επηρεασμού των συναλλαγών φαίνεται να συμπίπτουν κατά την εφαρμογή του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ.⁴⁷⁰ Κατά την εξέταση μιας περίπτωσης δεν απαιτείται η πραγματική νόθευση του ανταγωνισμού αλλά αρκεί η ύπαρξη «απειλής» νόθευσης αυτού. Αυτό προκύπτει από πάγια νομολογία του ΔΕΕ όπου για τον χαρακτηρισμό ενός εθνικού μέτρου ως «κρατική ενίσχυση» απαιτείται να εξετασθεί μόνον αν η ενίσχυση μπορεί να επιδράσει στο εμπόριο και να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και όχι να εξακριβωθεί αν η εν λόγω χορήγηση έχει απτές συνέπειες σε αυτό. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν συνάγεται ότι ο επηρεασμός του εμπορίου μεταξύ των κρατών-μελών μπορεί να είναι καθαρά «υποθετικός» ή να «τεκμαίρεται». Ειδικότερα, πρέπει να διαπιστωθεί ο λόγος για τον οποίο το εξεταζόμενο μέτρο που επιδιώκει την ενίσχυση της απασχόλησης νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.⁴⁷¹ Η πάγια αυτή αντιμετώπιση των δικαστηρίων αναδεικνύει τον απαγορευτικό κανόνα των κρατικών ενισχύσεων πολύ πιο επακριβή.⁴⁷² Αναφέρεται επίσης ότι στη νομολογία του ΔΕΕ για τον προσδιορισμό της έννοιας της νόθευσης του ανταγωνισμού ακολουθείται «πραγματιστική οικονομική θεώρηση».⁴⁷³

⁴⁶⁸ Βλ. ανάλυση Kati J. Cseres, Agustín Reyna, ό.π., σ.11

⁴⁶⁹ Προτάσεις εισαγγελέα Gerard Hogan ΔΕΕ C-659/17, ό.π., σκ.27

⁴⁷⁰ Χάρης Π. Συνοδινός, ό.π., σ.33

⁴⁷¹ Βλ. κατ' αναλογία ΔΕΚ C-222/04, ό.π., σκ.140, ΔΕΚ C-494/06 P, Επιτροπή κατά Ιταλίας και Wam, EU:C:2009:272, σκ.50, ΔΕΕ C-518/13, ό.π., σκ.65, ΔΕΕ C-150/16, Fondul Proprietatea, EU:C:2017:388, σκ.29 και 30, ΔΕΕ C-706/17, Achema κ.λπ., EU:C:2019:407, σκ.124, προτάσεις εισαγγελέα Evgeni Tanchev ΔΕΕ C-385/18, ό.π., σκ.45

⁴⁷² Χάρης Π. Συνοδινός, ό.π., σ.33

⁴⁷³ Βασίλης Καραγιάννης, ό.π., σ.33

Η προϋπόθεση της νόθευσης του ελεύθερου ανταγωνισμού πραγματοποιείται είτε άμεσα από τη διάταξη του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ μέσω της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής⁴⁷⁴ είτε έμμεσα καθώς η ρύθμιση παρέχει σε ορισμένες επιχειρήσεις ανταγωνιστικό πλεονέκτημα^{475, 476}

Η νομική έννοια της νόθευσης του ανταγωνισμού χαρακτηρίζεται στο περίγραμμα του άρθρου 107, παράγραφος 1, της ΣΛΕΕ «διασταλτικότερα» από ό,τι στο πλαίσιο του άρθρου 101 ΣΛΕΕ το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 1 με τίτλο Κανόνες ανταγωνισμού και συγκεκριμένα τους εφαρμοστέους κανόνες επί των επιχειρήσεων ή στο πλαίσιο του ελέγχου των συγχωνεύσεων.⁴⁷⁷

Είναι εμφανές από τα ανωτέρω ότι η έννοια της νόθευσης του ανταγωνισμού αντιμετωπίζεται με ευρύτητα και από τη βιβλιογραφία και από τη νομολογία⁴⁷⁸. Σύμφωνα με το κριτήριο της ικανότητας νόθευσης του ανταγωνισμού για να θεωρηθεί ότι ένα πλεονέκτημα που χορηγείται από το κράτος νοθεύει τον τρόπο της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς εργασίας, αρκεί να ενδυναμώσει με αξιολογήσιμο ποσό επιχορήγησης τη θέση επιλεγμένων δικαιούχων σε αγορά στην οποία υπάρχει (υπαρκτός ή δυνητικός) ανταγωνισμός. Αντίστοιχα με αυτήν την πρακτική η Επιτροπή κατά τον χαρακτηρισμό μιας κρατικής παρέμβασης ως κρατικής ενίσχυσης δεν έχει την υποχρέωση να πραγματοποιήσει οικονομοτεχνική ανάλυση της πραγματικής κατάστασης της εξεταζόμενης αγοράς, του μεριδίου που μοιράζονται οι δικαιούχες εταιρίες, καθώς και της θέσης των ανταγωνιστριών επιχειρήσεων τόσο εντός όσο και εκτός των κρατών-μελών προκειμένου να τεκμηριώσει την κρίση της περί ύπαρξης ή όχι νόθευσης του ανταγωνισμού⁴⁷⁹.

⁴⁷⁴ Διακριτική μεταχείριση *ratione materiae*. Προσέγγιση *de lege lata*

⁴⁷⁵ Προσέγγιση *de lege ferenda*

⁴⁷⁶ Βασίλης Καραγιάννης, *ό.π.*, σσ.32-33

⁴⁷⁷ Προτάσεις εισαγγελέα Evgeni Tanchev ΔΕΕ C-385/18, *ό.π.*, σκ.120

⁴⁷⁸ Βλ. Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Philippe Léger ΔΕΚ C-280/00, *ό.π.*, σκ.103 και του γενικού εισαγγελέα G. Hogan ΔΕΕ C-659/17, *ό.π.*, σκ.30.

⁴⁷⁹ ΔΕΕ C-131/15 P, Club Hotel Loutraki κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:C:2016:989, σκ.73, ΔΕΕ T-177/07, Mediaset κατά Επιτροπής, EU:T:2010:233, σκ.145, και ΔΕΕ C-679/16, Athletic Club κατά Επιτροπής, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:112, σκ.76.

II. Έλεγχος της νομιμότητας των κρατικών ενισχύσεων

A. Ο ρόλος των κρατικών ενισχύσεων στην ενδυνάμωση της απασχόλησης

Η πολιτική ηγεσία των κρατών-μελών επιδιώκει σθεναρά την ανάπτυξη της απασχόλησης των πολιτών της μέσω πολυποίκιλων επιμέρους στόχων. (π.χ. εισαγωγή νέων στην αγορά εργασίας, απασχόληση άνεργων γυναικών ηλικίας 40 έως 65 κ.λπ.). Το επικρατέστερο μέσο για την υλοποίηση των παραπάνω στόχων είναι οι κρατικές ενισχύσεις. Το κράτος δαπανά κρατικούς πόρους ή άλλους πόρους τους οποίους έχει δικαιοδοσία να χειρίζεται προκειμένου να αντιμετωπίσει την ανεργία.

Είναι σημαντικό να γίνει αντιληπτό ότι κατά την προσπάθεια του κράτους να ενισχύσει την απασχόληση δεν αποτελούν όλες οι παρεμβάσεις του κρατικές ενισχύσεις όπως αυτές οριοθετούνται εννοιολογικά και πρακτικά στο άρθρο 107 της ΣΛΕΕ. Παραδείγματος χάριν κάθε κράτος-μέλος δύναται να λάβει μέτρα τα οποία να επιδιώκουν την ενίσχυση της απασχόλησης και στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας να επιχορηγηθούν ιδιώτες και όχι επιχειρήσεις. Εναλλακτικά μπορεί να επιλεγεί να εφαρμόσουν ρυθμίσεις οι οποίες δεν θα απευθύνονται σε επιλεγμένες επιχειρήσεις βάσει κριτηρίων αλλά στο σύνολο των επιχειρήσεων στην επικράτεια του κράτους-μέλους. Δεδομένων των όσων αναλύθηκαν ανωτέρω και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις κρίνεται ότι τα περιγραφέντα μέτρα δεν αφορούν κρατικές ενισχύσεις.

Όταν οι δημόσιες αρχές μίας χώρας της ΕΕ χορηγούν θεμιτή κρατική ενίσχυση όπως αυτή περιγράφεται στο άρθρο 107 παράγραφος 3 της Συνθήκης και έναυσμα για την ενέργεια τους αυτή είναι η ενίσχυση της απασχόλησης και η κατάρτιση, τότε θεωρείται ότι οι επιχορηγήσεις διαδραματίζουν διακριτό ρόλο στην αντιμετώπιση της ανεργίας και τη δόμηση ενός αποδοτικού συστήματος απασχόλησης. Σε αυτήν την περίπτωση οι κρατικές ενισχύσεις επιτρέπουν στον αρμόδιο δημόσιο φορέα να χορηγεί βοήθεια⁴⁸⁰ για διάφορους σκοπούς οι οποίοι αναλόγως οικονομικών, κοινωνικών και ασφαλιστικών μελετών ποικίλουν ανά χρονική περίοδο και τόπο.

Ο νομοθέτης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ο οποίος εφαρμόζει τις κρατικές ενισχύσεις σε ιδανικές συνθήκες έχει μία ευρεία και λεπτομερή κατανόηση της έννοιας και των χαρακτηριστικών του ανέργου ο οποίος αδυνατεί να εισέλθει στην αγορά εργασίας. Η γνώση του αυτή μετατρέπει τους χρηματικούς πόρους των κρατικών ενισχύσεων σε ενεργούς και δυναμικούς εργαζόμενους. Διασφαλίζει ότι το μέτρο ενίσχυσης εξυπηρετεί κοινό σκοπό (π.χ. κοινωνικό, οικονομικό, ασφαλιστικό στόχο), έχει σαφές και διακριτό κίνητρο, είναι κατάλληλο, απαραίτητο και αναλογικό. Φροντίζει ώστε σε καμία περίπτωση να μην επηρεάζει αρνητικά τους όρους διαπραγμάτευσης της ενιαίας αγοράς του

⁴⁸⁰ όπως η εκπαίδευση, η ενίσχυση για την πρόσληψη εργαζομένων οι οποίοι βρίσκονται μειονεκτική θέση στο να εισέλθουν στην αγορά εργασίας και η ενίσχυση για την απασχόληση εργαζομένων με αναπηρία

κράτους-μέλους και της ΕΕ.⁴⁸¹ Η επιτυχής διαδικασία αυτή περιλαμβάνει κάτι παραπάνω από την απλή χρηματική ροή μέρους των διαθεσίμων του κράτους από τα ταμεία του στα ταμεία των ωφελούμενων επιχειρήσεων. Με τον κατάλληλο σχεδιασμό και την αρμόζουσα υλοποίηση, ο αρμόδιος φορέας κάθε κράτους-μέλους για την ενίσχυση της απασχόλησης ενδυναμώνει αφενός κάθε άτομο το οποίο χρειάζεται τη βοήθεια του κράτους να εισέλθει στην αγορά εργασίας και αφετέρου τις επιχειρήσεις που προσωρινά δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες της παραγωγής τους. Με αυτόν τον τρόπο η κοινωνία αναδύεται πιο ισχυρή.

Συμπερασματικά, οι κρατικές ενισχύσεις και οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι δύο νομικές έννοιες διαφορετικές. Δεν χρησιμοποιούνται όλες οι κρατικές ενισχύσεις για ενεργοποίηση της απασχόλησης και δεν περιλαμβάνουν όλες οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης κρατικές ενισχύσεις. Οι επιχορηγήσεις είναι το υλικό μέσο το οποίο δύναται είτε να χρησιμοποιείται για την ενδυνάμωση της απασχόλησης είτε για οποιονδήποτε άλλο στόχο του κράτους-μέλους (κοινωνικό, οικονομικό κ.λπ.). Η νομοθεσία της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις επιτρέπει την χορήγηση οικονομικών κινήτρων από τις δημόσιες αρχές που επιδιώκουν στόχους απασχόλησης ή κατάρτισης. Η εργασία δεν ενισχύεται από τη μεταφορά της χρηματικής ροής αλλά από τη μεθοδευμένη διαδικασία που πραγματοποιείται μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Οι τελευταίες ενσωματώνουν τον κοινωνικό χαρακτήρα μέσα στο οικονομικό πλαίσιο της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων.

⁴⁸¹ Με βάση τις κοινές και ειδικές αρχές αξιολόγησης. Ειδικές αρχές αξιολόγησης μπορεί να είναι οι εκθέσεις της Επιτροπής ή τα επιμέρους κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Στρατηγική για την Απασχόληση. Οι κοινές αρχές αξιολόγησης εξισορροπούν τις οικονομικές και μη οικονομικές παραμέτρους ενός μέτρου ενίσχυσης.

B. Διαδικασία ελέγχου

Η διαδικασία του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, που χορηγούνται προκειμένου να εφαρμοστούν προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης των κρατών-μελών, θεσπίζεται στο άρθρο 108 της ΣΛΕΕ.⁴⁸² Περιλαμβάνει μία ενδεδειγμένη διαδικασία εξέτασης και προληπτικού ελέγχου υφιστάμενων αλλά και νέων κρατικών ενισχύσεων. Το ίδιο άρθρο ενσωματώνει το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν την πειθαρχία όλων των κρατικών ενισχύσεων για οποιοδήποτε λόγο χορηγούνται από τους αρμόδιους φορείς.

Η διαδικασία του ελέγχου έχει εισαχθεί στη νομοθεσία της ΕΕ καθώς η απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων στην εσωτερική αγορά δεν είναι απόλυτη. Η χορήγηση τους δύναται να νομιμοποιείται υπό όρους, όπως εκτενώς αναφέρθηκε ανωτέρω. Σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ, εφαρμόζεται μία διαδικασία η οποία θα διασφαλίσει ότι οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται σε επιλεγμένους δικαιούχους είναι συμβατές και δεν πρόκειται να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό εντός των κρατών-μελών καθώς αξιολογείται ότι πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 107 της ΣΛΕΕ. Στις νέες κρατικές ενισχύσεις η Επιτροπή ασκεί προληπτικό έλεγχο και στις υφιστάμενες ασκεί κατασταλτικό.⁴⁸³ Το άρθρο 108 της ΣΛΕΕ περιγράφει σαφώς τη διαδικασία χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων. Συγκεκριμένα προβλέπει αρχικά τον έλεγχο των υφιστάμενων⁴⁸⁴ και νέων⁴⁸⁵ κρατικών ενισχύσεων, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και στη συνέχεια την απευθείας προσφυγή στο ΔΕΕ σε περίπτωση παραβίασης του ενωσιακού δικαίου. Επίσης, παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να αιτηθούν στο Συμβούλιο όπως αποφασίσει εάν η ενίσχυση που έχει επιλεγεί

⁴⁸² Άρθρο 108 της ΣΛΕΕ: «1. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά. Τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. 2. Αν η Επιτροπή διαπιστώσει, αφού τάξει προηγουμένως στους ενδιαφερομένους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, ότι ενίσχυση που χορηγείται από ένα κράτος ή με κρατικούς πόρους δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά κατά το άρθρο 107, ότι η ενίσχυση αυτή εφαρμόζεται καταχρηστικώς, αποφασίζει ότι το εν λόγω κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει εντός προθεσμίας που η ίδια καθορίζει. Αν το εν λόγω κράτος δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο κράτος δύναται να προσφύγει απευθείας στο ΔΕΕ, κατά παρέκκλιση των άρθρων 258 και 259. Κατόπιν αιτήσεως κράτους-μέλους, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει ομοφώνως ότι ενίσχυση που έχει θεσπισθεί ή που πρόκειται να θεσπισθεί από το κράτος αυτό θεωρείται συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του άρθρου 107 ή των προβλεπόμενων από το άρθρο 109 κανονισμών, αν εξαιρετικές περιστάσεις δικαιολογούν μια τέτοια απόφαση. Αν η Επιτροπή έχει κινήσει, ως προς την ενίσχυση αυτή, τη διαδικασία που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου, η αίτηση του ενδιαφερομένου κράτους προς το Συμβούλιο έχει ως αποτέλεσμα την αναστολή της σχετικής διαδικασίας μέχρις ότου αποφανθεί το Συμβούλιο. Αν το Συμβούλιο δεν αποφανθεί εντός τριών μηνών από την υποβολή της αιτήσεως, αποφασίζει η Επιτροπή. 3. Η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Αν κρίνει ότι σχέδιο ενισχύσεως δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά, κατά το άρθρο 107, κινεί αμελλητί τη διαδικασία που προβλέπεται από την προηγούμενη παράγραφο. Το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση. 4. Η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει κανονισμούς σχετικά με τις κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων για τις οποίες το Συμβούλιο έχει ορίσει, σύμφωνα με το άρθρο 109, ότι μπορούν να μην υπόκεινται στη διαδικασία της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου.»

⁴⁸³ Αντώνης Μεταξάς, ό.π., σ.607

⁴⁸⁴ Οι υφιστάμενες ενισχύσεις καλύπτονται από το άρθρο 108 παρ.1 και 2.

⁴⁸⁵ Οι νέες ενισχύσεις καλύπτονται από το άρθρο 108 παρ. 2 και 3.

ή πρόκειται να επιλεγεί από το εν λόγω κράτος κρίνεται ως συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά εργασίας.

Η ευρωπαϊκή νομολογία έχει απασχοληθεί με το ζήτημα του ορθού χαρακτηρισμού μιας κρατικής ενίσχυσης ως υφιστάμενης ή ως νέας και των κριτηρίων βάσει των οποίων προσδίδεται ο ένας ή ο άλλος χαρακτηρισμός. Υφιστάμενες κρατικές ενισχύσεις θεωρούνται αυτές οι οποίες έχουν κοινοποιηθεί στην Επιτροπή αλλά μέχρι στιγμής η τελευταία δεν έχει προβάλλει αντιρρήσεις για την εφαρμογή τους σε κράτος-μέλος.⁴⁸⁶

Όπως έχει προαναφερθεί η κρίση της Επιτροπής περί της συμβατότητας μιας ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά ερείδεται στην αξιολόγηση διαφόρων παραμέτρων και οικονομικών στοιχείων της οικείας αγοράς όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της Επιτροπής. Εννοείται ότι η τελευταία λαμβάνει υπόψη της, εκτός των υπολοίπων στοιχείων, και τη χρονική διάρκεια χορηγήσεως της ενισχύσεως αυτής, στοιχείο ικανό να επηρεάσει ή να διαμορφώσει εκ νέου την εκτίμηση της για τη νομιμότητα της ενισχύσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, η παράταση της διάρκειας ισχύος μίας υφιστάμενης ενισχύσεως δομεί μία τροποποίηση υφιστάμενης ενισχύσεως και, ως εκ τούτου με βάση την ευρωπαϊκή νομολογία, συνιστά νέα ενίσχυση.⁴⁸⁷

Στο άρθρο 108 παρ.1 της ΣΛΕΕ όπως αυτό εξειδικεύεται στα άρθρα 21 έως 23 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2015 περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του ανωτέρω άρθρου, περιγράφεται ένας απρόσκοπτος έλεγχος των υφιστάμενων ενισχύσεων. Συγκεκριμένα εξετάζεται εάν οι χορηγούμενες κρατικές ενισχύσεις είναι ασυμβίβαστες με την ενιαία αγορά ή μπορούν να τύχουν μίας από τις εξαιρέσεις που περιγράφονται στο άρθρο 107 παράγραφος 2 και 3 της ΣΛΕΕ. Ο διαρκής αυτός έλεγχος προσφέρει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να παρεμβαίνει ανά πάσα στιγμή όπου εντοπίζει στρέβλωση ή πιθανότητα στρέβλωσης της αγοράς εργασίας με προτάσεις καταρχάς για κατάλληλα μέτρα. Στη συνέχεια έχει τη δυνατότητα να ζητήσει ή την κατάργηση ή την τροποποίηση εντός προθεσμίας της λανθάνουσας κρατικής ενίσχυσης. Σε περίπτωση που τα κράτη-μέλη δεν συμμορφωθούν με τις συστάσεις της Επιτροπής η τελευταία δύναται να προσφύγει κατευθείαν στο ΔΕΕ.

Όσον αφορά στον προληπτικό έλεγχο των νέων ενισχύσεων αυτός περιλαμβάνει την υποχρέωση των κρατών-μελών να ενημερώνουν εγκαίρως και ολοκληρωμένα την Επιτροπή για τα προγράμματα κρατικών ενισχύσεων που πρόκειται να εφαρμόσουν. Επισημαίνεται ότι τα κράτη-μέλη οφείλουν να εφαρμόσουν τα σχέδια τους αφού η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση περί της συμβατότητας της κρατικής ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά.⁴⁸⁸ Όπως προαναφέρθηκε βάσει ευρωπαϊκής νομολογίας, η έννοια της κρατικής ενίσχυσης αποτελεί μία «αντικειμενική κατάσταση» η οποία εκτιμάται κατά τον

⁴⁸⁶ Η Επιτροπή ενημερώνεται από τα κράτη-μέλη για τις κρατικές ενισχύσεις μέσω ετήσιων εκθέσεων που αυτά της αποστέλλουν.

⁴⁸⁷ ΔΕΕ C-121/10, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2013:784, σκ.59, ΔΕΕ C-111/10, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2013:785, σκ.58

⁴⁸⁸ Βλ. συναφώς, αποφάσεις ΔΕΕ C-6/12, ό.π., σκ.36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-672/13, OTP Bank, EU:C:2015:185, σκ.35

χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της Επιτροπής⁴⁸⁹ έτσι όταν η Επιτροπή κοινοποιήσει τη θετική της απόφαση οι νέες ενισχύσεις μετατρέπονται σε υφιστάμενες.⁴⁹⁰

Η παράγραφος 3 του άρθρου 108 της ΣΛΕΕ όπου προβλέπεται η υποχρέωση έγκαιρης ενημέρωσης της Επιτροπής από τα κράτη-μέλη σχετικά με τα πλάνα που προτίθενται να εφαρμόσουν με τη χορήγηση ενισχύσεων, αποτελεί κανόνα αναγκαστικού δικαίου δημόσιας τάξης. Επιδιώκει την επιτυχή άσκηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της για την εξασφάλιση μιας πλήρως ανταγωνιστικής «κοινωνικής οικονομίας της αγοράς».⁴⁹¹ Δεδομένου ότι η νομοθεσία των κρατικών ενισχύσεων σχεδιάστηκε αρχικά για να αποτρέψει τα κράτη-μέλη από την επιδότηση εγχώριων εταιριών, εφόσον το κρίνει αρμοδίως η Επιτροπή βάσει του άρθρου 108 της ΣΛΕΕ δύναται να ανακληθούν κρατικές ενισχύσεις, ακόμα και σε βάθος δεκαετίας με επιτόκιο.⁴⁹²

Συνεπώς, οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στις επιχειρήσεις προκειμένου να αντιμετωπιστεί η έντονη υποαπασχόληση που επικρατεί σε μία γεωγραφική περιοχή υπόκειται στον διαρκή έλεγχο της Επιτροπής είτε πρόκειται για νέες είτε για υφιστάμενες κρατικές ενισχύσεις. Σκοπός του εκτεταμένου αυτού ελέγχου είναι η διασφάλιση της βιωσιμότητας της αγοράς και η αποτροπή τη νόθευσης του ανταγωνισμού. Η αποτελεσματική δράση της Επιτροπής προασπίζει τις θεμιτές κρατικές ενισχύσεις οι οποίες αναμφίβολα αποτελούν ένα από τα βασικά εργαλεία του εθνικού νομοθέτη για την ενεργοποίηση της απασχόλησης σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές αλλά και στο σύνολο της γεωγραφικής έκτασης του εκάστου κράτους-μέλους.

⁴⁸⁹ Βλ. ΔΕΚ 234/84, Βέλγιο κατά Επιτροπής, EU:C:1986:302, σκ.16, ΔΕΚ C-197/99 P, Βέλγιο κατά Επιτροπής, EU:C:2003:444, σκ.86, καθώς και ΔΕΚ C-341/06 P και ΔΕΚ C-342/06 P, Chronopost και La Poste κατά UFEEX κ.λπ., EU:C:2008:375, σκ.144

⁴⁹⁰ Βλ. λεπτομέρειες Αντώνης Μεταξάς, *ό.π.*, σσ.608-609

⁴⁹¹ Γιώργος Σ. Καρύδης, *Παράνομες κρατικές ενισχύσεις και έννομη προστασία των ενδιαφερόμενων τρίτων*, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ.266

⁴⁹² Itai Grinberg, *ό.π.*, σ.168

Γ. Αρμοδιότητα ελέγχου

Εκ προοιμίου αναφέρεται ότι σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία, η εφαρμογή του συστήματος ελέγχου⁴⁹³ των κρατικών ενισχύσεων εναπόκειται στην Επιτροπή, στα εθνικά δικαστήρια και το ΔΕΕ. Οι τρεις φορείς που έχουν αρμοδιότητα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων έχουν «αυτοτελείς αλλά και αλληλοσυμπληρούμενους ρόλους».⁴⁹⁴

1. Εθνικά Δικαστήρια

Τα εθνικά δικαστήρια υπό καμία συνθήκη ή περίπτωση δεν είναι αρμόδια να γνωμοδοτούν αν μια κρατική ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά του κράτους-μέλους ή της ΕΕ. Ο εν λόγω έλεγχος εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής⁴⁹⁵ όπως θα αναλυθεί εκτενώς παρακάτω. Η αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων περιλαμβάνει τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων υποκειμένων νομικών ή φυσικών προσώπων, μέχρι την τελική απόφαση της Επιτροπής, σε περίπτωση παράβασης της απαγορεύσεως του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, από τις κρατικές αρχές.⁴⁹⁶ Επίσης, τα εθνικά δικαστήρια δύναται να κρίνουν αν ένα κρατικό μέτρο που ελήφθη χωρίς να τηρηθεί η διαδικασία προηγουμένου ελέγχου του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ όφειλε να είχε υποβληθεί στη διαδικασία αυτή.⁴⁹⁷ Μέχρι αυτού του ορίου δύναται να αναλαμβάνουν διαφορές για την επίλυση των οποίων υποχρεούνται να ερμηνεύσουν και να εφαρμόσουν την έννοια της «κρατικής ενισχύσεως» του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Στην περίπτωση που τα εθνικά δικαστήρια αποφανθούν ότι η υπό εξέταση ρύθμιση όφειλε όντως να κοινοποιηθεί προηγουμένως στην Επιτροπή, είναι υποχρεωμένα να ερευνήσουν κατά πόσο η χώρα της ΕΕ έπραξε ως όφειλε για την υποχρέωση της αυτή. Αν διαπιστωθεί από το εθνικό δικαστήριο ότι κάτι τέτοιο δεν έγινε πρέπει το ίδιο να κηρύξει παράνομο το μέτρο αυτό.⁴⁹⁸

⁴⁹³ Βλ. υπόθεση ΔΕΕ C-590/14, Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού ΑΕ (ΔΕΗ), ECLI:EU:C:2016:797

⁴⁹⁴ Βλ. αποφάσεις ΔΕΚ C-44/93, *Namur-Les assurances du crédit*, EU:C:1994:311, σκ.14, ΔΕΕ C-284/12, *Deutsche Lufthansa*, EU:C:2013:755, σκ.27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-672/13, *OTP Bank*, EU:C:2015:185, σκ.36.

⁴⁹⁵ Βλ. συναφώς, αποφάσεις ΔΕΕ C-275/10, *Residex Capital IV*, EU:C:2011:814, σκ.27, ΔΕΕ C-6/12, *ό.π.*, σκ.38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-672/13, *ό.π.*, σκ.37.

⁴⁹⁶ Αποφάσεις ΔΕΕ C-275/10, *ό.π.*, σκ.27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, ΔΕΕ C-6/12, *ό.π.*, σκ.39, καθώς και ΔΕΕ C-284/12, *ό.π.*, σκ.28. Τονίζεται ότι το άρθρο 107 παράγραφος 1 δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα στην εθνική έννομη τάξη όταν με βάση αυτό κριθεί ότι μία κρατική ενίσχυση είναι ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά. Το εν λόγω άρθρο θεσπίστηκε ώστε να γίνεται επίκληση του, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, στις περιπτώσεις οι οποίες εξετάζονται ενώπιον τους. Βλ. αναλυτικά Λάμπρος Κοτσίρης, *Ευρωπαϊκό Εμπορικό Δίκαιο*, Έκδοση 3^η, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σσ.349-350

⁴⁹⁷ ΔΕΚ C-119/05, *Lucchini*, EU:C:2007:434, σκ.50 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και ΔΕΕ C-6/12, *ό.π.*, σκ.38.

⁴⁹⁸ ΔΕΕ C-672/13, *ό.π.*, σκ.68.

Επίσης, τα εθνικά δικαστήρια είναι επιφορτισμένα με την αρμοδιότητα της διασφάλισης της επέλευσης, όλων των εννόμων συνεπειών της παραβάσεως του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, κατά το εκάστοτε εσωτερικό δίκαιο των κρατών-μελών. Στην πράξη η αρμοδιότητα τους αυτή περιλαμβάνει κυρίως τη νομιμότητα των πράξεων που συνεπάγονται εκτέλεση των μέτρων ενισχύσεως όσο και την ανάκτηση των χρηματικών ροών που χορηγήθηκαν κατά παράβαση των διατάξεων της ΣΛΕΕ.⁴⁹⁹ Επιπλέον, τα εθνικά δικαστήρια είναι υπεύθυνα να διατάσσουν ασφαλιστικά μέτρα, με σκοπό την αποτροπή της νοθεύσεως του ανταγωνισμού εξαιτίας της χορηγήσεως ενισχύσεως κατά παράβαση της υποχρέωσης αναστολής του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.⁵⁰⁰ Κάτι τέτοιο μπορεί να συμβεί «όταν υπάρχει κίνδυνος εκταμίευσης παράνομης ενισχύσεως ενώ εκκρεμεί διαδικασία ενώπιον εθνικού δικαστηρίου», σε αυτή την περίπτωση «μπορεί να καταστεί απαραίτητο να διατάξει το εθνικό δικαστήριο ασφαλιστικά μέτρα, προκειμένου να αποτρέψει την παράνομη εκταμίευση μέχρι την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας της υποθέσεως.»⁵⁰¹

Τονίζεται ότι με βάση το δίκαιο της ΕΕ περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων δημιουργείται η υποχρέωση «καλόπιστης συνεργασίας» μεταξύ, αφενός, των εθνικών δικαστηρίων και, αφετέρου, της Επιτροπής και των δικαιοδοτικών οργάνων της ΕΕ. Κάθε ένας από τους παραπάνω φορείς λειτουργεί πιστά και αμετάκλητα στο περίγραμμα που έχει θέσει η ΣΛΕΕ αναλόγως της αποστολής που του έχει ανατεθεί. Η καλόπιστη συνεργασία είναι έννοια η οποία περιλαμβάνει την υποχρέωσή των εθνικών δικαστηρίων να επιβάλλουν το σύνολο των γενικών ή ειδικών μέτρων που είναι αρμόζοντα για την εκτέλεση των υποχρεώσεων που γεννώνται από το δίκαιο της ΕΕ. Παράλληλα οφείλουν να μην επιλέγουν ρυθμίσεις οι οποίες ενδεχομένως να διακινδυνεύουν την επιτυχή υλοποίηση των στόχων της ΕΕ.⁵⁰² Είναι αυτονόητο με βάση τα ανωτέρω ότι τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να απέχουν από την έκδοση αποφάσεων που έρχονται αντιμέτωπες με αποφάσεις της Επιτροπής.⁵⁰³

⁴⁹⁹ ΔΕΕ C-275/10, ό.π., σκ.29 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. Όταν ο εθνικός δικαστής αποφασίσει ότι μία κρατική ενίσχυση η οποία χορηγήθηκε είναι τυπικά παράνομη, αναγνωρίζει την ακυρότητα της εθνικής πράξης με την οποία χορηγήθηκε η ενίσχυση και διατάζει την πλήρη ανάκτηση της. Το ΔΕΚ έχει απασχοληθεί με το ζήτημα εάν το εθνικό δικαστήριο έχει υποχρέωση να διατάξει την ανάκτηση κρατική ενίσχυσης η οποία χορηγήθηκε χωρίς την άδεια της Επιτροπής εάν εν τω μεταξύ η Επιτροπή εξέδωσε τελική απόφαση με την οποία έκρινε την συμβατότητα της ενίσχυσης με την ενιαία αγορά. Το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι το εθνικό δικαστήριο έχει υποχρέωση να αναγνωρίσει την παρανομία μίας κρατικής ενίσχυσης η οποία χορηγήθηκε χωρίς την προηγούμενη άδεια της Επιτροπής όμως δεν είναι υποχρεωμένο διατάξει την ανάκτηση της. Μπορεί ωστόσο να επιβάλει στην δικαιούχο επιχείρηση να καταβάλλει τόκους για την χρονική περίοδο ανάμεσα στην χωρίς έγκριση χορήγηση του οικονομικού πλεονεκτήματος μέχρι την εγκριτική απόφαση της επιτροπής. ΔΕΚ C-199/06, CELF and Ministre de la Culture et de la Communication, ECLI:EU:C:2008:79. Μανώλης Περάκης, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την νομολογία, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ.458-459

⁵⁰⁰βλ. ΔΕΚ C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires και Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, EU:C:1991:440, σκ.11, ΔΕΚ C 39/94, SFEI κ.λ.π, EU:C:1996:285, σκ.39, 40 και 53, καθώς και ΔΕΕ C-284/12, ό.π., σκ.34

⁵⁰¹ όπως προβλέπεται στο σημείο 58 της ανακοινώσεως της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια (ΕΕ 2009, C 85, σ. 1)

⁵⁰² όπως προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ

⁵⁰³ ΔΕΕ C-284/12, ό.π., σκ.41

2. Επιτροπή

Ο έλεγχος της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με την ενιαία αγορά ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής της ΕΕ. Η τελευταία είναι η μόνο αρμόδια αρχή η οποία δύναται να εκτιμήσει ή να αξιολογήσει εάν μία ρύθμιση κρατικής ενίσχυσης είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά.⁵⁰⁴ Σε περίπτωση που η Επιτροπή κρίνει ότι η κρατική ενίσχυση είναι παράνομη οφείλει να ζητήσει επιστροφή του ποσού που χορηγήθηκε.⁵⁰⁵ Σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομολογία η κατάργηση μιας παράνομης ενισχύσεως μέσω της αναζητήσεως της από τα κράτη-μέλη, επιβάλλεται. Κρίνεται χαρακτηριστικά ως αποτελούσα μία λογική συνέπεια της κρίσης ή της διαπίστωσης μίας κρατικής ενίσχυσης με παράνομο χαρακτήρα.⁵⁰⁶ Παράνομες θεωρούνται οι ενισχύσεις οι οποίες χορηγήθηκαν δίχως προηγούμενη κοινοποίηση στην Επιτροπή καθώς και αυτές που εφαρμόστηκαν πριν από την τελική απόφαση της Επιτροπής περί της νομιμότητας τους παραβιάζοντας την παράγραφο 3 του άρθρου 108 της ΣΛΕΕ.⁵⁰⁷ Ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων οι οποίες ενδέχεται να έχουν παράνομο χαρακτήρα πραγματοποιείται είτε αυτεπάγγελτα από την Επιτροπή, είτε σε συνέχεια καταγγελίας, είτε λαμβάνοντας υπόψη τυχόν πληροφορίες που έχουν έρθει στην κατοχή της.⁵⁰⁸

Η αναζήτηση επιστροφής των ενισχύσεων⁵⁰⁹ που κρίθηκαν ασυμβίβαστες με την ενιαία αγορά αποτελεί νομικό ζήτημα το οποίο έχει απασχολήσει το ΔΕΕ. Έχει ερευνηθεί κατά πόσο η επιστροφή του χρηματικού ποσού που χορηγήθηκε εσφαλμένα κατά την κρίση της Επιτροπής είναι μία διαδικασία αναγκαία ή σκόπιμη. Εάν τελικά αυτές όντως αναζητηθούν μπορούμε να οδηγηθούμε στη νόθευση της αρχής της δικαιολογημένης

⁵⁰⁴ Η αξιολόγηση της συμβατότητας δεν μπορεί να εκτελεστεί από τις εθνικές αρχές ή τα εθνικά δικαστήρια, βλ. Υπόθεση ΔΕΕ C-284/12, στο ίδιο, σκ.27-28. Αυτό απαιτεί από το κράτος-μέλος να κοινοποιήσει τα μέτρα ενίσχυσης στην Επιτροπή και να μην τα θέτει σε ισχύ πριν η Επιτροπή τα εγκρίνει, άρθρο. 108 (3) της ΣΛΕΕ.

⁵⁰⁵ Σύμφωνα με γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ, η Επιτροπή οφείλει να τηρεί στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών της, ένα εύλογο χρονικό διάστημα (ΔΕΕ C-321/09 P, αδημοσίευτα ed , Ελλάδα / Επιτροπής, ΕΕ:C:2011:218, σκ.32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Ωστόσο, η παραβίαση του εύλογου χρόνου μπορεί να συνιστά λόγο ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής, εφόσον έχει διαπιστωθεί προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας ή εάν υπάρχουν επιπτώσεις από την υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας πριν από την επίλυση της διαφοράς (βλ., συναφώς ΔΕΚ C-113/04 P Technische Unie, ΕΕ:C:2006:593, σκ.47 και 48, και της ΔΕΕ C-414/12 P, Bolloré, ΕΕ:C:2014:301, σκ.84).

⁵⁰⁶ ΔΕΚ C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, γνωστής ως «Tubemeuse», ECLI:EU:C:1990:125, σκ.66

⁵⁰⁷ Εκτός από τις παράνομες ενισχύσεις υπάρχουν και οι καταχρηστικές ενισχύσεις στις οποίες ο δικαιούχος του οικονομικού πλεονεκτήματος το εφάρμοσε «κατά παράβαση της εγκριτικής απόφασης» της Επιτροπής. Ουσιαστικά πρόκειται για μία ενίσχυση η οποία υφίσταται μετά από έγκριση της Επιτροπής ως ορίζει η διαδικασία των άρθρων της ΣΛΕΕ πλην όμως εφαρμόστηκε με πραγματικό σκοπό ενίσχυσης διαφορετικό από τον σκοπό για τον οποίο εγκρίθηκε. Βλ. κανονισμό 1589/2015. Ευτυχία Μουαμελετζή, σε Βασίλειο Σκουρή, Συνθήκη της Λισσαβόνας, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σσ.1114-1115

⁵⁰⁸ Αντώνης Μεταξάς, ό.π., σ.610

⁵⁰⁹ Η απόφαση ανάκτησης του χρηματικού ποσού (αναδρομική αναζήτηση του από την επιχείρηση που ωφελήθηκε παρανόμως) έχει μοναδικό αποδέκτη το κράτος και όχι την επιχείρηση που έλαβε το οικονομικό πλεονέκτημα. Επίσης, είναι δεσμευτική προς όλα τα όργανα του κράτους καθώς και των δικαστηρίων. Βλ αναλυτικά και αποφάσεις δικαστηρίων σε Ευτυχία Μουαμελετζή, σε Βασίλειο Σκουρή, ό.π., σ.1125

εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος-μέλος στο οποίο κατοικεί και εργάζεται; Ποια είναι τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής κατά την άσκηση αυτών των καθηκόντων της;

α. Πιθανότητα νόθευσης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Το κράτος-μέλος έχει υποχρέωση να καταργήσει την ενίσχυση την οποία η Επιτροπή έκρινε ως ασυμβίβαστη με την ενιαία αγορά αποσκοπώντας στην «αποκατάσταση της πρότερης καταστάσεως»⁵¹⁰. Με την επιστροφή της ενίσχυσης από τον λήπτη χάνεται το πλεονέκτημα που απολάμβανε στην ενιαία αγορά συγκριτικά με τις υπόλοιπες ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και θεωρείται ότι «επανερχονται τα πράγματα στην προ της καταβολής της ενισχύσεως κατάσταση»⁵¹¹. Η Επιτροπή ελαττώνει τη χρηματοδοτική συνδρομή του ΕΚΤ κατά το ποσό που αναλογεί στις διαπιστωθείσες παρατυπίες. Κεντρικός σκοπός είναι ο αποκλεισμός από την ενωσιακή συγχρηματοδότηση δαπανών παράνομων ή αδικαιολόγητων. Σε κάθε περίπτωση η πραγματοποιηθείσα μείωση οφείλει να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.⁵¹²

Η διαδικασία της αναζήτησης από τον δικαιούχο και τελικά της επιστροφής αυτής ενδέχεται να είναι μία ενέργεια που θα πλήξει τον ωφελούμενο με πληθώρα τρόπων οι οποίοι δεν είναι δυνατόν να εντοπιστούν και να διευκρινιστούν εκ των προτέρων ώστε να προληφθούν. Η επιχείρηση η οποία έλαβε την κρατική ενίσχυση ενήργησε στην αγορά εργασίας έχοντας στον οικονομικό προϋπολογισμό της το ποσό που εισέπραξε. Εξαιτίας των δυσμενών συνεπειών⁵¹³ που θα προκύψουν με την ανάκτηση της ενίσχυσης αναφέρεται το ενδεχόμενο της νοθείας της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος⁵¹⁴. Η αρχή της δικαιολογημένης ή προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί μία από τις γενικές αρχές του Δημοσίου Δικαίου. Από την εξέταση της ευρωπαϊκής και της ελληνικής νομολογίας προκύπτει ότι δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος ορισμός για την περιγραφή της. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη χώρα μας βρίσκει νομική θεμελίωση την αρχή του κράτους δικαίου και ειδικότερα άρθρο 2 παρ. 1 και άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος.⁵¹⁵ Η έννοια της περιλαμβάνει μία «ενδιάθετη ψυχολογική κατάσταση»⁵¹⁶ του διοικουμένου η οποία ερείδεται στη λογικά συναγόμενη πεποίθηση του για μία σταθερή νομική κατάσταση. Η θεμελιώδης αυτή αρχή αποτελεί την υποκειμενική

⁵¹⁰ ΔΕΚ C-350/93, Επιτροπή κατά Ιταλίας, ECLI:EU:C:1995:96, σκ.21, ΔΕΚ C-75/97, Βέλγιο κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1999:311, σκ.64, και ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.98

⁵¹¹ ΔΕΚ C-350/93, ό.π., σκ.22

⁵¹² ΔΕΚ C-199/03, Ιρλανδία κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ECLI:EU:C:2005:548, σκ.57-60

⁵¹³ Οικονομικές δυσχέρειες, κοινωνική αναστάτωση, αναζήτηση τυχόν πολιτικών κινήτρων κ.λπ.

⁵¹⁴ το μόνο αρμόδιο να προγραμματίζει και να ρυθμίζει τις οικονομικές λειτουργίες της κοινωνίας

⁵¹⁵ Το ΣτΕ έχει επιβάλει ρητή εφαρμογή της αρχής βλ. αποφάσεις 2193/82, 2261/84, 3309/86 και 1166/89 όπως φαίνεται στο Πρόδρομος Δαγτόγλου, ό.π., σσ.214-215

⁵¹⁶ Τζούλια Ηλιοπούλου Στράγγα, Αρχές ασφάλειας δικαίου και προστατευόμενης εμπιστοσύνης, Εφαρμογής Δημοσίου Δικαίου, Φροντιστηριακό Βοήθημα, σ.1 διαθέσιμο στο διαδίκτυο eclass.uoa.gr

όψη της ασφάλειας του δικαίου.⁵¹⁷ Με βάση τη σταθερότητα μιας νομικής κατάστασης ο πολίτης προβαίνει σε επιλογές με μακροπρόθεσμες και αναμενόμενες συνέπειες.

Ως συνταγματική αρχή έρχεται συχνά αντιμέτωπη με τις υπόλοιπες αρχές ή σκοπούς του κράτους δικαίου⁵¹⁸. Σε τέτοιες καταστάσεις επιβάλλεται από την πλευρά της διοικήσεως εξισορρόπηση ανάμεσα στις συνταγματικές αρχές που βρίσκονται υπό σύγκρουση. Σε αυτές τις περιπτώσεις είτε διατηρείται μία πραγματική κατάσταση που έχει διαμορφωθεί από ένα μακρύ εύλογο χρονικό διάστημα είτε επιβάλλεται η ανατροπή της και χορηγείται μία εύλογη αποζημίωση προς αποκατάσταση της περιουσιακής ζημιάς που υφίσταται ο πολίτης.⁵¹⁹

Η ευρωπαϊκή νομολογία κάνει συχνή αναφορά στην προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς τα όργανα της ΕΕ και τα κράτη-μέλη στα οποία διαμένει και εργάζεται. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι κατά πάγια νομολογία προβλέπεται ότι θεσπίζοντας κανόνες συμπεριφοράς και αναγγέλλοντας την εφαρμογή τους, με τη δημοσίευσή τους, η Επιτροπή υποχρεούται κατά την άσκηση της οικείας εξουσίας εκτιμήσεως να μην απομακρύνεται από τους κανόνες αυτούς. Στην περίπτωση απόκλισης ελλοχεύει ο κίνδυνος να ακυρωθούν οι πράξεις της, λόγω παραβίασεως γενικών αρχών του δικαίου, όπως είναι η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.⁵²⁰

Προκειμένου να διασφαλιστεί η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η ευρωπαϊκή νομολογία δεν δύναται να αποκλείσει τη δυνατότητα του ωφελούμενου να αντιταχτεί στην ανάκληση της ενίσχυσης και να προσφύγει στη δικαιοσύνη επικαλούμενος τα πραγματικά περιστατικά που διαμόρφωσαν την εύλογη και δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του, στον νόμιμο χαρακτήρα της ενισχύσεως που του χορηγήθηκε.⁵²¹ Στην περίπτωση αυτή το εθνικό δικαστήριο, ενώπιον του οποίου θα φθάσει η υπόθεση, θα εκτιμήσει και θα αξιολογήσει τις περιστάσεις. Εννοείται ότι το εθνικό δικαστήριο έχει τη νομική δυνατότητα να υποβάλει ενώπιον του ΔΕΕ προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία εννοιών υπό αμφισβήτηση⁵²².

Το κράτος-μέλος, οι αρμόδιες αρχές του οποίου διέθεσαν παρανόμως την ενίσχυση κατά παράβαση των κανόνων διαδικασίας που προβλέπονται στο άρθρο 108 της ΣΛΕΕ, δεν έχει τη δυνατότητα να πραγματοποιήσει επίκληση στη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των δικαιούχων και να αποφύγει την υποχρέωση να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση αποφάσεως της Επιτροπής που του επιβάλλει την επιστροφή της ενίσχυσης. Στο ενδεχόμενο που γινόταν αποδεκτή μία τέτοιου είδους δυνατότητα θα οδηγούμασταν σε μη πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων των άρθρων 107 και 108 της ΣΛΕΕ. Οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών θα είχαν τη δυνατότητα να στηρίζονται στη δική τους

⁵¹⁷ Πρόδρομος Δαγτόγλου, ό.π., σ.214

⁵¹⁸ Αρχή της νομιμότητας, σκοπός της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος κ.λπ.

⁵¹⁹ Πρόδρομος Δαγτόγλου, ό.π., σ.214

⁵²⁰ Αποφάσεις ΔΕΚ C-464/09 P, *Holland Malt* κατά Επιτροπής EU:C:2010:733, σκ.46, ΔΕΕ C-667/13, *Banco Privado Português* και *Massa Insolvente do Banco Privado Português*, EU:C:2015:151, σκ.69, ΔΕΕ C-431/14 P, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2016:145, σκ.69.

⁵²¹ Γιώργος Κώτσηρας, *Η ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων κατά το Ενωσιακό Δίκαιο και την Ελληνική Έννομη Τάξη*, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σσ.162-163

⁵²² ΔΕΚ C-5/89, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, ECLI:EU:C:1990:320, σκ.16, ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.103

παράνομη συμπεριφορά και με αυτόν τον τρόπο να αναπτύξουν προσκόμματα στην αποτελεσματικότητα των αποφάσεων που εκδίδει η Επιτροπή βάσει αυτών των διατάξεων της Συνθήκης⁵²³.

β. *Τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής*

Η εδραζόμενη στη ΣΛΕΕ διαδικασία, κατά την οποία όταν η Επιτροπή λάβει γνώση για επιχορήγηση που έλαβε ιδιωτική επιχείρηση κράτους-μέλους δύναται να εκδώσει απόφαση ακύρωσης της κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε και επιστροφής του χρηματικού ποσού στον αρμόδιο φορέα, εγείρει μία σειρά νομικών ζητημάτων. Η εξέταση των θεμάτων αυτών από το ΔΕΕ και η απόφαση επί αυτών οδηγούν στη διαμόρφωση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής κατά την εκτίμηση των επίδικων ρυθμίσεων.

Πρώτο αντικείμενο έρευνας για το ευρωπαϊκό δικαστήριο αποτελεί ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή αποφασίζει να ακυρώσει μία κρατική ενίσχυση καθώς και να απαιτήσει την επιστροφή του χρηματικού ποσού που χορηγήθηκε. Συγκεκριμένα εξετάζεται εάν σ' ένα τέτοιο ενδεχόμενο η Επιτροπή αρκείται αποκλειστικά στην *in abstracto*⁵²⁴ εκτίμηση της ρύθμισης βάσει αυστηρών οικονομικών κριτηρίων ή πρέπει να αξιολογήσει παράλληλα το επίπεδο της πολιτικής για την απασχόληση λαμβάνοντας υπόψη και τον κοινωνικό του χαρακτήρα.

Μελετώντας το ανωτέρω νομικό ζήτημα αναφέρεται καταρχάς ότι οι εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 107, παράγραφοι 2 και 3, της ΣΛΕΕ ορίζουν τις προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί μια ενίσχυση προκειμένου να συμβιβάζεται με την ενιαία αγορά. Συνεπώς είναι προφανές ότι η Επιτροπή μπορεί να δεσμευθεί με συγκεκριμένο περίγραμμα για την άσκηση των εξουσιών εκτιμήσεως που διαθέτει. Παράλληλα, η ΕΕ εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις που στοχεύουν στην ανάπτυξη της απασχόλησης οι οποίες ενσωματώνουν ενδεικτικούς κανόνες ως προς τον προσανατολισμό που πρέπει να ακολουθεί το εν λόγω όργανο ώστε να μην αποκλίνει από τους κανόνες και το πνεύμα της Συνθήκης⁵²⁵. Σημειώνεται ότι οι ενδεικτικοί αυτοί κανόνες, οι οποίοι ορίζουν τις κατευθυντήριες γραμμές που σκοπεύει να υλοποιήσει η Επιτροπή, συντελούν ανυπερθέτως στη διασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, όσον αφορά στη δράση της Επιτροπής διαμορφώνοντας ένα χρήσιμο άξονα

⁵²³ ΔΕΚ C-5/89, στο ίδιο, σκ.17, ΔΕΚ C-310/99, στο ίδιο, σκ.104

⁵²⁴ Ο όρος *in abstracto* είναι ένας λατινογενής όρος που απαντάται και σήμερα, σε ευρεία χρήση, κυρίως ως νομικός και δικονομικός όρος. Χρησιμοποιείται συνηθέστερα σε εξετάσεις θεμάτων υπό την ευρύτερη έννοιά τους, ή σε αξιολόγηση γεγονότων ομοίως χωρίς να λαμβάνονται υπόψη κάποιες λεπτομέρειες.

⁵²⁵ ΔΕΚ C-288/96, ό.π., σκ.62, ΔΕΚ C-313/90, CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1993:111, σκ.34 και 36, ΔΕΚ C-17/99, Γαλλία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:2001:178, σκ.45

αναφοράς⁵²⁶.⁵²⁷ Οι όποιες εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως της Επιτροπής, οφείλουν να πραγματοποιούνται εντός του ενωσιακού πλαισίου⁵²⁸.

Νομικό ζήτημα επίσης αποτελεί το γεγονός εάν συνίσταται υπέρβαση εξουσίας εκ μέρους της Επιτροπής κατά την ακύρωση μιας κρατικής επιχορήγησης. Το ΔΕΕ έχει επανειλημμένα αποφανθεί στην πλειονότητα των περιπτώσεων⁵²⁹ ότι από τη διαδικασία της αναζητήσεως προς επιστροφή της κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε, η Επιτροπή δεν υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής της ευχέρειας όπως αυτά τίθενται από τις Συνθήκες της ΕΕ. Σε αντίθεση με τις *de jure* εξαιρέσεις των κρατικών ενισχύσεων η Επιτροπή στις δυναμικές εξαιρέσεις διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια εκτιμήσεως.⁵³⁰ Όπως προαναφέρθηκε θεωρείται ότι κάθε φορά που αναζητούνται από το κράτος-μέλος τα παράνομα ποσά που του χορηγήθηκαν με το περίβλημα των κρατικών ενισχύσεων επιδιώκεται ακριβώς και μόνο η αποκατάσταση της πρότερης καταστάσεως⁵³¹.

Επίσης, το ΔΕΕ έχει απασχοληθεί με το ενδεχόμενο να υφίσταται κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους της Επιτροπής κατά την ανωτέρω διαδικασία.⁵³² Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας υποχρεούται να διασφαλίζει τους βαθύτερους σκοπούς των νόμων των κρατών-μελών. Όταν κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει δηλαδή η διακριτική ευχέρεια που απολαμβάνει η Επιτροπή ασκείται για σκοπό διάφορο από αυτόν που ορίζουν οι κανόνες του κράτους τότε η Επιτροπή δρα με κατάχρηση εξουσίας. Ο διαφορετικός σκοπός που υπηρετείται μπορεί να είναι είτε δημοσίου συμφέροντος που όμως δεν συμπεριλαμβάνει τους στόχους της διάταξης που επεξεργάζεται η Επιτροπή, είτε μπορεί να είναι ένας ιδιωτικός σκοπός. «Η έννοια της καταχρήσεως εξουσίας αναφέρεται δηλαδή ουσιαστικά στα ελατήρια, τα κίνητρα της Επιτροπής.»⁵³³

Συνεπώς προκειμένου να μελετηθεί η ύπαρξη τέτοιου φαινομένου ερευνάται η επιδίωξη την οποία επικαλείται κάθε θεσμικό όργανο και εδώ εν προκειμένω η Επιτροπή για τη δικαιολόγηση των ενεργειών της. Εάν ο σκοπός ο οποίος αποτελεί την αιτία των ενεργειών της Επιτροπής συμπίπτει με τον σκοπό δημιουργίας και λειτουργίας της τότε δεν συνίσταται κατάχρηση εξουσίας. Αντίστοιχα και στη νομολογία του ΔΕΕ⁵³⁴, κρίνεται ότι κατάχρηση εξουσίας υφίσταται όταν «*θεσμικό όργανο ασκεί την αρμοδιότητά του με αποκλειστικό, ή τουλάχιστον πρωταρχικό, σκοπό άλλον από αυτόν που επικαλείται ή με σκοπό*

⁵²⁶ βλ. στο ίδιο πνεύμα, ΔΕΚ C-387/97, Επιτροπή κατά Ελλάδος, ECLI:EU:C:2000:356, σκ.87 και 89

⁵²⁷ Επισημαίνεται ότι οι κανόνες αυτοί δεν δεσμεύουν τα ευρωπαϊκά δικαστήρια

⁵²⁸ ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.45, ΔΕΚ C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1991:136, σκ.34, ΔΕΚ C-156/98, Γερμανία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:2000:467, σκ.67

⁵²⁹ πλην εξαιρετικών περιπτώσεων

⁵³⁰ ΔΕΚ 730/79, Philip Morris Holland BV κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ECLI:EU:C:1980:209, σκ.24.

⁵³¹ ΔΕΕ C-75/97, ό.π., σκ.66, ΔΕΕ C-310/99, ό.π., σκ.99

⁵³² Η διάπραξη κατάχρησης εξουσίας από την Επιτροπή είναι εφικτή καθώς διαθέτει διακριτική ευχέρεια καθώς μπορεί να επιλέξει ανάμεσα σε διαφορετικές δράσεις ή ακόμα και στη μη πράξη καμίας δράσης.

⁵³³ Βλ. κατ' αναλογία Πρόδρομος Δαγτόγλου, ό.π., σ.224-225

⁵³⁴ ΔΕΚ C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:1996:431, σκ.69, ΔΕΚ C-48/96 P, Windpark Groothusen κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1998:223, σκ.52

*την καταστρατήγηση διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά από τη Συνθήκη για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιστάσεων».*⁵³⁵

Επιπλέον θέμα το οποίο απαιτεί νομική έρευνα είναι η δυνατότητα της Επιτροπής να ερμηνεύει και να οριοθετεί έννοιες οι οποίες αναφέρονται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση και εφαρμόζονται μέσω κρατικών ενισχύσεων. Όπως αναφέρθηκε εκτενώς σε προηγούμενη ενότητα το κάθε κράτος-μέλος ανάλογα με τις ανάγκες του αλλά και το πώς είναι διαμορφωμένη η δομή και η νομοθεσία του δύναται να διαφοροποιεί την άσκηση της πολιτικής του στην ενεργοποίηση της απασχόλησης. Έχει δικαίωμα αλλά και υποχρέωση να σταθμίζει ένα πλήθος παραγόντων όταν διαμορφώνει ένα πλαίσιο ενεργοποίησης ανέργων (π.χ. το δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, το φορολογικό δίκαιο κ.λπ.). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ενισχύσεις στην απασχόληση δεν προβλέπουν κάποιο όριο ηλικίας για τους ωφελούμενους των προγραμμάτων. Μπορεί ωστόσο εντός των κατευθυντήριων γραμμών να υφίστανται εκφράσεις όπως «*τα κράτη-μέλη πρέπει να προωθούν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας των νέων, των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας, των εργαζομένων χαμηλής ειδίκευσης και των νόμιμων μεταναστών*».⁵³⁶ Είναι προφανές ότι αυτός ο γενικός προσδιορισμός παραδείγματος χάριν των «νέων» είναι εσκεμμένος, ακριβώς διότι το όριο ηλικίας στο πλαίσιο της οποίας εντάσσεται η κατηγορία αυτή διαφοροποιείται ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των διαφόρων αγορών εργασίας. Ερευνάται κατά πόσο η Επιτροπή δύναται να αποφασίζει ότι σε ένα κράτος-μέλος μία ωφελούμενη μερίδα νέων στερείται της δυνατότητας να συμπεριλαμβάνεται σε αυτή την κατηγορία καθώς κρίνει ότι η ηλικία τους δεν εμπίπτει στον χαρακτηρισμό «νέου», που αναφέρεται στις κατευθυντήριες γραμμές. Κυρίως ενδιαφέρει εάν σε μία τέτοια περίπτωση η Επιτροπή γίνεται ανελαστική ως προς το ζήτημα αυτό. Το ΔΕΕ έχει κρίνει με τη νομολογία του, όπως αναφέρεται και παραπάνω, ότι οι εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως πρέπει να γίνονται μέσα σε ενωσιακό πλαίσιο. Οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ενισχύσεις στην απασχόληση μνημονεύουν την κατηγορία των νέων, χωρίς να την ορίζουν επακριβώς. Η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να ερμηνεύσει την έννοια αυτή στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας της εκτιμήσεως. Κατά συνέπεια, δεν προκύπτει ζήτημα ότι η Επιτροπή υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής της ευχέρειας ή ότι ενεργεί κατά κατάχρηση εξουσίας.⁵³⁷

Προκειμένου να καταστεί σαφές από τους εμπλεκόμενους ότι δεν συνίσταται κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους της Επιτροπής κατά τη δράση της, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι για να αποφευχθούν στοιχεία αξιωματικού χαρακτήρα ή για να είναι πιο ξεκάθαροι οι στόχοι της Επιτροπής θα πρέπει να υπάρχει σαφής και εμπειριστατωμένη αιτιολογία στις αποφάσεις της που προτίθενται να ανακαλέσουν μία απόφαση κρατικής ενίσχυσης. Η υποχρέωση αιτιολογήσεως αποτελεί ουσιώδη τύπο ο οποίος όπως είναι αυτονόητο διαφοροποιείται από το ζήτημα του βάσιμου της αιτιολογίας. Η τελευταία αφορά την ουσιαστική νομιμότητα της επίδικης πράξεως. Τονίζεται ότι η αιτιολογία της απόφασης της Επιτροπής δεν απαιτείται να διασαφηνίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία,

⁵³⁵ ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.47

⁵³⁶ Απόφαση του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2010, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών-μελών (2010/707/ΕΕ)

⁵³⁷ ΔΕΚ C-310/99, στο ίδιο, σκ.57 και 59

καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ⁵³⁸ πρέπει να εκτιμάται «όχι μόνο βάσει της διατυπώσεως της, αλλά και του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα»⁵³⁹.

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω κατέστη σαφές ότι οι κρατικές ενισχύσεις προς ενδυνάμωση της απασχόλησης οφείλουν να στηρίζονται στους πυλώνες που βρίσκονται εντός του περιγράμματος των κρατικών ενισχύσεων που έχει αναπτύξει η Επιτροπή της ΕΕ. Εντός της πρότασης του κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1588 του Συμβουλίου⁵⁴⁰ η Επιτροπή της ΕΕ μετέτρεψε τους στόχους των κρατικών ενισχύσεων σε τρεις αρχές για τους αρμόδιους φορείς των κρατικών ενισχύσεων. Συγκεκριμένα, πρώτον οι δημόσιες δαπάνες των κρατών-μελών πρέπει να εξυπηρετούν γενικούς στόχους πολιτικής της ΕΕ όπως παραδείγματος χάριν είναι η κατάρτιση και η εκπαίδευση, δεύτερον οι δημόσιες οι δαπάνες θα πρέπει να καλύψουν ένα κενό και όχι να καταργήσουν ή να αντικαταστήσουν τις ιδιωτικές επενδύσεις των οποίων η πρωτοβουλία οφείλεται να ενισχύεται και να περιφρουρείται και τρίτον οι δημόσιες δαπάνες πρέπει να μην υπερβαίνουν αυτό που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων πολιτικής της ΕΕ.⁵⁴¹

Υπενθυμίζεται ότι ο πιο σημαντικός στόχος του νόμου περί κρατικών ενισχύσεων έγκειται στη δημιουργία και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Πλην όμως σε συνδυασμό με αυτόν, μπορούν να επιδιωχθούν και άλλοι επιμέρους κοινωνικοί στόχοι, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης της απασχόλησης.⁵⁴²

3. ΔΕΕ

Η δυνατότητα πρόσβασης τόσο των φυσικών όσο και των νομικών προσώπων στο ΔΕΕ συνθέτουν τον ακρογωνιαίο λίθο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης ο οποίος ερείδεται στις αρχές «της λογοδοσίας και του κράτους δικαίου».⁵⁴³ Επισημαίνεται καταρχήν ότι όλες οι αποφάσεις της Επιτροπής που αφορούν τα ανωτέρω θέματα υφίστανται τον έλεγχο

⁵³⁸ Άρθρο 253 της ΣΛΕΕ «Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος-μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, η τελευταία δύναται να προσφύγει στο ΔΕΕ.»

⁵³⁹ ΔΕΚ C-17/99, Γαλλία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:2001:178, σκ.35 και 36, ΔΕΚ C-310/99, ό.π., σκ.48

⁵⁴⁰ Νομική βάση της ανωτέρω πρότασης είναι το άρθρο 109 της ΣΛΕΕ, βάσει του οποίου το Συμβούλιο δύναται να εκδίδει κάθε αναγκαίο κανονισμό, ιδίως για να καθορίζει τους όρους εφαρμογής του άρθρου 108 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ και τις κατηγορίες ενισχύσεων που εξαιρούνται από τη διαδικασία αυτή.

⁵⁴¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1588 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, σχετικά με την αίτηση των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ σε ορισμένες κατηγορίες οριζόντιων κρατικών ενισχύσεων», COM (2018) 398 τελικό

⁵⁴² Βλ. λεπτομέρειες στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π. σσ.35-36

⁵⁴³ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Nils Wahl της 20ής Δεκεμβρίου 2017, υπόθεση ΔΕΕ C-203/16 P, ό.π., σκ.48

νομιμότητας ενώπιον των ενωσιακών δικαστηρίων.⁵⁴⁴ Όπως προαναφέρθηκε η Επιτροπή έχει σημαντική ελευθερία εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ. Σε αυτήν την περίπτωση το ΔΕΕ, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας της ασκήσεως της ελευθερίας αυτής, δεν έχει δικαίωμα να υποκαθιστά την αρμόδια αρχή. Δηλαδή με βάση τη νομοθεσία της ΕΕ δεν δύναται να προβαίνει το ίδιο σε παρόμοιες εκτιμήσεις. Η αρμοδιότητα του περιορίζεται στον προσδιορισμό του αν οι εκτιμήσεις τις οποίες έχει κάνει η Επιτροπή ως αρμόδιο όργανο ενέχουν «πρόδηλο σφάλμα ή κατάχρηση εξουσίας»⁵⁴⁵.

Το άρθρο 263, εδάφιο τέταρτο της ΣΛΕΕ⁵⁴⁶ είναι το άρθρο το οποίο παρέχει τη δυνατότητα στα φυσικά και νομικά πρόσωπα να αναζητούν προστασία από το ΔΕΕ. Σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομολογία το εν λόγω άρθρο εγείρει το ζήτημα της ενεργητικής νομιμοποίησης των ιδιωτών οι οποίοι προσφεύγουν ενώπιον του ΔΕΕ. Τέτοια άτομα είναι καταρχήν αυτά στα οποία απευθύνεται η πράξη και στη συνέχεια οι προσφεύγοντες ιδιώτες στους οποίους να μην απευθύνεται άμεσα η πράξη μπορούν όμως ωστόσο να αποδείξουν ότι αυτή τους αφορά ατομικά και κατά τρόπο άμεσο. Αυτό ισχύει σε κάθε περίπτωση, πλην των περιπτώσεων κανονιστικών πράξεων οι οποίες δεν οδηγούν σε εκτελεστικά μέτρα, όπως προβλέπεται στο άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, της ΣΛΕΕ. Στις περιπτώσεις αυτές, αρκεί απλώς να αποδειχθεί άμεσος επηρεασμός.

Στο περίγραμμα του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων το κριτήριο αυτό εφαρμόζεται με τις αποφάσεις της Επιτροπής να απευθύνονται αποκλειστικά στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος και όχι γενικά στο σύνολο των χωρών της ΕΕ.⁵⁴⁷ Προκειμένου μία δικαιούχος επιχείρηση να νομιμοποιείται στην άσκηση προσφυγής κατά απόφασης της Επιτροπής με την οποία απαγορεύεται καθεστώ ενισχύσεως, δεν αρκεί το γεγονός ότι εντάσσεται στον κλάδο που πρόκειται να ευνοηθεί από την επιχορήγηση.⁵⁴⁸ Το ΔΕΕ έχει διευκρινίσει ότι η δυνατότητα προσδιορισμού, των προσώπων στα οποία εφαρμόζεται μία ρύθμιση δεν συνεπάγεται αυτόματα την εκτίμηση ότι το εν λόγω μέτρο τα αφορά ατομικά και άμεσα⁵⁴⁹. Η ωφελομένη επιχείρηση, η οποία προκειμένου να διαφυλάξει τα έννομα δικαιώματα της επιλέγει να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως

⁵⁴⁴ Αντώνης Μεταξάς, *ό.π.*, σσ.589-611 Στο άρθρο 263 της ΣΛΕΕ εδάφιο 1 αναφέρεται ότι «Το ΔΕΕ ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής, και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνωμών, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της ΕΕ που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.»

⁵⁴⁵ ΔΕΚ C-310/99, *ό.π.*, σκ.46, ΔΕΚ C-169/95, Ισπανία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:1997:10, σκ.34, ΔΕΚ C-288/96, *ό.π.*, σκ.26

⁵⁴⁶ Άρθρο 263 της ΣΛΕΕ εδάφιο 4: «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.»

⁵⁴⁷ Βλ. Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Nils Wahl της 20ής Δεκεμβρίου 2017, υπόθεση ΔΕΕ C-203/16 P *ό.π.*, σκ.54

⁵⁴⁸ Βλ. ΔΕΚ 67/85, ΔΕΚ 68/85 και ΔΕΚ 70/85, Kwekerij van der Kooy κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:C:1988:38, σκ.15, ΔΕΚ C-15/98 και ΔΕΚ C-105/99, Ιταλία και Sardegna Lines κατά Επιτροπής, EU:C:2000:570, σκ.33 και ΔΕΕ C-274/12 P, Telefónica κατά Επιτροπής, EU:C:2013:852, σκ.49.

⁵⁴⁹ ΔΕΚ C-451/98, Antillean Rice Mills κατά Συμβουλίου, EU:C:2001:622, σκ.52.

αποφάσεως που εξέδωσε η Επιτροπή χαρακτηρίζοντας ενίσχυση ασύμβατη με την εσωτερική αγορά, πρέπει υποχρεωτικά να αποδείξει ότι η εν λόγω απόφαση την αφορά άμεσα και ατομικά.⁵⁵⁰

Το ΔΕΕ έχει αποφασίσει οριστικά και αμετάκλητα ότι τα πρόσωπα στα οποία δεν απευθύνεται ευθέως μία απόφαση έχουν και αυτά δικαίωμα να ισχυριστούν ενώπιον του δικαστηρίου ότι η απόφαση τους επηρεάζει. Κάτι τέτοιο δύναται να συμβεί όμως μόνο στην περίπτωση που η επίμαχη απόφαση τους βάλλει, λόγω «ορισμένων ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα διαφοροποιεί από κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη»⁵⁵¹.

Εφαρμόζοντας την ανωτέρω ευρωπαϊκή νομολογία έχει κριθεί ότι προκειμένου μία επιχείρηση να νομιμοποιείται να προσφύγει στο ΔΕΕ σχετικά με μία κρατική ενίσχυση πρέπει να πληροί εναλλακτικά μία από τις δύο παρακάτω προϋποθέσεις. Η πρώτη αφορά την ένταξη της σε συγκεκριμένη και οριοθετημένη ομάδα προσώπων κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίμαχης αποφάσεως και την ύπαρξη δυνατότητας απόδειξης εκ μέρους της ότι το εν λόγω μέτρο την αφορά ατομικά και άμεσα⁵⁵². Η δεύτερη προϋπόθεση,⁵⁵³ ορίζει ότι η προσφεύγουσα επιχείρηση αποτελεί ανταγωνίστρια εκείνων που έλαβαν κρατικές ενισχύσεις και εκτιμάται ότι επηρεάζεται από τις επιχορηγήσεις αυτές καθώς πραγματοποιείται νόθευση του ανταγωνισμού^{554, 555}.

⁵⁵⁰ Βλ. Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Nils Wahl της 20ής Δεκεμβρίου 2017, υπόθεση ΔΕΕ C-203/16 P ό.π., σκ.49-51.

⁵⁵¹ ΔΕΚ 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής, EU:C:1963:17, σελ. 942

⁵⁵² ΔΕΕ C-132/12, Stichting Woonpunt κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:C:2014:100, σκ.59 έως 62, και ΔΕΕ C-133/12 P, Stichting Woonlinie κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:C:2014:105, σκ.46 έως 49.

⁵⁵³ η οποία έχει γίνει δεκτή από το ΔΕΕ σε ειδικές περιστάσεις

⁵⁵⁴ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ 169/84, Cofaz κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:C:1986:42, σκ.25, ΔΕΚ C-198/91, Cook κατά Επιτροπής, EU:C:1993:197, σκ.23-24, ΔΕΚ C-78/03 P, Επιτροπή κατά Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, EU:C:2005:761, σκ.37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και ΔΕΚ C-319/07 P, EU:C:2009:435, σκ.34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

⁵⁵⁵ Για τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω βλ. Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Nils Wahl της 20ής Δεκεμβρίου 2017, υπόθεση ΔΕΕ C-203/16 P, ό.π., σκ.48-59

Δ. Νομοθέτηση κρατικών ενισχύσεων για την ενίσχυση της απασχόλησης από τα κράτη-μέλη

Η ανεργία στην Ευρώπη παρουσιάζει όλο και περισσότερες διαφορές από χώρα σε χώρα. Ασύμμετροι κλονισμοί συνδυασμένοι με θεσμικές και πολιτισμικές διαφορές διαμέσου των κρατών έχουν οδηγήσει σε χαρακτηριστικά ετερογενή αποτελέσματα στις εθνικές αγορές εργασίας. Είναι αναμφίβολα εξαιρετικά δυσχερές να προβλέψει κανείς μία ενωμένη Ευρώπη και μια αποτελεσματική και αποδοτική οικονομική και νομισματική ένωση λόγω των αποκλίσεων στις συνθήκες εργασίας στην ενιαία αγορά.⁵⁵⁶

Η δημιουργία της Συνθήκης της Λισαβόνας γέννησε στα κράτη-μέλη την εύλογη προσδοκία για τη δημιουργία μιας «κοινωνικής οικονομίας». Όπως έγινε εμφανές από τα ανωτέρω μία οικονομία προσανατολισμένη σε κοινωνικούς στόχους όπως είναι αυτός της ενεργοποίησης ή ενίσχυσης της πλήρους απασχόλησης δεν εκπληρώνεται κατά τρόπο στιγμιαίο μόνο με τη δημιουργία μίας ευρωπαϊκής συνθήκης αλλά επιβάλλει εκτεταμένη και ενδεδεχθή διαμόρφωση σε εθνικό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει καθώς κάθε χώρα της ΕΕ χαρακτηρίζεται από τους επιμέρους τομείς του δημοσίου οικονομικού δικαίου οι οποίοι έχουν πολύ ιδιαίτερα χαρακτηριστικά διαμορφωμένα αναλόγως της εγχώριας κοινωνικής δομής αλλά των πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων. Έτσι, η νομοθεσία της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, παρουσιάζει διαφορετικούς βαθμούς ανταπόκρισης των κρατών-μελών στην ενσωμάτωση των κοινωνικών στόχων, ιδίως όσον αφορά στο νομικό πλαίσιο για την απασχόληση.⁵⁵⁷

Ο εθνικός νομοθέτης σε συνεργασία με την πολιτική ηγεσία κάθε κράτους-μέλους αποδύεται να εντοπίσει και να οριοθετήσει μία κοινώς αποδεκτή ισορροπία μεταξύ των μη οικονομικών συμφερόντων που περιγράφονται από τους κοινωνικούς στόχους και από την άλλη πλευρά των οικονομικών συμφερόντων τα οποία ενσωματώνονται στο δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.

Από την επισκόπηση της νομολογίας του ΔΕΕ για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης διαπιστώθηκε ότι κάθε κράτος-μέλος είναι καταρχήν ελεύθερο αλλά και υποχρεωμένο να αναπτύξει το περιεχόμενο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κατά πως εκτιμά ότι θα αντιμετωπιστεί βέλτιστα το ζήτημα της ανεργίας στην επικράτεια του. Το κράτος-μέλος αποφασίζει ποια ιδιωτική επιχείρηση ή ποιόν τομέα θα ενισχύσει οικονομικά, για πόσο διάστημα και με ποιο τρόπο. Οι αποφάσεις του όμως υπόκεινται στον έλεγχο της Επιτροπής η οποία δύναται να αξιολογήσει αν τυχόν η επιχορήγηση αυτή πλήττει τον ανταγωνισμό ή το ενωσιακό δίκαιο. Η τελευταία κατά τη δράση της ενεργεί εντός των νόμιμων θεσμοθετημένων ορίων εξουσίας της χωρίς να μπορεί να κατηγορηθεί για υπέρβαση αυτών. Έχει επιπλέον δυνατότητα να αναζητήσει από το κράτος-μέλος τα ποσά που χορηγήθηκαν υπό μορφή παράνομων ενισχύσεων διότι δεν πράττει άλλο από το να ζητεί την αποκατάσταση της πρότερης καταστάσεως. Επιπλέον, η Επιτροπή δύναται να

⁵⁵⁶ Tito Boeri, Joan F Jimeno, The unbearable divergence of unemployment in Europe, Bancode Espana, Documentos de Trabajo. N.º1534, 2015, σ.34

⁵⁵⁷ Βλ. λεπτομέρειες στο Anna Gerbrandy, Willem Janssen, Lyndsey Thomsin, ό.π., σ.45

εκτιμήσει ασαφείς όρους των σχετικών με το θέμα άρθρων όπως και να κρίνει αν τα προγράμματα είναι σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ.

Υπό το φως των ανωτέρω διαπιστώθηκε ότι τα κράτη-μέλη της ΕΕ, προκειμένου να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της ανεργίας, έχουν τη δυνατότητα να σχεδιάζουν και να υλοποιούν ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης με τη μέθοδο των κρατικών ενισχύσεων. Η δράση τους χαρακτηρίζεται από ευελιξία η οποία κάνει τις πολιτικές περισσότερο αποτελεσματικές. Ταυτόχρονα η ευελιξία τους προσφέρει τη δυνατότητα να προασπίσουν τομείς της κρατικής δράσης που ενδεχομένως επηρεάζονται ή ακόμα και πλήττονται από τους παράγοντες που διαμορφώνουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ Α ΜΕΡΟΥΣ

Η ανεργία είναι ένα κομβικό ζήτημα για ολόκληρη την Ευρώπη. Η αντιμετώπιση του κινδύνου της ανεργίας απαιτεί δράσεις καθώς η ευρωπαϊκή οικονομία δεν είναι ικανή από μόνη της να άρει τις πραγματικές ανισότητες και να εξασφαλίσει θέσεις εργασίας για όλους. Κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας η Ευρωπαϊκή Ένωση χαράζει ενιαία πολιτική για την ενίσχυση της απασχόλησης σε όλα τα κράτη-μέλη της. Η στρατηγική της ΕΕ υλοποιείται μέσα από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Οι εθνικοί νομοθέτες διαθέτουν ευρύ περιθώριο δράσης ως προς τον τρόπο που θα εφαρμόσουν την πολιτική της ΕΕ στο έδαφος τους έχοντας παράλληλα τη δυνατότητα να επιδιώξουν και εθνικούς στόχους. Ο ρόλος της αρχής της επικουρικότητας στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι διττός. Αφενός εξασφαλίζει στα κράτη-μέλη αυτονομία δράσης και αφετέρου αποτελεί ένα ισχυρό επιχείρημα υπέρ του συγκεντρωτισμού της αρχής χάραξης ενιαίας πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Η στρατηγική της ΕΕ θέτει ένα ευρύ πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να δρα ο εθνικός νομοθέτης προς ενδυνάμωση της απασχόλησης και της κοινωνίας.

Σε εθνικό επίπεδο οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι το κυριότερο εργαλείο για την αντιμετώπιση του κινδύνου της ανεργίας. Εισάγονται με τον ν.1262/82 και διακρίνονται από τον σκοπό τους, τη μέθοδο εκπλήρωσης αυτού καθώς από τον τρόπο χρηματοδότησης τους. Στόχο έχουν τη μείωση της ανεργίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Το πλήθος των μέτρων που προκύπτουν από αυτές δεν περιορίζεται στην οικονομική υποστήριξη των ανέργων αλλά αποσκοπεί στην επανένταξη τους στην αγορά εργασίας. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δομούνται πρωτίστως στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στα άρθρα 2, 4 και 22 αλλά και στο άρθρο 43 το οποίο εισάγει τον θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων καταρτίζει αποφάσεις συστάσεως ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, μετά τη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου του ΟΑΕΔ. Ο σχεδιασμός και η υλοποίησή τους προκειμένου να ανταποκριθούν στο σκοπό τους οφείλει να διέπεται από την αρχή της νομιμότητας. Η ευρεία διακριτική ευχέρεια που διαθέτει ο αρμόδιος υπουργός του εξασφαλίζει ευρύ περιθώριο δράσης προς ενδυνάμωση της απασχόλησης. Η ίδια ευχέρεια όμως παρέχει και έναν κραταιό περιορισμό στην άσκηση της εξουσίας του. Αυτός έγκειται στην υποχρέωση του εθνικού νομοθέτη να δρα διαφυλάσσοντας τα δικαιώματα όλων των εμπλεκόμενων και επηρεαζόμενων από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Παράλληλα η ευρεία διακριτική ευχέρεια του υπουργού κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, οριοθετείται από τον σκοπό της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος. Διαπιστώθηκε ότι η ενίσχυση της απασχόλησης και η αντιμετώπιση της ανεργίας αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος για μία έννομη τάξη. Η υπεροχή του σκοπού της τόνωσης της απασχόλησης έναντι του ατομικού (του εργοδότη ή του ανέργου) ή λοιπών αντικρουόμενων συμφερόντων κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μπορεί να εγγυηθεί την ενδυνάμωση του κράτους και των θεσμών του.

Προκειμένου η διοίκηση, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει, να επιδιώξει την ενδυνάμωση της εργασίας οφείλει σε κάθε νέο πρόγραμμα να προσδιορίσει με σαφήνεια ένα ειδικότερο θεμιτό σκοπό (π.χ. πρόγραμμα επιδότησης ανέργων γυναικών ηλικίας 50 έως 67 ετών). Ο τελευταίος κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να επιδιώκεται με κατάλληλα και αναγκαία μέσα τα οποία ενδυναμώνουν την αγορά εργασίας χωρίς να προσβάλλουν τα ανθρώπινα δικαιώματα των εμπλεκόμενων. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, φιλοδοξώντας να είναι αποτελεσματικές στην αντιμετώπιση της ανεργίας, απευθύνονται ανά περίπτωση σε διαφορετικές ομάδες ανέργων. Η διάκριση των ωφελούμενων ανέργων που επιδιώκει την ενδυνάμωση της απασχόλησης δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας η οποία δεσμεύει τη δράση της διοίκησης όταν αυτή ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια. Όταν η διοίκηση καθορίσει στόχο θεμιτό ο οποίος εφαρμόζεται με κατάλληλα και αναγκαία μέτρα, τότε η άνιση μεταχείριση μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων είναι αυτή που οδηγεί σε άρση των ανισοτήτων της αγοράς εργασίας και τελικά εισάγει τους ωφελούμενους άνεργους ίσους μεταξύ ίσων στην αγορά εργασίας.

Παράλληλα, η διοίκηση κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης υφίσταται κάποιους περιορισμούς οι οποίοι προκύπτουν από το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ το οποίο καταρχήν απαγορεύει τις κρατικές επιχορηγήσεις σε επιχειρήσεις. Ωστόσο η απαγόρευση αυτή δεν είναι απόλυτη. Για να είναι θεμιτές οι κρατικές ενισχύσεις οι οποίες στοχεύουν στην ενδυνάμωση της εργασίας πρέπει να πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις.

Πρώτον, πρέπει να χορηγείται οικονομικό πλεονέκτημα σε δικαιούχες επιχειρήσεις με κρατικούς πόρους. Δεύτερον, κατ' εξαίρεση από τις υπόλοιπες κρατικές ενισχύσεις στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης απαιτείται αντιπαροχή από την πλευρά του δικαιούχου. Ο λήπτης του οικονομικού πλεονεκτήματος αναλαμβάνει την υποχρέωση να συμμετέχει με συγκεκριμένες πράξεις στην προσπάθεια του κράτους να αντιμετωπίσει την υποαπασχόληση σε ορισμένη γεωγραφική περιοχή. Τρίτον, για να εμπίπτει μια οικονομική παροχή στην έννοια της θεμιτής κρατικής ενίσχυσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θα πρέπει και ο κοινωνικός στόχος του εθνικού νομοθέτη να επιδιώκει την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μίας περιοχής που επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση αλλά και τα αποτελέσματα που επιφέρει το κρατικό μέτρο να είναι τα ανάλογα. Τέταρτον, πρέπει η χορηγούμενη κρατική ενίσχυση με σκοπό την ενδυνάμωση της απασχόλησης να μην ενέχει τον κίνδυνο της νόθευσης του ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή ασκεί διαρκή έλεγχο στις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στις επιχειρήσεις προκειμένου να αντιμετωπιστεί η έντονη υποαπασχόληση που επικρατεί σε μία γεωγραφική περιοχή είτε πρόκειται για νέες είτε για υφιστάμενες κρατικές ενισχύσεις. Σκοπός του εκτεταμένου ελέγχου είναι η διασφάλιση της βιωσιμότητας της αγοράς και η αποτροπή της νόθευσης του ανταγωνισμού. Η αρμοδιότητα του ΔΕΕ ως προς τις κρατικές ενισχύσεις νομιμοποιεί μία επιχείρηση να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως αποφάσεως που εξέδωσε η Επιτροπή χαρακτηρίζοντας μία ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά, αρκεί η απόφαση της Επιτροπής να την αφορά ατομικά και άμεσα.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, διαπιστώθηκε ότι η διοίκηση έχει τη δυνατότητα να σχεδιάζει και να υλοποιεί ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης με τη μέθοδο των κρατικών ενισχύσεων προκειμένου να περιορίσει την ανεργία. Η προσπάθεια της αυτή χαρακτηρίζεται από ευελιξία την οποία πρέπει να χρησιμοποιεί προκειμένου οι πολιτικές

να είναι αποτελεσματικές. Ταυτόχρονα αυτή η ευελιξία είναι το εργαλείο που θα της δώσει την ικανότητα να προασπίσει τομείς και θεσμούς, που τυχόν επηρεάζονται ή ακόμα και πλήττονται από τους παράγοντες που διαμορφώνουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (σκοπός, τρόπος χρηματοδότησης, ποσό και διάρκεια επιχορήγησης). Στη συνέχεια θα ερευνηθεί ο τρόπος με τον οποίο επιδρούν οι παράγοντες των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

**ΜΕΡΟΣ Β: ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η υπονόμηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

I. Η επίδραση των χαρακτηριστικών των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης

A. Τα χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Οι πολιτικές ενδυνάμωσης της εργασίας προσφέρουν τη δυνατότητα απασχόλησης σε κοινωνικές ομάδες οι οποίες είναι ιδιαίτερα ευάλωτες, λόγω των υψηλών ποσοστών ανεργίας και του χαμηλού βιοτικού επιπέδου μιας περιοχής. Στην παρούσα ενότητα θα αναφερθούμε συνοπτικά στα γνωρίσματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης τα οποία είναι η ευρεία διακριτική ευχέρεια της διοίκησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίησή τους, η πολυπλοκότητα, ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ρυθμίσεών τους.

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενη ενότητα, σύμφωνα με τον ν.1262/1982 ο νομοθέτης εξουσιοδοτεί τον αρμόδιο υπουργό να επιλέγει τις μεθόδους ενδυνάμωσης της εργασίας. Παρέχεται ως εκ τούτου στη διοίκηση η διακριτική ευχέρεια να εκτιμήσει τον τρόπο με τον οποίο θα σχεδιάσει και θα υλοποιήσει μία πολιτική η οποία στοχεύει στην αντιμετώπιση της ανεργίας. Η ύπαρξη ευρείας διακριτικής ευχέρειας σε κανονιστικό επίπεδο είναι ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Η ευελιξία κατά τη διαμόρφωση των όρων υπαγωγής και τη μέθοδο υλοποίησης των προγραμμάτων κρίνεται αναγκαία, δεδομένου ότι έχουν συνήθως περιορισμένη χρονική διάρκεια και επιδιώκουν συγκεκριμένα αποτελέσματα. Οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις αφορούν είτε την προσφορά είτε τη ζήτηση εργασίας. Οι προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα, ο προσδιορισμός των επωφελούμενων κατηγοριών ανέργων και δικαιούχων επιχειρήσεων, η διαμόρφωση διαδικασιών ένταξης σε αυτά, οι μηχανισμοί παρακολούθησης και ελέγχου της υλοποίησής τους, καθορίζονται με βάση τις εκάστοτε προτεραιότητες της πολιτικής⁵⁵⁸ καθώς και τις δυνατότητες χρηματοδότησης των εν λόγω προγραμμάτων.⁵⁵⁹ Η διαχειριστική ευελιξία είναι πολύ σημαντική και προσφέρει στον νομοθέτη ένα μεγάλο πλεονέκτημα. Του δίνει τη δυνατότητα να σχεδιάζει τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συνδυάζοντας τη στρατηγική που επιθυμεί να εφαρμόσει με τη μέριμνα για τομείς που ίσως να δέχονται επιδράσεις από αυτές (π.χ. δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, φορολογικό δίκαιο κ.λπ.).

Παράλληλα οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης χαρακτηρίζονται από μεγάλη πολυπλοκότητα τόσο στη σχεδίαση όσο και στην εφαρμογή τους. Η πολυπλοκότητα τους

⁵⁵⁸ στους τομείς πρόωξης της απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας

⁵⁵⁹ Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη, Υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ- Εμπειρία του Συνηγόρου του πολίτη, ό.π., σ.38

έγκειται στην ποικιλία των προϋποθέσεων υπαγωγής⁵⁶⁰ καθώς και στο αντικείμενο το οποίο καλούνται οι άνεργοι κάθε φορά να εκπληρώσουν εφόσον επιλεγούν σε ένα πρόγραμμα⁵⁶¹. Πληθώρα μελετών, αρκετές από τις οποίες αναφέρθηκαν ανωτέρω, έχει επιχειρήσει να αξιολογήσει τα αποτελέσματα ή τις επιπτώσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Στην πραγματικότητα όμως λόγω της ποικιλομορφίας τους και λόγω των ευμετάβλητων συνθηκών που αυτές εφαρμόζονται είναι εξαιρετικά δυσχερές να γίνει αντιληπτό αν τελικά πέτυχαν τον σκοπό τους. Η κάθε επιλογή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης μιας χώρας και οι επιπτώσεις του κάθε προγράμματος πρέπει να αξιολογούνται σε σχέση με ορισμένες εναλλακτικές λύσεις.⁵⁶²

Επιπλέον, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης κατά τον σχεδιασμό τους χαρακτηρίζονται από το ειδικό των ρυθμίσεων τους. Στοχεύοντας στην αύξηση του αριθμού των εργαζομένων οι προκηρύξεις που εκδίδονται μονομερώς από τον ΟΑΕΔ περιέχουν έναν απρόσωπο κανόνα δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι απευθύνονται σε κάθε άτομο που συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις, με τις οποίες προσδιορίζεται μία κατηγορία προσώπων. Το κοινό χαρακτηριστικό το οποίο μοιράζονται οι ανωτέρω είναι ότι δρουν σε μία περιοχή στην οποία επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση αντιμετωπίζοντας ένα χαμηλό βιοτικό επίπεδο. Ωστόσο δεν δύναται να συμμετέχει στο εκάστοτε πρόγραμμα ο οποιοσδήποτε αρκεί να έχει την ιδιότητα του ανέργου, αλλά κάθε φορά απαιτούνται επιπλέον ειδικά κριτήρια. Η διοίκηση ταλαντεύεται ανάμεσα σε ομάδες ανέργων που χρειάζονται βοήθεια. Τα πρόσθετα κριτήρια τα οποία τελικά τίθενται από τη διοίκηση εξειδικεύουν τους «δικαιούχους», τους «ωφελούμενους» και τις «προϋποθέσεις εισαγωγής»⁵⁶³ του κάθε προγράμματος.⁵⁶⁴ Οι δικαιούχοι είναι αυτοί στους οποίους απευθύνεται μία προκήρυξη⁵⁶⁵ και οι ωφελούμενοι των προγραμμάτων είναι αποκλειστικά οι άνεργοι των οποίων η κατηγορία ορίζεται σαφώς⁵⁶⁶. Σε κάθε νέα ρύθμιση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πραγματοποιείται διαφοροποίηση των κριτηρίων ανάλογα με τον

⁵⁶⁰ Κάθε νέα ρύθμιση διαφέρει από την προηγούμενη ως προς τους ωφελούμενους ανέργους, τις δικαιούχους επιχειρήσεις, τον τρόπο χρηματοδότησης του προγράμματος, τη διάρκεια και τον τρόπο επιχορήγησης του εντασσόμενου στο πρόγραμμα κ.λπ.

⁵⁶¹ π.χ. επαγγελματική κατάρτιση, εργασία με εξαρτημένη απασχόληση, απασχόληση ελεύθερου επαγγελματία πλήρες ή μειωμένο ωράριο, κ.λπ.

⁵⁶² Knut Røed, ό.π., σ.8

⁵⁶³ Οι προϋποθέσεις υπαγωγής στο πρόγραμμα είναι αναπόσπαστο κομμάτι των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης καθώς αν προσληφθεί άνεργος ο οποίος δεν πληροί τις οριζόμενες προϋποθέσεις θα πρέπει ή να αντικατασταθεί ο προσλαμβανόμενος ή να ακυρωθεί η επιδότηση με αναζήτηση επιστροφής του ποσού που έχει ήδη καταβληθεί.

⁵⁶⁴ Από τη μελέτη του σκοπού των δημόσιων προσκλήσεων του ΟΑΕΔ όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω εντοπίζονται εκφράσεις όπως «σκοπός του προγράμματος είναι η πρόσληψη ανέργων ηλικίας XX» ή «οι θέσεις αφορούν αποκλειστικά πτυχιούχους ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων πανεπιστημιακού τομέα» ή ακόμα και «το πρόγραμμα απευθύνεται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις» κ.λπ.

⁵⁶⁵ π.χ. ιδιωτικές επιχειρήσεις, δημόσιοι φορείς, εργοδότες του ιδιωτικού τομέα που ασκούν τακτική οικονομική δραστηριότητα, εργοδότες που δραστηριοποιούνται στο σύνολο της Ελληνικής Επικράτειας, επιχειρήσεις οι οποίες δεν έχουν προβεί σε μείωση του προσωπικού της κατά τη διάρκεια τελευταίου τριμήνου κ.λπ.

⁵⁶⁶ π.χ. μακροχρόνια άνεργοι, άνεργοι ηλικίας 18-24 ετών, γυναίκες άνεργοι κ.λπ.

επιδιωκόμενο σκοπό⁵⁶⁷. Μέσα από τη δημιουργία των προϋποθέσεων ο νομοθέτης επιτυγχάνει τη στόχευση και ταυτόχρονα τον περιορισμό της παροχής εργασίας. Η τελευταία είναι αδύνατον να είναι απεριόριστη καθώς οι κρατικοί πόροι που απαιτούνται δεν είναι ανεξάντλητοι. Οι προϋποθέσεις που τίθενται υπαγορεύονται από την πολιτική που επιδιώκεται κατά της ανεργίας. Συνεπώς, με τις ανωτέρω πράξεις ρυθμίζονται κατά τρόπο απρόσωπο οι έννομες σχέσεις που διέπουν την προσπάθεια ενίσχυσης της απασχόλησης και προσδιορίζεται η κατηγορία των προσώπων τα οποία αφορά η κάθε προκήρυξη. Σε κάθε περίπτωση ως εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας επιλέγονται κατηγορίες ανέργων έναντι άλλων οι οποίες αποκλείονται από τη συμμετοχή στο πρόγραμμα και συνεπώς από τη δυνατότητα σύναψης εργασιακής σχέσης και απόλαυσης του δικαιώματος της εργασίας και της κοινωνικής ασφάλισης.

Παράλληλα παρόλο που υπάρχει πλήθος κειμένων με κανονιστικό χαρακτήρα που αναγνωρίζουν τα κοινωνικά δικαιώματα (hard law), λόγω της διεθνούς τάσης που έχει αναπτυχθεί αναφέρονται διεθνείς οικονομικές πολιτικές (soft law) οι οποίες οδεύουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης προς αντίθετη κατεύθυνση.⁵⁶⁸ Ενδεχομένως οι συμμετέχοντες στα προγράμματα να μην απολαμβάνουν τα ευεργετήματα μιας εργασιακής σχέσης η οποία θα είχε συναφθεί σε ένα ελεύθερο περιβάλλον εργασιακής διαπραγμάτευσης. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ειδικές ρυθμίσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης για την αμοιβή των ωφελούμενων ανέργων συνήθως με τον κατώτατο νόμιμο μισθό αλλά και η διευκόλυνση της απολύσεως τους μετά το πέρας ενός ορισμένου χρονικού διαστήματος. Η χρονική διάρκεια εργασίας που προσφέρεται ενδέχεται να μην εξασφαλίσει μια ασφαλιστική ιστορία η οποία θα εκπληρώσει την προσδοκία ασφαλιστικών παροχών, όπως είναι η σύνταξη ή οι παροχές υγείας. Συνεπώς, δικαίως μπορεί να συναχθεί ότι ο γενικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σαν κανονιστικές πράξεις

⁵⁶⁷ Παράλληλα από την επισκόπηση των εγκυκλίων του ΟΑΕΔ για την κατάρτιση είναι εμφανές ότι οι προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα κατάρτισης είναι αναπόσπαστο κομμάτι των ενεργητικών πολιτικών. Εύλογα συνάγεται ότι και οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που έχουν στόχο την επιμόρφωση των ανέργων, έχουν σαν χαρακτηριστικό το ειδικό και το εξατομικευμένο των ρυθμίσεων προκειμένου να εκπληρώσουν τον σκοπό τους. Τα προγράμματα κατάρτισης δεν απευθύνονται σε ολόκληρο τον πληθυσμό, ούτε καν στο σύνολο των ατόμων που αναζητούν εργασία, αλλά σε ορισμένες ομάδες αυτών τα χαρακτηριστικά των οποίων περιγράφονται σαφώς σε κάθε προκήρυξη. Παραδείγματος χάριν, η εισαγωγή στις Επαγγελματικές Σχολές (ΕΠΑ.Σ) Μαθητείας του ΟΑΕΔ επιτυγχάνεται μετά από μοριοδότηση συγκεκριμένων κριτηρίων των υποψηφίων (π.χ. βαθμός Τίτλου Σπουδών, κοινωνικά και οικονομικά κριτήρια).

Στα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΙΕΚ) του ΟΑΕΔ δικαίωμα εγγραφής έχουν οι απόφοιτοι λυκείου (κάθε τύπου: Γενικού, Τεχνικού, Επαγγελματικού, Πολυκλαδικού, Ενιαίου), καθώς και οι απόφοιτοι ΤΕΕ Β Κύκλου σπουδών, ΕΠΑ.Λ και ΕΠΑ.Σ (Επαγγελματικό Λύκειο, Επαγγελματική Σχολή του ν.3475/2006). Τα απαραίτητα δικαιολογητικά για τη φοίτηση στα προγράμματα κατάρτισης των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ) του ΟΑΕΔ καθώς και ο τρόπος επιλογής των υποψηφίων διαφοροποιούνται ανά προκήρυξη και αναφέρονται λεπτομερώς σε σχετική εγκύκλιο που εκδίδεται από τη Διεύθυνση Επαγγελματικής Κατάρτισης και αναρτάται στην ιστοσελίδα του Οργανισμού. ΟΑΕΔ, Γενικά για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση του ΟΑΕΔ, 2018, Ανάκτηση από ΟΑΕΔ: <http://www.oaed.gr/giati-mathiteia>

⁵⁶⁸ Η ανωτέρω διαφορά προσανατολισμού εντοπίζεται και εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης που από τη μία πλευρά καλεί τα κράτη-μέλη σε μείωση του κόστους εργασίας, τη διευκόλυνση των απολύσεων και την περικοπή των συντάξεων από την άλλη πλευρά τα κοινωνικά δικαιώματα αναγνωρίζονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, Μελέτες-Απόψεις, ΕφημΔΔ 4/2018, σσ.468-469

της διοίκησης εξικνείται στον σκοπό τους ο οποίος προκειμένου να επιτευχθεί χρειάζεται περισσότερο στοχευμένες ρυθμίσεις. Το ειδικό των προγραμμάτων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όσον αφορά στους επιδοτούμενους που θα προσκληθούν καθώς και ο τρόπος που αυτοί θα απασχοληθούν και θα αμειφθούν, αποτελεί βασικό γνώρισμα τους⁵⁶⁹. Εύκολα συνάγεται ότι, όσο πιο απαιτητικές είναι οι προϋποθέσεις συμμετοχής στο πρόγραμμα, τόσο περισσότερα άτομα αποκλείονται από τη δυνατότητα ένταξης στην αγορά εργασίας. Αντίστοιχα όσο πιο περιχαρακωμένες είναι οι συνθήκες απασχόλησης ενός προγράμματος τόσο οι συμμετέχοντες στερούνται την απόλαυση των ευεργετημάτων που προκύπτουν από μία ελεύθερη διαπραγματεύση ανάμεσα στον προσφέρων και στον ζητών εργασία.

Επιπρόσθετα, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης χαρακτηρίζονται από επιλεκτικότητα. Τα άτομα τα οποία πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει η κάθε προκήρυξη είναι θεωρητικά υποψήφιοι προς πρόσληψη στο πρόγραμμα και εν δυνάμει συμμετέχοντες σε αυτό. Ο ΟΑΕΔ όπως είναι αυτονόητο δεν είναι σε θέση να τους συμπεριλάβει όλους αλλά μόνο ορισμένο αριθμό υποψηφίων αναλόγως της εκάστοτε προκήρυξης. Το ιδεατό θα ήταν να υπήρχαν θέσεις εργασίας για το σύνολο των ατόμων που πληρούν τα κριτήρια της ρύθμισης. Όμως στην πράξη κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό, λόγω των περιορισμένων χρηματικών πόρων που διατίθενται στην ενδυνάμωση της απασχόλησης. Το γεγονός ότι κάποιος εκπληρώνει τις προϋποθέσεις του προγράμματος δεν επαρκεί. Πρέπει να υπερτερεί σε προσόντα ή μόρια⁵⁷⁰ εκ των υπολοίπων αιτούντων. Τελικά, ο εργοδότης και στη συνέχεια ο ΟΑΕΔ μετά την επεξεργασία των αιτήσεων βάσει της διαδικασίας που αναφέρεται αναλυτικά στη ρύθμιση επιλέγει τους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα και αναρτά πίνακες με τους επιτυχόντες.⁵⁷¹ Συνεπώς, ο σκοπός του κάθε μέτρου των ενεργητικών πολιτικών

⁵⁶⁹ χωρίς να απαιτείται η δικαιολόγηση εκ μέρους της διοίκησης των λόγων που οδηγούν σε μία ειδική αντιμετώπιση ομάδων ατόμων που βάλλονται από υποαπασχόληση

⁵⁷⁰ Ενδεικτικά αναφέρονται οι παρακάτω κανόνες μοριοδότησης:

Μοριοδότηση με βάση το διάστημα προηγούμενης ανεργίας: Χρονικό διάστημα συνεχόμενης εγγεγραμμένης ανεργίας ωφελούμενου, με ανώτατο όριο τους εξήντα (60) μήνες: ένα (1) μόριο ανά πλήρη μήνα, το οποίο διπλασιάζεται για τους ανέργους αρχηγούς μονογονεϊκών οικογενειών. Χρονικό διάστημα συνεχόμενης εγγεγραμμένης ανεργίας του/ης συζύγου των ανέργων της ανωτέρω κατηγορίας, με ανώτατο όριο τους εξήντα μήνες (60): ένα (1) μόριο ανά πλήρη μήνα. Αναπηρία ωφελούμενου σε ποσοστό 50% και άνω: δεκαπέντε (15) μόρια.

Μοριοδότηση με βάση το ετήσιο εισόδημα προηγούμενου έτους - Ατομικό ή οικογενειακό εισόδημα, ως εξής: Ατομικό 0-3.500 ευρώ, Οικογενειακό 0-7.000 ευρώ: Τριάντα (30) μόρια, Ατομικό 3.501-5.000 ευρώ, Οικογενειακό 7.001-10.000 ευρώ: Είκοσι πέντε (25) μόρια, Ατομικό 5.001-8.000 ευρώ, Οικογενειακό 10.001-16.000 ευρώ: Είκοσι (20) μόρια, Ατομικό 8.001-12.000 ευρώ, Οικογενειακό 16.001-26.000 ευρώ: Δέκα (10) μόρια, Ατομικό άνω των 12.000 ευρώ, Οικογενειακό άνω των 26.000 ευρώ: Μηδέν (0) μόρια.

Μοριοδότηση ανάλογα με την ηλικία: 18 έως 29 ετών: Δεκαπέντε (15) μόρια, 30 έως 44 ετών: Είκοσι πέντε (25) μόρια, 45 έως 54 ετών: Τριάντα πέντε (35) μόρια, 55 ετών και άνω: Σαράντα πέντε (45) μόρια.

Μοριοδότηση ανάλογα με τον αριθμό των ανήλικων τέκνων: Αριθμός ανήλικων τέκνων: δέκα (10) μόρια για κάθε ανήλικο τέκνο. Γονέας προστατευόμενου ή προστατευόμενων τέκνων ΑΜΕΑ, ανηλίκων ή και ενηλίκων, με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω: δέκα (10) μόρια, ανεξαρτήτως συνολικού αριθμού τέκνων.

⁵⁷¹ Σύμφωνα με τις προκηρύξεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης όπως αυτές εκδίδονται από τον ΟΑΕΔ μετά την υποβολή των ηλεκτρονικών αιτήσεων των δικαιούχων επιχειρήσεων, «το αρμόδιο ΚΠΑ2 όπου ανήκει η έδρα ή το υποκατάστημα που θα απασχοληθεί ο επιχορηγούμενος, προβαίνει στην αξιολόγησή τους, αναφορικά με την πληρότητα ή μη των όρων και προϋποθέσεων ένταξης στο εκάστοτε πρόγραμμα. Αρμόδιος για την έκδοση εγκριτικής ή απορριπτικής απόφασης υπαγωγής των δικαιούχων επιχειρήσεων είναι ο

απασχόλησης οδηγεί σε μία επιλεκτικότητα. Αυτό που πραγματικά συμβαίνει είναι ότι η καθολικότητα υποχωρεί μπροστά σε μία επιλεκτική πολιτική υπέρ ενός οριοθετημένου κύκλου δικαιούχων ή ωφελούμενων. Η ιδιαιτερότητα αυτή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχει σαν αποτέλεσμα υποψήφιοι, οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε περιοχή που χαρακτηρίζεται από το ίδιο χαμηλό βιοτικό επίπεδο, να παρεμποδίζονται από τη σύναψη εργασιακής σχέσης ή την επιδότηση της επιχείρησής τους μέσω των προγραμμάτων των ΟΑΕΔ.

Τέλος, από τον σκοπό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης⁵⁷² συνεπάγεται ότι τα προγράμματα τους διακρίνονται από προαιρετικό χαρακτήρα, ο οποίος χαρακτηρίζει τη δράση του ανέργου, του εργοδότη και του ΟΑΕΔ, σαν αρμόδιου φορέα. Στη διατύπωση του σκοπού των προγραμμάτων αναγγέλλεται η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας ή η επιχορήγηση νέων ελευθέρων επαγγελματιών με την πρόσληψη ανέργων δίνοντας έμφαση

Προϊστάμενος της αρμόδιας Υπηρεσίας. Η αξιολόγηση των αιτήσεων υπαγωγής των δυνητικά δικαιούχων είναι άμεση και λαμβάνεται υπόψη ο χρόνος υποβολής τους και η πληρότητα των στοιχείων που δηλώθηκαν. Η αξιολόγηση των αιτήσεων υπαγωγής ανατίθεται από τον Προϊστάμενο της Υπηρεσίας ΟΑΕΔ στους αρμόδιους υπαλλήλους του Γραφείου Απασχόλησης, οι οποίοι εξετάζουν την τυχόν ύπαρξη αποκλίσεων ανάμεσα στα στοιχεία της υποβαλλόμενης αίτησης και στα στοιχεία που εξήχθησαν καθώς και την τήρηση των όρων και προϋποθέσεων της παρούσας (έλεγχος είδους επιχειρηματικής δραστηριότητας, μείωση προσωπικού, έλεγχος σώρευσης και τήρησης κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων). Επίσης προβαίνουν, εφόσον απαιτείται, στον έλεγχο των αναφερόμενων στην ηλεκτρονική αίτηση της επιχείρησης από τα Πληροφοριακά Συστήματα (Π.Σ.) του ΟΑΕΔ, του ΕΡΓΑΝΗ (ΠΣ ΣΕΠΕ – ΟΑΕΔ - ΕΦΚΑ) του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, του ΕΦΚΑ και του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (όσον αφορά στις περιπτώσεις των πολιτών τρίτων χωρών και των ομογενών), και του Πληροφοριακού Συστήματος Σώρευσης Κρατικών Ενισχύσεων (sorefsis). Το αποτέλεσμα της αξιολόγησης ελέγχεται από τον Προϊστάμενο της Υπηρεσίας (ΚΠΑ2), ο οποίος εκδίδει τη σχετική απόφαση (απόφαση υπαγωγής ή απορριπτική απόφαση) και ενημερώνεται σχετικά ο δικαιούχος με κάθε πρόσφορο τρόπο όπως email.

Η εγκριτική απόφαση προσδιορίζει τον ακριβή αριθμό των ατόμων, για τα οποία δικαιούται να επιχορηγηθεί η επιχείρηση. Ο ΟΑΕΔ δίνει τη δυνατότητα στους εργοδότες – επιχειρήσεις να αναζητούν οι ίδιοι τους υποψηφίους για πρόσληψη ανέργους απευθείας μέσα από τις ηλεκτρονικές του υπηρεσίες, με τους κωδικούς πρόσβασης που διαθέτουν (Όνομασία Χρήστη και Συνθηματικό) και με τη χρήση κατάλληλης μηχανής αναζήτησης. Οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες παρέχουν στοιχεία βιογραφικού σημειώματος των εγγεγραμμένων στα μητρώα του ΟΑΕΔ ανέργων, με βάση την ειδικότητά τους, την περιοχή στην οποία διαμένουν, αλλά και σε πληροφορίες για την εργασιακή εμπειρία, το επίπεδο εκπαίδευσης και τις δεξιότητες του ανέργου, που επιτρέπουν στους εργοδότες- επιχειρήσεις να επιλέξουν τους κατάλληλους υποψηφίους. Συνήθως ο εργοδότης - επιχείρηση δύναται για διάστημα δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της εγκριτικής απόφασης, να εντοπίζει τους υποψηφίους που πληρούν τα κριτήρια και τις απαιτήσεις της θέσης εργασίας που προσφέρει, να προεπιλέγει μέχρι 10 υποψηφίους από οποιαδήποτε Περιφερειακή Ενότητα της χώρας και στη συνέχεια να ενημερώνει την αρμόδια Υπηρεσία ΚΠΑ2, προκειμένου οι εργασιακοί σύμβουλοι να προβούν στην υπόδειξή τους. Παράλληλα ενεργοποιείται η πάγια διαδικασία αναζήτησης και υπόδειξης ανέργων μέσω των εργασιακών συμβούλων του ΟΑΕΔ. Με στόχο τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας ο αρμόδιος «διαχειριστής» (εργασιακός σύμβουλος ανέργων) ελέγχει τη διαθεσιμότητα του εργατικού δυναμικού, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που έχουν καθορισθεί για τις θέσεις απασχόλησης που ζητά η επιχείρηση, ενημερώνοντας σχετικά τον Προϊστάμενο και δυνητικά όλους τους υπόλοιπους εργασιακούς συμβούλους της Υπηρεσίας. Η υπόδειξη των ανέργων στις δικαιούχους επιχειρήσεις από τους εργασιακούς συμβούλους των Υπηρεσιών (ΚΠΑ2) διενεργείται μέσω συστατικού σημειώματος και σύμφωνα με: Α) τη διαδικασία εγγραφής των ανέργων στο σύστημα προσφοράς – ζήτησης εργασίας, Β) τον τίτλο σπουδών του ανέργου Γ) την αίτηση – υπεύθυνη δήλωση – εντολή κενής θέσης εργασίας από τη δικαιούχο επιχείρηση και Δ) τη διαδικασία της εξατομικευμένης προσέγγισης βάσει των προτάσεων που εμπεριέχονται στα ατομικά σχέδια δράσης των προς υπόδειξη ανέργων. Επίσης, στην περίπτωση που η επιχείρηση προβεί στην πρόσληψη ανέργων, οι οποίοι δεν έχουν υποδειχθεί με συστατικό σημείωμα από την Υπηρεσία (ΚΠΑ2), τότε οι προσλήψεις θεωρούνται άκυρες και ο Προϊστάμενος προβαίνει σε ανάκληση της εγκριτικής απόφασης υπαγωγής.»

⁵⁷² όπως αυτός διατυπώνεται στα αντίστοιχα ΦΕΚ

σε κάποια κατηγορία αυτών (π.χ. μακροχρόνια ανέργους κ.λπ.). Ο ΟΑΕΔ προκηρύσσει θέσεις εργασίας, και ορίζει τα χαρακτηριστικά που απαιτεί να διαθέτουν όσοι καταθέσουν αίτηση/επιθυμία συμμετοχής στο πρόγραμμα αλλά δεν είναι κανένας εργοδότης ή άνεργος υποχρεωμένος να συμμετέχει⁵⁷³ εκτός και αν το επιθυμεί. Η ιδιότητα του ανέργου ή η δραστηριοποίηση μιας επιχείρησης σε μία περιοχή που χαρακτηρίζεται από υποαπασχόληση δεν εντάσσει αυτόματα τους ανωτέρω σε ένα πρόγραμμα. Απαιτείται σύμπτωση βουλήσεων. Για αυτό τον λόγο στη διατύπωση του σκοπού του μέτρου που εισάγεται ο νομοθέτης χρησιμοποιεί λέξεις όπως «δίνεται έμφαση», «το πρόγραμμα απευθύνεται» κ.λπ. Η συμμετοχή στο πρόγραμμα της ενίσχυσης της απασχόλησης συντίθεται εφάμιλλα από τη συμφωνία και του ανέργου ή του εργοδότη που αιτείται τη συμμετοχή στο πρόγραμμα και του ΟΑΕΔ που αποδέχεται την αίτηση αυτή. Μπορεί ενδεχομένως ο άνεργος να επιθυμεί την ένταξη του στην αγορά εργασίας μέσω του ΟΑΕΔ αλλά ο αρμόδιος φορέας ενδυνάμωσης της απασχόλησης να μην τον περιλαμβάνει στη ρύθμιση για λόγους που προαναφέρθηκαν. Συνοπτικά αναφέρεται ότι, η ιδιότητα που φέρει ο εγγεγραμμένος άνεργος στα μητρώα του ΟΑΕΔ δεν τον εντάσσει αυτόματα σε κάποιο πρόγραμμα του, αλλά απαιτείται η συμφωνία του ιδίου, του εργοδότη και του ΟΑΕΔ αποκαλύπτοντας με τον τρόπο αυτό το προαιρετικό χαρακτήρα των πολιτικών αυτών.⁵⁷⁴

Υπό το πρίσμα των όσων εκτέθηκαν ανωτέρω η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του σκοπού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προσδίδει στις τελευταίες χαρακτήρα πολύπλοκο, ειδικό, επιλεκτικό και προαιρετικό. Ο οποιοσδήποτε φέρει την ιδιότητα του ανέργου ή επιχείρηση η οποία υφίσταται και δρα σε μία περιοχή μαστιζόμενη από σοβαρή υποαπασχόληση, δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν αυτόματα σε κάποιο πρόγραμμα του ΟΑΕΔ. Προκειμένου να απολαύσουν τα ευεργετήματα που αυτό προσφέρει, πρέπει καταρχάς να το επιθυμούν, αξιολογώντας εάν η ένταξη στο μέτρο θα εξελιχθεί προς όφελος τους, και στη συνέχεια οφείλουν να πληρούν ειδικά κριτήρια και προϋποθέσεις καθώς και να επιλεγούν από τον αρμόδιο φορέα.

⁵⁷³ ακόμα και εάν συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις

⁵⁷⁴ Τα προγράμματα κατάρτισης που προκηρύσσονται από τον ΟΑΕΔ δρουν συμπληρωματικά της εκπαίδευσης που έχει λάβει κάθε άνεργος στο σύνολο της ζωής του. Σε καμία περίπτωση δεν θεωρείται ότι υποκαθιστούν την τριτοβάθμια, την τεχνολογική ή την πανεπιστημιακή εκπαίδευση όπως αυτή είναι καθορισμένη και δομημένη από το κράτος. Κάθε άνεργος αφού εκτιμήσει τις μορφωτικές του ικανότητες και εφόσον θεωρήσει ότι υπολείπονται των απαιτούμενων στην αγορά εργασίας και η έλλειψη αυτή τον εγκλωβίζει στην ανεργία τότε μπορεί να αιτηθεί να συμμετέχει σε κάποιο πρόγραμμα επιμόρφωσης του ΟΑΕΔ. Λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες του και το πεδίο των ενδιαφερόντων του. Στη συνέχεια εναπόκειται στον ΟΑΕΔ να δεχτεί ή όχι τη συμμετοχή του. Συνεπώς, δικαίως θεωρείται ότι και τα προγράμματα κατάρτισης έχουν προαιρετικό χαρακτήρα. Αυτά προκηρύσσονται από τον ΟΑΕΔ και όποιος επιθυμεί και ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις της εκάστοτε προκήρυξης αιτείται τη συμμετοχή του σε αυτά. Ως επί το πλείστον σχετικών προκηρύξεων μετά την υποβολή των αιτήσεων, γίνεται αξιολόγηση τους – βάσει μορίων – και ακολουθείται η δημοσιοποίηση των δικαιούχων.

B. Η επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατά την εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

1. Η συστηματοποίηση της έννοιας της επίδρασης

Η ξένη αρθρογραφία έχει επανειλημμένα δεχτεί ότι οι ισχύοντες νόμοι έχουν «εκφραστική δύναμη» δεδομένου ότι διαθέτουν την ικανότητα να επηρεάζουν τα κίνητρα αλλά και τη συμπεριφορά των ατόμων.⁵⁷⁵ Έχει επίσης γραφτεί ότι οι νόμοι υφίστανται στην ψυχοσύνθεση του ατόμου σαν «εστιακά σημεία».⁵⁷⁶ Καθώς η ανθρώπινη συμπεριφορά διαμορφώνεται αλλά και μεταβάλλεται από το περιεχόμενο των νόμων και των κανόνων μίας έννομης τάξης⁵⁷⁷ συμπεραίνεται εύκολα ότι οι τελευταίοι έχουν τη δύναμη να επηρεάσουν ακόμα και τους θεσμούς οι οποίοι αποτελούν τον καθρέφτη των πεποιθήσεων και των ενεργειών των ανθρώπων που συνθέτουν μία οργανωμένη σε κράτος κοινωνία.

Η έννοια της επίδρασης χρησιμοποιείται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, νομολογία αλλά και αρθρογραφία με σημασία και βαρύτητα η οποία ποικίλει ανά περίπτωση. Παρακάτω θα αναφερθούν ορισμένες ενδεικτικές περιπτώσεις οι οποίες διαλαμβάνουν τη νομική έννοια της επίδρασης και σχετίζονται με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και την κοινωνική ασφάλιση.

Ο κανονισμός (ΕΕ) 2019/128 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁵⁷⁸ συσχετίζει την εξέλιξη της επαγγελματικής κατάρτισης, η οποία προσφέρεται προκειμένου τα άτομα να εισέλθουν επιτυχώς στον επαγγελματικό στίβο, με την αγορά εργασίας και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της.⁵⁷⁹ Είναι εμφανές από τη διατύπωση του κανονισμού ότι η επαγγελματική κατάρτιση σαν κλάδος των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δεν είναι κάτι στατικό και ανεπηρέαστο από το περιβάλλον του. Αποτελεί μία δυναμικά εξελισσόμενη κατάσταση διαμορφούμενη από τις επιδράσεις που δέχεται από την αγορά εργασίας στην οποία απευθύνεται.

⁵⁷⁵ Βλ. ενδεικτικά R. Cooter, Do good laws make good citizens? An economic analysis of internalized norms. *Virginia Law Review*, 86, 2000, σσ.1577–1601, όπως φαίνεται στο Roberto Galbiatia, Pietro Vertova, How laws affect behavior: Obligations, incentives and cooperative behavior, *International Review of Law and Economics*, 38, 2014, δημοσιευμένο από το Elsevier, Contents lists available at Science Direct, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://dx.doi.org/10.1016/j.irl.2014.03.00>, σ.56

⁵⁷⁶ R. McAdams, A focal point theory of expressive law, *Virginia Law Review*, 86, 2000, σσ.1649–1729, όπως φαίνεται στο Roberto Galbiatia, Pietro Vertova, στο ίδιο, σ.56

⁵⁷⁷ Βλ. ενδεικτικά μελέτη Anke Weber, An empirical analysis of the 2000 corporate tax reform in Germany: Effects on ownership and control in listed companies, *International Review of Law and Economics* 29, 2009, σσ.57–66, Contents lists available at ScienceDirect, Published by Elsevier, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://doi:10.1016/j.irl.2008.07.011>

⁵⁷⁸ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Ιανουαρίου 2019 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Κέντρου για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (Cedefop) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 337/75 του Συμβουλίου.

⁵⁷⁹ Συγκεκριμένα αναφέρει ότι «η σημασία της επαγγελματικής κατάρτισης έχει εξελιχθεί υπό την επίδραση των μεταβαλλόμενων αγορών εργασίας, των τεχνολογικών εξελίξεων, ιδίως στον τομέα της ψηφιακής τεχνολογίας, και της αυξανόμενης κινητικότητας του εργατικού δυναμικού.»

Επίσης, ο κανονισμός 2019/127⁵⁸⁰ συσχετίζει τις συνθήκες στην απασχόληση των ατόμων εντός της ΕΕ με τις κοινωνικές και τεχνολογικές εξελίξεις στην αγορά εργασίας.⁵⁸¹ Η απασχόληση είναι μία πολυσύνθετη έννοια η οποία υποχρεούνται να εξελίσσεται με βάση τα κοινωνικά, πολιτικά και τεχνολογικά χαρακτηριστικά των αγορών εργασίας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η ξένη αρθρογραφία έχει απασχοληθεί με το ζήτημα της επίδρασης των εργατικών νόμων που έχουν θεσπιστεί σε ένα κράτος (π.χ. κατώτατο όριο αποδοχών για μισθωτούς απασχολούμενους) στην απασχόληση των πολιτών του.⁵⁸² Τέτοιου είδους νόμοι μπορεί να έχουν αντίκτυπο στα επίπεδα απασχόλησης, στην αδήλωτη εργασία, στην επάρκεια ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης κ.λπ.

Επιπρόσθετα, στην απόφαση (ΕΕ) 2016/344 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁵⁸³ επιβεβαιώνεται η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην αδήλωτη εργασία.⁵⁸⁴ Σημειώνεται ότι στην ΕΕ δεν υπάρχει επίσημος ορισμός της αδήλωτης εργασίας ωστόσο με τον όρο αυτό νοούνται «*όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους, αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη βεβαίως των διαφορετικών κανονιστικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη-μέλη*»⁵⁸⁵.

Ο κανονισμός (ΕΚ) με αριθμό 1408/71 του Συμβουλίου⁵⁸⁶ στο κείμενο του αναγνώριζε εμφανώς την επίδραση που δύναται να ασκείται από τις εθνικές νομοθεσίες των

⁵⁸⁰ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Ιανουαρίου 2019 σχετικά με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (Eurofound) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1365/75 του Συμβουλίου.

⁵⁸¹ Συγκεκριμένα αναφέρει ότι «οι έννοιες και η σημασία των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας έχουν εξελιχθεί υπό την επίδραση των κοινωνικών εξελίξεων και των θεμελιωδών αλλαγών στις αγορές εργασίας.»

⁵⁸² Βλ. ενδεικτικά μελέτη που εξετάζει την επίδραση των εργατικών νόμων στα επίπεδα απασχόλησης στο Gideon Yaniv, On the employment effect of noncompliance with the minimum wage law, International Review of Law and Economics 26, 2006, δημοσιευμένο από το Elsevier, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο doi:10.1016/j.irle.2007.01.007, σσ.557–564

⁵⁸³ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2016 περί δημιουργίας ευρωπαϊκής πλατφόρμας με σκοπό την ενίσχυση της συνεργασίας προς την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας.

⁵⁸⁴ Συγκεκριμένα η απόφαση αναφέρει ότι «η ευρωπαϊκή πλατφόρμα που σκοπεύει στην καλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών θα πρέπει να χρησιμοποιεί όλες τις κατάλληλες πηγές πληροφοριών —ιδίως μελέτες, διμερείς συμφωνίες μεταξύ των κρατών-μελών και πολυμερή έργα συνεργασίας— και να δημιουργεί συνέργειες μεταξύ των υφιστάμενων μέσων και δομών σε επίπεδο Ένωσης, ώστε να μεγιστοποιείται η επίδραση των μέτρων στην αποτροπή ή πρόληψη της αδήλωτης εργασίας.»

⁵⁸⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας», σ.2 COM(2007) 628. Όπως φαίνεται στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαίου Εξαμήνου, Αδήλωτη Εργασία, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_undeclared-work_el.pdf

⁵⁸⁶ Ο ανωτέρω κανονισμός λόγω την πολυποικίλων εθνικών νομοθεσιών σχετικά με το θέμα της κοινωνικής ασφαλίσεων τροποποιούνταν και ενημερωνόταν σε διάφορες περιστάσεις και καταστάσεις. Σκοπός ήταν να λαμβάνονται υπόψη το σύνολο των αναγκών και των εξελίξεων σε κοινοτικό επίπεδο, το σύνολο των αποφάσεων του ΔΕΚ, αλλά και οι τυχόν διαφοροποιήσεις των νομοθεσιών σε εθνικό επίπεδο. Η εκτεταμένη αυτή προσπάθεια οδήγησε στην περίπληξη των μακροσκελών κοινοτικών κανόνων συντονισμού. Στην πορεία δημιουργήθηκε η ανάγκη για αντικατάσταση. Πλέον απαιτούνταν εκσυγχρονισμός αλλά και απλούστευση στην εφαρμογή προκειμένου να επιτευχθεί ο θεμελιώδης στόχος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Μια απασχόληση χωρίς εμπόδια. Ο σεβασμός των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των εθνικών νομοθεσιών κοινωνικής ασφάλειας ήταν ξεκάθαρη προτεραιότητα. Αυτό που χρειαζόταν ήταν να εκπονηθεί ένα αποδοτικό και αποτελεσματικό σύστημα συντονισμού το οποίο να τονώνει την κινητικότητα των εργαζομένων. Έτσι

κρατών-μελών στη νομοθεσία της Ένωσης. Αφορούσε στην εφαρμογή των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνταν εντός της Κοινότητας. Συγκεκριμένα το άρθρο 84, παράγραφος 1, στοιχείο β', του ανωτέρω κανονισμού το οποίο προέβλεπε ότι οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών έχουν την υποχρέωση να κοινοποιούν μεταξύ τους οποιοδήποτε στοιχείο ή πληροφορία σχετίζεται με τροποποιήσεις της εγχώριας νομοθεσίας τους και εκτιμούν ότι ενδέχεται να έχει επίδραση στην εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού⁵⁸⁷.

Εκτός από την ευρωπαϊκή νομοθεσία με το ζήτημα της επίδρασης έχει απασχοληθεί και η ξένη αρθρογραφία. Ενδεικτικά παραθέτουμε ότι η νομική επιστήμη σε συνδυασμό με την οικονομική επιστήμη ερευνούν την επίδραση ή αλλιώς την αιτιώδη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στις δύο επιστήμες σε συγκεκριμένους τομείς. Παραδείγματος χάριν αναφέρεται ότι υπάρχει πληθώρα μελετών που ερευνούν το ζήτημα της επίδρασης του ενδοευρωπαϊκού εμπορίου στην ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού δικαίου. Άλλοι μελετητές θεωρούν τη συσχέτιση μεταξύ των δύο μέτρια και άλλοι εξαιρετικά ισχυρή.⁵⁸⁸

Η έννοια της επίδρασης στην ευρωπαϊκή νομοθεσία και αρθρογραφία υπάρχει ώστε να προσδιορίσει την θετική ή την αρνητική εξέλιξη μίας νομικής κατάστασης προς μία ορισμένη κατεύθυνση. Με τον όρο της θετικής επίδρασης στη νομική επιστήμη νοείται η συντέλεση μιας ευνοϊκής για την έννομη τάξη εξέλιξης σε συνέπεια ενός αρχικού πραγματικού γεγονότος το οποίο προκαλεί την επίδραση.⁵⁸⁹ Αντίθετα, αρνητική επίδραση έχουμε όταν επέρχονται αρνητικά αποτελέσματα στο κοινωνικό κράτος δικαίου τα οποία ο εθνικός νομοθέτης οφείλει να εξαλείψει.

Εναλλακτικά θα μπορούσε να ειπωθεί ότι θετική επίδραση προκαλείται σε μία νομική κατάσταση όταν υπό την επιρροή μίας νομικής ενέργειας οδηγούμαστε, κατόπιν μεταβολών που επιφέρονται, σε ενίσχυση και ενδυνάμωση της. Η επίδραση που συντελείται στη νομική κατάσταση αξιολογείται ως επιθυμητή και ενδεχομένως επιδιωκόμενος στόχος για μία έννομη τάξη. Αντίθετα η αρνητική επίδραση που υφίσταται μία νομική κατάσταση

προέκυψε ο κανονισμός (ΕΚ) 883/04 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004 για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας.

⁵⁸⁷ Βλ. αναφορά στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Maciej Szpunar της 10ης Σεπτεμβρίου 2014 στην υπόθεση ΔΕΕ C-382/13, Franzen κ.λπ., ECLI:EU:C:2014:2190, σκ.90 και παραπομπή 55.

⁵⁸⁸ Βλ. Arthur Dyevre, Nicolas Lampach, The origins of regional integration: Untangling the effect of trade on judicial cooperation, *International Review of Law and Economics* 56, 2018, σσ.122–133, contents lists available at ScienceDirect, δημοσιευμένο από το Elsevier, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://doi.org/10.1016/j.irle.2018.08.003>

⁵⁸⁹ Ενδεικτικά αναφέρεται η υπόθεση ΔΕΕ C-522/10. Εκεί αναφέρεται ότι στη γερμανική νομοθεσία έχουν θεσπιστεί δύο τρόποι για τον συνυπολογισμό της περιόδου ανατροφής τέκνων στο πλαίσιο του προβλεπόμενου από τον νόμο συστήματος ασφάλισης γήρατος. Ο πρώτος συνίσταται στην αναγνώριση των περιόδων που αφιερώθηκαν στην ανατροφή τέκνων ως χρόνου υποχρεωτικής ασφάλισης στο προβλεπόμενο από τον νόμο σύστημα ασφάλισης γήρατος. Με αυτόν τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα του συνυπολογισμού τους στον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης για τη θεμελίωση συντάξεως γήρατος. Ο δεύτερος λαμβάνει τη μορφή συν εκτιμώμενων περιόδων, οι οποίες δεν θεμελιώνουν δικαίωμα σε σύνταξη αλλά οι οποίες λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό ορισμένων περιόδων αναφοράς, διατηρούν την προστασία που προβλέπεται για τα άτομα με μειωμένη ικανότητα βιοπορισμού και έχουν «θετική επίδραση» στην αξία που αποδίδεται στις συμπληρωθείσες χωρίς ασφάλιση περιόδους. Υπόθεση ΔΕΕ C-522/10, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Niilo Jääskinen, Reichel-Albert, ECLI:EU:C:2012:114, σκ.31. Η γερμανική νομοθεσία εξειδικεύει περαιτέρω το τρόπο με τον οποίο η έννοια της θετικής επίδρασης εφαρμόζεται στις σχετικές διατάξεις.

δύναται να την οδηγήσει σε υπονόμηση ή υποβάθμιση. Επισημαίνεται ότι η αρνητική επίδραση που ασκείται σε μία νομική κατάσταση καθώς και οι μεταβολές που αυτή προκαλεί στη διαμόρφωση και τη λειτουργία της, πραγματοποιείται συνήθως με τρόπο αργό και πολλές φορές δυσχερώς ανιχνεύσιμο.

Παράλληλα στην ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία πραγματοποιείται μία επιπλέον κατηγοριοποίηση της έννοιας της επίδρασης σε άμεση⁵⁹⁰ και έμμεση⁵⁹¹. Στην ελληνική βιβλιογραφία ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως προκαλών άμεσα ή έμμεσα αποτελέσματα σε μία κατάσταση πραγματοποιείται με βάση την «δραστηκότητα της επενέργειας του».⁵⁹² Ως άμεση θεωρείται η επίδραση που ασκεί μία ενέργεια σε μία νομική κατάσταση και η οποία πραγματοποιείται κατευθείαν χωρίς την επέλευση άλλου ενδιάμεσου γεγονότος. Εναλλακτικά ως άμεση επίδραση θεωρείται αυτή που πραγματοποιείται κοντινά, στο άμεσο μέλλον προκαλώντας μία μεταβολή σε αυτή. Έμμεση νοείται η επίδραση η οποία γίνεται πλάγια και δεν είναι ευθέως αντιληπτή στο τελικό αποτέλεσμα, ωστόσο υφίσταται. Σημειώνεται ότι δεν είναι πάντα προφανής ο χαρακτηρισμός μίας επίδρασης ως άμεσης ή έμμεσης αλλά απαιτείται να υπεισέλθει κανείς στο κίνητρο της ενέργειας η οποία προκαλεί τη μεταβολή ή την εξέλιξη της νομικής κατάστασης προκειμένου να αντιληφθεί το είδος της επίδρασης. Για να μπορέσει να γίνει αντιληπτό το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα ενός νόμου πρέπει να πραγματοποιηθεί πλήρης κατανόηση αυτού μέσα από την εξιχνίαση των κοινωνικών και πολιτικών επιταγών που κρύβονται πίσω από αυτό.⁵⁹³

⁵⁹⁰ Αναφορά άμεσης επίδρασης συναντούμε για παράδειγμα στον κανονισμό (ΕΕ) με αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όπου επισημαίνεται ότι «η Επιτροπή θα πρέπει να μπορεί να ζητήσει τροποποιήσεις στο σύμφωνο εταιρικής σχέσης και στα προγράμματα, προκειμένου να στηρίξει την εφαρμογή των σχετικών συστάσεων του Συμβουλίου ή να μεγιστοποιήσει τον αντίκτυπο στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα από τα διαθέσιμα ΕΔΕΤ, εφόσον τα κράτη-μέλη λαμβάνουν τη σχετική οικονομική βοήθεια. Ο αναπρογραμματισμός θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο στις περιπτώσεις όπου θα μπορούσε πράγματι να έχει άμεση επίδραση στην αποκατάσταση των προκλήσεων που εντοπίζονται στις αντίστοιχες συστάσεις του Συμβουλίου στο πλαίσιο των μηχανισμών οικονομικής διακυβέρνησης, ώστε να αποφεύγεται ο συχνός αναπρογραμματισμός που βλάπτει την προβλεψιμότητα της διαχείρισης των κονδυλίων.» Είναι εμφανές από τη διατύπωση του κανονισμού ότι για να πραγματοποιηθεί απαίτηση τροποποίησης προγραμμάτων πρέπει να αναγνωρίζεται από την Επιτροπή κατά τρόπο σαφή και ξεκάθαρο ότι η υλοποίηση της θα έχει ένα ευθύ άμεσα ορατό αποτέλεσμα χωρίς να χρειάζεται να συμβούν άλλες ενδιάμεσες καταστάσεις.

⁵⁹¹ Αναφορά έμμεσης επίδρασης η οποία δύναται να ασκείται από την εφαρμογή κανονισμών της Ένωσης σε περιστατικά επίδικης υποθέσεως. Αναφέρεται η υπόθεση ΔΕΕ C-272/17 και συγκεκριμένα η σκέψη 43 όπου εκφράζεται από τον γενικό εισαγγελέα ότι η εφαρμογή των κανονισμών (ΕΕ) 492/2011 και 883/2004 δεν έχει ιδιαίτερη επίδραση (έμμεση ή μικρή επίδραση) σε πραγματικά περιστατικά που εξετάζονται εκεί. Εντοπίζει δηλαδή έναν συσχετισμό ανάμεσα στα πραγματικά περιστατικά και τους ανωτέρω κανονισμούς τον οποίο όμως συσχετισμό δεν τον αξιολογεί ως ισχυρό ή τουλάχιστον αξιολογήσιμο.

⁵⁹² Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ισότητα και Θετικά Μέτρα*, ό.π., σσ.11-12

⁵⁹³ Florian Rödl, *Fundamental Rights, Private Law, and Societal Constitution: On the Logic of the So-Called Horizontal Effect*, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Volume 20, Issue 2, 2013, σσ.1015-1034 (Article), δημοσιευμένο από Indiana University Press, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <http://muse.jhu.edu/>, σ.1016-1017

2. Ο πυρήνας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

Σύμφωνα με τη διάταξη 22 παράγραφο 5 του Συντάγματος «*Το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων όπως ο νόμος ορίζει*». Ο συνταγματικός νομοθέτης δεν προσδιορίζει το περιεχόμενο ή τον τρόπο που το κράτος δρα προς αυτήν την κατεύθυνση, αλλά εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη για αυτό.⁵⁹⁴ Καθιερώνεται η προστασία της κοινωνικής ασφάλισης ως αντικειμενική συνταγματική αρχή από την οποία απορρέει το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης. Παράλληλα η νομολογία έχει ευθέως χαρακτηρίσει την κοινωνική ασφάλιση ως θεσμό. Δέχεται το άρθρο 22 παράγραφος 5 του Ελληνικού Συντάγματος ως το έναυσμα για την υποχρέωση του εθνικού νομοθέτη να καλύψει τον απασχολούμενο πληθυσμό της χώρας καθορίζοντας ελεύθερα τη μορφή και την έκταση της ασφαλιστικής προστασίας.⁵⁹⁵

Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση αποτελεί κοινωνικό δικαίωμα όντας καταρχήν δικαίωμα υπόστασης, καθώς το αντικείμενο του συνδέεται με την προάσπιση της ίδιας της επιβίωσης του ατόμου. Βρίσκεται στην κορυφή της κλίμακας των αναγκών του. Όπως σε όλα τα κοινωνικά δικαιώματα έτσι και στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση ενυπάρχει η αρχή της οικονομικότητας καθώς η μέριμνα του κράτους προς αυτήν την κατεύθυνση απαιτεί δημόσιους πόρους τους οποίους οφείλει να καταναίμει με σύνεση.⁵⁹⁶ Δεδομένης της πραγματικής ανισότητας που υπάρχει στην κοινωνία το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση λειτουργεί ως «αναδιανεμητικό». Αυτό σημαίνει ότι το κράτος είναι επιφορτισμένο με την αρμοδιότητα να αφαιρεί πόρους από τους ευνοημένους της αγοράς και να τους αναδιανέμει με μορφή παροχών σε όσους υστερούν στην πάλη της επιβίωσης. Ουσιαστικά το πρόβλημα του εθνικού νομοθέτη είναι να ανακαταναίμει ορθά και αποτελεσματικά το εισόδημα.⁵⁹⁷

⁵⁹⁴ Η ανωτέρω διάταξη δεν περιλαμβάνεται στο κατάλογο του άρθρου 110 παράγραφος 1 του Συντάγματος και συνεπώς υπόκειται σε αναθεώρηση σύμφωνα με τη διαδικασία του Συντάγματος.

⁵⁹⁵ Αντρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ.464 Στην από 27.3.2017 «Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης για μία προοδευτική αναθεώρηση» των Χ. Βερναρδάκη, Α. Δημητρόπουλου, Κ. Ζώρα, Γ. Κατρούγκαλου, Η. Νικολοπούλου και Κ. Χρυσόγονου προτάθηκε η αναθεώρηση της παραγράφου 5 του άρθρου 22 προς την κατεύθυνση της «*αναγνώρισης του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση υπό την έννοια ότι το κράτος υποχρεώνεται να εξασφαλίζει αποτελεσματική προστασία έναντι όλων των ασφαλιστικών κινδύνων μέσω ενός ενιαίου συστήματος καθολικής κάλυψης, στο πλαίσιο δημόσιου αναδιανεμητικού συστήματος, που λειτουργεί βάσει των αρχών της αλληλεγγύης και της ανταποδοτικότητας*». Σύμφωνα με τον καθηγητή Στεργίου Άγγελο η προτεινόμενη διατύπωση αποτελεί «*μία απλή διακήρυξη αρχών και δεν προσθέτει τίποτα περισσότερο από πάγιες θέσεις του Ανώτατου Ακυρωτικού. Δεν εισφέρει καθώς δεν θα μπορούσε ίσως σε κρίσιμα ζητήματα όπως είναι αυτό της οριοθέτησης ανάμεσα στην αλληλεγγύη και την ανταποδοτικότητα, το δημόσιο και ιδιωτικό.*» Βλ. άρθρο Άγγελου Στεργίου, Είναι αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος;, Βήμα διαρκούς διαλόγου για το ασφαλιστικό, ΔτΚΑ 3/2019, σ.545

⁵⁹⁶Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μια νέα- ή καινοφανής- συνταγματική αρχή; ΕφημΔΔ 2013, σ.105 επ., όπως φαίνεται στο Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ΕφημΔΔ 1/2016, σ.79

⁵⁹⁷ Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, στο ίδιο, σ.79 επ.

Ο πυρήνας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα μας⁵⁹⁸ περιλαμβάνει το σύνολο των θεμάτων που αφορούν την κτήση του προστατευόμενου συνταγματικού αγαθού. Κατά τη διαδικασία της κτήσης συνδέεται το συγκεκριμένο δικαίωμα με συγκεκριμένο πρόσωπο. Η κτήση προϋποθέτει υποκείμενο (φορέας του δικαιώματος) και αντικείμενο (προστατευόμενο συνταγματικό αγαθό της κοινωνικής ασφάλισης). Σύμφωνα με το δίκαιο της χώρας μας ο πυρήνας ενός θεσμού ή ενός δικαιώματος είναι μία περιοχή της οποίας η συρρίκνωση δεν είναι αποδεκτή. Παράλληλα υπάρχει μία σειρά διεθνών διατάξεων και ελεγκτικών μηχανισμών⁵⁹⁹ οι οποίοι προασπίζουν «τον απαράβατο πυρήνα»⁶⁰⁰ του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση εξασφαλίζοντας του ένα ελάχιστο περιεχόμενο με δεσμευτικό χαρακτήρα.⁶⁰¹ Πρόκειται για την αντίληψη «standstill case» ή

⁵⁹⁸ Ο πυρήνας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης έχει απασχολήσει την ελληνική νομολογία όσον αφορά το ζήτημα εάν η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση αποτελεί αποκλειστικά κρατική αρμοδιότητα ή εάν είναι δυνατόν να ασκείται από ιδιωτικά νομικά πρόσωπα. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ η κοινωνική ασφάλιση καθιερώνεται ως δημόσια υπηρεσία κατά την οργανική έννοια του όρου σύμφωνα με την οποία ένα δομημένο σύνολο κρατικών οργάνων τίθεται για την εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού της κοινωνικής ασφάλισης. Από την άλλη πλευρά το ΑΕΔ έμμεσα καθιερώνει την κοινωνική ασφάλιση ως δημόσια υπηρεσία κατά τη λειτουργική έννοια του όρου όπου ο σκοπός της κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί τον λόγο ύπαρξης και την επιδίωξη της δημόσιας υπηρεσίας. Βλ., αναλυτικά Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σσ.59-63

⁵⁹⁹ Αρχικά αναφέρονται οι Διεθνείς συμβάσεις εργασίας του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ΔΟΕ) και συγκεκριμένα η ΔΣΕ 102 του 1952 όπου τίθενται τα ελάχιστα όρια της κοινωνικής ασφάλειας. Τα τελευταία δεν είναι άμεσα εφαρμόσιμα αλλά απαιτούνται διατάξεις εθνικών δικαίων. Επίσης, σημαντικές συμβάσεις για την κοινωνική ασφάλιση έχουν θεσπιστεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του 1961 που έχει κυρωθεί με τον Ν.1426/1984 στο άρθρο 12 του οποίου θεμελιώνεται η κοινωνική ασφάλεια. Αποτελεί τον πληρέστερο διεθνή κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του 1991 που έχει κυρωθεί στη χώρα μας με τον Ν.4359/2016 και ο οποίος καθιερώνει την προστασία από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό καθώς και το δικαίωμα στέγασης. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλισης του 1964 ο οποίος κυρώθηκε με τον Ν.1136/1981. Το άρθρο 65 του Κώδικα αναφέρεται στα ελάχιστα όρια των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών σε συστήματα που καταβάλλουν αναλογικές ή εν μέρει αναλογικές παροχές. Το άρθρο 67 αναφέρεται στο σύστημα υπολογισμού των ελαχίστων ορίων σύνταξης. Σημειώνεται ότι ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλειας του 1990 δεν έχει ακόμα κυρωθεί από την Ελλάδα. Επιπλέον, σημαντικές συμβάσεις είναι αυτές του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών επιφανέστερη των οποίων είναι η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948 όπου στο άρθρο 22 προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών-μελών να υιοθετήσουν δραστηριότητες εφαρμογής διατάξεων κοινωνικής ασφάλισης στο σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας καθώς και το Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα του 1966. Αναφέρονται επιπρόσθετα το άρθρο 3 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα άρθρα 3-6 και 8 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, ό.π., σ.466 επ. και βλ. αναλυτικά Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σσ.92-107

Όσον αφορά στη νομολογία η πιο εντατική προσπάθεια διαφύλαξης του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων γενικότερα αποτελεί η νομολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων. (υποχρέωση μη οπισθοδρόμησης) Βλ. Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, ό.π., σ.477.

⁶⁰⁰ Βλ. Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, στο ίδιο, σ.476 επ.

⁶⁰¹ Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, στο ίδιο, σ.476. Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων που απορρέουν από το Σύνταγμα οφείλουν να μην θίγουν τον πυρήνα τους. Η αρχή αυτή έχει γερμανική προέλευση και θεσπίζεται στο άρθρο 19 παράγραφο 2 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης. Για το περιεχόμενο της αρχής αυτή στη Γερμανία εκδηλώνονται διάφορες απόψεις. Η πρώτη περιλαμβάνει την ύπαρξη ενός «απόλυτου πυρήνα» για κάθε συνταγματικό αγαθό του οποίου η παραβίαση απαγορεύεται σε κάθε περίπτωση. Ε Denninger, Art.19 Abs. 2, σε AK-GG, 1, 1984, 1179-1181. Η άλλη άποψη υποστηρίζει ότι ο πυρήνας είναι μία «σχετική έννοια» και το

«non-regression» ή «effet cliquet» ή «acquis social» γνωστή στην ελληνική θεωρία και ως κοινωνικό κεκτημένο⁶⁰² η οποία συνδέεται με την άμεση εφαρμοσιμότητα της απαραβίαστης περιοχής του κοινωνικού δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό που ονομάζεται «standstill» ενσωματώνει την απαγόρευση ελάττωσης του επιπέδου της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας μίας χώρας από αυτό που έχει ήδη εφαρμοστεί σε αυτή. Η συρρίκνωση του πυρήνα δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί ούτε με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος ούτε με την αρχή της αναλογικότητας. Το «standstill» αφορά το απαραβίαστο του επιπέδου προστασίας ενώ τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη αυτής δύναται να μεταβάλλονται κατά το δοκούν. Ενδέχεται η κατάργηση ενός μέτρου κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας να δύναται να αντισταθμιστεί από ένα άλλο μέτρο ώστε τελικά να μην έχουμε αρνητική επίδραση στο επίπεδο προστασίας. Επίσης προκειμένου να εκτιμηθεί το μέγεθος της μεταβολής του επιπέδου προστασίας πρέπει να συνεκτιμώνται σωρευτικά τα αποτελέσματα των περιορισμών.⁶⁰³

Τόσο στη χώρα μας όσο και στην πλειονότητα των χωρών της ΕΕ ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς την ανατροπή του επιπέδου προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων όπως παραδείγματος χάριν του δικαιώματος σε δίκαιη αμοιβή, του δικαιώματος σε σύνταξη και του δικαιώματος σε κοινωνικές παροχές⁶⁰⁴. Ο βαθμός περιορισμού του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης συνδέεται με την ένταση του δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται.⁶⁰⁵ Έτσι, η υποχώρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων⁶⁰⁶ θα πρέπει να εξυπηρετεί ένα ιδιαίτερος σημαντικό δημόσιο συμφέρον⁶⁰⁷

απαράβατο περιεχόμενο του προσδιορίζεται ανά περίπτωση και με βάση τις συγκρουόμενες αξίες. Hesse K., Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 18 1991, 140-141. Όπως φαίνεται στο Κώστας Χρυσόγονος, Σπύρος Βλαχόπουλος, *ό.π.*, σ.132

⁶⁰² Πρβλ. Τζούλια Ηλιοπούλου-Στράγγα, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2018, σ.77 επ.

⁶⁰³ Βλ. Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, *ό.π.*, σ.476 επ.

⁶⁰⁴ Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια παροχή μπορεί να θεωρηθεί ως «παροχή κοινωνικής ασφάλισης» μόνον αν, αφενός, χορηγείται στους δικαιούχους ανεξαρτήτως κάθε ατομικής και κατά διακριτική ευχέρεια εκτιμήσεως των προσωπικών αναγκών, βάσει καταστάσεως καθοριζομένης από τον νόμο και, αφετέρου, αναφέρεται σε έναν από τους κινδύνους οι οποίοι απαριθμούνται ρητώς στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 883/2004. ΔΕΚ C-286/03, Hosse, ECLI:EU:C:2006:125, σκ.37, ΔΕΕ C-372/18, Dreyer, ECLI:EU:C:2019:206, σκ.25, ΔΕΚ C-78/91, Hughes, EU:C:1992:331, σκ.15, και ΔΕΕ C-433/13, Επιτροπή κατά Σλοβακίας, EU:C:2015:602, σκ.71. Κρίσιμο στοιχείο είναι οι σκοποί και οι προϋποθέσεις της χορήγησης, και όχι ο νομικός χαρακτηρισμός που έχει γίνει από το κράτος μέλος. Βλ. ΔΕΚ C-78/91, *ό.π.*, σκ.14, ΔΕΚ C-245/94 και ΔΕΚ C-312/94, Zachow, EU:C:1996:379, σκ.17, ΔΕΕ C-433/13, *ό.π.*, σκ.70, ΔΕΕ C-361/13, Επιτροπή κατά Σλοβακίας, EU:C:2015:601, σκ.54. Επίσης, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Evgeni Tanchev στην υπόθεση ΔΕΕ C-447/18, UB, *ό.π.*, σκ.28,42

⁶⁰⁵ Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, *ό.π.*, σ.89.

⁶⁰⁶ Στις σημερινές συνθήκες έχει διαμορφωθεί ένα νέο θεσμικό, πολιτικό και εργασιακό πλαίσιο που καταργεί μία σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων. Περιορίζει τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας, προωθεί την ευελιξία της απασχόλησης μέσα από την απελευθέρωση και διευκόλυνση των απολύσεων, μεταβάλλει το περιεχόμενο της απασχόλησης (μερική ή μειωμένη απασχόληση, προσωρινή απασχόληση, δανεισμός εργαζομένων κ.λπ.), τον χρόνο εργασίας (ελαστικά ωράρια, κατάργηση της υπερωρίας) και τον τρόπο διαμόρφωσης των αμοιβών (ευέλικτες αποδοχές).

⁶⁰⁷ Με βάση την ελληνική βιβλιογραφία οι στόχοι της κοινωνικής ασφάλισης διακρίνονται σε άμεσους και έμμεσους. Οι πρώτοι επιδιώκουν την αποκατάσταση ή αναπλήρωση της εργασιακής ικανότητας των

και να σέβεται τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου ως συστατικά στοιχεία του κράτους δικαίου.⁶⁰⁸ Σε κάθε περίπτωση όμως το ελάχιστο περιεχόμενο του πυρήνα της κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να είναι δεσμευτικό για τον εθνικό νομοθέτη και ανεξάρτητο από τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους ενός Κράτους. Ασφαλώς υπάρχει άμεση σχέση ανάμεσα στο δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης και την οικονομία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχει επισημάνει ότι προκειμένου να διασφαλιστεί το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας πρέπει να επιδιώκεται η διασφάλιση της σταθερότητας της οικονομίας. Μία τέτοια κατάσταση όμως δεν δικαιολογεί την ελάττωση των κοινωνικών παροχών καθώς τέτοιου είδους παρεμβάσεις θα οδηγήσουν σε επιδείνωση μίας υφιστάμενης κρίσης.⁶⁰⁹

Η ολομέλεια του ΣτΕ προχωράει επιπλέον κρίνοντας ότι με βάση το άρθρο 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος ο πυρήνας της κοινωνικής ασφάλισης δεν εξαντλείται στην παροχή του ελαχίστου προς τους δικαιούχους αλλά ενσωματώνει την «εγγύηση του κτηθέντος επιπέδου ευημερίας».⁶¹⁰ Με άλλα λόγια ο πυρήνας του ανωτέρου άρθρου

ασφαλισμένων και την αναδιανομή του εισοδήματος εντός της ασφαλιστικής κοινότητας. Οι έμμεσοι εξασφαλίζουν τη σταθερότητα της οικονομίας και την άμβλυση των κοινωνικών αντιθέσεων. Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 1985, ό.π., σ. 21 επ.

⁶⁰⁸ Ενδεικτικά αναφέρουμε το Πορτογαλικό συνταγματικό δίκαιο του 1976, όπως τροποποιήθηκε τελευταία φορά το 2005. Το Συνταγματικό Δικαστήριο ερειδόμενο σε θεμελιώδεις αρχές έκρινε ότι μια σειρά φορολογικών και δημοσιονομικών μέτρων που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης είναι σύμφωνα με το Συνταγματικό Πορτογαλικό Δίκαιο. Η καλούμενη «νομολογία της κρίσης» άρχισε με την απόφαση 399/10 της 27^{ης} Οκτωβρίου 2010 που αφορούσε ορισμένους κανόνες του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος των Φυσικών Προσώπων. Οι τελευταίοι επέτρεπαν την επιβολή αυξημένου φορολογικού συντελεστή στο εισόδημα ιδιωτών αποκτηθέν πριν από τη θέσης τους σε ισχύ. Στόχος ήταν να συγκεντρωθούν φορολογικά έσοδα, ώστε να αντιμετωπισθεί το συσσωρευμένο δημόσιο χρέος. Σύμφωνα με το Συνταγματικό Δικαστήριο, οι εξεταζόμενες ρυθμίσεις επεδίωκαν ένα συνταγματικώς θεμιτό σκοπό (την εξασφάλιση φορολογικών εσόδων με σκοπό την ισοσκελίση των δημοσίων λογαριασμών) ήταν επείγοντες και επιτακτικοί, δεδομένων των συνθηκών και δεν συνιστούσαν παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου. Στη συνέχεια το ίδιο δικαστήριο απέρριψε ορισμένα νέα μέτρα τα οποία αύξησαν την επιβάρυνση της ίδιας κατηγορίας εργαζομένων που είχε πληγεί από την προηγούμενη δέσμη ρυθμίσεων. Το δικαστήριο στη δεύτερη περίπτωση έκρινε την αντισυνταγματικότητα ορισμένων κανόνων λόγω της παραβίασης των αρχών ενός δημοκρατικού κράτους με θεμέλιο το κράτος δικαίου (προστασίας της ασφάλειας δικαίου), της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της ισότητας.

Σύμφωνα με το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας είναι συνυφασμένα με ένα αξιοπρεπές ελάχιστο εισόδημα το οποίο και κατοχυρώνει. Η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας θεμελιώνεται στο άρθρο 1 ΣΠΔ που πηγάζει από την έννοια του δημοκρατικού κράτους, όπως αναφέρεται στο άρθρο 2 ΣΠΔ και ακόμη στο άρθρο 63 (1) και (3) ΣΠΔ, τα οποία διασφαλίζουν το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και απαιτούν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης να προστατεύει τους πολίτες σε κάθε ασφαλιστικό κίνδυνο. Το Κοινοβούλιο διαθέτει την απαιτούμενη ευελιξία να επιλέξει τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμόσει το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση. Τα κριτήρια διαμόρφωσης είναι τα διαθέσιμα μέσα και τα αναφύοντα πολιτικά κριτήρια. Στην περίπτωση του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας το Κοινοβούλιο δύναται κάλλιστα να σχηματίσει τη γνώμη πως η ορθή αντιμετώπιση για τους νέους ανθρώπους δεν είναι οι επιχορηγήσεις, αλλά η παροχή άλλων ευεργετημάτων, όπως η δυνατότητα κατάρτισης. Βλ. Ana Guerra Martins, Συνταγματικός Δικαστής, Κοινωνικά Δικαιώματα και Κρίση Δημοσίου Χρέους, Η Πορτογαλική Συνταγματική Νομολογία, Μετάφραση Θεόδωρος Ηλιόπουλος, ΕΔΚΑ, 58(3), 2016, σσ. 387-405

⁶⁰⁹ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, απόφαση 7.12.2012, αρ.71&75, ΕΔΚΑ 2013, σσ.817-818, Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, ό.π., σ.473

⁶¹⁰ Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, ό.π., σ.481 Κατά μία άποψη η όπως συνήθως αποκαλείται «νομολογία της κρίσης» απέδειξε ότι η διατύπωση του άρθρου 22, παρ.5 ήταν ανθεκτική απέναντι σε σοβαρές προσπάθειες

εγγυάται ένα βιοτικό επίπεδο το οποίο προσεγγίζει αυτό που είχε κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου, με την εγγύηση αυτή να αφορά ένα πλήρη ασφαλιστικό βίο. Όταν ο εργασιακός βίος είναι μικρός τότε οι παροχές διαμορφώνονται από το άρθρο 22 παράγραφος 5 το οποίο όμως σε αυτήν την περίπτωση προσεγγίζει το άρθρο 2 παράγραφος 1 του Συντάγματος που περιφρουρεί την αξία του ανθρώπου.⁶¹¹

Πιο συγκεκριμένα ο απαράβατος πυρήνας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνει πρωτίστως τις ρυθμίσεις οι οποίες στηρίζονται στον νόμο όπως το Σύνταγμα ορίζει. Ως αποτέλεσμα της προέλευσης τους χαρακτηρίζονται από το γενικό και το αφηρημένο των ρυθμίσεων⁶¹², την υποχρεωτικότητα⁶¹³ και την καθολικότητα⁶¹⁴.⁶¹⁵ Επίσης, ο απαράβατος πυρήνας του θεσμού περιφρουρεί τη διευρυμένη κοινωνική αλληλεγγύη, η οποία συνεπάγεται και τη δυνατότητα εφαρμογής του διανεμητικού συστήματος για την οικονομική κάλυψη των δαπανών⁶¹⁶ καθώς και τον δημόσιο και εγγυητικό ρόλο του κράτους⁶¹⁷. Τέλος, ενσωματώνει τους ασφαλιστικούς κινδύνους, διότι ανάγονται στον

αποδόμησης». Έδωσε την ευκαιρία στο δικαστήριο να πραγματοποιήσει ορθολογική εξισορρόπηση ανάμεσα στις ειδικές ανάγκες περιόδου κρίσης και στη διαφύλαξη του κοινωνικού κράτους. Βλ. Κατερίνα Σακελλαροπούλου, Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 1/2016, σ.2 επ., Εταιρία Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη δημοκρατία και τις ελευθερίες, Λιτότητα και κοινωνικά δικαιώματα, 2019, όπως φαίνεται στο Άγγελος Στεργίου, Είναι αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος;, ό.π., σ.546

⁶¹¹ Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pedes In Uno), ΕφημΔΔ 3/2016, σ.257

⁶¹² σαν κανονιστική διοικητική πράξη

⁶¹³ «...η σχέσις της κοινωνικής ασφαλίσεως είναι εκ της φύσεως της αναγκαστική, δεδομένου μάλιστα ότι πρόκειται περί σχέσεως δημοσίου δικαίου, ήτις ενδιαφέρει την δημόσια τάξιν και ασφάλειαν» Αντώνης Πετρόγλου, Δίκαιον Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Τόμος Α, 1974, σ.151

⁶¹⁴ Η κοινωνική ασφάλιση επηρεάζεται από την αρχή της καθολικότητας, την οποία επαγγέλλεται η κοινωνική ασφάλεια, με τη διασφάλιση σε κάθε άνθρωπο ενός ελάχιστου επιπέδου συνθηκών ζωής. Άγγελος Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, 1994, σ.64

⁶¹⁵ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 2016, ό.π., σ.58

⁶¹⁶ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 2016, στο ίδιο, σ.58

⁶¹⁷ Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ό.π., σ.89.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η εγγυητική υποχρέωση του κράτους αφορά το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών χωρίς να περιορίζεται μόνο σε κάποιο κλάδο ασφάλισης. Αφορά για παράδειγμα και την εθνική σύνταξη και την ανταποδοτική, και την κύρια και την επικουρική ασφάλιση κ.λπ. (άρθρο 2, παράγραφος 5 του ν.4387/16: «Το κράτος έχει πλήρη εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών. Ειδικές διατάξεις σχετικές με την κρατική χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης καταργούνται.»). Τα Μνημόνια εισήγαγαν στη χώρα μας έναν άρρηκτο δεσμό ανάμεσα στην κοινωνική ασφάλιση και την κατάσταση της εθνικής οικονομίας καθώς και τις δυνατότητες του κρατικού προϋπολογισμού. Οι κρατικοί πόροι ενισχύουν τη χρηματοδότηση των συντάξεων αναλόγως των μεταβολών του ΑΕΠ. Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pedes In Uno), ό.π., σ.275

σκοπό της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τις ελάχιστες παροχές⁶¹⁸ που χορηγούνται για την κάλυψη τους με βάση την ασφαλιστική τεχνική⁶¹⁹.⁶²⁰

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω το Σύνταγμα προστατεύει την κοινωνική ασφάλιση ως εγγύηση του θεσμού. Αντικείμενο προστασίας είναι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, όπως διαμορφώνεται από την κοινωνική και την οικονομική εξέλιξη. Ο νομοθέτης εντέλλεται να τον ρυθμίζει λεπτομερειακά, χωρίς όμως να θίγει τον απαραίτητο πυρήνα του ο οποίος εξασφαλίζει τη διατήρηση του στο διηνεκές. Κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας ρυθμίσεων οι οποίες αφορούν την κοινωνικοασφαλιστική προστασία είναι κρίσιμο να διαπιστώνεται ότι δεν αλλοιώνεται το περιεχόμενο του πυρήνα του θεσμού όπως αυτό περιεγράφηκε ανωτέρω.⁶²¹ Υπό αυτήν την έννοια το κράτος εγγυάται την κοινωνική ασφάλιση.

3. Η αρνητική επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατά την εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

α. Ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Η ένταξη της κοινωνικής ασφάλισης στο άρθρο 22 του Συντάγματος καταδεικνύει τον στενό σύνδεσμο της με την εργασία⁶²². Κατά την ορθή ερμηνεία του όρου η τελευταία

⁶¹⁸ Από τη διατύπωση του Συντάγματος διαπιστώνεται ότι η κρατική μέριμνα για κοινωνική ασφάλιση δεν θεμελιώνει άμεσα αξιώσεις ασφαλιστικών παροχών. Η νομική θεμελίωση των ασφαλιστικών παροχών μετατοπίζεται από το Σύνταγμα στον νόμο. Ως γνωστόν δεν είναι μόνο το Σύνταγμα που αναγνωρίζει εξουσία βούλησης των ιδιωτών απέναντι στο κράτος (δημόσια δικαιώματα) αλλά αυτά στην προκειμένη περίπτωση δημιουργούνται από νόμους της κοινωνικής ασφάλισης που θεσπίζονται με συνταγματική εντολή. Οι νόμοι επιβάλλουν στους ασφαλιστικούς φορείς να προβαίνουν υποχρεωτικά στη δημιουργία διοικητικών πράξεων επωφελών για τους ασφαλισμένους, εφόσον εκπληρώνονται οι προϋποθέσεις χορήγησης που τίθενται κάθε φορά από τον νομοθέτη. Η νομοθετική επιταγή να εκδώσει ένας ασφαλιστικός οργανισμός διοικητική πράξη προς όφελος ασφαλισμένου του σημαίνει κανονικά την αναγνώριση δικαιώματος του τελευταίου να την απαιτήσει. Βλ. ανάλυση Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Νομική φύση ασφαλιστικών παροχών, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 1985, ό.π., σ.292-294

⁶¹⁹ Η ασφαλιστική τεχνική συνίσταται στην εξασφάλιση ορισμένων ατόμων από προκαθορισμένους κινδύνους με τη χορήγηση συγκεκριμένων παροχών που χρηματοδοτούνται καταρχήν από πολυάριθμες ατομικές εισφορές. Το ενδεχόμενο να επέλθει ο κίνδυνος σε μία ομάδα φυσικών ή νομικών προσώπων υπολογίζεται μαθηματικά με βάση τις πιθανότητες, αποτιμάται και ασφαρίζεται. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 2016, ό.π., σ.25

⁶²⁰ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 2016, στο ίδιο, σ.58

⁶²¹ Κατά μία άποψη θα ήταν σκόπιμο να πραγματοποιείται ένας προληπτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση. Ένας δικαστικός έλεγχος ο οποίος θα αξιολογεί κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία εάν ο νόμος είναι σύμφωνος με το Σύνταγμα. Κάτι τέτοιο θα απέτρεπε μία «αιφνίδια πρόσθετη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού» σε περίπτωση που μετά την εφαρμογή μίας κοινωνικοασφαλιστικής ρύθμισης αυτή κριθεί ως αντισυνταγματική και απαιτηθεί η επαναφορά της στην πρότερα κατάσταση δαπανώντας πόρους από τον κρατικό προϋπολογισμό. Άγγελος Στεργίου, Είναι αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος;, ό.π., σ.548

⁶²² Συγκεκριμένα από τη διατύπωση της συνταγματικής διάταξης «το κράτος μεριμνά για την ασφάλιση των εργαζομένων» προκύπτει ότι το Σύνταγμα συνδέει ρητά την ασφάλιση με την επαγγελματική απασχόληση.

περιλαμβάνει κάθε επαγγελματική απασχόληση στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα.⁶²³ Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης οδηγούν στην αύξηση της πιθανότητας εργασίας καθώς και στη βελτίωση των εισοδηματικών προοπτικών ατόμων ή ομάδων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες επαγγελματικής δραστηριοποίησης.⁶²⁴ Με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται ένας συσχετισμός ανάμεσα στις πολιτικές ενδυνάμωσης της εργασίας και την κοινωνική ασφάλιση, ο οποίος εκδηλώνεται ποικιλοτρόπως. Υπάρχει θετική επίδραση όταν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης οδηγούν σε ενδυνάμωση του θεσμού και αρνητική επίδραση όταν πραγματοποιείται νόθευση ή υποβάθμιση του. Επίσης, η επίδραση δύναται να χαρακτηριστεί ως άμεση όταν τα αποτελέσματα της είναι εμφανή στον θεσμό κατά τρόπο διακριτό χωρίς την επέλευση άλλων ενδιάμεσων γεγονότων. Αντίθετα, έμμεση επίδραση υφίσταται όταν τα αποτελέσματα της δεν είναι ευθέως αντιληπτά ωστόσο αναφέρονται συνήθως σε συνδυασμό με άλλα γεγονότα. Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται να αναλυθεί ο τρόπος με τον οποίο επιδρά ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Υψηλό ποσοστό απασχόλησης σημαίνει βιώσιμο σύστημα κοινωνικής προστασίας κυρίως για δύο βασικούς λόγους. Πρώτον γιατί μειώνονται τα ποσά που διατίθενται για την ενίσχυση του εισοδήματος όσων δεν απασχολούνται και δεύτερον γιατί οι εργαζόμενοι ασφαλίζονται διατηρώντας την ισορροπία στην ασφαλιστική πυραμίδα. Στο περίγραμμα του στρατηγικού σχεδίου για την ανάπτυξη της οικονομίας η ευρωπαϊκή και εθνική πολιτική των κρατών-μελών προωθεί παρεμβάσεις στην απασχόληση, στην κοινωνική ασφάλιση, στη φορολογία κ.λπ..⁶²⁵ Υπάρχει μια εμφανής τάση τα κράτη-μέλη να εκσυγχρονίζουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, βελτιώνοντας την κάλυψη και την επάρκεια των παροχών και των υπηρεσιών τους.⁶²⁶ Είναι ξεκάθαρο για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι η απασχόληση δεν μπορεί να ενισχυθεί και να αποτελεί στόχο πολιτών της εάν δεν συνοδεύεται από μία σύγχρονη και δίκαιη νομοθεσία για την κοινωνική ασφάλιση. Κάθε ευρωπαίος επιθυμεί και να εργάζεται ώστε να καλύπτει τις ανάγκες του και να νιώθει ασφαλής σε οποιοδήποτε επερχόμενο ασφαλιστικό κίνδυνο⁶²⁷.

Κατά μία άποψη ωστόσο η ελεύθερη μετακίνηση των πολιτών και των εμπορευμάτων εντός της Ένωσης καθώς και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας δεν βαδίζουν παράλληλα με το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης⁶²⁸. Κρίνεται ότι τα πεδία της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας, συνιστούν σήμερα σε

⁶²³ Χωρίς να εξαντλείται στη μισθωτή απασχόληση. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., 2016, σ.51

⁶²⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Employment Europe, Γενική Διεύθυνση κοινωνικών Υποθέσεων και Ισότητας Ευκαιριών, 2006, σ.120

⁶²⁵ Συνήγορος του Πολίτη, Καλλιόπη Σπανού, ό.π., σ.234

⁶²⁶ ιδίως για τους ευέλικτους εργαζόμενους (π.χ. αυτούς που εργάζονται κινούμενοι ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.λπ.) European Commission, Joint Employment Report 2018, As adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018, 2018, σ.10

⁶²⁷ ο οποίος θα του στερήσει πρώτον τη δυνατότητα να απασχολείται και να κερδίζει το εισόδημα του και δεύτερον ένα εύλογο βιοτικό επίπεδο

⁶²⁸Βλ. κατ' αντιστοιχία Supiot A., Justice social et libéralization du commerce international, Dr.soc. 2009, σ.131 όπως φαίνεται στο Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, ό.π., σ.468

ενωσιακό επίπεδο «αρένες» όπου συγκρούονται διαφορετικές προτεραιότητες όπως για παράδειγμα η ανταγωνιστικότητα έναντι της κοινωνικής συνοχής.⁶²⁹ Στη σύγχρονη κοινωνία κυριαρχεί η εντύπωση ότι η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων αυξάνεται όταν τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας υποχωρούν. Οι επενδύσεις προσελκύνονται σε περιοχές που υπάρχουν χαμηλά επίπεδα κοινωνικής προστασίας σε βάρος περιοχών με υψηλότερες παροχές.⁶³⁰ Την τάση αυτή φαίνεται να ακολουθούν και οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση τους.

Ο ειδικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ωφελεί ομάδες ατόμων με καθορισμένες συνθήκες εργασίας και αμοιβής οδηγώντας σε ειδική και υπό προϋποθέσεις κοινωνική ασφάλιση. Το ευεργέτημα της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας προκύπτει κατά νομική συνέπεια της υπαγωγής ενός προσώπου σε μία ομάδα επιμελώς προσδιορισμένη, αποκλείοντας άλλες οι οποίες επίσης έρχονται αντιμέτωπες με ένα ιδιαιτέρως χαμηλό βιοτικό επίπεδο. Επιπρόσθετα, η αμοιβή των ατόμων που συμμετέχουν στο πρόγραμμα είναι εκ των προτέρων καθορισμένη⁶³¹ χωρίς τη δυνατότητα εξατομίκευσης στις ανάγκες του εκάστοτε προσλαμβανόμενου ανέργου. Το εισόδημα του και άρα και η κοινωνικοασφαλιστική προστασία που προκύπτει από αυτό, δεν αφίσταται ουσιωδώς του βιοτικού επιπέδου το οποίο είχε επιτύχει ο απασχολούμενος μέχρι το σημείο της επιδότησης του ή πριν περιέλθει σε κατάσταση ανεργίας.⁶³² Ο ειδικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θίγει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης ο οποίος περιλαμβάνει καθεστώτα που χαρακτηρίζονται από το γενικό και αφηρημένο των ρυθμίσεων. Το δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης όπως είναι θεσμοθετημένο στη χώρα μας δεν απευθύνεται σε επιμελώς οριοθετημένες ομάδες προσώπων, αλλά γενικά και αφηρημένα σε άγνωστο αριθμό ατόμων αρκεί να είναι απασχολούμενοι ή μαθητευόμενοι σε οποιαδήποτε μορφή εργασίας. Οι αποδοχές και η ασφάλιση των απασχολούμενων προκύπτουν σαν αποτέλεσμα μίας υγιούς διαπραγμάτευσης η οποία έχει προκύψει μέσω της δυναμικής και διαρκώς εξελισσόμενης αλληλεπίδρασης προσφοράς και ζήτησης εργασίας. Κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η κοινωνική ασφάλιση των ωφελούμενων ή δικαιούχων δεν θα έπρεπε να εξικνεύεται στη διασφάλιση του ελάχιστου το οποίο προσφέρεται με τις αποδοχές που αποκερδαίνει από το πρόγραμμα του ΟΑΕΔ. Στην πραγματικότητα οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης οφείλουν να προσφέρουν μία

⁶²⁹ Δημήτρης Σωτηρόπουλος, Ευκαιρίες και προβλήματα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής: η ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, 2010, στο Μαρία Πετμεζίδου, Κοινωνική μεταρρύθμιση και αλλαγές στο μείγμα δημοσίου-ιδιωτικού στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, Πρακτικά του 3ου Διεθνούς Συνεδρίου της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής. Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, 2010, σ.133-152, όπως φαίνεται στο Μαρία Καραμεσίνη, Η πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμέτωπη με την οικονομική κρίση. Αθήνα, 4ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής «Ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής σήμερα: Κριτικές προσεγγίσεις και προκλήσεις», 2011, σ.2

⁶³⁰ Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, στο ίδιο, σ.468

⁶³¹ στα ελάχιστα νόμιμα επίπεδα.

⁶³² Η βάση της αξιοπρεπούς διαβίωσης συνθέτει την έννοια της ανθρώπινης ανάγκης. Περιλαμβάνει τις επιθυμίες και τις προτιμήσεις του ατόμου. Για την έννοια της ανθρώπινης ανάγκης δεν υπάρχει μία κοινώς αποδεκτή συμφωνία. Η τελευταία ίπταται ανάμεσα στην «απλή επιβίωση» του ατόμου και την «πραγματική του εκπλήρωση». Βλ. H. Dean, Social rights, and human welfare, σ.23, όπως φαίνεται στο Άγγελος Στεργίου, Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, Στη δυναμική του δέοντος, ΔτΚΑ 2/2020, σ.215

κοινωνικοασφαλιστική προστασία η οποία θα αποτελεί εγγύηση των όσων έχει ήδη καταφέρει ο εργαζόμενος στη διάρκεια του βίου του. Αυτό κρίνεται ως επίπεδο ευημερίας.⁶³³

Παράλληλα η επιλεκτικότητα που χαρακτηρίζει τα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έρχεται σε σύγκρουση με την καθολικότητα που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Ως γνωστόν η σύναψη της ασφαλιστικής σχέσης ανάμεσα στον ασφαλιστικό φορέα και τον ασφαλισμένο πραγματοποιείται αυτόματα με την έναρξη της εργασίας.⁶³⁴ Κατά κανόνα οι ασφαλιστικοί οργανισμοί δεν έχουν την ευχέρεια επιλογής μίας από τις περισσότερες νόμιμες λύσεις.⁶³⁵ Η αναγωγή της κοινωνικής ασφάλισης σε κοινωνικό δικαίωμα αφορά το σύνολο των εργαζομένων.⁶³⁶ Το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος προβλέπει υποχρέωση ασφαλιστικής κάλυψης όχι μόνο του κάθε πολίτη, αλλά και του συνόλου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας.⁶³⁷ Εντοπίζεται επίσης ιδιαίτερη σχέση μεταξύ του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και της αρχής της ισότητας.⁶³⁸ Βεβαίως, διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό της κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να έρχονται σε αντίθεση με την τυπική αναλογική ισότητα αλλά δικαιολογούνται από την «ουσιαστική πραγματική».⁶³⁹ Αντιθέτως στα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η ιδιότητα του ανέργου⁶⁴⁰ και η σύνδεση του με τον ΟΑΕΔ δεν αρκεί ώστε αυτός να ενταχθεί αυτόματα σε κάποιο πρόγραμμα απασχόλησης, ώστε να απολαύσει το ευεργέτημα της απασχόλησης και της ασφαλιστικής προστασίας. Η μετάβαση του από την κατάσταση της ανεργίας στην προτεινόμενη θέση εργασίας την οποία έχει αιτηθεί πραγματοποιείται κατόπιν αξιολόγησης από τον αρμόδιο φορέα. Ο τελευταίος εξετάζει εάν ο υποψήφιος πληροί τα επιπλέον κριτήρια ή μόρια τα οποία θα του προσφέρουν το προβάδισμα από τους

⁶³³ Αγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ό.π., σ.96

⁶³⁴ Εννοείται ότι οι παροχές που παρέχονται δύναται να διαφοροποιούνται ανάλογα με τις προϋποθέσεις που θέτει κάθε φορά η νομοθεσία.

⁶³⁵ Όπως για παράδειγμα αν θα εκδώσουν ή όχι μία διοικητική πράξη, να καθορίσουν το χρονικό σημείο έκδοσης της διοικητικής πράξης όταν οφείλουν να την εκδώσουν, αν θα προτιμήσουν μία μεταξύ περισσότερων διαφορετικών ρυθμίσεων ή αν θα προβούν στην έναρξη της ασφαλιστικής σχέσης με κάποιον εργαζόμενο Βλ. Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Γενικό Μέρος, 2001, σ.159

⁶³⁶ Αγγελος Στεργίου, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων, Νομική Σχολή Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, 2013, Ανάκτηση από Ανοιχτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα: <https://opencourses.auth.gr/modules/document/>

⁶³⁷ ΣτΕ1185/2010 όπου αναφέρεται ότι «Δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 22 § 5 του Συντάγματος, στην οποία ορίζεται ότι το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, θεσπίζει για τον νομοθέτη υποχρέωση ασφαλιστικής κάλυψης όχι μόνον του κάθε πολίτη, αλλά όλου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας, τόσο το γενικότερο θέμα της ασφαλιστικής σχέσεως, όσο και τα επί μέρους ζητήματα, που γεννώνται από αυτήν, μεταξύ των οποίων η καταβολή εισφορών από τους ασφαλισμένους και η είσπραξη τους από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, ρυθμίζονται μονομερώς από την κρατική εξουσία, με κανόνες δημοσίας τάξεως, αποκλειόμενης της διαμορφώσεως της εν λόγω σχέσεως δυνάμει της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.»

⁶³⁸ Κατά την επιδίωξη των σκοπών της κοινωνικής ασφάλισης, η ευρεία εξουσία του νομοθέτη υπόκειται στους περιορισμούς που επιβάλλονται από τις συνταγματικές διατάξεις, μεταξύ των οποίων κεντρική θέση κατέχει η αρχή της ισότητας κατ' άρθρο 4, παρ. 1 Συντ.

⁶³⁹ Βλ. αναλυτικά Αγγελος Στεργίου, Η αρχή της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ 2012, σσ.321-323 Όταν υλοποιείται η πραγματική-ουσιαστική ισότητα, η ισότητα συναντά την αρχή της δικαιοσύνης. Βλ. Θεοδώρα Αντωνίου, Η ισότητα εντός και δια του νόμου, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ.26

⁶⁴⁰ ή επιχειρηματία που δραστηριοποιείται σε περιοχή που επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση

υπόλοιπους υποψήφιους, ώστε να ενταχθεί στο εκάστοτε πρόγραμμα. Δεδομένου ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αποσκοπούν στην αύξηση της απασχόλησης γίνεται εμφανές ότι αυτή η επιλεκτική στήριξη της εργασίας υπέρ ορισμένων ωφελούμενων ή δικαιούχων οι οποίοι υπερτερούν σε επιθυμητά κριτήρια από άλλους έρχεται σε αντίθεση με την καθολικότητα που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Στην προσπάθεια ενίσχυσης της απασχόλησης η καθολικότητα της κοινωνικής ασφάλισης υποχωρεί αντιμετωπίζοντας μια επιλεκτική πολιτική υπέρ καθορισμένου αριθμού δικαιούχων.

Τέλος, ο προαιρετικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αντίκειται στον υποχρεωτικό χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης. Σύμφωνα με την άποψη που επικρατεί στη νομολογία και τη θεωρία, η υποχρεωτική υπαγωγή στην ασφάλιση έγκειται στην αναγκαστική ίδρυση της κοινωνικοασφαλιστικής σχέσης χωρίς τη αίτηση του ασφαλισμένου, του εργοδότη ή την θετική απόφαση του ασφαλιστικού οργανισμού. Ούτε ο αρμόδιος ασφαλιστικός φορέας δεν μπορεί να αποτρέψει την πραγματοποίηση των όσων ο νόμος προβλέπει, δηλαδή τη γέννηση της ασφαλιστικής σχέσης.⁶⁴¹ Αυτή δημιουργείται οπωσδήποτε μόλις συντρέξουν ορισμένες νόμιμες προϋποθέσεις, όπως είναι συνήθως η ανάληψη εργασίας, οι οποίες κρίνονται αντικειμενικά αδιαφορώντας για τον χαρακτηρισμό που αποδίδουν στη σχέση τους τα εμπλεκόμενα πρόσωπα. Το ίδιο συμβαίνει και σε διεθνές επίπεδο όπου στον απασχολούμενο δεν αναγνωρίζεται δικαίωμα επιλογής ένταξης ή όχι στο ασφαλιστικό σύστημα.⁶⁴² Η υποχρεωτικότητα της έννομης σχέσης της κοινωνικής ασφάλισης είναι αναγκαία για τη λειτουργία της. Ο ασφαλιστικός οργανισμός παρέχει κοινωνικοασφαλιστική προστασία σε όλους όσοι έχουν την ιδιότητα του εργαζόμενου. Ο ΟΑΕΔ από την πλευρά του δεν παρέχει δυνατότητα απασχόλησης ή κατάρτισης σε όλους όσους είναι εγγεγραμμένοι σε αυτόν και φέρουν την ιδιότητα του ανέργου. Ο προαιρετικός χαρακτήρας των προγραμμάτων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης απαιτεί αφενός την αίτηση του ανέργου ή του εργοδότη⁶⁴³ για τη συμμετοχή σε πρόγραμμα⁶⁴⁴ και αφετέρου την θετική απόφαση του ΟΑΕΔ. Δεδομένου του δεσμού του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ο προαιρετικός χαρακτήρας του ενός επιδρά στην υποχρεωτικότητα του άλλου. Υπάρχει συσχέτιση μεταξύ των δύο καθώς οι ενεργητικές πολιτικές παρέχουν απασχόληση και ασφαλιστική προστασία μόνο σε όσους το αιτηθούν και μόνο εφόσον εγκριθεί από τον ΟΑΕΔ η συμμετοχή τους στο εκάστοτε πρόγραμμα. Αντιθέτως, η κοινωνική ασφάλιση εξασφαλίζει κοινωνικοασφαλιστική προστασία σε όλους τους εργαζόμενους.

⁶⁴¹ Εφόσον συντρέχουν οι πραγματικές προϋποθέσεις απασχόλησης ούτε η παραγραφή είσπραξης των οφειλόμενων εισφορών δεν εμποδίζει την αναγνώριση ημερών εργασίας εργαζόμενου σε επιχείρηση εφόσον βέβαια η παραγραφή επήλθε μετά τον καταλογισμό των οφειλόμενων εισφορών σε βάρος του εργοδότη. Φ. Χατζηδημητρίου, Γ. Ψηλός, Ασφαλιστική Νομοθεσία, 1991, σ.69

⁶⁴² Όλγα Αγγελοπούλου, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης. Αθήνα, 2003, ΕΚΠΑ, σ.10

⁶⁴³ κατόπιν αιτήσεως του

⁶⁴⁴ και κατ' επέκταση τη μετατροπή του από άνεργο σε απασχολούμενο στην προτεινόμενη θέση εργασίας αφού αξιολογήσει μόνος του αν η απασχόληση του στην προτεινόμενη θέση είναι προς όφελος του

Υπό το φως των ανωτέρω, εκτιμάται ότι

- α. κατά τη ρύθμιση και την πραγμάτωση του ειδικού των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πραγματοποιείται αρνητική επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Όσο αυξάνεται το ειδικό των ρυθμίσεων στην προσπάθεια ενίσχυσης της εργασίας, τόσο βάλλεται το γενικό και αφηρημένο των νομοθετημάτων του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Παράλληλα το ειδικό των ρυθμίσεων εξαντλείται αποκλειστικά στις προϋποθέσεις ένταξης των προγραμμάτων χωρίς καμία επιπλέον διάταξη προσαρμογής των συνθηκών απασχόλησης και αμοιβής στις ανάγκες του εκάστοτε ωφελούμενου. Τιοιουτοτρόπως δεν λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις των μέτρων στο βιοτικό τους επίπεδο και δεν δύναται να αμβλυνθούν οι οξείες συνέπειες της ανεργίας που εμφανίζεται σαν αποτέλεσμα της κρίσης στη χώρα μας. Η διασφάλιση ενός εύλογου βιοτικού επιπέδου ευημερίας θα περιφρουρούσε αναμφίβολα τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.
- β. η επιλεκτικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ασκεί αρνητική επίδραση στην καθολικότητα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Η επιλογή των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα, από ένα δημόσιο οργανισμό, μεταβάλλει ουσιωδώς την αρχιτεκτονική της ασφάλισης. Το απλό σχήμα της *απασχόλησης → ασφάλισης* μετατρέπεται σε ένα σύνθετο σχήμα όπου η απασχόληση επιτυγχάνεται μέσω πολύπλοκων κριτηρίων διαλογής υποψηφίων θεσπισμένα από τη διοίκηση. Η ασφάλιση που προκύπτει νοθεύεται κληρονομώντας τα χαρακτηριστικά της απασχόλησης που την γεννά.
- γ. ο προαιρετικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων βάλλει την υποχρεωτικότητα του θεσμού καθώς η κοινωνικοασφαλιστική προστασία προκύπτει μόνο κατόπιν της σύμπτωσης βουλήσεων τριών εμπλεκόμενων, του ΟΑΕΔ, της επιχείρησης και του ανέργου.

Συνεπώς, ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως αυτός υπαγορεύεται από τον σχεδιασμό του σκοπού τους, συνδέεται αρνητικά με το γενικό και αφηρημένο των ρυθμίσεων, την υποχρεωτικότητα και την καθολικότητα που χαρακτηρίζουν τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Δεδομένου ότι τα αποτελέσματα της επίδρασης αυτής είναι μεν ανιχνεύσιμα αλλά επέρχονται πλαγίως σε συνδυασμό μεταξύ τους αλλά και με άλλους παράγοντες⁶⁴⁵ η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση τους στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, θεωρείται έμμεση. Επίσης αναφέρεται ότι είναι εξαιρετικά δυσχερές να απεικονιστεί με ποσοτικές ή ποιοτικές μελέτες.

⁶⁴⁵ Όπως παραδείγματος χάριν είναι τα επίπεδα ανεργίας σε μία περιοχή, η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, το μορφωτικό επίπεδο των απασχολούμενων, η επιθυμία ανάληψης ρίσκου από την πλευρά των εργοδοτών κ.λπ.

β. Επίδραση ή προσβολή του πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

Από την ανάλυση του πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης που προηγήθηκε κατέστη σαφές ότι η καθολικότητα, η υποχρεωτικότητα και το γενικό και αφηρημένο των ρυθμίσεων εντάσσονται στον απαράβατο πυρήνα του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Για αυτόν τον λόγο δημιουργείται ζήτημα εάν τα μέτρα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίησή τους αντίκειται στο κατοχυρωμένο συνταγματικά δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης. Πιο συγκεκριμένα προβληματίζει το γεγονός εάν η αρνητική επίδραση που διαπιστώθηκε ανωτέρω δύναται να οδηγήσει σε περιορισμό ή ακόμα και σε προσβολή του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης.

Για την εξέταση του παραπάνω ζητήματος ερευνάται καταρχάς εάν ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης εμποδίζει το άτομο, το οποίο ζει και δραστηριοποιείται εντός μιας περιοχής χαρακτηριζόμενης από έντονη υποαπασχόληση και χαμηλό βιοτικό επίπεδο, να προβεί σε ορισμένες ενέργειες. Παρεμπόδιση δράσης δύναται να υφίσταται το άτομο είτε του αρνείται η συμμετοχή σε κάποιο πρόγραμμα είτε εντάσσεται σε αυτό. Ο καθορισμός της παρεμποδιζόμενης δράσης είναι απαραίτητος σαν πρώτο βήμα καθώς πρέπει να διακριβωθεί ποια είναι η ενέργεια του φορέα του δικαιώματος η οποία δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ελεύθερα ώστε να διαπιστωθεί σε τι συνίσταται η παρεμπόδιση του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης.⁶⁴⁶ Η επιβάρυνση, την οποία υφίσταται το άτομο λόγω των ειδικών χαρακτηριστικών των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης υπάρχει όντως και εκδηλώνεται με ποικίλους τρόπους όπως εκτενώς αναφέρθηκε σε προηγούμενη ενότητα. Ενδεικτικά επαναλαμβάνεται η παρεμπόδιση ένταξης και επαγγελματικής δραστηριοποίησης ανέργων σε πρόγραμμα του ΟΑΕΔ. Παρόλο που και ο εντασσόμενος και ο αποκλειόμενος δραστηριοποιούνται στην ίδια γεωγραφική περιοχή, ερχόμενοι αντιμέτωποι με το ίδιο προβληματικό περιβάλλον εργασίας. Επίσης, επιβάρυνση δύναται να υφίσταται και ο ωφελούμενος καθώς απασχολείται με προκαθορισμένους όρους εργασίας⁶⁴⁷ οι οποίοι δεν έχουν διαμορφωθεί κατόπιν ελεύθερης διαπραγμάτευσης. Οι τελευταίοι είναι ιδιαίτερος κρίσιμοι για τη θεμελίωση δικαιώματος σε ασφαλιστικές παροχές. Ο κατάλογος των παρεμποδιζόμενων δράσεων για ωφελούμενους, δικαιούχους και απορριπτέους είναι μεγάλος και εκφεύγει της παρούσης μελέτης. Εάν θέλαμε να τις συνοψίσουμε σε μία πρόταση θα λέγαμε ότι **η παρεμποδιζόμενη δράση είναι η απόλυση της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας που προκύπτει από απασχόληση διαμορφούμενη σε μία ελεύθερη αγορά εργασίας**. Είναι εμφανές ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μέτρων για την ενδυνάμωση της απασχόλησης διαφοροποιούν την απασχόληση από αυτήν που προκύπτει σε κανονικές συνθήκες αγοράς εργασίας. Αυτά τα ίδια χαρακτηριστικά αποτελούν και τη γενεσιουργό αιτία της επίδρασης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

⁶⁴⁶ Στην πλειονότητα των πραγματικών περιστατικών ο περιορισμός του δικαιώματος συνίσταται στην παρεμπόδιση του φορέα να προβεί σε κάποια ενέργεια στην οποία δικαιούνται να προβεί βάσει του περιεχομένου του δικαιώματος. Βλ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Εφαρμογές Συνταγματικού Δικαίου II, Συνταγματικά Δικαιώματα. Αθήνα Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2007, σ.3 επ

⁶⁴⁷ π.χ. αμοιβή, ωράριο εργασίας, χρονικό διάστημα απασχόλησης κ.λπ.

Δεύτερο βήμα στην εξέταση του ζητήματος είναι ο προσδιορισμός του παρεμποδιζόμενου δικαιώματος. Στο ευρύτερο περιεχόμενο του δικαιώματος υπάγεται αφενός μεν το αντικείμενο, αφετέρου η άσκηση. Όπως εκτενώς αναλύθηκε ανωτέρω αντικείμενο της κοινωνικής ασφάλισης όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 22 του Συντάγματος είναι η κοινωνικοασφαλιστική προστασία. Το δικαίωμα δηλαδή του ατόμου να ενταχθεί ομαλά στο επαγγελματικό περιβάλλον, να απασχοληθεί με συνθήκες εργασίας οι οποίες έχουν προκύψει κατόπιν ελεύθερης διαπραγμάτευσης ανάμεσα σε εργοδότη και ασφαλισμένο και τέλος να απολαμβάνει την κοινωνικοασφαλιστική προστασία της ισχύουσας νομοθεσίας. Στην άσκηση του δικαιώματος της ασφάλισης ανήκει η ελευθερία επιλογής του τόπου, του τρόπου και του χρόνου ασφάλισης τα οποία ως γνωστόν εξαρτώνται και διαμορφώνονται από την επιλογή του τόπου, του τρόπου και του χρόνου εργασίας. Ο απαράβατος πυρήνας του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνει πρωτίστως τις ρυθμίσεις οι οποίες στηρίζονται στον νόμο οι οποίες χαρακτηρίζονται από το γενικό και το αφηρημένο των ρυθμίσεων, την υποχρεωτικότητα την καθολικότητα και τη διευρυμένη κοινωνική αλληλεγγύη, η οποία συνεπάγεται και τη δυνατότητα εφαρμογής του διανεμητικού συστήματος. Επίσης, ενσωματώνει τους ασφαλιστικούς κινδύνους, διότι ανάγονται στον σκοπό της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τις ελάχιστες παροχές που χορηγούνται για την κάλυψη τους με βάση την ασφαλιστική τεχνική.

Η υπαγωγή την παρεμποδιζόμενης δράσης στο περιεχόμενο του δικαιώματος είναι θετική. Η απόλαυση της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας που προκύπτει από απασχόληση διαμορφούμενη σε μία ελεύθερη αγορά εργασίας εμπίπτει και στον πυρήνα αλλά και στην περιφέρεια του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης η άσκηση της δεν εκφεύγει των διαγραφόμενων από το Σύνταγμα ορίων. Κατά συνέπεια η παρεμπόδιση την οποία υφίστανται ο φορέας του δικαιώματος⁶⁴⁸ με την εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συνιστά περιορισμό και όχι απλή επιβάρυνση του δικαιώματος.

Εφόσον διαπιστώθηκε περιορισμός του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης πρέπει στη συνέχεια να διερευνηθεί η έννομη σχέση εντός της οποίας ασκείται το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης. Αν η έννομη σχέση είναι γενική τότε ο περιορισμός αποτελεί προσβολή, αν όμως η έννομη σχέση είναι ειδική τότε εξετάζεται η αιτιώδης συνάφεια δικαιώματος και θεσμού. Στην περίπτωση που εντοπιστεί όντως μία αιτιώδης συνάφεια αναφερόμαστε πλέον σε απλό περιορισμό του δικαιώματος και όχι προσβολή αυτού⁶⁴⁹ καθώς ο περιορισμός κρίνεται ως ανεκτός και σύμφωνος με τις συνταγματικές διατάξεις.

Προς αυτή την κατεύθυνση και αφού εξετάστηκε σε προηγούμενη ενότητα το περιεχόμενο του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης και ο τρόπος δράσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης εντοπίζεται μεταξύ του ανέργου, σαν φορέα του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης, και του ΟΑΕΔ, σαν αρμόδιου οργανισμού εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, η ύπαρξη ιδιαίτερου νομικού δεσμού

⁶⁴⁸ είτε αυτός είναι δικαιούχος ή ωφελούμενος, είτε απορριπτέος

⁶⁴⁹ Βλ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Εφαρμογές Συνταγματικού Δικαίου II, Συνταγματικά Δικαιώματα, ό.π., σ.3 επ.

μίας ειδικής έννομης σχέσης. Το παρεμποδιζόμενο δικαίωμα της ασφαλιστικής κάλυψης, ασκείται εντός του μερικότερου θεσμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Ολοκληρώνοντας τον συλλογισμό ερευνάται η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της έννομης σχέσης και του δικαιώματος. Από την εξέταση του συνταγματικού κειμένου διαπιστώνεται ότι δεν προβλέπονται ρητοί, περιορισμοί του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης στον θεσμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Εντοπίζεται ωστόσο η ύπαρξη μη ρητών περιορισμών του δικαιώματος από την αιτιώδη συνάφεια που υφίσταται μεταξύ δικαιώματος και θεσμού. Μη ρητοί περιορισμοί αναγκαία προκύπτουν από τη συνταγματική ερμηνεία κατά τη συν εφαρμογή των διατάξεων του Συντάγματος. Ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει ταυτόχρονα δικαιώματα και θεσμούς και εν προκειμένω απαιτείται συν εφαρμογή της παραγράφου 1, όπου αναφέρεται ότι η εργασία είναι δικαίωμα και ότι το Κράτος μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών, της παραγράφου 5, όπου αναφέρεται ότι το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, και της παραγράφου 2 του άρθρου 22 του Συντάγματος. Υπάρχει κοινό αντικειμενικό στοιχείο μεταξύ του δικαιώματος της εργασίας, της κοινωνικής ασφάλισης και του θεσμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.⁶⁵⁰ Το κοινό αντικειμενικό στοιχείο είναι η απασχόληση και η ασφάλιση σε περιβάλλον το οποίο βάλλεται από έντονη υποαπασχόληση. Το κράτος προκειμένου να δημιουργήσει συνθήκες απασχόλησης για όλους τους πολίτες οφείλει να ενεργήσει προς την ένταξη ή τη διατήρηση στην αγορά εργασίας όσο το δυνατόν περισσότερων ατόμων που χρήζουν βοήθειας.

Ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οδηγεί επομένως σε αιτιώδη- απλό περιορισμό και όχι προσβολή του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης του εκάστοτε ανέργου.⁶⁵¹ Για αυτό αναφερόμαστε σε επίδραση στο δικαίωμα ή στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και όχι σε προσβολή αυτού.⁶⁵² Είναι γεγονός ότι κατά την «ανάγκη αμοιβαίας οριοθέτησης των βιοτικών σχέσεων που ρυθμίζουν τα κοινωνικά και ατομικά δικαιώματα καθώς και η ανάγκη ένταξής τους στο συνολικό πλαίσιο της συνταγματικής τάξης κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η συστηματική και τελολογική ενότητα του Συντάγματος»⁶⁵³, οι φορείς των δικαιωμάτων υφίσταται ενοχλητικές πολλές φορές επιδράσεις, οι οποίες όμως δεν συνιστούν απαραίτητα και περιορισμό δικαιώματος. Τοιουτοτρόπως εμφανίζονται σε πολλές περιπτώσεις απλές επιδράσεις ως προσβολή. Δημιουργείται, δηλαδή, η εσφαλμένη εντύπωση ότι υπάρχει προσβολή δικαιώματος ενώ στην πραγματικότητα δεν υπάρχει.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχει αποφανθεί ότι η επιδίωξη οικονομικών στόχων όπως είναι η ενίσχυση της απασχόλησης δεν έρχεται απαραίτητα σε σύγκρουση με την ανάπτυξη των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων. Η όποια

⁶⁵⁰ Θεσμική προσαρμογή (αιτιώδης συνάφεια)

⁶⁵¹ Βλ. για θέματα αιτιώδους συνάφειας Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Εφαρμογές Συνταγματικού Δικαίου II, Συνταγματικά Δικαιώματα, ό.π., σ.113 επ.

⁶⁵² Ως γνωστόν «ο πρώτος που δεσμεύεται από τα θεμελιώδη δικαιώματα που θεσπίζει το ελληνικό Σύνταγμα είναι η ίδια η κρατική εξουσία» Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ, 1988, σ.177 Όπως φαίνεται στο Κώστας Χρυσόγονος, Σπύρος Βλαχόπουλος, ό.π., σ.96. Δεν δύναται η ίδια η κρατική εξουσία με τις πολιτικές επιλογές της να προσβάλλει τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως είναι αυτό της κοινωνικής ασφάλισης.

⁶⁵³ Βλ. Ehmke H., Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20, 1963, σ.77 επ., όπως φαίνεται στο Κώστας Χρυσόγονος, Σπύρος Βλαχόπουλος, ό.π., σ.140

υποχώρηση του θεσμού δεν αποτελεί το τέλος αλλά μία συνεχή πάλη προκειμένου να αναδυθεί ο θεσμός ενδυναμωμένος.⁶⁵⁴ Είναι στη διακριτική ευχέρεια του κάθε νομοθέτη η διαρκής προσπάθεια εξάλειψης όχι μόνο των προσβολών προς το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης αλλά και των αρνητικών επιδράσεων σε αυτό.

I Πρώτο Στάδιο		Απλή Επίδραση ή Περιορισμός
(α)	Παρεμποδιζόμενη δράση	Η απόλαυση της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας που προκύπτει από απασχόληση διαμορφούμενη σε μία ελεύθερη αγορά εργασίας.
(β)	Παρεμποδιζόμενο δικαίωμα	Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση
	1.Προστατευόμενο αγαθό	Υποχρεωτική και καθολική κοινωνική ασφάλιση ερειδόμενη στη διευρυμένη κοινωνική αλληλεγγύη και το διανεμητικό σύστημα προκειμένου να εκπληρώσει τον σκοπό της, την εξασφάλιση του απασχολούμενου από τους ασφαλιστικούς κινδύνους.
	2.Άσκηση (τόπος, χρόνος,τρόπος)	Ο φορέας ασκεί το δικαίωμα του εντός των νομίμων ορίων άσκησης
(γ)	Υπαγωγή (θετική)	Η παρεμποδιζόμενη δράση ανήκει στο περιεχόμενο του δικαιώματος, αφού υπάγεται στην έννοια του προστατευόμενου αγαθού αλλά και υφίσταται εντός των συνταγματικών ορίων άσκησης.
II Δεύτερο Στάδιο		Έννομη Σχέση
(α)	Γενική σχέση	-
(β)	Ειδική σχέση	Ο φορέας του δικαιώματος είναι ένα άτομο το οποίο επιθυμεί να δραστηριοποιηθεί επαγγελματικά σε περιοχή που βάλλεται από έντονη υποαπασχόληση, στην παρούσα φάση είναι άνεργος και βρίσκεται σε ειδική κυριαρχική σχέση με τον ΟΑΕΔ (αρμόδιος οργανισμός εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης)
	Ρητοί περιορισμοί	Δεν υπάρχουν ρητοί περιορισμοί στο Σύνταγμα συνεπώς εξεταστέα είναι η αιτιώδης συνάφεια δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης και θεσμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.
III Τρίτο Στάδιο		Θεσμική Προσαρμογή
	Θεσμός	Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης
	Δικαίωμα	Κοινωνική ασφάλιση όπως διαμορφώνεται σε μία ελεύθερη αγορά
	Θεσμικό περιεχόμενο δικαιώματος	Μεταξύ του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης και του θεσμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης υπάρχει το κοινό αντικειμενικό στοιχείο. Το κοινό αντικειμενικό στοιχείο είναι η ασφάλιση σε περιβάλλον το οποίο βάλλεται από έντονη υποαπασχόληση. Συνεπώς είναι απαραίτητη η προσαρμογή του δικαιώματος στον νόμιμο περιεχόμενο του θεσμού ως προς το κοινό τους αντικειμενικό στοιχείο.
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση όπως αυτό προκύπτει σε μία ελεύθερη αγορά εργασίας περιορίζεται ως προς το κοινό αντικειμενικό στοιχείο της δραστηριοποίησης σε μία περιοχή που επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση και είναι απαραίτητη η θεσμική προσαρμογή του στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, δεδομένου ότι ο άνεργος βρίσκεται σε ειδική κυριαρχική σχέση με τον ΟΑΕΔ.

⁶⁵⁴ Βλ. ανάλυση Άγγελος Στεργίου, Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση, ό.π., σ.469

II. Η χρηματοδότηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως παράγοντας υπονόμευσης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

A. Οι ασφαλιστικές εισφορές ο βασικός πόρος του ασφαλιστικού συστήματος

Οι πόροι των κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων εξασφαλίζονται μέσα από τα συστήματα χρηματοδότησης των παροχών.⁶⁵⁵ Τα εν λόγω συστήματα είναι το κεφαλαιοποιητικό⁶⁵⁶, το διανεμητικό⁶⁵⁷ και τα μεικτά⁶⁵⁸. Ο τρόπος με τον οποίο χρηματοδοτείται ένα ασφαλιστικό σύστημα έχει νευραλγική σημασία. Καθορίζει τη δυνατότητα του να εκπληρώνει τον σκοπό της δημιουργίας του ο οποίος είναι η προσφορά παροχών σε περίπτωση έλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου. Ανάλογα με τον τρόπο που προσδιορίζονται οι παροχές έχουμε είτε τη μέθοδο των καθορισμένων παροχών είτε τη μέθοδο των καθορισμένων εισφορών.⁶⁵⁹

⁶⁵⁵ Ένα κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα προσδιορίζεται από δύο στοιχεία τον τρόπο με τον οποίο προσφέρονται οι παροχές και τη μέθοδο με την οποία αυτές χρηματοδοτούνται. Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δυνατές επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση, ΕΔΚΑ 58^ο έτος, Τεύχος 1, 2016

⁶⁵⁶ Στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα οι εισφορές συγκεντρώνονται με ανατοκισμό σε μεγάλα αποθεματικά τα οποία πρόκειται να καλύψουν επαρκώς τους ασφαλιστικούς κινδύνους. Η συγκέντρωση των εισφορών γίνεται είτε ανά ασφαλισμένο, είτε όπως είναι το συνηθέστερο συνολικά για όλους. Τα δύο βασικά πλεονεκτήματα του κεφαλαιοποιητικού συστήματος είναι ότι οι εισφορές παραμένουν σταθερές για μεγάλο χρονικό διάστημα και ότι οι εισφορές που συγκεντρώνονται επενδύονται και προσ αυξάνονται. Τα βασικά μειονεκτήματα του είναι το ενδεχόμενο νομισματικής υποτίμησης του αποθεματικού στην περίπτωση που δεν πραγματοποιηθεί διασπορά του επενδυτικού κινδύνου και η δυσκολία προσδιορισμού των μελλοντικών ασφαλιστικών αναγκών κατά το διάστημα που θα απαιτείται για τη δημιουργία του ελάχιστου κεφαλαίου ικανού να ανταποκριθεί στους κινδύνους των δικαιούχων παροχών. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης Ενημέρωση ό.π., 2016, σ. 297. Σημειώνεται ότι τα κεφαλαιοποιητικά συστήματα συντάξεων δεν είναι ανεπηρέαστα από το δημογραφικό πρόβλημα όπως υπάρχει η τάση να θεωρείται. Αν κατά τη χρονική στιγμή της μαζικής ρευστοποίησης της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων για τη χρηματοδότηση των ασφαλισμένων που συνταξιοδοτούνται, οι εργαζόμενοι που θα είχαν τη δυνατότητα να αγοράσουν τα περιουσιακά αυτά στοιχεία είναι λιγότεροι από τους εξερχόμενους, τότε η αξία του κεφαλαίου θα ελαττωθεί και οι συντάξεις που θα χορηγηθούν θα είναι μικρότερες. Άγγελος Στεργίου, Η κοινωνική ασφάλιση μπροστά στο δημογραφικό πρόβλημα: Με κομμένη την ανάσα, Βήμα διαρκούς διαλόγου για το ασφαλιστικό, ΔτΚΑ 1/2020, σ.161

⁶⁵⁷ Στο διανεμητικό σύστημα πραγματοποιείται μία εκτίμηση του ποσού των παροχών που πρόκειται να χορηγηθούν μία δεδομένη χρονική περίοδο (συνήθως ένα έτος) και προσδιορίζονται το ποσό των εισφορών και λοιπών πόρων που πρέπει να συλλεγούν ώστε να τις καλύψουν. Τα δύο βασικά πλεονεκτήματα του διανεμητικού συστήματος είναι ότι είναι εφικτή η άμεση απόδοση νέων παροχών καθώς δεν χρειάζεται δημιουργία κεφαλαίου για τη χρηματοδότησή τους και ότι εκμηδενίζονται οι βλαπτικές συνέπειες του πληθωρισμού. Το βασικό μειονέκτημα της μεθόδου αυτής προκαλείται από τη γήρανση του πληθυσμού καθώς ελαττώνεται ο αριθμός των ενεργών ασφαλισμένων που τροφοδοτούν το σύστημα και παράλληλα αυξάνονται οι δικαιούχοι παροχών. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σσ.297-298

⁶⁵⁸ Στα μεικτά συστήματα πραγματοποιείται συνδυασμός των δύο ανωτέρω συστημάτων και επιδιώκεται ο συνδυασμός των πλεονεκτημάτων τους. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, στο ίδιο, σ.297

⁶⁵⁹ Τα κεφαλαιοποιητικά ή τα διανεμητικά συστήματα διακρίνονται σε καθορισμένης παροχής και καθορισμένης εισφοράς. Η μέθοδος της καθορισμένης εισφοράς σημαίνει ότι η ατομική εισφορά που

Μια σύγκριση των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης αποκαλύπτει σημαντικές διαφορές μεταξύ τους, ωστόσο όμως είναι εφικτή μία γενική ταξινόμηση τους σε δύο βασικά συστήματα. Το πρώτο σύστημα ονομάζεται τύπου Bismarck και εδράζεται κυρίως στις εισφορές⁶⁶⁰ κοινωνικής ασφάλισης και το δεύτερο ονομάζεται τύπου Beveridge και χρηματοδοτείται από τους φόρους⁶⁶¹ που καταβάλλουν οι πολίτες στο κράτος⁶⁶². Το σύστημα Bismarck καλείται κοινωνική ασφάλιση⁶⁶³ και χαρακτηρίζεται από τρία σημεία: πρώτον η ασφάλιση είναι υποχρεωτική, δεύτερον είναι καθολική δηλαδή ασφαλίζονται όλοι οι εργαζόμενοι και τρίτον εφαρμόζεται το διανεμητικό οικονομικό σύστημα. Το σύστημα τύπου Beveridge χαρακτηρίζει η κάλυψη όλου του πληθυσμού από δημόσιες υπηρεσίες. Η προστασία από προκαθορισμένους κινδύνους χρηματοδοτείται πρωτίστως από τη φορολογία⁶⁶⁴. Ο θεσμός αυτός καλείται «κοινωνική ασφάλεια»⁶⁶⁵ και συνδέεται με τις στοιχειώδεις ανάγκες του ανθρώπου και την προστασία της αξίας και της αξιοπρέπειας του.⁶⁶⁶ Με άλλα λόγια, θα μπορούσε να πει κανείς ότι το σύστημα Bismarck δεν οδηγεί σε

καταβάλει ένας ασφαλισμένος παραμένει σταθερή ενώ η μέθοδος της καθορισμένης παροχής διατηρεί σταθερή την ατομική παροχή που λαμβάνει το άτομο που αντιμετωπίζει έναν ασφαλιστικό κίνδυνο και υπολογίζεται ως συνάρτηση κάποιων αποδοχών ή άλλων παραγόντων.

⁶⁶⁰ Η χρηματοδότηση των ασφαλιστικών οργανισμών πραγματοποιείται κυρίως από εισφορές. Υπάρχουν ωστόσο και άλλοι πόροι όπως είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις, οι κοινωνικοί πόροι, τυχόν δωρεές και κέρδη τα οποία προέρχονται από τις επενδύσεις των περιουσιακών τους στοιχείων.

⁶⁶¹ Με βάση την ελληνική νομοθεσία ως φόρος θεωρείται η άμεση αναγκαστική οριστική χρηματική παροχή των ιδιωτών στο Κράτος και ΝΠΔΔ αλλά και ΝΠΙΔ, η οποία δεν συνδέεται με συγκεκριμένο αντάλλαγμα και στοχεύει στην κάλυψη των δημοσίων δαπανών για υλοποίηση δημόσιων στόχων. Βλ. ορισμό στο Κωνσταντίνος Δ. Φινοκαλιώτης, Φορολογικό Δίκαιο, Αθήνα Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2014, σ.40. Ο φόρος αποτελεί παροχή του ιδιώτη στο Δημόσιο και δεν απαιτείται αντίστοιχη συγκεκριμένη αντιπαροχή από πλευράς του τελευταίου. Κωνσταντίνος Δ. Φινοκαλιώτης, στο ίδιο, σ.14. Διαφορετική έννοια από αυτή του φόρου είναι οι κοινωνικές εισφορές που καταβάλλουν κατά νόμο υποχρεωτικά οι εργοδότες και οι ασφαλισμένοι στα ταμεία ασφάλισης που είναι εγγεγραμμένοι. Οι εισφορές εργοδοτών και ασφαλισμένων δεν έχουν χαρακτήρα φορολογικού βάρους (ΣτΕ 2471/65, ΣτΕ 2971/87) και συνεπώς δεν τυγχάνουν εφαρμογής οι εφαρμοστέες στους φόρους διατάξεις (πχ. Άρθρο 78 Συντάγματος). Κωνσταντίνος Δ. Φινοκαλιώτης, στο ίδιο, σ.45

⁶⁶² Ελλείψει ρυθμίσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο καθορισμός φορολογικών βάσεων και η κατανομή της φορολογικής επιβαρύνσεως στους διάφορους συντελεστές παραγωγής και στους διάφορους οικονομικούς τομείς εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών ή των περιφερειακών αρχών που διαθέτουν φορολογική αυτονομία. ΔΕΕ C-106/09 Ρ και ΔΕΕ C-107/09 Ρ, ό.π., σκ.97 και ΔΕΕ C-234/16 και ΔΕΕ C-235/16, ό.π., σκ.43 Επίσης, όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή στο σημείο 156 της ανακοίνωσης της σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη-μέλη είναι ελεύθερα να υιοθετούν την οικονομική πολιτική που κρίνουν καταλληλότερη και ειδικότερα να αποφασίζουν για την πλέον πρόσφορη κατανομή του φορολογικού βάρους μεταξύ των διαφόρων συντελεστών παραγωγής {...}, σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. ΔΕΕ C-234/16 και ΔΕΕ C-235/16, ό.π., σκ.44. Μαριάννα Γαλεγαλίδου, Φόρος επιβαλλόμενος με κριτήριο τον κίνδυνο πρόκλησης σημαντικής ζημιάς στο περιβάλλον και τη χωροταξία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση, ό.π., σ.326

⁶⁶³ social insurance

⁶⁶⁴ Πιο συγκεκριμένα στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας οι οικογενειακές παροχές και η υγεία χρηματοδοτούνται από τη φορολογία και οι υπόλοιπες παροχές από μία ενιαία εισφορά και την κρατική επιχορήγηση. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονιακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, 2014, σ.472

⁶⁶⁵ social security

⁶⁶⁶ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονιακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σσ.471-472

ανακατανομή εισοδήματος μεταξύ διαφόρων ομάδων σε αντίθεση με το σύστημα Beveridge που το κάνει⁶⁶⁷. Σήμερα παρατηρείται μία τάση στην Ευρώπη να συγκλίνουν τα δύο συστήματα χρηματοδότησης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ερειδόμενη στον κανονισμό 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004 για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, σκοπός του οποίου είναι να εξασφαλίσει συντονισμό μεταξύ των επιμέρους εθνικών συστημάτων των κρατών-μελών της δεν εγκαθιδρύει κοινό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αλλά διατηρεί τα εθνικά συστήματα ως έχουν. Στο περίγραμμα των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων αλλά και της μίας εφαρμοστέας νομοθεσίας κοινωνικής ασφάλισης, αυτής του τόπου εργασίας (*lex loci laboris*) επιδιώκεται η αποφυγή διπλής οικονομικής επιβάρυνσης των εργαζομένων.⁶⁶⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική προστασία των εργαζομένων, περιλαμβάνει την υποστήριξη και τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών.

Με βάση το ανωτέρω άρθρο της Συνθήκης τα κράτη-μέλη είναι αποκλειστικά επιφορτισμένα με την αρμοδιότητα οργανώσεως των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης τους ανάλογα με τις κοινωνικές, πολιτισμικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες τους. Η δικαιοδοσία τους αυτή επιβεβαιώνεται επανειλημμένα και από τη νομολογία του ΔΕΕ.⁶⁶⁹ Εναπόκειται στη νομοθεσία κάθε κράτους-μέλους να καθορίσει, μεταξύ άλλων, τις προϋποθέσεις θεμελιώσεως δικαιωμάτων επί κοινωνικοασφαλιστικών παροχών⁶⁷⁰, τους τρόπους με τους οποίους θα πραγματοποιήσει τη χρηματοδότηση των συστημάτων του ή αν θα έχουν σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ή σύστημα κοινωνικής ασφάλειας κ.λπ.⁶⁷¹

Ωστόσο αποτελεί πραγματικότητα το γεγονός ότι κάθε κράτος στην προσπάθεια του να δημιουργήσει και να εφαρμόσει ένα δίκαιο και αποδοτικό σύστημα κοινωνικής προστασίας δέχεται επιδράσεις από διεθνείς και ευρωπαϊκούς κανόνες και εμπειρίες. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι τα τελευταία χρόνια στην Ευρωπαϊκή Ένωση τυγχάνει ευρείας αποδοχής η άποψη ότι πρέπει να εξασφαλίζεται καταρχάς ένα ελάχιστο ποσό παροχής σύνταξης για όλους. Αυτό ως επί το πλείστον πρέπει να χρηματοδοτείται από το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Επίσης πρέπει να υπάρχει ένα δεύτερο ποσό σύνταξης το οποίο

⁶⁶⁷ Kolmar M., Beveridge versus Bismarck Public-pension Systems in Integrated Markets. *Regional Science and Urban Economics* (37), 2007, σσ.649-669 όπως φαίνεται στο CESifo, Bismarck versus Beveridge: a comparison of social insurance systems in Europe, CESifo DICE Report 4/2008, σ.69. Στο ίδιο φαίνονται και πίνακες με κατανομές των πηγών χρηματοδότησης των ασφαλιστικών συστημάτων στις ευρωπαϊκές χώρες.

⁶⁶⁸ Βλ. απόφαση ΔΕΚ C-34/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας, ECLI:EU:C:2000:84

⁶⁶⁹ Βλ. κατ' αναλογία ΔΕΕ C-189/16, ό.π., σκ.38, ΔΕΕ C-134/18, ό.π., σκ.29, ΔΕΕ C-282/11, ό.π., σκ.35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία

⁶⁷⁰ Βλ. αποφάσεις ΔΕΕ C-189/16, ό.π., σκ.39, ΔΕΕ C-134/18, ό.π., σκ.30, ΔΕΕ C-282/11, ό.π., σκ.36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία

⁶⁷¹ Μολονότι τα κράτη-μέλη διαθέτουν ξεκάθαρα την εξουσία και την αρμοδιότητα να ρυθμίζουν τις διατάξεις που θεμελιώνουν τα συστήματα κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας των πολιτών τους, οφείλουν κατά την άσκηση της εν λόγω εξουσίας να συμμορφώνονται με το δίκαιο της Ένωσης όπως αυτό διαμορφώνεται με τις διατάξεις της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι υποχρεωμένα παραδείγματος χάριν να εξασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός των χωρών της Ένωσης. Απόφαση ΔΕΕ C-272/17, Zyla, ECLI:EU:C:2019:49, σκ.34, επίσης βλ. μεταξύ άλλων, απόφαση ΔΕΕ C-187/15, Pöpperl, EU:C:2016:550, σκ.22 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία

να προκύπτει αναλογικά με τις καταβληθείσες εισφορές του ασφαλισμένου που δικαιούται την καταβολή σύνταξης. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργούνται περισσότερα επίπεδα κοινωνικής προστασίας τα οποία ονομάζονται πωλώνες και τα οποία διαφοροποιούνται ως προς τη χρηματοδότηση τους.

Μία παραλλαγή του συστήματος καθορισμένων παροχών που χρησιμοποιεί την αναδιανεμητική μέθοδο χρηματοδότησης και έχει αναδυθεί τα τελευταία χρόνια είναι το σύστημα καθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση (μέθοδος NDC). Οι παροχές που χορηγούνται σύμφωνα με το σύστημα αυτό δεν υπολογίζονται συναρτήσει του ύψους μισθοδοσίας και των ετών εργασίας του ασφαλισμένου αλλά υπολογίζονται συναρτήσει του κεφαλαίου που έχει συσσωρευθεί στον λογαριασμό του κατά τη χρονική στιγμή της αποχώρησης από την εργασία του. Στο λογαριασμό αυτό δεν γίνεται πραγματική κατάθεση εισφορών καθώς είναι εικονικός. Τα κεφάλαια που συλλέγονται από τις κρατήσεις μισθοδοσίας εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση των υφιστάμενων συνταξιούχων. Η πλειονότητα των χωρών που έχουν υιοθετήσει συστήματα νοητής κεφαλαιοποίησης έχουν προβλέψει τη δημιουργία αποθεματικών κεφαλαίων ώστε να εξασφαλιστεί η κάλυψη των ατόμων που αντιμετωπίζουν κάποιον ασφαλιστικό κίνδυνο σε όλες τις ενδεχόμενες δημογραφικές και οικονομικές εξελίξεις. Επίσης, οι περισσότερες χώρες έχουν εφαρμόσει μία μορφή ελάχιστης σύνταξης η οποία χρηματοδοτείται από τον γενικό προϋπολογισμό του κράτους και όχι από τις εισφορές προς εξασφάλιση μιας ελάχιστης συνταξιοδοτικής παροχής στους χαμηλόμισθους εργαζόμενους. Αναφέρεται επίσης, ότι η μέθοδος NDC εφαρμόζεται και σε ιδιωτικά προαιρετικά συνταξιοδοτικά σχήματα.⁶⁷²

Σε ολόκληρη την Ευρώπη υπάρχει ένας αριθμός οικονομικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η κοινωνική ασφάλιση βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα.⁶⁷³ Οι αυξανόμενοι δείκτες ανεργίας, οι μειωμένες συνεισφορές, και τα κύματα με τις νέες αξιώσεις για τα οφέλη παροχών, έχουν τοποθετήσει και συνεχίζουν να τοποθετούν τα Εθνικά Συστήματα Ασφαλείας κάτω από ιδιαίτερη πίεση.⁶⁷⁴ Η κρίση έχει επιδείξει τις υπάρχουσες αδυναμίες των εθνικών συστημάτων ασφαλείας και έχει υποστηρίξει την αξία της κοινωνικής ασφάλισης ως μορφή κοινωνικής αλληλεγγύης.⁶⁷⁵ Παράλληλα όμως δεδομένων των

⁶⁷² Για τα ανωτέρω βλ. αναλυτικά Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δυνατές επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση, ό.π.

⁶⁷³ Το ζήτημα της βιωσιμότητας των ταμείων της κοινωνικής ασφάλισης έχει απασχολήσει και την Αμερική καθώς κατά καιρούς έχουν εξετάσει μία σειρά μέτρων για να αντιμετωπίσουν την πιθανότητα εξάντλησης των αποθεμάτων των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης. Παραδείγματος χάριν σχετικοί σχεδιασμοί περιλάμβαναν μείωση κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, μη έγκαιρη καταβολή μειωμένων ή πλήρων παροχών κ.λπ. Ενδεικτικά βλ. Kathryn L. Moore, Social Security in an Era of Retrenchment: What Would Happen if the Social Security Trust Funds Were Exhausted?, Source: ABA Journal of Labor & Employment Law, Fall 2012, Vol. 28, No. 1, Symposium: Employee Benefits in an Era of Retrenchment (Fall 2012), σσ.43-57 Δημοσιευμένο από American Bar Association, Stable Διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο: <https://www.jstor.org/stable/43489390>

⁶⁷⁴ ISSA Survey, Social Security responses to the financial crisis, 2009 Ανάκτηση από ISSA: www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis

⁶⁷⁵ Hans von Rohland, Social Security, Responding to the crisis: Building a social floor, World of Work, The magazine of the ILO (67), 2009, December, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcm_041914.pdf, σ.16

συνθηκών αναδύονται και νέες ευκαιρίες. Η κοινωνική ασφάλιση δεν είναι μόνο ένας μηχανισμός ανταπόκρισης σε έκτακτη ανάγκη, αλλά μία ολοκλήρωση στην ομαλή λειτουργία της κοινωνίας.

Στη χώρα μας «Η κοινωνική ασφάλιση έχει κοινωνικό σκοπό και οικονομική λειτουργία. Δεν μπορεί κανείς να αγνοήσει ούτε τον σκοπό της ούτε τη λειτουργία της. Η εξυπηρέτηση του σκοπού της κοινωνικής ασφάλισης κινδυνεύει, επειδή επιμακρόν έχει παραμεληθεί η οικονομική της λειτουργία»⁶⁷⁶. Σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 22 του Συντάγματος 1975 καθιερώνεται σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) και όχι κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge). Στο εν λόγω άρθρο του Συντάγματος πραγματοποιείται ρητή μνεία στους εργαζόμενους, δηλαδή συνδέεται η ασφάλιση με την επαγγελματική απασχόληση. Η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης προκειμένου να εκπληρώσει τους στόχους της εδράζεται και σε εισφορές και σε φόρους.

Με τους «μνημονειακούς» νόμους 3845/2010 (Μνημόνιο 1), 4046/2012 (Μνημόνιο 2) και 4093/2012 (Μνημόνιο 3)⁶⁷⁷ και με τους επιμέρους νόμους που έχουν εκδοθεί σε εφαρμογή των ανωτέρω⁶⁷⁸ τροποποιείται ουσιαστικά η αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού μας συστήματος, με την εισαγωγή περισσότερων επιπέδων κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας.⁶⁷⁹ Στο πρώτο επίπεδο χορηγούνται αφενός ελάχιστες παροχές σε ασφαλισμένους και ανασφάλιστους που χρηματοδοτούνται από τη φορολογία (βασική σύνταξη) και αφετέρου παροχές στους εργαζόμενους που είναι ανταποδοτικές και χρηματοδοτούνται από τις εισφορές που ακολουθούν το διανεμητικό σύστημα (ανταποδοτική σύνταξη).⁶⁸⁰ Οι μεταρρυθμίσεις αυτές καταδεικνύουν την απόφαση του

⁶⁷⁶ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογικής καθιέρωσης τους, Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου. 2012 (2), σ.13

⁶⁷⁷ Ν.3845/2010 (Μνημόνιο 1) Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 4046/2012 (Μνημόνιο 2) Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας, και 4093/2012 (Μνημόνιο 3) Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016.

⁶⁷⁸ Ν. 3863 και 3865/2010 Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις και Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις.

⁶⁷⁹ Επίσης, με τον νόμο Κατρούγκαλου (Ν.4387/2016, ΦΕΚ 85/Α/12-05-2016) εισάγεται για πρώτη φορά στη χώρα μας ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, σε αντικατάσταση του προϊσχύοντος συστήματος πολλαπλότητας των φορέων ανάλογα με την επαγγελματική απασχόληση. Έτσι, έχει θεσμοθετηθεί η ενοποίηση όλων των υφιστάμενων φορέων κύριας ασφάλισης σε ένα Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης.

⁶⁸⁰ Οι πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας (ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015) παρεμβαίνουν στην ουσία του θέματος. Σύμφωνα με το σκεπτικό της Ολομέλειας του ΣτΕ οι περικοπές συντάξεων που έγιναν με τις διατάξεις των νόμων 4051/2012 και 4093/2012 κρίνονται αντίθετες προς το Σύνταγμα και το αρ. 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ ενώ αντίθετα εκείνες που θεσπίστηκαν με τις διατάξεις των νόμων 3845/2010, 3863/2010, 3986/2011 και 4024/2011 κρίνονται συμβατές με το Σύνταγμα και το αρ.1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ. Μάνος Ματσαγγάνης, Χρυσούλα Λεβέντη, Η ανταποδοτικότητα των συντάξεων στη θεωρία και στην πράξη, ΕΔΚΑ 1/2016, Επίσης όσον αφορά τις περικοπές που διενεργήθηκαν σε συντάξεις από 12.5.2016 ερειδόμενες στις διατάξεις του ν. 4387/2016, οι ρυθμίσεις των οποίων εντάσσονται στο ευρύτερο πλέγμα μέτρων και διαρθρωτικών αλλαγών

κοινού νομοθέτη να εισάγει χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) και να απομακρυνθεί από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο καθιερώνει ο συνταγματικός νομοθέτης. Όπως είναι αυτονόητο για κάτι τέτοιο απαιτείται η μετατροπή του Συντάγματος καθώς εγκαταλείπεται το αμιγώς διανεμητικό σύστημα.⁶⁸¹

Σήμερα, ο νέος ασφαλιστικός νόμος 4670/2020⁶⁸² «Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και ψηφιακός μετασχηματισμός Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και άλλες διατάξεις» προσδιορίζει και χαρακτηρίζεται κυρίως από τη θέσπιση ενός νέου τρόπου υπολογισμού εισφορών για ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενους. Εισάγεται ένα σύστημα κατηγοριών με δυνατότητα επιλογής. Ειδικότερα, οι ασφαλισμένοι ελεύθερα διαλέγοντας, κατατάσσονται σε μια από τις έξι ασφαλιστικές κατηγορίες.⁶⁸³ Αν ο ασφαλισμένος δεν επιλέξει οποιαδήποτε ανώτερη ασφαλιστική κατηγορία για κύρια σύνταξη, κατατάσσεται υποχρεωτικά στην πρώτη.⁶⁸⁴ Η παραπάνω δυνατότητα επιλογής δεν συνάδει με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, του οποίου θεμελιώδες χαρακτηριστικό είναι η σύνδεσή της εισφοροδοτικής ικανότητας των ασφαλισμένων με τις εισφορές που πράγματι καταβάλλονται. Κατάσταση ενδεικτική του κοινωνικού χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης.⁶⁸⁵ Το σύστημα θα έπρεπε να χρηματοδοτείται από εισφορές, ανάλογες προς τις δυνατότητες των ασφαλισμένων δεδομένων των απολαβών τους από την επαγγελματική τους δραστηριότητα^{686 687}.

του αναμορφωμένου ασφαλιστικού συστήματος κρίνονται νόμιμες, είναι συνταγματικώς θεμιτές και σύμφωνες και με την ΕΣΔΑ. ΔΕΦΑθ 898/2021

⁶⁸¹ Βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονειακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σσ.470-493

⁶⁸² Ο οποίος τροποποιεί τον Ν. 4387/2016 με τίτλο Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις

⁶⁸³ Οι εισφορές, γι' αυτή την κατηγορία ασφαλισμένων, υπολογίζονταν στο φορολογητέο εισόδημα, σ' ένα ποσοστό που ήταν αρχικά 20% το οποίο στη συνέχεια είχε μειωθεί στο 13,33%

⁶⁸⁴ 155 ευρώ μηνιαίως

⁶⁸⁵ Άγγελος Στεργίου, Ο νέος τρόπος υπολογισμού των εισφορών αυτοτελώς απασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών. Προς μια νέα αντισυνταγματικότητα;, Εφημερίδα Τα Νέα, Φεβρουάριος 2020, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.tanea.gr/2020/02/14/opinions/o-neos-tropos-ypologismou-ton-eisforon-aytotelos-apasxoloumenon-kai-eleytheron-epaggelmaton/>

⁶⁸⁶ Άγγελος Στεργίου, Ο νέος τρόπος υπολογισμού των εισφορών αυτοτελώς απασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών. Προς μια νέα αντισυνταγματικότητα;, στο ίδιο.

⁶⁸⁷ Τα κριτήρια για την αξιολόγηση των ανωτέρω νόμων ώστε να διαπιστωθεί αν τελικά εξυπηρετούν τον σκοπό τους πρέπει να συναρμολογούνται με τις βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Το πρώτο κριτήριο αφορά τη συσχέτιση των ανωτέρω συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης με την απασχόληση, την ανάπτυξη και τη φορολογία. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δεν λειτουργεί εν κενό, πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν το οικονομικό περιβάλλον το οποίο τελεί σε αλληλεπίδραση. Ερωτήματα που πρέπει να απαντώνται είναι το πώς το νέο σύστημα θα επηρεάσει την απασχόληση, θα την ενισχύσει ή θα την μειώσει επιφέροντας μία αύξηση στην ανεργία επιδεινώνοντας το χρηματοδοτικό πρόβλημα του ασφαλιστικού. Παράλληλα πρέπει να ερευνείται ο τρόπος με τον οποίο συνεκτιμάται το ισχύον φορολογικό σύστημα με το σύστημα συλλογής εισφορών.

Η δεύτερη δέσμη αρχών και κατευθύνσεων επιτάσσει σε κάθε νέο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης να διασφαλίζει πράγματι τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος, να μην οδηγεί σε ισοπέδωση των παροχών, να είναι συμβατό με το συγκεκριμένο κοινωνικό, δημοσιονομικό και μακροοικονομικό περιβάλλον που θα εφαρμοστεί, να μην υπονομεύει την ασφαλιστική συνείδηση, να μην οδηγεί σε αδικίες έναντι εκείνων των ασφαλισμένων και συνταξιούχων που με συνέπεια εκπλήρωσαν τις ασφαλιστικές τους υποχρεώσεις καθ'

Η προέλευση των χρηματικών εσόδων του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα προσδιορίζεται με λεπτομέρεια από το άρθρο 56 του νόμου 4387/2016. Συγκεκριμένα πόροι του ΕΦΚΑ αποτελούν:

α. Τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων και εργοδοτών, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών, καθώς και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που θεσμοθετείται υπέρ αυτού,

β. Τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών που εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με το άρθρο 53 του ίδιου νόμου, οι πρόσοδοι περιουσίας, καθώς και η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών αυτών και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται από διάταξη νόμου,

γ. Η επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη χρηματοδότηση της εθνικής σύνταξης.⁶⁸⁸

Παρακάτω παρατίθεται αναλυτικός πίνακας με τις χρηματοδοτικές αρχές στην Ελλάδα ανά κλάδο ασφάλισης.

Χρηματοδοτικές αρχές στην Ελλάδα	
Ασθένεια και Μητρότητα: Παροχές σε είδος	Εισφορές (εργοδοτών, εργαζόμενων, συνταξιούχων)
	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας. (ΕΟΠΥΥ): Με ετήσια χρηματοδότηση από το κράτος
Ασθένεια και Μητρότητα: Παροχές σε χρήμα	Εισφορές (εργοδοτών, εργαζόμενων)
	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ): Με ετήσια χρηματοδότηση από το κράτος
Ανικανότητα Γήρας	Εισφορές (εργοδοτών, εργαζόμενων)
	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ): Με ετήσια χρηματοδότηση από το κράτος
Θάνατος	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών
	Επαγγελματική Ασφάλιση

όλη τη διάρκεια ενός μακρού εργασιακού βίου, να συμβάλλει στην ενδυνάμωση της διαγενεακής και της ενδογενειακής αλληλεγγύης να σέβεται την αρχή της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος και να ενισχύει τον δεύτερο και τον τρίτο πυλώνα της ασφάλισης. Βλ. ανάλυση Ξενοφών Κοντιάδης, Κριτική αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, ΕΔΚΑ, 1/2016

⁶⁸⁸«3. Πόρους του κλάδου επικουρικής ασφάλισης και του κλάδου εφάπαξ παροχών του ε-Ε.Φ.Κ.Α. αποτελούν τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των αντίστοιχων κλάδων του ταμείου Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., που εντάσσεται στον ε-Ε.Φ.Κ.Α., οι πρόσοδοι περιουσίας, καθώς και η απόδοση των κεφαλαίων και αποθεματικών αυτών και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται στην οικεία νομοθεσία και στα άρθρα 35 και 77 του ν. 4387/2016 (Α' 85) ή άλλες διατάξεις νόμων. 4. Εισφορές και πάσης φύσεως πόροι που εισπράττονταν από τους εντασσόμενους φορείς, τομείς, κλάδους και λογαριασμούς του άρθρου 53 του παρόντος μαζί με τους φορείς, τομείς, κλάδους και λογαριασμούς του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. και αποδίδονταν σε τρίτους φορείς, τομείς, κλάδους και λογαριασμούς εξακολουθούν να εισπράττονται από τον ε-Ε.Φ.Κ.Α. και να αποδίδονται από αυτόν στους δικαιούχους φορείς, τομείς, κλάδους και λογαριασμούς, σύμφωνα με τα άρθρα 35 και 77 του ν. 4387/2016 και κάθε άλλη σχετική διάταξη». Η περ. γ της παρ. 1 τίθεται όπως αντικαταστάθηκε και οι παρ. 3 και 4 προστέθηκαν με το άρθρο 3 του ν. 4670/2020 (Α' 43/28.2.2020), ισχύουν δε, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 108 του ίδιου νόμου, από 1.3.2020.

Ατύχημα εν ώρα εργασίας και επαγγελματικές ασθένειες	Εισφορές (εργοδοτών, εργαζόμενων)
	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ): Με ετήσια χρηματοδότηση από το κράτος
	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών
Ανεργία	Εισφορές (εργοδοτών, εργαζόμενων)
	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ): Με ετήσια χρηματοδότηση από το κράτος
Οικογενειακά επιδόματα	Χρηματοδοτούνται ετησίως από το κράτος.

Από τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω κατέστη σαφές ότι οι πόροι του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης ποικίλουν. Άλλωστε η Διεθνής Σύμβαση Εργασίας Νο 102 του 1952,⁶⁸⁹ με την οποία κατοχυρώνονται στο άρθρο 71 τα ελάχιστα όρια της κοινωνικής ασφάλισης, προβλέπει ότι «αι δαπάναι διαχειρίσεως των παροχών τούτων δέον να αντιμετωπίζονται δια συλλογικής χρηματοδοτήσεως δι' εισφορών ή φόρων ή δια συνδυασμού αμφοτέρων των τρόπων...». Ωστόσο η χρηματοδότηση του βισμαρκιανής (επαγγελματικής) έμπνευσης ελληνικού ασφαλιστικού μας συστήματος, όπως είναι διαμορφωμένο στην παρούσα φάση, πραγματοποιείται κυρίως από ασφαλιστικές εισφορές.⁶⁹⁰ Οι τελευταίες του εξασφαλίζουν την εκπλήρωση του σκοπού του καθώς και την απαραίτητη αυτονομία του ώστε να διατηρηθεί στο διηνεκές.

⁶⁸⁹ κυρώθηκε στη χώρα μας με τον ν.3251/1955

⁶⁹⁰ Άγγελος Στεργίου, Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, Μελέτες, ΔτΚΑ 3/2019, σσ.465-466

B. Ο απαράβατος πυρήνας των ασφαλιστικών εισφορών

Υπάρχουν δύο απόψεις σχετικά τις εισφορές στο σύστημα Bismarck. Η υιοθέτηση της μίας ή της άλλης προσδιορίζει τη νομική της φύση. Και οι δύο θεωρούνται αποδεκτές από τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης καθώς ο τρόπος χρηματοδότησης του ασφαλιστικού μας συστήματος δεν εμπίπτει στον απαράβατο πυρήνα του. Η πρώτη άποψη προέρχεται από το ιδιωτικό δίκαιο και υποστηρίζει ότι οι εισφορές αποτελούν τμήμα των αποδοχών του απασχολούμενου ή του ανεξάρτητα απασχολούμενου.⁶⁹¹ Η δεύτερη άποψη προέρχεται από το δημόσιο δίκαιο και εντάσσει τις εισφορές στην κατηγορία των δημοσίων βαρών και συγκεκριμένα στα ανταποδοτικά τέλη.⁶⁹² Στην πραγματικότητα ισχύουν και οι δύο απόψεις αναλόγως του τρόπου χρηματοδότησης των εισφορών. Συγκεκριμένα όταν οι εισφορές χρηματοδοτούνται από κοινωνικούς πόρους⁶⁹³ ή και κρατική επιχορήγηση είναι δημόσιο βάρος ενώ στην περίπτωση που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εργοδοτικές και ασφαλιστικές εισφορές είναι τμήμα των αποδοχών του ασφαλισμένου.⁶⁹⁴

Η νομική φύση των εισφορών αποτελεί ένα κρίσιμο ζήτημα γιατί καθορίζει εάν οι έννομες συνέπειες τους πρέπει να αναζητηθούν στο φορολογικό ή στο κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο. Εάν ο πόρος που πρόκειται να χρηματοδοτήσει το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα έχει χαρακτήρα ειδικού φόρου τότε ρυθμίζεται με βάση το

⁶⁹¹ Ενδεικτικά βλέπε Απόφαση Αρείου Πάγου 521/2003 «οι εργοδοτικές εισφορές που καταβάλλονταν από τον εργοδότη προς σχηματισμό των κεφαλαίων συντάξεως ασθενείας και πρόνοιας των Ασφαλιστικών Ταμείων των μισθωτών δεν αποτελούν κοινωνικό πόρο αλλά καταβάλλονται αποκλειστικώς και μόνο εξ αφορμής της εργασίας του μισθωτού και ως αντάλλαγμα αυτής, το οποίο δεν δίδεται απ' ευθείας στο μισθωτό αλλά στο Ασφαλιστικό του Ταμείο προς κάλυψη των αναγκών του μισθωτού για σύνταξη νοσηλείας και λήψη ενός χρηματικού ποσού (εφάπαξ) κατά τη συνταξιοδότησή του».

⁶⁹² Βλ. ανάλυση Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σσ.301-307 Εκεί βλέπε και σχετική νομολογία με τη νομική φύση των εισφορών.

⁶⁹³ Το κρίσιμο στοιχείο για την αναγνώριση κοινωνικού πόρου αποτελεί το γεγονός ότι τα ποσά, στα οποία αντιστοιχεί μία τέτοια χρηματοδότηση, εισπράττονται από πρόσωπα που δεν ασφαρίζονται στον ασφαλιστικό οργανισμό υπέρ του οποίου διατίθενται. Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Γνωμοδότηση: Είναι νόμιμη η διατήρηση των καταστατικών διατάξεων του ΤΕΑΑΠΑΕ, ως προς το σύνολο της εργοδοτικής εισφοράς, σύμφωνα με τις διατάξεις της μνημονιακής νομοθεσίας (Ν.4052/2012, 4254/2014) και την πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του ΣτΕ, ΕΔΚΑ, 2016, σ.123. Σύμφωνα με το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων *μία κράτηση που δεν έχει καμία σχέση με το κόστος της συγκεκριμένης υπηρεσίας ή της οποίας το ύψος υπολογίζεται όχι με βάση το κόστος της πράξης της οποίας αποτελεί αντιπαροχή, αλλά με βάση το συνολικό κόστος λειτουργίας και επενδύσεων της επιφορτισμένης με την πράξη αυτή υπηρεσία πρέπει να θεωρείται φόρος*. Στην απόφαση του ΔΕΚ C-426/98 19.3.2002, Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας το δικαστήριο δεν αμφισβητεί τη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών φορέων με κοινωνικούς πόρους αρκεί να τηρούνται προϋποθέσεις που ορίζει συγκεκριμένα και να καθίσταται σαφές ότι συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά φορολογικής φύσης και συγκεκριμένα φόρων υπέρ τρίτων. Η τελευταία επισήμανση κλείνει την οδό του χαρακτηρισμού των κοινωνικών πόρων ως οιονεί εργοδοτικών εισφορών. Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Γνωμοδότηση: Είναι νόμιμη η διατήρηση των καταστατικών διατάξεων του ΤΕΑΑΠΑΕ, ως προς το σύνολο της εργοδοτικής εισφοράς, σύμφωνα με τις διατάξεις της μνημονιακής νομοθεσίας (Ν.4052/2012, 4254/2014) και την πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του ΣτΕ, ό.π. Επίσης βλ. μεταξύ άλλων Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., Οι κοινωνικοί πόροι σσ.341-344.

⁶⁹⁴ Βλ. ανάλυση Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, στο ίδιο, σ.307

άρθρο 4 παράγραφο 5⁶⁹⁵ και άρθρο 78 παράγραφο 1⁶⁹⁶ του Συντάγματος. Για την επιβολή ή την αναπροσαρμογή του απαιτείται τυπικός νόμος. Αντίθετα οι ασφαλιστικές εισφορές μπορούν να επιβάλλονται με κανονιστικές πράξεις, όπως η υπουργική απόφαση ή το προεδρικό διάταγμα. Σύμφωνα με τη φορολογική νομοθεσία ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να ρυθμίσει τις μορφές των οικονομικών επιβαρύνσεων για τη συγκέντρωση των δημόσιων εσόδων. Η δράση του ωστόσο, δεν είναι ακώλυτη. Οριοθετείται από τις γενικές αρχές της καθολικότητας της επιβάρυνσης και την ισότητα αυτή έναντι των όσων επιβαρύνονται. Η τελευταία εξειδικεύεται από τη φοροδοτική ικανότητα δηλαδή τον προσδιορισμό του φορολογικού βάρους το οποίο επιβάλλεται σε ορισμένη φορολογητέα ύλη όπως είναι η περιουσία και το εισόδημα του φορολογούμενου.⁶⁹⁷ Από την άλλη πλευρά εάν ο χρηματικός πόρος που πρόκειται να χρηματοδοτήσει την κοινωνική ασφάλιση έχει τον χαρακτήρα των ασφαλιστικών εισφορών τότε υπάγεται στην ασφαλιστική νομοθεσία. Οι ασφαλιστικές εισφορές είναι μία υποχρεωτική χρηματική παροχή αποκλειστικά των ασφαλισμένων⁶⁹⁸ προς τους ασφαλιστικούς οργανισμούς για την εκπλήρωση του δημόσιου σκοπού με την ταυτόχρονη αντιπαροχή της προσδοκίας της ασφαλιστικής κάλυψης του εργαζόμενου και των εξαρτώμενων μελών του. Η δε δράση του νομοθέτη σε αυτήν την περίπτωση καθορίζεται κυρίως από την αρχή της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού μας συστήματος, την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης και την αρχή της ανταποδοτικότητας. Στη χώρα μας οι εισφορές χρηματοδοτούνται στο μεγαλύτερο ποσοστό τους από τις εισφορές εργοδότη και ασφαλισμένου.

Σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο κάθε μέσο χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών, ανεξάρτητα από οποιοδήποτε χαρακτηριστικό, του αποτελεί εισφορά.⁶⁹⁹ Προσπαθώντας δηλαδή να διαμορφώσουμε έναν απαράβατο πυρήνα για τις εισφορές του θεσμού αυτό που ενδιαφέρει καταρχήν είναι ο σκοπός της εισφοράς να επιδιώκει την τροφοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης ή αλλιώς την τροφοδότηση ενός ασφαλιστικού οργανισμού.⁷⁰⁰ Ωστόσο ο ειδικός σκοπός της χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος δεν αρκεί καθώς δημιουργεί ένα ευρύ αποδεκτό φάσμα γύρω από τη νομική έννοια της ασφαλιστικής εισφοράς. Ο απασχολούμενος χρηματοδοτεί τον ασφαλιστικό οργανισμό ως έχει υποχρέωση, αλλά ταυτόχρονα γεννάται σε αυτόν η επιθυμία της προστασίας του από έναν ενδεχόμενο ασφαλιστικό κίνδυνο. Η προσδοκία του καταβαλλόμενου προσώπου στην ανακούφιση των ασφαλιστικών παροχών όταν και

⁶⁹⁵ Άρθρο 4: (Ισότητα των Ελλήνων). Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους.

⁶⁹⁶ Άρθρο 78: (Νόμοι φορολογικού περιεχομένου)1. Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος.

⁶⁹⁷ Άγγελος Στεργίου, Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, ό.π., σ.452

⁶⁹⁸ Οι μισθωτοί επιβαρύνονται με την εισφορά του ασφαλισμένου αλλά υπόχρεος απόδοσης αυτής είναι ο εργοδότης. Οι εργοδότες επιβαρύνονται με τις εργοδοτικές εισφορές για τις οποίες είναι επίσης υπόχρεοι απόδοσης στον ασφαλιστικό οργανισμό.

⁶⁹⁹ Για το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΕΕ 883/2004

⁷⁰⁰ Άγγελος Στεργίου, Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, ό.π., σ.458

εφόσον προκύψει ο ασφαλιστικός κίνδυνος αποτελεί κρίσιμο στοιχείο της νομικής έννοιας της ασφαλιστικής εισφοράς.⁷⁰¹

Αναφέρεται επίσης ότι η νομική φύση της έννοιας της ασφαλιστικής εισφοράς δεν επηρεάζεται από την εκάστοτε μέθοδο του υπολογισμού της η οποία αποτελεί ελεύθερη επιλογή του εθνικού νομοθέτη. Η ασφαλιστέα ύλη δύναται να εξαρτηθεί από άλλα κριτήρια πέρα από τις αποδοχές των εργαζομένων, όπως για παράδειγμα τον κύκλο εργασιών της επιχείρησης, την προστιθέμενη αξία και το μέγεθος της παραγωγής. Τέτοιο παράδειγμα στη χώρα μας αποτελεί ο Ενιαίος Δημοσιογραφικός Οργανισμός Επικουρικής Ασφάλισης και Περιθάλψεως (ΕΔΟΕΑΠ) ο οποίος συμπεριέλαβε στα έσοδα του μία νέα εργοδοτική εισφορά. Πέραν των κλασικών ασφαλιστικών εισφορών επί των αποδοχών θεσπίστηκε μία επιπλέον εργοδοτική εισφορά ποσοστού 2% επί του ετήσιου κύκλου εργασιών κάθε επιχείρησης της παρ.1.Α του άρθρου 3 ν.248/67, δηλαδή των επιχειρήσεων και εκμεταλλεύσεων Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και Ψυχαγωγίας που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα ανεξαρτήτως του τρόπου διανομής, εκπομπής ή μετάδοσης, κατά το μέρος που προέρχεται από την αμιγή δραστηριότητα της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και Ψυχαγωγίας (άρθρο 24 παρ.2β'ν.4498/2017). Πραγματοποιείται στην πραγματικότητα μία διεύρυνση της βάσης υπολογισμού των εισφορών όχι μόνο βάσει του αριθμού των απασχολούμενων αλλά και με βάση την ένταση του κεφαλαίου.⁷⁰²

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω ο απαράβατος πυρήνας της έννοιας της εισφοράς περιλαμβάνει τον σκοπό της που είναι η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης, την προσδοκία της ασφαλιστικής κάλυψης και ασφαλώς το στοιχείο της σύνδεσης της με το εργασιακό και ασφαλιστικό καθεστώς των ωφελούμενων αυτής. Η έννοια της εισφοράς δεν επηρεάζεται από την εκάστοτε μέθοδο του υπολογισμού της η οποία αποτελεί ελεύθερη επιλογή του εθνικού νομοθέτη.⁷⁰³

⁷⁰¹ Βλ. Βασιλική Κουζιώρη, Ασφαλιστικές εισφορές στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, Διδακτορική Διατριβή στη Νομική Σχολή ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη, 2011, όπως φαίνεται στο Άγγελος Στεργίου, Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, στο ίδιο, σ.465

⁷⁰² Άγγελος Στεργίου, Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, στο ίδιο, σσ.451-458

⁷⁰³ Άγγελος Στεργίου, Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, στο ίδιο, σσ.457-458

Γ. Η επίδραση της χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

1. Πηγή ασφαλιστικών εισφορών το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Στη βιβλιογραφία έχει διατυπωθεί η άποψη ότι καμία θεμελιώδης αρχή της κοινωνικής ασφάλισης δεν διακυβεύεται αναγκαστικά, δεδομένου του ευρύτατου φάσματος των προτάσεων για επανασχεδιασμό, εξάλειψη ή προσθήκη παροχών ή πηγών χρηματοδότησης.⁷⁰⁴ Η άποψη αυτή ωστόσο χρήζει ενδελεχούς διερεύνησης στο περίγραμμα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Σε συνταγματικό επίπεδο υπό το φως της γενικής αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας επιβάλλεται η ύπαρξη αυτοτελούς συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Το αυθύπαρκτο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης προϋποθέτει λειτουργία του, ανεξάρτητη από το κράτος, με πόρους που προέρχονται πρωτίστως από τις ασφαλιστικές εισφορές.

Στην περίπτωση της εξαρτημένης εργασίας οι ασφαλιστικές εισφορές αποτελούν ποσοστό το οποίο υπολογίζεται με βάση τον μισθό του απασχολούμενου και περιλαμβάνει τις εργοδοτικές εισφορές και τις ασφαλιστικές εισφορές. Το ποσό των εισφορών επιμερίζεται σε διάφορους ασφαλιστικούς κλάδους (π.χ. ποσοστό εισφορών για σύνταξη, ποσοστό εισφορών για ασθένεια, ποσοστό για ανεργία, για ΛΑΕΚ⁷⁰⁵ κ.λπ.). Ανάλογα με τις ανάγκες του ασφαλιστικού συστήματος, τον πληθωρισμό και άλλες δυνάμεις της αγοράς τα ποσοστά τροποποιούνται, συνήθως με αύξηση τους. Στο επίπεδο της οικονομίας, οι διατάξεις του Συντάγματος που συνθέτουν το κοινωνικό κράτος καθιστούν επιτακτική την ανάγκη της συνεχούς προσαρμογής του οικονομικού συστήματος στις επιταγές μιας εξισωτικής κοινωνικής πολιτικής.⁷⁰⁶ Όσον αφορά στους ελεύθερους επαγγελματίες όπως προαναφέρθηκε έχει εισαχθεί ένα σύστημα κατηγοριών με δυνατότητα επιλογής καθώς οι ασφαλισμένοι κατατάσσονται με ελεύθερη επιλογή τους σε μια από τις έξι ασφαλιστικές κατηγορίες που έχει εισάγει ο νέος ασφαλιστικός νόμος.

Οι ασφαλιστικές εισφορές, αποτελώντας τμήμα των αποδοχών των ασφαλισμένων, σε κανονικές συνθήκες προκύπτουν από τον τζίρο ή τη δανειοδότηση των εργοδοτών που δραστηριοποιούνται σε μία ελεύθερη αγορά. Με την προσφορά και τη ζήτηση εργασίας δημιουργούνται θέσεις απασχόλησης οι οποίες καλύπτονται από εργαζομένους. Με τους

⁷⁰⁴ Patricia E. Dilley, Through the doughnut hole: Reimagining the social security contribution and benefit base limit, *Administrative Law Review*, Vol. 62, No. 2, Spring 2010, σσ.367-432, δημοσιευμένο από το American Bar Association Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/40712115>, σ.391

⁷⁰⁵ ΛΑΕΚ σημαίνει Λογαριασμός για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση. Κάθε επιχείρηση καταβάλλει μηνιαία στον ΛΑΕΚ ποσοστό των μισθών των υπαλλήλων της. Τα χρήματα αυτά τα διαχειρίζεται ο ΟΑΕΔ και κάθε επιχείρηση μπορεί να κάνει χρήση των χρημάτων που κατέβαλε, ώστε να επιμορφώσει τους υπαλλήλους της, δωρεάν. Κάθε χρόνο ο ΟΑΕΔ καταρτίζει και δημοσιεύει το Πρόγραμμα Επαγγελματικής Κατάρτισης Εργαζομένων. Έτσι δίνεται η δυνατότητα στις επιχειρήσεις να επανεισπράξουν την εργοδοτική εισφορά που έχουν καταβάλει, εφόσον υλοποιήσουν προγράμματα εκπαίδευσης/κατάρτισης υπαλλήλων τους, σύμφωνα με τους όρους του Προγράμματος ΛΑΕΚ-0,24.

⁷⁰⁶ Κώστας Γ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τέταρτη επαυξημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2005, σ.371

μισθούς και τις εισφορές των τελευταίων συντηρείται κυρίως το ασφαλιστικό σύστημα. Η εμπορική αυτή δυναμική διαμόρφωσης των ασφαλιστικών εισφορών αποτελεί θεμέλιο του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Ενώσω ο μηχανισμός αυτός βρίσκεται σε πλήρη και ελεύθερη ανάπτυξη σταθεροποιεί και ενισχύει τον θεσμό. Όταν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, οι οποίες ενδυναμώνουν την απασχόληση και το ασφαλιστικό σύστημα, χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο⁷⁰⁷ οι αποδοχές των απασχολούμενων καθώς και οι εισφορές που καταβάλλονται στα ασφαλιστικά ταμεία προέρχονται από ενωσιακή χρηματοδότηση. Τοιούτοτρόπως η χρηματοδότηση του ασφαλιστικού μας συστήματος επιτυγχάνεται από χρηματικούς πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες καταβάλλονται με τη μορφή των εισφορών, αλλά η ρίζα τους έχει ενωσιακή προέλευση.

Αναμφισβήτητα η χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο στο πλαίσιο εφαρμογής της εκάστοτε ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης ενισχύει τη βιωσιμότητα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.⁷⁰⁸ Η ενίσχυση όμως αυτή κρίνεται παροδική. Εκτιμάται ότι επηρεάζει τον θεσμό καθώς πραγματοποιείται από ενωσιακά κονδύλια και όχι από απασχόληση η οποία εξασφαλίζεται από τη δυναμική της ελληνικής αγοράς εργασίας. Εύλογα διερωτάται κανείς για τις επιπτώσεις που θα υπάρχουν στη βιωσιμότητα του θεσμού εάν συμβεί μια αιφνίδια διακοπή της χρηματοροής του ΕΚΤ για οποιοδήποτε λόγο. Αντίθετα οι μεταβολές που προκαλούνται στην αγορά εργασίας και τροφοδοτούν το ασφαλιστικό σύστημα σε κανονικές συνθήκες είναι λιγότερο ραγδαίες, δίνοντας την ευκαιρία στον εθνικό νομοθέτη να αντιδράσει και να διαφυλάξει τη βιωσιμότητα του θεσμού.

Με βάση την περιγραφή του απαράβατου πυρήνα των ασφαλιστικών εισφορών που προηγήθηκε κρίνεται ότι η χρηματοδότηση μέσω του ΕΚΤ δεν προσβάλλει τον πυρήνα των ασφαλιστικών εισφορών. Η χρηματοδότηση των ασφαλιστικών εισφορών μέσω του ΕΚΤ διατηρεί τον σκοπό της χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος, την προσδοκία της ασφαλιστικής κάλυψης από την πλευρά του απασχολούμενου αλλά και τη σύνδεση με το εργασιακό καθεστώς. Ωστόσο εντοπίζεται ένας κίνδυνος ο οποίος ενδέχεται να οδηγήσει σε αρνητική επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Κρίνεται ότι υπονομεύεται η οικονομική λειτουργία του και κατ' επέκταση και ο κοινωνικός του σκοπός. Εάν η κοινωνική ασφάλιση εξαρτάται από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να επιβιώσει τότε παύει η ύπαρξη αυτοτελούς συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με ό,τι αυτό συνεπάγεται και τίθεται πρόβλημα αμιγώς συνταγματικό.

Επιπρόσθετα, όπως προαναφέρθηκε οι ασφαλισμένοι έχουν καταρχήν ισότιμο δικαίωμα στην ασφαλιστική κάλυψη μέσω του ασφαλιστικού κεφαλαίου, το οποίο σχηματίζεται με εισφορές ανάλογες με το εισόδημα από την εργασία. Ο νομοθέτης όμως με βάση την αρχή της αλληλεγγύης μπορεί να θεσπίζει ευμενέστερη μεταχείριση των οικονομικά ασθενέστερων έναντι των οικονομικά ισχυρότερων, επιβαρύνοντας τους ισχυρότερους με μεγαλύτερες εισφορές ή καθιερώνοντας ανώτατο όριο της παροχής που

⁷⁰⁷ Με προϋπολογισμό 86,4 δισ. EUR για την περίοδο 2014-2020, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) αποτελεί βασικό μέσο της ΕΕ για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που προσδιορίζονται στις συστάσεις ανά χώρα. Με κανονισμούς προβλέπεται η δυνατότητα αναπρογραμματισμού με σκοπό την ανταπόκριση στις αναδυόμενες προκλήσεις.

⁷⁰⁸ Όπως εκτενώς θα αναλυθεί σε επόμενη ενότητα

δικαιούνται. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται μία περιορισμένη αναδιανομή των εισοδημάτων στην κοινότητα των ασφαλισμένων. Στις περιπτώσεις μάλιστα που ακολουθείται το διανεμητικό σύστημα εφαρμόζεται η διαγενεακή αλληλεγγύη. Πραγματοποιείται αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των γενεών. Οι απασχολούμενοι ασφαλισμένοι καταβάλλοντας τις εισφορές τους παρέχουν την απαιτούμενη ρευστότητα στους ΟΚΑ για τη χορήγηση παροχών στους δικαιούχους.⁷⁰⁹ Όταν η χρηματοδότηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης γίνεται από το ΕΚΤ τότε υποβαθμίζεται η αρχή της διευρυμένης κοινωνικής αλληλεγγύης καθώς η κρίση χρηματοδότησης του ασφαλιστικού μας συστήματος αλλάζει.

Παράλληλα κατά τη χρηματοδότηση ελευθέρων επαγγελματιών μέσω των προγραμμάτων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε συνδυασμό με τον νέο ασφαλιστικό νόμο 4670/2020 παρατηρείται μία τάση να καταβάλλονται οι ελάχιστες εισφορές στο ασφαλιστικό ταμείο.⁷¹⁰ Οι επιδοτούμενοι ασφαλισμένοι φαίνεται να επιλέγουν την ασφάλιση με το μικρότερο δυνατό κόστος γι' αυτούς. Τείνουν να πιστεύουν ότι το σύστημα χαρακτηρίζεται από μικρό βαθμό ασφάλειας δικαίου καθώς είναι πολύ πρόσφατες οι μνήμες των περικοπών και αποτελεί ένα αδιαμφισβήτητο ενδεχόμενο η επανάληψη τους για λόγους βιωσιμότητας του συστήματος.⁷¹¹ Τα χρήματα τα οποία ο επιδοτούμενος ελεύθερος επαγγελματίας θα εξοικονομήσει ενδεχομένως να τα χρησιμοποιήσει για αποταμίευση ή ίσως για συμπληρωματικές ασφαλίσσεις (ιδιωτικές ή κρατικές⁷¹²). Κατ' αυτήν την έννοια οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενδέχεται σε

⁷⁰⁹ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονειακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σ.488

⁷¹⁰

	Κλάδος Κύριας Σύνταξης (€)	Κλάδος Υγειονομικής Περίθαλψης (€)	Συν. ποσό (€)
Ειδική	93	33	126
1η	155	55	210
2η	186	66	252
3η	236	66	302
4η	297	66	363
5η	369	66	435
6η	500	66	566

Οι ασφαλιστικές κατηγορίες περιλαμβάνουν εισφορές Κλάδων Σύνταξης και Υγείας. Με τις ασφαλιστικές εισφορές συν εισπράττονται, εισφορές υπέρ του Κλάδου Ανεργίας (ΟΑΕΔ) ύψους 10€ και για τους Υγειονομικούς υπέρ της Στέγης Υγειονομικών, ύψους 2€.

⁷¹¹ Παλαιότερα υπήρχε η δυνατότητα επιλογής ανώτερης ασφαλιστικής κατηγορίας, αλλά αφορούσε τις ανώτερες κλάσεις (μεταξύ 6ης και 14ης του ΤΕΒΕ, του ΤΑΕ και του ΤΣΑ). Η επιλογή τους δεν αλλοίωσε ούτε υπονόμει τον κοινωνικό και αναδιανεμητικό ρόλο της κοινωνικοασφαλιστικής σχέσης. Βλ. άρθρο Άγγελος Στεργίου, Ο νέος τρόπος υπολογισμού των εισφορών αυτοτελώς απασχολούμενων και ελευθέρων επαγγελματιών. Προς μια νέα αντισυνταγματικότητα;, ό.π.

⁷¹² Ο νόμος 3029/2002 εισάγει τα «Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης ν.π.ι.ι.» τα οποία είναι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και δρουν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και υπό τον έλεγχο της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής για την οικονομική τους βιωσιμότητα όσον αφορά τα προγράμματα παροχών και επενδύσεων τους. Έχουν σκοπό να παρέχουν επαγγελματική ασφάλιση συμπληρωματική της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης για τους ασφαλιστικούς κινδύνους και χορηγούν παροχές σε είδος και σε χρήμα, περιοδικά ή εφάπαξ. Τα Τ.Ε.Α ιδρύονται προαιρετικά ανά επιχείρηση ή

συνδυασμό με την καινούρια ασφαλιστική νομοθεσία να οδηγήσουν στην ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα του ασφαλιστικού μας συστήματος⁷¹³. Ο δεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει την επικουρική κοινωνική ασφάλιση. Σε αυτό τον πυλώνα οι ασφαλισμένοι συμπληρώνουν τις παροχές που προσδοκούν να λάβουν από την ασφαλιστική τους σχέση πέρα από την

κλάδους εργαζομένους και η υπαγωγή σε αυτά είναι προαιρετική. Οι ασφαλισμένοι έχουν δικαίωμα να υπάγονται σε ένα ή περισσότερα Τ.Ε.Α. Το καταστατικό των Ταμείων αυτών υποχρεωτικά προβλέπει τους χρηματικούς πόρους του Ταμείου οι οποίοι θα του εξασφαλίσουν την οικονομική του λειτουργία αλλά και τη βιωσιμότητα τους. Αυτοί είναι οι τακτικές και έκτακτες εισφορές των εργαζομένων, των εργοδοτών, οι πρόσδοδοι περιορισίας, τα αποθεματικά και κάθε άλλο έσοδο. Σχετικά με τα Τ.Ε.Α, βλ. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η εξέλιξη στο Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλισης, Περισσότερη αγορά και περισσότερο κράτος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σσ.25-102

⁷¹³ Στην ελληνική και ευρωπαϊκή βιβλιογραφία η κοινωνική ασφάλιση εμφανίζεται με τη μορφή βαθμίδων. Στο κάτω μέρος τοποθετείται η κύρια κοινωνική ασφάλιση, στη συνέχεια η επικουρική, έπειτα τα Τ.Ε.Α και στην κορυφή η ιδιωτική ασφάλιση. Για τους πυλώνες κοινωνικής ασφάλισης βλ. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η εξέλιξη στο Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλισης, Περισσότερη αγορά και περισσότερο κράτος, στο ίδιο, σσ.16, 95-96. Επίσης, ενδεικτικά αναφέρεται η Παγκόσμια Τράπεζα η οποία διακρίνει την κοινωνική προστασία σε τέσσερις πυλώνες. Ο μηδενικός πυλώνας επιδιώκει την προστασία των ηλικιωμένων από τον κίνδυνο της φτώχειας μέσω κρατικής χρηματοδότησης εφόσον είναι δυνατόν. Ο πρώτος πυλώνας είναι υποχρεωτικός για το σύνολο του πληθυσμού και επιδιώκει την ποσοστιαία αναπλήρωση των απωλειών εισοδήματος εξασφαλίζοντας χρηματοδότηση από εισφορές αλλά διατηρώντας και αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά. Ο δεύτερος πυλώνας είναι και αυτός υποχρεωτικός και έχει κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά. Σε αυτόν δημιουργούνται ατομικοί λογαριασμοί οι οποίοι διαχειρίζονται από ΝΠΙΔ και χρηματοδοτούνται από καθορισμένες εισφορές και επενδυτικές δραστηριότητες. Ο τρίτος πυλώνας είναι προαιρετικός και οργανώνεται και χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τους ασφαλισμένους. Ο τέταρτος και τελευταίος πυλώνας αφορά στις μη αποτιμηταίες σε χρήμα παροχές, όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες και άλλα κοινωνικά προγράμματα με προνοιακά χαρακτηριστικά. (R. Holzmann, R. Paul Hinz, M. Dorfman, Pension Systems and reform conceptual framework, The World Bank, 2008, M. Μπάκοβου, Κοινωνική Ασφάλιση Μισθωτών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ.18 επ. όπως φαίνεται στο Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δυνατές επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση, ό.π.) Ο ΟΟΣΑ διακρίνει καθεστώτα κοινωνικής προστασίας με κριτήριο την επιδίωξη των φορέων τους. Διαμορφώνονται δύο βαθμίδες. Η πρώτη εξασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης με προνοιακή μορφή και η δεύτερη επιδιώκει προαιρετικά την αναπλήρωση της απώλειας εισοδήματος σε περίπτωση έλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου μέσω ιδιωτικών ασφαλιστικών συμβάσεων ή μέσω μιας εργασιακής εργοδοτικής μέριμνας. Υπάρχουν ωστόσο, διάφοροι συνδυασμοί υποσυστημάτων όπως παραδείγματος χάριν η αναδιανεμητική/ανταποδοτική ασφάλιση, η κύρια/συμπληρωματική ασφάλιση, η δημόσια/ιδιωτική ασφάλιση, η ασφάλιση προκαθορισμένων εισφορών/παροχών κ.λπ.» R. Holzmann, R. Paul Hinz, M. Dorfman, Pension Systems and reform conceptual framework, The World Bank, 2008, M. Μπάκοβου, Κοινωνική Ασφάλιση Μισθωτών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ.22 επ. όπως φαίνεται στο Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δυνατές επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση, ό.π.)

Σήμερα στη χώρα μας οι πυλώνες της κοινωνικής ασφάλισης φαίνεται να διαμορφώνονται ως εξής: Ο πρώτος πυλώνας θα συγκροτείται από την εθνική σύνταξη, η οποία παραμένει κρατική, υποχρεωτική, διανεμητική και αναδιανεμητική, χρηματοδοτούμενη απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσα από τη φορολογία και από την ανταποδοτική σύνταξη, το ύψος της οποίας θα πρέπει να συνδέεται με τις καταβληθείσες εισφορές. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4387/2016 «η Εθνική Σύνταξη, η οποία αποτελεί νέο θεσμό, η λειτουργία του οποίου είναι αφενός αναδιανεμητική, εξασφαλίζοντας υψηλότερες συντάξιμες αποδοχές από όσες θα δικαιολογούσε η αυστηρή ανταποδοτικότητα σε όσους έχουν χαμηλότερα εισοδήματα ή λίγα χρόνια ασφάλισης και αφετέρου εγγυητική εξασφαλίζοντας για όλους προστασία από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό.» Ο δεύτερος πυλώνας αφορά την επικουρική σύνταξη και θα είναι κεφαλαιοποιητικός και εξίσου υποχρεωτικός. Οι εισφορές, τόσο από τους εργαζόμενους, όσο και από τους εργοδότες κεφαλαιοποιούνται και διατηρούνται σε έναν ατομικό λογαριασμό. Οι εναλλακτικοί φορείς ασφάλισης μπορούν να είναι επαγγελματικά ταμεία ή επενδυτικές και ασφαλιστικές εταιρείες που θα επιβλέπονται από την Τράπεζα της Ελλάδος και την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Ο τρίτος πυλώνας παραμένει αποκλειστικά προαιρετικός, κεφαλαιοποιητικός και ιδιωτικός. Ο εργαζόμενος θα έχει τη δυνατότητα να επενδύσει ένα μέρος των αποταμιεύσεών του ώστε με το τέλος του εργασιακού του βίου να έχει εξασφαλίσει ένα επιπλέον εισόδημα.

κύρια ασφάλιση. Και σε αυτήν την περίπτωση όμως η ενίσχυση είναι παροδική και πλασματική καθώς προέρχεται από ενωσιακούς πόρους.

Συνεπώς, η χρηματοδότηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο ενέχει τον κίνδυνο της αρνητικής επίδρασης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης καθώς βάλλονται οι αρχές βιωσιμότητας και διευρυμένης κοινωνικής αλληλεγγύης που τον διέπουν. Η αρνητική επίδραση δύναται να οδηγήσει σε υπονόμηση του ακραιφνούς κοινωνικού σκοπού του θεσμού.

2. Πηγή ασφαλιστικών εισφορών οι εθνικοί πόροι

Η χρηματοδότηση των εισφορών από κρατική επιχορήγηση ή κοινωνικούς πόρους διαφοροποιείται από τη χρηματοδότηση των εισφορών στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με εθνικούς πόρους. Πριν αναφερθούμε στο σημείο που έγκειται η διαφορά των δύο μορφών χρηματοδοτήσεων υπενθυμίζεται ότι η παρεμβατική λειτουργία του κράτους στην εθνική οικονομία θεμελιώνεται στο άρθρο 106 του Συντάγματος⁷¹⁴ και είναι καταρχήν επιτρεπτή. Θεωρείται ότι το άρθρο αυτό συμπληρώνει τις διατάξεις που καθιερώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα και τις θεσμικές εγγυήσεις κοινωνικής πολιτικής. Στόχος του συντακτικού νομοθέτη είναι να επιδείξει ουδετερότητα ως προς το οικονομικό σύστημα που θα εφαρμόζεται σε κάθε χρονική περίοδο ανάλογα με τις πολυσχιδείς ανάγκες κάθε χρονικής περιόδου. Η ίδια πρόθεση διαφαίνεται σαφώς και στη σχετική εισήγηση της πλειοψηφίας, κατά τη συζήτηση για τις διατάξεις του Συντάγματος του 1975, όπου αναφέρεται ότι «το Σύνταγμα θέτει τους μεγάλους σκοπούς τους οποίους θα επιδιώξει να πραγματοποιήσει εις λαός. Εάν η οικονομική ζωή αυτού θα εξελιχθεί υπό ελευθέραν ή σχεδιαζόμενη οικονομία ... είναι θέματα που πρέπει να περιλαμβάνονται εις το σχέδιον των σχεδίων».⁷¹⁵ Από τα ανωτέρω ευλόγως συνάγεται ότι το κράτος έχει τη δυνατότητα να δαπανά εθνικούς πόρους που έχει συγκεντρώσει για ποικίλους εθνικούς σκοπούς.⁷¹⁶ Η ενίσχυση της απασχόλησης αποτελεί ένα τέτοιο στόχο. Συνεπώς, η τροφοδότηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μέσω εθνικών πόρων, μέσω του προϋπολογισμού του ΟΑΕΔ⁷¹⁷, και μέσω ειδικών λογαριασμών είναι θεμιτή και σύμφωνή με το ελληνικό Σύνταγμα.

⁷¹⁴ Άρθρο 106: «(Εθνική Οικονομία, πηγές εθνικού πλούτου, κρατικοποίηση επιχειρήσεων) Παράγραφος Ι. Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας.»

⁷¹⁵ Πρακτικά Συντάγματος 1975 Α΄ και Β΄ Υποεπιτροπών, 1975, σ.351, Βολουδάκη Ε., Αι προσπάθεισαι αναθεωρήσεις των Ελληνικών Συνταγμάτων, Αθήνα Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1982, σσ.112-113 όπως φαίνεται στο Κώστας Γ. Μαυριάς, ό.π., σ.370

⁷¹⁶ Ο εθνικός νομοθέτης δεν δεσμεύεται από το Σύνταγμα προς μία ορισμένη οικονομική κατεύθυνση αρκεί όπως είναι αυτονόητο να γίνονται σεβαστά το σύνολο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως αυτά θεσμοθετούνται από αυτό.

⁷¹⁷ Ο προϋπολογισμός του ΟΑΕΔ είναι η επίσημη έκφραση όλων των σχεδίων, των στόχων και των σκοπών της διοίκησης του, που καλύπτει το σύνολο των δραστηριοτήτων του για μια καθορισμένη χρονική περίοδο. Αποτελεί ένα εργαλείο παρέχοντας στόχους και κατεύθυνση, έλεγχο του άμεσου περιβάλλοντος, βοήθεια για τον έλεγχο των οικονομικών δεδομένων της εργασίας και του τμήματος και επίλυση προβλημάτων πριν αυτά προκύψουν. Είναι δηλαδή, η ακριβής και διεξοδική εκτίμηση των εσόδων και των εξόδων που θα προκύψουν

Η χρηματοδότηση της ενίσχυσης της απασχόλησης με πόρους του κράτους συνεπάγεται τη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών εισφορών με τη διαφοροποίηση ότι αυτοί δεν καταβάλλονται σαν εισφορές αλλά σαν αποδοχές στους ωφελούμενους άνεργους ή ελεύθερους επαγγελματίες και οι οποίες στη συνέχεια μετατρέπονται σε εισφορές της κοινωνικής ασφάλισης. Με αυτό τον τρόπο οι δαπάνες που καλύπτει το κράτος για την ενεργοποίηση της απασχόλησης και βαθμυδόν για τη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού οργανισμού προκύπτουν από άμεση ή έμμεση φορολόγηση του συνόλου των πολιτών⁷¹⁸. Οι εθνικοί πόροι έχουν συλλεγεί από το σύνολο αδιακρίτως όλων των πολιτών, χωρίς το αντάλλαγμα της ασφαλιστικής κάλυψης και καταβάλλονται σαν μισθολογική παροχή. Υπόχρεοι καταβολής εργοδοτικών και ασφαλιστικών εισφορών παύουν να είναι τα άτομα που φέρουν την ιδιότητα του εργοδότη. Πλέον το κράτος, μέσα από το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου τον ΟΑΕΔ, υπέχει τη θέση του υπόχρεου καταβολής ασφαλιστικών εισφορών το οποίο αντίκειται στην ισχύουσα νομοθεσία.

Σύμφωνα με την ελληνική βιβλιογραφία ανάλογα με τον υπόχρεο καταβολής εισφορών οι τελευταίες διακρίνονται σε κατηγορίες. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εισφορές των μισθωτών, των δημοσίων υπαλλήλων, των αυτοαπασχολούμενων και των συνταξιούχων. Επίσης οι εισφορές διακρίνονται σε εργοδοτικές και ασφαλισμένου. Τέτοιου είδους διακρίσεις τίθενται υπό αμφισβήτηση στην οικονομική θεωρία καθώς θεωρείται ότι οι εισφορά είναι ένα σύνολο το οποίο επιβαρύνει αποκλειστικά το κόστος παραγωγής των προϊόντων και των υπηρεσιών. Άλλοι θεωρητικοί εκτιμούν την εισφορά σαν ένα σύνολο το οποίο επιβαρύνονται οι τελικοί καταναλωτές κοκ.⁷¹⁹ Καμία θεωρία όμως δεν εκτιμά ως υπόχρεο καταβολής εισφορών το ίδιο το κράτος. Μπορεί όπως προαναφέρθηκε να είναι συμβατό με την ελληνική νομοθεσία το κράτος να χρηματοδοτεί το ασφαλιστικό ταμείο, σε καμία περίπτωση όμως το κράτος δεν είναι υπόχρεο της απευθείας καταβολής ασφαλιστικών εισφορών των απασχολούμενων.

Επίσης, όταν ένα πρόγραμμα ενδυνάμωσης της απασχόλησης χρηματοδοτείται συστηματικά από λογαριασμούς συν εισπραττόμενων ασφαλιστικών εισφορών⁷²⁰ γίνεται

σε συγκεκριμένη οικονομική περίοδο. Τα έσοδα του προϋπολογισμού του ΟΑΕΔ συντίθενται κυρίως από επιχορηγήσεις, από εισφορές ανεργίας εργοδοτών, μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων, από εισφορές συνταξιούχων, από εκμετάλλευση ακίνητης περιουσίας, από τόκους δανείων κ.λπ.

⁷¹⁸ Παράδειγμα έμμεσης φορολόγησης με χαρακτήρα μετακύλισης στον καταναλωτή είχε π.χ. η ειδική αύξηση 2% επί της τιμής των εισιτηρίων υπέρ του ΤΑΠ-ΟΣΕ (βλ. απόφαση ΣτΕ 1170/2006, ΔιΔικ 2008, 170, ΣτΕ 2854/2002, δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα Νόμος) και η κράτηση 6% υπέρ του ΤΣΜΕΔΕ επί της αξίας των εκτελούμενων έργων από το δημόσιο. Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Γνωμοδότηση: Είναι νόμιμη η διατήρηση των καταστατικών διατάξεων του ΤΕΑΑΠΑΕ, ως προς το σύνολο της εργοδοτικής εισφοράς, σύμφωνα με τις διατάξεις της μνημονιακής νομοθεσίας (Ν.4052/2012, 4254/2014) και την πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του ΣτΕ, ΕΔΚΑ, ό.π.

⁷¹⁹ Για τις σχετικές θεωρίες σχετικά με τους υπόχρεους καταβολής εισφορών βλ. Βλ. ανάλυση Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π, σσ.307-313

⁷²⁰ Μετά την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 48 του ν. 4670/2020, οι συν εισπραττόμενες εισφορές διαμορφώνονται ως εξής:

ΣΥΝΕΙΣΠΡΑΤΤΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΦΟΡΕΣ			
ΚΛΑΔΟΙ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΕΙΣΦΟΡΑ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ	ΕΙΣΦΟΡΑ ΕΡΓΟΔΟΤΗ	ΣΥΝΟΛΟ

χρήση των αποθεμάτων που αυτοί δημιουργούν. Εάν οι κρατήσεις για την εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μειώσουν αισθητά τα αποθεματικά των ανωτέρω λογαριασμών τότε αποφασίζεται η αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών. Αυτή κρίνεται επιτακτική καθώς με βάση αναλογιστικές και οικονομικές μελέτες πρέπει να εκπληρωθεί ο κοινωνικός και οικονομικός σκοπός του εκάστοτε λογαριασμού. Η μεταβολή των ασφαλιστικών εισφορών επιβαρύνει τον προϋπολογισμό του εργοδότη και οδηγεί σε φαινόμενα ανασφάλιστης εργασίας. Εύλογα συνάγεται ότι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης υπονομεύεται από την κάλυψη των δαπανών για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης καθώς ο εργοδότης και ο ασφαλισμένος επιβαρύνονται με επιπλέον εισφορές οι οποίες θα μπορούσαν ή να μην υπάρχουν ή να διατεθούν αλλού⁷²¹ (παραδείγματος χάριν στον κλάδο ασθένειας, κλάδο σύνταξης κ.λπ.).

Η επίδραση και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις προς τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης όπως έχει οριοθετηθεί από το Ελληνικό Σύνταγμα κρίνεται ως αρνητική και θεωρείται άμεση καθώς πραγματοποιείται κατευθείαν στον τρόπο χρηματοδότησης του θεσμού χωρίς την επέλευση άλλου ενδιάμεσου γεγονότος. Αναφερόμαστε σε επίδραση και όχι προσβολή του θεσμού καθώς το απαράβατο περιεχόμενο του θεσμού δεν περιλαμβάνει τον τρόπο χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης δεδομένου ότι αυτό εναπόκειται στην ελευθερία του νομοθέτη.

ΑΝΕΡΓΙΑ	1,56% από 1/6/2020	2,69% από 1/6/2020	4,25% από 1/6/2020
ΕΡΓΑΤΙΚΗ ΕΣΤΙΑ (ΟΕΕ)	0,35%	0%	0,35%
ΛΑΕΚ ΟΑΕΔ	0,10%	0,36%	0,46%
ΛΠΕΑΕ	0%	0,15%	0,15%
ΟΕΚ	0,85% από 1/6/2020	0%	0,85% από 1/6/2020
ΣΥΝΟΛΟ	2,86% από 1/6/2020	3,20% από 1/6/2020	6,06% από 1/6/2020

⁷²¹ πλήττεται η αρχή βιωσιμότητας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ενίσχυση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

I. Ο σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως παράγοντας ενίσχυσης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

A. Ο στόχος της ενδυνάμωσης της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας

1. Επιδιώκοντας τη δημιουργία απασχόλησης

Στόχος της παρούσας ενότητας είναι να καταδειχτεί ο τρόπος με τον οποίο οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενδυναμώνουν την υπερνομοθετικής ισχύος⁷²² γενική αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας, ώστε ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης να αναδειχθεί ισχυρότερος. Δεδομένης της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης στην οποία βρίσκεται η χώρα μας επιβάλλεται επαγρύπνηση όσον αφορά τις δαπάνες. Αυτό το γεγονός όμως δεν προκαλεί απαραίτητα τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων και των δαπανών που τους αναλογούν. «Μεταξύ της αδράνειας και της αντίδρασης, υπάρχει χώρος για τον εξ ορθολογισμό και τη φαντασία. Ο πρώτος θα ελέγχει τις δαπάνες και την ορθή χρήση τους και η δεύτερη θα πρέπει να βελτιώνει το σύστημα χωρίς να διακυβεύεται η βιωσιμότητά του.»⁷²³

Στην Ελλάδα η γενική αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος απορρέει πρωτίστως από το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος καθώς και από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας.⁷²⁴ Το ανωτέρω άρθρο του Συντάγματος δεν επιδιώκει μόνο την προστασία του ασφαλισμένου, αλλά εγγυάται εξίσου το ασφαλιστικό κεφάλαιο.⁷²⁵ Επιβάλλεται η μακροχρόνια διατήρηση της ικανότητας του να χορηγεί παροχές στους τωρινούς και μελλοντικούς δικαιούχους.⁷²⁶

⁷²² Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.63

⁷²³ Michel Borgetto, Les droits sociaux entre procès et progrès, Informations sociales, 2013/4 (n° 178), σσ.12-22. DOI:10.3917/inso.178.0012 διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο URL:<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2013-4-page-12.htm>, σ.21

⁷²⁴ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους., ό.π., σ.6

⁷²⁵ Η ταυτόχρονη μέριμνα της αρχής της βιωσιμότητας για τη διασφάλιση της οικονομικής ισορροπίας ενός συστήματος αλλά και η ικανότητα του να λειτουργεί προστατευτικά υπέρ των ασφαλισμένων εξασφαλίζει ένα βιώσιμο σύστημα που επιτελεί τους κοινωνικούς στόχους και διαφυλάσσει τα «νομμοποιητικά του θεμέλια». Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pede In Uno), ό.π., σ.251

⁷²⁶ Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pede In Uno), ό.π., σ.252. Η αρχή της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος θεμελιώνει την υποχρέωση των σημερινών γενεών να εξασφαλίσουν τη λειτουργία του συστήματος

Σκοπός της αρχής είναι η ύπαρξη αυτοτελούς συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ώστε να λειτουργεί ανεξάρτητα από το κράτος, με πόρους που προέρχονται αποκλειστικά ή πρωτίστως από τις ασφαλιστικές εισφορές.⁷²⁷ Συνήθεις διαθέσιμες παρεμβάσεις για τη ρύθμιση της βιωσιμότητας του συστήματος είναι η μείωση του ποσοστού συνταξιοδότησης⁷²⁸, η μείωση του ύψους σύνταξης⁷²⁹, η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης, η αύξηση της εισφοράς⁷³⁰ κ.λπ.⁷³¹

Στο περίγραμμα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης η αρχή της ισότητας δεν βρίσκει μόνο εφαρμογή ανάμεσα σε απασχολούμενους και ασφαλισμένους ενώπιον του αρμόδιου φορέα αλλά κυρίως εντοπίζεται σαν ισότητα μεταξύ των γενεών. Ερειδόμενη στην αρχή της ισότητας η εφαρμογή της αρχής της βιωσιμότητας οφείλει να εξασφαλίζει την απόλαυση των ασφαλιστικών παροχών και στη γενεά που εργάζεται και καταβάλλει ασφαλιστικές εισφορές αλλά στη γενιά που αντιμετωπίζει τον ασφαλιστικό κίνδυνο του γήρατος.⁷³² Επίσης, έρεισμα της αρχής της βιωσιμότητας αποτελεί το στάδιο της αναγκαιότητας κατά την εξέταση της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας μίας νέας κοινωνικοασφαλιστικής ρύθμισης. Η αρχή της βιωσιμότητας δεν υπαγορεύει μόνο τους περιορισμούς που μπορούν να υποστούν οι ασφαλιστικές παροχές αλλά δομεί ένα σύστημα το οποίο είναι σε θέση να επιλύσει τη σύγκρουση μεταξύ των ασφαλιστικών παροχών και των ανθρώπινων δικαιωμάτων.⁷³³ Ασφαλώς η εν λόγω αρχή συνδέεται με την αρχή της αναλογικότητας και λόγω του ότι αποτελεί την κρισιμότερη προϋπόθεση προκειμένου ο

κοινωνικής ασφάλισης και στο μέλλον με σκοπό να το απολαύσουν και οι επόμενες. Myles, J. (2014). Social Security for the next generation, στο *Invisible Social Security Revisited.*, Essays in Honour of Job Berghman, ed. V., Peeters H., Lannoo Campus 2014, σσ.63-76 όπως φαίνεται στο Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Οι περικοπές των κύριων και επικουρικών συντάξεων*, ό.π., σ.825

⁷²⁷ Κατά μία άποψη το κράτος συμμετέχει άμεσα στη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης προκειμένου να διευρυνθεί ο κοινωνικός και ο αναδιανεμητικός της ρόλος. Θεωρεί επίσης ότι η μεταφορά του βάρους της βιωσιμότητας του συστήματος στους ασφαλισμένους αποτελεί αποποίηση της εγγυητικής ευθύνης του κράτους. Άγγελος Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, 2^η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, σ.169 όπως φαίνεται στο Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, ό.π., σ.53. Κατά την επικρατούσα άποψη το κράτος οφείλει να χρηματοδοτεί δευτερευόντως τους ασφαλιστικούς οργανισμού καθώς η κοινωνική ασφάλιση στα συστήματα τύπου Bismarck, όπως το ελληνικό, στηρίζεται στις εισφορές. Το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση όταν δεν ενήργησε ως όφειλε ώστε να εισάγει στην έννομη τάξη τις κατάλληλες ρυθμίσεις προκειμένου το ασφαλιστικό σύστημα να είναι βιώσιμο και να ανταποκρίνεται επιτυχώς στον κοινωνικό του ρόλο. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, ό.π., σ.53

⁷²⁸ πχ. δυσχέραση της θεμελίωσης δικαιώματος με αύξηση ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης

⁷²⁹ πχ. μείωση της παροχής

⁷³⁰ πχ. αύξηση ποσοστών εισφοράς ή αύξηση μισθών

⁷³¹ Μενέλαος Θεοδωρουλάκης, Βαγγέλης Κουμαριανός, *Συστήματα Κοινωνικής Ασφάλισης*, Ασφαλιστικό Σύστημα και σύστημα κοινωνικής περίθαλψης, INE, 2012, σ.80

⁷³² Βλ. κατ' αναλογία Παρασκευή Μουζουράκη, *Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα - ή καινοφανής- συνταγματική αρχή*; *Μελέτες-Απόψεις*, ΕφημΔΔ 1/2013, σσ.109-110

⁷³³ Στην Ελλάδα ο «νομολογιακός συνταγματικός ιστός καταλαμβάνει το ιδεατό στερέο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, τη διάκριση των εξουσιών και το κοινωνικό κράτος δικαίου». Η δύσκολη επίτευξη της ενότητας του ιστού αυτού εξαρτάται και από ενδογενείς παράγοντες (π.χ. ύπαρξη και λειτουργία συνταγματικών δικαστηρίων) και από εξωγενείς (π.χ. λειτουργία δημοκρατικών θεσμών, οικονομικές και κοινωνικές κρίσεις κ.λπ.) Γιώργος Γεραπετρίτης, *Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal*, *Μελέτες Απόψεις*, ΕφημΔΔ-3/2011, σσ.469-470

περιορισμός την οικονομικής ελευθερίας που υφίστανται οι ασφαλισμένοι με την παρακράτηση των ασφαλιστικών εισφορών να είναι αναλογικός και συνεπώς σύμφωνος με το σύνταγμα.⁷³⁴

Η επιτυχία ενός ασφαλιστικού συστήματος κρίνεται από τη δυνατότητα του, να ανταπεξέρχεται στις αδήριτες υποχρεώσεις του, να υλοποιεί δηλαδή τις παροχές που έχει υποσχεθεί στα ασφαλισμένα μέλη. Για να είναι σε θέση να το επιτύχει αυτό, θα πρέπει ανά πάσα στιγμή να διαθέτει τους αναγκαίους πόρους. Συγκεκριμένα για να θεωρηθεί ένα ασφαλιστικό σύστημα επιτυχημένο δεν αρκεί να μπορεί να ανταπεξέλθει στο άμεσο κόστος παροχών, αλλά να έχει τη δυνατότητα να καλύψει και το κόστος των μελλοντικών αναγκών, όταν έρθει η ώρα να καταβληθούν.⁷³⁵ Υπενθυμίζεται ωστόσο ότι η αποκλειστική επικέντρωση στην οικονομική αποτελεσματικότητα του ασφαλιστικού μας συστήματος ενδέχεται να διακυβεύσει τον κοινωνικό χαρακτήρα του θεσμού.⁷³⁶

Η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας αποτελεί θεμελιώδη αρχή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και η εξασφάλιση της είναι εξαιρετικά δυσχερής.⁷³⁷ Προκειμένου να εκπληρώσει επιτυχώς τον σκοπό της χρειάζεται τη συνδρομή της νομολογίας η οποία θα την καθιερώσει ως αρχή «συνταγματικής περιωπής».⁷³⁸ Αναφέρεται ότι το ΔΕΕ έχει επανειλημμένα αναγνωρίσει το δικαίωμα στα κράτη-μέλη κατά τη διαμόρφωση των κοινωνικοασφαλιστικών τους συστημάτων να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα και αποφάσεις προκειμένου να εγγυηθούν την οικονομική βιωσιμότητα των ασφαλιστικών συστημάτων τους.⁷³⁹ Αντίστοιχα πραγματοποιείται και έμμεση θεσμοθέτηση της αρχής της οικονομικής

⁷³⁴ Βλ. κατ' αναλογία Παρασκευή Μουζουράκη, ό.π., σσ.108-109. Αναφέρεται επίσης ότι η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας βρίσκει έρεισμα και στην αρχή της δημοκρατίας καθώς ο τωρινός νομοθέτης της κοινωνικής ασφάλισης δεν έχει το δικαίωμα να προβεί σε ασύνετες επιλογές όσον αφορά το ασφαλιστικό σύστημα καθώς οι επιλογές αυτές θα περιορίσουν τα περιθώρια δράσης του μελλοντικού νομοθέτη. Ο τελευταίος εάν δεν έχει τα απαραίτητα χρηματικά απόθεμα εύκολα θα στραφεί στην επιλογή των περικοπών των παροχών και στην αύξηση των εισφορών. Η δέσμευση του νομοθέτη που θα υπηρετεί την επόμενη χρονικά λαϊκή εντολή πλήττει κατάφορα την αρχή της δημοκρατίας. Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, στο ίδιο, σ.109

⁷³⁵ Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δυνατές επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση, ό.π. Ο εθνικός νομοθέτης επιδιώκοντας τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος έχει την ευχέρεια να μεταβάλλει ακόμα και ένα ευνοϊκό για τους ασφαλισμένους νομικό καθεστώς είτε για το μέλλον είτε για το παρελθόν. Σε διαφορετική περίπτωση η ύπαρξη μίας απαγόρευσης προς αυτήν την κατεύθυνση θα κατέληγε σε «παράλυση της δράσης του νομοθέτη» κυρίως στο πεδίο του οικονομικού προγραμματισμού. ΣτΕ 734/16 σκ.27 και ΣτΕ 490/2000 σκ.5

⁷³⁶ Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pede In Uno), ό.π., σ.251

⁷³⁷ Από τις αρχές τις δεκαετίας του 90 και μετά πραγματοποιούνται μία σειρά ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων χωρίς ωστόσο να έχουν καταφέρει την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού μας συστήματος. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ό.π., σ.1

⁷³⁸ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, στο ίδιο, σ.1

⁷³⁹ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Pedro Cruz Villalón στην υπόθεση ΔΕΕ C-268/13 Petru, ECLI:EU:C:2014:2023, σκ.33 και 38 και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ján Mazák της υπόθεσης ΔΕΕ C-282/11, Salgado González, ECLI:EU:C:2012:567, σκ.49. Όπως φαίνεται στο σχέδιο εκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση του 2017 πραγματοποιήθηκαν στην Ευρώπη πλήθος μεταρρυθμίσεων με επίκεντρο την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης. Επίσης πραγματοποιήθηκαν μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων προκειμένου να περιλαμβάνουν μέτρα για τη διασφάλιση της επάρκειας των συντάξεων μέσω της παροχής ελάχιστων εγγυήσεων και τιμαριθμικής αναπροσαρμογής.

βιωσιμότητας στην ευρωπαϊκή νομοθεσία. Ο τίτλος III του κανονισμού 883/2004 περιλαμβάνει διατάξεις για τον υπολογισμό των παροχών κοινωνικής ασφάλισης. Στα επιμέρους άρθρα του είναι εμφανής η συσχέτιση του υπολογισμού των παροχών με τις περιόδους ασφάλισης ή τις περιόδους μισθωτής δραστηριότητας που έχει διανύσει ο αιτών παροχή.⁷⁴⁰ Ο συσχετισμός του ποσού των παροχών με τις περιόδους ασφάλισης καταδεικνύει το στενό σύνδεσμο του υπολογισμού των παροχών με την απασχόληση και τη διάρκεια της, ο οποίος υπάρχει και απαιτείται πρωτίστως προκειμένου να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα των ασφαλιστικών συστημάτων. Η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας σε ενωσιακό επίπεδο μπορεί να θεμελιωθεί και στο άρθρο 126 της ΣΛΕΕ όπου ορίζεται ότι τα κράτη-μέλη με τις νομοθετικές επιλογές τους οφείλουν να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα.⁷⁴¹

Ερευνώντας τον τρόπο διασφάλισης της οικονομικής βιωσιμότητας του ελληνικού αναδιανεμητικού ασφαλιστικού συστήματος θα μπορούσαμε απλά να αναφερθούμε στην ισορροπία του οικονομικού ισοζυγίου. Δηλαδή στη λογιστική ισότητα εσόδων και δαπανών, επιβαρύνσεων και παροχών, όπως αυτή διαμορφώνεται σε μία ορισμένη χρονική περίοδο. Στην πραγματικότητα όμως ο προσδιορισμός μίας βιώσιμης αντιστοιχίας είναι εξαιρετικά δυσχερές καθώς εξαρτάται από πολλούς και ευμετάβλητους παράγοντες.⁷⁴²

Η τάσεις των κρατών-μελών διαφοροποιούνταν ως προς την επιδίωξη της βιωσιμότητας των συστημάτων τους καθώς ορισμένα επικεντρώθηκαν στη βελτίωση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων τους, για παράδειγμα μέσω της αύξησης της ηλικίας συνταξιοδότησης και τον περιορισμό της πρόσβασης στην πρόωγη συνταξιοδότηση, ενώ άλλα έδωσαν έμφαση στην προστασία των συνταξιούχων με χαμηλό εισόδημα, είτε μέσω της αύξησης της βασικής σύνταξης ή μέσω στοχευμένων πρόσθετων παροχών. Αποτελεί κοινό τόπο ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα θα πρέπει να εξασφαλίζουν ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, παραμένοντας ταυτόχρονα βιώσιμα. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού μέσω πολιτικών του κράτους οι άνδρες και οι γυναίκες θα πρέπει να ενθαρρύνονται να απασχολούνται για όσο το δυνατόν ευρύτερο χρονικό διάστημα. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017,ό.π., σσ.7-8

⁷⁴⁰ Ενδεικτικά αναφέρεται το άρθρο 52 παράγραφος 1 , στοιχείο β' όπου ορίζεται ότι «Ο αρμόδιος φορέας υπολογίζει το ποσό της οφειλόμενης παροχήςμε τον υπολογισμό ενός θεωρητικού ποσού και, εν συνεχεία, ενός πραγματικού ποσού (αναλογική παροχή), ως εξής :i) το θεωρητικό ποσό της παροχής ισούται προς την παροχή την οποία θα μπορούσε να διεκδικήσει ο ενδιαφερόμενος, εάν όλες οι περίοδοι ασφάλισης ή/και κατοικίας οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί δυνάμει των νομοθεσιών των άλλων κρατών μελών είχαν πραγματοποιηθεί δυνάμει της νομοθεσίας την οποία εφαρμόζει ο φορέας, κατά την ημερομηνία εκκαθάρισης της παροχής· εάν, δυνάμει της νομοθεσίας αυτής, το ποσό της παροχής είναι ανεξάρτητο από τη διάρκεια των περιόδων οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί, το ποσό αυτό εκλαμβάνεται ως το θεωρητικό ποσό ii) ο αρμόδιος φορέας προσδιορίζει κατόπιν το πραγματικό ποσό της αναλογικής παροχής, βάσει του θεωρητικού ποσού κατ' αναλογία της διάρκειας των περιόδων οι οποίες πραγματοποιήθηκαν πριν από την επέλευση του κινδύνου δυνάμει της νομοθεσίας την οποία εφαρμόζει ο φορέας σε σχέση προς τη συνολική διάρκεια των περιόδων οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί πριν από την επέλευση του κινδύνου δυνάμει των νομοθεσιών όλων των ενδιαφερομένων κρατών μελών.» Με τον όρο περίοδος ασφάλισης ο κανονισμός αναφέρεται σε περιόδους εισφοράς, μισθωτής δραστηριότητας ή μη μισθωτής δραστηριότητας, όπως αυτές ορίζονται ή αναγνωρίζονται ως περίοδοι ασφάλισης από τη νομοθεσία, υπό την οποία έχουν ή θεωρούνται ότι έχουν πραγματοποιηθεί, καθώς και όλες οι εξομοιωμένες προς αυτές περίοδοι, στο βαθμό που έχουν αναγνωρισθεί από τη νομοθεσία αυτή ως ισοδύναμες με περιόδους ασφάλισης.

⁷⁴¹ Βλ. κατ' αναλογία Παρασκευή Μουζουράκη, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα -ή καινοφανής- συνταγματική αρχή;, ό.π., σ.110

⁷⁴² Μενέλαος Θεοδωρουλάκης, Βαγγέλης Κουμαριανός, ό.π., σσ.78-79

Όπως εκτενώς αναλύθηκε στην προηγούμενη ενότητα σε ένα διανεμητικό σύστημα⁷⁴³ όπως είναι το ελληνικό οι πηγές των εσόδων για την καταβολή των παροχών είναι κυρίως οι εισφορές εργοδοτών, εργαζόμενων και συνταξιούχων, οι αποδόσεις από την κεφαλαιοποίηση των εισφορών σε διάφορα αποθεματικά και οι κρατικές εισφορές. Τα τρία πρώτα στοιχεία τα οποία αφορούν τις εισφορές και αποτελούν τη βασική πηγή εξασφάλισης της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος⁷⁴⁴ εξαρτώνται άμεσα από τη δυναμική της αγοράς εργασίας.⁷⁴⁵ Εάν μπορούσε να διατηρηθεί σταθερό το ποσό των εξόδων, τότε για να διασφαλιστεί η οικονομική βιωσιμότητα, θα απαιτείτο η συνεργασία των τεσσάρων πηγών χρηματοδότησης, ώστε κάθε μείωση σε μία από αυτές να καλύπτεται από την αύξηση των υπολοίπων. Στην πραγματικότητα όμως το σκέλος των παροχών δεν είναι αμετάβλητο, οι συνολικές δαπάνες για κοινωνικοασφαλιστικές παροχές μεταβάλλονται διαρκώς. Σε μία τέτοια κατάσταση η οικονομική βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος εξαρτάται από μία πολύ πιο πολύπλοκη εξίσωση, η οποία περιλαμβάνει οικονομικούς, θεσμικούς και δημογραφικούς παράγοντες⁷⁴⁶. Δηλαδή το σκέλος των εσόδων και το σκέλος των παροχών εξαρτάται και διαμορφώνεται από τα ανωτέρω δεδομένα.⁷⁴⁷ Προκειμένου να διαπιστώσουμε τον τρόπο με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στην αρχή της βιωσιμότητας θα εξετάσουμε την επίδραση που οι τελευταίες ασκούν σε κάθε ένα από τους ανωτέρω παράγοντες. Με άλλα λόγια θα εξετάσουμε τον τρόπο με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στους οικονομικούς, θεσμικούς και δημογραφικούς παράγοντες οι οποίοι με τη σειρά τους επιδρούν στην αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας.

Οι οικονομικοί παράγοντες που διαμορφώνουν τα έσοδα και τις δαπάνες του ασφαλιστικού συστήματος αποτελούν κυρίως τα ποσοστά απασχόλησης και τα ποσοστά συνταξιοδότησης. Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η οικονομική βιωσιμότητα του

⁷⁴³ Στα κεφαλαιοποιητικά οικονομικά συστήματα η εξασφάλιση της βιωσιμότητας συνεπάγεται τη διατήρηση των αποθεματικών των ασφαλιστικών οργανισμών, ενώ στα διανεμητικά επιτυγχάνει την αποτροπή της μετακύλισης δυσανάλογων οικονομικών υποχρεώσεων στις επόμενες γενεές. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονιακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σ.487

⁷⁴⁴ Ο υπολογισμός των εισφορών αποκλειστικά επί των αποδοχών ως θεμέλιο της αρχής της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού μας συστήματος έχει τεθεί υπό αμφισβήτηση για λόγους οι οποίοι ποικίλουν. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι θέτει σε ευμενέστερη μεταχείριση επιχειρήσεις οι οποίες λόγω της φύσης της δραστηριότητας τους απασχολούν μικρό αριθμό απασχολούμενων αλλά επιτυγχάνουν μεγάλο κύκλο εργασιών. Βλ. αναλυτικά Άγγελος Στεργίου, Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, Μελέτες, ό.π., σ.463

⁷⁴⁵ Παραδείγματος χάριν τα ποσοστά ανεργίας, τα επίπεδα απασχόλησης, τις αμοιβές των απασχολούμενων κ.λπ. Μενέλαος Θεοδωρουλάκης, Βαγγέλης Κουμαριανός, ό.π., σ.78 επ.

⁷⁴⁶ Η δημογραφία είναι πολύ στενά συνυφασμένη με την κοινωνική ασφάλιση καθώς η τελευταία επηρεάζεται και πολλές φορές διαμορφώνεται από τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού μιας χώρας. Ισχύει όμως και το αντίστροφο. Δηλαδή η κοινωνική ασφάλιση μπορεί να είναι ο παράγοντας επίδρασης στη δημογραφία μιας γεωγραφικής περιοχής. Παραδείγματος χάριν εάν τα οικογενειακά επιδόματα είναι γενναιόδωρα τότε δύναται να επηρεάζεται θετικά η αναπαραγωγική συμπεριφορά μιας οικογένειας καθώς κρίνει ότι δεν θα επηρεαστούν οι συνθήκες διαβίωσης τους από μία πολυπληθή οικογένεια. Άγγελος Στεργίου, Η κοινωνική ασφάλιση μπροστά στο δημογραφικό πρόβλημα: Με κομμένη την ανάσα, Βήμα διαρκούς διαλόγου για το ασφαλιστικό, ό.π., σ.159

⁷⁴⁷ Μενέλαος Θεοδωρουλάκης, Βαγγέλης Κουμαριανός, ό.π., σ.79 επ.

συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στηρίζεται άμεσα και ευθέως στην απασχόληση.⁷⁴⁸ Όπως αναλύθηκε εκτενώς σε προηγούμενη ενότητα οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στοχεύουν αφενός στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας συνήθως πλήρους απασχόλησης και αφετέρου στην ενίσχυση της ρευστότητας υφιστάμενων ή νέων ελευθέρων επαγγελματιών. Επιδιώκουν ακριβώς την ενίσχυση των ποσοστών απασχόλησης τα οποία λόγω του χαμηλού βιοτικού επιπέδου βαίνουν συνεχώς μειούμενα. Με τον εργαζόμενο να εισέρχεται στην αγορά εργασίας ή να εξασφαλίζει τη διατήρηση του σε αυτή, καταβάλλοντας ασφαλιστικές εισφορές στο ασφαλιστικό ταμείο, ενισχύεται η οικονομική βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Η αύξηση των εισφορών συνίσταται στην καταβολή εργοδοτικών και ασφαλιστικών εισφορών των νέων μισθωτών που στελεχώνουν τις καινούριες θέσεις εργασίας. Αντίστοιχα καταβάλλονται στον ασφαλιστικό οργανισμό και οι εισφορές των ελεύθερων επαγγελματιών που επιδοτούνται.⁷⁴⁹ Στην περίπτωση που οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι επιμελώς σχεδιασμένες δύναται να κινητοποιήσουν επιπλέον την αγορά εργασίας πέρα των επιδοτούμενων θέσεων και να προκύψουν νέες θέσεις εργασίας. Με την εισαγωγή ανέργων διογκώνεται η απασχόληση και συνεπώς επιτυγχάνεται αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλονται στο ασφαλιστικό ταμείο. Το τελευταίο ενδυναμώνεται ώστε να είναι ικανό να χορηγεί ασφαλιστικές παροχές.

Καθώς τα ποσοστά απασχόλησης αυξάνονται, παράλληλα πραγματοποιείται επιπλέον στήριξη του ασφαλιστικού συστήματος δεδομένου ότι ελαττώνεται ο αριθμός των δικαιούχων επιδοτήσεων ανεργίας. Ο άνεργος είναι πλέον απασχολούμενος και με την εργασία του εξασφαλίζει την εκπλήρωση των αναγκών του καθώς και την κοινωνικοασφαλιστική του προστασία. Εφεξής δεν εξαρτάται από την καταβολή επιδόματος ανεργίας ή από τις ασφαλιστικές παροχές που του παρέχει ο ΕΦΚΑ μέσω του ΟΑΕΔ.⁷⁵⁰

Επίσης οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης με τις νέες θέσεις εργασίας που προσφέρουν θέτουν φρένο στην πρόωρη συνταξιοδότηση των ηλικιωμένων εργαζομένων.

⁷⁴⁸ Αναμφίβολα, σε γενικές γραμμές, ο σύνδεσμος μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης και απασχόλησης παραμένει, προς το παρόν, σε μεγάλο βαθμό κυρίαρχος στη διαμόρφωση του ασφαλιστικού μας συστήματος. Κάτι τέτοιο γίνεται εύκολα αντιληπτό από το γεγονός ότι παρόλο που το βάρος της φορολογίας για την κάλυψη κοινωνικοασφαλιστικών παροχών έχει αυξηθεί σταθερά τα τελευταία χρόνια το μερίδιο των κοινωνικών εισφορών που βασίζονται στην εργασία παραμένει ξεκάθαρα η πλειοψηφία των πόρων του. Ωστόσο, εκτιμάται ότι αυτός ο σύνδεσμος κινδυνεύει να αμφισβητηθεί στα επόμενα χρόνια. Ενδεικτικό μίας τέτοιας προοπτικής είναι καταρχήν η αναδυόμενη και όλο πιο συχνά αναφερόμενη έννοια της εθνικής αλληλεγγύης έναντι της επαγγελματικής αλληλεγγύης που ερείδεται στον σύνδεσμο της εργασίας με την κοινωνική ασφάλιση. Επίσης στοιχείο που προμηνύει το ενδεχόμενο ρήξης του δεσμού της κοινωνικής ασφάλισης με την εργασία είναι η μείωση των εισφορών (λόγω χαμηλών μισθών, μεγάλων ποσοστών ανεργίας κ.λπ.) έναντι της αύξησης της φορολογίας προκειμένου να συντηρηθεί το ασφαλιστικό σύστημα. Βλ. αναλυτικά Michel Borgetto, *La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté? Entre cotisations sociales et fiscalité*, 2007/6 n° 142, pages 6 à 17, διαθέσιμο στο <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2007-6-page-6.htm> σσ.13-15

⁷⁴⁹ Πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι η αύξηση του αριθμού των ασφαλισμένων αυξάνει και τον αριθμό των δικαιούχων ασφαλιστικών παροχών.

⁷⁵⁰ Ενδεικτικά αναφέρονται: Παροχή Ιατροφαρμακευτικής Περίθαλψης σε Ανέργους Ηλικίας μέχρι 29 ετών (άρθρο 18 του Ν.2639/1998), Παροχές Ασθένειας σε Είδος στους Μακροχρονίους Ανέργους, 55 ετών και άνω (άρθρο 10 του Ν.2434/1996), Παροχές Ασθένειας σε Είδος στους Ανέργους Ηλικίας άνω των 29 έως 55 ετών (παρ.4 άρθρου 5 του Ν.2768/1999) κ.λπ.

Οι εργαζόμενοι μεγαλύτερων ηλικιών στην προσπάθεια τους να προστατευτούν από τον κίνδυνο της ανεργίας επιλέγουν τη δυνατότητα της πρόωρης συνταξιοδότησης. Όταν το κράτος τους δίνει τη δυνατότητα απασχόλησης με αποδοχές δεν έχουν λόγο να στραφούν σε μία μειωμένη σύνταξη προκειμένου να εξασφαλίσουν την επιβίωση τη δική τους αλλά και των εξαρτώμενων μελών τους.

Επιπρόσθετα, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που στόχο έχουν τη δημιουργία εργασίας έχουν την ικανότητα να αντισταθμίζουν τα υφιστάμενα μέτρα λιτότητας που οδηγούν σε υποαπασχόληση. Τα τελευταία προκειμένου να περιορίσουν το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού αφενός επηρεάζουν αρνητικά τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και αφετέρου αυξάνουν την ανάγκη για ασφαλιστικές παροχές.⁷⁵¹ Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας, εξαρτημένης και μη, αυξάνοντας τα ποσοστά απασχόλησης που πλήττονται από τα μέτρα λιτότητας και ενισχύοντας της αρχή βιωσιμότητας του ασφαλιστικού μας συστήματος.

Οι δημογραφικοί παράγοντες που διαμορφώνουν τα έσοδα και τις δαπάνες του ασφαλιστικού συστήματος είναι κυρίως το μέγεθος του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας και το μέγεθος του πληθυσμού σε ηλικία συνταξιοδότησης. Δεδομένης της δημογραφικής γήρανσης τα άτομα τα οποία βρίσκονται σε ηλικία συνταξιοδότησης υπερκαλύπτουν τους εργαζόμενους. Μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αυξάνεται η αναλογία εργαζομένων προς συνταξιούχους καθώς πραγματοποιείται μία ενδυνάμωση της απασχόλησης. Η τελευταία προσδοκάται να είναι σταθερή και να οδηγήσει σε μία οικονομική ανάπτυξη η οποία θα δημιουργήσει και νέες θέσεις εργασίας πέραν των επιδοτούμενων. Βέβαια πρέπει να επισημανθεί ότι η δυνατότητα συνεχούς αύξησης του αριθμού των εργαζομένων υπό το καθεστώς συρρίκνωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας συναντά κάποια όρια. Όσο και αν ενδυναμωθεί η απασχόληση μέσω των αντίστοιχων πολιτικών πάντα θα υπάρχει ο περιορισμός του αριθμού των ικανών ατόμων προς εργασία. Άρα ορθώς αναφέρεται ότι για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού μας συστήματος απαιτείται όχι μόνο «κάτι περισσότερο ποσοτικά» αλλά κάτι «διαφορετικό ποιοτικά».⁷⁵²

Οι θεσμικοί παράγοντες που διαμορφώνουν τα έσοδα και τις δαπάνες του ασφαλιστικού συστήματος είναι κυρίως τα ποσοστά εισφορών, ο τρόπος συλλογής των οφειλόμενων βεβαιωμένων εισφορών και η μέση σύνταξη. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δύναται να επιδράσουν στους παράγοντες που διαμορφώνουν τα ποσοστά των ασφαλιστικών εισφορών. Αυτοί είναι κυρίως η ελαστικότητα της ζήτησης των αγαθών και των υπηρεσιών, η αγοραστική δύναμη των απασχολούμενων και τα ποσοστά ανεργίας.⁷⁵³

⁷⁵¹ Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ό.π., σ.91

⁷⁵² Άγγελος Στεργίου, Η κοινωνική ασφάλιση μπροστά στο δημογραφικό πρόβλημα: Με κομμένη την ανάσα, Βήμα διαρκούς διαλόγου για το ασφαλιστικό, ό.π., σ.161

⁷⁵³ Όλγα Αγγελοπούλου, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ. 63. Παραδείγματος χάριν μία συνετή επιλογή επιδιώκοντας τη μείωση της ανεργίας μέσα από την ενίσχυση της βιωσιμότητας και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, αποτελεί ο περιορισμός της βάσης υπολογισμού εισφορών. Αθηνά Πετρόγλου, Γήρανση και ελληνική κοινωνία. Γήρανση, κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη γενεών σε Η. Κικιλίας, Χ. Μπάγκαβος, Π. Τήνιος, Μ. Χλέτσος Δημογραφική γήρανση, αγορά εργασίας & κοινωνική προστασία: τάσεις, προκλήσεις & πολιτικές, 2001, σελ. 351 όπως φαίνεται στο Όλγα

Όταν είναι ορθά στοχευμένα τα μέτρα ενδυνάμωσης της εργασίας εκπληρώνουν τον σκοπό τους δημιουργώντας σταθερές θέσεις απασχόλησης και μειώνοντας δραστικά τα ποσοστά ανεργίας. Παράλληλα η αύξηση της ρευστότητας ενισχύει και τη ζήτηση των αγαθών και την προσφορά αυτών. Η επιδότηση που απολαμβάνουν και οι ελεύθεροι επαγγελματίες και οι ωφελούμενοι άνεργοι ενδυναμώνει την αγοραστική δύναμη των καταναλωτών. Με την επίδραση των πολιτικών που ενισχύουν την εργασία στους παράγοντες που διαμορφώνουν τα ποσοστά εισφορών έχουμε μία άμεση επίδραση στους θεσμικούς παράγοντες της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας.

Την ίδια στιγμή οι εισφορές ενισχύονται σημαντικά γιατί οι οφειλέτες χάριν στην προσφερόμενη ρευστότητα μπορούν να καταβάλουν μέρος των οφειλόμενων βεβαιωμένων εισφορών. Οι τελευταίες είναι βεβαιωμένες ασφαλιστικές εισφορές από το ασφαλιστικό ταμείο οι οποίες όμως δεν καταβάλλονται από τους οφειλέτες που αδυνατούν να ανταπεξέλθουν στο οικονομικό αυτό βάρος. Αποτελούν τροχοπέδη της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας στην κοινωνική ασφάλιση καθώς ανά δεδομένη χρονική περίοδο μπορούν να φτάσουν και στο τριάντα τοις εκατό του συνόλου των εισφορών. Οι επιδοτήσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δίνουν τη δυνατότητα στον οφειλέτη να ανταποκριθεί θετικά σε μία ρύθμιση οφειλόμενων εισφορών. Η πρακτική των διαδοχικών ρυθμίσεων οφειλόμενων εισφορών σε συνδυασμό με τα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μπορούν να αποτελέσουν θεραπειίδα στην ενδυνάμωση της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας.

Η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στους οικονομικούς, θεσμικούς και δημογραφικούς παράγοντες που διαμορφώνουν την αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας μπορεί να αποτιμηθεί και με οικονομικούς δείκτες πράγμα το οποίο εκφεύγει του σκοπού της παρούσης μελέτης. Αυτό που πρέπει να γίνει αντιληπτό είναι ότι η αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών η οποία πραγματοποιείται για τους λόγους που αναφέρθηκαν ανωτέρω οδηγεί στην ενδυνάμωση της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Η τελευταία αναδύεται ενισχυμένη από τη σύγκριση αφ' ενός της καθαρής παρούσας οικονομικής της θέσεως πλέον των αναμενόμενων εσόδων για το υπό εξέταση χρονικό διάστημα και αφ' ετέρου των συνολικών αναμενόμενων υποχρεώσεων τους για το ίδιο διάστημα. Χρησιμοποιώντας τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης για να μετατραπούν όσο το δυνατόν περισσότεροι άνεργοι σε απασχολούμενους είτε μέσα από τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας είτε μέσα από την επιχορήγηση νέων ελευθέρων επαγγελματιών, αυξάνεται το ποσοστό απασχόλησης και αντίστοιχα το ποσό των εισφορών που καταβάλλονται στους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Η ενίσχυση της απασχόλησης η οποία προκαλείται μέσα από τις ενεργητικές πολιτικές οδηγεί στην τόνωση της αρχής οικονομικής βιωσιμότητας. Το κράτος με αυτόν τον τρόπο εκδηλώνει τη μέριμνα του για την επίτευξη δύο πιο ειδικών στόχων της αρχής της

Αγγελοπούλου. Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, στο ίδιο, σ.63. Παράλληλα εννοείται ότι η τιμή της ασφαλιστικής εισφοράς οριοθετείται και από Σύνταγμα. Αυτό διατυπώνεται με την έννοια ότι η επιβάρυνση των αποδοχών του ασφαλισμένου με μεγάλο ποσοστό ασφαλιστικών εισφορών έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της αγοραστικής αξίας των αποδοχών των ασφαλισμένων. Όλγα Αγγελοπούλου, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, στο ίδιο, σ.63 Επίσης βλ. Άγγελος Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σσ.125 και 127.

βιωσιμότητας. Πρώτον της διασφάλισης της επάρκειας των συντάξεων υπέρ των υφιστάμενων συνταξιούχων και δεύτερον της εξασφάλισης της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών προς όφελος των επόμενων γενεών.⁷⁵⁴ Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης επηρεάζεται θετικά και άμεσα καθώς η ενδυνάμωση του τελευταίου συμβαίνει σε κοντινό πραγματικό χρόνο με αποτελέσματα ποιοτικά, ποσοτικά, ορατά και μετρήσιμα από τους μελετητές.

2. Επιδιώκοντας τη βελτίωση της κατάρτισης των ανέργων

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η αύξηση της απασχόλησης για τα άτομα με χαμηλή ειδίκευση (κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ή χαμηλότερης) βαίνει μειούμενη καθώς υπάρχει μία τάση συρρίκνωσης των ευκαιριών απασχόλησης για αυτούς.⁷⁵⁵ Η εξασφάλιση της πρόσβασης στην ποιοτική και χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευση, η αναβάθμιση των δεξιοτήτων και η βελτίωση των επενδύσεων στα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα και δεξιότητες είναι καθοριστικής σημασίας για να μπορέσουν οι πολίτες να γίνουν ενεργοί⁷⁵⁶ και να διευκολυνθεί η μετάβαση τους στην αγορά εργασίας^{757, 758}.

Στη βιβλιογραφία υπάρχει μία ποικιλία μελετών για την επίδραση που ασκούν τα προγράμματα κατάρτισης στην ενεργοποίηση της απασχόλησης. Στην πλειονότητα αυτών υποστηρίζεται ότι η κατάρτιση έχει συνήθως τα ισχυρότερα θετικά μακροπρόθεσμα

⁷⁵⁴Βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ Ολομέλεια 734/16, σκ.11 «ο κοινός νομοθέτης, διαθέτοντας ευρεία προς τούτο εξουσία και λαμβάνοντας υπόψη τις εκάστοτε κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, θέτει τους κανόνες για την ασφαλιστική κάλυψη και προστασία του εργαζόμενου πληθυσμού έναντι συγκεκριμένων ασφαλιστικών κινδύνων με γνώμονα αφ' ενός την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την εξυπηρέτηση της αναλογιστικής βάσεως, στην οποία στηρίζεται η οικονομία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, δηλαδή την προστασία της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, χάριν και των μελλοντικών γενεών, και αφ' ετέρου τη διασφάλιση υπέρ των συνταξιούχων, οι οποίοι διά της εργασίας των συνέβαλαν στη δημιουργία του δημοσίου πλούτου, ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβιώσεως, όσο το δυνατόν εγγύτερου σε εκείνο που είχαν κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου»

⁷⁵⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017, ό.π., σ. 12

⁷⁵⁶ Σύμφωνα με το νέο θεματολόγιο δεξιοτήτων για την Ευρώπη, οι προσπάθειες των κρατών-μελών πρέπει να εστιάζουν στην αύξηση των δεξιοτήτων των ενηλίκων. Ταυτόχρονα πρέπει να γίνεται προσπάθεια προσαρμογής δεξιοτήτων στις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας. Είναι επιτακτική η ανάγκη στενών συμπράξεων μεταξύ επιχειρήσεων και εκπαίδευσης καθώς και η ενεργοποίηση των δυνατοτήτων των προγραμμάτων μαθητείας. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017, στο ίδιο, σ.5

⁷⁵⁷ Παράδειγμα αποτελεί το γερμανικό δίκαιο του οποίου ο κώδικας κοινωνικών ασφαλίσεων στο άρθρο 19 bis, παράγραφος 1, του βιβλίου I του κώδικα κοινωνικών ασφαλίσεων (Sozialgesetzbuch Erstes Buch) προβλέπει την ύπαρξη δύο κύριων ειδών παροχών βασικής ασφαλίσεως για τα πρόσωπα που αναζητούν εργασία ως εξής: «Βάσει της νομοθεσίας περί βασικής ασφαλίσεως για τα πρόσωπα που αναζητούν εργασία, μπορούν να ζητηθούν: 1.παροχές που αφορούν την ένταξη στην εργασία, 2.παροχές που αφορούν τη διασφάλιση της διαβιώσεως.» Στο βιβλίο II του κώδικα κοινωνικών ασφαλίσεων, το οποίο τιτλοφορείται «Λειτουργία και σκοπός της βασικής ασφαλίσεως για τα πρόσωπα που αναζητούν εργασία», και συγκεκριμένα στα άρθρα 28 έως 30 αφορούν συγκεκριμένες παροχές για την εκπαίδευση και την κοινωνική ένταξη. Απόφαση ΔΕΕ C-299/14, García-Nieto κ.λπ, ECLI:EU:C:2016:114, σκ.14-20

⁷⁵⁸ European Commission, Joint Employment Report 2018, As adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018, 2018, σ.9

αποτελέσματα, αλλά είναι δαπανηρή. Οι επαγγελματικές εκπαιδεύσεις, τα γενικά προγράμματα και η επαγγελματική κατάρτιση είναι όλα κατάλληλα αλλά για διάφορους σκοπούς. Οι μελέτες δείχνουν ότι τα γενικά προγράμματα συμβάλλουν στην καλύτερη αντιστοίχιση των δεξιοτήτων, ιδίως μετά την πρώτη είσοδο στην αγορά εργασίας, ενώ τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης (με βάση το χώρο εργασίας ή σε συνδυασμό με το σχολείο) έχουν αποδειχθεί πολύ αποτελεσματικά για τη διευκόλυνση μετάβασης από την εκπαίδευση στην εργασία.⁷⁵⁹

Στην έννοια της απασχόλησης συμπεριλαμβάνεται η επαγγελματική κατάρτιση. Γνωρίζοντας ήδη από τα ανωτέρω τον στενό σύνδεσμο της απασχόλησης με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης γίνεται αντιληπτός κατά συνεπαγωγή ο σύνδεσμος του θεσμού με την επαγγελματική κατάρτιση.⁷⁶⁰

Όπως προαναφέρθηκε σκοπός των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης και στην Ελλάδα είναι η επιμόρφωση των ανέργων σε πεδίο ενδιαφέροντος τους μέσα από μία σειρά προγραμμάτων που προσφέρονται από τον ΟΑΕΔ. Σκοπός των ανωτέρω προγραμμάτων «δεν είναι η προσφορά έργου»⁷⁶¹. Ο άνεργος μπορεί να αιτηθεί την ένταξη του σε κάποιο από αυτά τα προγράμματα ώστε να βελτιωθεί η επαγγελματική του κατάρτιση και ενδεχομένως να γίνει πιο επιθυμητός αλλά και περισσότερο ανταγωνιστικός στην αγορά εργασίας. Πιο συγκεκριμένα με την επαγγελματική κατάρτιση που ο άνεργος αποκτά, προσδοκά δικαίως τη λεγόμενη τυπική σύμβαση εργασίας⁷⁶². Η τυπική σύμβαση εργασίας εξασφαλίζει στον εργαζόμενο σταθερές εργασιακές σχέσεις και του γεννά την εύλογη προσδοκία υπηρεσιακής εξέλιξης η οποία συνήθως συνοδεύεται από μεγιστοποίηση των αποδοχών του. Παράλληλα του προσφέρει το συναίσθημα της αναγνώρισης της επαγγελματικής του αξίας.⁷⁶³ Με αυτόν τον τρόπο, του εξασφαλίζει αφενός σταθερό και ικανό για την αξιοπρεπή διαβίωση του εισόδημα και αφετέρου ασφαλιστική κάλυψη μέσα από τις εισφορές που κατατίθενται στον αρμόδιο οργανισμό.

⁷⁵⁹ European Commission, European Semester Thematic FactSheet, Active Labour Market Policies, 2017, σ.7

⁷⁶⁰ Το ενωσιακό δίκαιο τοποθετεί στην ίδια μοίρα όσους απασχολούνται με όσους βρίσκονται υπό κατάρτιση. Ενδεικτικά αναφέρεται η αιτιολογική σκέψη 21 της οδηγίας 2004/38 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών το οποίο έχει ως εξής: «θα πρέπει να εναπόκειται στο κράτος μέλος υποδοχής να αποφασίζει εάν θα παρέχει σε πρόσωπα που δεν ασκούν μισθωτή δραστηριότητα ή ελεύθερο επάγγελμα ή διατηρούν την ιδιότητα αυτή και στα μέλη της οικογένειάς τους κοινωνική παροχή κατά τους πρώτους τρεις μήνες διαμονής, ή για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στις περιπτώσεις των προσώπων που αναζητούν εργασία, ή σπουδαστική βοήθεια, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης, πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής.» Επίσης στο άρθρο 7 στην παράγραφο 3 δ αναφέρεται ότι «για τους σκοπούς της παραγράφου 1, στοιχείο α', η ιδιότητα του μισθωτού ή του μη μισθωτού διατηρείται για τον πολίτη της Ένωσης που δεν είναι πλέον μισθωτός ή μη μισθωτός στις ακόλουθες περιπτώσεις:..... δ) αν ο ενδιαφερόμενος παρακολουθεί μαθήματα επαγγελματικής κατάρτισης. Εκτός εάν ο ενδιαφερόμενος είναι ακουσίως άνεργος, η διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου προϋποθέτει την ύπαρξη σχέσης μεταξύ της προηγούμενης επαγγελματικής δραστηριότητας και της κατάρτισης.» Απόφαση ΔΕΕ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, σκ.9-12

⁷⁶¹ ΑΠ1268/1988 ΔΕΝ 45 1989, ΑΠ2052/1990 ΕΕΔ 50 1991 632

⁷⁶² Τυπική σύμβαση εργασίας είναι η παροχή σταθερής εργασίας των μισθωτών εργαζόμενων σε ένα ορισμένο χώρο, μέσα σε ένα συγκεκριμένο χρόνο και με αποδέκτη έναν ορισμένο εργοδότη.

⁷⁶³ Κωνσταντίνος Ρίζος, Υποκατάσταση των σταθερών εργασιακών σχέσεων από επισφαλείς. Νομικό Βήμα, 2017, σ.1787

Παράλληλα ο ασφαλιστικός φορέας ενδυναμώνεται περαιτέρω καθώς οι μαθητευόμενοι από την έναρξη της κατάρτισης υπάγονται στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ και των Φορέων Οργανισμών για λογαριασμό των οποίων ο ΕΦΚΑ συνεισπράττει εισφορές.⁷⁶⁴ Ο εργοδότης είναι υπόχρεος καταβολής ασφαλιστικών εισφορών για κύρια και επικουρική σύνταξη, υγειονομική περίθαλψη, καθώς και για επαγγελματικό κίνδυνο όπως και για βαρέα και ανθυγιεινά, όταν και εφόσον προβλέπεται. Τα άτομα τα οποία εντάσσονται σε προγράμματα μαθητείας ή εκπαίδευσης στο χώρο εργασίας θεωρούνται ως μισθωτοί για όλο το διάστημα μαθητείας για αυτό και καταβάλλονται εισφορές για λογαριασμό τους.

Συνεπώς, η επαύξηση των ασφαλιστικών εισφορών που προέρχεται πρώτον από τα άτομα που στην παρούσα φάση τελούν υπό κατάρτιση, δεύτερον από μία σταθερή επαγγελματική σχέση με τον εργοδότη λόγω της αύξησης των ικανοτήτων του απασχολούμενου και τρίτον από τη βελτίωση των αποδοχών του καταρτιζόμενου η οποία έχει επέλθει λόγω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας του, πραγματοποιεί ενδυνάμωση της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος.

Επισημαίνεται ότι η επιδίωξη της επαγγελματικής κατάρτισης, πέραν της άμεσης καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών που αφορούν τους μαθητευόμενους, ασκεί έμμεση επίδραση στην αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού οργανισμού. Δεν είναι δυνατόν να αναφερόμαστε σε άμεση επίδραση καθώς το αποτέλεσμα της αύξησης της απασχόλησης και των ασφαλιστικών εισφορών επέρχεται μετά από μία αλληλουχία γεγονότων. Αρχικά πραγματοποιείται η επιμόρφωση του ανέργου, η επίτευξη της ανάπτυξης των δεξιοτήτων του αυξάνει τις πιθανότητες για απασχόληση, έπεται η εύρεση εργασίας και στη συνέχεια πραγματοποιείται η τόνωση του ασφαλιστικού συστήματος. Θεωρητικά μετά το πέρας του χρόνου μαθητείας οι μαθητευόμενοι έχουν ενισχυμένες πιθανότητες να ενταχθούν στο εργατικό δυναμικό αναλαμβάνοντας την εκπλήρωση του ρόλου τους στη συνδρομή της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Συνεπώς, υπάρχει έμμεση θετική επίδραση του σκοπού της επαγγελματικής κατάρτισης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας και του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

3. **Επιδιώκοντας την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας**

Σύμφωνα με κάποιες μελέτες στην εποχή των Μνημονίων, η επίσημα καταγεγραμμένη αδήλωτη εργασία από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές εκτοξεύεται από το 29,7% λίγο πριν το 2010, στο 40,5% στα τέλη του 2013, για να περιοριστεί στο 25% στα τέλη του 2014.⁷⁶⁵ Άλλες μελέτες αναφέρουν ότι οι ανασφάλιστοι απασχολούμενοι στη χώρα

⁷⁶⁴ Οι εισφορές στον ΕΦΚΑ και τους λοιπούς οργανισμούς, για λογαριασμό των οποίων ο ΕΦΚΑ συνεισπράττει τις εισφορές τόσο του εργοδότη όσο και του μαθητευόμενου υπολογίζονται στο ήμισυ των πραγματικών αποδοχών και καταβάλλονται μέσα στις κατά νόμο προθεσμίες. Ως εκ τούτου το ποσό υπολογισμού ασφαλιστικών εισφορών ορίζεται σε: $8,56$ ευρώ ημερησίως ($17,12 / 2 = 8,56$) για μαθητευόμενους κάτω των 25 ετών και $9,82$ ευρώ ημερησίως για μαθητευόμενους άνω των 25 ετών ($19,64 / 2 = 9,82$). Εγκύκλιος Ε.Φ.Κ.Α. αρ. 19/2018

⁷⁶⁵ Απόστολος Καψάλης, Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα. Αξιολόγηση των σύγχρονων μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Ιανουάριος 2015, σ.7

μας σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους αγγίζουν το εικοσιπέντε τοις εκατό του συνόλου των εργαζόμενων.⁷⁶⁶ Εκτιμάται επίσης, ότι η αδήλωτη εργασία είναι πολύ πιθανόν να αυξηθεί παρά το πλήθος των δράσεων τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο, λόγω των νέων μορφών εργασίας που κερδίζουν όλο και περισσότερο έδαφος στις μέρες μας λόγω της πανδημίας, όπως για παράδειγμα είναι η τηλεργασία.⁷⁶⁷ Η αδήλωτη εργασία αλλοιώνει τα στατιστικά της ανεργίας και αποτελεί ανοιχτή πληγή για τα κρατικά έσοδα και τα ασφαλιστικά ταμεία.⁷⁶⁸ Η απώλεια εισφορών που έπεται αυτής, αποτελεί έναν από τους κρισιμότερους παράγοντες για την οικονομική βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Αφορά πληθώρα δραστηριοτήτων και εκτείνεται από την αδήλωτη εργασία σε νόμιμες επιχειρήσεις έως την παράνομη εργασία αυτοαπασχολούμενων. Δεν περιλαμβάνει όμως όσους συμμετέχουν στην παράνομη διακίνηση αγαθών και υπηρεσιών.

Η αδήλωτη εργασία από μακροοικονομική άποψη, μειώνει τα φορολογικά έσοδα⁷⁶⁹ (φόρος εισοδήματος⁷⁷⁰ και ΦΠΑ) και υπονομεύει τη χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Από μικροοικονομική άποψη, η αδήλωτη εργασία και άλλες άτυπες μορφές απασχόλησης, όπως η ψευδοαπασχόληση, τείνουν να στρεβλώνουν τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των εταιρειών και δυσχεραίνουν τη δημιουργία κανονικής απασχόλησης με πλήρη κοινωνική προστασία. Επίσης οι επιχειρήσεις που απασχολούν προσωπικό χωρίς να το ασφαλίζουν αδυνατούν να αναπτυχθούν καθώς αποφεύγουν να αναζητήσουν επίσημες χρηματικές εισροές (π.χ. πίστωση από τραπεζικούς οργανισμούς).⁷⁷¹

Η σημαντικότερη επίπτωση της αδήλωτης εργασίας στο σύγχρονο κοινωνικό κράτος είναι η υπονόμηση των ίδιων των θεμελίων του συστήματος της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας. Οδηγεί στην αποκόμιση εξαιρετικού οφέλους για ορισμένους και σε καταβαράθρωση άλλων. Η επιμονή στην ανασφάλιστη απασχόληση και η αδυναμία του κράτους και της κοινωνίας να την αντιμετωπίσει σαν επαχθές φαινόμενο καταλήγει στην

⁷⁶⁶ Βλ. σχετικά Μενέλαος Θεοδωρουλάκης, Βαγγέλης Κουμαριανός, ό.π., σσ.64-66.

⁷⁶⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, European Platform tackling undeclared work, Work Program 2021-2022, Οκτώβριος 2020, σ.2

⁷⁶⁸ Απόστολος Καψάλης, ό.π., σσ.21

⁷⁶⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου αδήλωτη εργασία, Νοέμβριος 2017 διαθέσιμη στο διαδίκτυο στο <https://ec.europa.eu/info/files>

⁷⁷⁰ Ο φόρος εισοδήματος είναι ο φόρος που επιβάλλεται στο ετήσιο σύνολο των εσόδων των φυσικών και νομικών προσώπων και ο οποίος προέρχεται από διάφορες πηγές παραδείγματος χάριν εργασία, εταιρεία, ακίνητα, μετοχές, τόκους κ.λπ.. Σκοπός του είναι η εξυπηρέτηση παγίων λειτουργικών αναγκών του Κράτους (υγεία, παιδεία, άμυνα κ.λπ.), ανεξαρτήτως της συνδρομής ή μη ειδικών συνθηκών, οι οποίες μπορούν μόνο να διαφοροποιήσουν το ύψος του φόρου. Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 130/2017 (Α΄ Ολομέλεια) σκ.11 Υπάρχουν ωστόσο και φόροι, όπως είναι η ειδική εισφορά αλληλεγγύης (άρθρο 29 του Ν.3986/2011) οι οποίοι δεν αποτελούν φόρο επί του εισοδήματος, αλλά απλώς τα εισοδήματα των προσώπων θεωρούνται κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, ως τα πλέον ασφαλή στοιχεία διαγνώσεως της φοροδοτικής ικανότητας, έτσι ώστε να επιβαρυνθούν με την εισφορά οι φορολογούμενοι σύμφωνα με την κατηγορία του εισοδήματος στην οποία ανήκουν. (ΣτΕ 2653/2015, προβ Ολ. ΣτΕ 99/2017, ΣτΕ 1/2016) Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ. 130/2017 (Α΄ Ολομέλεια) σκ.8. Ασπασία Μάλλιου, Κοινοποίηση της αριθμ.130/2017 γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους σχετικά με το εάν η ειδική εισφορά αλληλεγγύης στα φυσικά πρόσωπα μετα την ενσωμάτωση της στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Ν.4172/2013, Α΄167) συνιστά φόρο εισοδήματος. Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 72(1628), Β΄ Ιουλίου 2018, σσ.760-768

⁷⁷¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2015, 2014, σ.18

αποδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, τόσο αυτών που θεμελιώνουν την εργασία και την ασφαλιστική κάλυψη όσο και αυτών που υπονοούνται πίσω από αυτά.⁷⁷²

Τα σημαντικότερα επίσημα άμεσα μέτρα αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας στη χώρα μας είναι το εργόσημο⁷⁷³, οι εκτεταμένοι έλεγχοι και η επιβολή προστίμων από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, η δημιουργία του πληροφοριακού συστήματος ΕΡΓΑΝΗ με το οποίο παρακολουθούνται τα ποσοστά ανεργίας καθώς και η επιβολή κυρώσεων σε παράνομα επιδοτούμενους ανέργους^{774, 775}.

Πολύτιμο εργαλείο του κράτους για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας ειδικά στην εποχή της πανδημίας που ανθεί η τηλεργασία αποτελούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Οι τελευταίες αναλόγως της διατύπωσης του σκοπού τους δύναται να επιτύχουν την καταπολέμηση της σε ικανοποιητικό βαθμό. Ο κύριος λόγος για τον οποίο οι επιχειρήσεις καταφεύγουν στη λύση της αδήλωτης απασχόλησης προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες της επιχείρησής τους είναι η έλλειψη ρευστότητας. Από την απασχόληση του μισθωτού απορρέει για τον εργοδότη η υποχρέωση της αμοιβής του απασχολούμενου. Η οικονομική του υποχρέωση επιβαρύνεται περαιτέρω από τους φόρους και τις ασφαλιστικές εισφορές⁷⁷⁶. Το σύνολο αποτελεί μια σεβαστή υποχρέωση του εκάστοτε εργοδότη στην οποία δύναται να μην μπορεί να ανταποκριθεί. Με τις διάφορες επιχορηγήσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μπορεί αυτό το εμπόδιο να υπερκεραστεί και ο εργοδότης να προβεί στη δήλωση απασχόλησης ώστε να είναι σύννομος. Το ίδιο δύναται να συμβεί και με την επιδότηση των επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Επιπρόσθετα, όταν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης έχουν σκοπό την ενδυνάμωση της απασχόλησης σε τομείς που είναι περισσότερο επιρρεπείς σε αδήλωτη

⁷⁷² Michel Borgetto, *Les droits sociaux entre procès et progrès*, ό.π., σ.15

⁷⁷³ Η θέσπιση της μεθόδου πληρωμής και παρακράτησης ασφαλιστικών εισφορών στη βάση του εργόσημου εισάγεται για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία στο πλαίσιο του ν. 3863/2010, η μέθοδος αυτή αφορά, κυρίως, κατηγορίες εργαζομένων με μη σταθερή ή με περιστασιακή απασχόληση σε έναν ή περισσότερους εργοδότες, οι οποίοι παρέχουν τη μισθωτή εργασία ή τις υπηρεσίες τους, δίχως να είναι πρακτικά εφικτή ή δίχως να συνηθίζεται στην πράξη η σύναψη σύμβασης εξαρτημένης εργασίας.

⁷⁷⁴ Απόστολος Καψάλης, ό.π., σσ.7-45

⁷⁷⁵ Ο νόμος 4554/2018 με τίτλο «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις-Αντιμετώπιση αδήλωτης εργασίας- Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων-Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις» σε ότι αφορά στο εργατικό δίκαιο προβλέπει ιδίως τα εξής: Επιβολή προστίμου για αδήλωτη εργασία, χωρίς προηγούμενη πρόσκληση του εργοδότη για παροχή εξηγήσεων. Η ρύθμιση αυτή δέχεται κριτικής καθώς χαρακτηρίζεται σαν αμφίβολης συνταγματικότητας. Προβλέπεται η ελάττωση του προστίμου σε περίπτωση πρόσληψης του εργαζόμενου εντός 10ημέρου με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας πλήρους απασχόλησης. Η διάρκεια της σύμβασης επιδρά στο ποσό του προστίμου. Συγκεκριμένα όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια της σύμβασης, τόσο μεγαλύτερη η μείωση του προστίμου, υπό την προϋπόθεση ότι ο εργοδότης δεν θα προβεί σε μείωση προσωπικού κατά το ίδιο χρονικό διάστημα. Όταν διαπιστώνεται αδήλωτη εργασία, θα τεκμαίρεται ότι αυτή έχει διαρκέσει τουλάχιστον τρεις μήνες. Ο εργοδότης και ο εργαζόμενος διατηρούν το δικαίωμα τους να προσκομίσουν αποδείξεις για τους ισχυρισμούς τους. Αλέξιος Δ. Παπασταύρου, *Επίκαιρες εξελίξεις στο ελληνικό Εργατικό Δίκαιο, Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας*, 72 (1623), Α Μαΐου 2018, σ.417

⁷⁷⁶ Στην Ελλάδα για μισθό 500 ευρώ μια εταιρεία επιβαρύνεται με 744 ευρώ δηλαδή μόλις το 67% των χρημάτων που πληρώνει η επιχείρηση φτάνουν στην τσέπη του εργαζόμενου. Για τον ίδιο μισθό στην Κύπρο το συνολικό εργοδοτικό κόστος είναι 604 ευρώ, δηλαδή το 83% των χρημάτων πηγαίνουν στον εργαζόμενο. Γιάννης Παπαδογιάννης, *Οικονομία, Δουλεύοντας για το κράτος*, 11/2018, ανάκτηση από Economistas: https://www.economistas.gr/oikonomia/1505_doyleyontas-gia-kratos-se-eisfores-60-ton-misthon

εργασία⁷⁷⁷, αντιμετωπίζεται επιτυχώς η τάση αυτή, με αποτέλεσμα την αύξηση της απασχόλησης και των εισφορών που καταβάλλονται στον ασφαλιστικό οργανισμό. Έτσι, ενισχύεται η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας του διανεμητικού συστήματος και άρα και ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης. Ο πρώην άνεργος παρέχει πλέον επισήμως εξαρτημένη εργασία ή είναι ελεύθερος επαγγελματίας λαμβάνοντας τις νόμιμες αμοιβές του και καταβάλλοντας τις αντίστοιχες εισφορές στους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Παράλληλα όταν το άτομο δύναται να απασχοληθεί χωρίς να είναι αναγκασμένο να αποκρύπτει την απασχόληση του από το κράτος και τους ασφαλιστικούς οργανισμούς αποκτά εμπιστοσύνη στο κράτος δικαίου καθώς θεωρεί ότι δύναται να τον απασχολεί αλλά και να τον προστατεύει ταυτόχρονα. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται και η αρχή της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος.

Επίσης, κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι με την επέμβαση των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε δηλωμένη, πραγματοποιείται ενίσχυση της αρχής του να λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά περιστατικά του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Η ανωτέρω αρχή αποτελεί θεμέλιο του δίκαιου της κοινωνικής ασφάλισης. Εφαρμογή της είναι το γνήσιο ενδιαφέρον του ασφαλιστικού οργανισμού αν πραγματικά ασκείται απασχόληση και όχι αν έχουν τηρηθεί οι τυπικές προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος⁷⁷⁸ προκειμένου να πραγματοποιηθεί η υπαγωγή στην ασφάλιση.⁷⁷⁹

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης έχουν τις προϋποθέσεις να δημιουργήσουν ένα πλαίσιο πραγματικής εργασίας ορισμένου διαστήματος το οποίο υπάγει τον πρώην άνεργο, νυν απασχολούμενο, με τις εισφορές που του παρακρατούνται κάτω από την ομπρέλα προστασίας του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης. Προκειμένου ο άνεργος ή ο εργοδότης να αιτηθεί και να συμμετέχει σε κάποιο πρόγραμμα ενδυνάμωσης της εργασίας οφείλει να πληροί κάποιες προϋποθέσεις οι οποίες ορίζονται σαφώς στην προκήρυξη και οι οποίες πρέπει να είναι πραγματικές. Ταυτόχρονα μετά το πέρας της διαδικασίας και εφόσον ο άνεργος επιλεγεί από τον ΟΑΕΔ για να συμμετέχει στο πρόγραμμα επιβάλλεται η εργασία που θα κάνει να ανταποκρίνεται στο περιεχόμενο του προγράμματος. Συνεπώς, όταν ο σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση τους διαμορφωθεί σύμφωνα με τις ισχύουσες συνθήκες και ταυτόχρονα η ορθή εφαρμογή του περιφρουρηθεί⁷⁸⁰ από τον ΟΑΕΔ τότε ενισχύεται η αρχή του να λαμβάνονται υπόψη

⁷⁷⁷ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την έκθεση του επιχειρησιακού σχεδίου "ARTEMIS", οι κλάδοι με τα υψηλότερα ποσοστά εργαζομένων που δεν έχουν δηλωθεί στο σύστημα "Εργάνη" και στα ασφαλιστικά ταμεία είναι οι ακόλουθοι: Παραγωγή κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων: 20,45%, Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, Επισκευή μηχανημάτων, οχημάτων και μοτοσυκλετών: 16,44%, Κατασκευή μεταλλικών προϊόντων: 14,61%, Χονδρικό εμπόριο: 10,28%, Δραστηριότητες παροχής προσωπικών υπηρεσιών: 9,74%, Μεταποιητικές δραστηριότητες: 8,81%, Δραστηριότητες υπηρεσιών εστίασης: 7,24%, Βιομηχανία τροφίμων: 6,65%, Αθλητικές δραστηριότητες και δραστηριότητες διασκέδασης και ψυχαγωγίας: 5,20%. Δημήτρης Κατσαγάνης, Ο χάρτης της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, 02/2019, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.capital.gr/oikonomia/3344000/o-xartis-tis-adilotis-ergasias-stin-ellada>

⁷⁷⁸ π.χ. υποβολή αναγγελίας πρόσληψης στο σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, υποβολή καταστάσεως προσωπικού στην επιθεώρηση εργασίας κ.λπ.

⁷⁷⁹ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.82

⁷⁸⁰ Σημειώνεται ότι δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις στις οποίες η προκήρυξη ζητά ανέργους για κατάρτιση ενώ στην πραγματικότητα υποκρύπτεται πραγματική εργασία (π.χ. προγράμματα stage). Σε αυτήν την κατάσταση

τα πραγματικά περιστατικά του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Με την ενίσχυση της αρχής πραγματοποιείται ενδυνάμωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Συνεπώς, η αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας μέσω στοχευμένων παρεμβάσεων των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οδηγεί σε ενίσχυση της αρχής της βιωσιμότητας καθώς και της αρχής του να λαμβάνονται υπόψιν τα πραγματικά περιστατικά. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης δέχεται άμεση θετική επίδραση και αναδύεται αισθητά ενδυναμωμένος.

ο απασχολούμενος ασφαλιζεται σαν καταρτιζόμενος ενώ στην πραγματικότητα παρέχει εξαρτημένη εργασία. Επίσης, στα πλαίσια των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και συγκεκριμένα στα προγράμματα κατάρτισης και μαθητείας όπου νομιμοποιούνται και γενικεύονται μορφές ευέλικτης, ανειδίκευτης και ανασφάλιστης εργασίας κατά το διάστημα που αυτά διαρκούν ο άνεργος δεν αποκτά συντάξιμες αποδοχές με αποτέλεσμα να πλήττεται τόσο ο ασφαλιστικός οργανισμός όσο και ο ίδιος γιατί τα χρόνια περνούν και αυτός δεν συγκεντρώνει αυτά που απαιτούνται για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Επίσης, έχουν καταγραφεί από τον ΟΑΕΔ περιπτώσεις τοποθέτησης ανέργων σε επιχειρήσεις προκειμένου η επιχείρηση να επωφεληθεί της επιδοτήσεως της δημιουργίας νέας θέσης εργασίας χωρίς ο άνεργος να παρουσιάζεται καθημερινώς στη θέση εργασίας του δηλαδή χωρίς στην πραγματικότητα να παρέχει εργασία. Έτσι λοιπόν, εάν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης υποκρύπτουν με οποιονδήποτε τρόπο πλασματική ασφάλιση τότε υποβαθμίζεται η αρχή του να λαμβάνονται υπόψιν τα πραγματικά περιστατικά και νοθεύεται ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης. Η υπονόμηση της αρχής αυτής καταλήγει τελικά σε υπονόμηση του κοινωνικού σκοπού του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης.

B. Η επίτευξη της κοινωνικής αλληλεγγύης μέσα από την ενδυνάμωση της εργασίας.

Πάρα τη δεσπόζουσα θέση που κατέχει η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης οι παροχές δεν τελούν σε πλήρη αντιστοιχία με τις καταβληθείσες εισφορές. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης θεμελιώνεται παράλληλα και στην αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας και την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών των ασφαλισμένων.⁷⁸¹ Η αλληλεγγύη πρέπει να είναι οριζόντια, δηλαδή να καλύπτει το μέγιστο των κινδύνων που ενδέχεται να επηρεάσουν τα άτομα μίας οργανωμένης σε κράτος κοινωνίας (ασθένεια, μητρότητα, ανεργία, αναπηρία, οικογενειακές ευθύνες, συντάξεις κ.λπ.) αλλά και κάθετη, δηλαδή καλύπτει όλα τα άτομα που έχουν ανάγκη ανεξαρτήτως ηλικίας (παιδική ηλικία, ενηλικίωση, γήρας).⁷⁸² Η γενεσιουργός αιτία της εφαρμογής της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης είναι η κεντρική επιδίωξη του νομοθέτη να προστατεύσει την αξία του ανθρώπου, να διευκολύνει την ανάπτυξη της προσωπικότητας του καθώς και να θεμελιώσει ένα κοινωνικό κράτος δικαίου⁷⁸³. Με τον όρο αλληλεγγύη εννοούμε το αίσθημα αλληλοβοήθειας και ενότητας μεταξύ ανθρώπων οι οποίοι συνδέονται με κοινά συμφέροντα και επιδιώξεις.⁷⁸⁴ Η αναγνώριση της προσωπικότητας και της αξίας του ατόμου δεν αποτελεί προνόμιο του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης αλλά αποτελεί το ιδεολογικό έρεισμα του συνόλου της έννομης τάξης. Ο σκοπός αυτός είναι η λύδια λίθος πάνω στην

⁷⁸¹ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους., ό.π., σ.2

⁷⁸² Michel Borgetto, La problématique des droits sociaux sous la révolution : entre archaïsme (s) et modernité Source : Annales historiques de la Révolution française, Avril/juin 2002, No. 328, La révolution et le droit (Avril/juin 2002), σσ.47-60, δημοσιευμένο στο Armand Colin, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.jstor.org/stable/41916679>, σ.51

⁷⁸³ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.74 Ενδεικτικά αναφέρεται το δίπτυχο υγεία και κοινωνική δράση το οποίο χαρακτήριζε την κοινωνική προστασία της Γαλλίας από τη Γαλλική Επανάσταση έως τα μέσα του 20ου αιώνα. Ο παραπάνω συνδυασμός είχε επικεντρωθεί στην κρατική παρέμβαση προκειμένου να μην μείνει κανένα ανήμπορο άτομο χωρίς φροντίδα γιατί αυτό αποτελούσε το συμφέρον της κοινωνίας. Το δίπτυχο υγεία και κοινωνική δράση έχει χάσει τη θέση του σήμερα στη γαλλική έννομη τάξη καθώς πλέον οι παροχές υγείας βασίζονται στην ασφαλιστική τεχνική, και ιδίως στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Η κοινωνική προστασία παρέχεται τώρα κυρίως από την κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική βοήθεια και δράση παρέμβασης μόνο για τη συμπλήρωση της κοινωνικής ασφάλισης ή για να αντισταθμίσει τις ανεπάρκειες της. Βλ. άρθρο Michel Borgetto, Santé et action sociale: d'hier à aujourd'hui, Les Tribunes de la santé, 2013/1 (n° 38), σσ.29-40. DOI: 10.3917/seve.038.0029. διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante1-2013-1-page-29.htm> σ.40

⁷⁸⁴ Στο γαλλικό δίκαιο η νομική έννοια της αλληλεγγύης εμφανίστηκε αρχικά με τον όρο αδελφότητα. Ο τελευταίος όρος αρχικά αποτελούσε θρησκευτική αξία και στη συνέχεια ένα φιλοσοφικό ιδανικό. Η αδελφότητα σαν έννοια εισήχθη επίσημα στη γαλλική επανάσταση από τους επαναστάτες το 1789 και χρησιμοποιήθηκε ως θεμέλιο για τα κοινωνικά δικαιώματα. Στη συνέχεια η έννοια της αδελφότητας υποκαθίσταται με τον όρο αλληλεγγύη. Σήμερα στο γαλλικό δίκαιο απαντώνται και οι δύο έννοιες οι οποίες είναι και πολύ καλά εδραιωμένες. Η έννοια της αλληλεγγύης χρησιμοποιείται πιο συχνά ιδίως όσον αφορά στη διαμόρφωση της νομικής βάσης για την κοινωνική προστασία. Η έννοια της αδελφότητας εμφανίζεται ως έμμεση βάση σε κείμενα ή κανόνες νομοποιώντας την έννοια της αλληλεγγύης και προσδίδοντας της την ανθρώπινη διάσταση. Βλ. άρθρο Michel Borgetto, Le concept de fraternité et la protection sociale, 2018/1 n° 196-197, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2018-1-page-16.htm>, σσ.16-26

οποία πρέπει να δοκιμάζεται κάθε κανόνας δικαίου.⁷⁸⁵ Οι επιλογές του νομοθέτη είναι ευρύτερες ως προς τη διάπλαση της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, η οποία μαζί με την αρχή της ανταποδοτικότητας συνθέτουν τη θεσμική ταυτότητα της κοινωνικής ασφάλισης.⁷⁸⁶

Επισημαίνεται ότι η νομολογία χρησιμοποιεί τον όρο «κοινωνική αλληλεγγύη» ενώ ο ορθός εκτιμάται ότι είναι η «ασφαλιστική αλληλεγγύη». Με βάση τη βιβλιογραφία η κοινωνική αλληλεγγύη διακρίνεται σε εθνική και ασφαλιστική. Η εθνική αλληλεγγύη αναφέρεται στην αναδιανομή των εισοδημάτων που πραγματοποιείται στο σύνολο των πολιτών μέσω της φορολογίας προκειμένου να καλυφθούν οι αδήριτες ανάγκες που υπάρχουν. Στην κοινωνική ασφάλιση η κοινωνική αλληλεγγύη είναι ασφαλιστική, δηλαδή επιχειρείται συμπληρωματικά με την εθνική κοινωνική αλληλεγγύη μια περιορισμένη αναδιανομή εισοδημάτων μεταξύ των ασφαλισμένων.⁷⁸⁷

Η διευρυμένη κοινωνική αλληλεγγύη, η οποία εξασφαλίζει και την επιτυχή εφαρμογή του διανεμητικού συστήματος για την οικονομική κάλυψη των δαπανών αποτελεί στοιχείο του απaráβατου πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.⁷⁸⁸ Η κοινωνική αλληλεγγύη εκδηλώνεται με δύο τρόπους στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Πρώτον, οι ασφαλισμένοι καταβάλλουν εισφορές προσδοκώντας από το ασφαλιστικό σύστημα να τους παρέχει τα εγγύα που θα τους διαφυλάξουν το βιοτικό τους επίπεδο σε περίπτωση επέλευσης κάποιου ασφαλιστικού κινδύνου. Μέσω της συνεισφοράς των ασφαλιστικών εισφορών η ηθική τάξη ορίζει ότι άτομο οφείλει να μεριμνά για την εξασφάλιση του βιοτικού επιπέδου του δικού του αλλά και της οικογενείας του.⁷⁸⁹ Δεύτερον, η κοινωνική αλληλεγγύη εκδηλώνεται στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης με την απουσία της αυστηρής ανταποδοτικότητας ανάμεσα σε εισφορές και παροχές. Μάλιστα η αναγνώριση της δυνατότητας του ασφαλισμένου να λάβει παροχή χωρίς το κόστος της να καλύπτεται από τις μέχρι τώρα καταβληθείσες εισφορές θεμελιώνει περίτρανα την κοινωνική αλληλεγγύη μεταξύ των ασφαλισμένων ίδιας γενεάς.⁷⁹⁰ Επίσης ενδεικτικά αναφέρονται οι εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως για τα εργατικά ατυχήματα ή τις επαγγελματικές ασθένειες οι οποίες καταβάλλονται κατά κανόνα ενόσω διαρκεί η ενεργός

⁷⁸⁵ Απόστολος Σ. Γεωργιάδης, Γενικές αρχές αστικού δικαίου, Γ έκδοση, Αθήνα Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ.13

⁷⁸⁶ Άγγελος Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ.116, Η διάκριση, με βάση την ισχύουσα ασφαλιστική νομοθεσία, της σύνταξης σε δύο τμήματα, αυτό της εθνικής και αυτό της αναλογικής σύνταξης έχει πραγματοποιηθεί κατ' εφαρμογή της προσπάθειας διάκρισης των ρόλων της ασφάλισης από την αλληλεγγύη. Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pede In Uno), ό.π., σ.255

⁷⁸⁷ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ό.π., σσ.9-10

⁷⁸⁸ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η εξέλιξη στο δίκαιο κοινωνικής ασφαλίσεως, Περισσότερη αγορά και περισσότερο κράτος, ό.π., σ.90

⁷⁸⁹ Π. Κυριακούλάκος, Κοινωνική Πολιτική. Γενικά Έννοιαι, Κοινωνική Ασφάλισης., 1970, σ.60, όπως φαίνεται στο Όλγα Αγγελοπούλου, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ.24

⁷⁹⁰ Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για τη συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, ΘΠΔΔ 6/2009, σ. 701

επαγγελματική δραστηριότητα, είτε από τον εργοδότη είτε από τον εργοδότη και τον εργαζόμενο. Όταν όμως επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος, ενεργοποιείται η αλληλεγγύη του συνόλου των ασφαλισμένων.⁷⁹¹ Επιπλέον, στον κλάδο της ασθένειας όλοι οι ασφαλισμένοι καταβάλλουν εισφορές ανάλογα με τις αποδοχές τους, αλλά παροχές λαμβάνουν μόνο όσοι αντιμετωπίσουν το κίνδυνο της ασθένειας.⁷⁹²

Οι ασφαλισμένοι έχουν καταρχήν ισότιμο δικαίωμα στην κάλυψη μέσω του ασφαλιστικού κεφαλαίου, το οποίο σχηματίζεται με εισφορές ανάλογες με το εισόδημα από την εργασία. Ο νομοθέτης ερειδόμενος στην αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης μπορεί να θεσπίζει διαφορετική μεταχείριση αναλόγως των αποδοχών των απασχολούμενων. Ενδεικτικά αναφέρεται ο προσδιορισμός ανώτατου ορίου παροχών το οποίο επηρεάζει τα άτομα με τις υψηλότερες οικονομικές απολαβές. Με αυτόν τον τρόπο ο νομοθέτης πραγματοποιεί μία «περιορισμένη» αναδιανομή των εισοδημάτων στην κοινότητα των ασφαλισμένων («εσωτερική αλληλεγγύη»).

Παράλληλα στο περίγραμμα εφαρμογής της κοινωνικής αλληλεγγύης οι ασφαλισμένοι φέρουν το βάρος στήριξης ολόκληρης της κοινωνικής ασφάλισης. Εφαρμόζοντας το διανεμητικό σύστημα χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης θεμελιώνεται η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης ανάμεσα στη γενιά των απασχολούμενων και στη γενιά των συνταξιούχων⁷⁹⁴. Οι πρώτοι χρηματοδοτούν τις συνταξιοδοτικές παροχές των τελευταίων.⁷⁹⁵ Η ασφάλιση γήρατος θεωρείται ως η σθεναρότερη ένδειξη της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης.⁷⁹⁶ Με αυτόν τον τρόπο εφαρμόζεται η κοινωνική αλληλεγγύη ανάμεσα στις γενεές. Για αυτόν τον λόγο αναφέρεται ότι το διανεμητικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης «στηρίζεται σε ένα συμβόλαιο γενεών»⁷⁹⁷. Το τελευταίο περιλαμβάνει τη γενεά των απασχολούμενων που παράγουν και καταβάλλουν ασφαλιστικές παροχές, τη γενεά των συνταξιούχων που δεν συμμετέχουν στη διαδικασία παραγωγής πλην όμως λόγω του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος έχουν πρόσβαση στο παραγόμενο εισόδημα και τέλος της γενεάς των μελλοντικών απασχολούμενων οι οποίοι θα επωμιστούν τις συνέπειες επιλογών του νομοθέτη της

⁷⁹¹ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Siegbert Alber στην υπόθεση ΔΕΚ C-347/98, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, σκ.54

⁷⁹² Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεγλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονιακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σ.488

⁷⁹³ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεγλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονιακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, στο ίδιο, σ.488

⁷⁹⁴ διαγενεακή αλληλεγγύη

⁷⁹⁵ Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 1982, ό.π., σ.132

⁷⁹⁶ J.J. Dupeyroux, Droit de la sécurité social, Berlin, Allemagne, Dalloz-Sirey, 1993, σ.130 όπως φαίνεται στο Όλγα Αγγελοπούλου, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ.22

⁷⁹⁷ Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, ό.π., σ.701

κοινωνικής ασφάλισης. Η τήρηση της υποχρεωτικής κοινωνικής αλληλεγγύης αφορά και τις τρεις γενεές.⁷⁹⁸

Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του ευρωπαϊκού πολιτισμού.⁷⁹⁹ Θεμελιώνεται ταυτόχρονα και από την πάγια ενωσιακή νομολογία. Το ενωσιακό δίκαιο εγγυάται την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης μέσα από την υποχρέωση που έχει ο ασφαλισμένος να εγγράφεται στον ασφαλιστικό οργανισμό και να καταβάλει εισφορές σε αυτόν προτού επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος. Μάλιστα δε αν δεν εκπληρώσει την υποχρέωση καταβολής ασφαλιστικών εισφορών θεωρείται οφειλέτης του ασφαλιστικού οργανισμού με ότι έννομες συνέπειες αυτό ακολουθείται. Κρίνεται ότι κάθε αντίθετη περίπτωση θα νόθευε την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης που διέπει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των κρατών-μελών.⁸⁰⁰ Επίσης, το ΔΕΕ έχει δεχθεί ότι συνέπεια της εφαρμογής της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης αποτελεί η υποχρέωση καταβολής εισφορών λόγω της υπάρξεως δικαιώματος επί παροχών, ακόμη και σε περίπτωση μη πραγματικής λήψεως αυτών. Ελλείψει τέτοιας υποχρεώσεως, οι ασφαλισμένοι θα μπορούσαν να αναμένουν την επέλευση του κινδύνου πριν συμβάλλουν στη χρηματοδότηση του συστήματος.⁸⁰¹ Τα κράτη-μέλη δεσμεύονται από το ενωσιακό δίκαιο στην υιοθέτηση της κοινωνικής αλληλεγγύης όχι μόνο ως προς τους πολίτες τους αλλά και ως προς τους πολίτες των υπολοίπων κρατών-μελών.⁸⁰² Σε ευρωπαϊκό επίπεδο το περιεχόμενο της έννοιας της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης δύναται να μεταβάλλεται. Κατά μία άποψη τα άτομα που διεκδικούν αλληλεγγύη από ένα κράτος μέλος οφείλουν να έχουν χρηματοδοτήσει το κοινωνικοασφαλιστικό του σύστημα κατ' οποιοδήποτε τρόπο. Σύμφωνα με άλλη άποψη το άτομο δέχεται πράξη αλληλεγγύης όταν ενώ μετακινείται από το ένα κράτος-μέλος για μία μεταβατική περίοδο λαμβάνει παροχές από το προηγούμενο αρμόδιο κράτος.⁸⁰³

⁷⁹⁸ Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ΕΔΚΑ 58^ο έτος, Τεύχος 1/2016, σ.83

⁷⁹⁹ Λίνα Παπαδόπουλου, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη, 2013, σ.1303 διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/xarta.pdf> όπως φαίνεται στο Άννα Τσέτουρα, Ο ρόλος των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων έναντι των οικονομικών πολιτικών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα: η αντίληψη στα εθνικά δρώμενα, ΕΔΚΑ τόμος ΝΖ', 2015, σ.304.

⁸⁰⁰ ΔΕΚ C-345/09, van Delft κ.λπ, ECLI:EU:C:2010:610, σκ.30

⁸⁰¹ Βλ. συναφώς, απόφαση ΔΕΚ C-345/09, στο ίδιο, σκ.75

⁸⁰² Άρθρο 3 και Προοίμιο ΣΕΕ, Marise Cremona, EU Enlargement: solidarity and conditionality, European Law Review 30, 2005, σ.4, Εκτιμάται ότι η εφαρμογή της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών αποδεικνύει ότι τα τελευταία επιδιώκουν πίστη στη νομοθεσία και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Marise Cremona, στο ίδιο, σ.5 όπως φαίνεται στο Τσέτουρα Α., Ο ρόλος των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων έναντι των οικονομικών πολιτικών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα: η αντίληψη στα εθνικά δρώμενα ό.π., σ.353

⁸⁰³ Yves Jorens (ed.), Bernhard Spiegel (ed.), Jean-Claude Fillon, Grega Strban, Key challenges for the social security coordination. Regulations in the perspective of 2020, treSS Think Tank report 2013, Training and Reporting on European Social Security Project DG EMPL/B/4 - VC/2012/1110, Ghent University, Department of Social Law, Universiteitstraat 4, B-9000 Gent, σ.52, όπως φαίνεται στο Άννα Τσέτουρα, ΑΜΚΑ και κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα, Ενόψει της Εγκυκλίου αριθμ. πρωτ. 80320/42862/Δ18.2718 της 1.10.2019 με θέμα «Παροχή διευκρινίσεων ως προς την απόδοση ΑΜΚΑ από τον ΕΦΚΑ και τα ΚΕΠ», Μελέτες, ΔτΚΑ 1/2020, σσ.34-35

Η κυρίαρχη επιδίωξη των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης να μειώσουν το ποσοστό των ανέργων και να τους επανεντάξουν στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική ζωή οδηγεί στη διατήρηση της αξίας και της αξιοπρέπειας του ατόμου/ανέργου καθώς και στην ανάπτυξη της προσωπικότητας του μέσα από την εργασία και την κατάρτιση⁸⁰⁴. Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης είναι εγγενής στις ρυθμίσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και μεταλαμπαδεύεται στις έννομες κοινωνικοασφαλιστικές σχέσεις που προκύπτουν ως συνέπεια τους. Μέσω και αυτής της διόδου επιτυγχάνεται η δημιουργία και η διασφάλιση του κοινωνικού κράτους δικαίου. Επίσης, όταν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εξυπηρετούν τον γνήσιο σκοπό τους ενδυναμώνουν την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης που διέπει το δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης. Η τόνωση των ασφαλιστικών εισφορών που προκύπτει από τη δημιουργία απασχόλησης αλλά και της επιμόρφωσης οδηγεί στην ενδυνάμωση του διανεμητικού συστήματος και άρα της διευρυμένης κοινωνικής αλληλεγγύης. Επιπρόσθετα, η υποχρέωση του επιδοτούμενου να εγγραφεί στον ασφαλιστικό οργανισμό και να καταβάλλει εισφορές σε αυτόν προτού έρθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος καθώς και η αντιμετώπιση του σαν οφειλέτη αν δεν εκπληρώνει την υποχρέωση του αυτή, ενισχύει την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Επιπλέον, η υποχρέωση καταβολής εισφορών ακόμα και σε περίπτωση μη πραγματικής λήψης παροχής λόγω μη συμπλήρωσης των προϋποθέσεων αποτελεί έναν ακόμη τρόπο ενίσχυσης της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Η διαμόρφωση των στόχων των μέτρων ενίσχυσης της εργασίας προσφέρει τη δυνατότητα περεταίρω ενδυνάμωσης της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης. Στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης η εφαρμογή της ανωτέρω αρχής δεν περιορίζεται στην κυρίαρχη και προφανή οικονομική αλληλοβοήθεια ανάμεσα στους απασχολούμενους ή τους ανέργους. Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης με την τόνωση της απασχόλησης συγκεκριμένων ομάδων προοδευτικά πραγματώνει την τόνωση ολόκληρης της κοινωνίας. Η απασχόληση η οποία προκύπτει σαν συνέπεια της εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης διαφυλάσσει το συμβόλαιο των γενεών. Τα ικανά άτομα προς εργασία έχουν τη δυνατότητα να ενταχθούν στη δυναμική αγορά παρά την έντονη υποαπασχόληση που επικρατεί στην περιοχή και με τις εισφορές τους να χρηματοδοτήσουν τις παροχές αυτών που αντιμετωπίζουν το κίνδυνο του γήρατος. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης στην κοινωνική ασφάλιση εκδηλώνεται με τη θεμελίωση του Συμβολαίου των γενεών. Συνεπώς, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εγγυώνται την ύπαρξη της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης ως διαμορφώσας αρχής του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Ταυτόχρονα με τη δημιουργία απασχόλησης εξαρτημένης ή μη, τη διαφύλαξη των υφιστάμενων σχέσεων εργασίας αλλά τις δυνατότητες κατάρτισης που προσφέρουν τα προγράμματα ενεργοποίησης της απασχόλησης, ενδυναμώνεται και η κοινωνική αλληλεγγύη η οποία εφαρμόζεται ανάμεσα στα μέλη της ίδιας γενεάς ασφαλισμένων. Με τη στοχευμένη επιδότηση κατηγοριών που πλήττονται από έντονη υποαπασχόληση, για τις οποίες κατηγορίες η διοίκηση κρίνει ότι η ενεργοποίησή τους θα δυναμώσει περεταίρω των επιδοτήσεων την αγορά εργασίας, πραγματοποιείται αναδιανομή εισοδήματος και

⁸⁰⁴ Τα κίνητρα τους όμως δεν είναι μόνο η ένταξη του ανέργου στο εργατικό δυναμικό. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην πνευματική και κοινωνική ωριμότητα του ατόμου μέσα από την επιμόρφωση.

εισφορών μεταξύ των ασφαλισμένων της ίδιας γενεάς. Οδηγούμαστε με αυτόν τον τρόπο στη διασφάλιση της λειτουργίας της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης εντός του διανεμητικού μας συστήματος, μιας κοινωνικής αλληλεγγύης την οποία απολαμβάνουν εργαζόμενοι που αντιμετωπίζουν τους ίδιους ασφαλιστικούς κινδύνους.

Υπό το φως των ανωτέρω, η κοινωνική αλληλεγγύη η οποία θεμελιώνει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης προασπίζεται και ενδυναμώνεται με τον επιτυχή σχεδιασμό των στόχων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Για να ενδυναμωθεί η παρουσία της κοινωνικής αλληλεγγύης στον θεσμό απαιτείται ο προσδιορισμός μίας σύνθεσης πολιτικών η οποία να τυγχάνει ευρύτερης κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης.⁸⁰⁵ Με βάση όσα προαναφέρθηκαν ευλόγως συνάγεται ότι ο σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που είτε στοχεύουν στη δημιουργία απασχόλησης ή στην κατάρτιση, ασκεί άμεση θετική επίδραση στην αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης και κατ' επέκταση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

⁸⁰⁵ Γαβριήλ Ν. Αμίτσης, Η ανάπτυξη ενός νέου θεσμικού υποδείγματος κοινωνικής αλληλεγγύης ως μηχανισμός ενδυνάμωσης του Κοινωνικού Κράτους στην περίοδο της ύφεσης, Νομικό Βήμα 2012, Τόμος 60, σ.1681

Γ. Η συμμετοχή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην εκπόνηση των αναλογιστικών και οικονομικών μελετών

Η αρχή της εκπόνησης αναλογιστικών μελετών απορρέει από το άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος. Πρέπει να πραγματοποιείται πριν από κάθε νέα νομοθετική ρύθμιση του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης.⁸⁰⁶ Αφορά στη διαμόρφωση των παροχών, στον προϋπολογισμό των εσόδων και στην οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.⁸⁰⁷ Ο σκοπός της είναι διττός. Αφενός προσφέρει τον τρόπο με τον οποίο θα εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και αφετέρου δίνει τη δυνατότητα να προσδιοριστούν οι επιπτώσεις των νέων ρυθμίσεων, στα δικαιώματα των υποκειμένων.⁸⁰⁸

⁸⁰⁶ «Προκειμένου, ειδικότερα, ο νομοθέτης να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή του να τεκμηριώσει τη βιωσιμότητα των φορέων που συνιστώνται και λειτουργούν στο πλαίσιο νέου ασφαλιστικού συστήματος και χορηγούν τις συνταξιοδοτικές παροχές (κύριες και επικουρικές) οφείλει πριν από την ψήφιση του σχετικού νόμου, να έχει προκαλέσει τη σύνταξη αναλογιστικών μελετών προερχόμενων από αρμόδια προς τούτο αρχή, η οποία να διαθέτει εξειδικευμένες γνώσεις, όπως είναι η Εθνική Αναλογιστική Αρχή, που θεσπίστηκε με το άρθρο 9 του ν. 3029/2002 (Α'160). Είναι δε απολύτως αναγκαίο να προκύπτει η βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων οι οποίοι θα λειτουργούν στο νέο ασφαλιστικό σύστημα και θα χορηγούν τις ασφαλιστικές παροχές, ιδίως στην περίπτωση της εκ βάθρων μεταβολής του ισχύοντος μη βιώσιμου, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, ασφαλιστικού συστήματος, ώστε να προκύπτει ότι η επιχειρούμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση που θα αντικαταστήσει το ισχύον σύστημα είναι πράγματι λυσιτελής, υπό την έννοια ότι είναι ικανή να εξασφαλίσει, πράγματι, την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας όχι μόνον βραχυπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα». Συμβούλιο της Επικρατείας Ολομέλεια Αθήνα 1889/2019. Με την 1889/2019 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ ακυρώθηκε η οικ. 23123/785/7.6.2016 απόφαση του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με τίτλο «Καθορισμός των τεχνικών παραμέτρων σχετικά με τις παροχές του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης» (Β'1604/7.6.2016). Ειδικότερα: Κρίθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 96 του ν. 4387/2016, όπως ισχύει, κατ'επίκληση της οποίας εκδόθηκε η πιο πάνω απόφαση του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, είναι αντισυνταγματική, για το λόγο ότι πριν από την ψήφιση του ως άνω ν. 4387/2016 δεν εκπονήθηκε αναλογιστική μελέτη, που να τεκμηριώνει τη βιωσιμότητα του κλάδου επικουρικής ασφάλισης του ΕΤΕΑΕΠ, ενόψει του νέου τρόπου υπολογισμού της επικουρικής συντάξεως για το μέλλον και του αυτόματου μηχανισμού εξισορροπήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 96 παρ. 1 του ν. 4387/2016, όπως ισχύει, του επανυπολογισμού - αναπροσαρμογής των ήδη καταβαλλόμενων κατά τη δημοσίευση του εν λόγω νόμου συντάξεων που προβλέπεται στο άρθρο 96 παρ. 4 αυτού, όπως ισχύει, καθώς και της αυξήσεως των εισφορών για την επικουρική σύνταξη κατά την εξαετία 2016 έως 2022, που προβλέπεται στο άρθρο 97 του νόμου.

⁸⁰⁷ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεγλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονειακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σ.487

⁸⁰⁸ «ο νομοθέτης, όταν θεσπίζει νέο ασφαλιστικό σύστημα, οφείλει, εν όψει και της γενικότερης υποχρεώσεώς του για «προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» (άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος), πριν από την ψήφιση του σχετικού νόμου, να τεκμηριώσει αφενός μεν τη βιωσιμότητα του φορέα ή των φορέων που θα απονέμουν τις συνταξιοδοτικές παροχές (κύριες και επικουρικές), αφετέρου δε την επάρκεια των απονεμόμενων από το εν λόγω σύστημα παροχών υπό την ανωτέρω έννοια της μη παραβιάσεως του συνταγματικού πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος.» Συμβούλιο της Επικρατείας Ολομέλεια Αθήνα 1889/2019

Η διαδικασία υλοποίησης της μελέτης επιλέγεται από τον νομοθέτη. Ωστόσο δύναται να υφίσταται τον δικαστικό έλεγχο ως προς την «καταλληλότητα» και την «ακρίβεια» της.⁸⁰⁹

Όσον αφορά στην αρχή της εκπόνησης μελετών για τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις των νομοθετικών μέτρων του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης, αυτή εισάγεται με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣΤΕ 2287/2015. Η τελευταία έκρινε ότι οι μειώσεις των συντάξεων, ως μέτρο δημοσιονομικού χαρακτήρα, είναι αντισυνταγματικές, όταν δεν συνοδεύονται από οικονομική μελέτη. Η οικονομική μελέτη στόχο έχει τον προσδιορισμό των επιπτώσεων των εισαγόμενων στην έννομη τάξη ρυθμίσεων σχετικά με τη «φτωχοποίηση» των συνταξιούχων. Πέραν των περικοπών οι οικονομικές μελέτες οφείλουν να συνυπολογίζουν το σύνολο των επιβαρύνσεων που οι συνταξιούχοι έχουν υποστεί λόγω της οικονομικής κρίσης.⁸¹⁰ Στην ίδια απόφαση αναφέρεται ότι η παραπάνω μελέτη δεν απαιτείται σε ακραίες περιπτώσεις όταν η εθνική οικονομία απειλείται με κατάρρευση.⁸¹¹

Η έννοια του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνει την προσπάθεια αποτίμησης του ασφαλιστικού κινδύνου και τον προσδιορισμό των παροχών με βάση το ασφαλιστικό κεφάλαιο για μία δεδομένη χρονική περίοδο⁸¹². Μέσω των αναλογιστικών και οικονομικών μελετών ο εθνικός νομοθέτης της κοινωνικής ασφάλισης έχει στη διάθεση του οικονομικά στοιχεία για τις συνέπειες των νομοθετικών επιλογών του, με βάση τις οποίες είναι σε θέση να πραγματοποιήσει σύγκριση οφέλους-κόστους της νομοθετικής του παρέμβασης.⁸¹³ Οι οικονομικές μελέτες έδειξαν ότι όσον αφορά τα χαρακτηριστικά των ατόμων που σχετίζονται με την απασχόληση οι άνεργοι ήταν εκείνοι οι οποίοι πριν από τη λεγόμενη περίοδο της κρίσης ήταν σε «σημαντικά δυσμενέστερη εισοδηματική κατάσταση συγκριτικά με τις υπόλοιπες κατηγορίες κατάστασης απασχόλησης». Σύμφωνα με τις ίδιες μελέτες η κατηγορία των ανέργων επλήγη περισσότερο και κατά τη διάρκεια της κρίσης

⁸⁰⁹ Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pede In Uno), ό.π., σ.252

⁸¹⁰ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.69

⁸¹¹ Αναφέρεται ότι το ΣτΕ Ολομέλεια με την 734/16 η οποία αφορούσε περικοπές τόσο δημοσιονομικού όσο και διαρθρωτικού χαρακτήρα αλλά και με την 660/16, 7 μελής η οποία αφορούσε περικοπές προνομιακών παροχών έκρινε ότι σε αυτού του είδους τις περικοπές αρκεί να προκύπτει από την Αιτιολογική Έκθεση η αναγκαιότητα των περικοπών. Δεν θεωρείται διαδικαστικός περιορισμός ούτε η μελέτη επιπτώσεων, ούτε η οικονομική ή αναλογιστική μελέτη. Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ό.π., σ.86 Το δημοσιονομικό-διαρθρωτικό σκέλος μία ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, όπως αυτή που επιβλήθηκε λόγω της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας, οφείλει να περιλαμβάνει τη λήψη μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών μέτρων και τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική μεταρρύθμιση του θεσμού προκειμένου να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα της κοινωνικής ασφάλισης. Στη σκέψη 27 της 734/16 αναφέρεται ότι «Ο περαιτέρω δε λόγος ότι για την αιτιολογημένη επιβολή των επίμαχων περικοπών απαιτείτο η εκπόνηση οικονομικής ή αναλογιστικής μελέτης είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι, σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα, σύνταξη τέτοιας μελέτης απαιτείται πριν από τη λήψη νομοθετικών επεμβάσεων σε ασφαλιστικούς οργανισμούς και χάριν της βιωσιμότητας αυτών και, πάντως, σύνταξη οικονομικής ή αναλογιστικής μελέτης δεν απαιτείται, όταν πρόκειται να ληφθούν μέτρα που έχουν και δημοσιονομικό χαρακτήρα, όπως οι επίμαχες περικοπές (ΣτΕ 1285/2012 Ολομ. σκ.12, 13)»

⁸¹² Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.66

⁸¹³ Γιώργος Δελλής, Κρατικός Παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων, ό.π., σ.16

καθώς το εισόδημα τους μειώθηκε περισσότερο από τις υπόλοιπες κατηγορίες (μισθωτοί, μη μισθωτοί, συνταξιούχοι κ.λπ.).⁸¹⁴

Οι αναλογιστικές, οικονομικές και κοινωνικές μελέτες είναι επίσης αναγκαίες για τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των θεσπιζόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων.⁸¹⁵ Η σύσταση επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας λήψης μέτρων στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης απαιτεί πρώτον οι νέες ρυθμίσεις να είναι σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη και δεύτερον να συνυπολογίζονται οι συνέπειες της ρύθμισης με τυχόν άλλα νομοθετικά μέτρα τα οποία σε συνδυασμό δύναται να πλήξουν το βιοτικό επίπεδο των φορέων του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης.⁸¹⁶

Η εφαρμογή των αρχών εκπόνησης των αναλογιστικών και οικονομικών μελετών εισάγει στην έννομη τάξη μια έννοια διαφορετική από τις συνήθεις, αυτή της αποτελεσματικότητας του δικαίου. Η έννοια της αποτελεσματικότητας είναι στενά συνυφασμένη με την ευημερία των πολιτών μίας οργανωμένης σε κράτος δικαίου κοινωνίας όπου ο οικονομικός υπολογισμός και ο έλεγχος των νόμων και των κανονιστικών πράξεων έχει νευραλγική σημασία.⁸¹⁷ Η οικονομική ανάλυση των συνεπειών των ρυθμίσεων αποτελεί επιπλέον «μία πηγή νομιμοποίησης» της συγκεκριμένης ρύθμισης.⁸¹⁸

Ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας μίας ρύθμισης βάσει αναλογιστικών και οικονομικών μελετών αποτελεί ένα αδιαμφισβήτητο κριτήριο το οποίο θα εξοστρακίζει κάθε «οικονομικά καταστροφική ρύθμιση» θέτοντας της εκτός των νόμιμων ορίων δράσης του νομοθέτη.⁸¹⁹ Ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να θέσει και να εκπληρώσει ανεξέλεγκτα στόχους και πολιτικές με μία νέα ρύθμιση, αλλά τα περιθώρια επιλογών του οριοθετούνται από την υποχρέωση του να υλοποιεί τα περισσότερα αποτελεσματικά σύμφωνα με τα

⁸¹⁴ Θωμάς Γεωργιάδης, Η εξέλιξη των εισοδημάτων και των δεικτών φτώχειας στην κρίση, ΕΔΚΑ τόμος ΝΖ', 2015, σσ.377-378.

⁸¹⁵ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των μνημονιακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σσ.487-488

⁸¹⁶ Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ό.π., σ.86

⁸¹⁷ Ανάλογα με τις κοινωνικές συνθήκες στις οποίες δρα ο εθνικός νομοθέτης η οικονομική ανάλυση του δικαίου με τη μεθοδολογία που χρησιμοποιεί να συντελέσει στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των κανόνων που θεσπίστηκαν ή πρόκειται να θεσπιστούν. Για την οικονομική ανάλυση του δικαίου βλέπε διδακτορική διατριβή Ορφανού Αναστασία, Η κοινωνική ασφάλιση μέσα από το πρίσμα της Οικονομικής Ανάλυσης του Δικαίου: Μία συγκριτική διεπιστημονική μελέτη στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, ΑΠΘ, Τμήμα Νομικής, 2021. Επίσης βλ. Γιώργος Δελλής, Δήμος και αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης. Εκδόσεις Ευρασία, 2018

⁸¹⁸ Για την αρχή της αποτελεσματικότητας του δικαίου βλ. αναλυτικά Γιώργος Δελλής, Κρατικός Παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων, ό.π., σ.16

⁸¹⁹ Γιώργος Δελλής, Κρατικός Παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων, στο ίδιο, σ.17

πορίσματα των μελετών.⁸²⁰ Η αρχή της εκπόνησης των μελετών αποτελεί έναν ανασχετικό παράγοντα λανθασμένων επιλογών του νομοθέτη. Οι προδιαγραφές εκπόνησης αναλογιστικών μελετών κυρώνονται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων οι οποίες εκδίδονται κατόπιν γνώμης της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής. Παρόλο που δεν ρυθμίζεται ειδικώς από την υφιστάμενη νομοθεσία το περιεχόμενο της αναλογιστικής μελέτης που πρέπει να εκπονείται σε περίπτωση θεσπίσεως νέου ασφαλιστικού συστήματος, δεν αίρεται η υποχρέωση εκπόνησης της μελέτης αυτής.⁸²¹ Η ποιότητα της αναλογιστικής μελέτης θα προσφέρει στον εθνικό νομοθέτη τα «εχέγγυα δημοκρατικότητας» της νομοθετικής επιλογής του.⁸²²

Τα αριθμητικά δεδομένα που χρησιμοποιούνται σαν εισροή για την εκπόνηση των ανωτέρω μελετών είναι πληθώρα. Η πλειονότητα αυτών λαμβάνονται από το πληροφοριακό σύστημα του ΕΦΚΑ, από το πληροφοριακό σύστημα ΕΡΓΑΝΗ⁸²³ αλλά και από μελέτες που πραγματοποιεί ο ΟΑΕΔ. Οι τελευταίες διαμορφώνονται προκειμένου να αποτελέσουν το πλαίσιο των προγραμμάτων που δημιουργούνται για την αντιμετώπιση της ανεργίας και της ενίσχυσης του βιοτικού επιπέδου μιας γεωγραφικής περιοχής. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι μελέτες του ΟΑΕΔ αφορούν στον προσδιορισμό των επιπέδων απασχόλησης, στο πλήθος και στα χαρακτηριστικά των ανέργων που συμμετέχουν στα εκάστοτε προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αλλά και στον αριθμό και τις ιδιότητες των ωφελούμενων που αποκτούν τελικά τη δυνατότητα να παραμείνουν στην επιχείρηση και μετά το πέρας του προγράμματος ή να βρουν άμεσα δουλειά σε μία νέα επιχείρηση λόγω της εργασιακής εμπειρίας που απέκτησαν.⁸²⁴ Είναι εμφανές από την ανάλυση που προηγήθηκε ότι εάν για οποιοδήποτε λόγο πραγματοποιηθεί νόθευση στα

⁸²⁰ Γιώργος Δελλής, Κρατικός Παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων, στο ίδιο, σ.17

⁸²¹ «Εξάλλου, το γεγονός ότι η υπάρχουσα Εθνική Αναλογιστική Αρχή, έχει κατά νόμο, αρμοδιότητες προσαρμοσμένες στο ισχύον, κατά το χρόνο ιδρύσεώς της, ασφαλιστικό σύστημα, και ότι δεν ρυθμίζεται ειδικώς από την υφιστάμενη νομοθεσία το περιεχόμενο της αναλογιστικής μελέτης που πρέπει να εκπονείται σε περίπτωση θεσπίσεως νέου ασφαλιστικού συστήματος δεν αίρει την υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, πριν από την αντικατάσταση του υπάρχοντος ασφαλιστικού συστήματος με νέο, να συντάσσεται αναλογιστική μελέτη από όργανο το οποίο να διαθέτει εξειδικευμένες προς τούτο γνώσεις είτε αυτό είναι η ανωτέρω Εθνική Αναλογιστική Αρχή είτε άλλο όργανο με τις ανωτέρω εξειδικευμένες γνώσεις.» ΣΤΕ Ολ.1889/2019

⁸²² Γιώργος Δελλής, Κρατικός Παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων, ό.π., σ.16

⁸²³ Εργάνη είναι το πληροφοριακό σύστημα στο οποίο πραγματοποιείται η ηλεκτρονική υποβολή στοιχείων για θέματα αρμοδιότητας ΣΕΠΕ και ΟΑΕΔ. Δυνατότητα πρόσβασης στο σύστημα έχουν μόνο οι εργοδότες οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα εργοδοτών του ΙΚΑ ΕΤΑΜ.

⁸²⁴ Πρέπει να αναφερθεί ωστόσο ότι τα αποτελέσματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στα επίπεδα ανεργίας είναι πολύ δύσκολο να μελετηθούν και να εκτιμηθούν εξαιτίας του ενδογενούς χαρακτήρα των πολιτικών αυτών. Κατά μία άποψη οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αναμένεται να μειώσουν την υποαπασχόληση μίας περιοχής αλλά ταυτόχρονα αποτελούν και το αποτέλεσμα αυτού του προβλήματος. Αυτό συμβαίνει γιατί οι νομοθέτες σχεδιάζουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αντιδρώντας στην ανεργία με την αύξηση της εφαρμογής των προγραμμάτων αυτών. Thies Buttner, Hedwig Prey H, Does active labour market policy affect structural unemployment? An empirical investigation for West German regions, 1986 to 1993. Center for International Labor Economics (CILE) (42), 1997, σ.25

στοιχεία που είτε εισρέουν προς επεξεργασία στις ανωτέρω μελέτες είτε εκρέουν από αυτές τότε σαφώς θα πληγεί ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης.

Έχοντας τα ανωτέρω στοιχεία στη διάθεση τους οι μελετητές, με την εκπόνηση των μελετών τους εξάγουν συμπεράσματα για τη βιωσιμότητα του συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι δύναται να υπολογίσουν το ποσοστό των ωφελούμενων ή των άνεργων που αντιμετωπίζουν κάποιον ασφαλιστικό κίνδυνο σε μία δεδομένη χρονική περίοδο καθώς και να προσδιορίσουν το κόστος της χορήγησης προκαθορισμένων παροχών για αυτούς. Η οικονομική βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων, όπως εκτενώς αναλύθηκε ανωτέρω, στηρίζεται αφενός στην καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών από τα υπαγόμενα στην ασφάλιση τους πρόσωπα και αφετέρου στον υπολογισμό της τάξης των προσώπων που υπάγονται στην ασφαλιστική προστασία του φορέα. Τοιούτοτρόπως καθίσταται δυνατή από μέρους των φορέων εκτίμηση των απαιτούμενων ασφαλιστικών παροχών για την επόμενη χρονική περίοδο.⁸²⁵ Επίσης, σε μία δεδομένη χρονική περίοδο, εάν η διοίκηση κατά τη διαμόρφωση των προγραμμάτων για την ενδυνάμωση της εργασίας προκηρύσσει προγράμματα κατάρτισης σε μεγαλύτερο βαθμό από αυτά της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας δρώντας διαφορετικά από το σύνηθες και χωρίς να το έχει προηγουμένως γνωστοποιήσει στους αναλογιστές της κοινωνικής ασφάλισης ενδέχεται να δημιουργηθεί ένας μεγάλος αριθμός δικαιούχων παροχών δίχως να υπάρχουν οι απαραίτητες εισφορές για να καλυφθούν οι ανάγκες αυτές.

Όπως προαναφέρθηκε η αποτίμηση του ασφαλιστικού κινδύνου και ο καθορισμός των παροχών με βάση το ασφαλιστικό κεφάλαιο και τις εν γένει δυνατότητες του οργανισμού αποτελούν στοιχεία της έννοιας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και πραγματοποιούνται μέσα από τις αναλογιστικές και οικονομικές μελέτες. Η διοίκηση κατά τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προσφέρει τη δυνατότητα του μελλοντικού προσδιορισμού των επιπέδων απασχόλησης σε με ορισμένη χρονική περίοδο. Ένας μονομερής καθορισμός στόχων χωρίς προηγουμένως να έχει ενημερώσει τους μελετητές ενδέχεται να διαφοροποιήσει τα αποτελέσματα των μελετών, από αυτά που θα συμβούν επί πραγματικού και να τεθεί θέμα βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Η διαμόρφωση των στόχων που πρόκειται να εκπληρώσει η προσπάθεια ενδυνάμωσης της εργασίας κατά την επόμενη περίοδο διευκολύνει και εξειδικεύει τις μελέτες. Οι αναλογιστές και οι οικονομικοί μελετητές μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχουν στη διάθεση τους ένα πολύτιμο εργαλείο προσδιορισμού ή τουλάχιστον προσέγγισης των επιπέδων απασχόλησης σε μία χρονική περίοδο. Με αυτή την έννοια οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενδυναμώνουν την αρχή εκπόνησης αναλογιστικών, οικονομικών και κοινωνικών μελετών και κατ' επέκταση ενδυναμώνεται και ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω αναφέρεται ότι όταν ο σχεδιασμός των στόχων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πραγματοποιείται παράλληλα και σε συνεργασία με τις αναλογιστικές και οικονομικές μελέτες δύναται να ισχυροποιήσει τα ευρήματα των

⁸²⁵ Bernd Baron von Maydell, Social Insurance-an instrument of social security in the future? σε: Labour law and industrial relations at the turn of the century, Liber Amicorum of Roger Blanpain, Chris Engels, Manfred Weiss (edits.), 1998, σ.131 όπως φαίνεται στο Όλγα Αγγελοπούλου, Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ.25

τελευταίων ασκώντας θετική και άμεση επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Του προσφέρεται ένα πολύτιμο εργαλείο επιβίωσης στις δύσκολες και πρωτόγνωρες συνθήκες που αντιμετωπίζει. Η διαφύλαξη αυτής της διαδικασίας όχι ως αυτοσκοπός αλλά ως έρεισμα του εθνικού νομοθέτη, μπορεί να ενισχύσει εμφανώς το ουσιαστικό περιεχόμενο του θεσμού.⁸²⁶

⁸²⁶ Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ό.π., σ.98

II. Το ποσό και η διάρκεια επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως παράγοντες ενίσχυσης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

A. Ο στόχος της ενίσχυσης της αρχής της ανταποδοτικότητας

1. Η θέση της αρχής της ανταποδοτικότητας στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης

Η αρχή της ανταποδοτικότητας αποτελεί υπερονομοθετικής ισχύος γενική αρχή του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης.⁸²⁷ Βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος.⁸²⁸ Στο διανεμητικό σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης η εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας συσχετίζει τη θεμελίωση του δικαιώματος σε ασφαλιστική παροχή⁸²⁹ με το μέγεθος των αποδοχών και των εισφορών που καταβλήθηκαν στα ασφαλιστικά ταμεία.⁸³⁰ Σκοπός του συσχετισμού αυτού είναι η εξασφάλιση επιπέδου ζωής εγγύτερου σε αυτό που κατάφερε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου και μετά την αντιμετώπιση του ασφαλιστικού κινδύνου.⁸³¹ Το πόσο εγγύτερο εξαρτάται από τις δημογραφικές, εργασιακές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε υπό εξέταση χρονική περίοδο.⁸³²

Πιο συγκεκριμένα, η αρχή της ανταποδοτικότητας επιβάλλει στον νομοθέτη της κοινωνικής ασφάλισης να τηρεί αναλογία μεταξύ των εισφορών που εισπράττονται και των παροχών που καταβάλλονται.⁸³³ Η καταβολή των εισφορών δημιουργεί την πεποίθηση στον ασφαλισμένο ότι «πλήρωσα άρα έχω δικαίωμα».⁸³⁴ Η κοινωνική αλληλεγγύη και η ανταποδοτικότητα δεν είναι έννοιες αντίθετες. Η πρώτη διασφαλίζει ότι τα μέτρα που λαμβάνει ο νομοθέτης για τη βιωσιμότητα της κοινωνικής ασφάλισης θα λαμβάνονται

⁸²⁷ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σσ.63,75

⁸²⁸ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, στο ίδιο, σ.76

⁸²⁹ καθώς και το ύψος αυτής με το χρονικό διάστημα της απασχόλησης

⁸³⁰ Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, ό.π., σ.701

⁸³¹ Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, στο ίδιο, σσ.701-702

⁸³² Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ό.π., σ.84

⁸³³ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.75

⁸³⁴ Βλ. αναλυτικά Michel Borgetto, La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté? Entre cotisations sociales et fiscalité, ό.π., σ.16

προοδευτικά ώστε το βάρος τους να μην πλήττει μόνο μία γενιά και η δεύτερη επιδιώκει την εξασφάλιση του επιπέδου ζωής του ασφαλισμένου.⁸³⁵

Η επιβεβλημένη αναλογία μεταξύ των εισφορών και των παροχών δεν εφαρμόζεται σαν πλήρη αντιστοιχία.⁸³⁶ Μάλιστα η ασφάλιση δεν οδηγεί οπωσδήποτε σε παροχές καθώς ασφάλιση σημαίνει «καταπολέμηση της αβεβαιότητας».⁸³⁷ Ο προσδιορισμός του επιπέδου αναλογίας μεταξύ εισφορών και παροχών μας καταδεικνύει το προφανές: ότι δηλαδή ο προσδιορισμός της αντικατοπτρίζει, τελικά, τη σημασία που αποδίδουμε ή το περιεχόμενο που εντοπίζουμε στις θεμελιώδεις αρχές της αλληλεγγύης, της ισότητας, της δικαιοσύνης κ.λπ.⁸³⁸ Οι ασφαλισμένοι καλύπτονται από τους ασφαλιστικούς κινδύνους οι οποίοι είναι σαφώς ορισμένοι στη νομοθεσία του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης μέσω των παροχών. Οι τελευταίες όπως εκτενώς αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα χρηματοδοτούνται κυρίως από τις εισφορές των ίδιων των ασφαλισμένων και των εργοδοτών τους αλλά και από μία σε μικρό βαθμό αναδιανομή εισοδημάτων από τους οικονομικά ισχυρότερους ασφαλισμένους προς τους πιο αδύνατους.⁸³⁹ Η αναλογία παροχών προς εισφορές αποτελεί εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας ενώ η αναδιανομή των εισοδημάτων στηρίζεται στην αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης.⁸⁴⁰ Όπως επανειλημμένα έχει κρίνει και η ελληνική νομολογία σύμφωνα «με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, με την οποία θεσπίζεται η μέριμνα της Πολιτείας για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, δεν κατοχυρώνεται η αρχή της πλήρους ανταποδοτικότητας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών και επομένως ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση δεν κωλύονται, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες κάθε φορά κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, να ρυθμίζουν το ύψος των ασφαλιστικών παροχών κατά τρόπο ώστε αυτές να μην είναι ανάλογες με τις ασφαλιστικές εισφορές».⁸⁴¹

Η νομολογία διαμόρφωσε επίσης την έννοια της αμιγώς ανταποδοτικής ασφαλιστικής παροχής. Κριτήριο για την ένταξη μιας παροχής σε αυτήν την κατηγορία ήταν ο τρόπος χρηματοδότησης της. Ως αμιγώς ανταποδοτική παροχή χαρακτηρίστηκε η παροχή που χρηματοδοτείται αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο από εισφορές είτε

⁸³⁵ Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, ό.π., σ.704

⁸³⁶ ΣΕ Ολομέλεια 2287/15 σκ.7 «δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών» (ΣτΕ 3487/2008 Ολομέλεια κ.ά.)

⁸³⁷ Άγγελος Στεργίου, Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, Χρονικό Νομολογίας, ΕφημΔΔ 4/2011, σ.519

⁸³⁸ Βλ. κατ' αντιστοιχία Michel Borgetto, Sur quels principes bâtir une politique sociale ? Petit inventaire des choix possible, 2010/1, N.157, σσ.10-16, Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-10.htm> σ.13

⁸³⁹ Η επιβάρυνση των απασχολούμενων με διογκωμένες εισφορές προκειμένου να τροφοδοτηθούν υπερανταποδοτικές συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων πραγματοποιεί αναδιανομή του εισοδήματος η οποία ευνοεί τους συνταξιούχους και πλήττει του εργαζόμενους. Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ό.π., σ.89

⁸⁴⁰ Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.75

⁸⁴¹ πρβλ. ΣτΕ 3002/2005, 2827/2005 κ.α., Διοικητικό Πρωτοδικείο Τριμελές Πειραιά 2042/ 2010

ασφαλισμένων, είτε εργοδότη είτε και των δύο μαζί. Σκοπός της νομολογίας στη διαμόρφωση της έννοιας αυτής ήταν η προστασία του ασφαλισμένου που την δικαιούται. Η νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων χαρακτήρισε τις εφάπαξ παροχές ως έχουσες αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα και συνεπώς η επιβολή με νόμο ανώτατου ορίου για αυτές είναι αντισυνταγματική.⁸⁴² Από την άλλη πλευρά οι συντάξεις λόγω του τρόπου χρηματοδότησης τους δεν έχουν αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα και συνεπώς κρίνεται ως συνταγματική σε κάθε περίπτωση η επιβολή ανώτατου ορίου σε αυτές.⁸⁴³ Αναφέρεται ότι η διαφορετική αυτή τοποθέτηση της νομολογίας επικρίθηκε από τη θεωρία καθώς δεν είχε επαρκή αιτιολόγηση και προκάλεσε σύγχυση σχετικά με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.⁸⁴⁴ Επαναλαμβάνεται ότι σύμφωνα με τη θεωρία η αρχή της ανταποδοτικότητας «δεν έχει την έννοια της άμεσης σχέσης της παροχής με τις εισφορές που έχουν καταβληθεί, αλλά έχει την έννοια ότι διατηρεί το επίπεδο ζωής του ασφαλισμένου μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου».⁸⁴⁵ Επίσης, θεωρείται ότι όταν οι δια βίου παροχές υπερβαίνουν τις δια βίου καταβληθείσες εισφορές η παροχή έχει υπερανταποδοτικό χαρακτήρα και όχι ανταποδοτικό.⁸⁴⁶ Αντίστοιχα όταν οι καταβληθείσες εισφορές είναι διογκωμένες προκειμένου να πληρωθούν οι παροχές αλλά τα άτομα που τις καταβάλλουν δεν θα απολαύσουν αντίστοιχες συνταξιοδοτικές παροχές λόγω παραδείγματος χάριν της δημογραφικής γήρανσης τότε το σύστημα γίνεται υπόανταποδοτικό.⁸⁴⁷

Στη θεωρία έχει αναπτυχθεί και ένας άλλος όρος αυτός της «ανταποδοτικής δικαιοσύνης». Η ανταποδοτική δικαιοσύνη οφείλει να διέπει το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Αντίστοιχα με την αρχή της ανταποδοτικότητας δεν έχει την έννοια της ευθείας αναλογίας παροχών και εισφορών, δηλαδή δεν επιβάλλει παραδείγματος χάριν την ευθεία

⁸⁴² ΣΕ ολομέλεια 734/16 «οι εφάπαξ παροχές που χορηγούνται κατά τη συνταξιοδότηση, οι οποίες, κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά, είναι δημοσίου δικαίου κοινωνικοασφαλιστικές παροχές (ΑΕΔ 3, 4, 5/2007, ΣτΕ 121/2012) υπαγόμενες και αυτές στο καθεστώς προστασίας του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Το ασφαλιστικό κεφάλαιο από το οποίο αντλούνται οι εφάπαξ παροχές, εφόσον σχηματίζεται αποκλειστικώς ή κατά κύριο λόγο από εισφορές είτε μόνο των ασφαλισμένων είτε και του εργοδότη που τους απασχολεί, ανεξαρτήτως μάλιστα του ύψους των εισφορών του τελευταίου, φέρει αμιγώς ανταποδοτικό χαρακτήρα» (ΣτΕ 2679/2011 Ολομ., κ. ά., πρβλ. ΑΕΔ 3, 4, 5/2007) σκ.11

⁸⁴³ Για το θέμα των αμιγώς ανταποδοτικών παροχών και για σχετική νομολογία βλ. άρθρο Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, ό.π., σσ.695-704.

⁸⁴⁴ Άγγελος Στεργίου, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη), ΕΔΚΑ 2005, 161 (174) όπως φαίνεται στο Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, ό.π., σ.700

⁸⁴⁵ Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, στο ίδιο, σσ.701-702.

⁸⁴⁶ Μάνος Μαρσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη, Η ανταποδοτικότητα των συντάξεων στη θεωρία και στην πράξη, ΕΔΚΑ 2016, σ.75 όπως φαίνεται στο Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ό.π., σ.89

⁸⁴⁷ Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ό.π., σ.89

αναλογία μεταξύ της σύνταξης που λαμβάνει το άτομο που αντιμετωπίζει τον κίνδυνο του γήρατος με τις εισφορές που κατέβαλε κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Η έννοια της ανταποδοτικής δικαιοσύνης νοείται ως μία αναλογία του συνόλου των παροχών που καταβάλλονται σε μία δεδομένη χρονική περίοδο με το σύνολο των εισφορών που εισπράττει το κράτος για το ίδιο χρονικό διάστημα.⁸⁴⁸

Η αρχή της ανταποδοτικότητας σε αντίθεση με την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης δεν θεωρείται από το ΣτΕ συνταγματικής περιωπής.⁸⁴⁹ Κάτι τέτοιο δεν είναι ορθό, σύμφωνα με τη γνώμη της θεωρίας, καθώς οι εισφορές και ο τρόπος που αυτές λειτουργούν σύμφωνα με την αρχή της ανταποδοτικότητας αποτελούν τον φάρο που διαχωρίζει την κοινωνική ασφάλιση από τα υπόλοιπα κοινωνικά δικαιώματα.⁸⁵⁰ Επίσης, η καθιέρωση της ανταποδοτικής αρχής δεν ερείδεται στον περιουσιακό χαρακτήρα της κοινωνικοασφαλιστικής αξίωσης κατά το 1ο ΠΠΠ της ΕΣΔΑ καθώς και ούτε στη νομική φύση των εισφορών ως τμήμα των αποδοχών του ασφαλισμένου.⁸⁵¹ Τούτο διότι στο πεδίο προστασίας του 1^{ου} ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, περιουσία θεωρείται το δικαίωμα που αποκτά υπό ορισμένες προϋποθέσεις για χορήγηση παροχών ο ασφαλισμένος.⁸⁵² Επομένως, ούτε η νομική φύση των εισφορών ούτε η αναγνώριση του περιουσιακού χαρακτήρα των κοινωνικών αξιώσεων αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για την καθιέρωση της ανταποδοτικής αρχής. Κατά συνέπεια, «κρίσιμο για την καθιέρωση της ανταποδοτικής αρχής παραμένει μόνο το πραγματικό γεγονός της κάλυψης των κοινωνικοασφαλιστικών κινδύνων αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο από τις καταβαλλόμενες εισφορές».⁸⁵³

Στο ενωσιακό δίκαιο η αρχή της ανταποδοτικότητας που διέπει την κοινωνική ασφάλιση εντοπίζεται κυρίως στον κανονισμό 883/2004. Στο άρθρο 52 του κανονισμού με τίτλο «Εκκαθάριση των παροχών» αναφέρεται ότι ο αρμόδιος φορέας διαμορφώνει το ποσό της οφειλόμενης παροχής με τον υπολογισμό ενός θεωρητικού ποσού και εν συνεχεία ενός πραγματικού ποσού το οποίο ονομάζει σαν αναλογική παροχή. Τον υπολογισμό του πραγματικού ποσού την πραγματοποιεί βάσει του θεωρητικού ποσού κατ' αναλογία της διάρκειας των περιόδων οι οποίες πραγματοποιήθηκαν πριν από την επέλευση του

⁸⁴⁸ Για την έννοια της ανταποδοτικής δικαιοσύνης βλ. άρθρο Αθηνά Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής, ό.π., σ.83

⁸⁴⁹ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ό.π., σ.10

⁸⁵⁰ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, στο ίδιο, σ.10

⁸⁵¹ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, στο ίδιο, σσ.11-13

⁸⁵² Αθηνά Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για η συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις, ό.π., σ.700. «Ως περιουσία προστατευόμενη από το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου θεωρείται το δικαίωμα που αποκτά υπό ορισμένες προϋποθέσεις ο εργαζόμενος για την κατ' αρχήν χορήγηση συνταξιοδοτικής παροχής και όχι η αξίωση για χορήγηση συνταξιοδοτικής παροχής ανάλογης προς τις καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές δεδομένου, άλλωστε, ότι δεν αποτελεί συνταγματικώς κατοχυρωμένο κανόνα η ύπαρξη αναλογίας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών (βλ. Σ.τ.Ε. 58/1999, 3594/1997) ΣτΕ1022/2005

⁸⁵³ Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ό.π., σ.13

ασφαλιστικού κινδύνου. Διαπιστώνεται μία ανταποδοτικότητα μεταξύ των εισφορών που καταβλήθηκαν πριν το άτομο αντιμετωπίσει τον ασφαλιστικό κίνδυνο και των παροχών που πρόκειται να λάβει ο ασφαλισμένος. Για τον υπολογισμό της διάρκειας των περιόδων λαμβάνονται υπόψιν όσες έχουν πραγματοποιηθεί πριν από αναζήτηση της παροχής δυνάμει των νομοθεσιών όλων των ενδιαφερομένων κρατών μελών. Επίσης, στον ανωτέρω κανονισμό πραγματοποιείται έμμεση διάκριση των παροχών ανταποδοτικού τύπου και σε αυτές μη ανταποδοτικού τύπου.⁸⁵⁴ Από τις διατάξεις του ανωτέρω κανονισμού είναι εμφανής ο συσχετισμός του συνόλου των εισφορών που καταβλήθηκαν κατά την περίοδο της απασχόλησης με το ποσό που πρόκειται να ληφθεί ως παροχή από τον ασφαλισμένο που αντιμετωπίζει τον ασφαλιστικό κίνδυνο και προσδοκά την προστασία του ασφαλιστικού οργανισμού.⁸⁵⁵

2. Η ενδυνάμωση της αρχής της ανταποδοτικότητας μέσα από το ποσό επιχορήγησης

Όπως εκτενώς αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα το ποσό επιδότησης ποικίλει και κατά το μέγεθος του και κατά τον τρόπο με τον οποίο καταβάλλεται στους δικαιούχους ή στους ωφελούμενους. Ο εθνικός νομοθέτης διαθέτει ευρύτατο περιθώριο δράσης στη διαμόρφωση του επιδοτούμενου ποσού. Σε κάθε περίπτωση όμως η χρηματική ροή που εκκινεί την πορεία της προς τους δικαιούχους εξ αφορμής των ενεργητικών πολιτικών

⁸⁵⁴ Το άρθρο 70 του κανονισμού με τίτλο «Γενική διάταξη» προβλέπει τα εξής: «1. Το παρόν άρθρο εφαρμόζεται στις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα οι οποίες προβλέπονται δυνάμει νομοθεσίας η οποία, λόγω του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της, των στόχων ή/και των προϋποθέσεων για τη θεμελίωση δικαιώματος, έχει χαρακτηριστικά τόσο της νομοθεσίας κοινωνικής ασφάλειας η οποία αναφέρεται στο άρθρο 3 παράγραφος 1, όσο και της κοινωνικής πρόνοιας.» Ως «ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα», νοούνται εκείνες οι οποίες: «(α) προορίζονται να παρέχουν είτε: (i) συμπληρωματική, αναπληρωματική ή επικουρική κάλυψη έναντι των κινδύνων οι οποίοι αντιστοιχούν στους αναφερόμενους στο άρθρο 3 παράγραφος 1 κλάδους κοινωνικής ασφάλειας και να εξασφαλίζουν στους ενδιαφερομένους ένα ελάχιστο εισόδημα διαβίωσης σε σχέση με το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, ή (ii) μόνο ειδική προστασία στα άτομα με αναπηρίες, οι οποίες συνδέονται στενά με το κοινωνικό περιβάλλον του συγκεκριμένου προσώπου στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και (β) στις περιπτώσεις που η χρηματοδότηση προέρχεται αποκλειστικά από την υποχρεωτική φορολογία που προορίζεται να καλύψει τις γενικές δημόσιες δαπάνες και οι όροι για τη χορήγηση και τον υπολογισμό των παροχών δεν εξαρτώνται από τυχόν εισφορές εκ μέρους του δικαιούχου· ωστόσο, οι παροχές που χορηγούνται για να καλύψουν συμπληρωματικά ανταποδοτικού τύπου παροχή, δεν θεωρούνται ως ανταποδοτικού τύπου παροχές για αυτό και μόνο το λόγο...»

⁸⁵⁵ Ενδεικτικά αναφέρεται το ισπανικό δίκαιο στον οποίο τα άρθρα 203 έως 234 του Ley General de la Seguridad Social (γενικού νόμου περί κοινωνικής ασφάλισης), όπως εγκρίθηκε με το Real Decreto Legislativo 1/1994 (βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 1/1994), της 20ής Ιουνίου 1994 (BOE αριθ. 154, της 29ης Ιουνίου 1994, σ. 20658) (στο εξής: LGSS), ρυθμίζουν τα ζητήματα της προστασίας των ανέργων. Σύμφωνα με το άρθρο 204, παράγραφος 1, του LGSS, η προστασία έναντι της ανεργίας έχει ένα ανταποδοτικό σκέλος και ένα σκέλος κοινωνικής πρόνοιας, αμφότερα δημοσίου και υποχρεωτικού χαρακτήρα. Το άρθρο 204, παράγραφος 2, του LGSS καθορίζει το ανταποδοτικό σκέλος το οποίο προβλέπει τη χορήγηση παροχών οι οποίες υποκαθιστούν τις προσόδους από μισθωτή εργασία που έπαψαν να λαμβάνονται συνεπεία απώλειας της προηγούμενης εργασίας ή μείωσης του ωραρίου. Όσον αφορά στη διάρκεια καταβολής του επιδόματος ανεργίας ανταποδοτικού χαρακτήρα, το άρθρο 210, παράγραφος 1, του LGSS προβλέπει ότι η διάρκεια καταβολής του επιδόματος ανεργίας αποτελεί συνάρτηση των περιόδων απασχολήσεως στις οποίες καταβλήθηκαν εισφορές κατά τα έξι χρόνια που προηγούνται της έννομης καταστάσεως της ανεργίας ή του χρονικού σημείου λήξεως της υποχρεώσεως ασφαλίσεως, σύμφωνα με μία σαφώς ορισμένη κλίμακα.

απασχόλησης διανύει μία προδιαγεγραμμένη πορεία. Ξεκινά σαν αιτία της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας ή της ενίσχυσης της ρευστότητας των ελευθέρων επαγγελματιών και καταλήγει στη διόγκωση των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλονται στα ασφαλιστικά ταμεία. Ασφαλιστικές εισφορές όχι μόνο των μισθωτών απασχολούμενων αλλά και εισφορές που δίνουν οι ελεύθεροι επαγγελματίες στο δικό τους ταμείο οι οποίες σε περίπτωση που η επιχείρηση διέκοπτε την εργασία της αυτές θα εξέλειπαν⁸⁵⁶.

Στο διανεμητικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης η εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας συσχετίζει τη θεμελίωση του δικαιώματος του σε ασφαλιστική παροχή καθώς και το ύψος αυτής, με το μέγεθος των αποδοχών αλλά και τον εισφορών που καταβλήθηκαν στα ασφαλιστικά ταμεία. Με το ποσό επιχορήγησης που λαμβάνουν οι δικαιούχοι και οι ωφελούμενοι το ασφαλιστικό ταμείο ενδυναμώνεται ώστε να είναι ικανό να χορηγεί ασφαλιστικές παροχές. Οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν στα προγράμματα χωρίς τη στήριξη κάποιας επιδότησης πιθανόν θα έκαναν διακοπή εργασιών αφήνοντας πίσω τους ένα σύνολο χρεών τόσο στην εφορία όσο και στα ασφαλιστικά ταμεία οδηγώντας σε αποδυνάμωση της αρχής της ανταποδοτικότητας. Με τα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης παρέχεται η δυνατότητα και ο χρόνος να ανακάμψουν, συνεχίζοντας τη λειτουργία τους και εκπληρώνοντας τις κοινωνικές και οικονομικές τους υποχρεώσεις στο κράτος και την κοινωνία. Παράλληλα, ο εθνικός νομοθέτης εξαντλώντας τα περιθώρια αύξησης του ποσού επιδότησης είναι δυνατόν να προκαλέσει αύξηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας του ανέργου δημιουργώντας θέσεις εργασίας οι οποίες θα διατηρηθούν και μετά το πέρας της επιδοτήσεως. Ο επιδοτούμενος λόγω της εκπαίδευσης του αποτελεί πολύτιμο και αναπόσπαστο μέρος της επιχείρησης. Αντίστοιχα με την αύξηση ποσού της επιδότησης στους ελεύθερους επαγγελματίες στο πλαίσιο ενός προγράμματος του ΟΑΕΔ δύναται οι εργοδότες να κάνουν αποδοτικότερες επενδύσεις. Η συνολική αύξηση των εισφορών που προκύπτει με την καταβολή του ποσού των ενεργητικών πολιτικών οδηγεί σε ενδυνάμωση της αρχής της ανταποδοτικότητας καθώς μέσω των ασφαλιστικών εισφορών παρέχονται στο κράτος τα εχέγγυα της διατήρησης της επιβεβλημένης αναλογίας μεταξύ των εισφορών και των παροχών η οποία υπενθυμίζεται ότι δεν εφαρμόζεται σαν πλήρη αντιστοιχία.

Επίσης όπως αναφέρθηκε ανωτέρω συνέπεια αλλά και στόχος της εφαρμογής της αρχής της ανταποδοτικότητας στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης είναι η εξασφάλιση του επιπέδου ζωής το οποίο είχε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου πριν την αντιμετώπιση του ασφαλιστικού κινδύνου.⁸⁵⁷ Όταν το ποσό το οποίο παρέχουν οι

⁸⁵⁶ Η διαφορά των δύο κατηγοριών ως προς την επίδραση στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης έγκειται στο ότι στην επιχορήγηση νέων θέσεων εργασίας έχουμε την αύξηση των εισφορών η οποία πραγματοποιείται λόγω των μισθωτών που στελεχώνουν τις νέες θέσεις εργασίας ενώ στην επιχορήγηση νέων ελευθέρων επαγγελματιών πραγματοποιείται αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών λόγω των ίδιων των ελευθέρων επαγγελματιών και λόγω του συνόλου των μισθωτών της επιχείρησης. Εάν η επιχείρηση δεν λάμβανε την επιδότηση θα διέκοπτε τις εργασίες πιθανότατα πτωχευμένη.

⁸⁵⁷ Ενδιαφέρον προκαλεί ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται η αρχή της ανταποδοτικότητας στις παροχές ανεργίας όταν ο απασχολούμενος μετακινείται ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Οι παροχές ανεργίας που δικαιούται ο άνεργος, το ποσό που θα λάβει, το χρονικό διάστημα που πρέπει να εργάζεται σε μία χώρα για να προσβλέπει σε ασφαλιστική κάλυψη, οι κανόνες υπολογισμού των παροχών και η διάρκεια χορήγησής τους μεταβάλλονται ανά κράτος-μέλος. Στο πλαίσιο του κανονισμού 883/2004 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κρίθηκε ως πρωταρχική αξία να διευκολύνεται η αναζήτηση εργασίας

ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δίνει τη δυνατότητα στη δικαιούχο επιχείρηση να αμείβει τους επιδοτούμενους απασχολούμενους της με αποδοχές οι οποίες προσεγγίζουν αυτές που λάμβανε το άτομο πριν ενταχθεί σε πρόγραμμα ρύθμισης τότε οι εργαζόμενοι διασφαλίζουν το επίπεδο ζωής που είχαν καταφέρει στο παρελθόν.⁸⁵⁸ Η εξασφάλιση του

στα διάφορα κράτη-μέλη και να εξασφαλισθεί στενότερος και αποτελεσματικότερος συντονισμός μεταξύ των συστημάτων ασφάλισης ανεργίας.

Με βάση την αρχή της ανταποδοτικότητας είναι αυτονόητο ότι ο άνεργος αιτείται παροχών ανεργίας από τον αρμόδιο φορέα του κράτους μέλους που κατοικεί και παρείχε μισθωτή ή μη μισθωτή απασχόληση. Πως εφαρμόζεται ωστόσο η αρχή της ανταποδοτικότητας, κατά τη μετακίνηση των απασχολούμενων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή όταν το κράτος-μέλος κατοικίας δεν συμπίπτει με το κράτος-μέλος της τελευταίας μισθωτής ή μη μισθωτής δραστηριότητας; Σε αυτή την περίπτωση γεννάται νομικό ζήτημα ποιο είναι το αρμόδιο κράτος μέλος για τη χορήγηση των παροχών ανεργίας. Προς απάντηση του ερωτήματος αυτού καταρχήν πρέπει να αναφερθεί ότι εάν ευρωπαίος πολίτης καταστεί άνεργος ενώ εργαζόταν σε άλλη χώρα της ΕΕ, η χώρα που θα καταβάλλει το επίδομα ανεργίας εξαρτάται από το εργασιακό καθεστώς και τον τόπο διαμονής του - και όχι από την υπηκοότητά του. Οι ειδικές διατάξεις του κανονισμού 883/2004 που έχουν εφαρμογή επί των παροχών ανεργίας και απαντούν στο παραπάνω ερώτημα ορίζονται στο κεφάλαιο 6 του κανονισμού με τίτλο «Παροχές Ανεργίας». Το άρθρο 61 του κανονισμού αναφέρει ειδικούς κανόνες για τον συνυπολογισμό των περιόδων ασφάλισης, μισθωτής ή μη μισθωτής δραστηριότητας. Προβλέπει ότι ο αρμόδιος φορέας κράτους μέλους, η νομοθεσία του οποίου εξαρτά τη γένεση, τη διατήρηση, την ανάκτηση ή τη διάρκεια του δικαιώματος παροχών από την πραγματοποίηση περιόδων ασφάλισης, μισθωτής δραστηριότητας ή μη μισθωτής δραστηριότητας, λαμβάνει υπόψη, εφόσον χρειάζεται, τις περιόδους ασφάλισης, μισθωτής δραστηριότητας ή μη μισθωτής δραστηριότητας που πραγματοποιήθηκαν δυνάμει της νομοθεσίας κάθε άλλου κράτους-μέλους, ως εάν είχαν πραγματοποιηθεί δυνάμει της νομοθεσίας που αυτός εφαρμόζει.

Όσον αφορά στο ζήτημα του υπολογισμού των παροχών ανεργίας ο κανονισμός μέσα από το άρθρο 62, παράγραφοι 1 και 2, καθορίζει ότι, αφενός, όταν η νομοθεσία κράτους-μέλους προβλέπει ότι ο υπολογισμός των παροχών βασίζεται επί του ποσού του προηγούμενου μισθού, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη αποκλειστικά ο μισθός που εισέπραξε ο ενδιαφερόμενος για την τελευταία μισθωτή δραστηριότητα που άσκησε δυνάμει της εν λόγω νομοθεσίας και, αφετέρου, εάν η εν λόγω νομοθεσία προβλέπει περίοδο αναφοράς προς τον σκοπό του καθορισμού του μισθού που χρησιμεύει ως βάση για τον υπολογισμό, αυτή η περίοδος αναφοράς πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις περιόδους απασχολήσεως που πραγματοποιήθηκαν τόσο δυνάμει της εν λόγω νομοθεσίας όσο και δυνάμει εκείνης άλλων κρατών-μελών. Τα ανωτέρω επιβεβαιώνει και η νομολογία του ΔΕΕ. (Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ C-29/19, ΖΡ, ECLI:EU:C:2020:36, σκ.32.)

Ζητήματα ανέργων που μεταβαίνουν σε άλλο κράτος-μέλος προς αναζήτηση εργασίας ρυθμίζονται στο άρθρο 64. Το εν λόγω άρθρο διασφαλίζει καταρχήν ότι το δικαίωμα παροχών εξάγεται και δεύτερον θέτει μία ελάχιστη περίοδο (3 μήνες) χορήγησης του επιδόματος στην οποία ο ενδιαφερόμενος δύναται να λαμβάνει παροχές ανεργίας από τη χώρα στην οποία είχε εγγραφεί ως άνεργος πριν μεταβεί σε άλλο κράτος-μέλος. Εντύπωση προκαλεί η ευχέρεια που δίνεται στα κράτη-μέλη από τον κανονισμό να παρατείνουν την περίοδο χορήγησης παροχών από τους τρεις μήνες έως έξι μήνες κατ' ανώτατο όριο. Το αν τα κράτη-μέλη θα κάνουν χρήση της παράτασης αυτής είναι αποκλειστικά στη δική τους κρίση και βάσει δικών τους κριτηρίων. Νομικό ζήτημα αποτελεί το πώς οφείλουν τα κράτη-μέλη να ασκούν την ευχέρεια αυτή. Παράλληλα εύλογος είναι ο προβληματισμός που δημιουργείται εάν το διάστημα των τριών μηνών είναι επαρκές δεδομένων των νέων συνθηκών που επικρατούν στην Ευρώπη και οι οποίες συνθήκες έχουν εκτινάξει τα ποσοστά ανεργίας αναγκάζοντας ολοένα και περισσότερους ευρωπαίους πολίτες να αναζητούν εργασία σε άλλα κράτη-μέλη. Το ζήτημα έχει απασχολεί το ΔΕΕ το οποίο κατά πάγια νομολογία βασιζόμενο στη διατύπωση του κανονισμού 883/2004 αποφάνθηκε ότι το άρθρο 64, παράγραφος 1 στοιχείο γ' του κανονισμού έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνικό μέτρο, το οποίο επιβάλλει στον αρμόδιο φορέα να απορρίπτει κατά κανόνα κάθε αίτηση παρατάσεως της περιόδου εξαγωγής παροχών ανεργίας πέραν των τριών μηνών, εκτός εάν ο εν λόγω φορέας εκτιμά ότι η απόρριψη της αιτήσεως αυτής θα κατέληγε σε παράλογο αποτέλεσμα. (ΔΕΕ C-551/16, J. Klein Schiphorst, ECLI:EU:C:2018:200, σκ.56). Ενδεχομένως λοιπόν ο κανονισμός 883/2004 να χρειάζεται επικαιροποίηση ώστε να παρέχει στον άνεργο μεγαλύτερο διάστημα χορήγησης παροχών ανεργίας όταν αυτός μεταβαίνει σε άλλο κράτος-μέλος.

⁸⁵⁸ Ο μισθός που καταβάλλεται στον πρώην άνεργο αφορά τις νόμιμες αποδοχές οι οποίες συνιστούν ως επί το πλείστον τα ελάχιστα επιτρεπτά όρια αποδοχών. Η σχετική διάταξη που αφορά τον ελάχιστο μισθό του επιδοτούμενου είναι δημόσιας τάξης (αναγκαστικού δικαίου) αφού αποσκοπεί στη διασφάλιση των ελαχίστων ορίων στοιχειώδους αξιοπρεπούς εργασίας. Προφανώς ο μισθός δεν έχει μόνο ποσοτική διάσταση, αλλά πρέπει να συναρτάται και με την πραγματική αγοραστική δύναμη που παρέχει στον εργαζόμενο. Γιώργος Δ.

επιπέδου ζωής του επιδοτούμενου μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θα προκαλέσει την ενίσχυση της αρχής της ανταποδοτικότητας. Το ποσό των εισφορών τους θα προκαλέσει την καταβολή των ασφαλιστικών παροχών που απολάμβαναν στο παρελθόν.

Επιπρόσθετα σύμφωνα με τον νέο ασφαλιστικό νόμο οι συντάξιμες αποδοχές διαμορφώνονται από την εθνική σύνταξη και την αναλογική σύνταξη η οποία υπολογίζεται ανάλογα με τα έτη ασφάλισης και τις συντάξιμες αποδοχές του ασφαλισμένου. Ως συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του αναλογικού μέρους σύνταξης κύριας ασφάλισης λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Ο μέσος όρος υπολογίζεται ως το ημίγειο της διαίρεσης του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών δια του συνολικού χρόνου ασφάλισης του. Ως σύνολο μηνιαίων αποδοχών που έλαβε ο ασφαλισμένος νοείται το άθροισμα των μηνιαίων αποδοχών που υπόκεινται σε εισφορές, καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Για τον υπολογισμό των συντάξιμων αποδοχών λαμβάνονται υπόψη οι αποδοχές του ασφαλισμένου για κάθε ημερολογιακό έτος, προσαυξανόμενες κατά την ετήσια μεταβολή μισθών, η οποία και υπολογίζεται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή.⁸⁵⁹ Είναι προφανές από τα ανωτέρω ότι ανάλογα με το ποσό της επιδότησης διαφοροποιείται και ο μισθός του απασχολούμενου και κατ' επέκταση και οι συντάξιμες αποδοχές του.⁸⁶⁰ Η προσέγγιση αυτή επιτυγχάνεται μέσω της αναλογίας παροχών προς εισφορών η οποία αποτελεί εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας. Σε αυτό το δεδομένο το ποσό της επιδότησης ερειδόμενο στην αρχή της ανταποδοτικότητας δύναται να επιδράσει στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης καθώς η διαμόρφωση των αποδοχών των επιδοτούμενων διαμορφώνει παράλληλα και τις παροχές που θα αναζητηθούν. Η αναλογία μεταξύ των εισφορών και των παροχών είναι επιβεβλημένη.

Ζήτημα γεννάται εάν ένα σχετικά χαμηλό ύψος μιας ενισχύσεως ή ένα σχετικά μέτριο μέγεθος της επιχειρήσεως που λαμβάνει το ποσό της ενίσχυσης αποκλείουν α priori την επίδραση στην αρχή της ανταποδοτικότητας που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Όταν προσφέρονται χαμηλοί μισθοί στα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ο άνεργος ενδέχεται να επιλέξει τη συνταξιοδότηση ή την πρόωγη συνταξιοδότηση (μειωμένη σύνταξη) από την απασχόληση. Όπως οι άνεργοι θεωρείται πιθανότερο να εγκαταλείψουν την προσπάθεια ένταξης στο εργατικό δυναμικό και να συνταξιοδοτηθούν, να εγγραφούν σε προγράμματα αναπηρίας ή απλά να γίνουν «αποθαρρημένοι εργαζόμενοι» καθώς η ανεργία συνεχίζεται,⁸⁶¹ το ίδιο μπορεί να συμβεί και με την απασχόληση του ανέργου σε χαμηλό αμειβόμενα προγράμματα ενεργητικών

Βλασσόπουλος, Εργατικό Δίκαιο, Επίσχεση εργασίας και οικειοθελής αποχώρηση, σχόλιο επί της ΑΠ (B2 Τμήμα) 1149/2017. (Δ. Σ. Αθηνών, Επιμ.) Νομικό Βήμα, 66 (6), Ιούλιος Αύγουστος 2018, σσ.1066-1068 Βλέπε και πρόσφατη ρύθμιση του άρθρου 15 παρ.4 του νόμου 4549/18, όπως τροποποίησε άρθρο 16 παρ.5 νόμου 1876/90.

⁸⁵⁹ Παναγιώτης Ζαμπέλης, Γιατί ο νέος ασφαλιστικός νόμος 4387/2016 δεν δίνει λύση στο ασφαλιστικό πρόβλημα;, ΕΔΚΑ, 58(2), 2016, σσ.207-209

⁸⁶⁰ Ο παλιός τρόπος υπολογισμού των συντάξιμων αποδοχών βασιζόταν στις μέσες αποδοχές των τελευταίων ετών πριν τη συνταξιοδότηση (άλλοτε 5 και άλλοτε 10 έτη) ή και σε κάποιες περιπτώσεις (π.χ. δημόσιο) του τελευταίου μήνα.

⁸⁶¹ European Commission, European Semester Thematic FactSheet, Active Labour Market Policies, ό.π., σ.2

πολιτικών απασχόλησης⁸⁶². Με τέτοιου είδους επιλογές από την πλευρά των ανέργων δύναται να αποδυναμωθεί η αρχή της ανταποδοτικότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Το ποσό που προσφέρουν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης οφείλει ασφαλώς να διαμορφώνεται με βάση τη δημοσιονομική στρατηγική. Ωστόσο διευκρινίζεται ότι ορμώμενοι αποκλειστικά από τη δημοσιονομική εξυγίανση δεν πρέπει να στενεύουμε «το βεληνεκές (κοινωνικό χαρακτήρα) και την αποτελεσματικότητα των νόμων» των ενεργητικών πολιτικών απασχόληση γιατί με αυτόν τον τρόπο η κοινωνία θα στερηθεί τα ευεργετικά τους αποτελέσματα.⁸⁶³

Η επίδραση του ποσού της επιδότησης στην αρχή της ανταποδοτικότητας γίνεται αισθητά εμφανής όταν στο πλαίσιο ενός προγράμματος ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και την κάλυψη τους με την πρόσληψη ανέργων προτείνεται προς τις επιχειρήσεις η μερική απαλλαγή από τις κοινωνικοασφαλιστικές επιβαρύνσεις. Αυτό μπορεί να γίνει με δύο τρόπους. Ο πρώτος τρόπος περιλαμβάνει την υποχρέωση του ΟΑΕΔ να καταβάλει τις απαιτούμενες ασφαλιστικές εισφορές κατευθείαν στο ασφαλιστικό οργανισμό οπότε σε αυτό το ενδεχόμενο έχουμε άμεση ενδυνάμωση της αρχής της ανταποδοτικότητας ώστε με βάση την αρχή της ανταποδοτικότητας θα καταβληθούν και οι ανάλογες παροχές εφόσον αυτό καταστεί αναγκαίο. Ο δεύτερος τρόπος προβλέπει σαν ποσό επιδότησης την πλήρη ή μερική απαλλαγή της επιχείρησης από την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών.

Εδώ αξίζει να αναφερθεί η απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1999 με αριθμό ΔΕΚ C-251/97. Το Γαλλικό Κοινοβούλιο επιδιώκοντας να ανακόψει τη συνεχή μείωση του αριθμού των θέσεων εργασίας σε συγκεκριμένους τομείς παραγωγής⁸⁶⁴ θέσπισε με άρθρο νόμου τη δυνατότητα του γαλλικού κράτους να συνάπτει με τους επαγγελματικούς αυτούς κλάδους, πειραματικά για σαφώς ορισμένη χρονική περίοδο, συμβάσεις-πλαίσια που θα στόχευαν στη διατήρηση ή την ανάπτυξη της απασχόλησης και θα λάμβαναν υπόψη τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων σχετικά με την αναδιάρθρωση και τη μείωση του χρόνου εργασίας. Στόχος ήταν να ενισχυθούν οι δεσμεύσεις των εργοδοτών έναντι των απασχολούμενων. Σύμφωνα με την απόφαση του δικαστηρίου μέσω του ανωτέρω νόμου επιδιώχθηκε επιπλέον να συμβάλει το γαλλικό κράτος στην ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης στους οικείους κλάδους.

Συγκεκριμένα στους ανωτέρω κλάδους χορηγούνταν ως αντιστάθμισμα πρόσθετη μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών επιβαρύνσεων των χαμηλών μισθών, επί πλέον του γενικού μέτρου μείωσης που βρισκόταν σε ισχύ εκείνη τη χρονική περίοδο. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η πρόσθετη μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών επιβαρύνσεων έπρεπε, αφενός, να λάβει τη μορφή επεκτάσεως του ευεργετήματος της μείωσης στους μισθούς που υπερβαίνουν τον καθοριζόμενο με νόμο κατώτατο μηνιαίο μισθό, κατά λιγότερο από μιάμιση φορά, αντί 1,33 φορές σύμφωνα με τα τότε ισχύοντα στο πλαίσιο του γενικού

⁸⁶² Όσον αφορά στη μερική συνταξιοδότηση με αναλογιστική δίκαιη μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών μπορεί να είναι μια καλή στρατηγική για κάποιους (Ivana Vukorepa, Flexible retirement, Social Security and the Changing Concept of Work, EISS Conference, 2016, σ.9) ωστόσο οδηγεί σε αποδυνάμωση του ασφαλιστικού συστήματος.

⁸⁶³ Βλ. κατ' αναλογία Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού – συνταξιοδοτικού συστήματος, ό.π., σ.251

⁸⁶⁴ στους τομείς των ειδών ένδυσης, των δερμάτινων ειδών, των υποδημάτων και της κλωστοϋφαντουργίας

μέτρου μείωσης. Πέραν της προϋποθέσεως σχετικά με τη σύναψη συμβάσεως-πλαισίου μεταξύ του κράτους και εκάστου των εμπλεκόμενων κλάδων ο ανωτέρω νόμος εξάρτησε τη χορήγηση της πρόσθετης μείωσης των κοινωνικοασφαλιστικών επιβαρύνσεων, για τις επιχειρήσεις με 50 τουλάχιστον εργαζομένους. Ο ανωτέρω νόμος⁸⁶⁵ ασκούσε εμφανή επίδραση στην αρχή της ανταποδοτικότητας καθώς οι ασφαλισμένοι θα δικαιούνταν παροχές χωρίς να έχουν καταβληθεί οι αντίστοιχες εισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία.

Η μείωση καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών με την αντίστοιχη διατήρηση σταθερών των προσφερόμενων παροχών σε περίπτωση έλευση του ασφαλιστικού κινδύνου τείνει να πλήττει την αρχή της ανταποδοτικότητας. Σε ένα μη ανταποδοτικό θεσμό κοινωνικής ασφάλισης θα πραγματοποιούνταν κατάφορη μεταβολή της νομικής φύσης των εισφορών αφού πλέον θα αποκτούσαν φορολογική χροιά.⁸⁶⁶ Η αποδυνάμωση ωστόσο που επέρχεται στην αρχή της ανταποδοτικότητας όταν οι απασχολούμενοι απολαμβάνουν παροχές για τις οποίες δεν έχουν καταβληθεί ασφαλιστικές εισφορές στην πραγματικότητα δύναται να αντισταθμιστεί. Η αναστροφή της διαμορφωμένης κατάστασης μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσα από την επίτευξη του σκοπού του μέτρου των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης καθώς διαφυλάσσονται οι εισφορές που θα χανόντουσαν εάν η επιχείρηση μείωνε τον αριθμό του προσωπικού της και δημιουργούνται νέες από την εξασφάλιση νέων θέσεων εργασίας μέσω της ενεργοποίησης της αγοράς.

Συμπερασματικά, υπό το πρίσμα των όσων εκτέθηκαν ανωτέρω σχετικά με την αρχή της ανταποδοτικότητας στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατέστη σαφές η κεντρική θέση που έχει το ποσό την αμοιβής των επιδοτούμενων ασφαλισμένων. Η επίδραση της τάξεως του ποσού επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης λόγω της μεγάλης δραστηριότητας στην επενέργεια του κρίνεται ως άμεση. Ειδικότερα όταν το ποσό αυτό διαμορφώνεται όχι μόνο επί τη βάσει των οικονομικών αλλά και των κοινωνικών συνθηκών της εποχής, τότε εντοπίζεται μία εξαιρετικά θετική επίδραση στον θεσμό. Η ορθή στάθμιση του ποσού επιδότησης στοχεύει και πετυχαίνει απευθείας το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της ενδυνάμωσης του θεσμού.

⁸⁶⁵ ανεξάρτητα από τον τρόπο χαρακτηρισμού του από το γαλλικό κράτος, εάν ήταν αντισταθμιστικό μέτρο για τις υποχρεώσεις που ανέλαβαν οι εργοδότες επί τη βάσει των συλλογικών συμβάσεων που συνάφθηκαν ή αποτελούσε κρατική ενίσχυση όπως αποφάνθηκε το δικαστήριο

⁸⁶⁶ Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pede In Uno), ό.π., σ.265

B. Η ουσιαστική επίτευξη της χρηστής διοίκησης

1. Η αναγκαιότητα της χρηστής διοίκησης και η σημασία της στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης

Το άρθρο 41 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντάσσει τη χρηστή διοίκηση, σύμφωνα με την οποία τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητες τους, στα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών.⁸⁶⁷ Με βάση τη νομολογία του ΔΕΕ η εν λόγω διάταξη δεν απευθύνεται στα κράτη-μέλη αλλά μόνο στα όργανα και τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁸⁶⁸ Από την άλλη πλευρά οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης πρέπει να τηρούνται από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και από τα κράτη-μέλη κατά την άσκηση των εξουσιών που τους παρέχουν οι οδηγίες της Ένωσης.⁸⁶⁹ Ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να εφαρμόσει τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αξιολογώντας αφενός τη συμπεριφορά εκείνων που τις έπληξαν και αφετέρου λαμβάνοντας υπόψη πλήρως το συμφέρον της ΕΕ.⁸⁷⁰

Στο περίγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η γενική αρχή του δικαιώματος χρηστής διοικήσεως ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι η εν λόγω αρχή αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει ότι διοικητική αρχή μπορεί να αποφασίσει χωρίς να εκθέτει τους πραγματικούς και τους νομικούς λόγους στους οποίους στηρίζεται και χωρίς η απόφαση της να είναι γραπτή και να κοινοποιείται στον αποδέκτη της. Πάντως, ανεξαρτήτως του αν κράτος μέλος μπορεί να επικαλεσθεί το άρθρο 41 του Χάρτη, έχει κριθεί από τη νομολογία του ΔΕΕ ότι παραδείγματος χάριν η επιταγή της αμεροληψίας η οποία αναφέρεται εντός

⁸⁶⁷ Άρθρο 41: «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός εύλογης προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. 2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως: α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νόμιμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. 3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών-μελών. 4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.»

⁸⁶⁸ Ενδεικτικά αναφέρονται αποφάσεις ΔΕΕ C-230/18, PI, ECLI:EU:C:2019:383, σκ.56 και ΔΕΕ C-358/16, UBS Europe κ.λπ., EU:C:2018:715, σκ.28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία

⁸⁶⁹ Βλ. υπό αυτήν την έννοια αποφάσεις ΔΕΕ C-183/14, Salomie και Oltean, ECLI:EU:C:2015:454, σκ.30, ΔΕΚ C-487/01 και ΔΕΚ C-7/02, Gemeente Leusden και Holin Groep, EU:C:2004:263, σκ.57, ΔΕΚ C-376/02, «Goed Wonen», EU:C:2005:251, σκ.32, και ΔΕΚ C-181/04 έως ΔΕΚ C-183/04, Elmeka NE, EU:C:2006:563, σκ.31

⁸⁷⁰ ΔΕΚ C-383/06 έως ΔΕΚ C-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06), Gemeente Rotterdam (ΔΕΚ C-384/06) κατά Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, και Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (ΔΕΚ C-385/06) κατά Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening, ECLI:EU:C:2008:165, σκ.59

του άρθρου, ως έκφραση της γενικής αρχής του δικαίου που αφορά το δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, ισχύει και προς όφελος των κρατών-μελών.⁸⁷¹

Στο πέρασμα των χρόνων η σταδιακή αποπροσωποποίηση του κράτους εγκατέλειψε την ιδέα του αγαθού άρχοντα ως του μόνου αρμόδιου για την εφαρμογή της χρηστής διοίκησης. Πραγματοποιήθηκε μετάβαση στη νομιμοποίηση του κράτους που οδήγησε, ήδη τον περασμένο αιώνα στην επικράτηση της αντίληψης του κράτους δικαίου, αργότερα στο αυξανόμενο δικαστικό έλεγχο της διοικήσεως και τέλος του νομοθέτη. Με την εξέλιξη αυτή και η αρχή της χρηστής διοίκησης απέκτησε βαθμιαία νομικό περιεχόμενο⁸⁷² ωστόσο ακόμα και σήμερα δεν έχει συνταγματική θεμελίωση.⁸⁷³ Συνήθως στις αποφάσεις των δικαστηρίων την εντοπίζουμε σε συνδυασμό με άλλες αρχές όπως αυτή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.⁸⁷⁴ Η παράβαση της όπως και των υπολοίπων αρχών που διέπουν το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης οδηγεί στην ακύρωση των αποφάσεων της διοίκησης.⁸⁷⁵

Η ερμηνεία και η εφαρμογή της στην ελληνική έννομη τάξη και ειδικότερα στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης είναι ευρεία και εκδηλώνεται σε διάφορες πτυχές όπως είναι η αμερόληπτη κρίση διοικούντων, η δίκαιη εξέταση υποθέσεων, ο εύλογος χρόνος εξέτασης των κοινωνικοασφαλιστικών υποθέσεων, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου, η υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της, τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κ.λπ. Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα της κοινωνικής ασφάλισης να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί την τρέχουσα χρονική περίοδο διαμορφούμενο από τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες που επικρατούν. Με αυτόν τον τρόπο θα αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές.⁸⁷⁶ Επίσης τα όργανα που υλοποιούν τη νομοθεσία της κοινωνικής ασφάλισης στο περίγραμμα

⁸⁷¹ ΔΕΚ C-405/07 P, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, EU:C:2008:613, σκ.56. Βλ. επίσης, ΔΕΕ C-274/11 και ΔΕΕ C-295/11, Ισπανία κατά Συμβουλίου, EU:C:2013:240, σκ.54.

⁸⁷² Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π, σ.211, Δημήτρης Κοντόγιωργας-Θεοχαρόπουλος, Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως κι η αναζήτηση εκ μέρους του δημοσίου των αχρεωστήτων καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Εκλεκτικού Συνεδρίου, Ελεγκτικό Συνέδριο, 1984, σ.325

⁸⁷³ ΣτΕ 3242/2015: «η αρχή της χρηστής διοικήσεως, όπως και οι λοιπές, μη έχουσες συνταγματική θεμελίωση γενικές αρχές, εφαρμόζονται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο νομοθέτης δεν έχει προβεί στη δια ρητών διατάξεων αντιμετώπιση ορισμένου ζητήματος» όπως φαίνεται στο Ευγενία Πρεβεδούρου, Έννοια και εκφάνσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.prevedourou.gr/>

⁸⁷⁴ Ενδεικτικά αναφέρεται η απόφαση του ΣτΕ 1786/2012 στην οποία η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αναγνωρίζεται ως αρχή συνταγματικής περιοχής. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι «ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται από τη συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυαν στο παρελθόν και προς τις οποίες έχουν προσαρμοσθεί και αποβλέψει οι διοικούμενοι έστω και αν θίγονται υφιστάμενα, δικαιώματα ή συμφέροντα αυτών, αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό (ΣτΕ 2824/2002 Ολ., 1842/2008), νομίμως και κατά τρόπο σύμφωνο προς τις αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης».

⁸⁷⁵ Αντώνης Πετρόγλου, Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.107 επ., όπως φαίνεται στο Άγγελος Στεργίου, Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ.510

⁸⁷⁶ Βλ. κατ' αντιστοιχία Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, αρ. περ. 83 όπως φαίνεται στο Πρεβεδούρου Ε., Έννοια και εκφάνσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στο <https://www.prevedourou.gr/>

της χρηστής διοίκησης έχουν υποχρέωση να πληροφορούν έγκαιρα και με ακρίβεια τους φορείς των ασφαλιστικών δικαιωμάτων σχετικά τις υποχρεώσεις τους και τις παροχές που δικαιούνται. Η ελληνική νομολογία έχει εξετάσει αρκετά περιστατικά πλάνης όπου μη ορθή πληροφόρηση των ασφαλιστικών οργάνων οδήγησε σε περιπτώσεις που ο ασφαλισμένος στερήθηκε των δικαιωμάτων του.⁸⁷⁷

Η εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης στις έννομες σχέσεις που γεννώνται εντός της κοινωνικής ασφάλισης ανάμεσα στον ασφαλισμένο και τον ασφαλιστικό φορέα εμφανίζεται και ως «αρχή της εύνοιας του ασφαλισμένου».⁸⁷⁸ Συγκεκριμένα αφορά τον τρόπο με τον οποίο τα ασφαλιστικά όργανα ασκούν τις αρμοδιότητες τους. Αυτός πρέπει να διαμορφώνεται με το περί δικαίου αίσθημα που διέπει μία συγκεκριμένη χρονική περίοδο ερμηνεύοντας τις ασφαλιστικές διατάξεις όσο το δυνατόν επιεικέστερα για τους ασφαλισμένους. Βασική υποχρέωση των ασφαλιστικών ταμείων είναι να λειτουργούν ομαλά και να μην αιφνιδιάζουν τους ασφαλισμένους με τις αποφάσεις τους καθώς οι τελευταίοι προσδοκούν μία δίκαιη και σταθερή ασφαλιστική κατάσταση.⁸⁷⁹

Η κυριότερη ωστόσο εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης έγκειται στη διαμόρφωση της ασφαλιστικής προσδοκίας του φορέα των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων. Με την υπαγωγή στην ασφάλιση γεννάται στον απασχολούμενο η ασφαλιστική προσδοκία η οποία στην πράξη αποτελεί τη βαθιά του πεποίθηση ότι εφόσον εκπληρώσει τις προϋποθέσεις που ορίζει η υφιστάμενη νομοθεσία θα είναι σε θέση να απολαύσει τα δικαιώματα που προβλέπει ο νόμος. Στην πράξη όμως η έννομη σχέση μεταξύ του ασφαλισμένου και του φορέα ξεκινά υπό το κράτος ενός δικαίου αλλά λόγω της μακρόχρονης ασφαλιστικής σχέσης⁸⁸⁰ πολλές φορές δεν προλαβαίνει να ολοκληρωθεί με τη θεμελίωση δικαιώματος στο ίδιο νομοθετικό καθεστώς. Προκειμένου συνεπώς ο ασφαλισμένος να μην καμφθεί από το γεγονός της μεταβολής της εθνικής ασφαλιστικής νομοθεσίας και να αποταθεί στην ιδιωτική ασφάλιση προκειμένου να εξασφαλίσει την παροχή της σύνταξης, απαιτείται να αισθάνεται ότι το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα χαρακτηρίζεται από την αρχή της χρηστής διοίκησης. Θα πρέπει να απολαμβάνει την πεποίθηση ότι οποιαδήποτε μεταβολή και εάν επέλθει στα ασφαλιστικά δικαιώματα του δεν θα τα διαστρεβλώσει κατάφορα αλλά σε κάθε περίπτωση θα έχει κατοχυρωμένο ένα αντίστοιχο βιοτικό επίπεδο με αυτό που είχε κατά τον εργασιακό του βίο. Όπως άλλωστε αναφέρθηκε ανωτέρω η ελληνική νομολογία⁸⁸¹ δέχεται πλαγίως ότι από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος δεν θεμελιώνεται αξίωση των εργαζομένων για καθορισμένη ασφαλιστική προστασία. Παρέχεται η ευχέρεια στον νομοθέτη της κοινωνικής ασφάλισης να ρυθμίζει τα θέματα αυτά με γνώμονα αφενός την προστασία του

⁸⁷⁷ Βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, ό.π., σ.85

⁸⁷⁸ Άγγελος Στεργίου, Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, ό.π., σ.511

⁸⁷⁹ Άγγελος Στεργίου, Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, στο ίδιο, σσ.511-512

⁸⁸⁰ Καθώς για τη θεμελίωση για παράδειγμα του συνταξιοδοτικού δικαιώματος απαιτούνται ακόμα και 35 ή 40 χρόνια καταβολής ασφαλιστικών εισφορών

⁸⁸¹ Βλ. ενδεικτικώς αποφάσεις ΣτΕ 241/1989, 1635/1989, 3036/1992

ασφαλιστικού κεφαλαίου και αφετέρου την εξασφάλιση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.⁸⁸²

2. Η διάρκεια της επιχορήγησης ως παράγοντας επίδρασης στην αρχή της χρηστής διοίκησης

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης καθώς διαμορφώνονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης από τη διοίκηση αποτελούν αρμοδιότητα της τελευταίας η οποία πρέπει να ασκείται ερειδόμενη στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Οι μέθοδοι με την οποία ενδυναμώνεται η απασχόληση και κατ' επέκταση ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται από τα διοικητικά όργανα σύμφωνα με τις κρατούσες αντιλήψεις του μέσου, χρηστού και δίκαιου ανθρώπου για το ποια συμπεριφορά ενεργοποίησης των ανέργων ανταποκρίνεται στις αρχές της κοινωνικής ηθικής. Το αίσθημα δικαίου το οποίο επικρατεί σε μία γεωγραφική περιοχή η οποία βάλλεται από έντονη υποαπασχόληση ή χαμηλό βιοτικό επίπεδο μεταβάλλεται ανά χρονική περίοδο, ανά τόπο και ανά κύκλο προσώπων. Με αυτό το ρεύμα σκέψης αναδεικνύονται κοινές ορίζουσες όσον αφορά στην αρχή της χρηστής διοίκησης η οποία βρίσκει εφαρμογή και στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης και στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Υπάρχουν περιπτώσεις που οι ρυθμίσεις για την ενδυνάμωση της εργασίας ενδέχεται να υπονομεύσουν την αρχή της χρηστής διοίκησης που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και κατ' επέκταση να νοθεύσουν τον ρόλο του. Τέτοιο πλήγμα δέχεται ο θεσμός όταν παραδείγματος χάριν πραγματοποιείται συνεχής εναλλαγή των προϋποθέσεων συμμετοχής στα προγράμματα που προκηρύσσονται από τον ΟΑΕΔ με αποτέλεσμα οι άνεργοι ή οι εργοδότες να μην είναι σε θέση να συγκεντρώσουν τα απαιτούμενα προσόντα για συμμετοχή. Επίσης, η αρχή της χρηστής διοίκησης υπονομεύεται όταν η προκήρυξη ζητά ανέργους για κατάρτιση ενώ στην πραγματικότητα υποκρύπτεται πραγματική εργασία (π.χ. προγράμματα stage) η οποία είναι ανεκτή από τα διοικητικά όργανα του αρμόδιου φορέα που είναι υπεύθυνα για τον επιτόπιο έλεγχο της νόμιμης εφαρμογής του προγράμματος. Σε αυτήν την κατάσταση ο απασχολούμενος ασφαρίζεται σαν καταρτιζόμενος ενώ στην πραγματικότητα παρέχει εξαρτημένη εργασία. Επιπρόσθετα, η συνεχής στόχευση των πολιτικών αυτών σε ορισμένες ομάδες ανέργων αποκλείοντας άλλες που επίσης χρίζουν ειδικής στήριξης και ενεργοποίησης προκαλεί την απarέσκεια του πληθυσμού των ανέργων και τη ταλάντευση της εμπιστοσύνης τους προς το χρηστό κράτος δικαίου.

Σε τέτοιες περιπτώσεις όπως οι ανωτέρω, οι πολίτες ενός κράτους χάνουν την εμπιστοσύνη τους στη διοίκηση, βάλλεται η αρχή της χρηστής διοίκησης, πλήττεται η απασχόληση και κατ' επέκταση και η κοινωνική ασφάλιση. Όπως ορθά τονίζει ο Δαγτόγλου, σε ένα κοινωνικό κράτος, όπου το μεγαλύτερο μέρος της οικονομικής ζωής εξαρτάται από τη ρυθμιστική αλλά και την περιοριστική διοίκηση, ένα *minimum* εμπιστοσύνης του πολίτη αποτελεί βασική προϋπόθεση. Έτσι, παρόλο που είναι

⁸⁸² Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δυνατές επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση, ό.π.

αναφαίρετο δικαίωμα της διοικήσεως η δυνατότητα μεταβολής πρακτικών και εκτιμήσεων, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι η μεταβολή αυτή δεν θα αποτελεί «ασυνέπεια ή αυθαιρεσία».⁸⁸³

Όπως εκτενώς αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα ως αποτέλεσμα της εφαρμογής των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δημιουργούνται νέες συμβάσεις εργασίας ή διασφαλίζονται αυτές που βρίσκονται σε κίνδυνο να διαρραγούν. Όπως τείνει να διαμορφωθεί η αγορά εργασίας η συνεχόμενη απασχόληση απαντάται όλο και πιο σπάνια ενώ φαίνεται να καθιερώνονται οι άτυπες μορφές εργασίας.⁸⁸⁴ Η διάρκεια της επιχορήγησης των επιχειρήσεων⁸⁸⁵ μέσω των ρυθμίσεων για ενίσχυση της απασχόλησης μπορεί να ταυτίζεται με τη χρονική διάρκεια της εργασίας του επιδοτούμενου ανέργου αλλά μπορεί να διαφοροποιείται και από αυτήν σύμφωνα με τα οριζόμενα σε κάθε ρύθμιση. Η διαμόρφωση της χρονικής διάρκειας επιχορήγησης από τα διοικητικά όργανα ερείδεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης καθώς μεταξύ άλλων θεμελιώνει και τη σταθερότητα των εννόμων κοινωνικοασφαλιστικών σχέσεων δεδομένης της πολύπτυχης σημασίας της δημιουργίας μίας σύμβασης εργασίας με ένα άτομο το οποίο αδυνατεί να εισέλθει στην αγορά εργασίας. Το νομικό αυτό γεγονός πρέπει να περιβάλλεται με φερεγγυότητα καθώς δεικνύει τη βούληση της διοίκησης. Με άλλα λόγια, η διάρκεια επιχορήγησης μίας επιχείρησης, σαν αρμοδιότητα της διοικήσεως δεν είναι μια έννοια αφηρημένη, αντιθέτως σχετίζεται με τον χρόνο που θα κρατήσει μία επιδότηση, είναι σαφώς ορισμένη σε κάθε προκήρυξη και πρέπει να περιβάλλεται από τον προστατευτικό μανδύα της αρχής της χρηστής διοικήσεως.

Τα αρμόδια διοικητικά όργανα ενδυναμώνουν τη χρηστή διοίκηση που διέπει την κοινωνική ασφάλιση όταν ασκώντας την αρμοδιότητα τους να διαμορφώνουν και να εφαρμόζουν τη χρονική διάρκεια μίας επιχορήγησης, ενεργούν με δικαιοσύνη, αμεροληψία, ευθύτητα και με εστίαση στην άρση των εμποδίων για τη δημιουργία ή τη διατήρηση της απασχόλησης υπέρ των ανέργων ή των ελεύθερων επαγγελματιών.

Η χρονική διάρκεια της απασχόλησης η οποία εξασφαλίζεται μέσω της επιδότησης και ερείδεται στη δικαιοσύνη, θεμελιώνει το δικαίωμα του ατόμου σε κοινωνικοασφαλιστική προστασία. Ένα πρόγραμμα ενδυνάμωσης της απασχόλησης με ορθή χρονική διάρκεια δημιουργεί αφενός δίκαιες και σταθερές σχέσεις εργασίας και αφετέρου προϋποθέσεις απόλαυσης ασφαλιστικών παροχών. Είναι αυτονόητο ότι η επιδότηση για παράδειγμα ενός μηνός ασφάλισης ακόμα και με ένα εξαιρετικά μεγάλο ποσό σαν αποδοχές δεν θα εξασφάλιζε στον επιδοτούμενο τη λήψη ασφαλιστικών παροχών. Οι τελευταίες απαιτούν ελάχιστα χρονικά διαστήματα απασχόλησης προκειμένου να χορηγηθούν. Όταν η χρονική διάρκεια της απασχόλησης εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις των παροχών περιβάλλεται με δικαιοσύνη και εντοπίζεται θετική επίδραση της χρονικής διάρκειας της επιδότησης στην αρχή της χρηστής διοίκησης.

⁸⁸³ Κωνσταντίνος Φινοκαλιώτης, Φορολογικό Δίκαιο, Αθήνα Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, 2014, σ.152

⁸⁸⁴ Άγγελος Στεργίου, Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pedes In Uno), ό.π., σ.259

⁸⁸⁵ που θα προσλάβει νέους υπάλληλους πρώην ανέργους, ή που θα επιδοτηθεί ένας νέος ελεύθερος επαγγελματίας ή τέλος η διάρκεια που θα έχει ένα πρόγραμμα κατάρτισης

Η αμερόληπτη κρίση της διοίκησης κατά τη διαμόρφωση της χρονικής διάρκειας μίας επιχορήγησης, βάσει των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών μιας γεωγραφικής περιοχής, καθώς και η σαφής αιτιολόγηση αυτής αποτελεί εφαρμογή της χρηστής διοίκησης. Η αμερόληπτη κρίση των διοικητικών οργάνων για δημιουργία μίας απασχόλησης με εξασφαλισμένη ελάχιστη χρονική διάρκεια οδηγεί σε μία αμερόληπτη χορήγηση κοινωνικοασφαλιστικών παροχών από τα όργανα των ασφαλιστικών φορέων και συνεπώς στην περεταίρω ενδυνάμωση της αρχής της χρηστής διοίκησης που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Ο ασφαλισμένος ο οποίος προσεγγίζει ηλικιακά το όριο ηλικίας για συνταξιοδότηση αλλά δεν έχει τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης όχι γιατί ο ίδιος δεν επιθυμούσε να εργαστεί αλλά γιατί η γεωγραφική περιοχή στην οποία δραστηριοποιείται βάλλεται από έντονη υποαπασχόληση δέχεται ένα πλήγμα. Η χρονική διάρκεια της επιχορήγησης δύναται να προσφέρει τα εχέγγυα στους ηλικιωμένους εργαζόμενους να παραμένουν όλο και περισσότερο στην αγορά εργασίας μέχρι τη στιγμή που θα θεμελιώσουν το συνταξιοδοτικό τους δικαίωμα⁸⁸⁶. Το τελευταίο κύμα των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες αύξησαν την ηλικία συνταξιοδότησης στα περισσότερα κράτη-μέλη, αλλά και η ύπαρξη πιο ευέλικτων εργασιακών ρυθμίσεων, αποτελούν μερικές από τις κινητήριες δυνάμεις της τάσης που οδήγησε σε αύξηση του ποσοστού απασχόλησής για τις ηλικιακές ομάδες 55+⁸⁸⁷ και συνεχίζει να αυξάνεται⁸⁸⁸. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που στοχεύουν στην εργασία των μεγαλύτερων σε ηλικία ατόμων, για εύλογο χρονικό διάστημα, συνοδευόμενες από κατάλληλες πρακτικές για την ισορροπία της εργασίας και τη στήριξη τους μέσα από τη διαρκή εκπαίδευση τους, είναι ζωτικής σημασίας για τη συνοδεία αυτής της διαδικασίας.⁸⁸⁹ Με την υποβοήθηση της χρονικής διάρκειας επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ο άνεργος μεγάλης ηλικίας αντιμετωπίζεται από τους διοικούντες με επιείκεια η οποία του προσφέρει στο τέλος της διαδρομής το δικαίωμα σε σύνταξη γήρατος. Η εύνοια αυτή προς το ανωτέρω άτομο αποτελεί εκδήλωση της αρχής της χρηστής διοίκησης που διέπει ή καλύτερα θεμελιώνει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Ο κοινωνικός σκοπός του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης επιβάλλει την προσέγγιση του φορέα του ασφαλιστικού δικαιώματος με τη μέγιστη δυνατή επιείκεια.⁸⁹⁰ Η χρονική διάρκεια της επιχορήγησης ασκεί συνεπώς θετική επίδραση στην αρχή της χρηστής διοίκησης που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης καθώς πέρα από την προφανή

⁸⁸⁶Για τη θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος απαιτείται να συντρέχουν και η συμπλήρωση των χρονικών προϋποθέσεων και του ορίου ηλικίας. Χρονικές προϋποθέσεις είναι ο χρόνος ασφάλισης που πρέπει να έχει συγκεντρώσει υποψήφιος συνταξιούχος προκειμένου να αιτηθεί τη σύνταξη του.

⁸⁸⁷ αλλά με μεγάλες διαφορές στα κράτη μέλη

⁸⁸⁸ Παράλληλα λόγω της αύξησης της ηλικίας συνταξιοδότησης, είναι λογικό να αναμένουμε πρόσθετες πιέσεις προς τις πρώτες εξόδους της αγοράς εργασίας: για παράδειγμα λόγω ανεργίας, ασθένειας ή αναπηρίας. Ivana Vukorepa, *ό.π.*, σ.9

⁸⁸⁹ Από την άποψη αυτή, ορισμένες χώρες προωθούν την επαγγελματική ζωή μεγαλύτερης διάρκειας επιτρέποντας και υποστηρίζοντας πιο ευέλικτες μεταβάσεις σε συνταξιοδότηση και συνδυάζοντας συνταξιοδοτικές παροχές με εισόδημα από την εργασία. European Commission, Joint Employment Report 2018, As adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018, *ό.π.*, σ.9

⁸⁹⁰ Βλ. ΔΕΦΑΘ 597/20, ΕΔΚΑ ΝΑ΄(2010), σ.47 όπως φαίνεται στο Άγγελος Στεργίου, *Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, *ό.π.*, σ.511

βοήθεια στη συμπλήρωση των χρονικών προϋποθέσεων συνταξιοδότησης ο ασφαλισμένος αντιμετωπίζεται με επιείκεια από το κράτος δικαίου καθώς του δίνεται η δυνατότητα να θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα.

Εφαρμογή της εύνοιας προς τον ασφαλισμένο αποτελεί επίσης η υποχρέωση των διοικητικών οργάνων του ΟΑΕΔ να εξετάζουν με ελαστικότητα τη χρονική διάρκεια έναρξης της επιδότησης των εργοδοτών ή των ανέργων που συμμετέχουν στα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Τοιουτοτρόπως οι ασφαλισμένοι έχουν τη δυνατότητα να διασφαλίσουν τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα ή να συγκεντρώσουν τις προϋποθέσεις χορήγησης τους. Παραδείγματος χάριν, για τη χορήγηση του επιδόματος μητρότητας στην ασφαλισμένη μισθωτή του ΕΦΚΑ Μισθωτών, η τελευταία πρέπει να έχει πραγματοποιήσει 200 τουλάχιστον ημέρες εργασίας κατά τα δύο τελευταία έτη τα προηγούμενα της πιθανής ή της πραγματικής ημέρας τοκετού και να μην εργάζεται κατά το χρόνο της επιδότησης. Η επιλογή της έναρξης της επιδότησης του ασφαλισμένου μπορεί να τοποθετήσει την απασχόληση εντός του ανωτέρω απαιτητού διαστήματος και τελικά να επιτευχθεί η λήψη της παροχής. Η επιλογή αυτή εμφανίζεται συνεπής με τη φύση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Θεμελιώδες χαρακτηριστικό της τελευταίας είναι η σύνδεση της απόλαυσης της παροχής, σαν συνέπεια καταβολής των εισφορών οι οποίες έχουν καταβληθεί στον ασφαλιστικό οργανισμό, σε συνέχεια μίας ασφαλιστικής σχέσης διαρκείας ανάμεσα στον ασφαλισμένο και τον αρμόδιο οργανισμό.

Η χρονική διάρκεια της επιδότησης όπως είναι αυτονόητο είναι έννοια διαφορετική από το ποσό της επιδότησης. Ένα συγκεκριμένο ποσό μπορεί να επιμερίζεται σε περισσότερους μήνες μειώνοντας μεν τις αποδοχές του επιδοτούμενου αυξάνοντας δε τη χρονική διάρκεια της ασφαλιστικής προστασίας και ενδεχομένως προσφέροντας τη δυνατότητα θεμελίωσης ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Όπως παραδείγματος χάριν είναι οι παροχές σύνταξης. Έχοντας ως δεδομένη την πολυπλοκότητα των κοινωνικοασφαλιστικών νόμων είναι σύνηθες το φαινόμενο οι ασφαλισμένοι να μην καταφέρνουν να συγκεντρώσουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις καθώς είναι ιδιαίτερα δύσκολο για αυτούς να τις γνωρίζουν αλλά και να τις κατανοούν. Η προσφορά από την πλευρά των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μίας απασχόλησης με χρονική διάρκεια ικανή προς συγκέντρωση των απαραίτητων χρονικών προϋποθέσεων οδηγεί στη θεμελίωση δικαιωμάτων παροχών όπως αυτές της ασθένειας, της μητρότητας ή της ανεργίας. Η ειδική αυτή μέριμνα του κράτους υπέρ ομάδων προσώπων που έχουν ανάγκη ενίσχυσης της κοινωνικής τους προστασίας, συντελεί στη διαμόρφωση της ασφαλιστικής προσδοκίας και καθιερώνει την αρχή της χρηστής διοίκησης που ενδυναμώνει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Όπως προαναφέρθηκε κατ' εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης τα όργανα των ασφαλιστικών φορέων οφείλουν να ενεργούν άμεσα με στόχο την άρση των ποικίλων διαδικαστικών εμποδίων προκειμένου οι ασφαλισμένοι να επωφεληθούν των δικαιωμάτων που όντως έχουν.⁸⁹¹ Σε πολλές περιπτώσεις ωστόσο τα εμπόδια που καλούνται οι υπάλληλοι να υπερκεράσουν υπερβαίνουν το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και δεν επιλύονται με μία έγκαιρη και ακριβή πληροφόρηση προς τους ασφαλισμένους. Την αδυναμία των ανωτέρω ασφαλιστικών οργάνων προς διασφάλιση της χρηστής διοίκησης εντός του ασφαλιστικού οργανισμού μπορεί να καλύψει μία ορθά ορισμένη χρονική διάρκεια των

⁸⁹¹ Άγγελος Στεργίου, Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, ό.π.

μέτρων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Παραδείγματος χάριν ένα πρόγραμμα κατάρτισης ανέργων με συνετή χρονική διάρκεια θα οδηγήσει στη σύναψη μίας έννομης εργασιακής σχέσης παρά τις αντίξοες εργασιακές συνθήκες μίας περιοχής. Με τη βοήθεια των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αίρονται τα κοινωνικά και οικονομικά εμπόδια συμπληρώνονται οι προϋποθέσεις χορήγησης ασφαλιστικών παροχών και τα άτομα που ζουν σε μία περιοχή με χαμηλό βιοτικό επίπεδο μπορούν να απολαύσουν τα κοινωνικοασφαλιστικά τους δικαιώματα.

Όπως είναι αυτονόητο η «εύλογη» χρονική διάρκεια μίας επιχορήγησης η οποία θα οδηγεί σε ενδυνάμωση της χρηστής διοίκησης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να διαμορφωθεί εκ των προτέρων και να παραμείνει σταθερή για όλους τους επιδοτούμενους. Κάθε πρόγραμμα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θα πρέπει να την σταθμίζει λαμβάνοντας υπόψιν τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της τρέχουσας κατάστασης αλλά και την αντίληψη των διοικούμενων για το τί υλοποιεί μία χρηστή διοίκηση στις δεδομένες ανωτέρω συνθήκες. Η ενδυνάμωση της χρηστής διοίκησης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης η οποία επιτυγχάνεται και μέσα από τον προσδιορισμό της χρονικής διάρκειας μίας επιδότησης, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, δεν αναγνωρίζεται σαν υποχρέωση αποτελέσματος των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων που διαμορφώνουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αλλά κυρίως αναγνωρίζεται ως ένας τρόπος συμπεριφοράς. Η υποχρέωση των οργάνων εξαντλείται στην απόδειξη ότι κατέβαλαν κάθε δυνατή προσπάθεια για την πραγμάτωση των υποθέσεων τους με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί την τρέχουσα χρονική περίοδο με τις πολιτικές κοινωνικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες που υπάρχουν.

Συνοψίζοντας, αναφέρεται ότι η διαμόρφωση της χρονικής διάρκειας ενός προγράμματος ενεργοποίησης της απασχόλησης εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Η ευρεία διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως οριοθετείται ασφαλώς από την αρχή της χρηστής διοικήσεως. Παράλληλα, ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώνεται τελικά κάθε χρονικό διάστημα επιδότησης δύναται να οδηγήσει στη σύναψη εννόμων εργασιακών και κοινωνικοασφαλιστικών σχέσεων στις οποίες ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης θα αναδύεται ενδυναμωμένος. Η ορθή επιλογή του χρονικού διαστήματος μίας επιδότησης από τη διοίκηση πραγματώνει τη συνείδηση μίας χρηστής κοινωνικοασφαλιστικής διοίκησης. Με αυτόν τον τρόπο ο άνεργος αλλά και ο απασχολούμενος αποκτούν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στην κρατική λειτουργία η οποία χαρακτηρίζεται από σταθερότητα, ορθή αντίληψη των αναγκών με βάση τις κρατούσες αντιλήψεις του μέσου, χρηστού και δίκαιου ανθρώπου και παρέχοντας τους αξιοπρεπή διαβίωση. Η κοινωνική ευημερία που επιτυγχάνεται μέσα από τη διάρκεια μιας επιχορήγησης αποτελεί ένα στοίχημα για όλες τις κατηγορίες προσώπων που πρόκειται να ωφεληθούν από ένα πρόγραμμα καθώς βρίσκονται πλέον κάτω από την ομπρέλα της ασφαλιστικής προστασίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ Β ΜΕΡΟΥΣ

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι άμεσα συνυφασμένες με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και τις αρχές που τον διέπουν, δεδομένου ότι η αποτελεσματικότητά τους ενισχύει τη βιωσιμότητα του. Η συσχέτιση της απασχόλησης με την κοινωνική ασφάλιση εισάγεται από το ίδιο το Σύνταγμα το οποίο αναφέρει ότι «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων» και έχει ως αποτέλεσμα την επίδραση της πρώτης στη δεύτερη. Διαπιστώθηκε ότι οι παράγοντες που διαμορφώνουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δηλαδή ο σκοπός, ο τρόπος χρηματοδότησης, το ποσό και η διάρκεια επιχορήγησης επιδρούν στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατά τρόπο ο οποίος ποικίλει.

Η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του σκοπού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προσδίδει στις τελευταίες χαρακτήρα ειδικό, επιλεκτικό και προαιρετικό. Ο ειδικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως προς τις προϋποθέσεις ένταξης στα προγράμματα χωρίς καμία διάταξη προσαρμογής των συνθηκών απασχόλησης και αμοιβής στις ανάγκες του εκάστοτε ωφελούμενου, πραγματοποιεί αρνητική επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Όσο αυξάνεται το ειδικό των ρυθμίσεων στην προσπάθεια ενίσχυσης της εργασίας, τόσο βάλλεται το γενικό και αφηρημένο των νομοθετημάτων του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης, αρνητική επίδραση στην καθολικότητα που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης ασκεί η επιλεκτικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Η επιλογή των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα, από ένα δημόσιο οργανισμό, μεταβάλλει ουσιωδώς την αρχιτεκτονική της ασφάλισης. Το απλό σχήμα της απασχόλησης→ασφάλισης μετατρέπεται σε ένα σύνθετο σχήμα όπου η απασχόληση επιτυγχάνεται μέσω πολύπλοκων κριτηρίων διαλογής υποψηφίων θεσπισμένα από τη διοίκηση. Η ασφάλιση που προκύπτει νοθεύεται κληρονομώντας τα χαρακτηριστικά της απασχόλησης που τη γεννά. Αντίστοιχα βάλλεται και η υποχρεωτικότητα του θεσμού από τον προαιρετικό χαρακτήρα των ρυθμίσεων καθώς η κοινωνικοασφαλιστική προστασία προκύπτει μόνο κατόπιν της σύμπτωσης βουλήσεων τριών εμπλεκόμενων, του ΟΑΕΔ, της επιχείρησης και του ανέργου. Συνεπώς, ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως αυτός υπαγορεύεται από τον σχεδιασμό του σκοπού τους, ασκεί αρνητική επίδραση στο γενικό και αφηρημένο των ρυθμίσεων, την υποχρεωτικότητα και την καθολικότητα που χαρακτηρίζουν τον πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Δεδομένου ότι τα αποτελέσματα της επίδρασης αυτής είναι μεν ανιχνεύσιμα αλλά επέρχονται πλαγίως σε συνδυασμό μεταξύ τους αλλά και με άλλους παράγοντες η επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης θεωρείται έμμεση. Ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκαλεί αιτιώδη- απλό περιορισμό και όχι προσβολή του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Για αυτό αναφερόμαστε σε επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και όχι σε προσβολή αυτού.

Επίσης, ο τρόπος χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης επιδρά στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Αναμφισβήτητα το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο με τα ποσά επιχορήγησης που παρέχει τονώνει τη βιωσιμότητα του θεσμού. Η ενίσχυση

όμως αυτή κρίνεται παροδική. Εκτιμάται ότι ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά τον θεσμό καθώς τα ενωσιακά κονδύλια και όχι η απασχόληση η οποία εξασφαλίζεται από τη δυναμική της ελληνικής αγοράς εργασίας είναι αυτά που τροφοδοτούν τα ασφαλιστικά ταμεία. Εύλογα διερωτάται κανείς για τις επιπτώσεις που θα υπάρχουν στη βιωσιμότητα του θεσμού εάν συμβεί μια αιφνίδια διακοπή της χρηματοροής του ΕΚΤ για οποιοδήποτε λόγο. Αντίθετα οι μεταβολές που προκαλούνται στην αγορά εργασίας που συντηρεί το ασφαλιστικό σύστημα σε κανονικές συνθήκες είναι λιγότερο ραγδαίες, δίνοντας την ευκαιρία στον εθνικό νομοθέτη να αντιδράσει και να διαφυλάξει τη βιωσιμότητα του θεσμού.

Παράλληλα, διαπιστώθηκε ότι ο σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ασκεί θετική επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών η οποία πραγματοποιείται σαν συνέπεια του στόχου της δημιουργίας απασχόλησης, της επιχορήγησης των ελευθέρων επαγγελματιών και της αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας οδηγεί στην ενδυνάμωση της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Η τελευταία αναδύεται ενισχυμένη από τη σύγκριση αφ' ενός της καθαρής παρούσας οικονομικής της θέσεως πλέον των αναμενόμενων εσόδων για το υπό εξέταση χρονικό διάστημα και αφ' ετέρου των συνολικών αναμενόμενων υποχρεώσεών τους για το ίδιο διάστημα.

Επιπλέον, ο σκοπός της ενδυνάμωσης της απασχόλησης μέσα από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενισχύει την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η τόνωση της απασχόλησης συγκεκριμένων ομάδων προοδευτικά πραγματώνει την τόνωση ολόκληρης της κοινωνίας διαφυλάσσοντας το συμβόλαιο των γενεών. Τα ικανά άτομα προς εργασία έχουν τη δυνατότητα να ενταχθούν στην αγορά εργασίας παρά την έντονη υποαπασχόληση. Με τις εισφορές τους χρηματοδοτούν τις παροχές αυτών που αντιμετωπίζουν κάποιο ασφαλιστικό κίνδυνο. Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης στην κοινωνική ασφάλιση εκδηλώνεται με τη θεμελίωση του συμβολαίου των γενεών. Με αυτήν την έννοια οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εγγυώνται την ύπαρξη της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης ως διαμορφώσας αρχής του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Επιπρόσθετα, επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης ασκεί το ποσό και η διάρκεια επιχορήγησης των επιχειρήσεων. Η συνολική αύξηση των εισφορών που προκύπτει με την καταβολή του ποσού επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οδηγεί σε ενδυνάμωση της αρχής της ανταποδοτικότητας που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Μέσω των ασφαλιστικών εισφορών παρέχονται στο κράτος τα εχέγγυα της διατήρησης της επιβεβλημένης αναλογίας μεταξύ εισφορών και παροχών. Επίσης, όταν το ποσό το οποίο προσφέρουν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δίνει τη δυνατότητα στη δικαιούχο επιχείρηση να αμείβει τους επιδοτούμενους απασχολούμενους της, με αποδοχές οι οποίες προσεγγίζουν αυτές που λάμβανε το άτομο πριν ενταχθεί σε κάποιο πρόγραμμα, τότε οι εργαζόμενοι διασφαλίζουν το επίπεδο ζωής που απολάμβαναν στο παρελθόν. Το γεγονός αυτό το οποίο επιτυγχάνεται μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκαλεί την ενίσχυση της αρχής της ανταποδοτικότητας. Συνακόλουθα με τις αποδοχές το ποσό των εισφορών θα τους εξασφαλίσει την καταβολή των ασφαλιστικών παροχών που απολάμβαναν πριν αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο της ανεργίας. Η ορθή στάθμιση του ποσού επιδότησης από τη

διοίκηση στοχεύει και πετυχαίνει απευθείας το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της ενδυνάμωσης του θεσμού.

Τέλος, η επιλογή της χρονικής διάρκειας της επιχορήγησης εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου υπουργού και δύναται να οδηγήσει στην ουσιαστική επίτευξη της χρηστής διοίκησης. Ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώνεται τελικά κάθε χρονικό διάστημα επιδότησης μπορεί να οδηγήσει στη σύναψη εννόμων εργασιακών και κοινωνικοασφαλιστικών σχέσεων στις οποίες ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης αναδύεται ενδυναμωμένος. Η ορθή επιλογή του χρονικού διαστήματος μίας επιδότησης από τη διοίκηση πραγματώνει τη συνείδηση μίας χρηστής κοινωνικοασφαλιστικής διοίκησης καθώς παρέχει αξιοπρεπή διαβίωση. Ο άνεργος αλλά και ο απασχολούμενος αποκτούν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στην κρατική λειτουργία η οποία χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και ορθή αντίληψη των αναγκών με βάση τις κρατούσες αντιλήψεις του μέσου, χρηστού και δίκαιου ανθρώπου. Η κοινωνική ευημερία που επιτυγχάνεται μέσα από τη διάρκεια μιας επιχορήγησης αποτελεί ένα στοίχημα για όλες τις κατηγορίες προσώπων που πρόκειται να ωφεληθούν από ένα πρόγραμμα καθώς βρίσκονται πλέον κάτω από την ομπρέλα της ασφαλιστικής προστασίας.

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι ο προσδιορισμός του τρόπου με τον οποίο επιδρούν οι ρυθμίσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι άμεσα συνυφασμένες με τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και τις αρχές που τον διέπουν. Η αποτελεσματικότητα τους ενισχύει την εργασία και κατ' επέκταση τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Η παρέμβαση του κράτους σε μία περιοχή που το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στην οποία επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση προκαλεί επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κατά τρόπο ο οποίος ποικίλει. Η ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας ή η επιχορήγηση μίας επιχείρησης που αντιμετωπίζει προβλήματα οικονομικής βιωσιμότητας, δεν αφορούν μόνο τις σχέσεις μεταξύ διοικήσεως και ιδιώτη, αλλά ολόκληρη την οικονομία, την κοινωνία και τους θεσμούς της.

Η προσέγγιση του τρόπου με τον οποίο επιδρούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης είναι χρήσιμη γιατί προσφέρει τη δυνατότητα στη διοίκηση να προασπίσει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Δεδομένων των οικονομικών, υγειονομικών και κοινωνικών συνθηκών η υιοθέτηση μίας αναπτυξιακής πολιτικής στην αγορά εργασίας αποτελεί επείγουσα προτεραιότητα. Η ταυτόχρονη αξιοποίηση των ενωσιακών πόρων προς αυτήν την κατεύθυνση προσφέρει μια νέα ευκαιρία μετασχηματισμού της οικονομίας που δεν πρέπει να χαθεί. Η δριμύτητα της διαδικασίας αυτής ωστόσο επιβάλλει τη διαφύλαξη των κοινωνικών κεκτημένων και των θεσμών της κοινωνίας μας. Το κράτος οφείλει να εργάζεται δυναμικά στους κοινωνικούς στόχους οι οποίοι αποσκοπούν στην ευημερία και τη διαρκή ανάπτυξη της αξίας και της προσωπικότητας του ευρωπαϊού πολίτη.

Η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης δεν έχει απασχολήσει την νομική επιστήμη στο παρελθόν. Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να συμβάλει στη συστηματοποίηση της επίδρασης αυτής προς όφελος του θεσμού και στην πληρέστερη αντιμετώπιση της ανεργίας. Γνωρίζοντας τον τρόπο με τον οποίο επιδρούν οι παράγοντες διαμόρφωσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης κάθε αρμόδιος μπορεί να ελαχιστοποιήσει τις επιλογές που οδηγούν σε αποδυνάμωση του θεσμού και ταυτόχρονα να αυξήσει αυτές που τον ενδυναμώνουν. Η τελική απόφαση για τη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και του δίκαιου κοινωνικής ασφάλισης λαμβάνεται από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, βάσει αξιών. Ωστόσο η επιστημονική γνώση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ώστε να επιτευχθούν τα βέλτιστα αποτελέσματα στους τομείς στους οποίους η πολιτική θα δώσει προτεραιότητα με τις λιγότερο δυνατόν αρνητικές συνέπειες.

Προς εκπλήρωση του ανωτέρω σκοπού πραγματοποιήθηκε έρευνα στην ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία αλλά και στη ξένη αρθρογραφία. Αρχικά εξετάστηκαν τα όρια της δράσης του εθνικού νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκειμένου να προσδιοριστεί το εύρος των επιλογών του. Διαπιστώθηκε ότι κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας η Ευρωπαϊκή Ένωση χαράζει ενιαία πολιτική για την ενίσχυση της απασχόλησης σε όλα τα κράτη-μέλη της. Η στρατηγική της ΕΕ υλοποιείται από τους νομοθέτες των χωρών μέσα

από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Οι εθνικοί νομοθέτες διαθέτουν ευρύ περιθώριο δράσης ως προς τον τρόπο που θα εφαρμόσουν την πολιτική της ΕΕ στο έδαφος τους έχοντας παράλληλα τη δυνατότητα να επιδιώξουν και εθνικούς στόχους. Ο ρόλος της αρχής της επικουρικότητας στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι διττός. Αφενός εξασφαλίζει στα κράτη-μέλη αυτονομία δράσης και αφετέρου αποτελεί ένα ισχυρό επιχείρημα υπέρ του συγκεντρωτισμού της αρχής χάραξης ενιαίας πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ.

Σε εθνικό επίπεδο οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αποτελούν το κυριότερο εργαλείο για την αντιμετώπιση του κινδύνου της ανεργίας. Εισάγονται με τον ν.1262/82 και διακρίνονται από τον σκοπό τους, τη μέθοδο εκπλήρωσης αυτού καθώς από τον τρόπο χρηματοδότησης τους. Στόχο έχουν τη μείωση της ανεργίας, την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Το πλήθος των μέτρων που προκύπτουν από αυτές δεν περιορίζεται στην οικονομική υποστήριξη των ανέργων αλλά αποσκοπεί στην επανένταξη τους στην αγορά εργασίας.

Η συμμετοχή στα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ρυθμίζεται από ένα πλέγμα εννόμων σχέσεων διοικητικού δικαίου. Η σύσταση τους πραγματοποιείται μέσα από την έκδοση μίας διοικητικής πράξης για την ενδυνάμωση της απασχόλησης και προϋποθέτει την αίτηση του φυσικού ή του νομικού προσώπου. Τα υποκείμενα της είναι από τη μία πλευρά το Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ο ΟΑΕΔ) το οποίο αποκτά αρμοδιότητες και από την άλλη πλευρά οι δικαιούχοι (επιχειρήσεις) ή οι ωφελούμενοι (άνεργοι) οι οποίοι αποκτούν δημόσια δικαιώματα και υποχρεώσεις.

Η ευρεία διακριτική ευχέρεια που διαθέτει η διοίκηση στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θεμελιώνεται νομικά εκτός από το ενωσιακό δίκαιο και στην ελληνική νομοθεσία. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρα μας δομούνται πρωτίστως στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στα άρθρα 2, 4 και 22 αλλά και στο άρθρο 43 το οποίο εισάγει τον θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων καταρτίζει αποφάσεις συστάσεως ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, μετά τη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου του ΟΑΕΔ. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση τους προκειμένου να ανταποκριθούν στο σκοπό τους οφείλει πρωτίστως να διέπεται από την αρχή της νομιμότητας.

Η ευελιξία του υπουργού κατά τη δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, οριοθετείται από τον σκοπό της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος. Ο εν λόγω σκοπός αποτελεί θεμέλιο λίθο πάνω στον οποίο δομούνται οι ρυθμίσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης. Διαπιστώθηκε ότι η αντιμετώπιση της ανεργίας αποτελεί θεμιτό σκοπό δημοσίου συμφέροντος για μία έννομη τάξη. Στο πλαίσιο αυτό καταδείχτηκε η ανάγκη διάκρισης του ατομικού από το γενικό συμφέρον, η εξισορρόπηση των διάφορων αντικρουόμενων συμφερόντων καθώς και η επιτακτική ανάγκη αιτιολόγησης των μέτρων που λαμβάνονται, ώστε η δημιουργία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης να εγγυηθεί την ενδυνάμωση του κράτους και των θεσμών του.

Στη συνέχεια, η διοίκηση πριν από κάθε νέα ρύθμιση οφείλει να προσδιορίζει με σαφήνεια τον ειδικότερο σκοπό που θέλει να εκπληρώσει (π.χ. πρόγραμμα επιδότησης εργασίας ανέργων έως τριάντα χρονών). Κατά τη διαδικασία αυτή πρέπει να διαφυλάξει τα ανθρωπινά δικαιώματα όλων των εμπλεκόμενων και επηρεαζόμενων από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Για αυτό τον λόγο, κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας

πρέπει να ελεγχθεί η καταλληλότητα και η αναγκαιότητα της ρύθμισης που πρόκειται να εφαρμοστεί. Η ικανότητα πρέπει να αποδεικνύεται με επιχειρήματα τεκμηριωμένα σε στατιστικές, οικονομικές και κοινωνικές μελέτες. Αφού το επιλεγέν μέσο για την προώθηση της απασχόλησης κριθεί ικανό προς εκπλήρωση του θεμιτού στόχου ακολουθεί το στάδιο του ελέγχου της αναγκαιότητας στο οποίο εξετάζεται εάν υπάρχουν άλλες λιγότερο επεμβατικές εναλλακτικές λύσεις για την εκπλήρωση του ειδικότερου σκοπού σε σχέση με τα επιλεγμένα μέσα. Στο τρίτο και τελευταίο στάδιο της αναλογικότητας ερευνάται ότι τα συνεπαγόμενα μειονεκτήματα που αναμφισβήτητα θα προκύψουν από την επέμβαση του κράτους στην ελεύθερη αγορά εργασίας, δεν υπερσκελίζουν τα επιδιωκόμενα πλεονεκτήματα. Ουσιαστικά, η διοίκηση οφείλει κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των μέτρων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης να αξιολογεί εάν επιτυγχάνεται αφενός η ενδυνάμωση της εργασίας και αφετέρου η προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Παράλληλα, τα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, φιλοδοξώντας να είναι αποτελεσματικά στη συρρίκνωση της ανεργίας, απευθύνονται ανά περίπτωση σε διαφορετικές ομάδες ανέργων. Ο προσδιορισμός των ωφελούμενων ομάδων χρίζει ιδιαίτερης μέριμνας καθώς πρέπει να εντοπιστούν οι ομάδες εκείνες που έχουν περισσότερο ανάγκη την θεσμική ώθηση. Για αυτόν τον λόγο η διοίκηση οφείλει να εντοπίζει το πεδίο εντός του οποίου αποτυπώνεται πραγματική ανισότητα στην αγορά εργασίας ώστε να επέμβει με την λήψη μέτρων. Διαπιστώθηκε ότι η διάκριση των ωφελούμενων ανέργων που επιδιώκει την ενδυνάμωση της απασχόλησης δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας η οποία δεσμεύει τη δράση της διοίκησης όταν αυτή ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια. Στη νομική ισότητα εδράζεται και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων η οποία εκδηλώνεται σαν ίση μεταχείριση. Η διαφορετική μεταχείριση μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων είναι ανεκτή αν συντρέχουν επιτρεπόμενοι δικαιολογητικοί λόγοι, και συγκεκριμένα αν η διαφορετική θεσμοθέτηση κατατείνει σε θεμιτό σκοπό ο οποίος επιδιώκεται με πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο. Προκειμένου να πραγματοποιηθεί η πλήρης ισότητα στην επαγγελματική ζωή, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως δεν εμποδίζει τον εθνικό νομοθέτη να θεσπίσει ειδικά μέτρα με σκοπό την πρόληψη ή την αντιστάθμιση μειονεκτημάτων τα οποία αναφύονται κατά την προσπάθεια ένταξης στην αγορά εργασίας. Όταν καθοριστεί στόχος θεμιτός ο οποίος επιδιώκεται με κατάλληλα και αναγκαία μέτρα, τότε η άνιση μεταχείριση μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων είναι αυτή που οδηγεί σε άρση των ανισοτήτων της αγοράς εργασίας και τελικά εισάγει τους ωφελούμενους άνεργους ίσους μεταξύ ίσων στην αγορά εργασίας.

Ακολούθως, διερευνώντας τα όρια δράσης του εθνικού νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κρίθηκε επιτακτική η ανάγκη εξέτασης των περιορισμών που προκύπτουν από το ενωσιακό δίκαιο κατά τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από το κράτος. Το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ καταρχήν απαγορεύει τις κρατικές ενισχύσεις. Διαπιστώθηκε όμως ότι η απαγόρευση αυτή δεν είναι απόλυτη. Το ίδιο άρθρο επιτρέπει κατ' εξαίρεση τη χορήγηση τους υπό προϋποθέσεις και υπό την εποπτεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι κρατικές ενισχύσεις δύναται να φανούν ιδιαίτερες χρήσιμες για την επίτευξη στόχων δημόσιου συμφέροντος όπως είναι αυτός της

ενίσχυσης της απασχόλησης. Για να είναι ωστόσο θεμιτές πρέπει να πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις.

Πρώτον, πρέπει να χορηγείται οικονομικό πλεονέκτημα σε δικαιούχες επιχειρήσεις με κρατικούς πόρους. Η έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος περιλαμβάνει όλα τα χρηματικά μέσα τα οποία οι δημόσιες αρχές εφαρμόζουν προκειμένου να στηρίξουν την αγορά εργασίας, χωρίς να ενδιαφέρει ιδιαίτερος εάν αυτά περιλαμβάνονται μόνιμως στην περιουσία του Δημοσίου. Εφόσον τα ποσά που αντιστοιχούν στο οικείο μέτρο ενισχύσεως διαχειρίζονται από το κράτος χαρακτηρίζονται ως «κρατικοί πόροι». Το μεγαλύτερο μέρος των κρατικών πόρων που διατίθενται για την ενεργοποίηση της απασχόλησης έχουν φτάσει στη δικαιοδοσία του κράτους-μέλους από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Για την ομαλή λειτουργία του ΕΚΤ θεσπίζονται μία σειρά γενικών αρχών για τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών. Δημιουργούνται διαδικασίες για τη διασφάλιση της νομιμότητας και κανονικότητας των πόρων που διατίθενται. Κεντρική θέση κατέχει η αρχή της επιμερισμένης διαχείρισης σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη και η Επιτροπή είναι ταυτόχρονα επιφορτισμένοι με την ευθύνη της διαχείρισης και του ελέγχου των προγραμμάτων.

Δεύτερον, κατ' εξαίρεση από τις υπόλοιπες κρατικές ενισχύσεις, στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης απαιτείται αντιπαροχή από την πλευρά του δικαιούχου. Ο λήπτης του οικονομικού πλεονεκτήματος αναλαμβάνει την υποχρέωση να συμμετέχει με συγκεκριμένες πράξεις στην προσπάθεια του κράτους να αντιμετωπίσει την υποαπασχόληση σε ορισμένη γεωγραφική περιοχή. Οι ενέργειες αυτές περιγράφονται σαφώς σε κάθε προκήρυξη που εκδίδει ο αρμόδιος φορέας.

Τρίτον, για να εμπίπτει μια οικονομική παροχή στην έννοια της θεμιτής κρατικής ενίσχυσης θα πρέπει και ο κοινωνικός στόχος να είναι η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης περιοχής στην οποία επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση αλλά και τα αποτελέσματα που επιφέρει το κρατικό μέτρο να είναι τα ανάλογα. Με άλλα λόγια πρέπει να ενισχύεται η απασχόληση σύμφωνα με τον τιθέμενο στόχο και όχι να επωφελούνται συγκεκριμένοι δικαιούχοι οι οποίοι λόγω της επιδότησης δραστηριοποιούνται στην ενιαία αγορά με πιο ανταγωνιστικές τιμές. Βασικός παράγοντας για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος είναι η διάρκεια της επιχορήγησης όπως αυτή αναφέρεται σε κάθε προκήρυξη. Προσδιορίζει και τη βούληση του νομοθέτη αλλά και του υποψήφιου συμμετοχής στο πρόγραμμα.

Τέταρτον, πρέπει η χορηγούμενη κρατική ενίσχυση με σκοπό την ενδυνάμωση της απασχόλησης να μην ενέχει τον κίνδυνο της νόθευσης ή της πιθανότητας νόθευσης του ανταγωνισμού. Για τη διαπίστωση αυτή ο εθνικός νομοθέτης πρέπει να εξετάζει τέσσερα κριτήρια. Αρχικά, ελέγχει το ποσό της επιχορήγησης. Προκειμένου να προστατευθεί η αγορά εργασίας και να μειωθεί η γραφειοκρατία εφαρμόζεται ο κανόνας de minimis ο οποίος προσδιορίζει ρητά ένα όριο ενίσχυσης κάτω από το οποίο πρέπει να θεωρείται ότι η ενίσχυση δεν νοθεύει τον ανταγωνισμό.

Στη συνέχεια, ελέγχει την ύπαρξη ανταγωνιστικής αγοράς στον κλάδο που χορηγείται το οικονομικό πλεονέκτημα. Συγκεκριμένα ερευνά αφενός εάν η σχετική αγορά στην οποία δραστηριοποιείται η επιχορηγούμενη επιχείρηση ή κλάδος είναι εκ του νόμου ανοικτή σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού κατά τον κρίσιμο χρόνο της επιδότησης και αφετέρου αν οι ανωτέρω επιχειρήσεις δραστηριοποιούνταν κατά τον εν λόγω χρόνο σε

άλλες αγορές δεκτικές σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού. Παράλληλα διαπιστώθηκε ότι το νόμιμο μονοπώλιο μίας επιχείρησης δεν συνεπάγεται αυτόματα τον αποκλεισμό της νόθευσης του ανταγωνισμού σε περίπτωση κρατικής επιχορήγησης.

Έπειτα, ο εθνικός νομοθέτης ελέγχει εάν η ενίσχυση είναι σε θέση να νοθεύσει τον ανταγωνισμό. Διαπιστώθηκε ότι οι τρεις έννοιες της νόθευσης, της απειλής νόθευσης του ανταγωνισμού καθώς και του επηρεασμού των συναλλαγών συμπίπτουν κατά την εφαρμογή του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ. Σε υπό διερεύνηση περίπτωση δεν απαιτείται ο εντοπισμός πραγματικής νόθευσης του ανταγωνισμού αλλά αρκεί η ύπαρξη «απειλής» νόθευσης αυτού. Για τον χαρακτηρισμό ενός εθνικού μέτρου ως κρατική ενίσχυση απαιτείται να εξετασθεί μόνον αν η ενίσχυση μπορεί να επιδράσει στο εμπόριο και να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και όχι να εξακριβωθεί αν η εν λόγω χορήγηση έχει απτές συνέπειες σε αυτό. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν συνάγεται ότι ο επηρεασμός του εμπορίου μεταξύ των κρατών-μελών μπορεί να είναι καθαρά «υποθετικός» ή να «τεκμαίρεται». Ειδικότερα, πρέπει να εξακριβωθεί ο λόγος για τον οποίο το εξεταζόμενο μέτρο που επιδιώκει την ενίσχυση της απασχόλησης νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.

Τέλος, ο εθνικός νομοθέτης ελέγχει εάν υφίσταται διακριτική μεταχείριση επιλεγμένων επιχειρήσεων. Η διαδικασία για τον χαρακτηρισμό μίας ρύθμισης για την ενεργοποίηση της απασχόλησης ως έχουσα επιλεκτικό χαρακτήρα διέρχεται από τρία στάδια. Το πρώτο αφορά τον προσδιορισμό του υφιστάμενου καθεστώτος που έχει εφαρμογή στο οικείο κράτος-μέλος. Ακολούθως στο δεύτερο στάδιο επιβάλλεται να αποδειχθεί ότι η υπό εξέταση ρύθμιση παρεκκλίνει από αυτό το κανονικό καθεστώς. Η παρέκκλιση αυτή έγκειται στο γεγονός ότι υπάρχει διαφορετική μεταχείριση σε ομάδα επιχειρήσεων οι οποίες βρίσκονται, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση. Στο τρίτο και τελευταίο στάδιο και εφόσον διαπιστωθεί διαφορετική μεταχείριση ερευνάται αν η τελευταία δικαιολογείται από τη φύση ή την εν γένει οικονομία του καθεστώτος στο οποίο εντάσσεται η οικεία ρύθμιση. Τα τρία ανωτέρω στάδια κρίνονται ως πολύ σημαντικά και πρέπει να είναι διακριτά. Η αξιολόγηση του κάθε ενός υποχρεούται να ολοκληρώνεται με σαφή κριτήρια και στη συνέχεια να εξετάζεται το επόμενο καθώς ενδεχόμενη σύγκυση μεταξύ τους καταλήγει σε εσφαλμένα συμπεράσματα. Προκειμένου να διαπιστωθεί εάν οι αποδέκτες μίας ρύθμισης βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση με τις υπόλοιπες επιχειρήσεις πρέπει να προσδιοριστεί το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο το οποίο συχνά στην ευρωπαϊκή νομολογία το συναντούμε ως «σύστημα αναφοράς». Αναφέρεται ότι, η κατάφαση ύπαρξης διακριτικής μεταχείρισης μέσω κρατικής ενίσχυσης δεν συνάγει άμεσα το συμπέρασμα ότι η ενίσχυση είναι συμβατή με την ενιαία αγορά ή αντίθετα ότι ενδέχεται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό. Ακόμα και η μη ύπαρξη διακριτικής μεταχείρισης μπορεί να υποκρύπτει ή να οδηγεί σε *de facto* διακρίσεις. Για αυτό επιβάλλεται περαιτέρω διερεύνηση βάσει των υπολοίπων ανωτέρω κριτηρίων. Σε κάθε περίπτωση ωστόσο η ενδελεχώς στοχευμένη πλεονεκτική αντιμετώπιση επιχειρήσεων αποτελεί προϋπόθεση της έννοιας των θεμιτών κρατικών ενισχύσεων με στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης και δύναται να οδηγήσει στην ενδυνάμωση του τριγώνου το οποίο περιλαμβάνει τις επιχειρήσεις, τους απασχολούμενους αλλά υπό συνθήκες και τους καταναλωτές.

Οι κρατικές ενισχύσεις είναι το υλικό μέσο το οποίο δύναται είτε να χρησιμοποιείται για την ενδυνάμωση της απασχόλησης είτε για οποιονδήποτε άλλο στόχο του κράτους-

μέλους (κοινωνικό, οικονομικό κ.λπ.). Η απασχόληση δεν ενδυναμώνεται από τη μεταφορά της χρηματικής ροής αλλά από τη μεθοδευμένη διαδικασία που πραγματοποιείται μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Οι τελευταίες ενσωματώνουν τον «κοινωνικό χαρακτήρα» μέσα στο οικονομικό πλαίσιο της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων. Ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων εναπόκειται στην Επιτροπή, στα εθνικά δικαστήρια και το ΔΕΕ. Οι τρεις φορείς που έχουν αρμοδιότητα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων έχουν αυτοτελείς αλλά και αλληλοσυμπληρούμενους ρόλους.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, κατέστη σαφές, ότι η διοίκηση έχει τη δυνατότητα να σχεδιάζει και να υλοποιεί ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης με τη μέθοδο των κρατικών ενισχύσεων. Στόχος της είναι η ενίσχυση της αγοράς εργασίας και ο περιορισμός της ανεργίας. Η προσπάθεια της χαρακτηρίζεται από ευρεία διακριτική ευχέρεια την οποία χρησιμοποιεί προκειμένου οι πολιτικές να είναι πιο αποτελεσματικές. Η ευελιξία που διαθέτει είναι το εργαλείο που θα της δώσει την ικανότητα να προασπίσει τομείς και θεσμούς, που τυχόν επηρεάζονται ή ακόμα και πλήττονται από τους παράγοντες που διαμορφώνουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Η ένταξη της κοινωνικής ασφάλισης στο άρθρο 22 του Συντάγματος καταδεικνύει τον στενό σύνδεσμο της με την εργασία. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης οδηγούν στην αύξηση της πιθανότητας εργασίας καθώς και στη βελτίωση των εισοδηματικών προοπτικών ατόμων ή ομάδων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες επαγγελματικής δραστηριοποίησης. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται ένας συσχετισμός ανάμεσα στις πολιτικές ενδυνάμωσης της εργασίας και την κοινωνική ασφάλιση, ο οποίος εκδηλώνεται ποικιλοτρόπως. Υπάρχει θετική επίδραση όταν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης οδηγούν σε ενδυνάμωση του θεσμού και αρνητική επίδραση όταν πραγματοποιείται νόθευση ή υποβάθμιση του.

Αρχικά διερευνήθηκε η επίδραση που ασκεί ο χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η ευελιξία της διοίκησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του σκοπού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προσδίδει στις τελευταίες χαρακτήρα ειδικό, επιλεκτικό και προαιρετικό. Ο οποιοσδήποτε φέρει την ιδιότητα του ανέργου ή επιχείρηση η οποία υφίσταται και δρα σε μία περιοχή μαστιζόμενη από σοβαρή υποαπασχόληση, δεν είναι δυνατόν να ενταχθεί αυτόματα σε κάποιο πρόγραμμα του ΟΑΕΔ. Προκειμένου να απολαύσει τα ευεργετήματα που αυτό προσφέρει, πρέπει καταρχάς να το επιθυμεί, αξιολογώντας εάν η ένταξη στο μέτρο θα εξελιχθεί προς όφελος του, να πληροί ειδικές προϋποθέσεις και τέλος να επιλεγεί από τον αρμόδιο φορέα.

Διαπιστώθηκε ότι ο ειδικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως προς τις προϋποθέσεις ένταξης στα προγράμματα χωρίς καμία διάταξη προσαρμογής των όρων απασχόλησης στις ανάγκες του εκάστοτε ωφελούμενου, προκαλεί αρνητική επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Όσο αυξάνεται το ειδικό των ρυθμίσεων στην προσπάθεια ενίσχυσης της εργασίας, τόσο βάλλεται το γενικό και αφηρημένο των νομοθετημάτων του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης, αρνητική επίδραση στην καθολικότητα που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης ασκεί η επιλεκτικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Η επιλογή των συμμετεχόντων

στο πρόγραμμα, από ένα δημόσιο οργανισμό, μεταβάλλει ουσιαστικά την αρχιτεκτονική της ασφάλισης. Το απλό σχήμα της απασχόλησης → ασφάλισης μετατρέπεται σε ένα σύνθετο σχήμα όπου η απασχόληση επιτυγχάνεται μέσω πολύπλοκων κριτηρίων διαλογής υποψηφίων, θεσπισμένα από τη διοίκηση. Η ασφάλιση που προκύπτει νοθεύεται κληρονομώντας τα χαρακτηριστικά της απασχόλησης που τη γεννά. Αντίστοιχα βάλλεται και η υποχρεωτικότητα του θεσμού από τον προαιρετικό χαρακτήρα των ρυθμίσεων καθώς η κοινωνικοασφαλιστική προστασία προκύπτει μόνο κατόπιν της σύμπτωσης βουλήσεων τριών εμπλεκόμενων, του ΟΑΕΔ, της επιχείρησης και του ανέργου.

Συνεπώς, ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως αυτός υπαγορεύεται από τον σχεδιασμό του σκοπού τους, ασκεί αρνητική επίδραση στο γενικό και αφηρημένο των ρυθμίσεων, την υποχρεωτικότητα και την καθολικότητα που χαρακτηρίζουν τον πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Δεδομένου ότι τα αποτελέσματα της επίδρασης αυτής είναι μεν ανιχνεύσιμα αλλά επέρχονται πλαγίως σε συνδυασμό μεταξύ τους αλλά και με άλλους παράγοντες η επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης θεωρείται έμμεση. Επισημαίνεται ότι ο ειδικός, επιλεκτικός και προαιρετικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκαλεί αιτιώδη- απλό περιορισμό και όχι προσβολή του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Για αυτό αναφερόμαστε σε επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και όχι σε προσβολή αυτού.

Στη συνέχεια, διερευνήθηκε η επίδραση που ασκεί ο τρόπος χρηματοδότησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Σε μία ελεύθερη αγορά η αλληλεπίδραση προσφοράς και ζήτησης εργασίας δημιουργεί θέσεις απασχόλησης. Οι μισθοί και οι εισφορές των απασχολούμενων αποτελούν τον κύριο τροφοδότη του ασφαλιστικού συστήματος. Ο απαραίτητος πυρήνας της έννοιας της εισφοράς περιλαμβάνει τον σκοπό της που είναι η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης, την προσδοκία της ασφαλιστικής κάλυψης που έχει ο ασφαλισμένος και το στοιχείο της σύνδεσης της με το εργασιακό και ασφαλιστικό καθεστώς των ωφελούμενων αυτής. Η εμπορική αυτή δυναμική διαμόρφωσης των ασφαλιστικών εισφορών αποτελεί θεμέλιο του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Ενόσω ο μηχανισμός αυτός βρίσκεται σε πλήρη και ελεύθερη ανάπτυξη σταθεροποιεί και ενισχύσει τον θεσμό. Όταν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης παρεμβαίνουν στην αγορά εργασίας χρηματοδοτούμενες από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο επιδοτούν δικαιούχους και ωφελούμενους με αποτέλεσμα οι εισφορές που καταβάλλονται στα ασφαλιστικά ταμεία να προέρχονται από ενωσιακή χρηματοδότηση. Αναμφισβήτητα το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο με τα ποσά επιχορήγησης που παρέχει τονώνει τη βιωσιμότητα του θεσμού. Η ενίσχυση όμως αυτή κρίνεται παροδική. Εκτιμάται ότι ενδέχεται να νοθεύσει τον θεσμό. Εύλογα διερωτάται κανείς για τις επιπτώσεις που θα υπάρχουν στη βιωσιμότητα του θεσμού εάν συμβεί μια αιφνίδια διακοπή της χρηματοροής του ΕΚΤ για οποιοδήποτε λόγο. Αντίθετα οι μεταβολές που προκαλούνται στην αγορά εργασίας που συντηρεί το ασφαλιστικό σύστημα σε κανονικές συνθήκες είναι λιγότερο ραγδαίες, δίνοντας την ευκαιρία στον εθνικό νομοθέτη να αντιδράσει και να διαφυλάξει τη βιωσιμότητα του θεσμού.

Επίσης, όταν ο εθνικός νομοθέτης επιλέγει την χρηματοδότηση της ενίσχυσης της απασχόλησης με πόρους του κράτους πραγματοποιεί ουσιαστικά τη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών εισφορών. Σε αυτήν την περίπτωση οι κρατικοί πόροι δεν καταβάλλονται

σαν εισφορές, αλλά σαν αποδοχές στους ωφελομένους ή τους δικαιούχους οι οποίες στη συνέχεια μετατρέπονται σε εισφορές της κοινωνικής ασφάλισης. Με αυτό τον τρόπο οι δαπάνες που καλύπτει το κράτος για την ενεργοποίηση της απασχόλησης και βαθμιδόν για τη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού οργανισμού προκύπτουν από άμεση ή έμμεση φορολόγηση του συνόλου των πολιτών. Οι εθνικοί πόροι έχουν συλλεγεί από το σύνολο αδιακρίτως όλων των πολιτών, χωρίς το αντάλλαγμα της ασφαλιστικής προσδοκίας και καταβάλλονται σαν μισθολογική παροχή. Υπόχρεοι καταβολής εργοδοτικών και ασφαλιστικών εισφορών παύουν να είναι τα άτομα που φέρουν την ιδιότητα του εργοδότη. Πλέον το κράτος, μέσα από το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου τον ΟΑΕΔ, υπέχει τη θέση του υπόχρεου καταβολής ασφαλιστικών εισφορών το οποίο αντίκειται στην ισχύουσα νομοθεσία.

Συνεπώς, διαπιστώθηκε ότι όταν η χρηματοδότηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης γίνεται από πόρους της ΕΕ ή από κρατικούς πόρους ενδέχεται να υπονομεύσει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η επίδραση θεωρείται άμεση καθώς πραγματοποιείται κατευθείαν στον τρόπο χρηματοδότησης του θεσμού χωρίς την επέλευση άλλου ενδιάμεσου γεγονότος. Πρόκειται για επίδραση και όχι προσβολή του θεσμού. Το απαράβατο περιεχόμενο του πυρήνα του δεν περιλαμβάνει τον τρόπο χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης καθώς αυτό εναπόκειται στην ελεύθερη κρίση του νομοθέτη.

Ακολούθως, έχοντας ως έρεισμα τις αρχές της οικονομικής βιωσιμότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της εκπόνησης μελετών διερευνήθηκε η επίδραση που ασκεί ο σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Διαπιστώθηκε ότι η αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών η οποία πραγματοποιείται σαν συνέπεια της δημιουργίας απασχόλησης, της επιχορήγησης των ελευθέρων επαγγελματιών και της αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας οδηγεί στην ενδυνάμωση της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Η τελευταία αναδύεται ενισχυμένη από τη σύγκριση αφ' ενός της καθαρής παρούσας οικονομικής της θέσεως πλέον των αναμενόμενων εσόδων για το υπό εξέταση χρονικό διάστημα και αφ' ετέρου των συνολικών αναμενόμενων υποχρεώσεών τους για το ίδιο διάστημα. Το κράτος με αυτόν τον τρόπο εκδηλώνει τη μέριμνα του για την επίτευξη δύο πιο ειδικών στόχων της αρχής της βιωσιμότητας. Πρώτον της διασφάλισης της επάρκειας των παροχών υπέρ των ατόμων που αντιμετωπίζουν ένα ασφαλιστικό κίνδυνο και δεύτερον της εξασφάλισης της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών προς όφελος των επόμενων γενεών. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης επηρεάζεται θετικά και άμεσα καθώς η ενδυνάμωση του τελευταίου συμβαίνει σε κοντινό πραγματικό χρόνο με αποτελέσματα ποιοτικά και ποσοτικά.

Αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών πραγματοποιείται και από τα προγράμματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που στόχο έχουν την κατάρτιση. Επέρχεται ενδυνάμωση της αρχής της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος πρώτον λόγω των εισφορών που καταβάλλονται για τα άτομα που στην παρούσα φάση τελούν υπό κατάρτιση, δεύτερον από τις εισφορές που προκύπτουν από μία σταθερή επαγγελματική σχέση με τον εργοδότη λόγω της αύξησης των ικανοτήτων του απασχολούμενου και τρίτον από τη βελτίωση των αποδοχών του καταρτιζόμενου η οποία επιτυγχάνεται λόγω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας του. Διαπιστώθηκε ότι ο σκοπός των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, πέραν της άμεσης καταβολής των

ασφαλιστικών εισφορών που αφορούν τους μαθητευόμενους, ασκεί έμμεση επίδραση στην αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού οργανισμού. Δεν είναι δυνατόν να αναφερόμαστε σε άμεση επίδραση καθώς το αποτέλεσμα της αύξησης της απασχόλησης και των ασφαλιστικών εισφορών προκαλείται μετά από μία αλληλουχία γεγονότων. Αρχικά πραγματοποιείται η επιμόρφωση του ανέργου, η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του αυξάνει τις πιθανότητες για απασχόληση, έπεται η εύρεση εργασίας και στη συνέχεια πραγματοποιείται η τόνωση του ασφαλιστικού συστήματος. Συνεπώς, υπάρχει έμμεση θετική επίδραση του σκοπού της επαγγελματικής κατάρτισης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας η οποία οδηγεί σε ενδυνάμωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Παράλληλα, παρατηρήθηκε ότι η συρρίκνωση της ανεργίας μέσα από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενισχύει την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η τόνωση της απασχόλησης συγκεκριμένων ομάδων προοδευτικά πραγματώνει την τόνωση ολόκληρης της κοινωνίας διαφυλάσσοντας το συμβόλαιο των γενεών. Τα ικανά άτομα προς εργασία έχουν τη δυνατότητα να ενταχθούν στη δυναμική αγορά παρά την έντονη υποαπασχόληση που επικρατεί στην περιοχή. Με τις εισφορές τους χρηματοδοτούν τις παροχές αυτών που αντιμετωπίζουν τον ασφαλιστικό κίνδυνο του γήρατος. Επίσης, πραγματοποιείται αναδιανομή εισοδήματος και εισφορών μεταξύ των ασφαλισμένων της ίδια γενεάς. Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης στην κοινωνική ασφάλιση εκδηλώνεται με τη θεμελίωση του συμβολαίου των γενεών. Με αυτήν την έννοια οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εγγυώνται την ύπαρξη της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης ως διαμορφώσας αρχής του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης ενδυναμώνεται περαιτέρω μέσα από την επίδραση που ασκούν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στην αρχή εκπόνησης αναλογιστικών, οικονομικών και κοινωνικών μελετών. Οι αναλογιστές και οι οικονομικοί μελετητές μέσω των ανωτέρω πολιτικών έχουν στη διάθεση τους ένα πολύτιμο εργαλείο προσέγγισης των επιπέδων απασχόλησης σε μία χρονική περίοδο. Όταν ο σχεδιασμός των στόχων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πραγματοποιείται παράλληλα και σε συνεργασία με τις αναλογιστικές και οικονομικές μελέτες μπορεί να ισχυροποιήσει τα ευρήματα των τελευταίων ασκώντας θετική και άμεση επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Ο νομοθέτης διαθέτει ένα μέσο επιβίωσης στις δύσκολες και πρωτόγνωρες συνθήκες που αντιμετωπίζει ενισχύοντας το ουσιαστικό περιεχόμενο του θεσμού.

Ολοκληρώνοντας, έχοντας ως έρεισμα την αρχή της ανταποδοτικότητας και της χρηστής διοίκησης εξετάστηκε η επίδραση που ασκεί το ποσό και η διάρκεια επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Διαπιστώθηκε ότι η συνολική αύξηση των εισφορών που προκύπτει με την καταβολή του ποσού επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οδηγεί σε ενδυνάμωση της αρχής της ανταποδοτικότητας που διέπει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Μέσω των ασφαλιστικών εισφορών παρέχονται στο κράτος τα εχέγγυα της διατήρησης της επιβεβλημένης αναλογίας μεταξύ εισφορών και παροχών. Επίσης, όταν το ποσό το οποίο προσφέρουν οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δίνει τη δυνατότητα στη δικαιούχο επιχείρηση να αμείβει τους επιδοτούμενους απασχολούμενους της με αποδοχές οι οποίες προσεγγίζουν αυτές που λάμβανε το άτομο πριν ενταχθεί σε πρόγραμμα, τότε οι εργαζόμενοι διασφαλίζουν τη βιοτή που απολάμβαναν στο παρελθόν. Το γεγονός αυτό το

οποίο επιτυγχάνεται μέσω των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκαλεί την ενίσχυση της αρχής της ανταποδοτικότητας. Συνακόλουθα με τις αποδοχές, το ποσό των εισφορών θα τους εξασφαλίσει τις ασφαλιστικές παροχές που απολάμβαναν πριν αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο της ανεργίας. Αντιθέτως όταν προσφέρονται χαμηλά ποσά στα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ο άνεργος ενδέχεται να επιλέξει τη συνταξιοδότηση από την απασχόληση, αποδυναμώνοντας την αρχή της ανταποδοτικότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Η επίδραση της τάξεως του ποσού επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης λόγω της μεγάλης δραστηριότητας στην επένεργεια της κρίνεται ως άμεση. Ειδικότερα όταν το ποσό αυτό διαμορφώνεται όχι μόνο επί τη βάση των οικονομικών αλλά και των κοινωνικών συνθηκών της εποχής, τότε εκδηλώνεται μία εξαιρετικά θετική επίδραση στον θεσμό. Η ορθή στάθμιση του ποσού επιδότησης στοχεύει και πετυχαίνει απευθείας το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της ενδυνάμωσης του θεσμού.

Η επιλογή της χρονικής διάρκειας της επιχορήγησης ενός ωφελούμενου ανέργου ή μίας δικαιούχου επιχείρησης εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου υπουργού και έχει τη δυνατότητα να επιτύχει την ουσιαστική επίτευξη της χρηστής διοίκησης. Ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώνεται κάθε χρονικό διάστημα επιδότησης επιδρά στις εργασιακές και κοινωνικοασφαλιστικές σχέσεις. Διαπιστώθηκε ότι η ορθή επιλογή του χρονικού διαστήματος μίας επιδότησης πραγματώνει τη συνείδηση μίας χρηστής κοινωνικοασφαλιστικής διοίκησης καθώς παρέχει στους ασφαλισμένους αξιοπρεπή διαβίωση. Ο άνεργος αλλά και ο απασχολούμενος αποκτούν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στην κρατική λειτουργία η οποία χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και ορθή αντίληψη των αναγκών με βάση τις κρατούσες αντιλήψεις του μέσου, χρηστού και δίκαιου ανθρώπου. Η κοινωνική ευημερία που επιτυγχάνεται μέσα από τη διάρκεια μιας επιχορήγησης αποτελεί ένα στοιχείο για όλες τις κατηγορίες προσώπων που πρόκειται να ωφεληθούν από ένα πρόγραμμα καθώς βρίσκονται πλέον κάτω από την ομπρέλα της ασφαλιστικής προστασίας.

Υπό το φως των ανωτέρω, διαπιστώθηκε ότι, κάθε παράγοντας που διαμορφώνει τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (σκοπός, τρόπος χρηματοδότησης, ποσό και διάρκεια επιχορήγησης) ασκεί επίδραση στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, η οποία ποικίλει. Η επίδραση πραγματοποιείται λόγω της συσχέτισης της απασχόλησης με την κοινωνική ασφάλιση όπως αυτή εισάγεται από το ίδιο το Σύνταγμα. Τα χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης καθώς και η χρηματοδότηση τους από ενωσιακούς και εθνικούς πόρους ενέχει τον κίνδυνο της υπονόμησης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Αντίθετα ενίσχυση του θεσμού μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσα από τη δημιουργία απασχόλησης, τη βελτίωση της κατάρτισης, την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας καθώς και την εξισορρόπηση του ποσού και της διάρκειας επιχορήγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Ο βαθμός της επίδρασης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης εξαρτάται αποφασιστικά από τις νομοθετικές επιλογές, οι οποίες επιδιώκουν ταυτόχρονα κοινωνικοασφαλιστικούς και οικονομικούς στόχους. Η διοίκηση γνωρίζοντας τον τρόπο με τον οποίο επιδρούν οι παράγοντες των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, έχει τη δυνατότητα ανάλογα με τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες να ενισχύσει τα στοιχεία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που οδηγούν σε

ενδυνάμωση του θεσμού και αντίστοιχα να εξασθενήσει την ένταση αυτών που προκαλούν τη νόθευση του.

Καμία θεμελιώδης αρχή της κοινωνικής ασφάλισης δεν διακυβεύεται αναγκαστικά δεδομένου των ευρύτατων επιλογών που διαθέτει ο εθνικός νομοθέτης. Η όποια υποχώρηση του θεσμού δεν αποτελεί το τέλος αλλά μία συνεχή πάλη προκειμένου τελικά να αναδυθεί ενδυναμωμένος. Αποτελεί υποχρέωση κάθε νομικού η διαρκής επιδίωξη ενδυνάμωσης του θεσμού με την ταυτόχρονη προσπάθεια εξάλειψης κάθε πιθανότητας υπονόμησης του. Ελπίζουμε ότι η ανωτέρω έρευνα ανταποκρίθηκε στην ανάγκη αυτή.

Βιβλιογραφία

Arribas, G., & Bourdin, D. (2012). What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? EIPASCOPE. doi:<http://aei.pitt.edu/43477/>

Bakas, D., & Papapetrou, E. (2012). Unemployment in Greece: evidence from Greek regions. Working Paper, Bank of Greece Euro system, Economic Research Department – Special Studies Division, Athens. Ανάκτηση από www.bankofgreece.gr

Biondi, A. (2009-2010). The rationale of State aid control: a return to orthodoxy. Cambridge Year Book of European Legal Studies(12), σσ. 35-52.

Blockmans, S., Hoevenaars, J., Schout, A., & Wiersma, J. (2014, Μάρτιος). From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU. Clingendael/CEPS Report.

Boeri, T., & Jimeno, J. F. (2015). The unbearable divergence of unemployment in Europe. Bancode Espana(Documentos de Trabajo. N.º 1534).

Borgetto, M. (2002). La problématique des droits sociaux sous la révolution : entre archaïsme (s) et modernité. La révolution et le droit(328). Ανάκτηση από <https://www.jstor.org/stable/41916679>

Borgetto, M. (2007, 6). La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ? Entre cotisations sociales et fiscalité. Revue Informations sociales, σσ. 6-17. Ανάκτηση από <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2007-6-page-6.htm>

Borgetto, M. (2010, 1). Sur quels principes bâtir une politique sociale ? Petit inventaire des choix possible. Informations sociales(157), σσ. 10-16. Ανάκτηση από <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-10.htm>

Borgetto, M. (2013, 4). Les droits sociaux entre procès et progrès. Informations sociales(178), σσ. 12-22. doi:10.3917/inso.178.0012

Borgetto, M. (2013). Santé et action sociale: d'hier à aujourd'hui. Les Tribunes de la santé(38), σσ. 29-40. Ανάκτηση από <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante1-2013-1-page-29.htm>

Borgetto, M. (2018, 1). Le concept de fraternité et la protection sociale. (196-197), σσ. 16-26. Ανάκτηση από <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2018-1-page-16.htm>

Brauninger, M. (2004). Social Security, Unemployment and Growth. HWWA Discussion Paper(266).

Buttner, T., & Prey, H. (1997). Does active labour market policy affect structural unemployment? An empirical investigation for West German regions, 1986 to 1993. Center for International Labor Economics (CILE)(42).

Calmford, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment- A framework for the analysis of crucial design features. OECD Economics Studies, 22.

CESifo. (2008). Bismarck versus Beveridge: a comparison of social insurance systems in Europe. DICE Report.

Chrysakis, M., & Galata, P.-V. (2015). Active Labour Market Policies in Greece: Challenges and responses during the economic crisis.

Comité intergouvernemental créé par la conférence , d. (1956). Rapport Des Chefs De Délégation Aux Ministres des Affaires Etrangères.

Cooter, R. (2000). Do good laws make good citizens? An economic analysis of internalized norms. *Virgin Law Review*(86), σσ. 1577–1601.

Corneo, G., & Marquardt, M. (2000). Public Pensions, Unemployment Insurance and Growth. *Journal Of Public Economics*(75), 293-311.

Cremona, M. (2005). EU Enlargement: solidarity and conditionality. *European Law Review*(30).

Davor, P. (2017). The principle of subsidiarity in the European Union: The principle of subsidiarity in the European Union: ‘gobbledygook’ entrapped between justiciability and political scrutiny? the way forward. *Zagrebačka pravna revija*, 6 (3). Ανάκτηση από <https://hrcak.srce.hr/204377>

De Castro Da Rocha, D., Lopes, D., & Da Rocha, E. (2018). The supremacy of public interest on particulars under article 175 of the federal constitution of 1988 and law 8.666/1993. *2(25)*, σσ. 374-399. Ανάκτηση από https://figshare.com/articles/journal_contribution/THE_SUPREMACY_OF_PUBLIC_INTEREST_ON_PARTICULARS_UNDER_ARTICLE_175_OF_THE_FEDERAL_CONSTITUTION_OF_1988_AND_LAW_8_666_1993/7423664/1

De Cecco, F. (2012). State Aid and the European Economic Constitution. Hart Publishing(31).

De Witte, F. (2015). The Architecture of a ”Social Market Economy. LSE Law, Society and Economy Working Papers(13).

Dean, H. (2015). Social rights, and human welfare. Routledge.

Dilley, P. E. (2010). Through the doughnut hole: reimagining the social security contribution and benefit base limit. *Administrative Law Review*, 62(2), σσ. 367-432. Ανάκτηση από <https://www.jstor.org/stable/40712115>

Duell, N. (2012, November 8). Can active labour market programmes reduce long-term unemployment ?, Thematic Review Seminar on “Tackling long-term unemployment - effective strategies and tools to address long-term unemployment. Brussels.

Dupeyroux, J. (1993). *Droit de la securite social*. Berlin, Allemagne: Dalloz-Sirey.

Dyevre, A., & Lampach, N. (2018). The origins of regional integration: Untangling the effect of trade on judicial cooperation. *International Review of Law and Economics*(56), σσ. 122–133. doi:<https://doi.org/10.1016/j.irle.2018.08.003>

ECHR Reform. (2012). Margin of Appreciation, An overview of the Strasbourg Court’s margin of appreciation doctrine.

Ehmke, H. (1963). *Prinzipien der Verfassungsinterpretation* (Τόμ. 20). Berlin: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.

Engels, C., & Weiss, M. (1998). Labour Law and industrial relations at the turn of the century. *Liber Amicorum of Roger Blanpain*.

Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low skilled individuals? An international comparison. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(4). Ανάκτηση από <https://doi.org/10.1186/s40173-018-0097-5>

Estevao, M. (2003, Δεκέμβριος). Do Active Labor Market Policies Increase Employment? (European Department, Επιμ.) *International Monetary Fund Working Paper*.

Eurofound. (2010). Έρευνες. Ανάκτηση από Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/el/surveys>

European Commission . (2015). Active Labour Market Policies. European Semester Thematic Fiche. Brussels: European Commission.

European Commission. (1993, 11 17). Europa LAW, Πράσινο Βιβλίο - Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική - Επιλογές για την Ένωση. Ανάκτηση από EU Publications: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/434c867b-615c-45bc-950b-2512022c2e8b/language-el>

European Commission. (2017). European Semester Thematic FactSheet, Active Labour Market Policies. Europe.

European Commission. (2018). Joint Employment Report 2018, As adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018. Europe: European Commission.

European Commission. (2018, 02 19). Press Release Database. Ανάκτηση από http://europa.eu/rapid/press-release_P-94-44_el.htm

European Commission. (2020). European Platform tackling undeclared work. Work Programme 2021-20221.

European Employment Observatory. (2012). Long-term unemployment. Executive summary, European Employment Observatory Autumn Review.

Eurostat. (2018, 07 4). Eurostat Statistics Explained. Ανάκτηση από Στατιστικές Απασχόλησης: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/el

Fabbrini, F. (2014). Fundamental Rights in Europe: Challenges and Transformations in Comparative Perspective. OUP.

Fabbrini, F. (2015, Ιανουάριος). The Margin of Appreciation and the Principle of Subsidiarity: A Comparison. iCourts Working Paper Series(15). Ανάκτηση από SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2552542>

Fabbrini, F. (2016, Μάιος). The Principle of Subsidiarity. iCourts Working Paper Series(66). Ανάκτηση από <http://ssrn.com/abstract=2781845>

Feldman, D. (1992, January 1). Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective. The Modern Law Review(55).

Follesdal, A. (2017, April 23). Appreciating the Margin of Appreciation Approximately as appears in Adam Etinson (ed) Human Rights: Moral or Political, Oxford University Press 2017. Ανάκτηση από <https://ssrn.com/abstract=2957070>

Friends of Europe. (2015). Publications Reports Discussion Papers, Analysis and more from Friends of Europes' network. Ανάκτηση από Friends of Europe: <https://www.friendsofeurope.org/publications>

Galbiati, R., & Vertova, P. (2014, March). How laws affect behavior: Obligations, incentives and cooperative behavior. (Elsevier, Επιμ.) International Review of Law and Economics(38), σσ. 48-57. Ανάκτηση από <http://dx.doi.org/10.1016/j.irl.2014.03.00>

Gerbrandy, A., Janssen, W., & Thomsin, L. (2019). Shaping the Social Market Economy After the Lisbon Treaty: How 'Social' is Public Economic Law? Utrecht Law Review, 15(2). doi:<http://doi.org/10.18352/ulr.509>

Grinberg, I. (2016, January 11). A Constructive U.S. Counter to EU State Aid Cases. Tax notes international(167). Ανάκτηση από <http://ssrn.com/abstract=2737582> ή <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1657>

Grubb , D., & Puymoyen, A. (2008). Long time series for public expenditure on labour market programme. (OECD Social, Επιμ.) Employment and Migration working Papers(73). Ανάκτηση από <http://www.oecd.org/els/workingpapers>

Hartmann, J.-R. (2012). Discretion in EU directives: enhancing political legitimacy within the EU's multi - level legal system. Ανάκτηση από <http://ssrn.com/abstract=2328673>

Haxhiraj, A. (2013, Οκτώβριος). Role of the European Union in Applying the Principles of Subsidiarity and Proportionality. Academic Journal of Interdisciplinary Studies, 2(8). doi:DOI: 10.5901/ajis.2013.v2n8p417

Henrard, K. (2012). A Critical Analysis of the Margin of Appreciation Doctrine of the ECtHR, with Special Attention to Rights of a Traditional Way of Life and a Healthy Environment: A Call for an Alternative Model of International Supervision. The Yearbook of Polar Law Online, 4, σσ. 365-413.

Holzmann, R., Hinz Paul, R., & Dorfman, M. (2008). Pension Systems and reform conceptual framework, The World Bank.

Indermit Gil, Johannes Koettl, & Truman Packard. (2013, October). Full Employment: A Distant Dream for Europe. IZA Journal of European Labor Studies(7663).

ISSA Survey. (2009). Social Security responses to the financial crisis. Ανάκτηση από ISSA: www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis

Jaap de Koning. (2005, Ιανουάριος). Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness. Ανάκτηση από <https://www.researchgate.net/publication/255582848>

Jorens, Y., Spiegel, B., Fillon, J.-C., & Strban, G. (2013). Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020 Think Tank report 2013. Training and Reporting on European Social Security.

Keyes, J. (2015, January). Judicial Review of Delegated Legislation: Whatever Happened to the Standard of Review? Working Paper Series(3). Ανάκτηση από <https://ssrn.com/abstract=2559999> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2559999>

Keyes, J. (2018, September 29). Rethinking Judicial Review of Delegated Legislation. Ανάκτηση από <https://ssrn.com/abstract=3200091>

Kluve, J. (2006, March). The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA Discussion Paper Series (IZA DP No. 2018).

Kolmar, M. (2007). Beveridge versus Bismarck Public-pension Systems in Integrated Markets. *Regional Science and Urban Economics*(37), σσ. 649–69.

Krueger, A., & Meyer, B. (2002). Labor Supply Effects of Social Insurance. (Elsevier Science, Επιμ.) *Handbook of Public Economics*(4), σσ. 2327-92.

Lopatka, R. (2019). Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality. *European View*(18), σσ. 26-36. doi:DOI: 10.1177/1781685819838449

Mahoney, P. (1998). “Marvellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism?,” *Human Rights Law Journal*, 19(3).

Malo, M. A. (2018). Finding proactive features in labour market policies: A reflection based on the evidence. (U. ο. Salamanca, Επιμ.) ILO future of work research paper series. Ανάκτηση από https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_650075.pdf

Martin, J. P. (2014, Ιούνιος). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness,. IZA Policy Paper Series(84).

Martin, J., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. (I. -I. Policy, Επιμ.) *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), σσ. 9-56. Ανάκτηση από www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/63/e9a4be51.pdf.

Martins, M. (2016). Συνταγματικός Δικαστής, Κοινωνικά Δικαιώματα και Κρίση Δημοσίου Χρέους, Η Πορτογαλική Συνταγματική Νομολογία, Μετάφραση Θεόδωρος Ηλιόπουλος. *ΕΔΚΑ*, 58(3).

Maydell, B. (χ.χ.). Social Insurance, an instrument of social security in the future?

McAdams, R. (2000). A focal point theory of expressive law. *Virgin Law Review*(86), σσ. 1649–1729.

Meager, N., & Evans, C. (1998). The evaluation of active labour market measures for the long term unemployment. (International Labour Office, Επιμ.) *Employment and Training Papers* 16(16).

Monti, G. (2008, 9 24). Managing the Intersection of Utilities Regulation and EC Competition Law. *Competition Law Review*, 4(2), σσ. 123-145. Ανάκτηση από <https://ssrn.com/abstract=1273615>

Moore, K. L. (2012). Social Security in an Era of Retrenchment: What Would Happen if the Social Security. *ABA Journal of Labor & Employment Law*, 28(1), σσ. 43-57. Ανάκτηση από <https://www.jstor.org/stable/43489390>

Mulder, J. (2016). *Social Legitimacy in the Internal Market: A Dialogue of Mutual Responsiveness*. Florence: European University Institute Department of Law. doi: 10.2870/525492

Müller-Armack, A. (2006, June). The Social Market Economy as an Economic and Social order. *Review of Social Economy*, 36(3), σσ. 325-331. doi:<https://doi.org/10.1080/00346767800000020>

Myles, J. (2014). Social Security for the next generation. *Invisible Social Security Revisited*, σσ. 63-76.

Neudorf, L. (2019). Strengthening the Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons From Australia. *Canadian Parliamentary*. Ανάκτηση από <https://ssrn.com/abstract=3550267>

Piernas López, J. (2016). The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond. *Oxford Scholarship Online*. doi:DOI:10.1093/acprof:oso/9780198748694.001.0001

Pünder, H. (2009, April). Democratic Legitimation of Delegated Legislation: A Comparative View on the American, British and German Law. *The International and Comparative Law Quarterly*, 58(2), σσ. 353-378. Ανάκτηση από <http://www.jstor.org/stable/20488294>

Reyna, A., & Cseres, K. J. (2021). EU state aid law and consumer protection: An unsettled relationship in times of crisis. (A. L. Studies, Επιμ.) *Journal of European Competition Law & Practice*. doi:<https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab037>

Rödl, F. (2013). Fundamental Rights, Private Law, and Societal Constitution: On the Logic of the So-Called Horizontal Effect. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20(2). Ανάκτηση από <http://muse.jhu.edu/>

Roed , K. (2012, May). Active Unemployment Insurance. *IZA Policy Paper*(41).

Schokkenbroek, J. (1998). The Basis, Nature and Application of the Margin of Appreciation Doctrin in the Case Law of the ECHR. *Human Rights Law Journal*, 19(31).

Schomann, K. (1995). Active labour market policy in the European Union. *WZB Discussion Paper*(No.FS I 95-201). Ανάκτηση από <http://hdl.handle.net/10419/43928>

Senate of Parliament of the Czech Republic. (2018, Ιανουαρίου 9). How to better apply the principle of subsidiarity and the subsidiarity control mechanism Recommendations to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently” based on Contributions of the COSAC. Ανάκτηση από <https://ec.europa.eu/commission/priorities>

Senato della Repubblica. (2009). The Lisbon Treaty Commentary and Comparative Text. Quaderni europei e internazionali(16).

Supiot, A. (1995). L' avenir d'un vieux couple: Travail et securite sociale. Droit Social.

Supiot, A. (2009). Justice social et libéralization du commerce international. Dr.soc.

von Rohland, H. (2009, December). Social Security, Responding to the crisis: Building a social floor. World of Work The magazine of the ILO(67). Ανάκτηση από https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcm_041914.pdf

Vucorepa, I. (2016). Flexible retirement, Social Security and the Changing Concept of Work. EISS Conference.

Waldock, H. (1980). The effectiveness of the system set up by the European Convention on Human Rights. Human Rights Law Journal, 1(9).

Weber, A. (2009). An empirical analysis of the 2000 corporate tax reform in Germany: Effects on ownership and control in listed companies. International Review of Law and Economics(29), σσ. 57-66.

Yaniv, G. (2006). On the employment effect of noncompliance with the minimum wage law. International Review of Law and Economics(26), σσ. 557-564. doi:10.1016/j.irle.2007.01.007

Yutaka Arai-Takahashi. (2002). The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights.

Αγγελοπούλου, Ό. (2003). Η υποχρεωτικότητα ως χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνικής ασφάλισης. Αθήνα: ΕΚΠΑ.

Ακριβοπούλου, Χ. Μ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο. Ελληνικά Ακαδημαϊκά Συγγράματα και Βοηθήματα. Ανάκτηση από www.kallipos.gr

Αμίτσης, Γ. Ν. (2012). Η ανάπτυξη ενός νέου θεσμικού υποδείγματος κοινωνικής αλληλεγγύης ως μηχανισμός ενδυνάμωσης του Κοινωνικού Κράτους στην περίοδο της ύφεσης. Νομικό Βήμα, 60.

Αντωνίου, Θ. (1998). Η ισότητα εντός και δια του νόμου . Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Βενιέρης , Δ., & Παπαθεοδώρου, Χ. (2009). Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα- Προκλήσεις και προοπτικές. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Βερναρδάκη , Χ., Δημητρόπουλος, Α., Ζώρα, Κ., Κατρούγκαλος, Γ., Νικολοπούλου, Η., & Χρυσόγονου, Κ. (2017). Είναι αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος.

Βλασσόπουλος, Γ. Δ. (2018, Ιούλιος Αύγουστος). Εργατικό Δίκαιο, Επίσχεση εργασίας και οικειοθελής αποχώρηση, σχόλιο επί της ΑΠ (Β2 Τμήμα) 1149/2017. (Δ. Σ. Αθηνών, Επιμ.) Νομικό Βήμα, 66(6).

Βλαχόπουλος, Σ., & Χρυσόγονος, Κ. (2017). Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα (4η εκδ.). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Βολουδάκη, Ε. (1982). Αι προσπάθεισαι αναθεωρήσεις των Ελληνικών Συνταγμάτων. Αθήνα Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκουλα.

Βούλη των Ελλήνων. (2016, Οκτώβριος 10). Ανάκτηση από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c0d5184d-7550-4265-8e0b-078e1bc7375a/9759690.pdf>

Γαλεγαλίδου, Μ. (2018, Β' Μαρτίου και Α' Απριλίου). Φόρος επιβαλλόμενος με κριτήριο τον κίνδυνο πρόκλησης σημαντικής ζημιάς στο περιβάλλον και τη χωροταξία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση. Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 72(1621).

Γεραπετρίτης, Γ. (2007). Ισότητα και θετικά μέτρα. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Γεραπετρίτης, Γ. (2011). Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal, Μελέτες Απόψεις. ΕφημΔΔ(3).

Γεράσιμος, Ι. (2021). Η σχέση εθνικής και ευρωπαϊκής ταυτότητας στο ενωσιακό δίκαιο. Αθήνα: ΕΚΠΑ.

Γεωργιάδης, Θ. (2015). Η εξέλιξη των εισοδημάτων και των δεικτών φτώχειας στην κρίση. ΕΔΚΑ, ΝΖ.

Γεωργιάδου, Π. (2014, Ιούνιος). Νέοι και πολιτικές απασχόλησης. Μηνιαίο περιοδικό Ενημέρωση του ΙΝΕ ΓΣΕΕ(217).

Γιαννακού, Φ. Α. (χ.χ.). Οργάνωση και τρόπος λειτουργίας του ΣτΕ, Επεξεργασία Κανονιστικών Διαταγμάτων. Ανάκτηση από ΣτΕ: <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste>

Γράβαρης, Δ. (2003). Η σχέση παθητικών και ενεργητικών πολιτικών, απασχόλησης στο εσωτερικό της συνολικής κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας- Θεωρητικό πλαίσιο και εμπειρικά παραδείγματα.

Δαγτόγλου, Π. (1991). Ατομικά Δικαιώματα, τ. Α', τ'. Β.

Δαγτόγλου, Π. (2012). Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα (4η εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκολα.

Δαγτόγλου, Π. Δ. (2004). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (Πέμπτη εκδ.). Αθήνα Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκουλας.

Δελλής, Γ. (2018). Δήμος και αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης. (Μ. Κατσιμίτσης, Επιμ.) Ευρασία.

Δελλής, Γ. (χ.χ.). Κρατικός Παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων. Ανάκτηση από <https://eclass.uoa.gr>

Δημητρόπουλος, Α. Γ. (2007). Εφαρμογές Συνταγματικού Δικαίου II, Συνταγματικά Δικαιώματα. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκολα.

Δημητρόπουλος, Α. Γ. (2008). Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου (Τόμ. Γ Τεύχη I-III). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκολα.

Δημουλάς, Κ., & Μιχαλοπούλου, Κ. (2008). Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, Η περίπτωση των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων στους νομούς Άρτας, Θεσπρωτίας, Πρεβέζης, Λαρίσης και Φθιώτιδας. Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ.

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2000). Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2006). Employment Europe. Γενική Διεύθυνση κοινωνικών Υποθέσεων και Ισότητας Ευκαιριών.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2007). Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας COM(2007) 628.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2008). Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το ΕΚ, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την τελική έκθεση για τα κοινοτικά μέτρα ενθάρρυνσης στον τομέα της απασχόλησης (ΜΕΑ 2002-2006). Βρυξέλλες: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0328&from=EL>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2014). Σχέδιο έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2015. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2016, 5 3). Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Ανάκτηση από Πως λειτουργεί το ΕΚΤ;: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=525&langId=el>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2016). Σχέδιο Έκθεσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2017. Βρυξέλλες. Ανάκτηση από <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2018). Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις και Κοινωνική Ένταξη. Ανάκτηση από Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=el>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2018). Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2018 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. doi:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0333>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2018, 5 30). Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+) Αιτιολογική Έκθεση. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0382&from=IT>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2019, Νοέμβριος). Εκπαίδευση και Κατάρτιση. Ανάκτηση από Ευρωπαϊκή Επιτροπή: https://ec.europa.eu/education/policies/eu-policy-in-the-field-of-vocational-education-and-training-vet_el

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για την Αδήλωτη Εργασία. Ανάκτηση από European Commission: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_undeclared-work_el.pdf

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). Τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ΕΕ παίζει ιδιαίτερο ρόλο. Ανάκτηση από Ευρωπαϊκή Επιτροπή: https://ec.europa.eu/info/index_el

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2018, Ιούλιος 31). Βελτίωση του νομοθετικού έργου — Συμφωνία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Ανάκτηση από EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2018, 04 19). Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών. Ανάκτηση από Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο;:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0181+0+DOC+XML+V0//EL&language=EN>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2019, Δεκέμβριος). Πολιτική απασχόλησης. Ανάκτηση από Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/54/%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B1%CF%80%CE%B1%CF%83%CF%87%CE%BF%CE%BB%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2020). Η αρχή της επικουρικότητας. Ανάκτηση από Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση: www.europarl.europa.eu/factsheets/el

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (χ.χ.). Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Ανάκτηση από Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/41/>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (χ.χ.). Πολιτική απασχόλησης. Ανάκτηση από Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/54/werkgelegenheidsbeleid>

Ζαμπέλης, Π. (2016). Γιατί ο νέος ασφαλιστικός νόμος 4387/2016 δεν δίνει λύση στο ασφαλιστικό πρόβλημα;. ΕΔΚΑ, 58(2).

Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τ. (2018). Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Θεοδωρουλάκης, Μ., & Κουμαριανός, Β. (2012). Συστήματα Κοινωνικής Ασφάλισης, Ασφαλιστικό Σύστημα και σύστημα κοινωνικής περίθαλψης. ΙΝΕ.

Κανελλόπουλος, Π. Ι. (2003). Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (4η εκδ.). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Καραγιάννης, Β. Σ. (2006). Κρατικές Ενισχύσεις. Κοινοτική & Εθνική ρύθμιση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Καρακώστας, Ι. Κ. (2008). Δίκαιο Προστασίας Καταναλωτή, Ν.2251/1994 όπως ισχύει μετά το Ν.3584/2007, Ερμηνεία-Νομολογία-Πρακτική Εφαρμογή. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Καραμεσίνη, Μ. (2011). Η πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμέτωπη με την οικονομική κρίση. Αθήνα: 4ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής «Ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής σήμερα: Κριτικές προσεγγίσεις και προκλήσεις».

Καρύδης, Γ. Σ. (2013). Παράνομες κρατικές ενισχύσεις και έννομη προστασία των ενδιαφερόμενων τρίτων, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Κατσαγάνης, Δ. (2019, 02). Ο χάρτης της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Capital.gr. Ανάκτηση από <https://www.capital.gr/oikonomia/3344000/o-xartis-tis-adilotis-ergasias-stin-ellada>

Καψάλης, Α. (2015, 01). Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα. Αξιολόγηση των σύγχρονων μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.

Κικιλίας, Η., Μπάγκαβος, Χ., Τήνιος, Π., & Χλέτσος, Μ. (2001). Δημογραφική γήρανση, αγορά εργασίας & κοινωνική προστασία: τάσεις, προκλήσεις & πολιτικές.

Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση. (2018). Ανάκτηση από Μονάδα καινοτομίας και επιχειρηματικότητας, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης: <http://epixeireite.duth.gr>

Κοντιάδης, Ξ. (2016). Κριτική Αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση. ΕΔΚΑ(1).

Κοντόγιωργας-Θεοχαρόπουλος, Δ. (1984). Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως κι η αναζήτηση εκ μέρους του δημοσίου των αχρεωστήτων καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ελεγκτικό Συνέδριο.

Κοτσίρης, Λ. Ε. (2018). Ευρωπαϊκό Εμπορικό Δίκαιο. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Κουζιώρτη, Β. (2011). Ασφαλιστικές εισφορές στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ-Διδακτορική Διατριβή. Θεσσαλονίκη: ΑΠΘ.

Κρεμαλής, Κ. (1996). Διεθνές και Ευρωπαϊκό Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης. Αθήνα Κομοτηνή.

Κρεμαλής, Κ. (1985). Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Κρεμαλής, Κ. (2016). Γνωμοδότηση: Είναι νόμιμη η διατήρηση των καταστατικών διατάξεων του ΤΕΑΑΠΑΕ, ως προς το σύνολο της εργοδοτικής εισφοράς, σύμφωνα με τις διατάξεις της μνημονιακής νομοθεσίας (Ν.4052/2012, 4254/2014) και την πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του ΣτΕ. ΕΔΚΑ.

Κρεμαλής, Κ. (2016). Δυνατές επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην Κοινωνικοασφαλιστική Μεταρρύθμιση. ΕΔΚΑ(1).

Κώτσηρας, Γ. Α. (2015). Η ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων κατά το Ενωσιακό Δίκαιο και την Ελληνική έννομη τάξη. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Λαναράς, Κ. (2014). Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική, Εφαρμογή-Νομολογία-Ερμηνεία. Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Λεβέντης, Γ. (1981). Συλλογική αυτονομία και κρατικός παρεμβατισμός στο εργατικό δίκαιο.

Λεβέντης, Γ. (2007). Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο (2η εκδ.). Αθήνα: Εκδόσεις Δελτίου Εργατικής Νομοθεσίας.

Λέντζης, Δ. (2018). Περί της νομιμότητας των μισθολογικών διακρίσεων σε βάρος των εργαζόμενων ορισμένου χρόνου, Παρατηρήσεις στην Α.Π 373/2018. Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, 77(4).

Μάλλιου, Α. (2017, Β΄ Δεκαπενθήμερο Απριλίου). Η μείωση της φορολογίας στην επιχειρηματική δραστηριότητα, μοχλός εγχώριας ανάπτυξης; Η περίπτωση των ΗΠΑ. Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 71(1604).

Μάλλιου, Α. (2018, Β΄ Ιουλίου). Η ειδική εισφορά αλληλεγγύης δεν συνιστά φόρο εισοδήματος. Κοιν. αριθμ.130/2017 γνωμ. του Ν.Σ.Κ. σχετικά με το εάν η ειδική εισφορά αλληλ. στα Φ.Π. μετά την ενσωμάτωση της στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Ν.4172/2013, Α΄167) συνιστά φόρο εισοδήματος. Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 72(1628).

Μαρτσούκου, Ε., & Τράντας, Ν. (2013). Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Ματσαγγάνης, Μ., & Λεβέντη, Χ. (2016). Η ανταποδοτικότητα των συντάξεων στη θεωρία και στην πράξη. ΕΔΚΑ(1).

Μαυριάς, Κ. Γ. (2005). Συνταγματικό Δίκαιο (τέταρτη έκδοση επαυξημένη εκδ.). Αθήνα Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μουζουράκη, Π. (2013). Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μια νέα- ή καινοφανής- συνταγματική αρχή. ΕφημΔΔ(1).

Μπάκοβου, Μ. (2015). Κοινωνική Ασφάλιση Μισθωτών. Νομική Βιβλιοθήκη.

ΟΑΕΔ. (2018). Γενικά για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση του ΟΑΕΔ. Ανάκτηση από ΟΑΕΔ: <http://www.oaed.gr/giati-mathiteia>

ΟΑΕΔ. (2018). Μαθητεία και Κατάρτιση Κ.Ε.Κ. Ανάκτηση από ΟΑΕΔ: <http://www.oaed.gr/kek-mathetes>

Παπαδογιάννης, Γ. (2018, 11 12). Οικονομία, Δουλεύοντας για το κράτος. Ανάκτηση από Economistas: https://www.economistas.gr/oikonomia/1505_doyleyontas-gia-kratos-se-eisfores-60-ton-misthon

Παπαδοπούλου, Λ. (2013). Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη. Ανάκτηση από <https://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/xarta.pdf>

Παπαδοπούλου, Λ. (χ.χ.). Ανοικτά ακαδημαϊκά μαθήματα. Ανάκτηση από ΑΠΘ: <https://opencourses.auth.gr/courses>

Παπαδοπούλου, Λ. (χ.χ.). Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανάκτηση από <http://law-constitution.web.auth.gr>

Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Π. (2004). Η εξέλιξη στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης. Περισσότερη αγορά και περισσότερο κράτος. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Π. (2012). Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Αναγκη νομολογιακής καθιέρωσης τους. Αθήνα: ΕΚΠΑ.

Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Π. (2014, Ιούλιος Αύγουστος Σεπτέμβριος). Οι επιπτώσεις των μνημονιακών παρεμβάσεων στην κοινωνική ασφάλιση. Επιθεώρηση δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, ΝΣΤ(3/645).

Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Π. (2014). Οι περικοπές των κύριων και επικουρικών συντάξεων. ΕΔΚΑ, ΝΣΤ.

Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Π. (2016). Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Παπασπύρου, Ν. Ι. (2019). Συνταγματική ελευθερία και δημόσιοι σκοποί. Σε αναζήτηση της θεμιτής πλοκής. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Παπασταύρου, Α. Δ. (2018, Α Μαΐου). Επίκαιρες εξελίξεις στο ελληνικό Εργατικό Δίκαιο. Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 72(1623).

Παυλόπουλος, Π. (2014). Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης. Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας». Αθήνα: Λιβάνη.

Πετμεζίδου, Μ. (2010). Κοινωνική μεταρρύθμιση και αλλαγές στο μείγμα δημοσίου-ιδιωτικού στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, Πρακτικά του 3ου Διεθνούς Συνεδρίου της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Πετρόγλου, Α. (1974). Δίκαιον Κοινωνικής Ασφαλίσεως (Τόμ. Α).

Πετρόγλου, Α. Α. (2009, 6). Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας μας για τη συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανώτατου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις. ΘΠΔΔ(2).

Πετρόγλου, Α. Α. (2016). Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ΣΕ2287/15 Ολομ., ΣΕ734/16Ολομ., ΣΕ 660/16, 7μελής. ΕΔΚΑ, 58(1).

Πετρόγλου, Α. Α. (χ.χ.). Γήρανση και η ελληνική κοινωνία. Γήρανση, κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη γενεών.

Πρακτικά Συντάγματος. (1975). Πρακτικά Συντάγματος 1975 Α΄ και Β΄ Υποεπιτροπών.

Πρεβεδούρου, Ε. (2016). Διεύρυνση των περιπτώσεων υποχρέωσης ανάκλησης διοικητικών πράξεων ή εξέτασης σχετικού αιτήματος υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης (ΣτΕ 92/2016). Έννοια και εκφάνσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ανάκτηση από <https://www.prevedourou.gr/>

Πρεβεδούρου, Ε. (2020). Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Ανάκτηση από <https://www.prevedourou.gr>

Πρεβεδούρου, Ε. (χ.χ.). Διοικητικό Δίκαιο, Πηγές διοικητικού δικαίου- 3ο μέρος, Αρχή της νομιμότητας, Αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος. Ανάκτηση από Νομική Σχολή Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης: <http://eclass.auth.gr/courses/OCRS329>

Ρίζος, Κ. (2017). Υποκατάσταση των σταθερών εργασιακών σχέσεων από επισφαλείς. Νομικό Βήμα, 65.

Ρίζος, Κ. Δ. (2016). Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σακελλαροπούλου, Κ. (2016). Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος. ΕφημΔΔ(1).

Σαραντίδου, Χ.-Δ. (2018). Κρατική ενίσχυση τα μέτρα προς όφελος του Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Α.Ε. ΕΕΕυρΔ(1).

Σκουρής, Β. (Επιμ.). (2020). Συνθήκη της Λισσαβόνας Ερμηνεία κατ'άρθρον. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Σπανού, Κ., & Συνήγορος του Πολίτη. (2009). Πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης και ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας. Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

- Σπηλιωτόπουλος, Ε. Π. (2001). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Γενικό Μέρος.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. Π. (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Στεργίου, Α. (1994). Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης.
- Στεργίου, Α. (2005). Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Στεργίου, Α. (2005). Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη). ΕΔΚΑ, 161(174).
- Στεργίου, Α. (2013). Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων, Ανοιχτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα. Ανάκτηση από Νομική Σχολή ΑΠΘ: <https://opencourses.auth.gr/modules/document/>
- Στεργίου, Α. (2014). Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης (2η εκδ.). Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Στεργίου, Α. (2016). Ο νόμος 4387/2016 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος (Stans Pedes In Uno). ΕφημΔΔ(3).
- Στεργίου, Α. (2016). Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας. ΕφημΔΔ(1).
- Στεργίου, Α. (2018). Η μη οπισθοδρόμηση των κοινωνικών δικαιωμάτων (η αρχή του «standstill») στη διεθνή της διάσταση. Μελέτες-Απόψεις. ΕφημΔΔ(4).
- Στεργίου, Α. (2019). Είναι αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος; Βήμα διαρκούς διαλόγου για το ασφαλιστικό. ΔτΚΑ(3).
- Στεργίου, Α. (2019). Η νομική φύση της εργοδοτικής εισφοράς επί του ετήσιου κύκλου εργασιών της επιχείρησης, Μελέτες. ΔτΚΑ(3).
- Στεργίου, Α. (2020). Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, Στη δυναμική του δέοντος. ΔτΚΑ(2).
- Στεργίου, Α. (2020). Η κοινωνική ασφάλιση μπροστά στο δημογραφικό πρόβλημα: Με κομμένη την ανάσα, Βήμα διαρκούς διαλόγου για το ασφαλιστικό. ΔτΚΑ(1).
- Στεργίου, Α. (2020, Φεβρουάριος). Ο νέος τρόπος υπολογισμού των εισφορών αυτοτελώς απασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών. Προς μια νέα αντισυνταγματικότητα;. Τα Νέα. Ανάκτηση από <https://www.tanea.gr/2020/02/14/opinions/o-neos-tropos-ypologismou-ton-eisforon-aytotelos-apasxoloumenon-kai-eleytheron-epaggelmaton/>

Συνήγορος του Πολίτη. (2007). Ειδική Έκθεση για τις παροχές ανεργίας. Δικαιώματα των ανέργων και Λειτουργία των Υπηρεσιών του ΟΑΕΔ. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη. Ανάκτηση από www.synigoros.gr

Συνήγορος του Πολίτη. (2007). Ειδική έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη, Υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ- Εμπειρία του Συνηγόρου του πολίτη. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη. Ανάκτηση από www.synigoros.gr

Συνοδινός, Χ. Π. (1998). Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του κοινοτικού δικαίου. Παράθεση των κυριότερων αποφάσεων του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αθήνα-Κομοτινή: Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2010). Ευκαιρίες και προβλήματα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής: η ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού.

Τραγάκης, Γ. (1993). Οι κανόνες τους ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Τόμ. 1).

Τσάτσος, Δ. (1988). Συνταγματικό Δίκαιο (Τόμ. Γ).

Τσέτουρα, Α. (2015). Ο ρόλος των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων έναντι των οικονομικών πολιτικών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα: η αντίληψη στα εθνικά δρώμενα. ΕΔΚΑ, ΝΖ.

Τσέτουρα, Α. (2020). ΑΜΚΑ και κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα, Ενόψει της Εγκυκλίου αριθμ. πρωτ. 80320/42862/Δ18.2718 της 1.10.2019 με θέμα «Παροχή διευκρινήσεων ως προς την απόδοση ΑΜΚΑ από τον ΕΦΚΑ και τα ΚΕΠ». ΔτΚΑ(1).

Φινοκαλιώτης, Κ. Δ. (2014). Φορολογικό Δίκαιο (5η εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Φλογαίτης, Σ., Λύτρας, Σ., Σιούτη, Γ., Γέροντας, Α., & Παυλόπουλος, Π. (2010). Διοικητικό Δίκαιο (Β' Έκδοση εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Χατζηδημητρίου, Φ., & Ψηλός, Γ. (1991). Ασφαλιστική Νομοθεσία.

Χριστιανός, Β., & Ροδόπουλος, Μ. (Επιμ.). (2020). Δίκαιο των Κρατικών Ενισχύσεων. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χριστιανός, Β., Αγραπίδη, Β., Αναγνωστοπούλου, Δ., Αυγερινός, Γ., Γαϊτενίδης, Ν., Γρύλλος, Γ., . . . Φαραντούρης, Ν. (2012). Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ κατ' άρθρο ερμηνεία. (Β. Χριστιανός, Επιμ.) Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χριστιανός, Β., Κουσκούνα, Μ., Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., & Περάκης, Μ. (2011). Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την νομολογία. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα Α.Ε.

Χριστιανός, Β., Περάκης, Ε., & Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε. (2021). Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2η εκδ.). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χρυσόγονος, Κ. Χ. (2014). Συνταγματικό Δίκαιο (2η εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Υποθέσεις

ΓεΔΕΕ Τ-385/12	84
ΔΕΕ C-106/09 Ρ	85, 164
ΔΕΕ C-106/09 Ρ	112
ΔΕΕ C-107/09 Ρ	85, 164
ΔΕΕ C-107/09 Ρ	112
ΔΕΕ C-111/10	119
ΔΕΕ C-121/10	119
ΔΕΕ C-127/11	20, 21
ΔΕΕ C-131/15 Ρ	115
ΔΕΕ C-132/12	131
ΔΕΕ C-133/12 Ρ	131
ΔΕΕ C-134/18	23, 165
ΔΕΕ C-143/16	64, 68, 71, 72, 73
ΔΕΕ C-150/16	108, 114
ΔΕΕ C-151/17	18
ΔΕΕ C-152/11	65
ΔΕΕ C-155/10	18
ΔΕΕ C-159/10	64
ΔΕΕ C-159/15	70
ΔΕΕ C-160/10	64
ΔΕΕ C-183/14	218
ΔΕΕ C-187/15	165
ΔΕΕ C-189/16	21, 165
ΔΕΕ C-20/15 Ρ	78, 110, 111, 113
ΔΕΕ C-20/15 Ρ	110, 112
ΔΕΕ C-201/13	57
ΔΕΕ C-203/16	78, 110
ΔΕΕ C-203/16 Ρ	78
ΔΕΕ C-203/16 Ρ	129, 130, 131
ΔΕΕ C-21/15 Ρ	78, 86, 110, 111, 113
ΔΕΕ C-21/15 Ρ	110, 112
ΔΕΕ C-22/13	102
ΔΕΕ C-230/18	218
ΔΕΕ C-233/12	22
ΔΕΕ C-234/16	85, 164
ΔΕΕ C-235/16	85, 164
ΔΕΕ C-250/09	65, 72
ΔΕΕ C-258/15	70
ΔΕΕ C-260/14	89
ΔΕΕ C-261/14	89
ΔΕΕ C-262/12	92
ΔΕΕ C-267/12	73

ΔEE C-268/09	65, 72
ΔEE C-268/13	183
ΔEE C-270/13	21
ΔEE C-270/15	73
ΔEE C-274/11	219
ΔEE C-274/12 P	130
ΔEE C-275/10	121, 122
ΔEE C-282/11	21, 165
ΔEE C-282/11	183
ΔEE C-284/12	121, 122, 123
ΔEE C-284/15	22
ΔEE C-29/19	214
ΔEE C-295/11	219
ΔEE C-299/14	189
ΔEE C-308/14	22
ΔEE C-315/17	103
ΔEE C-321/09 P	123
ΔEE C-329/15	93
ΔEE C-331/17	102
ΔEE C-335/11	65
ΔEE C-337/11	65
ΔEE C-358/16	218
ΔEE C-361/13	150
ΔEE C-362/13	102
ΔEE C-363/13	102
ΔEE C-372/18	150
ΔEE C-374/17	86, 110, 113
ΔEE C-382/13	146
ΔEE C-385/18	108, 114, 115
ΔEE C-386/18	97
ΔEE C-39/14	99
ΔEE C-405/16	92, 93
ΔEE C-407/13	102
ΔEE C-408/16	89
ΔEE C-414/12 P	123
ΔEE C-416/13	63, 65
ΔEE C-417/10	99, 110
ΔEE C-418/13	102
ΔEE C-430/15	22
ΔEE C-431/14 P	125
ΔEE C-432/14	73
ΔEE C-432/14	73
ΔEE C-433/13	150
ΔEE C-434/15	112

ΔΕΕ C-441/14	69
ΔΕΕ C-447/09	63, 70
ΔΕΕ C-447/18	150
ΔΕΕ C-45/09	61
ΔΕΕ C-45/09	63, 70
ΔΕΕ C-451/17	22
ΔΕΕ C-457/17	57
ΔΕΕ C-494/16	102
ΔΕΕ C-494/17	102
ΔΕΕ C-518/13	84, 108, 114
ΔΕΕ C-522/10	146
ΔΕΕ C-539/15	69
ΔΕΕ C-539/15	70
ΔΕΕ C-547/14	18
ΔΕΕ C-548/15	63, 70, 72
ΔΕΕ C-574/16	54
ΔΕΕ C-589/10	20, 21
ΔΕΕ C-590/14	121
ΔΕΕ C-596/14	102, 103
ΔΕΕ C-6/12	121
ΔΕΕ C-6/12	112, 119
ΔΕΕ C-61/13	102
ΔΕΕ C-63/13	102
ΔΕΕ C-631/17	22
ΔΕΕ C-659/17	86, 108, 114, 115
ΔΕΕ C-667/13	125
ΔΕΕ C-667/17	89, 90
ΔΕΕ C-67/14	190
ΔΕΕ C-672/13	121
ΔΕΕ C-672/13	119
ΔΕΕ C-679/16	115
ΔΕΕ C-706/17	114
ΔΕΕ C-73/11P	84
ΔΕΕ C-74/16	107, 108
ΔΕΕ C-74/17	111
ΔΕΕ C-81/10	84
ΔΕΕ C-96/17	54
ΔΕΕ T-177/07	115
ΔΕΚ 169/84	131
ΔΕΚ 173/73	92
ΔΕΚ 234/84	120
ΔΕΚ 25/62	131
ΔΕΚ 67/85	130
ΔΕΚ 68/85	130

ΔΕΚ 70/85.....	130
ΔΕΚ 730/79.....	127
ΔΕΚ C 39/94.....	122
ΔΕΚ C- 80/70.....	70
ΔΕΚ C-105/99.....	130
ΔΕΚ C-113/04 P.....	123
ΔΕΚ C-119/05.....	121
ΔΕΚ C-127/07.....	50, 73
ΔΕΚ C-143/99.....	110
ΔΕΚ C-15/98.....	130
ΔΕΚ C-156/98.....	127
ΔΕΚ C-169/95.....	130
ΔΕΚ C-17/99.....	126, 129
ΔΕΚ C-173/73.....	99
ΔΕΚ C-18/95.....	20
ΔΕΚ C-181/04.....	218
ΔΕΚ C-182/03.....	112
ΔΕΚ C-183/04.....	218
ΔΕΚ C-185/04.....	21
ΔΕΚ C-197/99 P.....	120
ΔΕΚ C-198/91.....	131
ΔΕΚ C-199/03.....	62, 124
ΔΕΚ C-199/06.....	122
ΔΕΚ C-200/97.....	84
ΔΕΚ C-212/06.....	21
ΔΕΚ C-213/07.....	50
ΔΕΚ C-217/03.....	112
ΔΕΚ C-222/04.....	85, 110, 114
ΔΕΚ C-241/94.....	84, 98, 99
ΔΕΚ C-245/94.....	150
ΔΕΚ C-248/84.....	98
ΔΕΚ C-251/97.....	84, 104, 216
ΔΕΚ C-278/92.....	107, 108
ΔΕΚ C-280/00.....	86, 115
ΔΕΚ C-280/00.....	108
ΔΕΚ C-280/92.....	107
ΔΕΚ C-286/03.....	150
ΔΕΚ C-288/96.....	87, 126, 130
ΔΕΚ C-292/97.....	14
ΔΕΚ C-3/08.....	20, 23
ΔΕΚ C-303/88.....	127
ΔΕΚ C-307/05.....	102
ΔΕΚ C-307/05.....	103
ΔΕΚ C-310/99.....	84, 88, 98, 103, 107, 108, 124, 125, 126, 127, 128, 130

ΔΕΚ C-312/94.....	150
ΔΕΚ C-313/90.....	126
ΔΕΚ C-319/07 P.....	131
ΔΕΚ C-34/98.....	165
ΔΕΚ C-341/06 P.....	120
ΔΕΚ C-341/08.....	63, 72
ΔΕΚ C-342/06 P.....	120
ΔΕΚ C-345/09.....	199
ΔΕΚ C-347/98.....	198
ΔΕΚ C-350/93.....	124
ΔΕΚ C-354/90.....	122
ΔΕΚ C-376/02.....	218
ΔΕΚ C-383/06.....	218
ΔΕΚ C-384/06.....	218
ΔΕΚ C-385/06.....	218
ΔΕΚ C-387/92.....	84
ΔΕΚ C-387/97.....	26, 127
ΔΕΚ C-388/07.....	60
ΔΕΚ C-388/07.....	58, 61, 63, 64
ΔΕΚ C-389/87 και 390/87	21
ΔΕΚ C-405/07 P.....	219
ΔΕΚ C-409/95.....	75
ΔΕΚ C-411/05.....	52, 61, 63, 72
ΔΕΚ C-415/07.....	25
ΔΕΚ C-426/98.....	171
ΔΕΚ C-427/05.....	89
ΔΕΚ C-430/93.....	111
ΔΕΚ C-431/93.....	111
ΔΕΚ C-44/93.....	121
ΔΕΚ C-450/93.....	75
ΔΕΚ C-451/98.....	130
ΔΕΚ C-464/09 P.....	125
ΔΕΚ C-48/96 P.....	127
ΔΕΚ C-482/99.....	93
ΔΕΚ C-487/01.....	218
ΔΕΚ C-494/06 P.....	114
ΔΕΚ C-5/89.....	125, 126
ΔΕΚ C-519/07 P.....	112
ΔΕΚ C-555/07.....	72
ΔΕΚ C-67/96.....	111
ΔΕΚ C-7/02.....	218
ΔΕΚ C-71/04.....	107, 108
ΔΕΚ C-75/97.....	124
ΔΕΚ C-78/03 P.....	131

ΔΕΚ C-78/08.....	112
ΔΕΚ C-78/76.....	104
ΔΕΚ C-78/91.....	150
ΔΕΚ C-80/08.....	112
ΔΕΚ C-84/04.....	89
ΔΕΚ C-84/94.....	127
ΔΕΚ C-88/03.....	85
ΔΕΚ C-88/03.....	112
ΠΕΚ T-211/2005.....	87
ΠΕΚ T-459/93.....	87