

## Social Cohesion and Development

Vol 5, No 1 (2010)



Γιώργος Κατρούγκαλος, Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ. 280

Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

doi: [10.12681/scad.9551](https://doi.org/10.12681/scad.9551)

Copyright © 2016, Ξενοφών Ι. Κοντιάδης



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### To cite this article:

Κοντιάδης Ξ. Ι. (2016). Γιώργος Κατρούγκαλος, Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ. 280. *Social Cohesion and Development*, 5(1), 83–85. <https://doi.org/10.12681/scad.9551>

## **Γιώργος Κατρούγκαλος, Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο**

Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ. 280

**Τ**ο νέο βιβλίο του Γ. Κατρούγκαλου κυκλοφόρησε σε μια περίοδο που η οικονομική κρίση επιδεινώνει την κρίση των θεσμών κοινωνικής πολιτικής, καθιστώντας το περιεχόμενό του ακόμη πιο επίκαιρο. Μέσα από επώδυνες και συγκρουσιακές διαδικασίες, τα κοινωνικά κράτη στον ευρωπαϊκό χώρο μετασχηματίζονται. Η μετάβαση στη μεταβιομηχανική κοινωνία και στην «εποχή της παγκοσμιοποίησης» επιφέρει σταδιακά την εγκατάλειψη του στόχου της πλήρους απασχόλησης και της καθολικής κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο η Ευρώπη παραμένει δέσμια της ιστορίας και του πολιτικού και θεσμικού πολιτισμού της. Η επιβίωση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου και η ανανοηματοδότηση των αρχών της αλληλεγγύης και της κοινωνικής δικαιοσύνης αποτελούν το σημαντικότερο διακύβευμα του εικοστού πρώτου αιώνα, για να διατηρήσει η ευρωπαϊκή ήπειρος την πολιτισμική της φυσιογνωμία.

Οι μεταλλάξεις του κοινωνικού κράτους, με άξονες την ευελιξία των εργασιακών σχέσεων και την επιλεκτική κοινωνική προστασία, δεν συναντούν μόνο πολιτικές και κοινωνικές αντιδράσεις, αλλά περιορίζονται από σημαντικές θεσμικές αντιστάσεις και «νομικά αναχώματα». Πέρα από τις μεγάλες μάχες σε επίπεδο κοινωνικών ή συνδικαλιστικών αγώνων, η υπεράσπιση θεμελιωδών χαρακτηριστικών του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου συντελείται μέσα από «μικρές μάχες», που διεξάγονται μεταξύ νομικών στο πεδίο της ερμηνείας και της εφαρμογής κανονιστικών ρυθμίσεων. Μπροστά στη συρρίκνωση της εθνικής κυριαρχίας προς όφελος υπερεθνικών οργανισμών, εν ονόματι της απελευθέρωσης των διεθνών οικονομικών συναλλαγών, τα εθνικά Συντάγματα και οι διεθνείς συμβάσεις που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα λειτουργούν ως «οχυρά», ως τελευταία γραμμή άμυνας απέναντι σε πολιτικές που εμφανίζονται να πλήττουν τα θεσμικά υποστυλώματα του κοινωνικού κράτους.

Στην ελληνική περίπτωση το ισχύον κοινωνικό κράτος τείνει να προσαρμοστεί, σταδιακά, στις απαιτήσεις των καιρών, παρ' όλο που η ιστορική του εξέλιξη, όπως άλλωστε και εν γένει της ελληνικής κοινωνίας, διαφέρει σημαντικά από αυτήν των ευρωπαίων εταίρων της. Τα ελλείμματα και οι δυσλειτουργίες της ελληνικής κοινωνικής διοίκησης επιχειρείται να αντιμετωπιστούν με γνώμονα έναν διπλό στόχο: την ταυτόχρονη επίτευξη τόσο της αποτελεσματικής λειτουργίας των θεσμών όσο και της προσαρμογής τους στις σύγχρονες εξελίξεις.

Το νέο βιβλίο του Γ. Κατρούγκαλου δεν περιορίζεται στην ανάλυση των υπερνομοθετικών εγγυήσεων των κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά επιχειρεί πρώτα απ' όλα να αναδείξει το βάθος των σχετικών εννοιών και να αναλύσει τους διαφορετικούς πολιτειολογικούς τύπους του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη και τον κόσμο. Η μεθοδολογική του προσέγγιση είναι διεπιστημονική και η νομική ανάλυση ανοικτή στην κοινωνική θεωρία.

Η ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων δεν αποτελεί άλλωστε μια εφάπαξ διεξαγόμενη διαδικασία, αλλά προϋποθέτει το διαρκή διάλογο της επιστήμης με την πράξη. Κάτι παρόμοιο ισχύει και με τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις, που προϋποθέτουν τον επιστημονικό και κοινωνικό διάλογο και την επιδίωξη συναινέσεων, ιδίως σε «ευαίσθητα» πεδία όπως η κοινωνική πολιτική. Ένας από τους βασικούς άξονες που διατρέχουν το παρουσιαζόμενο βιβλίο, αποτελεί η επίμονη αναζήτηση των συνταγματικών ορίων και των αρχών ή κανόνων του διεθνούς και ευρωπαϊκού θεσμικού οπλοστασίου που διέπουν και οριοθετούν τη λειτουργία του κοινωνικού κράτους. Με αφετηρία τις κατευ-

θύνσεις και τα συμπεράσματα που συνάγονται από τη διερεύνηση του συνταγματικού, διεθνούς και ευρωπαϊκού πλαισίου, επιχειρείται η πραγμάτευση επιμέρους προβλημάτων του σύγχρονου κοινωνικού κράτους, στη φάση της εκ βάθρων αναδιάρθρωσής του.

Στο πρώτο κεφάλαιο του βιβλίου αναλύονται οι ιστορικές καταβολές και η μετάλλαξη της διοίκησης στο κράτος πρόνοιας. Στο δεύτερο και στο τρίτο κεφάλαιο προσεγγίζονται τα καταστατικά κείμενα και οι διεθνείς δεσμεύσεις σε οικουμενικό επίπεδο, στο Συμβούλιο της Ευρώπης και στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων και υποστηρίζεται η αντίληψη ότι το κοινωνικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν επιτρέπει δικαιολογημένη αισιοδοξία για το μέλλον του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου.

Το κεντρικό ερώτημα που πραγματεύονται το δεύτερο και τρίτο κεφάλαιο του βιβλίου είναι ποια λειτουργία και σκοπιμότητα εξυπηρετούν τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο. Μια πρώτη απάντηση εδώ είναι ότι τα διεθνή νομικά κείμενα για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων συμπληρώνουν, υποκαθιστούν ή συντονίζουν την εσωτερική κοινωνική νομοθεσία. Οι ιδιομορφίες των κοινωνικών δικαιωμάτων καθιστούν ωστόσο διστακτικά επιμέρους εθνικά κράτη όσον αφορά την κύρωση διεθνών συνθηκών που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα, ιδίως κράτη που υπάγονται στο φιλελεύθερο πρότυπο κράτους πρόνοιας, όπως κατεξοχήν οι Η.Π.Α. και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η κριτική παρουσίαση των διαφορετικών προτύπων κράτους πρόνοιας είναι το αντικείμενο του τέταρτου κεφαλαίου του βιβλίου, ενώ στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύεται η διαρκής κρίση και αναδόμηση του κράτους πρόνοιας, κατά τα τελευταία 30 περίπου χρόνια, στο πλαίσιο της μεταβιομηχανικής εποχής.

Κατά τον Κατρούγκαλο τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι ανεκτό πλέον να θεωρούνται απλές προγραμματικές - διακηρυκτικές αρχές, που αποσκοπούν να παραδώσουν στην εκάστοτε πολιτική εξουσία την αποκλειστική δυνατότητα διείσδυσης και διαμόρφωσης των τελικών αποφάσεων στην απασχόληση και την κοινωνική προστασία. Ωστόσο η διαμόρφωση του νομικού τους περιεχομένου προϋποθέτει επίγνωση των συνεπειών μιας ενδεχόμενης «υπερχειλιζουσας κανονιστικότητας» τους.

Μπορούμε λοιπόν να δώσουμε κάποιες απαντήσεις για τις μεγάλες δυσκολίες που αντιμετωπίζει ο μελετητής των κοινωνικών δικαιωμάτων στο υπερεθνικό επίπεδο; Ο διάλογος περί κοινωνικών δικαιωμάτων μεταφέρθηκε στο διεθνές και στο ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς να έχει καταλήξει στο εθνικό επίπεδο σε ενιαίες αντιλήψεις για το κανονιστικό τους περιεχόμενο. Επιπλέον καθίσταται αναμφίβολα δυσχερές να γίνει λόγος για μια κοινή ευρωπαϊκή νομική παράδοση στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι προηγούμενες διαπιστώσεις συνεπάγονται ερμηνευτικές δυσκολίες κατά την προσέγγιση των κοινωνικών δικαιωμάτων, που αυξάνονται αν ληφθούν υπόψη τόσο το κοινωνικό έλλειμμα όσο και οι προεκτάσεις που θα είχε η αναγνώριση της νομικής δεσμευτικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών-μελών, αλλά και ως προς τη διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ των ίδιων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Είναι χαρακτηριστικό, για παράδειγμα, ότι η θέσπιση στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατ'εξοχήν των κοινωνικών δικαιωμάτων, θέτει σε νέες βάσεις το ζήτημα του ρόλου του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το οποίο μέχρι σήμερα έχει επιδείξει μεγαλύτερο αυτοπεριορισμό σε σύγκριση προς τα συνταγματικά και τα ανώτατα δικαστήρια των κρατών-μελών. Σε τελική ανάλυση, η διαμόρφωση του κανονιστικού περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων που καταγράφονται σε υπερεθνικό επίπεδο δεν συντελείται *in vitro*, αλλά εξαρτάται πρωτίστως από την ίδια την πορεία της διεθνούς συνεργασίας και της ευρωπαϊκής ενοποίησης, δηλαδή από το κατά πόσο υπάρχει η βούληση για εναρμόνιση και σύγκλιση των κοινωνικών πολιτικών ή επιλέγεται η ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης μέσα από νεοφιλελεύθερες πολιτικές απορύθμισης του κοινωνικού κράτους.

Το έκτο και τελευταίο κεφάλαιο του βιβλίου είναι αφιερωμένο στα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, με έμφαση στις συνταγματικές εγγυήσεις της κοινωνικής ασφάλισης, της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας. Εδώ ακριβώς αποτυπώνεται και η αγωνία του συγγραφέα να αναδείξει τη λειτουργία του Συντάγματος ως αναχώματος απέναντι στην κατάργηση ή την αλλοίωση σημαντικών θεσμικών κατακτήσεων της κοινωνικής πολιτικής. Κλείνοντας, θα ήθελα να αναφερθώ πέρα από την επιστημονική αξία και τεκμηρίωση του έργου και την στρατεύσή του υπέρ των κοινωνικών δικαιωμάτων, σε μια τρίτη λειτουργία του, τη διδακτική.

Η συγγραφή ενός βιβλίου όπου αναλύονται βασικές αρχές και έννοιες αποτελεί μια ιδιαίτερη στιγμή του διδακτικού, ερευνητικού και συγγραφικού έργου. Κατά τη συγγραφή βιβλίων που έχουν και διδακτική λειτουργία ανακύπτουν ιδιαίτερα διλήμματα και δυσκολίες. Ποια πρέπει να είναι η δομή, το εύρος και η εσωτερική οικονομία ενός κειμένου που αποσκοπεί να εισάγει τον αναγνώστη στις βασικές έννοιες; Πώς διατυπώνεται ο επιστημονικός λόγος ώστε να είναι μεν εύληπτος, χωρίς όμως να γίνεται απλοϊκός ή εκλαϊκευτικός; Πόσο αναλυτική και πόσο κριτική μπορεί να είναι η παρουσίαση των εννοιών και των επιχειρημάτων; Πώς επιτυγχάνεται η εξισορρόπηση μεταξύ πληροφόρησης και θεωρητικής συζήτησης; Πόσο φειδωλές πρέπει να είναι οι βιβλιογραφικές αναφορές; Πιστεύω ότι και σε αυτό το στοίχημα, το παρουσιαζόμενο βιβλίο πέτυχε το στόχο του. Η μελέτη είναι υπό τας γραμμάς πολιτικά στρατευμένη, χωρίς να χάνει την επιστημονικότητά της, ενώ ταυτόχρονα ο επιστημονικός λόγος καθίσταται φιλικός και ευανάγνωστος για το φοιτητή και το νέο επιστήμονα.

Ξενοφών Ι. Κοντιάδης  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

## **Παναγιώτης Αλτάνης και Χαράλαμπος Οικονόμου (επιμέλεια)** ***Σχέδιο Δράσης για την οριζόντια δικτύωση και τον συντονισμό*** ***των υπηρεσιών και φορέων Κοινωνικής Φροντίδας*** ***και Αλληλεγγύης για το Παιδί***

Αθήνα, Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2009, σελ. 358

**Ο**ι πολιτικές και οι υπηρεσίες για την κοινωνική προστασία και φροντίδα για το παιδί βρίσκονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των σύγχρονων κοινωνιών και στην ατζέντα των Διεθνών Οργανισμών. Το περιεχόμενο των πολιτικών και το αντικείμενο των υπηρεσιών για το παιδί καλούνται να εναρμονιστούν με τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Παιδιού των Η.Ε. και των μετέπειτα ειδικών σχετικών ψηφισμάτων και αποφάσεων των Διεθνών Οργανισμών και ταυτόχρονα να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τους σύγχρονους κοινωνικούς κινδύνους και βλάβες που απειλούν και πλήττουν τα παιδιά.

Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών με αδύναμη κρατική παρέμβαση στη πρόληψη και προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και ελλειμματική συγκρότηση πολιτικών και δικτύου υπηρεσιών για την πρόληψη των κοινωνικών κινδύνων που απειλούν τα παιδιά καθώς και την κοινωνική φροντίδα και αποκατάσταση αυτών που έχουν υποστεί βλάβες. Η οικογένεια και το συγγενικό περιβάλλον εξακολουθούν να έχουν την αποκλειστική φροντίδα των παιδιών χωρίς επαρκή κοινωνική στήριξη για αποτελεσματική και ολοκληρωμένη φροντίδα τους. Οι κύριες αδυναμίες εντοπίζονται στην έλλειψη συστηματικού συνεχούς σχεδιασμού διερεύνησης αναγκών και προγραμμάτων πρόληψης, μηχανισμών έγκαιρης ανίχνευσης και παρέμβασης σε καταστάσεις κινδύνου και κρίσης και ολοκληρωμένου δικτύου υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας.