

ΑΝΤΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ

**Η ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ
ΩΣ ΑΤΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ
ΚΑΙ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΘΕΣΜΟΣ**

Με αφορμή την Π.Ν.Π. της 18.10.1985

Ανάτυπο από το
Σύνταγμα και Εργασιακές Σχέσεις
σελ. 201 επ.

*Έκδοση
Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*

**ΑΘΗΝΑ
1987**

- I. Η γενική προβληματική των σχέσεων συλλογικής αυτονομίας και κρατικής ρύθμισης
- II. Η καταχρηστική επίκληση της έννοιας του γενικού συμφέροντος και του άρθρου 106 παρ. 1 Σ.
- III. Κριτήρια συνταγματικότητας των προσβολών στη συλλογική αυτονομία
- IV. Η συνταγματική θεμελίωση του κοινωνικού διαλόγου και της κοινωνικής συμμετοχής
- V. Δημοκρατική αρχή, κοινωνική συμμετοχή και συλλογική αυτονομία
- VI. Οι προϋποθέσεις της συνταγματικότητας νομοθετικών μέτρων εισοδηματικής πολιτικής
- VII. Οι εξαιρετικές περιστάσεις και η έννοια της δίκαιης και εύλογης προσβολής των συνδικαλιστικών ελευθεριών

I. Η γενική προβληματική των σχέσεων συλλογικής αυτονομίας και κρατικής ρύθμισης

Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 18ης Οκτωβρίου 1985 ξανάφερε στην επικαιρότητα το πολυσυζητημένο στη θεωρία και νομολογία, και πάντα καυτό για το συνδικαλιστικό κίνημα, ζήτημα των σχέσεων νόμου και συλλογικής σύμβασης εργασίας. Ο ανταγωνισμός του νόμου (της ετερόνομης κρατικής ρύθμισης) με τη συλλογική σύμβαση (τη συλλογική αυτορρύθμιση σχέσεων εργασίας) είναι μια παλιά υπόθεση - και όχι μόνο για την ελληνική έννομη τάξη¹ - η ανακίνηση της

(1) Για μια πανοραμική θεώρηση των σχέσεων αυτών σε συγκριτικό επίπεδο βλέπε την πρόσφατη

οποίας σηματοδοτεί νέες κάθε φορά εντάσεις στο χώρο των συλλογικών σχέσεων εργασίας και υποβάλλει σε νέα δοκιμασία την ικανότητα των φορέων συνδικαλιστικής δράσης να ρυθμίζουν μόνοι τους, χωρίς παρεμβάσεις κρατικές, τους όρους εργασίας και τις συλλογικές τους διαφορές. Πίσω από την αντιπαράθεση νόμου και συλλογικής σύμβασης υποκρύπτεται μια γενικότερη διαρθρωτική αντιπαράθεση που αφορά τις σχέσεις κράτους και συλλογικής αυτονομίας και αποτυπώνει τα όρια και την έκταση της κοινωνικής αυτονομίας απέναντι στην κρατική ρύθμιση.

Στην αέναη αυτή σύγκρουση, καταγράφονται ακόμη έμμεσα, αλλά με αρκετή σαφήνεια, οι πρόοδοι ή οπισθοδρομήσεις των διαδικασιών της κοινωνικής συναίνεσης και του κοινωνικού διαλόγου απέναντι στους μηχανισμούς μονομερούς αναγκαστικής ρύθμισης, καταγράφονται με άλλες λέξεις οι δυσκολίες που συναντά σε μια κοινωνία πλουραλιστική - ανταγωνιστική, αλλά με καχεκτικούς και κηδεμονευόμενους θεσμούς συλλογικής οργάνωσης όπως είναι η ελληνική, η καθιέρωση μορφών συναινετικής αντιμετώπισης των συλλογικών διαφορών. Δοκιμάζεται τελικά η αντοχή της «διαλεγόμενης δημοκρατίας» κάθε φορά που οι κοινωνικοί ανταγωνισμοί προκαλούν αυταρχικές νομοθετικές ρυθμίσεις ή αναγκαστικές διαιτητικές παρεμβάσεις.

Οι δύσκολες οικονομικές συγκυρίες και οι διαρθρωτικές κρίσεις της οικονομίας της αγοράς διαταράσσουν την εύθραστη ισορροπία νόμου και συλλογικής σύμβασης, και ευνοούν νομοθετικές παρεμβάσεις για λόγους προστασίας του γενικότερου οικονομικού συμφέροντος.

II. Η καταχρηστική επίκληση της έννοιας του γενικού συμφέροντος και του άρθρου 106 § 1 Σ.

Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 18.10.1985 είναι ένα δείγμα έκτακτης νομοθετικής παρέμβασης στις βιοβασιστικές σχέσεις που πλήττει τη συλλογική αυτονομία και παραμερίζει τις συναινετικές διαδικασίες. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι κατά πόσο οι εξαιρετικές περιστάσεις του άρθρου 44 μπορούν να αποτελέσουν συνταγματικά θεμιτή διαδικασία περιορισμού ατομικού δικαιώματος, και ιδίως της συνδικαλιστικής ελευθερίας, καθώς και αν οι ίδιες περιστάσεις μπορούν να δικαιολογήσουν για λόγους γενικότερου συμφέροντος προσβολές στη συλλογική αυτονομία.

Η απάντηση στα δύο αυτά κρίσιμα ερωτήματα συναρτάται με τον ακριβή προσδιορισμό της νομικής φύσης της συλλογικής αυτονομίας, η οποία εκτός από «αμυντικό» συλλογικό δικαίωμα, είναι και θεσμός που στηρίζει τον πλουραλιστικό - συμμετοχικό χαρακτήρα του πολιτεύματος και συμβάλλει στην πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας.

μελέτη του Br. Veneziani, Stato e autonomia collettiva, Diritto sindacale comparato, Cacucci editori, Bari, 1986, ιδίως σ. 41 επ., 121 επ. και από την πιο πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία τις συνθετικές θεωρήσεις των Yota Kravaritou - Maniatakis, Les nouvelles relations de travail en Grèce, Les Temps modernes, 1986, σ. 120 - 135, της ίδιας, Το σύστημα των συλλογικών διαπραγματεύσεων - Αναδιάρθρωση και αναθεώρηση, ΕΕργΔ 1981, σ. 97 και 129, Γ. Κουκουλές, Οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας στην Ελλάδα, Συνδικαλιστική επιθεώρηση, 1984, σ. 18 επ.

Νομολογία ², αλλά και θεωρία ³ έχουν δεχτεί ότι με το άρθρο 22 § 2 Σ. περιορίζεται η παντοδυναμία του κοινού νομοθέτη ως προς τη ρύθμιση των όρων εργασίας και ταυτόχρονα διασφαλίζεται έμμεσα αλλά ρητά η αυτόνομη κανονιστική εξουσία των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η συλλογική αυτονομία ως *ατομικό δικαίωμα* ⁴ των συνδικαλιστικών οργανώσεων να προβαίνουν σε ελεύθερες διαπραγματεύσεις, να μπορούν να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις και να ρυθμίζουν μόνοι τους μέσα απ' αυτές τους όρους εργασίας, είναι απότοκος της συνδικαλιστικής ελευθερίας και βρίσκεται άρα συνταγματικό έρεισμα πρωταρχικά στο άρθρο 23 § 1 Σ.

Το ζήτημα όμως που απασχόλησε τη νομολογία και τη θεωρία δεν ήταν τόσο η συνταγματική θεμελίωση της συλλογικής αυτονομίας όσο η οριοθέτηση, με βάση

(2) Ενδεικτικά αναφέρουμε ΣτΕ 80/1977, ΤοΣ 1977, σ. 324 (= ΕΕργΔ 36, σ. 190), η πρώτη απόφαση που αναγνώρισε τη θεσμική σημασία του άρθρου 22 § 2 Σ. και δέχτηκε ότι οι συλλογικές συμβάσεις μπορούν να τροποποιούν επί το ευμενέστερο, *in melius*, τους γενικούς όρους εργασίας που έχουν θεσπιστεί με νόμο, βλέπε και κριτικά σχόλια στην ίδια απόφαση του **Ι. Καποδιστρία**, ΕΕργΔ 36, σ. 185 και **Αθ. Καρδάρη**, ΕΕργΔ 36, σ. 191. Ακόμη ΣτΕ 632/1978 ΤοΣ 1978, σ. 178, με εισήγηση **Α. Καλλιβωκά** (= ΕΕργΔ 37, σ. 269) παρατηρήσεις **Αθ. Καρδάρη** και **Α. Ντάσιου**, ΕΕργΔ 37, σ. 274 και 265. Με την απόφαση αυτή οριοθετείται η αυτόνομη κανονιστική δύναμη των συνδικαλιστικών οργανώσεων και αναγνωρίζεται η πρωταρχικότητα της πολιτειακής ρυθμιστικής εξουσίας απέναντι στη συλλογική αυτονομία. Οι συλλογικές συμβάσεις αναγνωρίζονται ως παρεπόμενη, δευτερεύουσα και συμπληρωματική πηγή δικαίου, και η εξουσία των επαγγελματικών οργανώσεων να θέτουν με συλλογικές συμβάσεις κανόνες συμπληρωματικούς θεωρείται ως μία κατά παραχώρηση εξουσία. Τό κρίσιμο σκεπτικό της εν λόγω απόφασης αναφέρει «ότι με το άρθρο 22 παρ. 2 Σ. αναγνωρίζεται ο νομοθέτης ως ο πρωταρχικός φορέας της αρμοδιότητας ρυθμίσεως θεμάτων που αναφέρονται στις εργασιακές σχέσεις. Ταυτόχρονα όμως με την κατοχύρωση του θεσμού της συλλογικής αυτονομίας των επαγγελματικών οργανώσεων τίθεται φραγμός στην παντοδυναμία του νομοθέτη κατά τη ρύθμιση των εν λόγω θεμάτων». Την ίδια γραμμή πλεύσης ακολουθούν και οι ΣτΕ 1519/1980 ΕΕργΔ 40 σ. 492, ΣτΕ 2142/1980 ΕΕργΔ 40 σ. 491 ΣτΕ 1202/1980 ΤοΣ 1981 σ. 90 ΣτΕ 1046/1981 ΕΕργΔ 41 σ. 874 με παρατηρήσεις **Αθ. Καρδάρη**, ΣτΕ 318/1981 ΔΕΝ 1981, σ. 667 η οποία δέχτηκε ότι το «άρθρο 22 § 2 αυτού του Συντάγματος αποκλείει την επί του νομοθέτη ως αποκλήρου και αναγκαστικώς ρυθμιστή αρμόδιου θέματος της εργασιακής σχέσεως» και τέλος ΣτΕ 2426/1983 ΤοΣ 1984, σ. 216. Από τη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων βλέπε ΑΠ 626/1980 ΕΕργΔ 30, σ. 561, και σχόλιο **Αθ. Καρδάρη**, στην οποία εξαιρείται ο πρωταρχικός ρόλος του νομοθέτη κατά την ρύθμιση των όρων εργασίας απέναντι στη συλλογική αυτονομία των επαγγελματικών οργανώσεων και τονίζεται η γενική αρμοδιότητα που έχει το νομοθετικό όργανο να ρυθμίζει κάθε θέμα που αφορά γενικά την έννομη τάξη και το γενικότερο συμφέρον του κοινωνικού συνόλου, ακόμη ΑΠ 1071/1981, ΤοΣ 1982, σ. 64 και ΑΠ 228/1982 ΕΕργΔ 41, σ. 445, η οποία επαναλαμβάνοντας το σκεπτικό της προηγούμενης αρεοπαγερτικής απόφασης 626/1980, διευκρίνισε «ότι ο συντακτικός νομοθέτης κατοχύρωσε το πρώτον το θεσμό της συλλογικής αυτονομίας των επαγγελματικών οργανώσεων θέσας φραγμόν εις την πρότερον υφισταμένην παντοδυναμίαν του κοινού νομοθέτου, κατά την ρύθμισιν θεμάτων αναφερομένων εις την σχέσιν εργασίας, ούτως ώστε να καθίστατος αντίθετος προς τας ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις η άσκησης της νομοθετικής αρμοδιότητος κατά τρόπο άγοντα εις αποδυνάμωσιν του ανώτερου θεσμού...».

(3) Από την πλούσια σχετική βιβλιογραφία βλέπε, εκτός από τα σχόλια στις αποφάσεις που σημειώνονται στην προηγούμενη σημείωση, **Αλ. Καρακατσάνη**, Εργατικό Δίκαιο, τ. Β/Π, σ. 65 - 71, **Γ. Κουκιάδη**, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, 1983, σ. 462 - 486, **Γ. Λεβέντη**, Συλλογική αυτονομία και κρατικός παρεμβατισμός, 1981, σ. 31 - 52, 89 - 96, **Αθ. Καρδάρη**, Συλλογική αυτονομία και κρατική ρύθμιση των όρων εργασίας, ΔΚΠ 1984, σ. 303-322 και **Στ. Μουδόπουλου**, Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος για διαπραγματεύσεις, ΔΚΠ 1984, σ. 271 - 300 (=ΝοΒ 32, 444).

(4) Ειδικά για τη διπλή νομική φύση της συλλογικής αυτονομίας ως δικαιώματος και ως θεσμού, **Γ. Λεβέντη**, ό.π., σ. 20 - 25, και **Αθ. Καρδάρη**, ό.π., σ. 310 - 313, 315.

το ασαφές κριτήριο «των γενικών όρων⁵ εργασίας» που έθετε το άρθρο 22 § 2 Σ., της κρατικής από τη συλλογική ρύθμιση. Και ως να μην έφτανε η ασάφεια του κριτηρίου αυτού και τα ερμηνευτικά προβλήματα που δημιουργούσε η εφαρμογή του, την ανταγωνιστική σχέση νόμου και συλλογικής σύμβασης όξυνε η προσθήκη ενός νέου κριτηρίου το οποίο βασιζόταν στην αόριστη νομική έννοια του «γενικότερου κοινωνικού και οικονομικού συμφέροντος».

Αλλά η άκριτη αποδοχή του κριτηρίου αυτού αίρει τελικά το φραγμό της κρατικής παντοδυναμίας και οδηγεί σε άκρατο περιορισμό της συλλογικής αυτονομίας, που μπορεί να φθάσει και μέχρι την πλήρη εξουθένωσή της. Διότι, η γενική και χωρίς επιφυλάξεις αποδοχή της άποψης ότι το κράτος, ως θεματοφύλακας του γενικού συμφέροντος και πρωταρχικός φορέας ρύθμισης θέματος που ενδιαφέρει την έννομη τάξη ⁶, νομιμοποιείται, είτε να αφαιρεί ύλη από τη συλλογική σύμβαση και να τη ρυθμίζει αποκλειστικά με νόμο ή με βάση νόμο ⁷ είτε να θεσπίζει κανόνες αναγκαστικού δικαίου, απαγορεύοντας για λόγους προστασίας της εθνικής οικονομίας διαφορετική ρύθμιση των όρων εργασίας από τις συλλογικές συμβάσεις, οδηγεί στην καθιέρωση νέου κριτηρίου οριοθέτησης της κρατικής νομοθετικής αρμοδιότητας, ανατρέποντας στην ουσία το κριτήριο του άρθρου 22 § 2 Σ. και διευρύνοντας έτσι υπερβολικά το πεδίο ρύθμισης του νομοθέτη σε βάρος της συλλογικής αυτονομίας.

Η νομική αόριστη έννοια «γενικό συμφέρον» δεν μπορεί από μόνη της να αποτελέσει κριτήριο οριοθέτησης των πεδίων ρύθμισης του νόμου και της συλλογικής σύμβασης και προπάντος δεν είναι δυνατόν να χρησιμεύσει ως κριτήριο ανακατανομής των αντίστοιχων ρυθμιστικών πεδίων. Ούτε, βέβαια, μπορεί να δικαιολογήσει οποιουσδήποτε περιορισμούς στην άσκηση της συλλογικής αυτονομίας.

Η ελευθερία της συνδικαλιστικής δράσης (η οποία περιλαμβάνει την ελευθερία οργάνωσης, το δικαίωμα διεκδίκησης και αυτοπροστασίας - δικαίωμα απεργίας - και τη συλλογική αυτονομία) τελεί, βέβαια όπως κάθε, άλλωστε, ατομικό δικαίωμα, υπό την επιφύλαξη του νόμου και υπόκειται κατά τη συγκεκριμένη άσκηση της σε τόσους νομοθετικούς περιορισμούς, όσοι κρίνονται από την Πολιτεία αναγκαίοι και πρόσφοροι για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Το ίδιο ισχύει, βέβαια, και για τη συγκεκριμένη λειτουργία του

(5) Για μία συνοπτική όσο και συνθετική παρουσίαση του προβλήματος βλ. **Καρακατσάνη**, ό.π., σ. 62 επ., **Γ. Κουκιάδη** ό.π., σ. 462 - 486, **Στ. Μουδόπουλο**, ό.π., σ. 444 και **Γ. Λαβέντη**, ό.π., σ. 33 επ.

(6) ΣτΕ 632/1978: «δία του άρθρου 22 § 2 του Συντάγματος, ως πρωταρχικός φορέας της αρμοδιότητος ρυθμίσεως των εις τας εργασιακάς σχέσεις αναφερόμενων θεμάτων αναγνωρίζεται ο νομοθέτης δια της συγχρόνου όμως αναγνώρισεως του θεσμού της συλλογικής αυτονομίας των επαγγελματικών οργανώσεων και ΑΠ 626/1980: ο νομοθέτης είναι αρμόδιος να ρυθμίσει κάθε θέμα που έχει σχέση με τους γενικούς όρους εργασίας καθώς και κάθε θέμα εργασιακό που «αφορά το γενικό κοινωνικό συμφέρον, το οποίον και αποτελεί το κριτήριο δια την οριοθέτησιν του χώρου λειτουργίας της εξουσίας του κρατικού νομοθέτου τόσον του εξ ιδίου πρωτογενούς δικαίου, όσον και κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως ενεργούντος».

(7) ΣτΕ 2426/1983: «Κατά την έννοια των συνταγματικών αυτών διατάξεων, ο καθορισμός των αποδοχών των μισθωτών, ο οποίος είναι το πρώτον θέμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης, δεν μπορεί να γίνει από το νόμο κατά τρόπο αποκλειστικό, ν' αφαιρεθεί, δηλαδή από την ύλη της συλλογικής σύμβασης, εκτός αν λόγος γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, συνδεδεμένος με τη λειτουργία της εθνικής οικονομίας, δικαιολογούν αποκλειστική από το νόμο ρύθμιση των αποδοχών είτε όλων των μισθωτών είτε κατηγοριών μισθωτών».

θεσμού της συλλογικής αυτονομίας. Η διαπλαστική όμως αυτή αρμοδιότητα του νομοθέτη περιορίζεται υποχρεωτικά στον καθορισμό των όρων και προϋποθέσεων άσκησης του ατομικού δικαιώματος και δεν επιτρέπεται να θίγει το ζωτικό χώρο εκδήλωσης της συλλογικής αυτονομίας διευρύνοντας ή περιστέλλοντας τα κριτήρια του άρθρου 22 § 2 Σ. και καταλήγοντας στην πλήρη αποδυνάμωση του δικαιώματος.

Αλλά ούτε και η όψιμη επίκληση του άρθρου 106 § 1 του Συντάγματος μπορεί να παράσχει ασφαλές έρεισμα και δικαιολογία στη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους στο χώρο της συμβατικής συλλογικής αυτονομίας. Σκοπός του άρθρου 106 δεν είναι η θεμελίωση μιας γενικής νομοθετικής αρμοδιότητας στον τομέα των οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων, αλλά η θεμελίωση και, στην συνέχεια, οριοθέτηση της ρυθμιστικής παρέμβασής του στον τομέα της ελεύθερης οικονομικής δραστηριότητας, με τον καθορισμό των λόγων και των σκοπών της κρατικής παρέμβασης και την καθιέρωση αντικειμενικών κριτηρίων ελέγχου της συνταγματικότητας των μέτρων κρατικού παρεμβατισμού⁸. Η ratio της διάταξης αυτής είναι η καθιέρωση του *οικονομικού προγραμματισμού* και ο *συντονισμός* της ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας⁹ με την υιοθέτηση μεθόδων *σύμπραξης* κράτους και ιδιωτών, και γενικά με την θέσπιση μέτρων που να βασίζονται στο *διάλογο* και στη *συμφωνία*, και όχι στη μονομερή και αυταρχική κρατική ρύθμιση. Το περιεχόμενο του άρθρου 106 § 1 πραγματώνεται κυρίως με την ανάπτυξη της εναρμονισμένης δράσης της διοίκησης και των μεθόδων που αυτή συνεπάγεται (κίνητρα αναπτυξιακών νόμων, προγραμματικές συμβάσεις, προγράμματα ενδεικτικού χαρακτήρα, κ.ά.)¹⁰. Η έννοια πάντως του γενικού συμφέροντος που αναδύεται από το άρθρο 106 § 1 είναι εκείνη του *συμφωνημένου* γενικού συμφέροντος¹¹, ενώ οι μορφές κρατικής παρέμβασης που προβλέπονται προϋποθέτουν τη συνεργασία, τη διαπραγμάτευση, τη σύμπραξη όλων των συνταλεστών της παραγωγικής δραστηριότητας, κράτους και κοινωνικών φορέων. Η αξίωση αυτή συνεργασίας και διαλόγου δεν συνάγεται μόνον από τα μέσα που χρησιμοποιεί το παρεμβατικό κράτος, όπως είναι ο *προγραμματισμός* και ο *συντονισμός* της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και από το *σκοπό* που είναι η «εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» και η «προστασία του γενικού συμφέροντος». Είναι προφανές ότι η εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης επιτυγχάνεται μέσα από διαδικασίες και μεθόδους που στηρίζονται στον «κοινωνικό συμβιβασμό», αφού η

(8) Βλ. πρ. Αντ. Μανιάκη, Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 Σ., 1981, σ. 194 και 222, Αθ. Λιακόπουλο, Η οικονομική ελευθερία αντικείμενο προστασίας στο δικαίωμα του ανταγωνισμού, 1981, σ. 77—78 και Γ. Κασσιμάτη, Νέες μορφές παρέμβασης στο σύστημα οικονομικής παραγωγής. Κοινωνικός έλεγχος και κοινωνικοποίηση της παραγωγής, Α' Συνέδριο Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1983.

(9) Για την έννοια και φύση του οικονομικού προγραμματισμού Αν. Τάχο, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1985, σ. 200 επ., Ι. Τζεβελεκάκη, Ο κρατικός προγραμματισμός εξ απόψεως δημοσίου δικαίου, 1974.

(10) Σπ. Φλογαίτη, Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, Αθήνα 1984, σ. 2 επ. και Γ. Αναστασόπουλου, Οι δημόσιες ενισχύσεις στην Οικονομία, Αθήνα 1983.

(11) Για την έννοια του «συμφωνημένου γενικού συμφέροντος» Γ. Κουκιάδη, ό.π., 443—450, του ίδιου, Αντί για σχόλιο, ΕΕργΔ 1983, σ. 281 και Θ. Θεοδώρου, Συλλογική αυτονομία, δικαίωμα απεργίας και άρθρο 27 ν. 1320/1983, ΕΕργΔ 1983, σ. 286, ο οποίος μιλά για συμφωνημένα όρια «στη συλλογική αυτονομία».

κοινωνική ειρήνη προϋποθέτει κοινωνία κοινωνικών αντιθέσεων και διαφορών ¹².

Γι' αυτό και η λήψη μέτρων ρυθμιστικών της οικονομίας προς αντιμετώπιση εξαιρετικών περιστάσεων και επιτακτικών αναγκών με τη μορφή των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου - κυβερνητική νομοθετική διαδικασία κατ' εξοχήν μονομερή και αυταρχική - δεν εναρμονίζεται και άρα δεν μπορεί να βρεί έρεισμα ούτε δικαιολογία στη συνταγματική διάταξη που σκοπεύει στην «κοινωνική ειρήνη» μέσω του οικονομικού προγραμματισμού (106 § 1 Σ.) ¹³.

Αλλά η επίκληση του άρθρου 106 § 1 Σ. είναι αλυσιτελής και αδόκιμη στην προκειμένη περίπτωση και γι' ένα πρόσθετο λόγο: η συνδικαλιστική ελευθερία δεν υπόκειται στους ίδιους συνταγματικούς περιορισμούς που υπόκειται η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία, ιδίως κατά το άρθρο 106 § 2 Σ. Δεν επιτρέπεται επομένως να εξομοιώνεται μ' αυτήν και να αντιμετωπίζεται με τον ίδιο τρόπο που αντιμετωπίζεται το ατομικό δικαίωμα της οικονομικής ελευθερίας, εφόσον διαφέρει ουσιωδώς απ' αυτό και ως προς την νομική φύση και ως προς το σκοπό.

Δεν πρέπει να λησμονείται τέλος ότι οι περιορισμοί στη συλλογική αυτονομία αφορούν μια *πράξη*, τη συλλογική σύμβαση εργασίας, ενώ οι περιορισμοί στην οικονομική ελευθερία αφορούν μια *δραστηριότητα*. Η συνταγματικότητα των περιορισμών στη συλλογική αυτονομία δεν μπορεί να κριθεί με βάση τα κριτήρια του άρθρου 106 § 2, που οριοθετεί την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία, και για τον πρόσθετο λόγο ότι η συλλογική αυτονομία έχει το ένα πόδι της στη συνδικαλιστική ελευθερία και το άλλο στη συλλογική συμβατική ελευθερία¹⁴. Αυτό σημαίνει ότι οι νομοθετικοί περιορισμοί που αναφέρονται στο περιεχόμενο συλλογικής σύμβασης παίρνουν τη μορφή κανόνων δημόσιας τάξης (αναγκαστικού δικαίου)¹⁵, και επιφέρουν την ακυρότητα των συμβατικών ρητρών που αντίκεινται στους κανόνες αυτούς, ενώ παράλληλα θίγουν τη συλλογική συμβατική ελευθερία και των δύο συμβαλλομένων μερών, (και των εργοδοτικών και των εργατικών οργανώσεων).

Η σχέση συλλογικής αυτονομίας και κρατικής ρύθμισης δεν εξαντλείται στην κλασσική υπαγωγή της συλλογικής αυτής δραστηριότητας, όπως άλλωστε κάθε δραστηριότητας ή συμπεριφοράς, στις επιταγές της έννομης ρύθμισης, δεν ολοκληρώνεται η περιγραφή της σχέσης αυτής με τη διατύπωση του γνωστού κανόνα ότι η συλλογική αυτονομία τελεί υπο την επιφύλαξη του νόμου και άρα υπόκειται σ' όλους τους περιορισμούς που απορρέουν από την επιφύλαξη αυτή. Η σχέση νομου και συλλογικής σύμβασης αποτυπώνει ένα σύστημα κατανομής κανονιστικής αρμοδιότητας μεταξύ κράτους και κοινωνικών φορέων, εφόσον ως

(12) Βλ. Θ. Λιακόπουλο, Η οικονομική ελευθερία ως αντικείμενο προστασίας στο δίκαιο του ανταγωνισμού, 1981 σ. 78.

(13) Έτσι Λ. Ντάσιος, Η αντισυνταγματικότητα των περιορισμών των συλλογικών διαπραγματεύσεων και κυρώσεων της Π.Ν.Π. της 18.10.1985, ΕΕργΔ 1986, 223, 236, 241, 242. Ακόμη Θ. Θεοδώρου, ό.π., σ. 292, με αφορμή το άρθρο 27 του ν. 1320/1983.

(14) Βλέπε Γ. Κουκιάδη, ό.π., σ. 453, 462, Αλ. Καρακατσάνη, ό.π., σ. 65 επ., Αθ. Καρδαρά, ό.π., σ. 310-315. Από την αλλοδαπή βιβλιογραφία αντί άλλων, G. Giugni, Commentario della costituzione, articolo 39, Bologna, Zanichelli, 1979, σ. 280.

(15) Βλ. Αθ. Καρδαρά, Συλλογική αυτονομία, σ. 303, 314 και από άποψη συγκριτικού δικαίου, B. Veneziani, ό.π., 126 επ., καθώς και G. Giugni, Diritto Sindacale, Bari, Cacucci, 1984, σ. 188 - 189.

γνωστό με κριτήριο διαχωριστικό τον ασαφή όρο «γενικοί όροι εργασίας» υπάρχουν θέματα ή τομείς εργατικών σχέσεων που δεν μπορούν να γίνουν αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης. Με το άρθρο 22 § 2 καθιερώνεται άρα ένα είδος αποκέντρωσης της δικαιοπαραγωγικής λειτουργίας ενώ οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας αναγνωρίζονται ως αυτόνομη πηγή δικαίου ¹⁶, ενταγμένη όμως στην κρατική έννομη τάξη.

Νομοθετικοί περιορισμοί που λειτουργούν ως κανόνες δημόσιας τάξης απειλώντας με ακυρότητα συμβατικές διατάξεις που αντίκεινται, σ' αυτούς, δεν είναι δυνατόν να κρίνονται μόνον με βάση τα καθιερωμένα κριτήρια συνταγματικότητας των νομοθετικών περιορισμών (επιδίωξη σκοπού γενικότερου συμφέροντος, συνάφεια μέσου προς σκοπό, μη αποδυνάμωση του δικαιώματος) ¹⁷. Κάτι τέτοιο θα σήμαινε εξομοίωση της συλλογικής αυτονομίας με ατομικό δικαίωμα, ενώ η ίδια είναι κάτι παρά πάνω ή πάντως κάτι πιο σύνθετο, εφόσον δεν κατοχυρώνει απλώς την ελεύθερη εκδήλωση μιας συλλογικής συμπεριφοράς, αλλά διασφαλίζει παράλληλα την άνετη λειτουργία μιας δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας, και συμβάλλει αποφασιστικά στην πληρέστερη οργάνωση και διασφάλιση της δημοκρατικής αρχής.

III. Κριτήρια συνταγματικότητας των προσβολών στη συλλογική αυτονομία

Τα κριτήρια συνταγματικότητας των νομοθετικών περιορισμών στη συλλογική αυτονομία θα πρέπει να αναζητηθούν κατά πρώτο και κύριο λόγο στη λογική των άρθρων 22 και 23 και στα δικαιώματα ή θεσμούς που αυτές οι διατάξεις κατοχυρώνουν.

Συνταγματικά θεμιτοί είναι εκείνοι μόνον οι νομοθετικοί περιορισμοί που σέβονται την αυτόνομη έκφραση της συλλογικής βούλησης των συνδικαλιστικών οργανώσεων που αποδυναμώνουν τη δημοκρατική τους ικανότητα και δεν παρεμβαίνουν στη κρατική υπεράσπιση μιας της ακεραιότητας των εργασιακών συμφερόντων τους. Η υπερνόμομη (κρατική) ρύθμιση θα πρέπει, για να κριθεί συνταγματική, να μη συνιστά σφετερισμό κανονιστικής αρμοδιότητας ή αφαίρεση ύλης από τη συλλογική αυτονομία, να μην αποτελεί άρνηση ή περιφρόνηση των

(16) Η συζήτηση γύρω από την προέλευση και τη νομική φύση των κανόνων της συλλογικής σύμβασης εργασίας είναι αρκετά γνωστή ώστε να μη χρειάζονται επαναλήψεις. Ανάμεσα στη θεωρία της πρωτογενούς ή θεσμικής κανονιστικής ικανότητας των συνδικαλιστικών οργανώσεων, και της θεωρίας της κατά παραχώρηση άσκηση κανονιστικής εξουσίας (θεωρία της νομοθετικής εξουσιοδότησης) πειστικότερη φαίνεται μία ενδιάμεση θεωρία η οποία χωρίς να αρνείται την σχετική αυτονομία της κοινωνικοεπαγγελματικής κανονιστικής τάξης σε σχέση με την κρατική έννομη τάξη, δέχεται ότι η πρώτη ισχύει και επιβάλλεται επειδή γίνεται αποδεκτή από την κρατική έννομη τάξη, επειδή εντάσσεται σ' αυτήν. Σχετικά με την τρίτη αυτή θεωρία βλέπε Ν. Aliprantis, La place de la convention collective dans la hierarchie des normes, L.G.O.J. 1980, σ. 27-38 και 318 - 320. Για την πρώτη θεωρία αντί άλλων, U. Prosperetti, Enciclopedia del Diritto - voce, Libertà Sindicale (premesse), σ. 404 επ., και για τη θεωρία της νομοθετικής εξουσιοδότησης, αντί άλλων Γ. Λεβέντη, Συλλογική αυτονομία, σ. 47-54.

(17) Την αντίληψη αυτή υποστηρίζει σε μας κυρίως ο Γ. Λεβέντης, ό.π., σ. 222 επ., του ίδιου, πρόσφατο σχόλιο, ΔΕΝ 1986, σ. 85 επ.

διαδικασιών συλλογικής διαπραγμάτευσης και κοινωνικού διαλόγου - που ως συνταγματική αξίωση πηγάζει από τα άρθρα 5 § 1, 22 § 2 και 23 § 1 Σ. - και τέλος να μη καταργεί στην πράξη το δικαίωμα της οργανωμένης αγωνιστικής διεκδίκησης, μέσω της απεργίας, εργασιακών αιτημάτων. Συνδικαλιστική οργάνωση, που δεν έχει τη δυνατότητα να διαπραγματευτεί και να διεκδικήσει αγωνιστικά δεν είναι ελεύθερη.

Νομοθετική ρύθμιση που απαγορεύει κάθε «συνομολόγηση, χορήγηση ή καταβολή με οποιοδήποτε τρόπο και για οποιοδήποτε λόγο αυξήσεων κάθε είδους, φύσεως και ονομασίας αποδοχών στους εργαζόμενους» (άρθρο πρώτο, παράγραφος 1 της Π.Ν.Π. της 18.10.1985) και καταργεί κάθε αντίθετη προς αυτή την απαγόρευση διάταξη ή ρήτρα συλλογικής συμβάσεως εργασίας, ατομικής συμβάσεως εργασίας ή πράξεως κανονιστικού χαρακτήρα, θα μπορούσε να κριθεί θεμιτή συνταγματικά αν αποτελούσε την κατάληξη μιας διαδικασίας που εμπεριείχε, ως στιγμή της, τη συλλογική διαπραγμάτευση και συνεργασία κράτους και κοινωνικών φορέων και επικύρωνε νομοθετικά μία συμφωνία αποδεκτή από τους κοινωνικούς ανταγωνιστές. Η συνταγματικότητα της νομοθετικής καθιέρωσης λοιπόν ανωτάτου ορίου ευνοϊκών ρυθμίσεων για τους εργαζόμενους και η απαγόρευση υπέρβασης των ορίων αυτών με τη συνομολόγηση ευνοϊκότερων συμφωνιών, η απαγόρευση δηλαδή, για λόγους οικονομικής πολιτικής, τροποποίησης του νόμου *in melius* για τους εργαζόμενους από συλλογικές ή ατομικές συμβάσεις εργασίας, θα κριθεί κατά πρώτο λόγο από το κατά πόσο έγινε σεβαστή, τόσο κατά τη διαδικασία όσο και ως προς το περιεχόμενο, η βούληση των ανταγωνιζόμενων μερών¹⁸. Η περιοριστική της συλλογικής αυτονομίας νομοθετική ρήτρα θα κριθεί λοιπόν από το αν εκφράζει σε νομοθετικό πεδίο μίαν άτυπη συμφωνία των ενδιαφερομένων μερών ή αν την υποκαθιστά σε περίπτωση που τα μέρη δεν καταλήξουν σε συμφωνία και λόγοι επείγοντες και σοβαροί που σχετίζονται με την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης επιβάλλουν την άμεση νομοθετική ρύθμιση του θέματος που αν και αντικείμενο των συλλογικών διαπραγματεύσεων δεν σταθίκε δυνατό να ρυθμιστεί με συλλογικές συμβάσεις. Η νομοθετική εξουσία λειτουργεί στις περιπτώσεις αυτές ως διαιτητής και η διαιτησία δεν είναι διαδικασία ξένη προς το θεσμό των συλλογικών διαπραγματεύσεων και τη λογική του άρθρου 22 § 2 Σ.

IV. Η συνταγματική θεμελίωση του κοινωνικού διαλόγου και της κοινωνικής συμμετοχής

Η προηγούμενη διαβούλευση του Κράτους με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, όταν πρόκειται να ληφθούν κρατικές αποφάσεις που αφορούν θέματα εργασιακών σχέσεων, και ιδίως θέματα που ανήκουν στο ρυθμιστικό πεδίο των συλλογικών συμβάσεων αποτελεί συνταγματική επιταγή, που αφορά τη διαδικασία λήψης των σχετικών κρατικών αποφάσεων και επιδρά έμμεσα στη συνταγματική νομιμοποίησή τους. Η επιταγή αυτή καθιερώνει μία μορφή

(18) Βλέπε και Θ. Θεοδώρου, ό.π., σ. 287. Πρβλ. ως προς το ιταλικό δίκαιο, G. Giugni, *Commentario*, articolo, 39, σ. 282.

«διαδικαστικοποίησης» τόσο των πράξεων κυβερνητικής προέλευσης, όπως είναι οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, όσο και των νόμων κατά τη φάση της διαμόρφωσής τους ¹⁹.

Η αξίωση *συμμετοχής των εργαζομένων* μέσω των οργανώσεών τους στις αποφάσεις που τους αφορούν, με τη μορφή που καθορίζει κάθε φορά ο νομοθέτης ή εφαρμόζει η πολιτική εξουσία - μέσα από συμμετοχικούς θεσμούς ή ακόμη και μέσα από άτυπες διαβουλεύσεις - θεμελιώνεται κατ' αρχήν στο άρθρο 5 § 1 Σ.²⁰, απορρέει όμως και από τα άρθρα 22 § 2 και 23 τα οποία κατοχυρώνουν το δικαίωμα για διαπραγματεύσεις και τον *κοινωνικό διάλογο* (concertation sociale).

Αλλά η αξίωση της κοινωνικής συμμετοχής και διαβούλευσης βρίσκει πρόσθετο ασφαλές έρεισμα στο άρθρο 106 § 1 Σ., στο ίδιο ακριβώς άρθρο που μέρος της θεωρίας και νομολογίας προσπάθησαν να θεμελιώσουν τους περιορισμούς στη συλλογική αυτονομία. Διότι το άρθρο 106 § 1 όχι μόνο δε θέτει περιορισμούς στην άσκηση των κοινωνικών ελευθεριών και άρα δεν νοείται να αντιπαράθεται προς τις συνταγματικές διατάξεις που τις κατοχυρώνουν, αλλά σε απόλυτη αρμονία προς τη λογική που εμπεριέχουν οι διατάξεις αυτές καθιερώνει την *προγραμματισμένη και συμφωνημένη δράση* του κράτους στον οικονομικό τομέα. Η εναρμονισμένη και συστηματική επομένως ερμηνεία των άρθρων 5 § 1, 22 § 2, 23 και 106 § 1 Σ. ²¹, όταν μάλιστα γίνεται και σε συνδυασμό προς τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας που κύρωσε η Ελλάδα με τα ν.δ. 4204 και 4205 του 1961, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι διατάξεις αυτές αποτελούν μία ενότητα η οποία αποβλέπει στην κατοχύρωση του κοινωνικού και παρεμβατικού κράτους και στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Θεμελιώνουν όλες μαζί την ιδέα του *κοινωνικού διαλόγου* και της *κοινωνικής συμμετοχής*. Γι' αυτό και είναι παράδοξο και αστήρικτο να επικαλείται κανείς το άρθρο 106 § 1 Σ. για να δικαιολογήσει περιορισμούς στη συλλογική αυτονομία και να παραμερίσει τον κοινωνικό διάλογο και την υποχρέωση της κρατικής εξουσίας να διαβουλευεται με τις *επαγγελματικές οργανώσεις πριν προχωρήσει σε μέτρα που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις*.

Η συνταγματική αναγνώριση της συλλογικής αυτονομίας και η πρόβλεψη θεσμών και διαδικασιών συναινετικού και συμμετοχικού χαρακτήρα εντάσσονται και λειτουργούν στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συνταγματικής ενότητας που επίκεντρό της έχει τη δημοκρατική αρχή η οποία στη σύγχρονη εποχή περιλαμβάνει την *πλουραλιστική αρχή* και τη *συμμετοχική αρχή*. Στηρίζει δηλαδή θεσμούς και πρακτικές που διασφαλίζουν τον *πλουραλιστικό* και *συμμετοχικό* χαρακτήρα του πολιτεύματος.

(19) Idem, βλέπε αναλυτικά πιο κάτω.

(20) Γενικά για το δικαίωμα της κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής όπως απορρέει από το άρθρο 5 § 1 Σ. βλέπε Γ. Κασμάτη, Συνταγματικό Δίκαιο, II, Οι λειτουργίες του κράτους, 1980, σ. 153 επ. Για τη συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος συμμετοχής, στις επιχειρήσεις Δ. Τραυλού - Τζανετάτου, Συμμετοχή των μισθωτών στις επιχειρήσεις και Σύνταγμα, ΔκΠ 1982, σ. 109 επ. Σχετικά με τη διαχρονική εξέλιξη του θεσμού στις ελληνικές εργασιακές σχέσεις, Γ. Κραβαρίτου - Μανιτάκη, Η συμμετοχή των εργαζομένων στις ελληνικές επιχειρήσεις μία διαχρονική θεώρηση, ΕΕργΔ 1982, σ. 241 επ.

(21) Την εναρμονισμένη ερμηνεία των άρθρων 22 § 2 και 106 § 1 Σ. υποστηρίζει και ο Γ. Λεβέντης, ό.π., σ. 183 επ., 267-269, 278-280.

V. Δημοκρατική αρχή, κοινωνική συμμετοχή και συλλογική αυτονομία

Με την αναγνώριση της δημοκρατικής αρχής ως θεμελίου του πολιτεύματος, η άσκηση της κρατικής εξουσίας θεωρείται νομιμοποιημένη μόνο όταν βασίζεται στη λαϊκή συναίνεση, που εξωτερικεύεται και επιβεβαιώνεται με διάφορους τρόπους. Το Σύνταγμα δεν καθόρισε ένα πάγιο και οριστικό τρόπο άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας. Μπορεί βέβαια να όρισε ότι η λαϊκή κυριαρχία ασκείται «καθ' ον τρόπο ορίζει» το ίδιο, δεν απέκλεισε όμως την ανάπτυξη και εκδήλωση και άλλων μορφών έκφρασης της λαϊκής θέλησης εκτός απ' αυτές που καθιέρωσε η αντιπροσωπευτική δημοκρατία, αρκεί οι μορφές αυτές να προβλέπονται από το Σύνταγμα. Η δημοκρατική αρχή είναι ανοικτή σε κάθε διαδικασία ή θεσμό που εξασφαλίζει τη συνεχή επαφή κυβερνώντων και κυβερνωμένων και αναζωογονεί τη λειτουργία του «δημοκρατικού κυκλώματος» (*circuito democratico* όπως το ονόμασε ένας ιταλός δημοσιολόγος). Αξιώνει από τους κυβερνώντες να αναζητούν πάντα, παντί τρόπο, τη λαϊκή συναίνεση.

Είναι αλήθεια ότι οι θεσμοί της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, με πρώτο και καλλίτερο το κοινοβούλιο, είναι παραδοσιακά οι αυθεντικότεροι και κυριότεροι εκφραστές της λαϊκής κυριαρχίας, δεν είναι όμως και οι μόνοι. Μια πρώτη εναλλακτική μορφή άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας, κατ' ακριβολογία μία πρώτη μορφοποίησή της πρέπει να θεωρηθούν τα κόμματα, τα οποία εκφράζουν κατά τρόπο οργανωμένο και προγραμματικό τη λαϊκή θέληση επιδιώκοντας να επηρεάσουν ή και να καταλάβουν την πολιτική εξουσία. Μια δεύτερη μορφή είναι οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ μία τρίτη, οι θεσμοί της άμεσης ή ημιάμεσης δημοκρατίας (λαϊκή πρωτοβουλία, δημοψήφισμα κ.λ.π.).

Πλάι σ' αυτούς τους θεσμούς αντιπροσωπευτικής και ημιάμεσης δημοκρατίας έχουν αναπτυχθεί θεσμοί συμμετοχικής δημοκρατίας με τους οποίους επιδιώκεται η έκφραση κάποιας άποψης από άτομα ή ομάδες κατά τη λήψη κρατικής απόφασης με σκοπό τον επηρεασμό ή τον έλεγχο του οργάνου που την εκδίδει ή ακόμη τη σύμπραξη στην έκδοσή της. Η σύμπραξη ατόμων ή εκπροσώπων συλλογικών συμφερόντων στη διαμόρφωση και έκδοση κρατικών αποφάσεων εντείνει τον κοινωνικό έλεγχο στον κρατικό μηχανισμό και συντείνει στην προσέγγιση του κράτους με την κοινωνία.

Ο λαός δεν υπάρχει μόνο ως ανώτατο όργανο του κράτους, ως εκλογικό σώμα που συμβάλλει στο σχηματισμό της κρατικής θέλησης, αλλά και ως σύνολο ατόμων και κοινωνικών ομάδων, ως πλέγμα κοινωνικών σχέσεων, οι οποίες συγκροτούν μια ανταγωνιστική και πλουραλιστική κοινωνία. Ο λαός υπάρχει και δρα καθημερινά και μέσα από τα κόμματα και τα συνδικάτα, τα οποία οργανώνουν και προσπαθίζουν τα συμφέροντά του, ως μερικά κυρίως, αλλά και ως γενικότερα συμφέροντα. Η προάσπιση αυτή επιτυγχάνεται με την άσκηση πολιτικών και κοινωνικών ελευθεριών συνταγματικά κατοχυρωμένων οι οποίες διασφαλίζοντας το κοινωνικό και πολιτικό πλουραλισμό, εγγυώνται την αυτονομία των κοινωνικών ομάδων από το κράτος, προστατεύουν δηλαδή την κοινωνική αυτονομία.

Λειτουργούν άρα πρωταρχικά ως ελευθερίες από το κράτος, πριν αποτελέσουν, σε μία δεύτερη φάση, το εφαλτήριο για την διεκδίκηση και άσκηση ελευθεριών μέσα στο κράτος, για την κατόχρωση δηλαδή *δικαιωμάτων συμμετοχής*.

Η δημοκρατική αρχή όχι μόνο δεν αγνοεί τον κοινωνικό πλουραλισμό και την κοινωνική σύγκρουση, αλλά κατά κάποιο τρόπο τους αναγνωρίζει και τους εγγυάται, διότι μέσα από την ελεύθερη διαπάλη των ιδεών ο λαός μπορεί να ασκεί οργανωμένα και συνειδητά τα πολιτικά του δικαιώματα και να μετέχει καθημερινά στο σχηματισμό ή επηρεασμό της κρατικής θέλησης. Η άσκηση των ατομικών και συλλογικών ελευθεριών στηρίζει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και επιτρέπει την αρμονική σύζευξη των δικαιωμάτων ελεύθερης δράσης και έκφρασης με τα δικαιώματα συμμετοχής.

Αν θεμέλιο της πολιτικής δημοκρατίας είναι η λαϊκή συναίνεση, θεμέλιο της κοινωνικής δημοκρατίας είναι η κοινωνική συναίνεση. Σταθερός σκοπός της πολιτικής εξουσίας σε μία σύγχρονη πλουραλιστική δημοκρατία είναι η αναζήτηση της κοινωνικής συναίνεσης και η εξαφάνιση ή αποδυνάμωση των εστιών κοινωνικής σύγκρουσης, με μέτρα και αποφάσεις που τείνουν στη μείωση της απόστασης που χωρίζει την πολιτική αντιπροσώπευση από το κοινωνικό σώμα. Η νέα τεχνική που χρησιμοποιεί η πολιτική εξουσία στις χώρες ιδίως της Δυτικής Ευρώπης για να εξασφαλίσει την κοινωνική συναίνεση και να προλάβει ή αποτρέψει τις κοινωνικές συγκρούσεις είναι ο κοινωνικός διάλογος, οι συνεχείς διαπραγματεύσεις και η σύναψη τελικά ενός είδους κοινωνικού συμβολαίου μεταξύ κοινωνικών ανταγωνιστών και του κράτους²². Η συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργανώσεων ή άλλων εκπροσώπων κοινωνικών συμφερόντων στη διαμόρφωση των στόχων της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της χώρας δημιουργούν το πλαίσιο μιάς *συνδιαλεγόμενης δημοκρατίας* η οποία χωρίς να υποκαθιστά τους θεσμούς της πολιτικής δημοκρατίας τους συμπληρώνει και τους ισχυροποιεί.

Το σημείο συνάντησης της κρατικής έννομης τάξης με τη νέα τάξη που δημιουργείται από την άσκηση δικαιωμάτων συλλογικής αυτονομίας από τις *συνδικαλιστικές οργανώσεις* δεν βρίσκεται μόνο στο διαχωρισμό του πεδίου της κρατικής από τη συλλογική ρύθμιση, αλλά και στη δυνατότητα *σύμπλεσης των θεσμών της συλλογικής αυτονομίας* με την κρατική δικαιοπαγωγική δραστηριότητα. Με τη σύμπλευση αυτή οι κοινωνικοί φορείς μπορούν να επηρεάζουν, και τελικά να *συνκαθορίζουν*, το σχηματισμό της κρατικής θέλησης σε θέματα εργασιακών σχέσεων και να συμβάλλουν στη δημιουργία νόμων που δεν διαθέτουν μόνο δύναμη αποτελεσματικής εφαρμογής αλλά και ισχυρή βάση κοινωνικής αποδοχής. Πρόκειται στην ουσία για νόμους που έχουν γίνει αντικείμενο κοινωνικής διαπραγμάτευσης.

VI. Οι προϋποθέσεις της συνταγματικότητας νομοθετικών μέτρων εισοδηματικής πολιτικής

Η μακρόσυρτη αυτή παρέκβαση από το άμεσο αντικείμενο της εισήγησης,

(22) Για όλα αυτά την κατατοπιστική μελέτη του **Br. Veneziani**, *Stato e autonomia collettiva*, που αναφέρθηκε πιο πάνω όπου και συγκριτική παρουσίαση των σχέσεων κράτους και συλλογικής αυτονομίας στις χώρες μέλη της κοινής αγοράς σε περιόδους ιδίως οικονομικής κρίσης.

έγινε αναγκαία – έστω και αν επαναλαμβάνονται πράγματα γνωστά, για πολλούς αυτονόητα – για να αντικρουστεί η αρκετά διαδεδομένη αντίληψη, στη θεωρία και τη νομολογία, ότι εκφραστής και θεματοφύλακας του γενικότερου δημόσιου και κοινωνικού συμφέροντος είναι μόνο το κράτος και το βασικότερό του όργανο ο νομοθέτης. Η άποψη αυτή δεν αποπνέει μόνο έντονο κρατισμό θυμίζει τις παρωχημένες ατομοκεντρικές και φιλελεύθερες αντιλήψεις της εποχής του ανταγωνιστικού καπιταλισμού ή και μεταγενέστερες που στηρίζονται όμως πάντα στην αντιπαράθεση ιδιωτικού και γενικού συμφέροντος, κράτους και ιδιωτικής κοινωνίας. Οι αντιλήψεις αυτές αγνοούν την αρχή της συλλογικής και κοινωνικής αυτονομίας καθώς και τις έννοιες του κοινωνικού πλουραλισμού και της κοινωνικής συναίνεσης ή τις θεωρούν έννοιες μη αξιοποιήσιμες συνταγματικά²³.

Ο νόμος, είναι αλήθεια, παραμένει πάντα η αυθεντικότερη και εγκυρότερη έκφραση του γενικού συμφέροντος δεν είναι όμως η αποκλειστική, ούτε και το κοινοβούλιο είναι το μοναδικό φυτώριο καλλιέργειας και πραγματοποίησης της έννοιας αυτής²⁴. Ακόμη και η συλλογική αυτονομία, ως μερικότερη εκδήλωση του συνδικαλιστικού δικαιώματος, αλλά και ως δυνατότητα αυτοπροσδιορισμού των φορέων συλλογικής δράσης, μετέχει και η ίδια στη διαμόρφωση του γενικού συμφέροντος²⁵. Η θέληση της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας μπορεί να μετασχηματίζεται σε νόμο και να ισχύει ως θέληση κρατική, ο νόμος όμως αυτός δεν μπορεί να επιβληθεί και να γίνει κοινωνικά αποδεκτός αν δεν διαθέτει ισχυρά κοινωνικά και πολιτικά ερείσματα. Ως διαμεσολάβηση και σύνθεση διαφορετικών ή και αντίθετων συμφερόντων η πράξη αυτή του νομοθετικού σώματος διαμορφώνεται τελικά μέσα από διαδικασίες και πολιτικούς ή κοινωνικούς συμβιβασμούς που συντελούνται έξω από το κοινοβούλιο²⁶.

Οι διαδικασίες ή πρακτικές αυτές δεν είναι αναγκαστικά παρασυνταγματικές ή εξωσυνταγματικές, παίρνουν συχνά μορφή θεσμική (Συμβούλια αναπτυξιακής πολιτικής ή εισοδηματικής πολιτικής, παραγωγικών τάξεων ΕΣΑΠ κ.ά.) ή χαρακτηρίζονται επίσημων διαβουλεύσεων μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, εκδηλώνονται δηλαδή είτε με τη μορφή της ενεργητικής συμμετοχής σε καθιερωμένες διαδικασίες σχηματισμού της κρατικής βούλησης, είτε με τη μορφή της παθητικής συμμετοχής, οπότε το αρμόδιο όργανο ενημερώνεται πάνω στα προβλήματα που απασχολούν τον εκπροσωπούμενο κλάδο ανταλλάσσοντας απόψεις πάνω σ' αυτά και στον τρόπο αντιμετώπισής τους.

Δεν πρέπει να υποτιμάται άλλωστε το γεγονός ότι η συνδικαλιστική ελευθερία είναι ένα δικαίωμα με συμμετοχική διάσταση, θεμελιώνει όχι μόνο την αυτόνομη

(23) Βλέπε κριτική των αντιλήψεων αυτών **Αρ. Καζάκο**, Κράτος, Δίκαιο, Οικονομία και Απεργία. Η εισοδηματική πολιτική της κυβέρνησης για το 1983 και η απόφαση 920/1983 του ΜονΠρΑθ., ΕΕργΔ 1983, σ. 360 και **Δ. Τραυλού -Τζανετάτου**, Το δικαίωμα εργασίας στο πεδίο έντασης μεταξύ Συντάγματος και κοινωνικής πραγματικότητας, ΤοΣ 1975, σ. 733 επ., του ίδιου, Συνδικαλιστική δράση στην επιχείρηση και Σύνταγμα, Αθήνα 1984, σ. 12, 18 και 21.

(24) Την αλήθεια αυτή δεν αρνείται βέβαια ούτε ο **Λεβέντης** ό.π., σ. 68 επ. και ΔΕΝ, σ. 67, αν και δεν συνάγει όλες τις αναγκαίες συνέπειες απ' αυτήν.

(25) Βλέπε σχετικά και τις εύστοχες γενικές σκέψεις του **Γ. Κουκιάδη**, Εισοδηματική πολιτική και συνδικαλιστικές ελευθερίες, ΔΚΠ, 1982, σ. 405-408.

(26) Βλ. **Δ. Τραυλού - Τζανετάτου**, Συμμετοχή των μισθωτών, σ. 135, 137, 141, του ίδιου, Συνδικαλιστική δράση, σ. 21.

κανονιστική εξουσία των κοινωνικών ανταγωνιστών αλλά και ένα πιο διευρυμένο δικαίωμα στη διαμόρφωση του νομικού καθεστώτος των εργασιακών σχέσεων μέσα από την διεκδίκηση και τις σχετικές διαπραγματεύσεις. Με αυτή την έννοια η συνδικαλιστική ελευθερία συμπλέει και ενισχύει το δικαίωμα συμμετοχής του καθένα στην οικονομική ζωή της χώρας και επηρεάζει τις σχέσεις κράτους και κοινωνίας. Η συμμετοχική αυτή πτυχή του συνδικαλιστικού δικαιώματος αποκαλύπτει την πολιτική του λειτουργία, τη σύνδεσή του δηλαδή με τη δημοκρατική αρχή, χωρίς όμως να το καθιστά δικαίωμα πολιτικό.

Η κυβέρνηση μόνη αρμόδια να καθορίζει τη γενική πολιτική της χώρας (άρθρο 82 Σ.), μπορεί βέβαια στο πλαίσιο της οικονομικής και εισοδηματικής πολιτικής που χαράσσει η ίδια με την έγκριση του κοινοβουλίου να λαμβάνει νομοθετικά ή άλλα μέτρα που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις και δεσμεύουν τις τιμές ή τα ημερομίσθια προφανώς για λόγους προστασίας της εθνικής οικονομίας. Την αρμοδιότητα της κυβέρνησης να καθορίζει του στόχους της οικονομικής και εισοδηματικής πολιτικής της χώρας δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει, όπως δεν μπορεί να αμφισβητήσει τη γενική αρμοδιότητα του νομοθέτη να θέτει αναγκαστικούς κανόνες δικαίου αποκλείοντας τη διαφορετική ρύθμιση των όρων εργασίας με συλλογικές συμβάσεις όταν μάλιστα πρόκειται για τη ρύθμιση θέματος εργασιακού που ενδιαφέρει την γενική έννομη τάξη και αφορά το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον²⁷. Ότι το κράτος είναι ο τελικός υπεύθυνος της πραγματοποίησης του γενικού οικονομικού συμφέροντος και ότι το νομοθετικό όργανο μπορεί για το λόγο αυτό να θέτει κανόνες δικαίου, δεν χρειάζεται επιβεβαίωση ούτε απαιτείται αναφορά στο άρθρο 106 § 1 Σ., αρκεί για το σκοπό αυτό η επίκληση του άρθρου 26 του Συντάγματος που αναθέτει τη γενική νομοθετική αρμοδιότητα στο νομοθετικό όργανο. Εκείνο που αμφισβητείται σοβαρά είναι η άποψη της θεωρίας και νομολογίας, ότι ο κρατικός νομοθέτης μπορεί - σύμφωνα με το άρθρο 22 § 2 Σ. - να ρυθμίζει τους όρους εργασίας αποκλειστικά, για λόγους προστασίας του γενικότερου συμφέροντος²⁸.

Η γενική και ασημασμένη επίκληση του γενικού συμφέροντος δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως προκείμενο ανακατανομής της συλλογικής και κρατικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας σε θέματα εργασιακών σχέσεων ούτε και να δικαιολογήσει οποιουδήποτε περιορισμούς στην άσκηση της συλλογικής αυτονομίας.

Στο σημείο αυτό ίσως είναι αναγκαίο να γίνει μια διάκριση μεταξύ νομοθετικών «περιορισμών» που αφορούν τον τρόπο ή τις προϋποθέσεις άσκησης της συλλογικής αυτονομίας (τρόπος σύναψης συλλογικών συμβάσεων, συνδικαλιστικές οργανώσεις που νομιμοποιούνται να συνάπτουν τέτοιες συμβάσεις κ.λ.π.) και των περιορισμών που έχουν ως αποτέλεσμα το «ροκάνισμα» ή το «πάγωμα» της συνδικαλιστικής αυτής ελευθερίας όπως συμβαίνει με την Π.Ν.Π. της 18.10.1985 και όπως συνέβη με το άρθρο 27 του ν. 1320/1983. Οι διατάξεις των νομοθετημάτων αυτών θέτουν κανόνες αναγκαστικού δικαίου για λόγους προστασίας του γενικού συμφέροντος με έννομη συνέπεια την ακύρωση μέρους

(27) Έτσι ΕφΘρ 135/1983 ΕΕργΔ 1984, σ. 19, ΜονΠρΑθ 4504/1983 ΕΕργΔ 1984, σ. 762, ΜονΠρΠειρ 3109/1983 ΤοΣ 1984, 220, ΕφΘεσσ 35/1986 ΕΕργΔ 1986, σ. 132 και 4623/1985 ΕΕργΔ 1986, σ. 85.

(28) Την άποψη αυτή εκτός από το Λεβέντη υποστηρίζει στηριζόμενος κυρίως στη σχετική νομολογία και ο Ι. Καποδίστριας, Εισοδηματική πολιτική, Συλλογικές συμβάσεις, Απεργία, ΕΕργΔ 1983, σ. 1-6.

της κανονιστικής δύναμης των συλλογικών συμβάσεων.

Η συνταγματικότητα τέτοιου είδους περιορισμών τελεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

Πρώτη προϋπόθεση είναι η ένταξη του περιοριστικού μέτρου σ' ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα, οικονομικής ή εισοδηματικής πολιτικής της κυβέρνησης στην κατάρτιση του οποίου έχουν λάβει μέρος, έχουν συμμετάσχει ενεργά μέσα από συμμετοχικούς θεσμούς (επιτροπές, συμβούλια), ή παθητικά, με διαβουλεύσεις, οι επαγγελματικές οργανώσεις. Τα κυβερνητικά αυτά μέτρα, εφόσον τίγουν τη συλλογική αυτονομία θα πρέπει να έχουν γίνει προηγουμένως αντικείμενο διαβουλεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη και είτε να καταγράφουν με την ευθύνη του κράτους μια άτυπη συμφωνία κοινωνικής ανακωχής, ή «κοινωνικής ειρήνης» με σκοπό την αντιμετώπιση με τρόπο συντονισμένο της οικονομικής κρίσης, είτε να την υποκαθιστούν σε περίπτωση αδυναμίας κατάληξης στη σύναψη ενός παρόμοιου «κοινωνικού συμβολαίου», που υπονοείται άλλωστε από το άρθρο 106 § 1 του Συντάγματος²⁹. Στην τελευταία αυτή περίπτωση η επιδίωξη της κοινωνικής ειρήνης και η «ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος» θα πρέπει να αναδύεται ως στόχος από το περιεχόμενο και του χαρακτήρα των μέτρων, τα οποία θα πρέπει να είναι σταθερά προσανατολισμένα στην αναζήτηση της κοινωνικής συναίνεσης³⁰.

Το στοιχείο αυτό της κοινωνικής συμμετοχής επιδρά στην συνταγματικότητα του μέτρου όχι ως στοιχείο της διαδικασίας³¹ ως διαδικαστικός τύπος, αλλά ως στοιχείο που θεμελιώνει και αποδεικνύει αυτόχρονα τους λόγους γενικότερου συμφέροντος που επέβαλαν τη λήψη του.

Η τήρηση επομένως από το κράτος ορισμένων συμμετοχικών ή συνεναιτικών διαδικασιών καθιστά κάθε προσβολή στη συλλογική αυτονομία αυτόματα δικαιολογημένη και άρα θεμιτή, αφού πηγάζει από τη βούληση των ενδιαφερομένων μερών (άρθρο 22 § 2 Σ.).

Με άλλες λέξεις, η συνδρομή λόγων γενικότερου συμφέροντος δικαιολογεί προσβολές στη συλλογική αυτονομία εφόσον τωαντίθετον λόγοι συμφωνημένων, γενικότερου συμφέροντος, εφόσον πρόκειται δηλαδή για λόγους που αφορούν συνολικά την εθνική οικονομία, και έχουν γίνει αποδεκτοί ως τέτοιοι από τους κοινωνικούς ανταγωνιστές.

Μόνον λοιπόν όταν τα μέτρα εισοδηματικής πολιτικής έχουν στόχους προγραμματικούς και συνεναιτικό χαρακτήρα, μπορεί να γίνει λόγος για πραγματική συνδρομή λόγων γενικότερου συμφέροντος. Και μόνον τότε ο δικαστής που θα κληθεί να ελέγξει τη συνταγματικότητα θα μπορέσει να αποφανθεί μετά βεβαιότητας ως προς το *υπαρκτό* των λόγων γενικότερου συμφέροντος.

Ως γνωστό ο δικαστής ασκώντας έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων

(29) Αθ. Λιακόπουλο, ό.π., σ. 78 ο οποίος γράφει εύστοχα ότι «το γενικό συμφέρον καλύπτει εδώ την κοινωνική ειρήνη».

(30) Βλέπε σχετικά και πιο πάνω και ιδίως, Θ. Θεωδώρου, ό.π., σ. 286 επ. και Α. Ντάσιο, ό.π., σ. 233.

(31) Όπως συμβαίνει στην έκδοση διοικητικών πράξεων, όπου η μη αντίθεση των συνδικάτων ως προς το περιεχόμενό της θα μπορούσε να αποτελέσει όρο νομιμότητας της πράξης: στο γαλλικό μάλιστα δίκαιο, η διαβούλευση με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις έχει αναχθεί σε συνταγματική αρχή η οποία δεσμεύει την κρατική εξουσία στην εφαρμογή εισοδηματικής πολιτικής που περιορίζει την ελευθερία των συλλογικών διαπραγματεύσεων: Βλέπε Ν. Aliprantis, ό.π., σ. 111-113.

δικαιούται να ελέγξει αν οι νομοθετικοί περιορισμοί που αφορούν μια ατομική ή συλλογική ελευθερία δικαιολογούνται *πράγματι* από λόγους γενικότερου συμφέροντος. Ο έλεγχος αυτός βρίσκεται μέσα στα όρια της εξουσίας που του έχει ανατεθεί³².

Στην προκειμένη όμως περίπτωση ελέγχοντας την *πραγματική συνδρομή* τέτοιων λόγων δικαιούται και οφείλει να μην αρκестεί – όπως έκανε η πρόσφατη νομολογία³³ – στην μονομερή επίκληση τέτοιων λόγων από την κυβέρνηση αλλά να εξετάσει κατά πόσο οι λόγοι αυτοί εκφράζουν αντικειμενικά κάποια σύνθεση κοινωνικών και εθνικών συμφερόντων και δηλώνουν στόχους που μπορούν να επιτευχθούν με την εναρμονισμένη δράση (*action concertée*) των φορέων κοινωνικής και οικονομικής δύναμης, κεφαλαίου και εργασίας υπό την τελική ευθύνη φυσικά του κράτους.

Η μη ύπαρξη ενός κοινά αποδεκτού γενικού συμφέροντος καθιστά την προσβολή στη συλλογική αυτονομία αδικαιολόγητη και άρα συνταγματικά αθέμιτη.

Η απουσία τέτοιων λόγων ήταν εμφανής τόσο στην περίπτωση του άρθρου 27 του ν. 1320/1983 όσο και στην περίπτωση της Π.Ν.Π. της 18 Οκτωβρίου 1985.

VII. Οι εξαιρετικές περιστάσεις και η έννοια της δίκαιης και εύλογης προσβολής των συνδικαλιστικών ελευθεριών

Υπάρχει όμως και ένας πρόσθετος, επικουρικός όρος ελέγχου της συνταγματικότητας νομοθετικών μέτρων εισοδηματικής πολιτικής: η *ισόρροπη και δίκαιη προσβολή* των συμφερόντων των κοινωνικών ανταγωνιστών και η διατήρηση ίσης απόστασης από το κράτος απέναντί τους. Η μη διατάραξη με άλλα λόγια της υπάρχουσας συνδικαλιστικής και κοινωνικής ισορροπίας. Θα πρέπει επομένως, τα μέτρα να μην μεροληπτούν κοινωνικά, ή να μην ευνοούν αδικαιολόγητα τον ένα από τους κοινωνικούς ανταγωνιστές πλήττοντας οικονομικά μονομερώς τον άλλον. Θα πρέπει, όπως είπε και ο δικαστής στην 920/1983 του Μον.Πρ.Αθ., «να ενεργούν αμφοτερόως εις την εξουσίαν των κοινωνικών ανταγωνιστών προς επίλυσιν των εργασιακών και οικονομικών θεμάτων»... «επί παραδείγματι θα ήταν αδικαιολόγητοι τυχόν περιορισμοί εις την αύξησιν μισθών χωρίς αντιστοίχους περιορισμούς εις την αύξησιν τιμών και αντιστοίχως εγγυήσεις δια την αποτελεσματικήν εφαρμογήν των».

Ο λόγος αυτός συνταγματικότητας αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν πρόκειται να κριθεί η συνταγματικότητα νομοθετικών μέτρων που η λήψη τους δικαιολογείται από εξαιρετικές περιστάσεις και επιτακτικές και απρόβλεπτες ανάγκες της οικονομίας. Το *δίκαιο της ανάγκης*, με ειδικότερο περιεχόμενο την κρίση της οικονομίας, θα μπορούσε να δικαιολογήσει την υιοθέτηση εκτάκτων νομοθετικών μέτρων που βρίσκονται έξω από το πλαίσιο του οικονομικού προγραμματισμού και παρακάμπτουν τις συμμετοχικές διαδικασίες.

Το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος παρέχει τη δυνατότητα στην κυβέρνηση να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που να θίγουν ακόμη και ατομικές ή

(32) Βλέπε αντί άλλων, **Αντ. Μανιάκη**, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΤοΣ 1978, σ. 483 επ.

(33) Βλέπε αποφάσεις της σημείωσης Νο 27.

συλλογικές ελευθερίες περιστέλλοντας προσωρινά την άσκηση τους³⁴ σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Σωστά το Εφετείο Θεσσαλονίκης στην 35/1986 απόφασή τους έκρινε επαναλαμβάνοντας την πάγια στο σημείο αυτό θέση της νομολογίας «το πότε συντρέχει μία τέτοια περίπτωση είναι αποκλειστικά θέμα που κρίνει μόνο η ίδια η κυβέρνηση. Συνεπώς ένα τέτοιο θέμα σε τελευταία ανάλυση είναι αντικείμενο κρίσεως πολιτικής και αποκλειστικά απόκειται στην εκτίμηση της λαϊκής αντιπροσωπείας... Επομένως τα δικαστήρια δεν έχουν δικαιοδοσία να ελέγξουν το πολιτικό αυτό θέμα του εκτάκτου και του επείγοντος καθώς και του απροβλέπτου της ανάγκης για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου».

Σωστά εξάλλου το ίδιο δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «ο νομοθέτης δεν μπορεί με αποκλειστικότητα να ρυθμίζει και να αφαιρεί την ύλη των αποδοχών από το σημαντικό αυτό αντικείμενο των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Σε περίπτωση όμως που επιτακτικές ανάγκες της εθνικής οικονομίας επιβάλλουν τη λήψη μέτρων περιστολής των αυξήσεων στις αποδοχές των εργαζομένων τότε ο νομοθέτης μπορεί εκτιμώντας τις ανάγκες αυτές και τις επικρατούσες συνθήκες να προχωρήσει σε ρύθμιση της αμοιβής της εργασίας. Τούτο όμως μπορεί να γίνει με την προϋπόθεση ότι η ρύθμιση αυτή ισχύει για προκαθορισμένο και ταυτόχρονα περιορισμένο χρονικό διάστημα... και «δεν καταργεί την ελευθερία των συλλογικών διαπραγματεύσεων στο σύνολό τους».

Σφάλλει όμως η ίδια απόφαση όταν στη συνέχεια επιχειρεί να θεμελιώσει τη νομοθετική αυτή ρύθμιση των όρων εργασίας στο άρθρο 106 § 1 του Συντάγματος, στο όνομα της εκπροσώπησης από το κράτος των γενικότερων συμφερόντων του κοινωνικού συνόλου. Διότι ένα από τα δύο συμβαίνουν: ή η εξαιρετική αυτή ρύθμιση θεμελιώνεται στο δίκαιο της ανάγκης και γι' αυτό ακολουθούνται οι εξαιρετικές διαδικασίες του άρθρου 44 και παραμερίζονται οι τακτικές νομοθετικές διαδικασίες, ή θεμελιώνεται στο άρθρο 106 § 1 Σ., οπότε τα μέτρα αποτελούν τμήμα οικονομικού σχεδιασμού και ισχύουν στα πλαίσια του προγραμματισμού και συντονισμού της οικονομικής δραστηριότητας στοχεύοντας στην εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης, οπότε όμως προϋποθέτουν την τήρηση συμμετοχικών και συναινετικών διαδικασιών. Η σωρευτική επίκληση των άρθρων 44 και 106 § 1 Σ. είναι κατά τη γνώμη μου αντιφατική ή ατεκμηρίωτη.

Το δίκαιο πάντως της ανάγκης δεν έχει την ιδιότητα να νομιμοποιεί κάθε κυβερνητική απόφαση, ούτε να δικαιολογεί, εοίρσε κάθε είδους προσβολή στη συλλογική αυτονομία. Θα πρέπει η εξαιρετική προσβολή να είναι τουλάχιστον *δίκαιη και ύληση*. Θα πρέπει άρα σε μία τέτοια περίπτωση να συντρέχει οπωσδήποτε ο όρος που αναφέρθηκε πιο πάνω: τα εξαιρετικά νομοθετικά μέτρα θα πρέπει να *πλήττουν με τρόπο ισόρροπο και κοινωνικά δίκαιο τους κοινωνικούς ανταγωνιστές, και ακόμη η προσβολή των ελευθεριών να έχει περιορισμένο και παροδικό χαρακτήρα*³⁵.

Μπορεί οι εξαιρετικές περιστάσεις και οι επιτακτικές ανάγκες της οικονομίας να αποτελούν επαρκή λόγο για την παράκαμψη των διαδικασιών που εξασφαλί-

(34) Βλ. Π. Παραρά, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, 1981, σ. 229 επ., Αρκεί να μην πρόκειται για εκτελεστικούς του Συντάγματος νόμους.

(35) Σχετικά με τη συζήτηση που προκλήθηκε στην Ιταλία γύρω από τις προϋποθέσεις συνταγματικότητας νομοθετικών μέτρων εισοδηματικής πολιτικής, βλ. συνοπτικά G. Giugni, *Diritto Sindicale*, Bari, 1984, σ. 192 επ.

ζουν τον κοινωνικό διάλογο και την εναρμονισμένη δράση των επαγγελματικών οργανώσεων, δεν μπορούν όμως να απαλλάξουν την κυβέρνηση από την υποχρέωση να μη νοθεύει τους όρους του κοινωνικού ανταγωνισμού και να μεταχειρίζεται κατ' ίσο και δίκαιο τρόπο τους φορείς των συλλογικών ελευθεριών.

Με αυτή την έννοια, τα εξαιρετικά νομοθετικά μέτρα του περασμένου Οκτωβρίου αν και θεμελιώνονται στο δίκαιο της ανάγκης, πάσχουν ωστόσο συνταγματικά διότι πλήττουν μονομερώς, με την δέσμευση των μισθών που επιβάλλουν, τα συμφέροντα κυρίως των εργαζομένων περιορίζοντας παράλληλα τις συνδικαλιστικές τους ελευθερίες, ενώ δεν θίγουν με την ίδια ένταση την οικονομική ελευθερία των εργοδοτών, ούτε το **δικαίωμά τους** στα κέρδη και στην ελεύθερη διαμόρφωση των τιμών. Υπηρετούν **άρα ένα γενικό συμφέρον** που δεν δείχνει τον **κοινωνικά δίκαιο** ούτε τον **κοινωνικά αποδεκτό** χαρακτήρα του, δεν φαίνεται να τείνει «στην πραγματοποίηση της κοινωνικής προόδου με ελευθερία και δικαιοσύνη» όπως ορίζει το άρθρο 25 § 2 Σ.

Ο δικαστής της συνταγματικότητας των μέτρων του Οκτωβρίου **όφειλε να εξετάσει το δικαιολογημένο** της προσβολής των συνδικαλιστικών ελευθεριών, ελέγχοντας κατά πόσο οι λόγοι γενικότερου συμφέροντος **είναι υπαρκτοί και δίκαιοι**.

Ασκώντας τέτοιο έλεγχο δεν υποκαθιστά τη δική του κρίση σ' εκείνη του νομοθέτη, ούτε ασκεί έλεγχο σκοπιμότητας, παραμένει πάντα στα όρια του ελέγχου νομιμότητας, εφόσον τελικά εξετάσει την **πραγματική** μόνο συνδρομή λόγων γενικότερου συμφέροντος.

Αν ακολουθούσε την δικανική αυτή οδό δεν θα έβγαζε ο δικαστής τόσο εύκολα την Π.Ν.Π. της 18.10.1985 συνταγματική.

Η σημασία της Π.Ν.Π. ξεπερνά κατά πολύ τα πλαίσια μιας απλής δικαστικής αξιολόγησης νόμου, και αγγίζει ζητήματα που έχουν σχέση με τη φυσιογνωμία και τη λειτουργία του πολιτικού μας συστήματος και τη θέση που έχουν σ' αυτό οι κοινωνικές δυνάμεις. Θάτει ζητήματα που συνδέονται με τη λειτουργία και την εξέλιξη της πολιτικής δημοκρατίας, και τους θεσμούς της πολιτικής αντιπροσώπευσης που αυτή αγγαλιάζει σε σχέση με την ανάπτυξη και εγκατάσταση θεσμών κοινωνικής και οικονομικής δημοκρατίας όπως είναι η κοινωνική συμμετοχή, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις και ο κοινωνικός διάλογος.

Για τους συνταγματολόγους η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 18.10.1985 ήταν μια πρόκληση: τους αναγκάζει να ξεσκονίσουν το πυρεδοσιακό συνταγματικό οπλοστάσιό τους και να δοκιμάζουν την κανονιστική εμβέλειά του, την ικανότητά του να εκφράζει με τρόπο αποτελεσματικό και δυναμικό τις σχέσεις κράτους και κοινωνίας, τη λειτουργία του κράτους μέσα στην κοινωνία. Είναι υποχρεωμένοι να ανασυντάξουν τον **συνταγματικό τους συλλογισμό** και να εντάξουν πλάι στη δημοκρατική αρχή, την αρχή της πλειοψηφίας και στην παντοδυναμία του κοινοβουλίου, την **πλουραλιστική αρχή**, την **αρχή της κοινωνικής αυτονομίας** και τις διαδικασίες της κοινωνικής συναίνεσης.

Και ενώ στις βιομηχανικά αναπτυγμένες χώρες η **κοινωνική συνδιαλλαγή** (concertation sociale) αποτελεί πλέον θεσμό, και άρχισαν να συζητούνται οι συνέπειες από την εμφάνιση ενός «νεοσυντεχνιακού κράτους», στην Ελλάδα αγωνιζόμαστε ακόμη να πείσουμε κυβέρνηση και δικαστή για την πολιτική και

νομική σημασία της κοινωνικής συμμετοχής και του κοινωνικού διαλόγου. Προσπαθούμε να τους πείσουμε ότι η συλλογική αυτονομία είναι κάτι παραπάνω από ένα απλό ατομικό δικαίωμα, είναι ένας συνταγματικός θεσμός που εγγυάται την οργανική διασύνδεση κράτους και κοινωνίας, είναι ένα σημείο συνάντησης της πολιτικής βούλησης με κοινωνικό σώμα.

Θα αργήσουν άραγε πολύ ακόμη να ισχύσουν και στην Ελλάδα κοινωνικοί θεσμοί και πρακτικές που ούτε επαναστατικοί είναι ούτε και τόσο επικίνδυνοι για το αστικό πολιτικό σύστημα; Ίσα - ίσα το ενισχύουν συμβάλλοντας στον εκσυγχρονισμό του και μακροπρόθεσμα στην εδραίωσή του, μετριάζοντας κάπως τον έντονο κρατισμό που το διέπει. Προς τί λοιπόν αυτή η δυστακτικότητα και αυτή η καχυποψία από τη μεριά των εκάστοτε κυβερνώντων; Ίσως διότι η ελληνική πολιτική και κοινωνική πραγματικότητα είναι πιο πολύπλοκη απ' ότι τη φανταζόμαστε και η υπερτροφικότητα της πολιτικής κοινωνίας οδηγεί σε πρόωρο μαρασμό κάθε νέα εκδήλωση κοινωνικής αυτονομίας.

