



**ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ:
«ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ
2010-2016: ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΟΧΗ ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΑΚΟ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟ ΤΟΥ
ΝΟΜΟΘΕΤΗ**



ΕΚΠΟΝΩΝ: ΧΡΗΣΤΟΣ ΠΑΣΧΑΚΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ

ΑΘΗΝΑ, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2017

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πρόλογος	3
Περίληψη	4
Abstract	5
Εισαγωγή	6
1. Κρίση (Οικονομική) και δίκαιο ανάγκης	7
1.1. Ο ρόλος του δικαστή.....	8
1.2. Η αρχή της αναλογικότητας.....	9
2. Δημοσιονομικό συμφέρον και κοινωνικά δικαιώματα	10
2.1. Η υποχώρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων.....	10
2.2. Η νέα μορφή του δημοσιονομικού συμφέροντος.....	11
3. Η πορεία προς τα Μνημόνια	12
3.1. Οι «μνημονιακοί» νόμοι.....	13
3.2. Το δίκαιο της ανάγκης στην απόφαση ΣΤΕ Ολ. 668/2012.....	16
4. Η ώρα του Συμβουλίου της Επικρατείας	18
4.1. Η έκτακτη εισφορά του άρθρου 18 του ν. 3758/2009.....	19
4.2. Επιτόκιο Δημοσίου.....	24
4.3. Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ).....	30
4.4. Τέλος επιτηδεύματος.....	35
4.5. Άρση μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων;.....	38
4.5.1. Προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα (εφεδρεία).....	38
4.6. Ειδικά Μισθολόγια.....	45
4.6.1. Οι ένστολοι.....	48
4.6.2. Μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ.....	51
4.7. Ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ: ποια τα όρια της οικονομικής δραστηριότητας του Κράτους;.....	55
4.8. Οι εργασιακές σχέσεις.....	61
4.9. Περί συντάξεων.....	73
4.9.1. Το εμπόδιο του ΣΤΕ στη μείωση των συντάξεων.....	73
4.9.2. Τα όρια που έθεσε το ΣΤΕ σε τυχόν νέες περικοπές.....	79
5. Συμπεράσματα	84
6. Βιβλιογραφία	88

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο: «Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας την περίοδο 2010-2016: Από την ανοχή στο σταδιακό περιορισμό του νομοθέτη» συντελείται στα πλαίσια της ολοκλήρωσης του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών με τίτλο «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική» του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Αποτελεί μία μελέτη σημαντικών αποφάσεων του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου της χώρας, κατά τη διάρκεια μιας τετραετούς χρονικά περιόδου, αυτή των μνημονιακών προγραμμάτων. Οι αποφάσεις αυτές που απασχόλησαν και απασχολούν το σύνολο της κοινωνίας αποτέλεσαν το ερέθισμα, ώστε να επιχειρήσω να αποκρυσταλλώσω, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, τις σκέψεις του Δικαστηρίου, οδηγώντας σε κάποια συμπεράσματα, όσον αφορά το ρόλο που διαδραμάτισε το ΣΤΕ την περίοδο αυτή, της οικονομικής αλλά και κοινωνικοηθικής κρίσης.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η κρίση του δημοσίου χρέους που χτύπησε σαν τυφώνας την ελληνική κοινωνία και την πολιτική ζωή της χώρας, παρουσιάστηκε από νομική άποψη ως μια εξαιρετική και ιδιαίτερα δραματική κατάσταση που απειλούσε το δημόσιο-εθνικό συμφέρον. Το ενδεχόμενο οικονομικής κατάρρευσης του κράτους και ο κίνδυνος αποκλεισμού από την ευρωζώνη αντιμετωπίστηκαν ως υπαρξιακά ζητήματα για την δημοκρατία, δεδομένου ότι τυχόν επέλευσή τους θα προκαλούσε τόσο ισχυρούς κραδασμούς στην κοινωνία και στο κράτος, που το μέλλον της χώρας θα απέβαινε αβέβαιο. Η σοβαρότητα της κατάστασης επέτρεψε στην πολιτική εξουσία, τη διακυβέρνηση της χώρας με αποφάσεις που λαμβάνονταν, πολλές φορές, στα όρια των συνταγματικών διαδικασιών, ορθότερα που διαμορφώνονταν ακόμη και εκτός των συνόρων της. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας, προσπάθησε, ως όφειλε, να διαφυλάξει την τήρηση των συνταγματικών κανόνων από τον νομοθέτη, ταυτόχρονα όμως και να μη θέσει σε κίνδυνο το μέλλον τη χώρας. Αρχικά η μελέτη αυτή επικεντρώνεται στην δημοσιονομική κρίση που επήλθε στη χώρα και στο δίκαιο της ανάγκης που επικαλέστηκε ο νομοθέτης και το Δικαστήριο για να κρίνει σύμφωνα με το Σύνταγμα μέτρα, που σκοπό είχαν την αποφυγή της χρεοκοπίας. Αναφέρεται στο ρόλο του δικαστή, ο οποίος έδωσε μία νέα ερμηνεία του δημοσιονομικού συμφέροντος, το οποίο περιόρισε κοινωνικά δικαιώματα, έχοντας όμως ως εργαλείο πάντα την αρχή της αναλογικότητας. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι εφαρμοστικοί νόμοι των μνημονίων και αναλύονται σημαντικές αποφάσεις του ΣΤΕ που έκριναν τη συμβατότητα με το Σύνταγμα των νόμων αυτών. Μέσα από την ανάλυση αυτή καταδεικνύεται η ανοχή που επέδειξε τα πρώτα χρόνια το Δικαστήριο στις επιλογές του νομοθέτη, με σκοπό η χώρα να ξεπεράσει τους κινδύνους και τα όρια που του έθεσε στη συνέχεια, όταν πια οι συνθήκες ήταν πιο ομαλές, ώστε να μην θιγούν ακόμη περισσότερο, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Τέλος παραθέτονται κάποια συμπεράσματα από την παρασχεθείσα νομολογία.

ABSTRACT

The crisis of public debt that struck as hurricane the Greek society and the political life of country, was presented by legal opinion as an exceptional and particularly dramatic situation that threatened the public-national interest. The possibility of economic collapse of state and the danger of exclusion from the Eurozone were faced as existential questions for the democracy, since their coming would cause, by any chance, so many powerful vibrations in the society and in the state, that the future of the country would be uncertain. The gravity of situation allowed the political power, the governing of country with decisions that many times were taken in the limits of constitutional processes, more equitably that were even shaped outside her borders. The Council of State, as the Supreme Administrative Court of country, tried, as was required, to safeguard the observation of constitutional rules from the legislator, simultaneously however not to place at risk the future of country. Initially this study is focused on the financial crisis that occurred in the country and the right of need that invoked by the legislator and the Court in order to judge according to the Constitution, measures that aimed at avoiding the bankruptcy. It is reported in the role of judge, who gave a new interpretation of financial interest, which limited social rights, but always having as guide the principle of proportionality. Afterwards the laws of memoranda are presented and important decisions of Council of State are analyzed that judged their compatibility with the Constitution. Through this analysis the tolerance that the Court is shown in the choices of legislator the first years, in order for the country to overcome the dangers and the limits that the Court placed to him afterwards, when the conditions were smoother, so that the individual and social rights are not offended still more. Finally some conclusions are mentioned from the provided case law.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ξεκινώντας το ταξίδι στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά τη διάρκεια μιας παραγμένης, χρονικά, περιόδου για τη χώρα, αυτή από το 2010 έως το 2016, αν κάποιος ήθελε να περιγράψει με λίγες λέξεις αυτό το ταξίδι, δεν είχε παρά να δεχθεί αυτό που χαρακτηριστικά επισημαίνεται, ότι «όποτε έχουμε άσκηση μεγάλης πολιτικής, τείνει να μειώνεται η ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που υλοποιούν την πολιτική αυτή. Τα δικαστήρια αναγνωρίζουν ευρύτερη διαπλαστική εξουσία, δηλαδή λιγότερα συνταγματικά προσκόμματα, στην πολιτική εξουσία-κυβέρνηση και νομοθέτη-για τη διαμόρφωση και υιοθέτηση των σχετικών δημόσιων πολιτικών. Αυτό δεν σημαίνει απαραίτητως ότι το Σύνταγμα χάνει τη σημασία του γι' αυτές. Σημαίνει όμως ότι η συμμόρφωση της πολιτικής εξουσίας προς το Σύνταγμα, δηλαδή η τήρηση του Συντάγματος, δεν διασφαλίζεται τόσο στις δικαστικές αίθουσες, όσο μάλλον στο πεδίο της πολιτικής¹».

Η βαθιά, κυρίως δημοσιονομική, αλλά και κοινωνικοηθική κρίση που βίωσε η χώρα μας, με αποκορύφωμα την τριετία 2009-2012, οδήγησε την πολιτική εξουσία σε μια πολιτική ριζικών ανατροπών και μετασχηματισμών, που συνδέθηκε με μεγάλους εθνικούς στόχους και με μεγάλες εθνικές κρίσεις. Όλα αυτά μπορούν να συνοψισθούν στο χαρακτηρισμό του «Μνημονίου», το οποίο αποτέλεσε άσκηση μεγάλης πολιτικής.

Πολιτικά, όμως, η θέση του αυτοπεριορισμού είναι προβληματική, γιατί ουσιαστικά απελευθερώνει το δικαστή από τις ευθύνες του, ακριβώς εκεί που η επέμβασή του απαιτείται περισσότερο από ποτέ, ήτοι όταν τίθεται σε αμφισβήτηση η λυσιτέλεια των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων. Η δικαστική λειτουργία είναι ένας από τους βασικούς ιδεολογικούς μηχανισμούς του κράτους και συνεπώς αποτελεί προνομιακό πεδίο διεξαγωγής των κοινωνικοπολιτικών συγκρούσεων για την ιδεολογική ηγεμονία, ανεξαρτήτως

¹ Βλ. Α.Καιδατζή, 'Μεγάλη πολιτική' και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο», Το Σύνταγμα (Το Σ) 1/2012, σελ. 267

της νομικής έκβασης του δικαστικού αγώνα². Για παράδειγμα, η αμφισβήτηση της συνταγματικότητας του μνημονίου συνέβαλε καθοριστικά στην πολιτική απονομιμοποίησή του, ακριβώς γιατί στην κοινωνική συνείδηση δεν προσλήφθηκε απλώς ως άδικο και αναποτελεσματικό, αλλά και ως παράνομο.

Με την παρούσα μελέτη επιδιώκεται να παρουσιαστούν σημαντικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την περίοδο 2010-2016, οι οποίες είχαν να κρίνουν, ως επί το πλείστον, τη συμβατότητα των μνημονιακών μέτρων με το Σύνταγμα αλλά και το ενωσιακό δίκαιο. Το Δικαστήριο κλήθηκε, μπροστά στο οικονομικό αδιέξοδο που βρέθηκε η χώρα και στο κίνδυνο της χρεοκοπίας, επικαλούμενο το δίκαιο της ανάγκης και το εθνικό συμφέρον, να «ανεχθεί» μέτρα του νομοθέτη, κυρίως δημοσιονομικά, που έπληξαν και πλήττουν μεγάλο αριθμό πολιτών και τα οποία άγγιξαν τα συνταγματικά όρια. Η «ανοχή» αυτή όμως του Δικαστηρίου δεν θα ήταν μακροχρόνια, αλλά πρόσκαιρη, μέχρι η χώρα να αποφύγει τους κινδύνους. Έτσι, δειλά δειλά, από το 2013 και μετά, παρουσιάζει μια στροφή στη νομολογία του, κρίνοντας αντισυνταγματικά πολλά νομοθετήματα που προσέβαλαν κυρίως κοινωνικά δικαιώματα. Αντιλαμβανόμενο τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζει η Διοίκηση τα τελευταία χρόνια και πολλές φορές και την ανικανότητά της να αντιδράσει και να λύσει προβλήματα, φτάνοντας έτσι σε σημείο να νομοθετεί προχειρώς και ενάντια στο Σύνταγμα, έθεσε εαυτόν φρουρό του τελευταίου.

1. ΚΡΙΣΗ (ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ) ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ ΑΝΑΓΚΗΣ

Κύριο χαρακτηριστικό της κρίσης είναι η απότομη και έντονη εκδήλωση μιας βαθιάς απορρύθμισης³. Το μέχρι τότε ισχύον καθεστώς ανατρέπεται και η ισχύς των κανόνων, που εξασφαλίζουν την αρμονία της καθημερινότητας σε καιρούς ομαλότητας, αναστέλλεται. Η σύγκρουση αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της κρίσης, καθώς το γενικότερο συμφέρον έρχεται αντιμέτωπο με συγκεκριμένα, επιμέρους συμφέροντα και έτσι οι συνήθεις ρυθμίσεις

² Βλ. Γιώργος Κατρούγκαλος, Το Συμβούλιο της Επικρατείας και το δεύτερο «παρασύνταγμα», (Το Σ) 1/12, σελ. 176

³ Βλ. Παναγιώτης Πικραμμένος, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 13

μεταβάλλονται. Η νομιμότητα ανατρέπεται στο όνομα κάποιων αναγκών που χαρακτηρίζονται σημαντικότερες και η διαπίστωση των αναγκών αυτών είναι απλά ένα πραγματικό γεγονός, το οποίο νομιμοποιεί την παραβίαση του κανόνα δικαίου, χωρίς να αιτιολογεί πολλές φορές την παραβίαση αυτή.

Η οικονομική κρίση, τώρα, νοείται ως μια αιφνίδια επιδείνωση όλων ή των περισσότερων οικονομικών δεικτών (δείκτες επιτοκίου, τιμές μετοχών, ακινήτων), σε συνδυασμό με την απώλεια της πίστης και συνεπώς και της δανειοληπτικής ικανότητας, τη μείωση στην παροχή χρήματος, την ύπαρξη φόβων χρεοκοπίας χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, τη μετατροπή υλικών ή άυλων αξιών σε χρήμα κ.λ.π. Οι έκτακτες συνθήκες που προκύπτουν, απαιτούν την άμεση ανταπόκριση του Κράτους με ενέργειες που να αντιμετωπίζουν την κατάσταση αυτή. Ενέργειες που βεβαίως θα έπρεπε να είχαν λάβει χώρα υπό το πρίσμα της νομιμότητας, τηρουμένων όλων των διαδικαστικών και ουσιαστικών εγγυήσεων που θεσπίζονται τόσο στο δημόσιο όσο και στο ιδιωτικό δίκαιο και με σκοπό να αποφύγει η χώρα το σκόπελο της κρίσης αυτής, χωρίς να θιχτούν, έστω και προσωρινά τα δικαιώματα των πολιτών της⁴.

1.1. Ο ρόλος του δικαστή

Εδώ έρχεται να συνδράμει με το έργο του ο δικαστής, κυρίως ο διοικητικός δικαστής, ο οποίος έρχεται αντιμέτωπος με αυτές τις έκτακτες περιστάσεις, στα πλαίσια των διαφορών που άγονται ενώπιόν του και οι οποίες διαφορές γεννήθηκαν με αφορμή νομοθετήματα που προσπάθησαν να βγάλουν τη χώρα από το οικονομικό, κυρίως, αδιέξοδο στο οποίο είχε περιέλθει. Γνώμονα του διοικητικού δικαστή στον έλεγχο που ασκεί σε περίοδο κρίσης μπορεί να αποτελέσει η θεωρία που αναπτύχθηκε αρχικά από το Conseil d'Etat και στη συνέχεια από το Supreme Court των Η.Π.Α και από άλλα ανώτατα δικαστήρια για το δίκαιο της ανάγκης: η θεωρία των «εξαιρετικών περιστάσεων»⁵.

⁴ Βλ. Παναγιώτης Πικραμμένος, ό.π., σελ. 15

⁵ Βλ. Παναγιώτης Πικραμμένος, ό.π., σελ. 16

Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, η οποία νομολογιακά έχει εφαρμοσθεί και στη χώρα μας, ο δικαστής θα πρέπει πρώτα να διαπιστώσει αν υπάρχει κάποιος κίνδυνος, ο οποίος να είναι υφιστάμενος ή επικείμενος, οι συνέπειές του να αφορούν το σύνολο της κοινωνίας, η συνέχεια της οργανωμένης ζωής να απειλείται και να είναι εξαιρετικός, με αποτέλεσμα τα μέτρα που λαμβάνονται υπό ομαλές συνθήκες, τα οποία προβλέπονται και επιτρέπονται από τη συνήθη έννομη τάξη, να καθίστανται σαφώς ανεπαρκή. Όταν λοιπόν συντρέχουν οι παραπάνω προϋποθέσεις, το Κράτος έχει την εξουσία να λαμβάνει συγκεκριμένα μέτρα έκτακτου χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι αυτά μπορεί να θεωρηθεί, ότι θίγουν τους κανόνες της συνήθους νομιμότητας.

1.2. Η αρχή της αναλογικότητας

Για να διασφαλιστεί επομένως η νομιμότητα των παραπάνω μέτρων, αυτά πρέπει να διέπονται από την αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς θα πρέπει να είναι κατάλληλα προκειμένου να αποτρέψουν ή μειώσουν τον κίνδυνο, να εφαρμόζονται για όσο χρόνο είναι αναγκαία, να είναι ανάλογα με τη σοβαρότητα της απειλής, να μην αποκλίνουν δηλαδή κατά πολύ από τα συνήθη επίπεδα προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και τέλος θα πρέπει να προβλέπεται η ύπαρξη επαρκών ασφαλιστικών δικλείδων, ιδίως από τη δικαστική εξουσία, για την αποφυγή καταχρήσεων. Η συμβολή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία της κρίσης υπήρξε καθοριστική, καθώς επέτρεψε την εμπειριστατωμένη και εξατομικευμένη θεμελίωση αποφάσεων που έκριναν αντισυνταγματικά επιμέρους περιοριστικά μέτρα, χωρίς να υποπίπτουν οι δικαστές σε δικαστικό ακτιβισμό, χρησιμοποιώντας κριτήρια στάθμισης (standards)⁶.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, η κατάσταση ανάγκης δεν εκχωρεί αρμοδιότητες, ούτε διευρύνει τις ήδη εκχωρηθείσες αρμοδιότητες και δεν θέτει εκποδών, ούτε μειώνει, τους περιορισμούς που επιβάλλονται στην άσκηση της

⁶ Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης και Αλκμήνη Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πως αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;, ΕφημΔΔ 4/2015, σελ. 409

εξουσίας⁷. Όταν οι συνταγματικές και νομοθετικές ρυθμίσεις αναθέτουν αρμοδιότητες, αναγνωρίζουν δικαιώματα ή επιβάλλουν περιορισμούς, είναι τόσο σαφείς και συγκεκριμένες που δεν επιδέχονται ερμηνειών και συνεπώς δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της θεωρίας περί καταστάσεως ανάγκης. Αν όμως αυτές έχουν τη μορφή γενικών κανόνων που θέτουν απλώς κάποιους όρους, παρέχοντας στους ερμηνευτές τους ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης, οι έκτακτες συνθήκες μπορούν να ληφθούν υπ' όψιν, ώστε να διαφοροποιήσουν την συνήθη ερμηνεία τους, υπό την προϋπόθεση βέβαια της τήρησης της αρχής της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων. Εξάλλου είναι γνωστή η τάση της διοίκησης να επικαλείται το δημόσιο συμφέρον, υφ' οιαδήποτε μορφή, προκειμένου να θεσπίζει ποικίλα μέτρα που κατατείνουν στην ικανοποίηση των αναγκών της. Συνεπώς η αποστολή του δικαστή είναι αναγκαία, ώστε οι εξαιρετικές περιστάσεις να μην αποτελέσουν νομικό «άλλοθι» για την υπερακόντιση, άλλως καταχρηστική άσκηση, της δράσης της διοίκησης, πέραν της αρχής της νομιμότητας. Είναι επομένως, απολύτως απαραίτητη η διαπίστωση της, κατά τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, συνδρομής των προϋποθέσεων του πραγματικού της ύπαρξης αυτών των καταστάσεων που συνιστούν την παρέκκλιση από την ομαλή κρατική ζωή και, συνεπώς, την αιτία της λήψης των έκτακτων μέτρων. Υπό την έννοια αυτή, ο δικαστής επωμίζεται το βάρος διάπλασης μιας νέας, έστω και προσωρινής, κοινωνικής πραγματικότητας⁸.

2. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

2.1. Η υποχώρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων

Τα τελευταία χρόνια ο νομοθέτης και κυρίως η χώρα αντιμετώπισε πρωτόγνωρες οικονομικές συνθήκες, λόγω της σοβαρής δημοσιονομικής κρίσης και προέβη στη λήψη έκτακτων και όλως εξαιρετικών δημοσιονομικών μέτρων, με σκοπό η εθνική οικονομία να ανακάμψει. Εξαιτίας αυτών των μέτρων, ορισμένες κατηγορίες πολιτών υπέστησαν σοβαρότατες οικονομικές

⁷ Βλ. Παναγιώτης Πικραμμένος, ό.π., σελ. 17

⁸ Βλ. Θεόδωρος Πανάγος, Η κατάσταση των εξαιρετικών περιστάσεων και η νομολογιακή τους προσέγγιση, (ΤοΣ) 2-3-4/2012, σελ. 461

απώλειες, οι οποίες επηρέασαν το βιοτικό τους επίπεδο, σε σημείο μάλιστα πολλές φορές να μην διαθέτουν τα στοιχειώδη μέσα διαβίωσης, όπως τροφή, κατοικία, ένδυση και ενέργεια. Παρά ταύτα, η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων ακολούθησε τη προσπάθεια αυτή του νομοθέτη και δέχθηκε τα μέτρα αυτά, ως αναγκαία για την εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος. Με στόχο την οικονομική βιωσιμότητα, τα μνημόνια συνοδεύονταν πάντα από εφαρμοστικούς νόμους που περιείχαν μέτρα, τα οποία έπλητταν με έντονο τρόπο τα κοινωνικά δικαιώματα, είτε άμεσα π.χ. το δικαίωμα στην εργασία και την κοινωνική ασφάλιση, ή έμμεσα, π.χ. τα δικαιώματα για υγεία, δωρεάν παιδεία, προστασία της οικογένειας. Με την ασκούμενη οικονομική πολιτική επλήγησαν δηλαδή είτε ευθέως ή μέσω μείωσης των κρατικών κονδυλίων όλα τα άρθρα του Συντάγματος που κατοχυρώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα⁹.

2.2. Η νέα μορφή του δημοσιονομικού συμφέροντος

Τα δικαιώματα των θιγομένων συγκρούστηκαν με τον «νομικό οδοστρωτήρα» του σοβαρού δημοσιονομικού συμφέροντος, που μετατράπηκε σε εθνικό συμφέρον και οι αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας των άρθρων 4 και 25 του Συντάγματος αντίστοιχα, υποχώρησαν στην ανάγκη λήψεως επώδυνων μέτρων, με την υπόσχεση ότι οι αδικίες αυτές θα αποκατασταθούν στο μέλλον¹⁰. Η ισορροπία που είχε διαμορφωθεί αναφορικά με το επίπεδο προστασίας ατομικών, συλλογικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και τους ανεκτούς περιορισμούς τους, διαταράχτηκε για την εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Η ανάγκη αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης «μεγέθυνε» το δημόσιο συμφέρον, το οποίο προβλήθηκε υπερθετικά, ως υπέρτερο ή επιτακτικό ή με άλλους παρεμφερείς χαρακτηρισμούς. Η γενικότερη επίκληση στη δημοσιονομική ισορροπία της χώρας, φαίνεται ότι δικαιολογείσαι βαθύτερους και εντονότερους περιορισμούς των δικαιωμάτων

⁹ Βλ. Αλεξάνδρα Μιχαλοπούλου, Η επίδραση των μνημονίων στα κοινωνικά δικαιώματα- Προοπτικές προστασίας με βάση την πρόσφατη νομολογία του Σ.Τ.Ε. και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

¹⁰ Βλ. Αθανάσιος Τσιρωνάς, Οι περικοπές των αποδοχών των στρατιωτικών και η «στροφή» στη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ), Τεύχος 7/2014, σελ 606

σε σχέση με εκείνους που επιβάλλονται υπό ομαλές συνθήκες. Βέβαια παραμένει το ερώτημα αν μπορούν να δικαιολογήσουν τα πάντα.

Το δημοσιονομικό συμφέρον κατατείνει, πάντα κατά τη νομολογία, σε στόχο τριπλό, στην ανάγκη καλύψεως των οικονομικών αναγκών της χώρας, στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής καταστάσεώς της και στην εκπλήρωση των ευρωπαϊκών στόχων της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ¹¹. Στην πραγματικότητα συνταγματικό δίκαιο της «ανάγκης» πέραν του ισχύοντος Συντάγματος δεν υπάρχει. Συνταγματικό δίκαιο της ανάγκης μπορεί να θεωρηθεί το δίκαιο της καταστάσεως πολιορκίας του άρθρου 48Σ. Κατά τα λοιπά, γράμμα και τέλος των συνταγματικών διατάξεων δεν μπορούν να μεταβληθούν λόγω έκτακτων συνθηκών¹².

3. Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ

Το σύμπτωμα της ελληνικής κρίσης χρέους, χρονικά, δεν δημιουργήθηκε λόγω του ύψους του δημοσίου χρέους αυτού καθ' αυτού, αλλά λόγω της διαχειρίσεώς του. Εντός ενός μικρού χρονικού διαστήματος, την τριετία 2010-2012 έπρεπε να εξοφληθεί το μισό περίπου του δημοσίου χρέους της χώρας. Μόνο για το διάστημα του β' εξαμήνου του 2010 και το 2011, το συνολικό ποσό που απαιτούνταν για την κάλυψη του μέρους των δανειακών αναγκών της χώρας που αφορούσε την εξυπηρέτηση δαπανών τόκων και χρεολυσίων δημοσίου χρέους ανερχόταν σε ποσό ύψους 67 δισ. ευρώ, χωρίς να συνυπολογισθεί το δημοσιονομικό έλλειμμα της περιόδου αυτής και επομένως και οι δαπάνες εξυπηρέτησης του νέου δανεισμού της ίδιας περιόδου. Ποσό συνολικά περίπου 100 δισεκατομμυρίων ευρώ σε ενάμιση έτος¹³.

¹¹ Βλ. Πάνος Λαζαράτος, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, ΘΠΔΔ Τεύχος 8-9/2013, σελ. 686

¹² Βλ. Πάνος Λαζαράτος, ό.π. σελ. 687

¹³ Βλ. Νικόλαος Κ. Μαρκόπουλος, Οικονομία, Πολιτική και Δίκαιο στον καιρό της Ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Από τον χαμένο...στον ξανακερδισμένο χρόνο;, Μελέτες επί του Μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 209

3.1. Οι «μνημονιακοί» νόμοι

Τα παραδείγματα που μοιάζουν να απεικονίζουν με τον πιο γλαφυρό τρόπο τη μετάλλαξη της νομοθετικής λειτουργίας είναι αυτά των ν. 3845/2010 και 4046/2012, γνωστά και ως «Μνημόνιο Ι» και «Μνημόνιο ΙΙ» αντίστοιχα. Με τον πρώτο εγκρίθηκε το Μνημόνιο Ι, «Μέτρα στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ» και εισήχθησαν στην έννομη τάξη, ως προσαρτημένα παραρτήματά του, το «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» και το «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής», δηλαδή δύο από τα τρία μέρη του Μνημονίου Συνεννόησης («Memorandum of Understanding»), που υπογράφηκε στις 3.5.2010 αφενός από τον Υπουργό Οικονομικών και το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπροσώπους της Ελληνικής Δημοκρατίας, αφετέρου από τον επίτροπο Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, ως εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών-μελών της. Ο δεύτερος ενέκρινε το Μνημόνιο ΙΙ μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδας, το οποίο αποτελείται από τα εξής επιμέρους μνημόνια: α) Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, β) Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής και γ) Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης, που επισυνάφθηκαν ως παραρτήματα στο νομοθέτημα.

Ο νόμος 3833/2010, που δημοσιεύθηκε στις 15.3.2010, πριν την υπογραφή των συμβάσεων δανεισμού του Μαΐου 2010, ήταν το πρώτο νομοθέτημα επιβολής έκτακτων και άμεσων δημοσιονομικών μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης. Το δημοσιονομικό έλλειμμα, το ύψος του δημοσίου χρέους, το ύψος των ετήσιων δαπανών και το ύψος των πρωτογενών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού έφεραν σε δεινή θέση τα δημόσια οικονομικά της χώρας, με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζει ένα έλλειμμα αξιοπιστίας. Στις 23.4.2010 η χώρα υπέβαλε αίτημα ενεργοποίησης του μηχανισμού στήριξης, στο οποίο συμμετέχουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ), η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και στις 8.5.2010

υπογράφηκε η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» από την Ελλάδα και τα 15 κράτη μέλη της ΕΕ, η οποία και αποτελεί τη βασική σύμβαση στην οποία στηρίζονται οι συμφωνίες δανεισμού και από την οποία εξαρτάται το κύρος του «Μνημονίου Συνεννόησης», με τα τρία προσαρτημένα σε αυτό «Μνημόνια».

Ακολούθησε ο νόμος 4093/2012 για την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 και τα μέτρα εφαρμογής του¹⁴, ο οποίος διαρθρώνεται σε ένα άρθρο έκτασης ενενήντα εννιά σελίδων. Το προηγούμενο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 είχε εγκριθεί ένα μόλις χρόνο πριν με αυτοτελή νόμο, τον 3985/2011, ο οποίος περιείχε λογιστική απεικόνιση των δημοσιονομικών δεικτών, στόχων και προβλέψεων που συνιστούν το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο. Κατά το περιεχόμενό του, ο ν. 3985/2011 αντιστοιχεί στο παράρτημα Ι του ν. 4093/2012. Έπειτα ακολούθησε σειρά νόμων που εμπεριείχαν τα μέτρα εφαρμογής του, όπως ο «πολυνόμος» 3986/2011 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015». Οι νόμοι που έχουν γίνει γνωστοί ως Μνημόνιο Ι¹⁵ και Μνημόνιο ΙΙ¹⁶ θέτουν κυρίως, παράλληλα με ορισμένα πρώτα μέτρα, ένα πλαίσιο στόχων, το οποίο στη συνέχεια υλοποιείται με τους λεγόμενους «εφαρμοστικούς νόμους», δηλαδή γενικούς ή ειδικούς νόμους που περιέχουν τα επιμέρους μέτρα εφαρμογής.

Κοινό χαρακτηριστικό των μέτρων των παραπάνω νόμων είναι ότι, σωρευτικά με τα ήδη επιβληθέντα παλαιότερα, μείωσαν ακόμη περισσότερο το ατομικό και οικογενειακό εισόδημα, είτε διότι περιέκοψαν μισθούς, συντάξεις και

¹⁴ Ν.4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016-Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»

¹⁵ Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματοκοπείο Ταμείο».

¹⁶ Ν 4046/2012 «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».

επιδόματα, είτε διότι οδήγησαν σε αύξηση λοιπών επιβαρύνσεων. Κατά τις παραδοχές του ίδιου του νομοθέτη, τα μέτρα αυτά συνιστούσαν μία δέσμη μέτρων που εντάχθηκαν σε μία ευρύτερη προσπάθεια αντιμετώπισης της δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης, την οποία βίωσε η χώρα από το 2009 και μετά. Ως αφετηρία της προσπάθειας αντιμετώπισης της κρίσης θα μπορούσε να θεωρηθεί ήδη η επιβολή της έκτακτης εφάπαξ εισφοράς στο εισόδημα των φυσικών προσώπων με το άρθρο 18 του ν. 3758/2009 και πάντως οπωσδήποτε η επιβολή της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης κοινωνικής αλληλεγγύης με το ν. 3808/2009¹⁷.

Οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που θα ακολουθήσουν, έχουν τύχει ευρείας, θετικής και αρνητικής, κριτικής. Ο δικαστής, κατά το δύσκολο έργο του ελέγχου της συνταγματικότητας ή έστω της μη αντίθεσης προς το Σύνταγμα, των νομοθετικών επιλογών, το οποίο καθίσταται ακόμα πιο επίπονο σε έκτακτες συνθήκες κρίσης, όπου, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, διακυβεύεται η ίδια η οικονομική υπόσταση της χώρας, έχει πάντοτε κατά νου την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και ότι κατά το άρθρο 82 του Συντάγματος η χάραξη της οικονομικής πολιτικής ανήκει στην Κυβέρνηση, η οποία διαθέτει προς τούτο διακριτική ευχέρεια. Το ζητούμενο για τον δικαστή δεν είναι να αξιολογήσει τη νομοθετική συγκεκριμενοποίηση της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής και να υποκαταστήσει τις πολιτικές επιλογές του νομοθέτη με δικές του κρίσεις, κάτι που ούτως ή άλλως εκφεύγει του ρόλου του, αλλά να διασφαλίσει ότι, ακόμα και υπό αυτές τις έκτακτες συνθήκες, εξακολουθεί να υπάρχει ένας αποτελεσματικός και ουσιαστικός δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής του Συντάγματος, η διαφύλαξη του οποίου καθίσταται ακόμα επιτακτικότερη σε καιρούς κρίσης¹⁸.

¹⁷ Βλ. Κώστας Χ. Χρυσόγονος-Ακρίτας Καϊδατζής, Η μάταιη θυσία της Ιφιγένειας. Οριοθέτηση εισαγωγικών σκέψεων για την αντισυνταγματικότητα του ν. 4093/2012 για το Μεσοπρόθεσμο και τα μέτρα εφαρμογής του, Μελέτες επί του Μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 106 υποσ. 32

¹⁸ Βλ. Δημήτριος Εμμανουηλίδης-Μαρίνα Β. Σκανδάλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Μελέτες επί του Μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013 σελ. 274

Η πρώτη φορά που εντοπίζεται σε δικαστική απόφαση ρητή αναφορά στην δεινή οικονομική κατάσταση της χώρας είναι στη μειοψηφούσα άποψη που διατυπώθηκε στην υπ' αριθμ. 693/2011 απόφαση του Β' Τμήματος του ΣΤΕ, στην οποία ετέθη το ζήτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων του άρθρου 18 του ν. 3758/2009, με τις οποίες επιβλήθηκε «έκτακτη εισφορά» επί των φυσικών προσώπων και των σχολαζουσών κληρονομιών, υπολογιζόμενη επί του εισοδήματος «των δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος του οικονομικού έτους 2008». Με το επίδικο νομοθέτημα που δημοσιεύτηκε το έτος 2009 φορολογήθηκαν εισοδήματα που αποκτήθηκαν στο έτος 2007. Η πρώτη, όμως, δικαστική απόφαση στην οποία περιγράφεται με δραματικούς τόνους η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας είναι η απόφαση 1620/2011 του ΣΤε (ΣΤ' Τμ.), που αφορούσε στο ζήτημα της διαφοροποίησης του τόκου, νόμιμου ή υπερημερίας, των οφειλών του Δημοσίου (6% ετησίως) και του αντίστοιχου γενικώς ισχύοντος τόκου που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών (κυμαινόμενο από 8,75% έως και 12,25% στα έτη 2002-2011).

3.2. Το δίκαιο της ανάγκης στην απόφαση ΣΤΕ ΟΛ. 668/2012

Πολλά στοιχεία της θεωρίας των «εξαιρετικών περιστάσεων», υιοθέτησε η Ολομέλεια του ΣΤΕ στη «δίκη του Μνημονίου», δηλαδή στην υπ' αριθμό 668/2012 απόφασή του, που αφορούσε στη νομιμότητα του πρώτου Μνημονίου, κρίνοντας ότι οι περικοπές που έγιναν σε αποδοχές, επιδόματα, συντάξεις, αποσκοπούσαν στην «άμεση ανάγκη καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως», δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Το Δικαστήριο «φιλτράρισε» τα μέτρα αυτά, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, κρίνοντάς τα αναγκαία, κατάλληλα και ανάλογα του επιδιωκόμενου σκοπού, της αποτροπής της χώρας από την χρεοκοπία. Τα αιτήματα ακύρωσης του πρώτου Μνημονίου αφορούσαν δύο διαφορετικές κατηγορίες, την αντίθεση των νομοθετικών μέτρων σε δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ή την ΕΣΔΑ, όπως το δικαίωμα προστασίας της περιουσίας ή την ισότητα στα δημόσια βάρη και την αντίθεση συνολικά του

Μνημονίου στην συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου. Μάλιστα θα μπορούσαμε να πούμε συμπερασματικά για αυτή την απόφαση, ότι το ΣτΕ επέλεξε την κοπή του γόρδιου δεσμού του ευρύτερου ζητήματος της συνταγματικότητας ή μη του Μνημονίου, σε βάρος της ενδελεχούς διερεύνησης των επιμέρους ζητημάτων, έχοντας ως πυξίδα τις ευρύτερες επιπτώσεις του Μνημονίου ή της ακύρωσης αυτού, στην οικονομική, κοινωνική, πολιτική ζωή της χώρας, αλλά και στον ιδιωτικό βίο καθενός από τους πολίτες της¹⁹.

Με την παραπάνω απόφαση το ΣτΕ, συνήγαγε το συμπέρασμα ότι το Μνημόνιο συνιστά ένα κείμενο οικονομικής πολιτικής, με κατευθυντήριες αρχές και επιλογές ως προς τον δραστικό περιορισμό των κρατικών εξόδων, την πάταξη της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής, υποδεικνύοντας παράλληλα ένα γενικό πλαίσιο διαρθρωτικών αλλαγών, τις οποίες η Ελληνική Κυβέρνηση δέχεται να εξειδικεύσει με συγκεκριμένα μέτρα. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η εφαρμογή του Μνημονίου συνιστά περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας της χώρας, οπότε δεν συνέτρεχε εφαρμογή της παραγράφου 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος και καλώς ψηφίσθηκε με την απλή πλειοψηφία της Βουλής. Αντιθέτως, η Ελληνική Κυβέρνηση διατηρεί την προβλεπόμενη από το Σύνταγμα εξουσία και αρμοδιότητα για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας. Η νομική βάση της απόφασης του ΣτΕ δεν αναγνώρισε στο Μνημόνιο τα στοιχεία της έννοιας της «διεθνούς σύμβασης», καθώς με αυτό δεν αναλήφθηκαν αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών, δεν προβλέφθηκαν νομικά μέσα εξαναγκασμού της ελληνικής κυβέρνησης, ούτε προέκυπτε, κατ' άλλον τρόπο, νομική δεσμευτικότητα.

Στη συνέχεια το Δικαστήριο φρόντισε να θέσει τα όρια δράσης του νομοθέτη, τόσο στη παρούσα όσο και σε μελλοντικές κρίσεις. Τόνισε ότι σε περιόδους παρατεταμένης οικονομικής κρίσης ο νομοθέτης δύναται να θεσπίζει μέτρα, τα οποία οδηγούν σε περιστολή δαπανών και συνεπώς επιβαρύνουν οικονομικά μεγάλες κατηγορίες ανθρώπων, όμως απώτατα όρια είναι κάποιες

¹⁹ Βλ. Κώστας Β. Μποτόπουλος, Κοινός νους και κενά σημεία στην «απόφαση του Μνημονίου», (ΤοΣ) 1/2012, σελ. 234

συνταγματικές αρχές, όπως η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου (άρθρο 4 παρ. 5Σ), καθώς και η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1Σ).

Γεγονός είναι ότι ήδη από το 2013 και ειδικά από το δεύτερο μισό του 2014, το Συμβούλιο της Επικρατείας υιοθέτησε μία λιγότερο ενδοτική στάση απέναντι στα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, κρίνοντας κάποια από αυτά ως αντισυνταγματικά, όπως την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ (ΣΤΕ ΟΛ. 1906/2014) και την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα και αυτοδίκαιη απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων που προέβλεπε το άρθρο 33 του ν. 4024/2013²⁰. Με τις αποφάσεις επί των ειδικών μισθολογίων (ΣΤΕ ΟΛ. 2192/2014 και ΣΤΕ ΟΛ. 4741/2014), το Συμβούλιο της Επικρατείας έθεσε τις βάσεις μεταβολής της νομολογίας του, καθώς δέχθηκε κάποιες θέσεις που στη συνέχεια υιοθετούνται και σταθεροποιούνται σε μεταγενέστερες αποφάσεις του, οι οποίες μπορεί να θεωρηθούν ότι πραγματοποίησαν τη μεταβολή αυτή και συγκεκριμένα οι αποφάσεις 2287 και 2288/2015 της Ολομελείας, με τις οποίες κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι περικοπές των συντάξεων που είχαν θεσπισθεί με τους νόμους 4051 και 4093/2012²¹.

4. Η ΩΡΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Το σύνολο σχεδόν των μέτρων (οικονομικών και μη), που έχουν ληφθεί από τον νομοθέτη προς αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, έχουν αχθεί προς έλεγχο ενώπιον του ΣΤΕ, είτε ευθέως, είτε μέσω του θεσμού της πρότυπης-πilotικής δίκης, ο οποίος καθιερώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3900/2010. Τα μέτρα αυτά των μνημονίων έχουν επικρατήσει στη νομοθεσία και οι περισσότεροι εφαρμοστικοί νόμοι τους ψηφίστηκαν ακόμη και με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), δηλαδή με έκτακτη διαδικασία νομοθέτησης. Η εξαιρετική διαδικασία των ΠΝΠ μετατράπηκε σε τακτική

²⁰ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μία νέα φάση ή-περισσότερες από μία-αντιφάσεις στη σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου; Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (ΟΛ.) 2192/2014 και 4741/2014, ΕφημΔΔ 3/2015, σελ. 289

²¹ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, ό.π., σελ. 289

διαδικασία νομοθέτησης, επιτρέποντας σε όλες τις κυβερνήσεις της περιόδου να υιοθετήσουν μέτρα που επιβάλλονταν από τους Θεσμούς (Κεντρική Ευρωπαϊκή Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή), χωρίς κοινοβουλευτικό διάλογο, πρακτικά χωρίς δημόσια συζήτηση. Ενδεικτικά κατά το έτος 2012, το νομοθετικό έργο περιλάμβανε 67 τυπικούς νόμους και 28 πράξεις νομοθετικού περιεχομένου²². Όπως είναι γνωστό, το Σύνταγμα στο άρθρο 44 παρ.1 αναγνωρίζει στην εκτελεστική εξουσία την αρμοδιότητα να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σε εξαιρετικά επείγουσες και απρόβλεπτες περιπτώσεις. Πρόκειται για μια εξαιρετική διαδικασία που σκοπό έχει να επιτρέψει στην κυβέρνηση να αντιμετωπίσει μη αναμενόμενες καταστάσεις που δημιουργούν επιτακτικές κανονιστικές ανάγκες, οι οποίες δεν θα ήταν δυνατό να αντιμετωπιστούν με την συνήθη νομοθετική διαδικασία. Κατά τις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας του πολιτεύματος, η προσφυγή στις ΠΝΠ ήταν περιορισμένη, ενώ η χρήση τους κατά την περίοδο της κρίσης έχει αυξηθεί δραματικά: οι ΠΝΠ των τελευταίων ετών περιέχουν κανόνες που τροποποιούν καίρια στοιχεία του νομικού συστήματος της χώρας ή εισάγουν ρυθμίσεις που δεν ανταποκρίνονται σε καμιά επείγουσα και απρόβλεπτη κατάσταση, δηλαδή δεν έχουν προσωρινό χαρακτήρα. Υιοθετούνται για να καμφθούν οι ενστάσεις του Κοινοβουλίου ή για να συμμορφωθεί ταχύτατα η χώρα σε απαιτήσεις των δανειστών. Η νομοθέτηση μέσω των Π.Ν.Π. περιορίστηκε τον τελευταίο καιρό, ο τραυματισμός όμως που επέφερε η χρήση τους δεν έχει επουλωθεί²³.

4.1. Η έκτακτη εισφορά του άρθρου 18 του ν. 3758/2009

Όπως προαναφέρθηκε, η επιβολή της έκτακτης εφάπαξ εισφοράς στο εισόδημα των φυσικών προσώπων με το άρθρο 18 του ν. 3758/2009 αποτέλεσε ένα από τα πρώτα μέτρα αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης, πριν η Ελληνική Κυβέρνηση προχωρήσει στη σύναψη των συμβάσεων των μνημονίων. Το ΣΤΕ (Τμ. Β'), με την υπ' αριθμό 693/2011 απόφασή του,

²² Βλ. Αντώνιος Κουρουτάκης, Προσωρινοί νόμοι σε περιόδους κρίσης και οι επιπτώσεις τους στη διάκριση των εξουσιών, ΕφημΔΔ 3/2014, σελ. 308, υποσ. 1

²³ Βλ. Ιφιγένεια Καμτσιδου, Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημοσίου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr.

ασχολήθηκε με το ζήτημα της εναρμόνισης με τα άρθρα 78 παρ. 1 και 2 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος των διατάξεων του άρθρου 18 του ν. 3758/2009, με τις οποίες επιβλήθηκε «έκτακτη εισφορά» επί των φυσικών προσώπων και των σχολαζουσών κληρονομιών, υπολογιζόμενη επί του εισοδήματος «των δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος του οικονομικού έτους 2008», εφόσον αυτό ξεπερνά τις 60.000 ευρώ. Συγκεκριμένα για την επιβολή αυτής της έκτακτης εισφοράς, λήφθηκαν υπόψη από το νομοθέτη τα εισοδήματα του ημερολογιακού έτους 2007, δηλαδή εισοδήματα προγενέστερα του έτους 2008, έτος που αποτελεί και το απώτατο όριο σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ. 2 Σ²⁴. Το Τμήμα Β', αφού έλαβε υπόψη του το σαφές και αδιάσπαστο γράμμα του άρθρου 78 παρ. 2 Σ καθώς και το σκοπό του και την ιστορία της διάταξης αυτής, έκρινε ότι από την συνταγματική απαγόρευση της αναδρομικής φορολόγησης, πέραν του «οικονομικού έτους» του προηγούμενου της επιβολής του φόρου, δεν χωρούν εξαιρέσεις κατ' επίκληση εξαιρετικών περιστάσεων. Ωστόσο, λόγω υπάρξεως αντίθετης νομολογίας του ΣΤΕ, το Τμήμα Β' παρέπεμψε το ζήτημα στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου.

Το πνεύμα της επίμαχης συνταγματικής ρύθμισης, όπως ερμηνεύεται πάγια από τα διοικητικά δικαστήρια όλων των βαθμίδων, συνίσταται στη γενική αρχή της απαγόρευσης της αυθαίρετης (δηλαδή της εκτεινόμενης πέραν του προηγούμενου από της θεσπίσεως της επίμαχης κάθε φορά διάταξης οικονομικού έτους) αναδρομικής επιβολής φορολογικών βαρών, καθώς είναι δυνατό αυτή κατά περίπτωση να έχει ως συνέπεια την επαύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης του φορολογούμενου²⁵. Εξάλλου η διάταξη αυτή αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, που επιτάσσει την αποφυγή της απρόβλεπτης ανατροπής καταστάσεων, εννόμων σχέσεων και δικαιολογημένων προσδοκιών του φορολογούμενου, βάσει των οποίων αυτός έχει προγραμματίσει και υλοποιεί την οικονομική και επαγγελματική του

²⁴ Άρθρο 78 παρ. 2Σ: «φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που να εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε».

²⁵ Βλ. Χριστίνα Διβάνη, Παρατηρήσεις επί της 693/2011 αποφάσεως του ΣΤΕ Τμήμα Β', ΘΠΔΔ Τεύχος 3/2011, σελ. 259.

ελευθερία²⁶. Το διακυβευόμενο ζήτημα επομένως στην σχολιάζουσα απόφαση ήταν, εάν η έκταση της αναδρομικότητας των νόμων που επιβάλλουν έκτακτες εισφορές για λόγους δημοσίου συμφέροντος επιτρέπεται, κατά το Σύνταγμα ή για άλλο τυχόν λόγο, να εκτείνεται και πέραν του προηγούμενου της επιβολής τους ημερολογιακού έτους.

Το κυριότερο επιχείρημα της μειοψηφίας προς στήριξη του διπλασιασμού της έκτασης της αναδρομικότητας της εν λόγω έκτακτης εισφοράς αποτέλεσε ο λόγος της επιβολής της, δηλαδή η συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος. Ελέχθη και ανωτέρω, ότι σε αυτήν τη δικαστική απόφαση και συγκεκριμένα στη μειοψηφούσα γνώμη, για πρώτη φορά έγινε λόγος στη δεινή οικονομική κατάσταση της χώρας. Η παραβίαση του άρθρου 78 παρ. 2 Σ αίρεται, κατά την μειοψηφία, κατ' εξαίρεση λόγω της επιτακτικότητας του επιδιωκόμενου με την εισφορά δημοσίου συμφέροντος. Και αυτό διότι το Σύνταγμα στο κείμενό του δεν έχει προβλέψει τις περιπτώσεις διαφαινόμενου πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού και συνεπώς δεν αποκλείει, σε μία τέτοια περίπτωση, την αναδρομική επιβολή έκτακτης εισφοράς στους πλουσιότερους πολίτες. Η αμεσότητα της ανάγκης καλύψεως των έκτακτων δημοσιονομικών αναγκών και η συνακόλουθη ανάγκη είσπραξης της εισφοράς πάσει θυσία εντός του έτους θέσπισής της επέβαλε τη λήψη υπόψη των εγγύτερων και ήδη διαθέσιμων καθαρών κερδών, τα οποία ήταν όσα προέκυψαν από το ημερολογιακό έτος που ανάγεται δύο έτη πίσω από εκείνο της επιβολής της εισφοράς.

Η μειοψηφούσα γνώμη αποδέχτηκε μεν την κρίση της πλειοψηφίας για τον τρόπο εφαρμογής του άρθρου 78 παρ. 2 Σ, ωστόσο προέβαλε ότι η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση συνιστά μία εξαιρετική περίπτωση τέτοιας οικονομικής και, εντέλει, εθνικής σημασίας, που στέκεται ικανή να θέσει εκ ποδών, όχι μονάχα το εφαρμοστέο άρθρο 78 παρ. 2, αλλά, σε τελική ανάλυση, το Σύνταγμα ολόκληρο. Συμπέρανε ότι η εθνικών διαστάσεων οικονομική κρίση παρέχει αυτοτελώς τη νομιμοποίηση για την απενεργοποίηση της ισχύος του

²⁶ Βλ. Χριστίνα Διβάνη, ό.π., σελ. 259

Συντάγματος, ως ενός Συντάγματος που εφαρμόζεται μονάχα υπό ομαλές συνθήκες²⁷. Ο «διαφαινόμενος πλήρης δημοσιονομικός εκτροχιασμός» λειτούργησε, κατά την μειοψηφία, ως κατάσταση ανάγκης που μπορούσε να ανατρέψει το γράμμα και την ιστορική ερμηνεία διατάξεων του Συντάγματος και, ενδεχομένως, τη συνταγματική τάξη στο σύνολό της²⁸. Από τη στιγμή, ωστόσο, που σήμερα τοποθετούμαστε χρονικά και χωρικά υπό την ισχύ μιας συνταγματικής δημοκρατίας, είναι αυταπόδεικτο το άτοπο της αντικατάστασης της συνταγματικής νομιμότητας από μία νομιμοποίηση βασισμένη στο όποιο τυχόν υποστηριζόμενο «υπερ-συνταγματικό» δημόσιο συμφέρον, όσο επιτακτικό κι αν –πράγματι- είναι αυτό²⁹. Εξάλλου το ίδιο το Σύνταγμα, στο άρθρο 48, προκειμένου να θωρακίσει τη διαχρονική μελλοντική του εφαρμογή σε ομαλές και σε ανώμαλες περιόδους, προβλέπει το έκτακτο και εξαιρετικό, αλλά ταυτόχρονα και συνταγματικό καθεστώς της κήρυξης της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας. Επομένως δεν νοείται συνταγματική αποδοχή κατάστασης εξαιρέσεως που να μην μπορεί να αντιμετωπισθεί μέσα από την εφαρμογή του Συντάγματος και, άρα, που να το παραμερίζει³⁰.

Κατ' αρχάς, η σύλληψη και η εμβάθυνση του Κράτους Δικαίου δεν αποκλείουν την ύπαρξη ενός δικαίου της ανάγκης, πλην όμως, στο πλαίσιο αυτού του δικαίου οι εξαιρετικές περιστάσεις ρυθμίζονται ρητώς και, πάντως, αντιμετωπίζονται από το ίδιο το Σύνταγμα, οι δε συνθήκες συνδρομής τους γίνονται αντικείμενο στενής ερμηνείας και οι συνέπειές τους περιορίζονται από την αρχή της αναλογικότητας. Τα ίδιο ισχύει εξάλλου και σχετικά με τη θεωρία των «εξαιρετικών περιστάσεων» στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου. Συναφώς, τυχόν διαπίστωση ότι το ρητώς προβλεπόμενο στα άρθρα 44 και 48 του Συντάγματος δίκαιο της ανάγκης δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις

²⁷ Βλ. Χριστίνα Δ. Φατούρου, Η έκταση της επιτρεπόμενης αναδρομικής ισχύος των δυσμενών φορολογικών νόμων κατά το άρθρο 78 παρ. 2Σ, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 42

²⁸ Βλ. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 105

²⁹ Βλ. Χριστίνα Δ. Φατούρου, ό.π., σελ. 42

³⁰ Βλ. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ. 106

σύγχρονες καταστάσεις και συνθήκες, δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει υπέρ της αποδοχής εκπτώσεων ως προς τις εγγυήσεις του Κράτους Δικαίου³¹.

Κατόπιν της ανωτέρω παραπεμπτικής απόφασης του Β' Τμήματος του ΣΤΕ, εκδόθηκε από την Ολομέλεια η υπ' αριθμό 1685/2013 απόφαση, η οποία και τελικά έκρινε κατά πλειοψηφία, ότι η έκτακτη εισφορά του άρθρου 18 του ν. 3758/2009 είναι συνταγματική και δεν παραβιάζει τις διατάξεις των άρθρων 78 παρ. 1-2, 79 παρ. 1-4, 4 παρ. 5 και 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Η απόφαση της Ολομελείας θεώρησε ότι τα εισοδήματα του οικονομικού έτους 2008 (ημερολογιακού έτους 2007) δεν αποτέλεσαν το αντικείμενο της επιβολής της σχετικής έκτακτης εισφοράς, ώστε να τεθεί θέμα απαγορευμένης αναδρομικότητας, αλλά το κριτήριο για τον εντοπισμό των πλουσιότερων πολιτών. Προς επίρρωση αυτού του ισχυρισμού, η πλειοψηφία χρησιμοποίησε ένα πραγματικό επιχείρημα: κατά το χρόνο δημοσίευσης του νόμου, με τον οποίο επιβλήθηκε η επίδικη δημοσιονομική επιβάρυνση (στις 5.5.2009), δεν είχε ολοκληρωθεί καν η υποβολή των φορολογικών δηλώσεων για το οικονομικό έτος 2009, που αφορούν εισοδήματα του 2008. Συνεπώς, ορθά ο νομοθέτης έλαβε υπόψη τα εισοδήματα του ημερολογιακού έτους 2007, ως «τα πλέον πρόσφατα ασφαλή στοιχεία διαγνώσεως της αυξημένης φοροδοτικής ικανότητας».

Συγκεκριμένα η πλειοψηφούσα γνώμη επεσήμανε ότι το εισόδημα του άρθρου 18 του ν. 3758/2009, δεν αποτελεί το αντικείμενο, τη βάση επιβολής του φόρου αλλά κριτήριο για την διαπίστωση της φοροδοτικής ικανότητας των υπαγομένων στην έκτακτη εισφορά. Πλην όμως, ακόμα και αν υποτεθεί ότι το εισόδημα δεν αποτελεί το αντικείμενο της έκτακτης εισφοράς αλλά απλώς το κριτήριο, το Σύνταγμα απαγορεύει και την χρήση των κριτηρίων αυτών για τον προσδιορισμό και την αναδρομική επιβολή φορολογικού βάρους³². Εξάλλου δεν υπήρχε λόγος χρήσης των στοιχείων εισοδημάτων της χρήσης

³¹ Βλ. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ. 106

³² Βλ. Κατερίνα Πέρρου, Αναδρομική επιβολή φορολογίας: Η περίπτωση της έκτακτης εισφοράς του άρθρου 18 Ν 3758/2009-Σκέψεις με αφορμή την ΣΤΕ Ολ 1685/2013, ΘΠΔΔ Τεύχος 5/2013, σελ. 415

2007. Προσφορότερα θα ήταν τα πιο πρόσφατα στοιχεία της χρήσης 2008, για τα οποία οι προθεσμίες υποβολής των δηλώσεων είχαν λήξει κατά το μεγαλύτερο μέρος τους κατά το χρόνο δημοσίευσης του παραπάνω νόμου και ακόμα έληγαν εντός του επόμενου μήνα το αργότερο, συνεπώς και ήταν διαθέσιμα στις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών³³. Επιπροσθέτως, αφού κατά την πλειοψηφία το εισόδημα δεν αποτέλεσε το αντικείμενο της έκτακτης αυτής εισφοράς, τότε ποιό ήταν το αντικείμενο της τελευταίας, καθώς στο νόμο αναφέρεται ότι αυτή επιβλήθηκε στο εισόδημα. Τούτο όμως δεν φαίνεται να ισχύει, αφού, από το σύνολο της ρύθμισης προκύπτει ότι τα εισοδήματα της χρήσης 2007 συνιστούσαν απλή μέθοδο προσδιορισμού της φοροδοτικής ικανότητας για την επιβολή της έκτακτης εισφοράς. Έτσι όμως, η τελευταία επιβλήθηκε τελικά στο πρόσωπο των φορολογούμενων και όχι σε κάποιο από τα συνταγματικώς επιτρεπτά αντικείμενα φόρου (το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες, και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους)³⁴.

Η υπό εξέταση απόφαση της Ολομέλειας, παρότι οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα με τη μειοψηφία της παραπεμπτικής, θα πρέπει εν μέρει να επιδοκιμαστεί διότι αποφεύγει τη ρητή επίκληση των εξαιρετικών συνθηκών και του «πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού», ως λόγου ελαστικοποίησης της κανονιστικής ισχύος του άρθρου 78 παρ. 2 Σ³⁵. Βεβαίως, είναι σαφές και αναπόφευκτο ότι - έστω ανομολόγητα-το Δικαστήριο συνυπολόγισε το δημοσιονομικό κόστος και τις πιθανές επιπτώσεις της απόφασής του: εφόσον κρινόταν αντισυνταγματική η επίδικη εισφορά, τότε το Δημόσιο θα υποχρεωνόταν να επιστρέψει περί τα 300 εκατ. ευρώ που εισέπραξε³⁶.

4.2. Επιτόκιο Δημοσίου

Και αν η απόφαση του ΣτΕ σχετικά με τη συνταγματικότητα της παραπάνω έκτακτης εισφοράς ήταν η πρώτη που ρητά αναφέρθηκε στη δημοσιονομική κρίση που είχε ξεσπάσει στη χώρα μας, στην απόφασή του επί του ζητήματος

³³ Βλ. Κατερίνα Πέτρου, ό.π., σελ. 416

³⁴ Βλ. Κατερίνα Πέτρου, ό.π., σελ. 416

³⁵ Βλ. Δημήτρης Πατσίκας, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 1685/2013 αποφάσεως, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

³⁶ Βλ. Δημήτρης Πατσίκας, ό.π.

της διαφοροποίησης του τόκου, νόμιμου ή υπερημερίας, των οφειλών του Δημοσίου και του αντίστοιχου γενικώς ισχύοντος τόκου που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών, το Δικαστήριο περιέγραψε με έντονα και συνταρακτικά γράμματα τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Με την υπ' αριθμό 1620/2011 απόφαση του ΣΤ' τμήματος, το ΣτΕ ασχολήθηκε με το ζήτημα της διαφοροποίησης του τόκου, νόμιμου ή υπερημερίας, των οφειλών του Δημοσίου (6% ετησίως) και του αντίστοιχου γενικώς ισχύοντος τόκου που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών (κυμαινόμενο από 8,75% έως και 12,25% στα έτη 2002-2011.)

Το άρθρο 21 του Κώδικα Νόμων περί Δικών του Δημοσίου (ΚΔ 26.6/10.7.1944) προβλέπει ότι ο νόμιμος και ο της υπερημερίας τόκος πάσης του Δημοσίου οφειλής ορίζεται σε 6% ετησίως. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην απόφασή της 1663/2009, δέχθηκε ότι η κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα στο άρθρο 4 παρ. 1 αρχή της αναλογικής ισότητας δεν επιτρέπει ουσιαστικού περιεχομένου ρύθμιση που θεσπίζει υπέρ του Δημοσίου και έναντι των ιδιωτών αδικαιολόγητη προνομιακά μεταχείριση, χωρίς να συντρέχει προς τούτου λόγος δημοσίου συμφέροντος. Επίσης έκρινε και τη μη συμβατότητα του παραπάνω άρθρου με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και συγκεκριμένα με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Ακολούθως, το ΣΤ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, μετέβαλε την ως άνω νομολογία, η οποία διατηρούνταν από το έτος 2002³⁷ και έκρινε με την υπ' αριθμό 1620/2011 απόφασή του, ότι η επίμαχη διαφοροποίηση των επιτοκίων, που εισάγεται με το άρθρο 21 του Κώδικα Νόμων περί δικών του Δημοσίου, δεν παραβιάζει ούτε την συνταγματική αρχή της ισότητας, ούτε το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που αφορά στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Το Δικαστήριο επικαλούμενο την ύπαρξη εθνικής κρίσης και την ανάγκη επίτευξης του μείζονος εθνικού σκοπού της αποτροπής

³⁷ Βλ. Ιάκωβος Γ. Μαθιουδάκης, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης-Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του ΣΤ' Τμ. Του ΣτΕ, ΕφημΔΔ 4/2011, σελ. 479 υποσ.6

της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας, αναπροσάρμοσε τους σκοπούς της επίμαχης νομοθετικής ρύθμισης στη σημερινή οικονομική συγκυρία, κατά τρόπο ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για άσκηση εκ μέρους του δικαστή πρωτογενούς δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή ενός αντίστροφου δικαστικού ακτιβισμού, που επιθυμεί να συνδράμει αλλά υπερβαίνει κατά πολύ τη βούληση και τις πρωτοβουλίες του κοινού νομοθέτη³⁸.

Η πλειοψηφία της απόφασης αυτής χρησιμοποίησε ένα νεότερο δεδομένο, τη δυσμενή οικονομική κατάσταση της χώρας, το οποίο δεν συνεκτιμήθηκε από την προγενέστερη νομολογία, με αποτέλεσμα να μεταβάλλει αυτή. Επικαλούμενο το υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα από το έτος 2006, έκρινε ότι η διαφοροποίηση του τόκου των οφειλών του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών «συμβάλλει στην επίτευξη ενός μείζονος εθνικού συμφέροντος σκοπού, εκείνου της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας αρχικά, ήδη δε της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας». Οι έννοιες του «πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού» και της «δημοσιονομικής και εθνικής κρίσης» της χώρας αποτέλεσαν σιωπηρές γενικές ρήτρες, ώστε το Δικαστήριο οδηγήθηκε σε μεταστροφή της έως τότε νομολογίας του³⁹. Στην ουσία η απόφαση αυτή έκρινε ότι οι ταμειευτικοί σκοποί του Δημοσίου, σε περίοδο δεινής οικονομικής κατάστασης, μετασχηματίζονται σε έντονο και επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος⁴⁰.

Το ΣΤ' Τμήμα στη σχολιαζόμενη απόφαση επικαλέστηκε και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) και συγκεκριμένα την απόφαση της 22ας Μαΐου του 2008, υπόθεση «Μεϊδάνης κατά Ελλάδος», κατόπιν της οποίας εκδόθηκε από το ΣΤΕ, η υπ' αριθμό 1663/2009 απόφαση. Κατά το ΕΔΔΑ, τα ΝΠΔΔ δύνανται να απολαύουν, κατά την άσκηση των λειτουργιών τους, προνόμια που τους επιτρέπουν την αποτελεσματική επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος, όμως η διαφοροποίηση

³⁸ Βλ. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης-Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣΤΕ Β' 693/2011, ΣΤΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣΤΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 109

³⁹ Βλ. Ιάκωβος Γ. Μαθιουδάκης, ό.π, σελ. 480

⁴⁰ Βλ. Κωνσταντίνα Γ. Σακελλαρίου, Ταμειευτικοί σκοποί του Δημοσίου και δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, ΕφαρμογέςΔΔ ΙΙ/2011, σελ. 231

ως προς το ευμενέστερο, του τόκου οφειλών του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών, εξυπηρετεί «μόνον το απλό ταμειακό συμφέρον του ΝΠΔΔ και δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση του δικαιώματος στην περιουσία του πιστωτή», η οποία προστατεύεται από το άρθρο 1 Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ. Το Δικαστήριο του Στρασβούργου αναφέρθηκε στο ταμειακό συμφέρον, τονίζοντας ότι δεν μπορεί να εξομοιωθεί συλλήβδην με το δημόσιο ή γενικό συμφέρον, ιδίως όταν δεν παρέχονται σαφή στοιχεία, τα οποία να παρουσιάζουν τις συνέπειες που θα επιφέρει στα δημοσιονομικά του κράτους, η κατάργηση του εν λόγω προνομίου⁴¹. Στηριζόμενο στην παραπάνω νομολογία, το ΣΤ' Τμήμα διεύρυνε ποιοτικά το δημόσιο συμφέρον που απαιτείται, προκειμένου να δικαιολογηθεί η διαφοροποίηση των επιτοκίων μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών⁴².

Από την ελάχιστη πρόταση της σχολιάζουσας απόφασης, προκύπτει ότι το ΣΤ' Τμήμα δεν ακολούθησε τους διαμορφωμένους τρόπους ελέγχου της αιτιολογίας και της αναλογικότητας ενός νομοθετικού μέτρου, το οποίο περιορίζει θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά, χωρίς να στηριχθεί σε προπαρασκευαστικές πράξεις ή άλλα στοιχεία της επίδικης νομοθετικής ρύθμισης ή σε ισχυρισμούς του Δημοσίου, υποκατέστησε τον νομοθέτη, επινοώντας μια δική του αιτιολογία της παραπάνω παλαιάς ρύθμισης, την οποία επιχείρησε να προσαρμόσει στις οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν εκείνη την χρονική περίοδο⁴³. Το γεγονός αυτό καθιστά τη ρύθμιση αυτή δεκτική, διαφορετικής κατά χρόνο αιτιολόγησης και συνεπώς, η κρίση περί της συνταγματικότητάς της μπορεί να μεταβάλλεται στο χρόνο. Ο παραπάνω συλλογισμός του ΣΤ' Τμήματος φανερώνει και κάτι άλλο. Η διαφορετική ρύθμιση που προέβλεψε ο νομοθέτης για τον οφειλόμενο τόκο μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών, η οποία δεν ψηφίστηκε στο πλαίσιο της παρούσας οικονομικής συγκυρίας, κατά το ΣΤ' Τμήμα μπορεί να συμβάλλει

⁴¹ Βλ. Κωνσταντίνα Γ. Σακελλαρίου, ό.π., σελ. 230

⁴² Βλ. Χριστίνα Δ. Φατούρου, Συνταγματικό το επιτόκιο 6% για τις οφειλές του Δημοσίου, Παρατηρήσεις ΙΙ. ΣτΕ ΣΤ' Τμήμα 1620/2011: Από το «ταμειευτικό» στο «μείζον εθνικό» δημόσιο συμφέρον, ΘΠΔΔ Τεύχος 1/2013, σελ. 47

⁴³ Βλ. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης-Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 109

στην επίτευξη του μείζονος εθνικού συμφέροντος της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας και της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας⁴⁴. Με άλλα λόγια η καταλληλότητα του επίδικου μέτρου δεν εξαρτάται από το σκοπό που είχε ο νομοθέτης, όταν το προέβλεψε, αλλά από το διακυβευόμενο σήμερα δημόσιο συμφέρον και εν τέλει ο δικαστής με αφορμή την εφαρμογή οποιασδήποτε νομοθετικής ρύθμισης, πρέπει να διερευνήσει τη δυνατότητα εκμετάλλευσης της ρύθμισης αυτής, με σκοπό να επιτευχθεί η διάσωση της χώρας, είτε αυτό ήταν στις προθέσεις του νομοθέτη είτε όχι⁴⁵.

Η απόφαση 1620/2011 του ΣΤ' Τμήματος του ΣΤΕ προέκτεινε το νομολογιακό διάλογο ως προς τους λόγους δημοσίου συμφέροντος που είναι ικανοί να παραβιάσουν είτε το δικαίωμα στην περιουσία είτε την αρχή της ισότητας, προσθέτοντας δίπλα στο ανεπαρκές προς τούτο ταμειευτικό συμφέρον την «δημοσιονομική ισορροπία του Κράτους», η οποία λόγω των οικονομικών συνθηκών που επικρατούσαν εκείνη την περίοδο, με τη μείωση του δημοσίου χρέους να αποτελεί ύψιστο σκοπό, παύει να αποτελεί απλώς και μόνο δημοσιονομικό στόχο⁴⁶. Η οικονομική «περιπέτεια» που ταλαιπώρησε τη χώρα, επανανοηματοδότησε το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου από απλό οικονομικό-εισπρακτικό συμφέρον, σε επιτακτικό, δημοσιονομικό, ζωτικό για το κράτος συμφέρον επιβίωσής του⁴⁷.

Πρόκειται για μια ιδιαίτερη σημαντική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία αναστρέφεται η έντονη κατά τα τελευταία έτη τάση (και ευρωπαϊκή) για επανεξέταση και κατάργηση πολλών από τα δίκονομικά και ουσιαστικά προνόμια του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ έναντι των ιδιωτών⁴⁸. Το Ελληνικό Δημόσιο για πρώτη φορά αντιμετωπίζεται να δικαιούται ιδιαίτερα προνόμια, σαν αδύνατο όμως μέρος, λόγω του κινδύνου παύσης των

⁴⁴ Βλ. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ. 110

⁴⁵ Βλ. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, ό.π., σελ. 110

⁴⁶ Βλ. Χριστίνα Δ. Φατούρου, ό.π., σελ. 47

⁴⁷ Βλ. Ιάκωβος Γ. Μαθιουδάκης, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης-Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του ΣΤ' Τμ. Του ΣΤΕ, ΕφημΔΔ 4/2011, σελ. 485

⁴⁸ Βλ. Χριστίνα Διβάνη, Παρατηρήσεις επί της συνταγματικής διαφοροποίησης επιτοκίου υπέρ του Δημοσίου, ΘΠΔΔ Τεύχος 7/2011, σελ. 710

πληρωμών του Κράτους και προτάσσεται σαν άμεση ανάγκη, η αποφυγή της οικονομικής κατάρρευσης που θα επέφερε και μακροχρόνιες εθνικές επιπτώσεις, αφού ήταν βέβαιο ότι η κατάργηση του (επί 65 και πλέον έτη ανεκτού από την έννομη τάξη) προνομίου του Ελληνικού Δημοσίου, θα επέφερε στην ελληνική οικονομία σημαντικές επιπτώσεις⁴⁹.

Εξάλλου, το ζήτημα αυτό απασχόλησε και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) και με την απόφασή του 25/2012, έκρινε τη συμβατότητα της διαφορετικής ρύθμισης του επιτοκίου μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών, με το Σύνταγμα (άρθρα 4 παρ. 1, 25 παρ. 1, 5 παρ. 4, 17) και την ΕΣΔΑ (άρθρο 1 παρ. 1 Α΄ ΠΠ). Και τούτου διότι, κατά το ΑΕΔ, το Ελληνικό Κράτος ήταν, είναι και θα είναι πάντοτε σε κατάσταση ανάγκης, είτε επειδή βρίσκεται σε μία δημοσιονομική κρίση, είτε επειδή βρίσκεται μεν σε περίοδο που η οικονομική κατάσταση βελτιώνεται, αλλά οι επιπτώσεις των παρελθουσών κρίσεων επεκτείνονται και σε αυτήν⁵⁰. Είναι πράγματι όμως, κάπως υπερβολικό να ομολογούμε σήμερα ότι δίχως το 6% ως τόκο υπερημερίας, το Δημόσιο δεν είναι σε θέση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του κατά το Σύνταγμα και τους νόμους⁵¹.

Τοποθετώντας την απόφαση αυτή του ΣΤΕ στο γενικότερο νομολογιακό πλαίσιο εκείνης της χρονικής περιόδου, ενδεικτική της ζύμωσης που είχε προκαλέσει η πρωτόγνωρη δημοσιονομική κρίση, είναι η διακύμανση της γνώμης των δικαστών του ΣΤΕ, οι οποίοι επεδίωξαν να εντάξουν στις δύσκολες οικονομικές συνθήκες, σημαντικά νομικά ζητήματα, ταυτόχρονα όμως και να διαχειριστούν τις εξαιρετικές συνθήκες, πάντα σε νομικά πλαίσια⁵².

Τέλος να σημειώσουμε ότι η σχολιάζουσα απόφαση του ΣΤ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας ήταν παραπεμπτική στην Ολομέλειά του, για να

⁴⁹ Βλ. Χριστίνα Διβάνη, ό.π., σελ. 710

⁵⁰ Βλ. Πάνος Λαζαράτος, Δίκαιο της ανάγκης για πάντα στην Ελλάδα; Παρατηρήσεις επί της ΑΕΔ 25/2012, ΘΠΔΔ Τεύχος 12/2012, σελ. 1086

⁵¹ Βλ. Πάνος Λαζαράτος, ό.π., σελ. 1088

⁵² Βλ. Κωνσταντίνα Γ. Σακελλαρίου, Ταμειυτικοί σκοποί του Δημοσίου και δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, ΕφαρμογέςΔΔ ΙΙ/2011, σελ. 232

ακολουθήσει η υπ' αριθμό 2114/2014 απόφαση της τελευταίας, η οποία επιβεβαίωσε την παραπεμπτική, καθώς και την υπ' αριθμό 25/2012 απόφαση του ΑΕΔ. Η κύρια διαφορά της ΣΤΕ ΟΛ. 2114/2014 από την παραπεμπτική 1620/2011 (ΣΤ' Τμήμα) βρίσκεται στο ότι η Ολομέλεια επιχείρησε να συνδέσει την ευνοϊκή για το Δημόσιο διαφοροποίηση του επιτοκίου όχι ειδικώς στην κρίση που εκδηλώθηκε το 2009, αλλά ευρύτερα, επαναλαμβάνοντας ουσιαστικά το σκεπτικό της απόφασης του ΑΕΔ, δικαιολογώντας την ευνοϊκή για το Δημόσιο διαφοροποίηση του επιτοκίου υπερημερίας στις «συνθήκες που ίσχυσαν καθ' όλη την διάρκεια ισχύος της διατάξεως αυτής», δηλαδή από το 1944⁵³!

4.3. Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ)

Με απώτερο σκοπό να καλυφθούν οι τεθέντες, από την χώρα, δημοσιονομικοί στόχοι μείωσης του ελλείμματος τόσο για το 2011 όσο και για το 2012 και συνέπεια της αναθεώρησης του βαθμού ύφεσης της ελληνικής οικονομίας προς το χειρότερο, η Ελληνική Κυβέρνηση προχώρησε στη θέσπιση ενός φορολογικού μέτρου, με καταφανή τον εισπρακτικό του χαρακτήρα.

Ο νόμος 4021/2011 προέβλεψε στο άρθρο 53 το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ), το αποκαλούμενο και «χαράτσι της ΔΕΗ». Το ειδικό αυτό τέλος θεσπίστηκε υπέρ του Δημοσίου στις ηλεκτροδοτούμενες για οικιστική ή εμπορική χρήση δομημένες επιφάνειες των ακινήτων που υπάγονται κατά τη 17^η Σεπτεμβρίου κάθε έτους στο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) του άρθρου 24 παρ. 1 του ν. 2130/1993. Για τον υπολογισμό του ΕΕΤΗΔΕ, λήφθηκε υπόψη το εμβαδό της δομημένης επιφάνειας, το ύψος της τιμής ζώνης και η παλαιότητα του ακινήτου, όπως αυτά αναγράφονται στο λογαριασμό της ΔΕΗ ή τους εναλλακτικούς προμηθευτές ηλεκτρικού ρεύματος, καθώς και συντελεστής προσαύξησης αντιστρόφως ανάλογος προς την παλαιότητα του ακινήτου, και συντελεστής

⁵³ Βλ. Γιάννης Δρόσος, Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή, ΕφημΔΔ 1/2015,σελ.18

προσδιορισμού του τέλους σε ευρώ ανά τετραγωνικό μέτρο σύμφωνα με τους πίνακες που περιλαμβάνονταν στο παραπάνω άρθρο.

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, στην υπ' αριθμό 1972/2012 απόφασή του, εξέτασε τη φύση του επίδικου τέλους και απεφάνθη ότι αυτό συνιστά φόρο, κατά την έννοια του άρθρου 78 Σ και όχι ανταποδοτικό τέλος, με το σκεπτικό ότι το Κράτος δεν παρείχε σε ανταπόδοση αυτού κάποια συγκεκριμένη υπηρεσία, τα δε έσοδα από την είσπραξή του θα προσμετρηθούν στον κρατικό προϋπολογισμό για να καλυφθεί το δημοσιονομικό έλλειμμα, και άρα προς εξυπηρέτηση του γενικότερου κρατικού σκοπού. Επίσης έκρινε ότι το μέτρο αυτό έχει προσωρινό και έκτακτο χαρακτήρα, το οποίο προέκυψε τόσο από τις επιμέρους ρυθμίσεις του νόμου, όσο και από την αιτιολογική του έκθεση και τις συζητήσεις που έλαβαν μέρος στη Βουλή.

Στη συνέχεια το ΣΤΕ, μεταξύ άλλων, διαπίστωσε ότι ο νομοθέτης έχει διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό των διαφόρων μορφών φορολογικών επιβαρύνσεων και δεν ήταν υποχρεωμένος, θεσπίζοντας το ΕΕΤΗΔΕ, να ακολουθήσει τις μορφές και τις αρχές που έχει χρησιμοποιήσει σε άλλες περιπτώσεις φορολογίας ακίνητης περιουσίας, πολύ περισσότερο διότι το επίδικο τέλος δεν αποτελεί νέο πάγιο φόρο επί της ακίνητης περιουσίας, αλλά έκτακτο μέτρο για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων των ετών 2011 και 2012. Επίσης το Δικαστήριο θεώρησε ότι το ΕΕΤΗΔΕ δεν αποτελεί επέμβαση στην περιουσία των φορολογούμενων, δυσανάλογη σε σχέση με τον σκοπό της αντιμετώπισης ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος, καθώς θα είχε περιορισμένο χρονικό πλαίσιο εφαρμογής (2011-2012) και το ύψος αυτού σε σχέση με την αξία της βαρυνόμενης ακίνητης περιουσίας ήταν έως 8%. Τέλος, έκρινε ότι το ΕΕΤΗΔΕ δεν μπορεί να θεωρηθεί, ότι σε συνδυασμό με τις λοιπές φορολογίες που συνδέονται με την κατοχή ακίνητης περιουσίας καθιστά δημοτικό το εθνικό σύστημα φορολογίας των ακινήτων, κυρίως εν όψει και του έκτακτου χαρακτήρα του αλλά και της πρόβλεψης εξαιρέσεων από αυτό σε κάποιες ομάδες (π.χ. άνεργοι, ανάπηροι) και του σκοπού του, δηλαδή την ανάγκη να καλυφθεί πρόσθετο δημοσιονομικό έλλειμμα της χώρας.

Στη σχολιάζουσα απόφαση ο έλεγχος της συνταγματικότητας του επίδικου τέλους δεν πραγματοποιήθηκε μεμονωμένα, αλλά σε συνδυασμό με τις λοιπές έκτακτες φορολογικές επιβαρύνσεις που επιβλήθηκαν από το 2009. Οι τελευταίες όμως ελήφθησαν υπόψη από την πλειοψηφία της απόφασης κατά τρόπο απλώς και μόνο παραθετικό και ως εκ τούτου, γενικό και αφηρημένο. Σαν αποτέλεσμα, απουσιάζει από το συλλογισμό της πλειοψηφίας η ποσοτικοποίηση της επιπτώσεως του επίδικου τέλους, σε συνδυασμό με τις λοιπές τακτικές και έκτακτες επιβαρύνσεις επί του εισοδήματος και της ακίνητης περιουσίας, στη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών⁵⁴. Την ποσοτικοποίηση αυτή θα μπορούσε να προσφέρει ένα παράδειγμα εφαρμογής του συνόλου των εν λόγω τακτικών και έκτακτων φορολογικών επιβαρύνσεων επί συγκεκριμένου πραγματικού.

Η πλειοψηφία του Δικαστηρίου απέρριψε επίσης την αιτίαση ότι το σύστημα βεβαιώσεως του επίδικου τέλους παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, διότι ανέθετε τη βεβαίωση αυτή σε ιδιωτικές εταιρίες, δηλαδή στη ΔΕΗ και τους εναλλακτικούς παρόχους. Το Δημόσιο δεν αποξενώθηκε από την εξουσία βεβαιώσεως και εισπράξεως του επίδικου τέλους και επιπλέον ο αρμόδιος Προϊστάμενος ΔΟΥ είναι κατά νόμο διάδικος ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων σε περίπτωση προσφυγής του φορολογούμενου κατά της πράξεως καταλογισμού του τέλους που ενσωματώνει ο λογαριασμός κατανάλωσης του ηλεκτρικού ρεύματος. Γενικότερα όμως, ιδίως σε συνθήκες έκτακτων και επειγουσών καταστάσεων, ο νομοθέτης πρέπει να έχει την ευχέρεια να επιλέγει τη διαδικασία βεβαίωσης και εισπραξης των φόρων, την οποία θεωρεί και προσφορότερη, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι υφίστανται εχέγγυα ορθής και αδιάβλητης εφαρμογής των σχετικών περί την επιβολή των φόρων διατάξεων από τους ιδιωτικούς φορείς στους οποίους ανατίθεται το έργο της βεβαίωσης και εισπραξης των φόρων⁵⁵.

⁵⁴ Βλ. Γιώργος Ι. Πιτσιλής, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 1972/2012, ΘΠΔΔ Τεύχος 7/2012, σελ.596

⁵⁵ Βλ. Γιώργος Ι. Πιτσιλής, ό.π., σελ.597

Τέλος το Δικαστήριο προέβη σε έλεγχο συνταγματικότητας, καθώς και συμφωνίας με το ενωσιακό δίκαιο, της παραγράφου 11 του άρθρου 53 του ν. 4021/2011, η οποία προέβλεπε ότι σε περίπτωση μη καταβολής του τέλους μέσω του λογαριασμού κατανάλωσης του ηλεκτρικού ρεύματος, η ΔΕΗ και οι εναλλακτικοί προμηθευτές ηλεκτρικού ρεύματος προβαίνουν στη διακοπή του ρεύματος του καταναλωτή. Η πλειοψηφία της απόφασης έκρινε ότι η ως άνω διάταξη είναι αντίθετη στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ, το οποίο κατοχυρώνει την οικονομική ελευθερία και τούτο διότι «δεν επιτρέπεται επέμβαση του νομοθέτη σε όρους συνεστημένης συμβάσεως, όταν η επέμβαση αυτή δεν αποσκοπεί στην άρση επιβλαβών για το δημόσιο συμφέρον συνεπειών της συμβάσεως, αλλά αποβλέπει σε σκοπό ξένο προς το αντικείμενο αυτής». Συγκεκριμένα το Ανώτατο Διοικητικό έκρινε ότι η δυνατότητα διακοπής της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος σε καταναλωτή, ο οποίος δεν κατέβαλε το οφειλόμενο από αυτόν ειδικό τέλος, μολονότι κατέβαλε το αντίτιμο του οικείου λογαριασμού κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος, αποτελεί συνταγματικώς ανεπίτρεπτη επέμβαση στην συμβατική σχέση μεταξύ του καταναλωτή και του προμηθευτή ηλεκτρικού ρεύματος και προσβολή του δικαιώματος του πρώτου για ελεύθερη απόλαυση των απορροεόντων από την σχετική σύμβαση προμήθειας δικαιωμάτων του. Η επιδίωξη διασφάλισης της είσπραξης του φόρου συνιστά θεμιτό μεν σκοπό, όμως άσχετο με το αντικείμενο της συμβάσεως παροχής ηλεκτρικού ρεύματος. Επιπροσθέτως υποστήριξε ότι το μέτρο αυτό, δηλαδή η διακοπή της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος, παραβίαζε την αρχή της αναλογικότητας, διότι αναιρεί την καθολικότητα της παροχής κοινωφελούς υπηρεσίας για λόγο, ο οποίος δεν είναι συναφής με την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η συγκλίνουσα γνώμη με την πλειοψηφία, ότι η κύρωση της διακοπής της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος σε περίπτωση μη καταβολής του επίδικου τέλους αντίκειται όχι μόνο στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ αλλά και στο άρθρο 2 παρ. 1 Σ, το οποίο κατοχυρώνει την απόλυτη προστασία της αξίας του ανθρώπου, ως στοιχείου του πολιτεύματός μας, διότι συνεπάγεται στέρηση κοινωνικού αγαθού ζωτικής σημασίας, ουσιώδους για την αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου.

Αυτό που εντυπωσιάζει, ήδη από τις πρώτες γραμμές της απόφασης, είναι πόσο υπερτονίζει το Δικαστήριο και επιμένει στον έκτακτο και προσωρινό χαρακτήρα του μέτρου, παρόλο που αυτός κάθε άλλο προφανής είναι. Αν εξαιρέσει κανείς το χαρακτηρισμό του ως «έκτακτου» τέλους, λίγα πράγματα στο νόμο έδειχναν ότι πρόκειται για προσωρινό μέτρο. Το Δικαστήριο κατέστησε σαφές, ότι η κρίση του θα ήταν πιθανότατα διαφορετική, εάν επρόκειτο για πάγια ρύθμιση. Εξίσου σαφές ήταν και το έμμεσο μήνυμα προς τον μελλοντικό νομοθέτη που θα θελήσει να παρατείνει το μέτρο ή να το επαναθεσπίσει με άλλο όνομα. Επίσης το Δικαστήριο δεν δίστασε να κρίνει αντισυνταγματική μία, έστω παράπλευρη, αλλά πάντως σημαντική για την αποτελεσματικότητα του μέτρου, πτυχή του. Ο κύριος λόγος όμως της αντισυνταγματικότητας είναι ότι η ρύθμιση αντίκειται στην ελευθερία των συμβάσεων. Αυτό μπορεί να ιδωθεί ως ένα μήνυμα με διπλό αποδέκτη. Καταρχάς, μήνυμα προς την πολιτική εξουσία ότι η καταρχήν ανοχή του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν αποτελεί λευκή επιταγή για το νομοθέτη. Και, ταυτόχρονα, μήνυμα προς όσους αμφισβητούν τη συνταγματικότητα των μέτρων, αφού το Δικαστήριο εξακολουθεί να αποφεύγει να διαπιστώσει παραβίαση περιουσιακών ή κοινωνικών δικαιωμάτων ή της αρχής της ισότητας⁵⁶.

Το ΣτΕ είναι, θα μπορούσε να πει κανείς, ο «φυσικός» δικαστής της συνταγματικότητας των περισσότερων από τις δημόσιες πολιτικές και τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης ή, αλλιώς, των λεγόμενων πολιτικών του Μνημονίου. Όπως με τη βασική απόφαση για το Μνημόνιο, έτσι και με αυτή καθώς και με άλλες αποφάσεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται ότι διαμορφώνει μια προσεκτική νομολογιακή πολιτική, που με κάποια δόση σχηματικότητας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως στάση «κριτικής αποδοχής»⁵⁷. Αποφεύγει να διαπιστώσει αντισυνταγματικότητες, τουλάχιστον όσον αφορά τις μείζονες πολιτικές επιλογές, αλλά ταυτόχρονα δεν παραλείπει να στείλει το μήνυμα

⁵⁶ Βλ. Α. Καϊδατζής, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 1972/2012, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

⁵⁷ Βλ. Α. Καϊδατζής, ό.π.

στην πολιτική εξουσία και το νομοθέτη ότι προσεγγίζει συνταγματικά όρια που δεν πρέπει εφεξής να υπερβεί⁵⁸.

Με την απόφαση αυτή της Ολομέλειας του ΣΤΕ επιβεβαιώθηκε ότι, εκείνη την χρονική περίοδο, η κάλυψη του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας αποτελούσε «γενικότερο κρατικό σκοπό», καθώς και ότι ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής υπόκειται σε οριακό κατ' αρχήν δικαστικό έλεγχο⁵⁹. Ωστόσο και αυτός ο οριακός δικαστικός έλεγχος δεν στερείται περιεχομένου και σημασίας και αυτό επειδή το Δικαστήριο, όπως ειπώθηκε και πιο πάνω, έδωσε την εντύπωση ότι η απόφασή του ίσως ήταν διαφορετική, εάν το τέλος αυτό είχε επιβληθεί με πάγιο χαρακτήρα. Επίσης έθεσε ένα τέλος σε μία νομοθετική επιλογή που ήταν πράγματι αντίθετη στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, αυτή της διακοπής του ηλεκτρικού ρεύματος σε περίπτωση μη καταβολής του επίδικου τέλους.

4.4. Τέλος επιτηδεύματος

Στην προσπάθεια της χώρας να ξεφύγει από την ασφυκτική δημοσιονομική πίεση που υφίστατο, απειλούμενη από το ενδεχόμενο της χρεοκοπίας, ο νομοθέτης προσπαθούσε να εξεύρει οικονομικούς πόρους, οι οποίοι στην ουσία θα γέμιζαν τα ταμεία του Δημοσίου. Την 1^η Ιουλίου 2011 δημοσιεύθηκε ο ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», στο άρθρο 31 του οποίου προβλεπόταν η επιβολή ετήσιου τέλους στους επιτηδευματίες και ελεύθερους επαγγελματίες, του λεγόμενου «Τέλους Επιτηδεύματος». Οι έχοντες τις προηγούμενες ιδιότητες και επιπροσθέτως διαμένουν σε τόπο με πληθυσμό άνω των 500 κατοίκων ή σε νησί άνω των 3.100 κατοίκων, που δεν χαρακτηρίζεται ως τουριστική περιοχή, έχουν κέρδη προερχόμενα από την άσκηση των εν λόγω επαγγελμάτων και άρα, φοροδοτική ικανότητα. Με τη σχολιάζουσα απόφαση, υπ' αριθμό 2527/2013, η Ολομέλεια του ΣΤΕ δέχθηκε,

⁵⁸ Βλ. Α. Καϊδατζής, ό.π.

⁵⁹ Βλ. Δημήτριος Εμμανουηλίδης-Μαρίνα Β. Σκανδάλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Μελέτες επί του Μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 269

κατά πλειοψηφία, ότι το τέλος επιτηδεύματος είναι συνταγματικό, απορρίπτοντας τα σχετικά περί του αντιθέτου επιχειρήματα που προβλήθηκαν.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι το «τέλος» αυτό δεν συνιστούσε τέλος, αλλά φόρο, καθώς επιβλήθηκε με σκοπό την αύξηση των δημοσίων εσόδων και επομένως την εξυπηρέτηση κρατικών σκοπών, δεν προβλεπόταν κάποια ειδική αντιπαροχή και τέλος στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3986/2011 γινόταν λόγος για «ελάχιστο φόρο εισοδήματος», με το άρθρο 31 του ν. 3986/2011 να εντάσσεται στο κεφάλαιο Δ' αυτού με τίτλο «Φορολογικές και τελωνειακές ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής». Βλέπουμε λοιπόν ότι και σε αυτή την περίπτωση, όπως και στην περίπτωση του ΕΕΤΗΔΕ, το ΣΤΕ δεν αναγνώρισε τις πρόσθετες οικονομικές επιβαρύνσεις που επέβαλε ο νομοθέτης, με σκοπό την εξεύρεση δημοσίων πόρων και τις οποίες ονομάτισε τέλη, ως τέτοια, αλλά δέχθηκε ότι αυτά συνιστούσαν φόρους. Συνεπώς στην επίδικη περίπτωση είχε εφαρμογή το άρθρο 78 του Συντάγματος το οποίο ορίζει περιοριστικά, τι μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο του φόρου καθώς και τα ουσιώδη στοιχεία του.

Το επίδικο άρθρο όμως του ανωτέρου νόμου σε κανένα σημείο δεν ορίζει την φορολογητέα ύλη ή τον φορολογικό συντελεστή, προβαίνοντας μόνο στον ορισμό του υποκειμένου του φόρου («επιτηδευματίες και ασκούντες ελεύθερο επάγγελμα») αλλά και του ποσού του κατ' αποκοπήν φόρου, θεσπίζοντας έτσι έναν κεφαλικό φόρο⁶⁰, ο οποίος αποτελεί φορολογικό βάρος σε πρόσωπα λόγω κάποιας ιδιότητάς τους (εδώ το επάγγελμα) και ανεξάρτητα από το εισόδημα, την περιουσία, τις δαπάνες ή τις συναλλαγές των βαρυνομένων με αυτό. Στην πραγματικότητα μοναδικό κριτήριο της επιβολής του φόρου αυτού υπήρξε μία ιδιότητα, αυτή του επιτηδευματία ή του ελεύθερου επαγγελματία. Εντούτοις το άρθρο 78 παρ. 1,4 του Συντάγματος απαγορεύει την ταύτιση του υποκειμένου με το αντικείμενο της φορολογίας, ήτοι αποτελεί ανεπίτρεπτο, κατά το Σύνταγμα, αντικείμενο φορολογίας η «κατά κεφαλήν»

⁶⁰ Βλ. Κατερίνα Πέρρου, Παρατηρήσεις Περί της συνταγματικότητας του «Τέλους Επιτηδεύματος». Σχόλιο στην ΣΤΕ Ολ. 2527/2013, ΘΠΔΔ Τεύχος 8-9/2013, σελ. 731

φορολόγηση, δηλαδή ο κεφαλικός φόρος⁶¹. Η πλειοψηφία της Ολομέλειας όμως, αποφάνθηκε ότι οι βαρυνόμενοι με το τέλος επιτηδεύματος κερδίζουν από το επάγγελμά τους ένα ελάχιστο ποσό εισοδήματος, το οποίο φορολογείται ετησίως με ένα, αντίστοιχα, ελάχιστο ποσό φόρου και άρα βάση υπολογισμού είναι αυτό το τεκμαιρόμενο ελάχιστο εισόδημα, το οποίο όμως στην απόφαση δεν προσδιορίζεται.

Το παραπάνω συμπέρασμα της πλειοψηφίας είναι λογικό, καθώς πράγματι μπορεί να υποθέσει κάποιος (και εν προκειμένω ο φορολογικός νομοθέτης), ότι κάποιος αποκτά εισόδημα από την άσκηση του επαγγέλματός του. Το εισόδημα αυτό όμως πρέπει να προσδιορίζεται για να μπορεί να ελεγχθεί η νομιμότητα της υπόθεσης. Επίσης η φοροδοτική επιβάρυνση δεν μπορεί να στηρίζεται σε εικασίες ως προς τη φοροδοτική ικανότητα των υποκειμένων. Το γεγονός δηλαδή της άσκησης επαγγέλματος δεν μπορεί να αποτελεί τεκμήριο για την επιβολή φόρου, διότι με αυτό δεν προσδιορίζεται πραγματικά η φοροδοτική ικανότητα. Ο νομοθέτης διαπίστωσε ότι υπάρχει διαφεύγουσα φορολογητέα ύλη και προσπάθησε να τη συλάβει με τη θέσπιση ενός ελάχιστου φόρου, χωρίς όμως να προσδιορίσει συγκεκριμένα την φορολογητέα αυτή ύλη. Χρησιμοποίησε μόνο τα τεκμήρια της άσκησης επαγγέλματος και του πληθυσμού της περιφέρειας άσκησης του επαγγέλματος, τα οποία δεν καταλήγουν ακριβώς στην αποκάλυψη υπαρκτής φορολογητέας ύλης, την οποία ενδεχομένως δεν δήλωνε ο φορολογούμενος⁶².

Αναφορικά με τα φυσικά πρόσωπα, στη θεωρία υποστηρίζεται ότι υπάρχει ένα ελάχιστο όριο εισοδήματος το οποίο δεν φορολογείται, καθώς θεωρείται απαραίτητο στο φορολογούμενο, με σκοπό να καλύψει τις βασικές του ανάγκες αλλά και να διατηρηθεί στη ζωή. Αυτό το αφορολόγητο εισόδημα που προβλέφθηκε για πρώτη φορά με το ν. 3323/1955, χάνει τον χαρακτήρα του, ως ασπίδα προστασίας των χαμηλών εισοδημάτων (και συγκεκριμένα των

⁶¹ Βλ. Ευστάθιος Κ. Μπακάλης, Μνημονιακά Φορολογικά Μέτρα: Αρχή φορολογικής μεταρρυθμίσεως ή ομολογία απεγνωσμένης προσπάθειας;, Μελέτες επί του μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 377

⁶² Βλ. Κατερίνα Πέτρου, ό.π., σελ. 731

προσώπων με τις προαναφερόμενες δραστηριότητες) και ως μέσο κάλυψης των βιοτικών τους αναγκών και αποτελεί αντικείμενο επιβολής φόρου⁶³.

Είναι φανερό ότι η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία ήταν ανεπιτυχής, παρόλα αυτά το Δικαστήριο την υιοθέτησε, για χάρη του δημοσίου συμφέροντος και με σκοπό την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων σε μια περίοδο που η οικονομία της χώρας βρισκόταν υπό κατάρρευση. Όμως οι επιβαλλόμενες φορολογικές υποχρεώσεις δεν πρέπει να παραμένουν πρακτικά εκτός δικαστικού ελέγχου και οι εγγυήσεις που συνοδεύουν την επιβολή της φορολογίας, οι οποίες ορίζουν τα άκρα όρια της επέμβασης του κράτους στην ιδιωτική σφαίρα των πολιτών μέσω της φορολογίας, πρέπει να λειτουργούν συνεχόμενα μέσα στο χρόνο και όχι συμπτωματικά⁶⁴.

4.5. Άρση μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων;

4.5.1. Προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα (εφεδρεία)

Ενόψει της δημοσιονομικής συγκυρίας αναζωπυρώθηκε και εντάθηκε περισσότερο από ποτέ, μία συζήτηση για το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων στη χώρα μας. Βασικό ερώτημα αποτελεί η αναγκαιότητα διατήρησης της συνταγματικής προστασίας της μονιμότητάς τους. Η παραπάνω συζήτηση γίνεται και σε μία χρονική περίοδο όπου η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων θεωρείται σχεδόν αποκλειστικώς υπεύθυνη για κάθε μειονέκτημα στη λειτουργία του δημοσίου. Είναι πρόδηλα φανερό, ότι ο κοινός νομοθέτης έχει ξεκινήσει μια διαδικασία αναθεώρησης της συνταγματικής κατοχύρωσης της μονιμότητας στην πράξη, επιχειρώντας με διατάξεις τυπικών νόμων να αλλοιώσει το κανονιστικό περιεχόμενό της⁶⁵. Μια τέτοια ρύθμιση αποτέλεσε και η κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων, η οποία χρησιμοποιήθηκε ως μέθοδος παράκαμψης της

⁶³ Βλ. Στυλιανή Μ. Χριστοφορίδου, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 2527/2013, (Το Σ) 3-4/2013, σελ. 622

⁶⁴ Βλ. Κατερίνα Πέτρου, ό.π., σελ. 732

⁶⁵ Βλ. Αθανάσιος Β. Τσιρώνας, Η άρση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων (μια συνταγματική «αναθεώρηση» που ξεκίνησε ήδη στην πράξη), ΘΠΔΔ Τεύχος 8-9/2014, σελ. 692

μονιμότητας. Το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος προβλέπει ότι ο δημόσιος υπάλληλος είναι μόνιμος, εφόσον υφίσταται η οργανική του θέση, δηλαδή η ύπαρξη στο οργανόγραμμα της υπηρεσίας μιας θέσης που περιγράφεται ως προς τα τυπικά προσόντα, τον βαθμό και τις αρμοδιότητες που θα εκτελεί εκείνος που (θα) την κατέχει⁶⁶. Με την έννοια αυτή αναδείχθηκε η ερμηνεία, ότι η κατάργηση της θέσης του υπαλλήλου συνιστά έναν ακόμη «τρόπο απόλυσης»⁶⁷.

Εκκινώντας επομένως από την ως άνω ερμηνεία, ο νομοθέτης έσπευσε με το ν. 4024/2011, να θέσει για πρώτη φορά μετά από πολλά χρόνια το θέμα των απολύσεων δημοσίων υπαλλήλων, έστω και με έμμεσο τρόπο, δηλαδή της θέσης σε κατάσταση προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας στην αρχή και λύσης της υπαλληλικής σχέσης στην συνέχεια. Με τη ρύθμιση αυτή περιγραφόταν μία διαδικασία κατά την οποία, αφού πρώτα εντοπιζονταν οι προς απόλυση υπάλληλοι, δια της εφαρμογής προσωπικών κριτηρίων (ηλικίας, εκπαίδευσης, ετών υπηρεσίας), στην συνέχεια καταργούνταν οι οργανικές τους θέσεις με σκοπό να απολυθούν, αφού προηγουμένως ετίθεντο σε διαθεσιμότητα.

Ο θεσμός της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων μετρά περισσότερο από έναν αιώνα ζωής, καθώς για πρώτη φορά θεσπίστηκε με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1911 στο άρθρο 102 παρ. 2, μετά από εισήγηση του Ελευθέριου Βενιζέλου στη Β' Αναθεωρητική Βουλή. Στο ισχύον Σύνταγμα η μονιμότητα κατοχυρώνεται στο άρθρο 103. Αξίζει δε να αναφερθεί πως η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία, καθώς σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες η υπαλληλική μονιμότητα προβλέπεται σε νομοθετικό επίπεδο στους αντίστοιχους Υπαλληλικούς Κώδικες⁶⁸. Στόχος του θεσμού αυτού ήταν η διαμόρφωση ενός προστατευτικού πεδίου που θα κατοχύρωνε μία «σχετική»

⁶⁶ Βλ. Παναγιώτης Σ. Καποτάς, Ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ΘΠΔΔ Τεύχος 10-11/2011, σελ. 938

⁶⁷ Βλ. Αθανάσιος Β. Τσιρώνας, ό.π., σελ. 693

⁶⁸ Βλ. Ελισάβετ Παναγιωτίδου, Η αντισυνταγματικότητα του μέτρου της «εφεδρείας», Σχόλιο με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3354/2013, Συνήγορος Τεύχος 100/2013, σελ. 33

προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία στους υπαλλήλους, ώστε εν τέλει να επωφελείται η λειτουργία και να υπηρετείται η αποστολή της δημόσιας διοίκησης⁶⁹. Η νομολογία του ΣΤΕ έχει επιβεβαιώσει ότι με τις διατάξεις του άρθρου 103 Σ τίθενται οι συνταγματικές βάσεις κατοχύρωσης ενός συστήματος που ευνοεί την πολιτικώς ουδέτερη δημόσια διοίκηση⁷⁰.

Το πρώτον, είναι αναγκαίο να εξεταστεί η δυνατότητα της κατάργησης οργανικών θέσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος, μία τέτοια κατάργηση είναι θεμιτή για τον νομοθέτη, με την προϋπόθεση ωστόσο ότι η εν λόγω κατάργηση υπαγορεύεται από κριτήρια απρόσωπα, που ανάγονται στις λειτουργικές ανάγκες του ελληνικού δημοσίου. Ειδικότερα, ο νομοθέτης επιτρέπεται να προχωρήσει σε μία αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης, με πρωταρχικό στόχο όμως όχι μεμονωμένη την εξοικονόμηση δημοσίων πόρων, αλλά κυρίως την αναβάθμιση του υπάρχοντος κρατικού μηχανισμού και την ορθολογικότερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Μόνο με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να είναι εφικτή η αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα.

Συγκεκριμένα με το ν. 4024/2011 προβλεπόταν ότι καταργούνται οι ειδικές διατάξεις που παρείχαν τη δυνατότητα παραμονής στην υπηρεσία υπαλλήλων που πληρούσαν τις προϋποθέσεις αυτοδίκαιης αποχωρήσεως λόγω συνταξιοδοτήσεως, με συνέπεια την αυτοδίκαιη απόλυσή τους με την παρέλευση του οριζόμενου χρονικού διαστήματος, ενός μηνός από την έναρξη ισχύος του νόμου και την περαιτέρω κατάργηση των οργανικών θέσεών τους. Επιπροσθέτως, οι ίδιες διατάξεις προέβλεπαν αυτοδίκαιη απόλυση πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ, με κατάργηση των οργανικών τους θέσεων. Οι υπάλληλοι αυτοί συμπλήρωναν τριανταπέντε (35) έτη στη δημόσια υπηρεσία και βρίσκονταν τουλάχιστον στο πενήτακοστό πέμπτο (55ο) έτος της ηλικίας τους. Η απόλυση θα επερχόταν με την έναρξη ισχύος του νόμου για τους υπαλλήλους που είχαν ήδη, κατά το

⁶⁹ Βλ. Αθανάσιος Β. Τσιρώνας, Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων (Συνιστά η κατάργηση τρόπο απόλυσης;), ΕφημΔΔ 6/2012 σελ. 803

⁷⁰ Βλ. Αθανάσιος Β. Τσιρώνας, ό.π., σελ. 803

χρόνο αυτό, τις οριζόμενες ειδικές χρονικές προϋποθέσεις και για τους λοιπούς μετά την θέση τους σε καθεστώς προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και μέχρι την συμπλήρωση των δύο ως άνω ορίων (35 έτη υπηρεσίας και 55ο έτος ηλικίας).

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι σκοπός της ρύθμισης είναι ο περιορισμός και εξορθολογισμός του διογκωμένου δημοσίου τομέα, στα πλαίσια της μείωσης των δημοσίων δαπανών, την περίοδο που το κράτος υφίσταται μία οξεία δημοσιονομική κρίση. Ταυτόχρονα όμως, ο νομοθέτης φροντίζει να μην δημιουργηθούν λειτουργικά προβλήματα, καθώς και να μην επιφέρει βίαιη μεταβολή των οικονομικών δεδομένων των υπαλλήλων. Εξάλλου δεν είναι ελεύθερος να καταργεί κατά το δοκούν οργανικές θέσεις, επικαλούμενος μόνον το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον της οικονομικής εξυγίανσης μέσω της μείωσης των δημοσίων δαπανών. Οφείλει να συνυπολογίσει και άλλους παράγοντες, όπως την παροχή κάποιων υπηρεσιών προς τους πολίτες, οι οποίες είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες ή συνδέονται στενά με την άσκηση της κυριαρχίας⁷¹.

Το Δικαστήριο, στην απόφαση 3354/2013, ερμηνεύοντας τα άρθρα 4 παρ. 1 και 103 παρ. 2, 4 και 6 Σ, που αναφέρονται στην αρχή της ισότητας και στη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων αντίστοιχα, επικαλούμενο και παλαιότερες αποφάσεις του, δέχθηκε αφενός ότι ο νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις, εφ' όσον δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργανώσεως και στελεχώσεως της Διοικήσεως με μονίμους υπαλλήλους και αφετέρου ότι σε περίπτωση κατάργησης όλων των ομοιόβαθμων θέσεων δεν απαιτείται η προηγούμενη κρίση υπηρεσιακού συμβουλίου. Ως προς την επιλογή του τρόπου ρυθμίσεως των θεμάτων που σχετίζονται με την κατάργηση οργανικών θέσεων, το ΣΤΕ έκρινε ότι ο νομοθέτης πρέπει να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, δηλαδή να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων και να θεσπίζει κανόνες με αντικειμενικά κριτήρια. Συνεπώς, η σχολιάζουσα απόφαση μπορεί να θεωρηθεί

⁷¹ Βλ. Παναγιώτης Σ. Καποτάς, ό.π., σελ. 935

ότι δημιουργεί ένα «προηγούμενο αντισυνταγματικότητας» όσον αφορά τα μέτρα απομάκρυνσης των δημόσιων υπαλλήλων, στην περίπτωση που δεν προηγείται διαδικασία αξιοκρατικής αξιολόγησής τους, όπως και συνέβη στην περίπτωση της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας⁷².

Η σκέψη του Ανώτατου Ακυρωτικού εστιάστηκε στην αρχή της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας και στην ορθολογική οργάνωσή της. Αναφέρθηκε στους δημοσιονομικούς λόγους που οδήγησαν τον νομοθέτη να προβεί στην διοικητική αναδιοργάνωση του Κράτους, ωστόσο τόνισε ότι οι σχετικές ρυθμίσεις οφείλουν να είναι συμβατές με τις συνταγματικές αρχές που διέπουν την Διοίκηση και συγκεκριμένα να διασφαλίζεται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της, να μη θίγεται η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, ενώ ως προς τους δημοσίους υπαλλήλους πρέπει να εναρμονίζονται με τις εγγυήσεις που προβλέπει το Σύνταγμα γι' αυτούς. Κατέληξε δε, ότι η μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, δεν βασίστηκε σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του, κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, η κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επήλθε ως συνέπεια της αναδιαρθρώσεως και τέλος ότι δεν ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού καθεστώτος που διέπει τους όρους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας και τριακονταπενταετίας.

Η δημόσια υπηρεσία έχει ως θεμελιώδες χαρακτηριστικό της γνώρισμα την θεραπεία του γενικού συμφέροντος. Για να το πετύχει θα πρέπει να λειτουργεί συνεχώς, διότι έτσι ακριβώς θεραπεύεται το δημόσιο συμφέρον. Η γενική αρχή της συνέχειας της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, υπό την ευρεία

⁷² Βλ. Ελισάβετ Παναγιωτίδου, Η αντισυνταγματικότητα του μέτρου της «εφεδρείας», Σχόλιο με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3354/2013, Συνήγορος Τεύχος 100/2013, σελ. 34

έννοια, αφορά τόσο το Κράτος και τους ΟΤΑ όσο και κάθε είδους ΝΠΔΔ και θεμελιώνεται στην ανάγκη να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή ο Λαός ή στην ανάγκη κανονικής λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας⁷³.

Το ΣτΕ συνέδεσε την πρόβλεψη του διορισμού του δημοσίου υπαλλήλου με την προηγούμενη νομοθέτηση της οργανικής θέσεως και οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι ο σκοπός του συνταγματικού νομοθέτη ήταν η ορθολογική οργάνωση των λειτουργιών και των εν γένει υπηρεσιών του Κράτους και γι' αυτό θέλησε οι θέσεις να ενταχθούν σε ένα οργανωμένο νομοθετικό πλαίσιο, όπως το οργανόγραμμα μιας υπηρεσίας. Επομένως δεν είναι συνταγματικά ανεκτό να καθορίζονται όροι υποχρεωτικής απομακρύνσεως υπαλλήλων από την υπηρεσία με βάση κριτήρια μη συνδεόμενα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοικήσεως, όπως και με κριτήρια που δεν σχετίζονται με τα προσόντα, τις ικανότητες και την εν γένει υπηρεσιακή απόδοση των υπαλλήλων. Από τα παραπάνω, προκύπτει ότι κάθε επιβαλλόμενο μέτρο κινητικότητας (διαθεσιμότητα, μετάταξη, απόλυση) πρέπει να έπεται της αξιολόγησης της εργασιακής φυσιογνωμίας του κάθε δημοσίου υπαλλήλου και πιο συγκεκριμένα να ελέγχεται η ταύτιση των ικανοτήτων του με τα προαπαιτούμενα της θέσης που κατέχει στο οργανόγραμμα της κάθε υπηρεσίας. Συνεπώς, κάθε αλλαγή στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να διέπεται από τη διαφάνεια των ανωτέρω διαδικασιών. Σε αντίθετη περίπτωση, εισάγεται παρέκκλιση όχι μόνο από τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και από τις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας⁷⁴. Έτσι το Δικαστήριο οδηγήθηκε στο να κρίνει ότι το ηλικιακό όριο και το κριτήριο του χρόνου παραμονής στην υπηρεσία είναι άσχετο με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοικήσεως και εξ αυτού του λόγου αντίθετο στο Σύνταγμα.

⁷³ Βλ. Παναγιώτης Καποτάς, Προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα-Αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων-Κατάργηση οργανικών θέσεων, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 3354/2013, ΘΠΔΔ Τεύχος 10/2013, σελ. 889

⁷⁴ Βλ. Ελισάβετ Παναγιωτίδου, ό.π., σελ. 33

Κατά συγκλίνουσα προς την πλειοψηφία γνώμη ορισμένων μελών του Δικαστηρίου, οι ρυθμίσεις του ν. 4024/2011 ήταν αντίθετες και με την αρχή της αξιοκρατίας. Η αρχή της αξιοκρατίας, η οποία έχει έρεισμα στο άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος, επιβάλλει η πρόσβαση στις δημόσιες θέσεις αλλά και η διατήρηση των θέσεων αυτών από τους υπαλλήλους να γίνεται με κριτήρια που σχετίζονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων. Τα κριτήρια αυτά θεσπίζονται τόσο για την προαγωγή σε υψηλότερες θέσεις, όσο και για την επιλογή των προς απόλυση υπαλλήλων. Η εν λόγω αρχή επιβάλλεται να ισχύσει και για την λύση της υπαλληλικής σχέσης, όπως ισχύει και για την πρόσληψη.

Η πλειοψηφία της απόφασης αναφέρθηκε και στις περιπτώσεις που είναι δυνατή η απομάκρυνση δημοσίου υπαλλήλου χωρίς προηγούμενη κρίση υπηρεσιακού συμβουλίου, όπως προκύπτει από το άρθρο 103 Σ. Οι περιπτώσεις αυτές είναι, η παύση συνέπεια δικαστικής αποφάσεως και η αποχώρηση λόγω συμπληρώσεως του κατ' αρχήν ελευθέρως τασσόμενου από τον νόμο, γενικώς ή κατά κατηγορίες υπαλλήλων, ορίου ηλικίας. Η θέση αυτή είναι γνωστή στη νομολογία⁷⁵ και έχει επαναληφθεί σε πολλές περιπτώσεις⁷⁶. Ενδιαφέρον παρουσιάζει όμως η αντίθετη γνώμη της μειοψηφίας, η οποία διατύπωσε τη σκέψη ότι η προηγούμενη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου θα ήταν απαραίτητη σε περίπτωση που η επιλογή των υπαλλήλων θα ήταν βασισμένη και σε υποκειμενικά κριτήρια, όπως για παράδειγμα η ικανότητα, η εμπειρία, η προσφορά του δημοσίου υπαλλήλου και όχι σε απολύτως αντικειμενικά κριτήρια όπως ο χρόνος υπηρεσίας και η ηλικία. Η λύση της υπαλληλικής σχέσεως, η οποία γίνεται με αποκλειστικά και μόνο αντικειμενικά κριτήρια, δεν απαιτεί την προηγούμενη κρίση από συναδέλφους του δημοσίου υπαλλήλου που γνωρίζουν τις συνθήκες της δουλειάς και απολαμβάνουν και αυτοί το καθεστώς της μονιμότητας⁷⁷.

⁷⁵ ΣΤΕ Ολ. 2144/1984

⁷⁶ Βλ. Παναγιώτης Καποτάς, ό.π., σελ. 889

⁷⁷ Βλ. Παναγιώτης Καποτάς, ό.π., σελ. 890

Παρόλο που η Ολομέλεια του ΣΤΕ εστίασε κυρίως στην παραβίαση ή μη των συνταγματικών αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας, θα μπορούσε να γίνει λόγος και για τυχόν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία επιβάλλεται το κατάλληλο μέτρο ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Σύμφωνα και με όσα εκτέθηκαν παραπάνω, ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκε το μέτρο της «εφεδρείας» δε φαίνεται να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, καθώς δεν υπήρξε κάποια προηγούμενη αξιολόγησή του ως προς την προσφορότητα και καταλληλότητά του, όσον αφορά τη μείωση των λειτουργικών πόρων του δημόσιου μηχανισμού, καθώς δεν φαίνεται να εξετάστηκε η δυνατότητα επίτευξης του σκοπού, που είναι η μικρότερη οικονομική επιβάρυνση του δημόσιου τομέα, με κάποιο ηπιότερο μέτρο⁷⁸.

Επιπλέον, η απόφαση αυτή είναι ιδιαίτερος σημαντική, διότι εισάγει και μία νομολογιακή διαφοροποίηση σε σχέση με τις αποφάσεις που είχαν εκδοθεί εκείνη την περίοδο από το ΣΤΕ⁷⁹, οι οποίες προέτασαν το δημόσιο συμφέρον ως θεμιτό λόγο περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων και μάλιστα σε εκείνη τη μορφή του που προσεγγίζει περισσότερο στο ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου. Ταυτόχρονα, όμως, μάς απομακρύνει από μία «ζοφερή» πολιτική εξοικονόμησης δημόσιων πόρων, ακόμη και στις περιπτώσεις που η ίδια οδηγεί σε απρόοπτη μεταβολή των συνθηκών διαβίωσης μεγάλου αριθμού συνανθρώπων μας⁸⁰.

4.6. Ειδικά Μισθολόγια

Με τις αποφάσεις 2192-2196/2014 και 4741/2014 που αφορούν τα ειδικά μισθολόγια των ένστολων και των μελών Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π) των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α.Ε.Ι) αντίστοιχα, το Συμβούλιο της Επικρατείας εν Ολομεία, για πρώτη φορά, έκρινε ότι μέτρο το οποίο επιβλήθηκε στη χώρα με σκοπό την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της από τα μνημόνια για περιστολή των δημοσίων δαπανών,

⁷⁸ Βλ. Ελισάβετ Παναγιωτίδου, ό.π., σελ. 34

⁷⁹ ΣΤΕ ΣΤ' Τμήμα 1620/2011, ΣΤΕ Β' Τμήμα 693/2011

⁸⁰ Βλ. Ελισάβετ Παναγιωτίδου, ό.π., σελ. 34

είναι αντισυνταγματικό⁸¹. Και στις δύο αποφάσεις η αντισυνταγματικότητα των παραπάνω μισθολογικών περικοπών στηρίχθηκε σε μία τριπλή αιτιολογία. Πρώτον, στην ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση που απορρέει από το συνταγματικό κείμενο, των υπηρετούντων στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας, καθώς των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, δεύτερον στην προσβολή της αρχής της αναλογικότητας και τρίτον στην παραβίαση της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών αλλά και του άρθρου 25 παρ. 4 του Συντάγματος, που προβλέπει το δικαίωμα του κράτους να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.

Το Δικαστήριο στις παραπάνω αποφάσεις προχώρησε σε έναν εντονότερο έλεγχο της αναλογικότητας του μέτρου, της περικοπής των αποδοχών, προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, την περιστολή του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου, αφού ο νομοθέτης, προτού προβεί στις επίμαχες περικοπές, παρέλειψε να κάνει μια τέτοια εξέταση, αλλά αρκέστηκε σε ένα αριθμητικό και πρόδηλα απρόσφορο κριτήριο. Ο εντονότερος έλεγχος της αναλογικότητας των επίμαχων μέτρων από το ΣΤΕ οφείλεται, τόσο στο γεγονός ότι το δημόσιο συμφέρον, για χάριν του οποίου είχαν ληφθεί δεν ήταν τόσο σοβαρό, όσο εκείνο το οποίο είχε δικαιολογήσει άλλα μέτρα, τα οποία είχαν ληφθεί για την εφαρμογή του Μνημονίου αλλά και στο ότι η προσβολή των δικαιωμάτων των αιτούντων κρίθηκε σοβαρή, για τον λόγο ότι αυτοί είχαν, και στο παρελθόν επωμισθεί το βάρος αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης⁸².

Προβαίνοντας το Δικαστήριο σε αυτόν τον εντονότερο έλεγχο διαπίστωσε παραβίαση των ορίων που θέτει η αρχή της ισότητας. Χαρακτηριστικό αυτών των αποφάσεων είναι ότι το ΣΤΕ, προσδιορίζοντας την επιβάρυνση που υπέστησαν οι αιτούντες από τις περικοπές, συνυπολόγισε και τις προηγούμενες μειώσεις που είχαν γίνει στις αποδοχές τους, όπως επίσης και

⁸¹ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μία νέα φάση ή-περισσότερες από μία-αντιφάσεις στη σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου; Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014, ΕφημΔΔ 3/2015, σελ. 276

⁸² Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, ό.π., σελ. 285

τις επιβαρύνσεις που τους είχαν επιβληθεί με άλλα μέτρα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Η θέση αυτή του Δικαστηρίου είναι πρωτότυπη, καθώς σε προηγούμενες αλλά και σε αποφάσεις του που εκδόθηκαν την ίδια χρονική στιγμή περίπου με αυτές των ειδικών μισθολογίων, αναφέρθηκε μόνο στο επίδικο μέτρο και την έκταση της προσβολής του, χωρίς να συνυπολογίσει προηγούμενα μέτρα⁸³. Η αιτία που το ΣΤΕ μετέβαλε τη στάση του οφείλεται και στο γεγονός ότι τα διαρθρωτικά μέτρα που προωθήθηκαν από τη Διοίκηση για την είσπραξη φορολογικών οφειλών απέτυχαν, ώστε οι επίμαχες περικοπές ήρθαν για να καλύψουν το δημοσιονομικό αυτό κενό, να αναπληρώσουν στην ουσία τη φορολογική οφειλή άλλων πολιτών που δεν είχαν εκπληρώσει τις φορολογικές υποχρεώσεις τους, ωφελούμενοι από τη παρανομία αυτή μεταφέρονταντας το δημοσιονομικό βάρος σε αυτούς που σέβονταν τη νομιμότητα⁸⁴. Η αδυναμία του Κράτους να αντιμετωπίσει αυτήν την παράνομη κατάσταση, οδήγησε το Συμβούλιο της Επικρατείας να δεχτεί, ότι πέραν της αρχής της αναλογικότητας, υπάρχει και παραβίαση της αρχής της ισότητας και της υποχρέωσης όλων των πολιτών προς εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.

Το ΣΤΕ επίσης, στις αποφάσεις αυτές, για πρώτη φορά διαχώρισε τις δεσμεύσεις που επιβάλλονται στον εθνικό νομοθέτη από την Ευρωζώνη από αυτές που προκύπτουν για αυτόν από το Σύνταγμα⁸⁵. Στις προηγούμενες αποφάσεις του είχε ενσωματώσει τις επιβαλλόμενες από την Ευρωζώνη υποχρεώσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής στον, κρινόμενο ως συνταγματικό, σκοπό της αντιμετώπισης της οξείας οικονομικής κρίσης. Αυτό ίσως να οφείλεται σε μία επίδραση του Δικαστηρίου από τη στάση ξένων δικαστηρίων, τα οποία ακολούθησαν μια περισσότερο προστατευτική πολιτική για τους πολίτες τους απέναντι σε μέτρα που τους επιβάρυναν οικονομικά⁸⁶,

⁸³ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, ό.π., σελ. 287

⁸⁴ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, ό.π., σελ. 287

⁸⁵ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, ό.π., σελ. 288

⁸⁶ Βλ. 353/2012 απόφαση του πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, με την οποία έκρινε ότι η αναστολή της πληρωμής δώρων και επιδομάτων διακοπών για τους απασχολούμενους και συνταξιούχους του δημοσίου τομέα, μέτρο το οποίο λήφθηκε με σκοπό την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της χώρας απέναντι στην Ευρωπαϊκή ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, φορείς με τους οποίους είχαν υπογραφεί Μνημόνια Οικονομικής και

σε αντίθεση με το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενδεχομένως όμως και στο ίδιο το Δικαστήριο, το οποίο αποφάσισε να εναντιωθεί στις επίμαχες περικοπές⁸⁷.

4.6.1. Οι ένστολοι

Η Ολομέλεια του ΣτΕ με την απόφαση 2192/2014, ασχολήθηκε με τις περικοπές των αποδοχών των ενστόλων και έμελε να είναι η πρώτη απόφαση, η οποία έκρινε αντισυνταγματικό, μέτρο το οποίο είχε παρθεί από την χώρα στα πλαίσια του προγράμματος της δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι περικοπές αυτές αφορούσαν ένα ειδικό μισθολόγιο, αυτό των λεγόμενων «ενστόλων», δηλαδή των τριών κλάδων των ενόπλων δυνάμεων (Στρατού, Ναυτικού και Αεροπορίας) και των ενόπλων σωμάτων ασφαλείας (Ελληνικής Αστυνομίας και Λιμενικού Σώματος). Πριν το ΣτΕ κρίνει την αντισυνταγματικότητα του παραπάνω δημοσιονομικού μέτρου, οι στρατιωτικοί και οι αστυνομικοί υπάλληλοι είχαν υποστεί ήδη περικοπές στις αποδοχές τους, ταυτόχρονα με όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου, με αποτέλεσμα να έχουν συνολικά υποστεί μεγάλες μειώσεις στους μισθούς τους. Ο νομοθέτης επέλεξε κυρίως τους δημοσίους υπαλλήλους, ώστε αυτοί να επιβαρυνθούν περισσότερο από τη προσπάθεια της οικονομικής εξυγίανσης του κράτους, καθώς οι αποδοχές τους και τα φορολογικά βάρη τους ελέγχονται καλύτερα από το κράτος⁸⁸.

Ο Νόμος 4093/2012 προέβλεπε μειώσεις στις αποδοχές των εν ενεργεία στρατιωτικών, οι οποίες είχαν ως συνέπεια αντίστοιχη αναπροσαρμογή των αποδοχών των συνταξιούχων στρατιωτικών (άρθρο 34 παρ.3 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, ΠΔ 169/2007)⁸⁹. Οι συγκεκριμένες μειώσεις των αποδοχών των εν ενεργεία στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων θα επιβάλλονταν αναδρομικά, συνεπώς θα ανακαθοριζόταν το ποσό της σύνταξης των απόστρατων και οι λοιπές συνταξιοδοτικές παροχές τους.

Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, είναι αντισυνταγματική, ως αντίθετη στην αρχή της ισότητας στην κατανομή των βαρών.

⁸⁷ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, *ό.π.*, σελ. 288

⁸⁸ Βλ. Αθανάσιος Τσιρωνάς, *Οι περικοπές των αποδοχών των στρατιωτικών και η «στροφή» στη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης*, ΘΠΔΔ, Τεύχος 7/2014, σελ 605

⁸⁹ Βλ. Αθανάσιος Τσιρωνάς, *ό.π.*, σελ 606

Συνέπεια αυτών δημιουργήθηκε το ζήτημα της επιστροφής χρημάτων, ως αχρεωστήτως καταβληθέντων και με απόφαση της Διοίκησης καθορίστηκε ο χρόνος και ο τρόπος επιστροφής των ποσών που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των ενστόλων.

Το Δικαστήριο, όπως και στην απόφαση για τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ που εκδόθηκε αργότερα, έκρινε ότι υπάρχει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, της ισότητας στα δημόσια βάρη και ότι οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που οδήγησαν την Διοίκηση στη θέσπιση των διατάξεων αυτών (λ.χ. επίτευξη στόχων μεσοπρόθεσμου προγράμματος, πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής), δεν αρκούν για να καταστήσουν συνταγματικώς ανεκτές τις περικοπές αυτές. Συγκεκριμένα το ΣΤΕ διαπίστωσε, ότι το δημόσιο συμφέρον δεν ήταν τόσο έντονο, όσο εκείνο που δικαιολογούσε την υιοθέτηση των οριζόντιων μέτρων εις βάρος του συνόλου των υπαλλήλων. Τέτοιο λόγοι δημοσίου συμφέροντος, που δέχθηκε το Δικαστήριο στην απόφαση 668/2012, ήταν ο κίνδυνος άμεσης χρεοκοπίας και η απειλή εξόδου της χώρας από την Ευρωζώνη, στους οποίους αναφέρονταν οι νόμοι 3833/2010 και 3845/2010. Στη συνέχεια το ΣΤΕ τόνισε ότι η συνεχιζόμενη οικονομική κρίση και ύφεση της ελληνικής οικονομίας δεν είναι ικανοί λόγοι για να δικαιολογήσουν την κατ' επανάληψη επιβάρυνση των ίδιων προσώπων.

Εξαιρετικά ενδιαφέρουσα είναι η ένταξη, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας στον στενό «πυρήνα» της άσκησης της κρατικής εξουσίας. Όπως προκύπτει από την ανάγνωση του σκεπτικού της απόφασης, η ένταξη των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας στον στενό «πυρήνα» της άσκησης της κρατικής εξουσίας στηρίζεται πρωτίστως στο δημόσιο, μη ιδιωτικοποιήσιμο χαρακτήρα τους, εξ αιτίας της άσκησης από την πλευρά τους σημαντικών δημόσιων σκοπών, κρίσιμων για την προστασία της κρατικής κυριαρχίας. Ωστόσο, η έννοια του πυρήνα, εμβάλει και μια ουσιαστική ιεράρχηση αναφορικά με την σημασία των ασκούμενων από την κρατική εξουσία δημόσιων πολιτικών, η οποία φαίνεται να τοποθετεί στο επίκεντρό τους, κατά προτεραιότητα τις ένοπλες δυνάμεις

και τα σώματα ασφαλείας. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να υπογραμμιστεί ότι η δυνατότητα της πολιτικής εξουσίας να προβαίνει σε ιεραρχήσεις μεταξύ των δημόσιων σκοπών και των δημόσιων πολιτικών συνιστά αποκλειστική της αρμοδιότητα και πολιτική ευθύνη για την οποία ελέγχεται κοινοβουλευτικά όχι όμως και δικαστικά⁹⁰.

Η αποστολή των στρατιωτικών αποτελεί το θεμέλιο του δικανικού συλλογισμού επί του οποίου οικοδομείται η κρίση περί αντισυνταγματικότητας των επίμαχων νομοθετικών μέτρων. Σύμφωνα, μάλιστα, με το Δικαστήριο, έμμεση αναγνώριση της αποστολής αυτής αποτελεί, εξάλλου, και η εκ του Συντάγματος ανάθεση της αρχηγίας των ενόπλων δυνάμεων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος απονέμει τους βαθμούς στα στελέχη. Η απόφαση έκρινε ότι δεν εκτιμήθηκε η σημασία της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και οι ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως των καθηκόντων τους, καθώς και αν οι αποδοχές τους, μετά τις νέες μειώσεις, θα είναι επαρκείς για την αντιμετώπιση του κόστους αξιοπρεπούς διαβίωσής τους και ανάλογες της αποστολής τους. Το πιο ενδιαφέρον στην απόφαση αυτή είναι, ότι για πρώτη φορά κρίθηκε ότι η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των στρατιωτικών απορρέει από το Σύνταγμα και τα άρθρα 45, 23 παρ.2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος⁹¹. Η υποχρέωση αυτή του νομοθέτη επιβάλλεται, κατά το Δικαστήριο, ως εγγύηση για την αποτελεσματική εκπλήρωση της κρατικής αποστολής τους και ως αντιστάθμισμα των ιδιαίτερων καθηκόντων τους.

Τα ελάχιστα όρια της αξιοπρεπούς διαβίωσης που αφορούν τη «γενική» κατηγορία των εργαζομένων, δίνουν τη σκυτάλη στην επαρκή αξιοπρεπή διαβίωση των «στρατιωτικών», η οποία βρίσκει απολύτως σύμφωνη την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, εφόσον δεν διατυπώνεται καμία μειοψηφούσα γνώμη, ενώ συμβαίνει το αντίθετο στην απόφαση σχετικά με τις αποδοχές των μελών ΔΕΠ, όπου εμφανίζεται μία πολύ ισχυρή μειοψηφία, σύμφωνα με

⁹⁰ Βλ. Χριστίνα Μ. Ακριβοπούλου, ΣτΕ 2192/2014: Αναδρομικές μειώσεις συντάξεων στρατιωτικών, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

⁹¹ Βλ. Αθανάσιος Τσιρωνάς, ό.π., σελ 609

την οποία το μη ικανοποιητικό ύψος των αποδοχών, δε συνιστά όρο διακινδύνευσης, δηλαδή δεν ξεπερνά τα όρια της ελάχιστης αξιοπρεπούς διαβίωσης και πάντως είναι υψηλότερο σε σχέση με τις επικρατούσες συνθήκες στον πληθυσμό της χώρας⁹².

4.6.2. Μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ

Με την απόφαση 4741/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, έγινε δεκτό, ότι οι διατάξεις του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τις οποίες προβλέφθηκαν εκ νέου μειώσεις στις αποδοχές των μελών του Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού (ΔΕΠ) των ΑΕΙ, αντίκεινται στο άρθρο 16 του Συντάγματος και ιδιαίτερα στην αρχή της «ιδιαιτέρης μισθολογικής μεταχείρισης» τους, η οποία απορρέει από το άρθρο αυτό, καθώς και προς τις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη. Το ως άνω νομοθέτημα προέβλεπε τη μείωση του βασικού μισθού του Λέκτορα που αποτελεί τη βάση υπολογισμού των υπολοίπων βασικών μισθών των μελών ΔΕΠ, τη μείωση των συντελεστών υπολογισμού των βασικών μισθών και τη μείωση των ειδικών επιδομάτων και αποζημιώσεών τους. Το Δικαστήριο επίσης έκρινε αντισυνταγματικές και τις διατάξεις της υπ' αριθμό 2/83408/022/14.11.2012 απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, με τις οποίες οι μειώσεις αυτές επιβλήθηκαν αναδρομικώς από 1.8.2012. Το ΣτΕ επιλήφθηκε της υποθέσεως δυνάμει του άρθρου 1 του ν. 3900/2010, στο πλαίσιο της «πilotικής» δίκης, ως ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος και κατέληξε σε αποδοχή της ευθύνης του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση των εναγόντων, από την εκ μέρους της πολιτείας νομοθέτηση, με τα αρμόδια όργανά της, διατάξεων αντικείμενων στις παραπάνω συνταγματικές προβλέψεις, καθώς και της ευθύνης του Πανεπιστημίου Αθηνών που εφήρμοσε τις εν λόγω διατάξεις, κατά την καταβολή των αποδοχών των εναγόντων.

⁹² Βλ. Στέλλα Χριστοφορίδου, ΣτΕ 2192/2014 Ολομέλεια – Αντισυνταγματικές οι περικοπές των μισθών και συντάξεων στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

Η πλειοψηφία των δικαστών, η οποία έκρινε αντισυνταγματικές τις παραπάνω διατάξεις προέβαλε τρία κριτήρια, για να δικαιολογήσει την απόκλιση της από τη «μνημονιακή» νομολογία του ΣΤΕ, η οποία ήταν ανεκτική σε περικοπές αποδοχών. Η διαφύλαξη του κύρους του δημοσίου λειτουργήματος των μελών ΔΕΠ, λόγω της φύσεως των καθηκόντων τους και της αποστολής τους ως ακαδημαϊκοί διδάσκαλοι και ερευνητές, τα ιδιαίτερα προσόντα τους και η ανάγκη προσέλκυσης και στελέχωσης των πανεπιστημίων της χώρας με νέο, υψηλής επιστημονικής επάρκειας, δυναμικό, αποτέλεσαν τη δικαιολογητική βάση της άποψης της πλειοψηφίας.

Η απόφαση αυτή ασχολείται πάλι με το ζήτημα των περικοπών των δαπανών του Δημοσίου και διαπιστώνει, όπως και στις αποφάσεις επί των αποδοχών των δικαστών⁹³ και των στρατιωτικών, την αντισυνταγματικότητά τους, δημιουργώντας έτσι έναν πυρήνα μη διαπραγματεύσιμων θεσμικών εγγυήσεων⁹⁴. Ο νομοθέτης επεδίωξε τη μείωση του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου κατά 10%, χρησιμοποιώντας ένα καθαρά αριθμητικό κριτήριο, χωρίς να εξετάσει αν οι αποδοχές των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, μετά τις μειώσεις, είναι επαρκείς για την αξιοπρεπή διαβίωσή τους αλλά και ανάλογες της αποστολής τους. Η διαφορετική, περιπτωσιολογική αντιμετώπιση που προβλέπει ο νομοθέτης για τα λεγόμενα «ειδικά μισθολόγια», έχει ως βάση την αποστολή που αυτά έχουν, τα διακεκριμένα καθήκοντά τους καθώς και τα διαφορετικά τυπικά και ουσιαστικά προσόντα των λειτουργών και υπαλλήλων που τα στελεχώνουν. Οι πανεπιστημιακοί ως δημόσιοι λειτουργοί με μια ιδιαίτερας σημασίας αποστολή, χρήζουν ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης, η οποία απορρέει από το άρθρο 16 του Συντάγματος. Το Δικαστήριο επανέλαβε, όπως και στην απόφαση του για τους ένστολους, ότι η επιβάρυνση των μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της δυσχερούς οικονομικής κατάστασης της χώρας πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των απασχολούμενων στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως επίσης και των ασκούντων

⁹³ Βλ. 88 και 89/2013 αποφάσεις του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 Συντ.

⁹⁴ Βλ Ηλίας Κουβαράς, Η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των πανεπιστημιακών λειτουργών και τα όρια μιας συνεισδοτικής στάθμισης από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ΕφημΔΔ 1/2015, σελ. 27

ελεύθερο επάγγελμα, καθώς η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών είναι προς όφελος όλων των πολιτών. Εξάλλου σημείωσε ότι η ενδεχόμενη δυνατότητα εξωπανεπιστημιακής ενασχόλησης των μελών ΔΕΠ, δεν αντισταθμίζεται με το σωρευτικό αποτέλεσμα και τις επανειλημμένες περικοπές των αποδοχών τους.

Το Δικαστήριο κλήθηκε να επιλύσει ένα ζήτημα σε μια περίοδο παρατεταμένης οικονομικής κρίσης και κατά την κρατούσα θεώρηση, η δημοκρατικά νομιμοποιημένη πολιτική εξουσία έχει το προβάδισμα έναντι του δικαστικού ελέγχου. Με άλλα λόγια η πρώτη, με σκοπό την έξοδο από την κρίση, έχει ευρύτερα περιθώρια εκτίμησης των μέτρων που πρέπει να παρθούν για την εκπλήρωση του σκοπού⁹⁵. Ο δικαστικός έλεγχος σε αυτές τις περιπτώσεις, όπως ελέχθη και ανωτέρω, αφορά τη σχέση της εφαρμοζόμενης ρύθμισης με την αρχή της αναλογικότητας και ελέγχεται στην ουσία μόνον το προδήλως δυσανάλογο του μέτρου προς το επιδιωκόμενο συμφέρον⁹⁶. Σε αυτήν την απόφαση η πλειοψηφία δεν υπεισήλθε σε έλεγχο της σκοπιμότητας των πολιτικών επιλογών, καθώς αντιμετώπισε το ζήτημα της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των πανεπιστημιακών λειτουργών και εάν ελήφθη αυτό υπόψη από το νομοθέτη, πριν προβεί στις περικοπές των αποδοχών τους, ως αμιγώς νομικό ζήτημα. Η μειοψηφία όμως υποστήριξε τον οριακό χαρακτήρα του δικαστικού ελέγχου και την ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη, να αναμορφώνει το μισθολόγιο των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, εκτιμώντας τις εκάστοτε συνθήκες και την οικονομική κατάσταση της χώρας.

Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της απόφασης αυτής είναι ότι για πρώτη φορά εφαρμόστηκε το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 4274/2014, ο οποίος είχε προσφάτως ψηφισθεί. Με το άρθρο αυτό δόθηκε η δυνατότητα στον ακυρωτικό δικαστή να καθορίζει μεταγενέστερο χρόνο επέλευσης των συνεπειών της ακύρωσης, ξεφεύγοντας έτσι από τον κανόνα της αναδρομικής ακύρωσης, αφού πρώτα σταθμίσει τα δεδομένα της υπόθεσης. Η νέα αυτή

⁹⁵ Βλ Ηλίας Κουβαράς, ό.π., σελ. 28

⁹⁶ Βλ Ηλίας Κουβαράς, ό.π., σελ. 28

ρύθμιση έπαιξε καταλυτικό ρόλο στη μεταβολή της απορριπτικής θέσης της παραπεμπτικής απόφασης, στην όποια μάλιστα δεν είχε καν διατυπωθεί μειοψηφία επί του ζητήματος⁹⁷. Το Δικαστήριο βασιζόμενο στη ratio της ως άνω ρύθμισης (άρθρο 50 παρ.3 περ.β' ΠΔ 18/1989) επέκτεινε τη δυνατότητα περιορισμού του ακυρωτικού αποτελέσματος και επί των αγωγών και άλλων διαφόρων ουσίας, που εισάγονται σε αυτό μέσω του δικονομικού θεσμού της πρότυπης δίκης. Συνέπεια τούτου το ΣΤΕ όρισε ότι οι συνέπειες της ακύρωσης των επίμαχων διατάξεων θα επέλθουν μετά τη δημοσίευση της απόφασης, με εξαίρεση τους ενάγοντες, και όσους έχουν ασκήσει ένδικα μέσα ή βοηθήματα μέχρι τον χρόνο δημοσίευσης της απόφασης, για τους οποίους ισχύουν κανονικά τα αναδρομικά αποτελέσματα της ακύρωσης. Ανάλογη γνώμη είχε διατυπωθεί από κάποιους δικαστές και στην υπόθεση επί των περικοπών των αποδοχών των ένστολων, η οποία όμως συζητήθηκε πριν τη ψήφιση του παραπάνω νόμου, αλλά η Ολομέλεια την απέρριψε. Το ΣΤΕ, με σκοπό να θεμελιώσει την ανωτέρω διάπλαση, στηρίχθηκε στην παράδοση, ισχυριζόμενο ότι η δικονομία ενώπιόν του συμπληρωνόταν πάντοτε από τις παραδοχές μιας ευέλικτης νομολογίας, επικαλέστηκε δε, δύο αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο είχε περιορίσει το αναδρομικό αποτέλεσμα της ερμηνείας διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, που είχε δώσει στο πλαίσιο προδικαστικών παραπομπών από εθνικά δικαστήρια⁹⁸. Επιπροσθέτως δέχθηκε ότι η διάπλαση αυτή δεν είναι αντίθετη ούτε στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά ούτε στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής, καθώς δεν διαταράσσεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των δικαιωμάτων των αιτούντων, τα οποία απλώς περιορίζονται για λόγους επιτακτικούς δημοσίου συμφέροντος⁹⁹. Το Δικαστήριο αξιοποίησε τη δυνατότητα που του έδωσε ο παραπάνω νόμος, αφού μια αναδρομική διάγνωση της αντισυνταγματικότητας θα υποχρέωνε την Διοίκηση να

⁹⁷ Βλ Ηλίας Κουβαράς, ό.π., σελ. 29

⁹⁸ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μία νέα φάση ή-περισσότερες από μία-αντιφάσεις στη σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου; Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014, ΕφημΔΔ 3/2015, σελ. 290

⁹⁹ Βλ. Παρασκευή Μουζουράκη, ό.π., σελ. 290

καταβάλλει αναδρομικά τις αποδοχές που περικόπηκαν, όχι μόνο στους ενάγοντες, αλλά και σε έναν ευρύτερο κύκλο προσώπων, τους οποίους αφορούσε η υπόθεση αυτή. Προχώρησε επομένως σε στάθμιση μεταξύ ενός τέτοιου ενδεχόμενου και του δημοσιονομικού συμφέροντος, ώστε να προλάβει και να θέσει ένα όριο σε τυχόν αγωγές αποζημιώσεων, οι οποίες θα έθεταν σε κίνδυνο την ήδη βεβαρυσμένη οικονομία της Χώρας.

4.7. Ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ: ποια τα όρια της οικονομικής δραστηριότητας του Κράτους;

Η σχολιάζουσα απόφαση της Ολομελείας, υπ' αριθμό 1906/2014, αποτελεί την πρώτη απόφαση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, η οποία αφορά στο ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων ή αποκρατικοποιήσεων δημοσίων υπηρεσιών, μία από τις πολλές μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας που θεσπίσθηκαν υπό το βάρος της δημοσιονομικής κρίσης, με σκοπό για άλλη μια φορά να ενισχυθούν τα ταμειακά διαθέσιμα αλλά και να περιοριστούν τα λειτουργικά έξοδα του δημοσίου εν γένει.

Έτσι με το ν. 3985/2011, που ενέκρινε το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής των ετών 2012-2015, το οποίο περιελάμβανε το «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015», προβλέφθηκε μεταξύ άλλων και η αποκρατικοποίηση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Η Διυπουργική Επιτροπή Αναδιρθώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (άρθρο 3 παρ. 1 ν. 3049/2002) αποφάσισε την μεταβίβαση, χωρίς αντάλλαγμα από το Ελληνικό Δημόσιο στην ανώνυμη εταιρία με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) ΑΕ», μετοχών που αντιστοιχούν στο 34,033% του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ βάσει του ν. 3986/2011. Με την ως άνω απόφαση το Ελληνικό Δημόσιο αποξενωνόταν πλήρως από την οποιαδήποτε συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο και την Διοίκηση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, ενώ σκοπός της επίδικης μεταβίβασης ήταν η περαιτέρω αξιοποίηση των μετοχών από το ΤΑΙΠΕΔ. Να σημειώσουμε ότι με προηγούμενη απόφαση της ανωτέρω Διυπουργικής Επιτροπής, είχε μεταβιβασθεί προς το ΤΑΙΠΕΔ το λοιπό ποσοστό 27,297% που διέθετε το Δημόσιο.

Ο συλλογισμός του Δικαστηρίου βασίστηκε κατ' εξοχήν στη φύση των παρεχόμενων από την εταιρία αγαθών και υπηρεσιών υψίστης ζωτικής σημασίας. Ως αγαθά και υπηρεσίες υψίστης ζωτικής σημασίας χαρακτηρίζονται εκείνα, χωρίς τη συνεχή, αδιάλειπτη και ποιοτική παροχή των οποίων «η επιβίωση του ανθρώπου είναι, κατά κυριολεξία, αδύνατη», άλλως η παροχή των οποίων «είναι απαραίτητη για την αξιοπρεπή διαβίωση» που εγγυάται το Σύνταγμα¹⁰⁰.

Πριν προχωρήσουμε όμως στο σχολιασμό της παραπάνω απόφασης, αξίζει να αναφερθούμε στους δύο όρους της ιδιωτικοποίησης και της αποκρατικοποίησης, οι οποίοι, αν και παρεμφερείς και πολλές φορές χρησιμοποιούμενοι ως συνώνυμοι, εννοιολογικά δεν ταυτίζονται. Ο ν. 3049/2002, που ρυθμίζει τα ζητήματα των αποκρατικοποιήσεων, στο άρθρο 2 αποφεύγει να χρησιμοποιήσει, μάλλον για πολιτικοί-δεολογικούς λόγους, τον πολιτικά φορτισμένο όρο ιδιωτικοποίηση και καταφεύγει στον όρο αποκρατικοποίηση.

Αν ρίξουμε μία ματιά στο ισχύον Σύνταγμα θα διαπιστώσουμε ότι δεν περιέχει ρητή διάταξη που να επιτρέπει, επιβάλλει ή απαγορεύει τις ιδιωτικοποιήσεις, με εξαίρεση ίσως το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 εδ β' Συντ., που απαγορεύει την ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης¹⁰¹, σε αντίθεση με το άρθρο 106 παρ. 3 Σ, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα, όχι υποχρέωση, του νομοθέτη να προβαίνει στην αναγκαστική εξαγορά κάποιων επιχειρήσεων και με ορισμένες προϋποθέσεις, χρήση της οποίας έκανε ο κοινός νομοθέτης με τις αναγκαστικού χαρακτήρα κρατικοποιήσεις της πρώτης φάσης της μεταπολίτευσης κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του '70, στον εθνικό μεταφορέα, σε Τράπεζες και τα Ελληνικά Διυλιστήρια¹⁰². Έτσι η σκοπιμότητα του εάν και του πώς της ιδιωτικοποίησης αφήνεται στο πλαίσιο του άρθρου 106

¹⁰⁰ Βλ. Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων-Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014, Παρατηρήσεις ΙΙ, ΘΠΔΔ 6/2014, σελ. 531

¹⁰¹ Βλ. Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων-Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014, Παρατηρήσεις Ι, ΘΠΔΔ 6/2014, σελ. 521

¹⁰² Βλ. Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 522

παρ. 1 Σ στο Κράτος, και συγκεκριμένα στην εκτελεστική εξουσία, δηλαδή την Κυβέρνηση, η οποία και ασκεί τη γενική πολιτική της χώρας κατά το άρθρο 73 παρ. 1 Σ, αλλά και στη νομοθετική, η οποία και υλοποιεί τις αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας με τη μορφή νόμου (άρθρα 26 παρ. 1 και 2 Σ). Το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα της χώρας με επιδίωξη την εξασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης όλων των τομέων της οικονομίας.

Αφενός λοιπόν, υπάρχουν διατάξεις στο Σύνταγμα που κατοχυρώνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα οικονομικού χαρακτήρα, κυρίως η οικονομική ελευθερία και ιδιοκτησία των άρθρων 5 παρ. 1 και 17 παρ. 1 Σ αντίστοιχα, σε συνδυασμό με τις δικαιοκρατικές εγγυήσεις της αρχής της αναλογικότητας και της απαγόρευσης παραβίασης του πυρήνα των δικαιωμάτων, που απαγορεύουν την καθιέρωση συστήματος κεντρικά διευθυνόμενης οικονομίας. Αφετέρου, το Σύνταγμα προβλέπει διατάξεις που καθιερώνουν κοινωνικά δικαιώματα και άλλες κρατικές υποχρεώσεις κοινωνικής προστασίας (άρθρα 16, 21-24 Σ), την αρχή του κοινωνικού Κράτους του άρθρου 25 παρ. 1 εδ' α του Συντάγματος, την υποχρέωση κοινωνικής αλληλεγγύης της παρ. 4 του άρθρου 25 Σ, καθώς και την προαναφερόμενη διάταξη του άρθρου 106 Σ, που επιφυλάσσει τον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας στο Κράτος και οι διατάξεις αυτές δεν επιτρέπουν την καθιέρωση ενός ακραιφνούς φιλελεύθερου οικονομικού συστήματος με παντελή απουσία του Κράτους από την οικονομική δραστηριότητα¹⁰³. Η ανοχή επομένως του Συντάγματος στις διάφορες οικονομικοπολιτικές αποφάσεις των οργάνων της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, όπως είναι το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων, είναι σχετική.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας ανέπτυξε, ιδιαίτερα τις δεκαετίες του 1990 και 2000, πλούσια νομολογία σχετικά με το ζήτημα της αποχώρησης του Δημοσίου από την παροχή δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων. Από την νομολογία αυτή προέκυψαν θεμελιακές

¹⁰³ Βλ. Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 522

διαπιστώσεις που χάραξε το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο για το συνταγματικό πλαίσιο εντός του οποίου μπορούν να κινούνται οι ιδιωτικοποιήσεις/αποκρατικοποιήσεις. Έτσι το πρώτον, υπάρχουν ορισμένες δραστηριότητες που ανήκουν στον σκληρό πυρήνα του κράτους, όπως η αστυνομία, ένοπλες δυνάμεις και δικαιοσύνη, στις οποίες απαγορεύεται η οποιαδήποτε ιδιωτική δραστηριότητα. Ως προς τις υπόλοιπες, οι οποίες συνιστούν άσκηση δημόσιας υπηρεσίας με σκοπό την κοινή ωφέλεια, το Κράτος, δηλαδή η Κυβέρνηση που ασκεί την οικονομική πολιτική της χώρας και έχει την νομοθετική πρωτοβουλία, ο νομοθέτης και η κατ' εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, είναι καταρχήν ελεύθεροι να επιλέξουν τη νομική μορφή με την οποία θα ασκηθεί η ως άνω υπηρεσία, η δε νομικοπολιτική τους επιλογή εκφεύγει κατά κανόνα του δικαστικού ακυρωτικού ελέγχου. Σε κάθε περίπτωση, όμως, οι επιχειρήσεις αυτές θα πρέπει να τελούν υπό την εξάρτηση και την εποπτεία του κράτους.

Το Δικαστήριο στην κρινόμενη απόφαση, για να εξετάσει τη νομιμότητα της πράξης της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιρθώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, και άρα την μεταβίβαση των μετοχών της ΕΥΔΑΠ ΑΕ από το Ελληνικό Δημόσιο στο ΤΑΙΠΕΔ, έκρινε τη συμβατότητα της πράξης απευθείας με διατάξεις του Συντάγματος και δη το δικαίωμα στην υγεία του άρθρου 5 παρ. 5 Σ και την υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά για την υγεία των πολιτών κατά το άρθρο 21 παρ. 3 Σ.

Η απόφαση εκτιμά ότι η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως είναι η ύδρευση και η αποχέτευση, δεν εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ώστε να αποκλείεται η με οποιονδήποτε τρόπο ανάθεσή της σε φορείς με οιονδήποτε ιδιωτικό μανδύα. Κατά συνέπεια η παροχή αυτών των υπηρεσιών από φορείς που διέπονται από νομικό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου ως ανώνυμες εταιρίες, είναι καταρχήν επιτρεπτή από το Σύνταγμα. Το Δικαστήριο όμως, διαφοροποιώντας τη μέχρι τότε νομολογία του, η οποία αναφερόταν στην ευχέρεια που έχει ο νομοθέτης να επιλέγει τη νομική μορφή της παροχής των υπηρεσιών, ακόμα και αν αυτή είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και δη ανώνυμης εταιρίας ή ατομικής επιχείρησης,

αρκεί να προβλέπεται η εποπτεία και η με κάποιο τρόπο εξάρτηση από το Κράτος, έκανε στροφή και απαίτησε η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας να γίνεται όχι απλά με την οποιαδήποτε μορφή συμμετοχής του Κράτους, όχι μόνο με τη μη αποξένωση του Ελληνικού Δημοσίου αλλά και ότι η συμμετοχή αυτή θα πρέπει να έγκειται στην κυριότητα και κατοχή τουλάχιστον του πλειοψηφικού πακέτου μετοχών (άνω του 50%), ώστε να εξασφαλίζονται τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και το δικαίωμα εκλογής της διοίκησης της εταιρίας. Χρειάζεται επομένως, κατά το ΣΤΕ, για αυτές τις δημόσιες υπηρεσίες, το Κράτος να δραστηριοποιείται καθεαυτό, ως φορέας επιχειρηματικής δράσης. Με τον τρόπο αυτό διακρίνεται μια ιδιαίτερα επιφυλακτική στάση του Δικαστηρίου έναντι της αποτελεσματικότητας της κλασικής δημόσιας διοίκησης¹⁰⁴.

Συνεχίζοντας η απόφαση αναφέρει την περίπτωση που η πλειοψηφία των μετοχών συγκεντρώνεται σε ιδιώτες με δυνατότητα να εκλέγουν αυτοί το Δ.Σ της εταιρίας, εάν αυτή έχει εταιρική μορφή, και συνεπώς η δημόσια επιχείρηση ιδιωτικοποιείται, όχι απλά τύποις αλλά και ουσία. Η τελευταία ήταν μια διάκριση που έκανε το ΣΤΕ, ώστε να αποφύγει την ορολογική διάκριση μεταξύ «ιδιωτικοποίησης» και «αποκρατικοποίησης», η οποία αποδίδει και καλύτερα την πραγματικότητα. Σε μία τέτοια περίπτωση, κατά την γνώμη της πλειοψηφίας των δικαστών, η μετατροπή της επιχείρησης σε ιδιωτική καθιστά αβέβαιη την συνέχιση της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και μάλιστα υψηλής ποιότητας και η οποία δεν μπορεί να εξασφαλισθεί πλήρως με την επιβαλλόμενη κρατική εποπτεία. Η ΕΥΔΑΠ παρέχει μονοπωλιακώς σε μεγάλο πληθυσμό, ο οποίος διαμένει στον περιορισμένο χώρο της Αττικής και υπό δυσμενείς οικιστικές συνθήκες, από δίκτυα που είναι μοναδικά στην περιοχή, τις υπηρεσίες της ύδρευσης και αποχέτευσης που είναι αναγκαίες για την υγιεινή διαβίωση και, ιδίως την παροχή πόσιμου ύδατος, φυσικού αγαθού απαραίτητου για την επιβίωση, το οποίο όμως καθίσταται σπανιότερο με τα χρόνια. Για τη θεμελίωση τη απόφασης αυτής, συνεκτιμήθηκε περαιτέρω το γεγονός ότι η αποξένωση του Δημοσίου από κεφάλαιο της ΕΥΑΔΠ έγινε με τη

¹⁰⁴ Βλ. Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, ό.π., σελ. 532

προσβαλλόμενη πράξη, χωρίς αφενός να έχει συσταθεί Ρυθμιστική Αρχή Υδάτων, παρότι αυτό προβλεπόταν στο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων και χωρίς να έχει προηγηθεί διαχωρισμός του φυσικού μονοπωλίου, δηλαδή του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης από τις παρεχόμενες μέσω αυτού υπηρεσίες¹⁰⁵. Με άλλα λόγια το Δικαστήριο έκρινε ανεπίτρεπτη, όχι μόνο τη σχετική μεταβίβαση του εναπομείναντος στο Ελληνικό Δημόσιο μειοψηφικού πακέτου μετοχών σε ιδιώτες μέσω ΤΑΙΠΕΔ αλλά και εν γένει του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών της οποιασδήποτε δημόσιας επιχείρησης που παρέχει δημόσια υπηρεσία. Και για να καταλήξει σε αυτό το συμπέρασμα επικαλέστηκε για πρώτη φορά τις ειδικότερες διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος που κατοχυρώνουν το δικαίωμα στην υγεία και την υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά για την υγεία¹⁰⁶.

Όπως προαναφέρθηκε, στη σχολιάζουσα απόφαση το Δικαστήριο έκανε μία στροφή στην μέχρι τώρα νομολογία του. Αφού κράτησε κάποια από τα στοιχεία της προγενέστερης νομολογίας του για τα θέματα των αποκρατικοποιήσεων/ιδιωτικοποιήσεων, όπως η απαγόρευση συμμετοχής ιδιωτών σε υπηρεσίες που σχετίζονται με τον σκληρό πυρήνα του κράτους και την κυριαρχία του, η αρχή της συνέχισης της δημόσιας υπηρεσίας και η εποπτεία που πρέπει να ασκεί το κράτος στις υπηρεσίες αυτές, απέκλινε από άλλες παλαιότερες θεμελιακές νομολογιακές παραδοχές του, όπως τα όρια της ιδιωτικής συμμετοχής στην άσκηση και παροχή μίας δημόσιας υπηρεσίας, την οποία περιορίζει σε μειοψηφικό ποσοστό επί του εταιρικού ή μετοχικού κεφαλαίου, την μορφή της εποπτείας, την οποία συνδέει άμεσα με την κατοχή του πλειοψηφικού μεριδίου με τα αντίστοιχα δικαιώματα κυριότητας και επιλογής της διοίκησης της εταιρίας, καθώς και τα όρια της νομοθετικής αρμοδιότητας να επιλέγει την μορφή άσκησης της δημόσιας υπηρεσίας, την οποία και περιορίζει. Τέλος ως προς την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας της ύδρευσης και της αποχέτευσης, χρησιμοποίησε για πρώτη φορά, ως συνταγματικές πηγές, τα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ.

¹⁰⁵ Βλ. Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, ό.π., σελ. 533

¹⁰⁶ Βλ. Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 526

Η τελευταία παραδοχή αποτελεί υπερέκταση του πεδίου εφαρμογής αυτών των διατάξεων και ιδίως του άρθρου 5 παρ. 5 του Συντάγματος που κατοχυρώνει το θεμελιώδες, ατομικό-αμυντικό, δικαίωμα στην υγεία και ερμηνεύεται από το ΣΤΕ σ' αυτή την απόφαση, ως θεμελιώδες δικαίωμα που ιδρύει αγώγιμη αξίωση του έχοντος έννομο συμφέρον ιδιώτη, να εξασφαλιζεται η συνέχεια της δημόσιας υπηρεσίας και να παρέχεται κρατική εποπτεία επί της ασκήσεώς της, όπως και να μην προβεί ο νομοθέτης, και κατ' εξουσιοδότηση αυτού, η Διοίκηση, σε πράξη αποξένωσης του Δημοσίου από την κυριότητα και κατοχή του πλειοψηφικού πακέτου δημόσιας επιχείρησης παροχής της δημόσιας υπηρεσίας της ύδρευσης και αποχέτευσης¹⁰⁷. Για να οδηγηθεί σε αυτό το αποτέλεσμα, το οποίο περιορίζει σαφέστατα την οικονομικοπολιτική ευχέρεια του νομοθέτη και διευρύνει, εάν όχι εμβαθύνει την δική του ελεγκτική αρμοδιότητα, «τέντωσε» το πεδίο εφαρμογής δύο συνταγματικών διατάξεων, ενώ στην περίπτωση της κρίσης του περί της συμβατότητας νομοθετικών περιορισμών μισθών και συντάξεων με την συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, περιόρισε αντίθετα την δική του ελεγκτική αρμοδιότητα ως προς τον έλεγχο της τήρησης της εν λόγω αρχής, στα όρια του προδήλως παράλογου, προς χάριν της αναγνωριζόμενης από αυτό ευρύτατης οικονομικοπολιτικής ευχέρειας του νομοθέτη να προβαίνει σε τέτοιους περιορισμούς¹⁰⁸.

4.8. Οι εργασιακές σχέσεις

Όπως ήταν αναμενόμενο, ούτε οι εργασιακές σχέσεις έμειναν στο απυρόβλητο των ρυθμίσεων που έφεραν τα μνημονιακά προγράμματα. Οι μισθοί, οι όροι εργασίας, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις και γενικά το σύνολο των εργασιακών ζητημάτων βρέθηκαν στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων του νομοθέτη, αλλάζοντας άρδην τα μέχρι τότε ισχύοντα.

Η Ολομέλεια του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου στην απόφαση 2307/2014 έκρινε σύμφωνες με το Σύνταγμα, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής

¹⁰⁷ Βλ. Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 526

¹⁰⁸ Βλ. Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 526

Ένωσης και τις διεθνείς συμβάσεις όλες τις εργασιακές ρυθμίσεις που εισήγαγε το Μνημόνιο ΙΙ (άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 4046/2012), μέσω της Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου (Π.Υ.Σ.) 6/2012, πλην αυτών με τις οποίες καταργήθηκε η μονομερής προσφυγή στη διαιτησία και περιορίστηκε το αντικείμενό της, τις οποίες έκρινε αντίθετες στη συνταγματική αρχή της συλλογικής αυτονομίας (άρθρο 22 παρ. 2 Σ.).

Τον Φεβρουάριο του 2012 ψηφίσθηκε από την Ολομέλεια της Βουλής ο ν. 4046/2012 , με τον οποίο εγκρίθηκε το Δεύτερο Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ της Ελλάδας και των δανειστών της, αποτελούμενο από τρία επιμέρους Μνημόνια, τα σχέδια των οποίων επισυνάφθηκαν στον νόμο ως Παραρτήματά του.

Με τον ως άνω νόμο ορίστηκε, ότι οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στα δύο από τα τρία επιμέρους μνημόνια, του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Συνεργασίας και του Μνημονίου Συνεννόησης, οι οποίες αφορούσαν μέτρα ταχείας προσαρμογής της αγοράς εργασίας, συνιστούσαν πλήρεις κανόνες δικαίου άμεσης εφαρμογής. Οι εν λόγω ρυθμίσεις διατυπώθηκαν ως διακηρύξεις και κατευθυντήριες οδηγίες προς τον νομοθέτη, με αποτέλεσμα να είναι αμφίβολο αν θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν κανόνες δικαίου στην περίπτωση που ο ν. 4046/2012 δεν προέβαινε ρητώς σε αυτόν τον χαρακτηρισμό¹⁰⁹. Επιπλέον, οι ρυθμίσεις αυτές κατέστησαν νόμος του κράτους, με νομοτεχνικά ασυνήθη για την ελληνική έννομη τάξη τρόπο¹¹⁰, δηλαδή με την προσάρτησή τους ως Παραρτήματος σε τυπικό νόμο και την παραπομπή του νόμου σε αυτές, ενώ θα έπρεπε να καταστούν οργανικό περιεχόμενο του νόμου και να επιφέρουν τροποποίηση των διατάξεων των θιγόμενων εργασιακών νόμων και εν προκειμένω του ν. 1876/1990 για τις ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις.

¹⁰⁹ Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, Σύνταγμα και εργασιακές ρυθμίσεις του Μνημονίου 2, Η απόφαση Ολ. ΣΤΕ 2307/2014, Επίκαιρα Νομικά Θέματα και Αναλύσεις (ΕΝΘΑ), Νο 2/2014, σελ. 4

¹¹⁰ Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, ό.π., σελ. 4

Περαιτέρω με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 4046/2012 δόθηκε εξουσιοδότηση στο Υπουργικό Συμβούλιο να εκδίδει αποφάσεις προκειμένου να ρυθμίσει κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής. Με βάση την εξουσιοδότηση αυτή εκδόθηκε η Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου («Π.Υ.Σ.») 6/28.2.2012, η οποία μετέβαλε δραστικά το θεσμικό περιβάλλον των συλλογικών εργασιακών σχέσεων, παρεμβαίνοντας ευθέως σε θέματα που ρυθμιζόνταν με συλλογικές συμβάσεις εργασίας («ΣΣΕ»).

Τα ζητήματα που τέθηκαν με τη σχολιάζουσα απόφαση αποτελούν αποφάσεις άσκησης μείζονος πολιτικής, τα οποία βρέθηκαν πλειστάκις στο προσκήνιο της πολιτικής επικαιρότητας, με αποτέλεσμα να επαναφέρεται σε αξιολόγηση το ζήτημα των ορίων του δικαστικού ελέγχου σε περιόδους οικονομικής κρίσης¹¹¹.

Έτσι μειώθηκαν τα κατώτατα διαμορφωμένα όρια μισθών και ημερομισθίων που είχαν διαμορφωθεί από την ισχύουσα τότε Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασία (ΕΓΣΣΕ). Ο κατώτατος μισθός μειώθηκε κατά 22% στο ύψος των 586 ευρώ μεικτά (από 751) για τους μισθωτούς που έχουν συμπληρώσει το 25ο έτος της ηλικίας τους, ενώ για τους νέους εργαζόμενους κάτω των 25 η μείωση έφθασε το 32%, δηλαδή στα 510 ευρώ μεικτά. Παράλληλα προβλέφθηκε ότι οι νέοι μισθοί «παγώνουν» μέχρι τη λήξη του δημοσιονομικού προγράμματος. Θεσπίστηκαν τα 3 έτη ως ανώτατη διάρκεια των ΣΣΕ και ορίστηκε ότι, μετά τη λήξη της διάρκειάς τους, η κανονιστική ισχύς των όρων των ΣΣΕ παρατείνεται για τρεις μήνες (αντί για 6 μήνες που προέβλεπε η προηγούμενη ρύθμιση). Αν μετά την πάροδο του τριμήνου δεν καταρτιστεί νέα ΣΣΕ του ίδιου επιπέδου, ξεκινά η περίοδος της «μετενέργειας» της ΣΣΕ, κατά την οποία ο εργοδότης υποχρεούται να συνεχίσει να καταβάλλει το βασικό μισθό και τα επιδόματα ωρίμανσης (αρχαιότητας στην υπηρεσία), τέκνων, εκπαίδευσης και βαρέων επαγγελμαμάτων που όριζε η λήξασα ή καταγγελθείσα ΣΣΕ, τα οποία θεωρείται ότι μετενεργούν μέχρις ότου τροποποιηθούν ή αντικατασταθούν με συλλογική ή ατομική συμφωνία.

¹¹¹ Βλ. Αναστάσιος Παυλόπουλος, Μνημόνιο ΙΙ και Σύνταγμα: Το κοινωνικό συμφέρον απέναντι στη συλλογική αυτονομία;, ΘΠΔΔ Τεύχος 7/2014, σελ. 631

Σύμφωνα με την προϊσχύουσα ρύθμιση μετενεργούσαν όλοι οι κανονιστικοί όροι της ΣΣΕ, με την έννοια ότι ενσωματώνονταν, ως απλοί συμβατικοί όροι, στις ατομικές εργασιακές συμβάσεις και ο εργοδότης δεν μπορούσε να τους τροποποιήσει, παρά μόνο με τη σύμφωνη γνώμη του εργαζομένου. Καταργήθηκε επίσης η δυνατότητα προσφυγής στη διαιτησία από το ένα μέρος της συλλογικής διαφοράς (μονομερής προσφυγή στη διαιτησία) και η διαιτησία επετράπη μόνο με κοινή συμφωνία των μερών (εκούσια διαιτησία), ενώ παράλληλα το αντικείμενό της περιορίστηκε στον καθορισμό του βασικού μισθού/ημερομισθίου.

Από την έναρξη ισχύος της Π.Υ.Σ. και μέχρι το ποσοστό της ανεργίας να διαμορφωθεί σε ποσοστό κάτω του 10%, ανεστάλη η εφαρμογή διατάξεων νόμων, κανονιστικών πράξεων και κάθε είδους ΣΣΕ (εθνικής γενικής, κλαδικής, ομοιοεπαγγελματικής ή επιχειρησιακής) που προέβλεπαν αυτόματη αύξηση μισθών, με βάση το χρόνο προϋπηρεσίας ή απασχόλησης στον ίδιο εργοδότη.

Το Δικαστήριο εν προκειμένω ασχολήθηκε με τη συμβατότητα των παραπάνω εργασιακών ρυθμίσεων, με τις συνταγματικές αρχές της συλλογικής αυτονομίας και της συνδικαλιστικής ελευθερίας.

Η απόφαση του ΣτΕ έκρινε κατηργημένη τη δίκη ως προς τη νομοθετική μείωση του κατώτατου μισθού και ημερομισθίου, με το σκεπτικό ότι το θέμα αυτό ρυθμίζεται ήδη με νεώτερο νόμο (ν. 4093/2012). Επίσης, απέρριψε όλους τους λόγους ακύρωσης των λοιπών διατάξεων της Π.Υ.Σ., εκτός από αυτούς που αφορούσαν την κατάργηση της μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία και τον περιορισμό του αντικείμενου της στον καθορισμό του βασικού μισθού, τους οποίους έκανε δεκτούς.

Η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 2 Σ συνιστά καινοτομία, διότι περιορίζει την παντοδυναμία του κοινού νομοθέτη ως προς τη ρύθμιση των όρων εργασίας. Ο περιορισμός αυτός συνίσταται στο ότι ο νομοθέτης μπορεί μεν να προσδιορίσει και να εξασθενίσει το θεσμό της συλλογικής αυτονομίας αλλά δεν μπορεί να τον αποδυναμώσει πλήρως, ώστε να πλήξει τον πυρήνα του.

Συνεπώς η κανονιστική εξουσία των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εργαζομένων και εργοδοτών να θεσπίζουν ουσιαστικούς κανόνες δικαίου, δηλαδή ΣΣΕ, αποτελεί συνταγματικό θεσμό.

Στο πλαίσιο αυτό η νομολογία έχει αποσαφηνίσει ήδη από το 1978¹¹², ότι το άρθρο 22 παρ. 2 Σ απονέμει στην Πολιτεία δικαίωμα για αποκλειστική ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων του συνόλου των εργαζομένων, μιας κατηγορίας εργαζομένων ή του προσωπικού μιας επιχείρησης, με μόνο φραγμό ότι ρύθμιση του νομοθέτη δεν πρέπει να οδηγήσει σε αποδυνάμωση της συλλογικής αυτονομίας, χωρίς ωστόσο να καθορίζει σαφώς τα όρια της αποκλειστικής ρύθμισης. Ακολούθησε η απόφαση της Ολομελείας του Αρείου Πάγου 626/1980 που συνάρτησε τη δυνατότητα αποκλειστικής ρύθμισης από το κράτος με το κριτήριο του γενικού κοινωνικού συμφέροντος.

Πλέον θεωρείται παγιωμένη η θέση της νομολογίας, ότι ο καθορισμός των αποδοχών των μισθωτών που είναι το κεντρικό θέμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης αποτελεί κατά κανόνα αντικείμενο καθορισμού με ΣΣΕ και δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να γίνει από το νόμο αποκλειστικά, δηλαδή να αφαιρεθεί από την ύλη της ΣΣΕ¹¹³. Ωστόσο η αφαίρεση επιτρέπεται, εφόσον λόγοι γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος αναγόμενοι στη λειτουργία της εθνικής οικονομίας ή επιτακτικές ανάγκες της τελευταίας, δικαιολογούν ή επιβάλλουν, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, την αποκλειστική από το νόμο ρύθμιση των αποδοχών ή την απαγόρευση χορήγησης οποιασδήποτε αύξησης στις αποδοχές ή άλλους συναφείς περιορισμούς στην ελευθερία καθορισμού της αμοιβής με ΣΣΕ είτε όλων των μισθωτών είτε κατηγοριών αυτών.

Αναφορικά με την έκταση του δικαστικού ελέγχου, γίνεται δεκτό ότι η ουσιαστική εκτίμηση των επιταγών του γενικότερου συμφέροντος ανήκει στη νομοθετική ή –κατά περίπτωση– στην εκτελεστική εξουσία. Μόνο η υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας τους ελέγχεται δικαστικά. Εν κατακλείδι, η αποκλειστική ρύθμιση μισθολογικών και μη όρων εργασίας από

¹¹² ΣΤΕ ΟΛ ΣΤΕ 632/1978

¹¹³ Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, ό.π., σελ. 7

τον νομοθέτη είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές εγγυήσεις της συνδικαλιστικής ελευθερίας μόνο όταν δεν υπερβαίνει σε έκταση, ένταση και διάρκεια το αναγκαίο μέτρο (αρχή αναλογικότητας) και δεν θίγει το ελάχιστο πεδίο δράσης (τον πυρήνα) της συλλογικής αυτονομίας.

Η σχολιαζόμενη απόφαση δεν αναιρεί τα μέχρι σήμερα νομολογηθέντα, όπως εκτέθηκαν παραπάνω. Η πλειοψηφία πράγματι αναγνώρισε ότι τα κρινόμενα μέτρα συνιστούσαν σοβαρή επέμβαση στη συλλογική αυτονομία, επικαλέστηκε, όμως, το κοινωνικό συμφέρον και σιωπηρά το δημοσιονομικό συμφέρον του κράτους, το οποίο εκτίμησε μέσα από το πρίσμα της θεωρίας των εξαιρετικών περιστάσεων¹¹⁴. Το Δικαστήριο εκκινεί από την κρίσιμη διαπίστωση, ότι οι ρυθμίσεις των άρθρων της Π.Υ.Σ. περιορίζουν το ρυθμιστικό πεδίο της συλλογικής αυτονομίας και συνιστούν σοβαρή υποχώρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων και εξασθένηση της θέσης τους έναντι των εργοδοτών. Η αφαίρεση των εργασιακών αυτών ζητημάτων από την ύλη της συλλογικής αυτονομίας δικαιολογείται από τον σκοπό τους, που είναι η αντιμετώπιση του οξύτατου προβλήματος της διόγκωσης του δημοσίου χρέους και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Το ΣΤΕ επισήμανε ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλέγμα ρυθμίσεων που εξυπηρετούν το δημόσιο και γενικότερο κοινωνικό συμφέρον, ελήφθησαν υπό όλως εξαιρετικές περιστάσεις, δηλαδή προ του κινδύνου στάσης πληρωμών και κατάρρευσης της εθνικής οικονομίας. Ο σκοπός είναι θεμιτός και οι ρυθμίσεις του ν. 4046/2012 και της Π.Υ.Σ. 6/2012 δεν παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας, αφού δεν παρίστανται ως μη πρόσφορα ή ως μη αναγκαία για την επίτευξη του παραπάνω θεμιτού σκοπού. Επιπλέον οι ρυθμίσεις αυτές δεν θίγουν τον πυρήνα των δικαιωμάτων που απορρέουν από τα άρθρα 22 παρ. 1 και 2 και 23 Σ., δηλαδή τη συνδικαλιστική ελευθερία, το δικαίωμα απεργίας και τη συλλογική αυτονομία, τα οποία διατηρούνται κατά τρόπον, ώστε να παρέχεται στους μισθωτούς η δυνατότητα να διεκδικούν τη

¹¹⁴ Βλ. Αναστάσιος Παυλόπουλος, Μνημόνιο ΙΙ και Σύνταγμα: Το κοινωνικό συμφέρον απέναντι στη συλλογική αυτονομία;, ΘΠΔΔ Τεύχος 7/2014, σελ. 631

βελτίωση της θέσης τους και την άμβλυση των δυσμενών συνεπειών της οικονομικής κρίσης, αλλά και των επίμαχων μέτρων.

Με βάση τις διατάξεις του ν. 1876/1990 οι ΣΣΕ συνάπτονταν για ορισμένο ή αόριστο χρόνο και κάθε ΣΣΕ που προέβλεπε διάρκεια ισχύος πέραν του έτους θεωρείτο ότι έχει αόριστη διάρκεια. Με το νέο καθεστώς που εισήγαγε η ΠΥΣ 6/2012 παύει να υφίσταται η ΣΣΕ αορίστου χρόνου και όλες οι ΣΣΕ καθίστανται ορισμένου χρόνου ελάχιστης διάρκειας ενός έτους και μέγιστης διάρκειας τριών ετών. Η απόφαση έκρινε και πάλι, ότι οι παραπάνω μεταβατικές διατάξεις δεν αντιβαίνουν στη συλλογική αυτονομία και τη συνδικαλιστική ελευθερία, διότι εξυπηρετούν έναν συνταγματικά θεμιτό σκοπό του νομοθέτη, την προσαρμογή των όρων εργασίας στις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που προέκυψαν μετά την εμφάνιση και την όξυνση της δημοσιονομικής κρίσης και της κρίσης χρέους. Ο σκοπός αυτός επιβάλλει την *ex lege* λήξη των ισχυουσών ΣΣΕ και την αναδιαπραγμάτευση των αντίστοιχων όρων εργασίας. Η παρέμβαση του νομοθέτη δεν είναι δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, δεδομένου ότι αφορά ΣΣΕ που θα έχουν ήδη ισχύσει ένα έτος και άρα μπορούσαν να καταγγελθούν από οποιοδήποτε από τα συμβαλλόμενα μέρη σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις του ν. 1876/1990.

Με το σκεπτικό του αυτό το Δικαστήριο νομιμοποιεί την υποκατάσταση του κρατικού νομοθέτη στη βούληση των συμβαλλομένων μερών για αναδιαπραγμάτευση μιας ΣΣΕ και στην εκτίμηση της αναγκαιότητας αυτής, εξουδετερώνοντας τον πυρήνα της συλλογικής αυτονομίας¹¹⁵. Όμως τα συλλογικά μέρη είναι τα μόνα αρμόδια να κρίνουν σε κάθε επίπεδο (κλάδο, επάγγελμα, επιχείρηση), με βάση την εκάστοτε οικονομική κατάσταση, εάν υπάρχει ανάγκη αναδιαπραγμάτευσης των ρυθμισμένων συλλογικά όρων εργασίας. Ακόμα και η υποχρεωτική λήξη ΣΣΕ που εφαρμόζεται στον ιδιωτικό τομέα και εξυπηρετεί θεμιτό σκοπό, δεν καταδεικνύεται με ποιο τρόπο θα επηρεάσει τη μείωση του δημόσιου χρέους και άρα δεν τελεί σε εύλογη σχέση

¹¹⁵ Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, *ό.π.*, σελ. 9

μέτρου και σκοπού. Περαιτέρω, η διάταξη της Π.Υ.Σ. με την οποία η εξαμήνη παράταση της ισχύος ΣΣΕ μετά τη λήξη ή την καταγγελία της μετατράπηκε σε τρίμηνη, κρίθηκε ότι ουδόλως παρεμβαίνει στο πεδίο της συλλογικής αυτονομίας, αφού δεν τροποποιεί κανόνες συλλογικών ρυθμίσεων (ΣΣΕ και διαιτητικών αποφάσεων) και συνεπώς δεν αντιβαίνει προς τις διατάξεις των άρθρων 22 παρ. 2, 23 παρ. 2 και 25 παρ. 1 Σ.

Μετά την τρίμηνη παράταση παραμένουν σε ισχύ, ως ενδοτικό δίκαιο, από τις περί αμοιβής διατάξεις της ΣΣΕ, μόνο οι όροι που αναφέρονται στο βασικό μισθό, το χρονοεπίδομα, το επίδομα τέκνου, τα επιδόματα που συναρτώνται με τις σπουδές και το τυχόν προβλεπόμενο από τη ΣΣΕ ανθυγιεινό επίδομα. Ομοίως οι αλλαγές ως προς τη μετενέργεια των κανονιστικών όρων μετά τη λήξη του τριμήνου της παράτασης της ισχύος των ΣΣΕ, κρίθηκε ότι δεν αντιβαίνουν στη συλλογική αυτονομία. Η Ολομέλεια ως προς το θέμα της νομικής φύσης της μετενέργειας, επισήμανε ότι η τελευταία αποτελεί υποχρεωτική εκ του νόμου παράταση όρων ΣΣΕ, των οποίων έχει ήδη εκπνεύσει η συμφωνημένη ισχύς όσο και μία πρώτη εκ του νόμου τρίμηνη παράταση. Πρόκειται δηλαδή για *ex lege* παράταση της παρατάσεως ισχύος συμβατικών όρων που έχουν λήξει και συνιστά επομένως εξαίρεση στο γενικό κανόνα ισχύος των συμβάσεων μόνο για το συμφωνημένο χρόνο. Ως εξαιρετική ρύθμιση μπορεί να καταργηθεί ανά πάσα στιγμή από το νομοθέτη που τη θέσπισε. Η κατάργηση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί παράβαση της συλλογικής αυτονομίας, αντίθετα, μάλιστα, συνιστά επιβεβαίωσή της.

Περαιτέρω, η σημασία της απόφασης 2307/2014 διαφαίνεται και στο ότι αποσαφηνίζει ότι με τη νέα ρύθμιση που εισήγαγε η Π.Υ.Σ., οι μη μισθολογικοί όροι εργασίας (π.χ. ωράρια, άδειες, οργάνωση εργασίας) της ΣΣΕ δεν μετενεργούν μετά τη λήξη της τρίμηνης παράτασης και άρα παύουν να ισχύουν, όπως υποστηρίζεται και από την κρατούσα γνώμη στη θεωρία.

Ως προς τη διαιτησία είναι απαραίτητο να ειπωθεί ότι αντικείμενό της είναι συλλογικές διαφορές συμφερόντων, δηλαδή διαφορές μεταξύ ομάδων εργαζομένων και εργοδοτών που ανακύπτουν όταν δεν καθίσταται δυνατή η

σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας (ΣΣΕ) είτε μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων είτε με τη μεσολάβηση τρίτου ουδέτερου προσώπου. Με το προηγούμενο καθεστώς η προσφυγή στη διαιτησία από το ένα μέρος της διαφοράς (μονομερής προσφυγή) ήταν δυνατή εφόσον α) το άλλο μέρος αρνήθηκε τη μεσολάβηση και β) από οποιοδήποτε μέρος μετά την υποβολή πρότασης μεσολάβησης, εφόσον και τα δύο μέρη προσήλθαν και συμμετείχαν στη διαδικασία μεσολάβησης. Με τις διατάξεις της Π.Υ.Σ. 6/2012 η προσφυγή στη διαιτησία κατέστη δυνατή, μόνο όταν συμφωνούν τα δύο μέρη (προαιρετική ή εκούσια προσφυγή) και ορίστηκε ότι αντικείμενο της διαιτητικής διαδικασίας θα είναι μόνο ο βασικός μισθός και όχι άλλες αμοιβές, όπως επιδόματα, πριμ, bonus ή άλλες αποζημιώσεις. Με την απόφαση 2307/2014 ακυρώνονται οι παραπάνω διατάξεις για το λόγο ότι οι κανόνες που θεσπίζουν δεν είναι σε αρμονία με το άρθρο 22 παρ. 2 Σ.

Σε ότι αφορά τη ρύθμιση της ΠΥΣ 6/2012, με την οποία ορίστηκε ότι η προσφυγή στην διαιτησία προϋποθέτει σε κάθε περίπτωση συμφωνία των μερών, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι η ενεργοποίηση της διαδικασίας αυτής δεν προϋποθέτει την συναίνεση και των δύο μερών της συλλογικής διαφοράς, αλλά αρκεί προς τούτο η θέληση έστω και του ενός μέρους. Επομένως, ένα σύστημα διαιτησίας για να είναι συμβατό με το Σύνταγμα δεν αρκεί να είναι εκούσιο, αλλά πρέπει να συνδυάζει και τη δυνατότητα μονομερούς προσφυγής και άρα να είναι μεικτό. Με την κρίση αυτή η σχολιαζόμενη απόφαση σηματοδοτεί μια μείζονα μεταστροφή της νομολογίας, δεδομένου ότι για πρώτη φορά ένα Ανώτατο Δικαστήριο προδιαγράφει τη μορφή εργασιακής διαιτησίας που, κατά την κρίση του, επιβάλλεται να θεσπίσει ο κοινός νομοθέτης¹¹⁶. Η κρατούσα μέχρι πρότινος νομολογία, τόσο του ΣΤΕ όσο και του Αρείου Πάγου, είχε υιοθετήσει την ερμηνεία ότι το άρθρο 22 παρ. 2 Σ επιβάλλει μεν στον κοινό νομοθέτη να καθιερώσει τη διαιτησία ως θεσμό επικουρικό ως προς τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, επιτρέπει δε σε αυτόν να επιλέξει το κατά την κρίση του προσφορότερο για τη διασφάλιση της εργασιακής ειρήνης σύστημα διαιτησίας.

¹¹⁶ Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, ό.π., σελ. 10

Μετά την ακύρωση των διατάξεων της Π.Υ.Σ. που κατήργησαν την υποχρεωτική διαιτησία υπήρξε διχογνωμία ως προς το ποιο νομικό καθεστώς διέπει εφεξής την προσφυγή στη διαιτησία και τη διαιτητική διαδικασία. Προς αποκατάσταση της ασφάλειας δικαίου, η κυβέρνηση έφερε προς ψήφιση νέα νομοθετική ρύθμιση, το άρθρο 4 ν. 4303/2014, προκειμένου να προσαρμοστεί η οργάνωση της διαδικασίας μεσολάβησης και διαιτησίας στην ορθή εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου 22 του Συντάγματος, όπως αυτή προκύπτει από την απόφαση 2307/2014.

Όσον αφορά στις ρυθμίσεις με τις οποίες η διαιτησία περιορίζεται αποκλειστικά στον καθορισμό του βασικού μισθού και ημερομισθίου, η απόφαση αναφέρει τα εξής: «οι ίδιοι λόγοι που επιβάλλουν στον νομοθέτη να προβλέπει και την δυνατότητα μονομερούς προσφυγής στην διαιτησία, καθιστούν αναγκαία την εξασφάλιση της δυνατότητας να άγεται ενώπιον του διαιτητικού οργάνου προς επίλυση το σύνολο της συλλογικής διαφοράς, ώστε να μη παραμένει αρρυθμιστο σε συλλογικό επίπεδο σημαντικό μέρος της συλλογικής διαφοράς με τους εντεύθεν κινδύνους για την κοινωνική ειρήνη και την ρύθμιση των σχετικών θεμάτων με ατομική σύμβαση εργασίας, όπου η εργοδοτική πλευρά έχει πλεονέκτημα». Η απόφαση της Ολομελείας ως προς αυτό το σκέλος είναι απολύτως ορθή, στο μέτρο που η επιλογή του κανονιστικού νομοθέτη να περιορίσει το περιεχόμενο της διαιτητικής απόφασης ήταν αντισυνταγματική, διότι σε περίπτωση αποτυχίας των συλλογικών διαπραγματεύσεων, το άρθρο 22 παρ. 2 Σ επιβάλλει το σύνολο της διαφοράς να οδηγείται στην διαιτησία για επίλυση. Δεν ήταν αντιληπτό για ποιο λόγο πρέπει τα μέρη να στερούνται της εξουσίας να διαμορφώνουν από κοινού και με ελεύθερη επιλογή το περιεχόμενο της διαιτητικής απόφασης, όταν έχουν την εξουσία να αποφασίζουν από κοινού, αν θα προσφύγουν στη μεσολάβηση και κατόπιν στη διαιτησία, προεκτείνοντας τις μεταξύ τους συλλογικές διαπραγματεύσεις¹¹⁷.

¹¹⁷ Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, ό.π., σελ. 11

Η αναστολή της ισχύος των διατάξεων νόμων, κανονιστικών πράξεων, ΣΣΕ και διαιτητικών αποφάσεων που προβλέπουν αυξήσεις μισθών με βάση το χρόνο υπηρεσίας (υπηρεσιακές ωριμάνσεις) δικαιολογείται από τη συνδρομή λόγων υπέρτερου κοινωνικού συμφέροντος. Η κρίση της διοίκησης για τη συνδρομή αυτών των λόγων τεκμηριώνεται επαρκώς στην ανάγκη εφαρμογής του κυβερνητικού προγράμματος που περιλαμβάνεται στο Μνημόνιο ΙΙ. Στην εισηγητική έκθεση του ν. 4046 παρατίθενται οι λόγοι (μείωση ανεργίας – βελτίωση ανταγωνιστικότητας) που καθιστούν αναγκαία την ταχεία προσαρμογή του κόστους εργασίας, με τη μείωση του ονομαστικού κόστους εργασίας κατά 15% κατά τη διάρκεια του Προγράμματος Προσαρμογής, δηλαδή μέχρι το 2015. Κατά συνέπεια το Δικαστήριο έκρινε συνταγματικώς ανεκτή τη ρύθμιση της Π.Υ.Σ. 6/2012 και των αντίστοιχων ρητρών του Μνημονίου ΙΙ που εγκρίθηκε με τον ν. 4046/2012 στο πλαίσιο εφαρμογής του παραπάνω κυβερνητικού προγράμματος και έως τη λήξη του και, σε κάθε περίπτωση, για διάστημα τριετίας από την έκδοση της προσβαλλόμενης Π.Υ.Σ. Ωστόσο, μπορεί να αντιτάξει κανείς ότι το Δικαστήριο θέτει αυθαίρετα τον χρονικό αυτό περιορισμό στην εφαρμογή του μέτρου, αφού στην Π.Υ.Σ. το πάγωμα των υπηρεσιακών ωριμάνσεων προβλέπεται να ισχύσει μέχρι η ανεργία να διαμορφωθεί σε ποσοστό κάτω από το 10%, δηλαδή επ’ αόριστον. Το μέτρο δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα, παρά τα όσα διατείνεται η Ολομέλεια στην κατά πλειοψηφία εκφρασθείσα γνώμη της, είναι δε αμφίβολο αν αρκεί για την αιτιολόγησή του, η απλή επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων εναπόκειται στην ανέλεγκτη δικαστικά κρίση της διοίκησης¹¹⁸.

Ακολουθώντας τη γραμμή που χάραξε η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την υπ’ αριθμ. 668/2012 απόφασή της, η οποία είχε κρίνει συνταγματικό το Μνημόνιο Ι, το Συμβούλιο της Επικρατείας νομιμοποιεί για άλλη μια φορά στο όνομα του γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος εκτεταμένους περιορισμούς σε συνταγματικά ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Το κοινωνικό συμφέρον σε ορισμένες περιπτώσεις εξειδικεύεται στο Σύνταγμα ως περιορισμός

¹¹⁸ Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, ό.π., σελ. 11

ορισμένων ατομικών, ιδίως, δικαιωμάτων. Ο συντακτικός νομοθέτης δεν επισυνάπτει σε όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα κοινωνικούς περιορισμούς, αλλά σε ορισμένα μόνο. Εν προκειμένω στην παρ. 2 του άρθρου 22 του Συντάγματος δεν επισυνάπτεται, έστω εμμέσως, ουδείς κοινωνικό περιορισμός της συλλογικής αυτονομίας. Η νομολογία, όμως, δεν αρκέσθηκε στην επίκληση του κοινωνικού συμφέροντος αυτοτελώς αλλά το συνέδεσε και με «την λειτουργία της εθνικής οικονομίας», συμπλέκοντας έτσι την έννοια του κοινωνικού με το δημοσιονομικό συμφέρον¹¹⁹.

Ουδείς μπορεί να αμφισβητήσει ότι οι λόγοι που επικαλείται η απόφαση (διόγκωση δημοσίου χρέους και δημοσιονομικά ελλείμματα που θέτουν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα της ελληνικής οικονομίας) είναι εξόχως σοβαροί και ανάγονται στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι παγίως το Δικαστήριο αρκείται σε αυτόν τον επιφανειακό έλεγχο νομιμότητας και εμμένει στο ανέλεγκτο των νομοθετικών επιλογών ως προς τα ληπτέα μέτρα στο πεδίο της οικονομίας, γεγονός που καθιστά οριακό τον δικαστικό έλεγχο του δημοσίου συμφέροντος. Αρκεί η Πολιτεία να επικαλεστεί και να αποδείξει τη συνδρομή λόγου ή λόγων δημοσίου συμφέροντος για να κριθεί θεμιτός ο περιορισμός του συνταγματικού δικαιώματος. Από την άλλη πλευρά ούτε η αρχή της αναλογικότητας, ούτε το ενδεχόμενο κατάλυσης του ελάχιστου πυρήνα του δικαιώματος μπορούν να αποτελέσουν τις επιβεβλημένες ασφαλιστικές δικλείδες για αποφυγή καταχρήσεων στις παρεμβάσεις του νομοθέτη στο πεδίο της συλλογικής αυτονομίας, όταν το Δικαστήριο έχει να κρίνει πολιτικές επιλογές με γνώμονα την αποτροπή της χρεοκοπίας της οικονομίας της χώρας.

Το Μνημόνιο II και τα μέτρα που το συνόδευαν αποτέλεσε μείζουσα πολιτική επιλογή της κυβέρνησης για την αντιμετώπιση της κρίσης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, όπως προελέχθη, η δικαστική λειτουργία δεν επιθυμεί σε καμία περίπτωση να εμπλακεί κατ' αποτέλεσμα στην πολιτική αντιπαράθεση, αν ακυρώσει μείζονες πολιτικές αποφάσεις, ακόμα και οδηγείται στην

¹¹⁹ Βλ. Αναστάσιος Παυλόπουλος, Μνημόνιο II και Σύνταγμα: Το κοινωνικό συμφέρον απέναντι στη συλλογική αυτονομία;, ΘΠΔΔ Τεύχος 7/2014, σελ. 634

(αυτό)αναίρεση του προστατευτικού, των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ρόλου της¹²⁰. Το ΣτΕ στη συγκεκριμένη περίπτωση τήρησε μία μέση οδό: μπορεί ουσιαστικά εν ονόματι του οριακού ελέγχου σε περιόδους κρίσης να αρνήθηκε να διαγνώσει αντισυνταγματικότητα στις περισσότερες περιπτώσεις παραβιάσεων στην συλλογική αυτονομία, όμως, κήρυξε αντισυνταγματικό το μέτρο της κατάργησης της μονομερούς προσφυγής σε διαιτησία, που έδινε τη χαριστική βολή στη λειτουργία των συλλογικών σχέσεων εργασίας¹²¹.

Η σχολιάζουσα απόφαση επιβεβαιώνει ότι το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει ρυθμιστικό μονοπώλιο υπέρ της συλλογικής αυτονομίας. Ατυχώς όμως κάμπει τη μέχρι σήμερα θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι και ο κρατικός νομοθέτης δεν εξουσιοδοτείται να επιβάλλει αποκλειστικές ρυθμίσεις σε τέτοια έκταση και χρόνο που να συνάγεται ότι παραλύει η συλλογική αυτονομία. Η Π.Υ.Σ. 6/2012 περιλαμβάνει ρυθμίσεις που θίγουν μόνιμα τον πυρήνα της συλλογικής αυτονομίας και όμως δεν κρίνονται αντισυνταγματικές (π.χ. το πάγωμα των αυξήσεων που προβλέπουν ΣΣΕ με βάση το χρόνο υπηρεσίας των μισθωτών)¹²². Η χρονική διάρκεια εφαρμογής των περιοριστικών της συλλογικής αυτονομίας μέτρων, ως αποφασιστικό κριτήριο του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, φαίνεται να έχει εγκαταλειφθεί. Αυτή είναι μια εξαιρετικά αρνητική εξέλιξη για τη σημασία της κατοχύρωσης της συλλογικής αυτονομίας ως εγγύησης θεσμού.

4.9. Περί συντάξεων

4.9.1. Το εμπόδιο του ΣτΕ στη μείωση των συντάξεων

Μέσα στη λαίλαπα των «μνημονιακών» μέτρων συγκαταλέγονται και αυτά τα οποία αφορούσαν τις συντάξεις και τις περικοπές που έγιναν σε αυτές. Κύριο μέλημα του νομοθέτη ήταν η μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης και η αποκατάσταση της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Μοιραία λοιπόν απέβη η συνάντηση της βιωσιμότητας της κοινωνικής

¹²⁰ Βλ. Αναστάσιος Παυλόπουλος, ό.π., σελ. 635

¹²¹ Βλ. Αναστάσιος Παυλόπουλος, ό.π., σελ. 635

¹²² Βλ. Σταματίνα Γιαννακούρου, ό.π., σελ. 13

ασφάλισης με τη δημοσιονομική προσαρμογή. Οι δαπάνες για τις συντάξεις ενοχοποιήθηκαν. Σύμφωνα με το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, οι μεγαλύτερες υπερβάσεις ετησίως στον κρατικό προϋπολογισμό προερχόντουσαν συστηματικά από τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης. Το κοινωνικό κράτος και οι συντάξεις κατηγορήθηκαν για το δημοσιονομικό εκτροχιασμό.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να κρίνει τη συμβατότητα των περικοπών αυτών με τις συνταγματικές δεσμεύσεις, τις απορρέουσες από το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου.

Ειδικότερα το Δικαστήριο έκρινε, με μια σειρά αποφάσεων (ΣΤΕ Ολ. 2287-2290/2015), ότι το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος επιβάλλει στο κράτος την παροχή διακεκριμένης μορφής κοινωνικής προστασίας και, μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως, εκδηλώνεται η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται η κοινωνική πολιτική. Το Κράτος μεριμνά για την βιωσιμότητα των ταμείων προς προστασία και των επόμενων γενεών, ενώ σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, δεν αποκλείεται η επέμβαση του νομοθέτη για τη μείωση των απονεμηθεισών συντάξεων. Η δυνατότητα όμως αυτή του νομοθέτη οριοθετείται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης και της ισότητας στα δημόσια βάρη, καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας¹²³. Συνεπώς όταν ο τελευταίος λαμβάνει μέτρα με αντικείμενο την περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, οφείλει να έχει προβεί σε ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει, αφενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πρόσφορα και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως, έτσι ώστε αυτά να συνάδουν με τις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά, συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα, παραδείγματος χάριν φορολογικά, αλλά και με

¹²³ Βλ. Κατερίνα Σακελλαροπούλου, Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 6

το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης χρονικής περιόδου, δεν έχουν, αθροιστικές λαμβανόμενες, σαν αποτέλεσμα την παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης¹²⁴.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ οριοθέτησε τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, τονίζοντας ότι το δικαίωμα αυτό δεν εξαντλείται στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου, αλλά περιλαμβάνει μια σχετική εγγύηση (μη ουσιώδης μείωση) του κτηθέντος, κατά τη διάρκεια το εργασιακού βίου, επιπέδου ευημερίας ¹²⁵. Συγκεκριμένα οι παροχές στον συνταξιούχο πρέπει να είναι τέτοιες που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υποστάσεως (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή, με τρόπο που δεν διαφέρει ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου¹²⁶.

Η άποψη της πλειοψηφίας της απόφασης διέκρινε δύο χρονικές περιόδους. Η πρώτη αφορά τα δύο πρώτα χρόνια της κρίσης, 2010-2012, στα οποία το Κράτος έλαβε μια σειρά από μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών και στα οποία συγκαταλέγονται και οι περικοπές των συντάξεων. Αυτά τα μέτρα κρίθηκαν με σειρά αποφάσεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ότι δεν παραβιάζουν το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ. Αντίθετα οι ρυθμίσεις στις οποίες προέβει ο νομοθέτης μετά το 2012, όταν είχε περάσει διετία από τον αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης και αφού είχαν ληφθεί μέτρα για την αντιμετώπισή της, δεν ήταν συμβατές με το Σύνταγμα, διότι ο νομοθέτης δεν έκανε, ως όφειλε, μια συνολική εκτίμηση των παραγόντων που προκάλεσαν το πρόβλημα, ούτε και αξιολόγησε την προσφορότητα των μέτρων αυτών, ενέργεια η οποία απαιτούνταν, καθώς τα μέτρα που είχαν παρθεί δεν

¹²⁴ Βλ. Κατερίνα Σακελλαροπούλου, ό.π., σελ. 7

¹²⁵ Βλ. Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης-Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 96

¹²⁶ Βλ. Κατερίνα Σακελλαροπούλου, ό.π., σελ. 6

απέδωσαν, με συνέπεια η οικονομική ύφεση να ενταθεί¹²⁷. Ο νομοθέτης δεν εξέτασε, εάν οι ρυθμίσεις που επέβαλε από το 2012 και μετά υπακούουν στην αρχή της αναλογικότητας, ώστε ακόμη και αν αυτές ήταν δικαιολογημένες, να αποφανθεί για την αναγκαιότητά τους αλλά και να αναζητήσει τυχόν εναλλακτικές επιλογές, συγκρίνοντας τα οφέλη και τα μειονεκτήματα με τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Η μελέτη αυτή θα αφορούσε το επίπεδο ζωής των συνταξιούχων, μετά τις τελευταίες περικοπές στις συντάξεις τους, αθροιστικά όμως και με τις φορολογικές επιβαρύνσεις που επιβλήθηκαν στο σύνολο των πολιτών, προς αποφυγή της δημοσιονομικής κατάρρευσης της χώρας. Τέτοια μελέτη όμως δεν έγινε από το νομοθέτη, αφού το μόνο που εξετάστηκε ήταν η συμβολή των μέτρων στη μείωση των δημοσίων δαπανών και τη δημοσιονομική προσαρμογή. Δεδομένου του πολύπλοκου και τεχνικού χαρακτήρα των σχετικών ζητημάτων, η έλλειψη τέτοιας μελέτης κατέστησε κατ' ουσίαν ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο των νομοθετικών μέτρων, έλεγχος, ο οποίος ναι μεν δεν εκτείνεται στην ορθότητα των πολιτικών εκτιμήσεων και επιλογών, αφορά όμως στην τήρηση των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη και πρέπει να ασκείται με αποτελεσματικό και ουσιαστικό τρόπο¹²⁸.

Στη συνέχεια η απόφαση αναφέρθηκε στην υποχρέωση του Κράτους να καλύπτει τα ελλείμματα της επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης, διότι η ασφάλιση είναι υποχρεωτική και εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι δεν είχε προβλεφθεί τακτική χρηματοδότηση των οργανισμών της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης. Μια ακόμη σημαντική προσφορά της απόφασης αυτής είναι η ρητή αναγνώριση του υποχρεωτικού χαρακτήρα της επικουρικής κοινωνικής ασφαλίσεως¹²⁹. Η λειτουργία των ασφαλιστικών ταμείων υπηρετεί δημόσιο σκοπό κατά το Σύνταγμα, εξασφαλίζοντας όσα αυτό προβλέπει στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Με τον τρόπο αυτό οφείλει το κράτος να εξασφαλίζει την

¹²⁷ Βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων, ΘΠΔΔ Τεύχος 7/2015, σελ. 675

¹²⁸ Βλ. Κατερίνα Σακελλαροπούλου, ό.π., σελ.7

¹²⁹ Βλ. Αλεξάνδρα Μιχαλοπούλου, Η επίδραση των μνημονίων στα κοινωνικά δικαιώματα- Προοπτικές προστασίας με βάση την πρόσφατη νομολογία του Σ.Τ.Ε. και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

λειτουργία των θεσμών αυτών, οι οποίοι στη συνέχεια θα διασφαλίζουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης για τους πολίτες, κατά το δυνατόν εγγύς σε αυτό που είχαν κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου. Με βάση αυτή τη συνταγματική επιταγή το κράτος οφείλει να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των ταμείων και προς κάλυψη των ελλειμμάτων τους, όπως γινόταν μέχρι πρόσφατα και να χρηματοδοτεί τα ταμεία ακόμη και όταν δεν προβλέπεται τακτική χρηματοδότηση, εφόσον προκύψουν έκτακτες χρηματοδοτικές ανάγκες.

Με τις παραπάνω σκέψεις το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα, ότι οι περικοπές των συντάξεων, κύριων και επικουρικών, που επιβλήθηκαν με τους ν. 4051/2012 και 4093/2012, κλόνισαν τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων και παραβιάστηκε το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ που αφορά στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Με βάση το σκεπτικό της απόφασης, οι τελευταίες διατάξεις που ψηφίστηκαν στο δεύτερο μνημόνιο, με τις οποίες περικόπτονται για πολλοστή φορά οι συνταξιοδοτικές παροχές, δεν μπορούν να δικαιολογηθούν εύκολα ως έκτακτες ρυθμίσεις, δεδομένου ότι έχει παρέλθει διάστημα πλέον των δύο ετών από το πρώτο μνημόνιο. Ο αιφνιδιασμός αυτός δεν μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ότι υπάρχει μετά από τόσα χρόνια και να κρίνεται με τα ίδια μέτρα και σταθμά για πάντα¹³⁰. Πράγματι, η κρίση αυτή είναι ορθή, διότι δεν νοείται να υπάρχει συνεχώς μια έκτακτη και άμεση ανάγκη για ψήφιση νέων μέτρων. Άλλωστε υποτίθεται ότι με την ψήφιση των αρχικών μέτρων θα υπήρχε και χρονοδιάγραμμα, εντός του οποίου θα ευοδώνονταν τα έκτακτα μέτρα και θα επανερχόταν η χώρα στο δρόμο της ανάπτυξης. Συνεπώς η επίκληση της αόριστης έννοιας της έκτακτης ανάγκης είναι πλέον προσχηματική και υποκρύπτει άλλους σκοπούς, δηλαδή το ταμειακό συμφέρον του κράτους και κατ' επέκταση των δανειστών¹³¹.

Μάλιστα το Δικαστήριο εφάρμοσε το άρθρο 50 παρ. 3β του Π.Δ 18/1989, ώστε το διατακτικό της απόφασης εφαρμόστηκε από τη δημοσίευσή της και

¹³⁰ Βλ. Αλεξάνδρα Μιχαλοπούλου, ό.π.

¹³¹ Βλ. Αλεξάνδρα Μιχαλοπούλου, ό.π.

μετά και όχι αναδρομικά, με εξαίρεση τους ενάγοντες. Επειδή η απόφαση αφορούσε έναν ευρύ κύκλο προσώπων και εξαιτίας της δεινής οικονομικής κατάστασης της χώρας, το ΣΤΕ περιόρισε να αναδρομικά αποτελέσματα της αντισυνταγματικότητας των ως άνω νομοθετημάτων, καθώς θα γεννιούνταν αξιώσεις αποζημιώσεων έναντι του Δημοσίου, θέτοντας έτσι σε κίνδυνο τον ήδη βεβαρυμένο προϋπολογισμό του Κράτους. Θέλησε δηλαδή, από τη μια, να απαλλάξει το νομοθέτη από το δημοσιονομικό βάρος της επιστροφής ποσών, αλλά, από την άλλη, προσδοκούσε ότι τουλάχιστον ο νομοθέτης θα αποκαταστήσει εφεξής τις συντάξεις. Διαφεύστηκε όμως, και με τις παραπάνω αποφάσεις ανέλαβε ένα ρίσκο. Ίσως ο πιο σημαντικός λόγος που οδήγησε το Δικαστήριο στο ρίσκο αυτό είναι, ότι είχε γίνει πια αντιληπτό πως, ακόμα και σε συνθήκες μνημονίων, η υλοποίηση κάποιων, έστω, κοινωνικών δικαιωμάτων δεν αποκλείεται¹³².

Η μειοψηφία της απόφασης αυτής υποστήριξε οι θεσπισθείσες περικοπές εντάσσονται στο πλαίσιο μιας συνολικής μεταρρυθμίσεως στο σύστημα της κοινωνικής ασφαλίσεως, η οποία έχει και δημοσιονομικό χαρακτήρα και έχει ως στόχο τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς του. Σε κάθε περίπτωση όμως δεν επλήγησαν οι κύριες συντάξεις που ήταν μικρότερες των 1000 ευρώ και οι επικουρικές που ήταν μικρότερες των 300 ευρώ, οι συνταξιούχοι επομένως διαβιώνουν με αξιοπρέπεια και δεν φτωχοποιούνται, καθώς κατά την Eurostat, οι συντάξεις άνω των 1000 ευρώ υπερβαίνουν το ποσό που αντιστοιχεί στο κατώτατο όριο φτώχειας στην Ελλάδα, επιπλέον αυτό προσαυξάνεται και με την επικουρική σύνταξη. Να σημειώσουμε ότι σύμφωνα με το πρόγραμμα «Ήλιος» του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Πρόνοιας, για την περίοδο Απρίλιος 2014, επί συνόλου 2.645.672 συντάξεων γήρατος, αναπηρίας και θανάτου, οι συντάξεις μέχρι 1000 ευρώ αντιστοιχούσαν σε 1.782.584.

Θα μπορούσε να λεχθεί ότι η απόφαση αυτή ήταν μια προτροπή προς τον νομοθέτη να εστιάσει στα πολιτικά και κοινωνικά δυσκολότερα, πλην όμως

¹³² Βλ. Ακρίτας Καιδατζής, Υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα στην εποχή των μνημονίων;, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

αναγκαία, διαρθρωτικά μέτρα με τεκμηρίωση, προγραμματισμό και με βάση τις αρχές της δικαιοσύνης, ισότητας, αναλογικότητας, αλληλεγγύης και ανταποδοτικότητας¹³³. Η διαρκής χειροτέρευση του επιπέδου ζωής ώθησε τον δικαστή να αναγάγει εαυτόν σε ύστατο τιμητή του ελάχιστου/εύλογου επιπέδου ευημερίας¹³⁴. Έτσι, παρατηρείται μια δειλή μεταστροφή της νομολογίας που κορυφώθηκε με την Ολομέλεια του ΣτΕ 2287/2015. Τα ελληνικά δικαστήρια αποδεδειγμένα από την άκριτη αποδοχή του δημοσίου συμφέροντος και αμφισβήτησαν τα μέτρα λιτότητας, με βάση μια σειρά άρθρων που κατοχυρώνουν την ανθρώπινη αξία, τα κοινωνικά δικαιώματα, την αρχή της ισότητας, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας¹³⁵.

Η φορολογία και η κοινωνική ασφάλιση αποτελούν τους σημαντικότερους μηχανισμούς αναδιανομής του εισοδήματος. Το μέτρο της αναδιανομής καθορίζεται από τον ίδιο τον νομοθέτη, ενώ ο δικαστής αποτελεί την εγγύηση, ώστε αυτό το μέτρο να είναι εύλογο. Η κανονιστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων γίνεται πιο σκληρή, όταν διαβαίνει το κατώφλι του εύλογου, ενώ μετατρέπεται σε αδιαπραγμάτευτη, όταν αγγίζει το ελάχιστο όριο διαβίωσης. Στην περίπτωση αυτή, ο ρόλος του δικαστή αποδεικνύεται αποφασιστικός, καθώς επεμβαίνει, όταν καταπατείται η περιοχή που ο ίδιος έχει οριοθετήσει¹³⁶.

4.9.2. Τα όρια που έθεσε το ΣτΕ σε τυχόν νέες μειώσεις

Το Α' τμήμα του ΣτΕ, στην υπ' αριθμό 660/2016 απόφασή του, κλήθηκε να κρίνει τη συνταγματικότητα των επικουρικών συντάξεων που ελάμβαναν οι εκπρόσωποι συνδικαλιστικών οργανώσεων. Στο γενικότερο πλαίσιο εξορθολογισμού του ασφαλιστικού συστήματος και εξοικονόμησης πόρων, με το ν. 4093/2012 προβλέφθηκε η διακοπή των συντάξεων που καταβάλλονται από το ΕΤΕΑ (Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης), σε εκπροσώπους

¹³³ Βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων, ΘΠΔΔ Τεύχος 7/2015, σελ. 679

¹³⁴ Βλ. Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης-Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 85

¹³⁵ Βλ. Άγγελος Στεργίου, ό.π., σελ. 85

¹³⁶ Βλ. Άγγελος Στεργίου, ό.π., σελ. 100

συνδικαλιστικών οργανώσεων που ασφαλιζονταν για την ιδιότητά τους αυτή, καθώς και στα δικαιούχα μέλη τους. Οι συντάξεις αυτές υπολογίζονταν σε μη ανταποδοτική βάση ασφαλιστικών εισφορών και παροχών. Από την εισηγητική έκθεση του ν. 4093/2012 προέκυπτε ότι με την επίμαχη ρύθμιση ο νομοθέτης, απέβλεψε, πρωτίστως, στον εξορθολογισμό του ασφαλιστικού συστήματος με την κατάργηση μιας προνομιακής παροχής σε μια συγκεκριμένη κατηγορία συνταξιούχων που ελάμβανε και συνταξιοδοτικές παροχές λόγω απασχολήσεως, δευτερευόντως δε στην εξοικονόμηση πόρων από την κατάργηση της συντάξεως αυτής.

Το σημαντικό της απόφασης αυτής είναι, ότι ήρθε να παγιώσει τη θέση του Δικαστηρίου περί αντισυνταγματικότητας των περικοπών των κύριων και επικουρικών συντάξεων των ν. 4051 και 4093/2012, από την άλλη όμως, αποφαίνεται υπέρ της συνταγματικότητας της πλήρους κατάργησης επικουρικής σύνταξης συγκεκριμένης ομάδας συνταξιούχων. Προβαίνοντας σε μία συνδυαστική ερμηνεία των αρχών του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας, της ισότητας στα δημόσια βάρη, της κοινωνικής ασφαλίσεως, της αναλογικότητας, καθώς και στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, επανέλαβε τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως, εξειδικεύοντας μάλιστα το περιεχόμενο της, κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, κρατικής μέριμνας για την ασφάλιση όλων των εργαζομένων και της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών.

Στη συνέχεια διατύπωσε πάλι ότι μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως αλλά και της κοινωνικής πρόνοιας, εκδηλώνεται η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική με την αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων. Επομένως το Κράτος υποχρεούται να συμμετέχει στη χρηματοδότηση των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως¹³⁷. Το Α΄ Τμήμα έθεσε ως όριο στη δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις συντάξεις, τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης,

¹³⁷ Βλ Ειρήνη Ε. Αποκάρδου, Συνταγματικότητα της κατάργησης συνδικαλιστικών συντάξεων, ΘΠΔΔ Τεύχος 8-9/2016, σελ 838

της ισότητας στα δημόσια βάρη, της αναλογικότητας και σε κάθε περίπτωση, τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος. Προκειμένου συνεπώς ο νομοθέτης να μην υπερβαίνει τα όρια αυτά, αλλά και για να είναι πιο ουσιαστικός και αποτελεσματικός ο δικαστικός έλεγχος, πρέπει να προβαίνει πριν τη θέσπιση μέτρων περικοπής συνταξιοδοτικών παροχών, σε ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει ότι οι ως άνω περικοπές δεν τα έχουν υπερβεί.

Κατ' ουσίαν ο δικαστής επανέλαβε όσα είχαν διαπιστωθεί στις αποφάσεις 2287-2290/2015 για τις περικοπές κύριων και επικουρικών συντάξεων και θεώρησε ως αυτονόητη την υποχρεωτική επαναφορά των συντάξεων στα επίπεδα του Ιουλίου του 2012, ακολούθως όμως διαφοροποιήθηκε ως προς τις συντάξεις των συνδικαλιστών. Και τούτο για δύο λόγους, αφενός μεν ο σκοπός του νομοθέτη αφορούσε στο δημόσιο συμφέρον και συγκεκριμένα στον εξορθολογισμό του ασφαλιστικού συστήματος, αφετέρου δε οι επίμαχες επικουρικές συντάξεις χαρακτηρίστηκαν ως προνομιακές παροχές με αποτέλεσμα να κριθεί ότι δεν θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.

Ωστόσο, το ότι ο εξορθολογισμός του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος κρίθηκε θεμιτός σκοπός για τη διακοπή μιας προνομιακής παροχής σε συγκεκριμένη κατηγορία συνταξιούχων, δεν αναιρεί το γεγονός ότι έχουν χαραχθεί οι «κόκκινες γραμμές» για τυχόν νέες περικοπές κύριων και επικουρικών συντάξεων¹³⁸.

Στη συνέχεια, με την υπ' αριθμό 734/2016 απόφαση της Ολομέλειας, το ΣΤΕ αναφέρθηκε στις περικοπές του εφάπαξ βοηθήματος του Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων, οι οποίες συντελέστηκαν με τους ν. 4024/2011 και 4093/2012.

Οι περικοπές αυτές εντάχθηκαν, μαζί με αυτές των κύριων και επικουρικών συντάξεων, σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα με σκοπό την αποκατάσταση της

¹³⁸ Βλ Ειρήνη Ε. Αψοκάρδου, ό.π., σελ 841

δημοσιονομικής ισορροπίας της χώρας και τη μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, χάριν της βιωσιμότητάς του. Επομένως, κατά το ΣΤΕ, οι περικοπές αυτές εξυπηρετούσαν σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και όχι απλώς και μόνο το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Με την σχολιαζόμενη απόφαση το Δικαστήριο έκρινε ότι οι παραπάνω περικοπές δεν παραβίασαν το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, ενόψει των εξαιρετικά δυσμενών οικονομικών συνθηκών και του περιορισμού του δικαστικού ελέγχου σε έναν έλεγχο ακραίων λογικών ορίων της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Παράλληλα, φάνηκε να απομακρύνεται από τα όσα έκανε δεκτά με τις προηγούμενες αποφάσεις του 2287 και 2288/2015¹³⁹, στις οποίες έκρινε, ότι δεν υπήρχε συνθετική μελέτη πριν την επιβολή των νέων περικοπών, σε αντίθεση με την περικοπή των εφάπαξ βοηθημάτων, για την οποία δέχθηκε ότι τέτοια μελέτη δεν απαιτείται και ότι αυτά τα μέτρα συντελέστηκαν με σκοπό τη δημοσιονομική και διαρθρωτική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, και άρα για σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και όχι απλά ταμειακούς. Η ίδια άποψη πάντως δέχθηκε ότι τέτοιες μελέτες, αν και δεν απαιτούνταν, υπήρξαν και αναφέρθηκαν σε δύο. Η πρώτη είχε πραγματοποιηθεί από τη Διεύθυνση Αναλογιστικών Μελετών της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και η οποία τέθηκε ως βάση για τον καθορισμό των μειώσεων του ν. 4093/2012 και η δεύτερη από την εταιρία SANY CONSYLTING SA, τον Αύγουστο του 2011, αναφορικά με την οικονομική κατάσταση του ΤΠΔΥ. Επιπροσθέτως υποστήριξε ότι οι περικοπές αυτές αιτιολογήθηκαν προσηκόντως με βάση τα μακροοικονομικά στοιχεία που παρουσιάστηκαν στις αιτιολογικές εκθέσεις.

Η μειοψηφία της απόφασης αυτής επεσήμανε την αναγκαιότητα της ύπαρξης μιας διαφανούς και πειστικής διαδικασίας νομοθέτησης, η οποία είναι

¹³⁹ Βλ. Όλγα Αγγελοπούλου, Η περικοπή του εφάπαξ βοηθήματος του Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων με τους μνημονιακούς νόμους 4024/2011 και 4093/2012 ως ρύθμιση σύμφωνη με το Σύνταγμα και το άρθρο 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ, ΘΠΔΔ 6/2016, σελ. 560

απαραίτητη μετά από αλληπάλληλες περικοπές και μειώσεις συντάξεων και εφάπαξ παροχών, στο πλαίσιο του ελέγχου της αρχής της αναλογικότητας, καθώς έτσι διασφαλίζεται το αίσθημα ασφάλειας και εμπιστοσύνης των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Οι μειώσεις αυτές, μάλιστα, σύμφωνα με την άποψη που επικράτησε, μπορούν να έχουν και αναδρομική ισχύ, καταλαμβάνοντας δηλαδή και τις εκκρεμείς αιτήσεις για χορήγηση της παροχής, αφού το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το Σύνταγμα δεν απαγορεύει στο νομοθέτη, παρά μόνο όπου το προβλέπει ρητά, να ρυθμίζει αναδρομικώς έννομες σχέσεις, εφόσον τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, με την έκδοση γενικών κανόνων.

Συμπερασματικά, από την εκτιθέμενη ως άνω νομολογία που αφορά στις συντάξεις και τα εφάπαξ βοηθήματα, οι παρεμβάσεις του νομοθέτη στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα είναι, όχι απλώς δικαιολογημένες, αλλά και επιβεβλημένες, ενόψει της κρατικής μέριμνας για την κοινωνική ασφάλιση. Αν αναλογιστικά διαπιστώσει ανισορροπία του συστήματος που το καθιστά μη βιώσιμο, οφείλει να λάβει μέτρα. Το δημόσιο συμφέρον συνίσταται στη διατήρηση της ικανότητας του διανεμητικού δημόσιου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, να εκπληρώνει την κοινωνική του αποστολή, χορηγώντας επαρκείς συντάξεις. Από την άλλη πλευρά, ο δικαστικός έλεγχος των μέτρων γίνεται με βάση τις συνταγματικές διατάξεις, ιδίως τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας περιουσιακών δικαιωμάτων, και τις συνταγματικού επιπέδου αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, τις αρχές της ανταποδοτικότητας και ασφαλιστικής αλληλεγγύης, χωρίς να αποκλείονται και συμπληρωματικές μελέτες – αποδείξεις, αν το Δικαστήριο το κρίνει αναγκαίο, κυρίως όταν τα μέτρα έχουν έντονο δημοσιονομικό χαρακτήρα, οπότε θα πρέπει να εξετασθούν συνολικά με όλες τις φορολογικές επιβαρύνσεις.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Βλ. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Περικοπές εφάπαξ βοηθήματος Ταμείου Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων-Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ Ολ 734/2016, ΘΠΔΔ Τεύχος 6/2016, σελ 544

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι αρχικές αντιδράσεις της χώρας απέναντι στην κρίση υποδήλωσαν συνταγματική ανοχή. Η έκτακτη ανάγκη μεταμορφώθηκε από μία επισήμως (μη) κηρυχθείσα κατάσταση, σε κριτήριο στάθμισης κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας της νομοθεσίας της κρίσης¹⁴¹. Η πρώτη περίοδος, μέχρι το 2012, χαρακτηρίστηκε από συνταγματική αδράνεια, που συνοδεύτηκε, όμως, από υπερχειλίζουσα συνταγματική ρητορεία. Η δικαστική εξουσία εμφανίστηκε απρόθυμη και διστακτική να παρέμβει στο έργο του νομοθέτη, το οποίο κατά μεγάλο μέρος υπαγορεύτηκε από τους διεθνείς δανειστές¹⁴². Σταδιακά όμως, από το 2013, η δικαστική εξουσία παρουσίασε μια στροφή και η αρχική αμηχανία υπαναχώρησε με χαρακτηριστικά παραδείγματα τις αποφάσεις για την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα αλλά και την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ, ενίοτε επιδεικνύοντας έναν ετεροχρονισμένο δικαστικό ακτιβισμό με τις αποφάσεις επί των ειδικών μισθολογίων και των συντάξεων¹⁴³. Η φάση αυτή της ανάκαμψης είχε ως αφετηρία τη στιγμή που οι δικαστές υπερέβησαν τις επιφυλάξεις τους να εμπλακούν στη «μεγάλη πολιτική», μετά από μεγάλο αριθμό προσφυγών που υποστήριζαν την αντισυνταγματικότητα των μνημονιακών μέτρων¹⁴⁴.

Η τάση διεύρυνσης της προστατευτικής εμβέλειας των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν ανασχέθηκε απλώς, το τελευταίο διάστημα, αλλά κυριολεκτικά ανατράπηκε, καθώς η κοινωνική προστασία έγινε πολύ σύντομα παρανάλωμα στον βωμό της κρίσης¹⁴⁵. Είναι προφανές ότι, σε συνθήκες μνημονίων, οι δυνατότητες που έχει ο νομοθέτης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής προς υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι πολύ περιορισμένες. Υπάρχει, επομένως, ένα πρόδηλο έλλειμμα εδώ, ένα κενό. Μπορούν άραγε το κενό αυτό να το καλύψουν τα δικαστήρια; Καθόλου. Οι

¹⁴¹ Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης και Αλκμήνη Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πως αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;, ΕφημΔΔ 4/2015, σελ. 396

¹⁴² Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης και Αλκμήνη Φωτιάδου, ό.π., σελ. 405

¹⁴³ Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης και Αλκμήνη Φωτιάδου, ό.π., σελ. 406

¹⁴⁴ Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης και Αλκμήνη Φωτιάδου, ό.π., σελ. 410

¹⁴⁵ Βλ. Γιώργος Σωτηρέλης, Το Σύνταγμα στην εποχή της κρίσης. Προς έναν νέο συνταγματισμό;, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

δημοσιονομικές δεσμεύσεις του κράτους δεν αίρονται με δικαστικές αποφάσεις και ισχύουν εξίσου για το δικαστή όσο και για το νομοθέτη¹⁴⁶.

Η νομολογία, για να εκπληρώσει την αποστολή της, να προστατέψει δηλαδή το Κράτος από περισσότερες περιπέτειες και να απαντήσει στις αιτιάσεις της αντισυνταγματικότητας των νόμων της κρίσης, ανασκεύασε ένα από τα κύρια εργαλεία της. Πρόκειται για το δημόσιο συμφέρον το οποίο, υπό το πρίσμα των επιδιωκόμενων από τον νομοθέτη στόχων, απέκτησε έναν υπέρτατο και υπερεθνικό χαρακτήρα, καθώς συνδέθηκε με την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας και με τον σεβασμό των κανόνων της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης. Κατά συνέπεια, αναπλάθοντας την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, ενσωμάτωσε σε αυτή τόσο την επείγουσα δημοσιονομική ανάγκη, όσο και την νομισματική σταθερότητα της ευρωζώνης, επηρεάζοντας την ίδια την πρόσληψη του Συντάγματος. Η οικονομική αστάθεια αντιμετωπίστηκε ως μια εξαιρετική περίπτωση, η οποία αφύπνισε «το δικαίωμα και την υποχρέωση» των κυβερνώντων, να υιοθετήσουν μόνιμους κανόνες στο όνομα μιας ανώτερης κανονικότητας, που συγκροτείται από τις επιταγές της ευρωπαϊκής και παγκόσμιας οικονομικής διακυβέρνησης¹⁴⁷. Πλέον, η αναγωγή σε αυτήν την κανονικότητα συγκροτεί ένα υπέρτατο δημόσιο συμφέρον, που καθιστά την ερμηνεία των συνταγματικών κανόνων και αρχών συνετή, δεδομένου ότι εξασφαλίζει την ενσωμάτωση της εθνικής νομοθεσίας στην παγκόσμια οικονομική τάξη και στηρίζει την διάσωση της χώρας.

Μπροστά στην κρίση του δημοσίου χρέους, ο έλληνας δικαστής δεν απεμπόλησε την εξουσία του να ελέγχει την αντισυνταγματικότητα των νόμων. Εντούτοις, οριοθέτησε αυστηρά το πεδίο του ελέγχου και αναμόρφωσε ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία που του επιτρέπουν να εξετάζει την μη αντίθεση των κανόνων στις θεμελιώδεις αρχές, την αρχή της αναλογικότητας. Μπορεί λοιπόν κανείς να ισχυριστεί ότι υπάρχει μια συνέχεια

¹⁴⁶ Βλ. Ακρίτας Καιδατζής, Υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα στην εποχή των μνημονίων;, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

¹⁴⁷ Βλ. Ιφιγένεια Καμτσιδου, , Μια κατάσταση εξαιρέσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημοσίου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

ανάμεσα στην νομολογία που διαμόρφωσε το δόγμα του δικαίου έκτακτης ανάγκης και σε εκείνη που αναπτύχθηκε στην διάρκεια της κρίσης του δημοσίου χρέους. Ο δικαστής, και στις δύο περιπτώσεις, επιδιώκει να προσδώσει στην κρατική εξουσία ένα κανονιστικό θεμέλιο, να υποβάλει την άσκησή της σε κανόνες και να επιβάλει όρια στους φορείς της. Ωστόσο η διαφορά που παρατηρείται δεν είναι αμελητέα. Καταρχάς, στην πρόσφατη νομολογία, η αντιμετώπιση των εξαιρετικών περιστάσεων που συνδέονται με την δημοσιονομική σταθερότητα απαιτεί μόνιμα κανονιστικά μέτρα, που κάμπτουν επ' αόριστον τις συνταγματικές επιταγές. Η επιστροφή στην κανονικότητα έχει οργανωθεί από την δικαιοσύνη ως μια αργή και χωρίς προβλέψιμο χρονικό όριο διαδικασία, με αποτέλεσμα το Σύνταγμα να παύει να θεωρείται το πλαίσιο στο οποίο πρέπει να επιστρέψουν οι κυβερνώντες από την στιγμή που θα αντιμετωπιστεί η έκτακτη περίπτωση.

Στο πλαίσιο των πρωτόγνωρων καταστάσεων και εξελίξεων που διαδραματίστηκαν στη χώρα τα τελευταία χρόνια, με αλληπάλληλα νομοθετήματα, τα οποία περιόριζαν, εάν όχι, κατέλυαν ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων προβάλλει και πάλι ως μια από τις σημαντικότερες εγγυήσεις του κράτους δικαίου και της προσωπικής και συλλογικής αυτονομίας των μελών του κοινωνικού συνόλου¹⁴⁸. Η ερμηνεία του Συντάγματος και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων αποτελούν μια επιστημονική διεργασία που προϋποθέτει εξειδικευμένη γνώση και συχνά τη συνέργεια περισσότερων κλάδων του δικαίου, ώστε να οδηγήσουν σε λύσεις όχι μόνο πειστικές αλλά και εφαρμόσιμες.

Ταυτόχρονα, κατά την εκφορά συνταγματικού λόγου κρίσιμη είναι η επίγνωση της σχέσης ανάμεσα στο νομοθέτη και το δικαστή, δηλαδή κατ' ουσίαν η αναγνώριση των ορίων της δικαστικής εξουσίας. Ο δικαστής, όταν αποφασίζει για τη συνταγματικότητα των νόμων, δεν λειτουργεί εν κενώ, δεν τίθεται αντιμέτωπος με κανόνες δικαίου σε συνθήκες εργαστηρίου, αλλά καλείται να

¹⁴⁸ Βλ. Ιφιγένεια Καμτσιδου, ό.π.

σταθμίσει συγκρουόμενα συμφέροντα, να ρυθμίσει εύθραυστες κοινωνικές σχέσεις, να συγκεκριμενοποιήσει αόριστες νομικές έννοιες.

Σε μια περίοδο πλήρους ανατροπής όχι μόνο εργασιακών και κοινωνικών κεκτημένων, αλλά ευρύτερα ενός μοντέλου λειτουργίας της πολιτείας και βιοτικών προτεραιοτήτων, η αναζήτηση σταθερών πεδίων αναφοράς είναι και εξηγήσιμη και εύλογη. Ωστόσο η προσφυγή στο Σύνταγμα αποτελεί δείγμα αφομοίωσης της υποχρέωσης σεβασμού ενός θεμελιώδους κώδικα οργάνωσης της κοινωνικής συμβίωσης, μόνον εφόσον δεν εκφυλίζεται σε αυτοαναφορική συνταγματική φλυαρία. Το Σύνταγμα αποτελεί εγγύηση και οχυρό απέναντι στην κατεδάφιση αρχών, αξιών και δικαιωμάτων, όχι μέσο διευθέτησης πολιτικών διαφορών¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Βλ. Ξενοφών Κοντιάδης, Πολιτική και Σύνταγμα, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακρίτας Καϊδατζής, 'Μεγάλη πολιτική' και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο», Το Σύνταγμα (Το Σ) 1/2012, σελ. 259-292
- Αλεξάνδρα Μιχαλοπούλου, Η επίδραση των μνημονίων στα κοινωνικά δικαιώματα- Προοπτικές προστασίας με βάση την πρόσφατη νομολογία του Σ.τ.Ε. και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Αντώνιος Κουρουτάκης, Προσωρινοί νόμοι σε περιόδους κρίσης και οι επιπτώσεις τους στη διάκριση των εξουσιών, ΕφημΔΔ 3/2014, σελ. 308-314
- Αθανάσιος Τσιρώνας, Οι περικοπές των αποδοχών των στρατιωτικών και η «στροφή» στη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ), Τεύχος 7/2014, σελ 605-610
- Ακρίτας Καϊδατζής, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 1972/2012, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Αθανάσιος Β. Τσιρώνας, Η άρση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων(μια συνταγματική «αναθεώρηση» που ξεκίνησε ήδη στην πράξη), Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 8-9/2014, σελ. 691-699
- Ακρίτας Καϊδατζής, Υπάρχουν κοινωνικά δικαιώματα στην εποχή των μνημονίων;, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων-Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014, Παρατηρήσεις ΙΙ, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 6/2014, σελ. 527-533
- Αναστάσιος Παυλόπουλος, Μνημόνιο ΙΙ και Σύνταγμα: Το κοινωνικό συμφέρον απέναντι στη συλλογική αυτονομία;, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 7/2014, σελ. 631-635

- Άγγελος Στεργίου, Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης-Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας, ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 78-101
- Αθανάσιος Β. Τσιρώνας, Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων (Συνιστά η κατάργηση τρόπο απόλυσης;), ΕφημΔΔ 6/2012 σελ. 801-816
- Γιώργος Κατρούγκαλος, Το Συμβούλιο της Επικρατείας και το δεύτερο «παρασύνταγμα», Το Σύνταγμα (Το Σ) 1/12, σελ. 176-195
- Γιάννης Δρόσος, Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή, ΕφημΔΔ 1/2015,σελ.15-25
- Γιώργος Ι. Πιτσιλής, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 1972/2012, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 7/2012, σελ.593-598
- Γιώργος Σωτηρέλης, Το Σύνταγμα στην εποχή της κρίσης. Προς έναν νέο συνταγματισμό;, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Δημήτρης Πατσίκας, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 1685/2013 αποφάσεως, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Δημήτριος Εμμανουηλίδης-Μαρίνα Β. Σκανδάλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Μελέτες επί του Μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 247-274
- Ευστάθιος Κ. Μπακάλης, Μνημονιακά Φορολογικά Μέτρα:Αρχή φορολογικής μεταρρυθμίσεως ή ομολογία απεγνωσμένης προσπάθειας;, Μελέτες επί του μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 369-394
- Ελισάβετ Παναγιωτίδου, Η αντισυνταγματικότητα του μέτρου της «εφεδρείας», Σχόλιο με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3354/2013, Συνήγορος Τεύχος 100/2013, σελ. 33-35

- Ειρήνη Ε. Αφοκάρδου, Συνταγματικότητα της κατάργησης συνδικαλιστικών συντάξεων, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 8-9/2016, σελ 838-841
- Ηλίας Κουβαράς, Η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των πανεπιστημιακών λειτουργών και τα όρια μιας συνεπειοκρατικής στάθμισης από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ΕφημΔΔ 1/2015, σελ. 26-34
- Θεόδωρος Πανάγος, Η κατάσταση των εξαιρετικών περιστάσεων και η νομολογιακή τους προσέγγιση, Το Σύνταγμα (ΤοΣ) 2-3-4/2012, σελ. 455-473
- Ιάκωβος Γ. Μαθιουδάκης, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης-Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του ΣΤ' Τμ. του ΣτΕ, ΕφημΔΔ 4/2011, σελ. 478-488
- Ιφιγένεια Καμτσιδου, Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημοσίου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Κώστας Χ. Χρυσόγονος-Ακρίτας Καϊδατζής, Η μάταιη θυσία της Ιφιγένειας. Οριοθέτηση εισαγωγικών σκέψεων για την αντισυνταγματικότητα του ν. 4093/2012 για το Μεσοπρόθεσμο και τα μέτρα εφαρμογής του, Μελέτες επί του Μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 95-142
- Κώστας Β. Μποτόπουλος, Κοινός νους και κενά σημεία στην «απόφαση του Μνημονίου», Το Σύνταγμα (ΤοΣ) 1/2012, σελ. 233-244
- Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 100-112
- Κατερίνα Πέρρου, Αναδρομική επιβολή φορολογίας: Η περίπτωση της έκτακτης εισφοράς του άρθρου 18 Ν 3758/2009-Σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ 1685/2013, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 5/2013, σελ. 414-416

- Κωνσταντίνα Γ. Σακελλαρίου, Ταμειευτικοί σκοποί του Δημοσίου και δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, ΕφαρμογέςΔΔ ΙΙ/2011, σελ. 230-232
- Κατερίνα Πέρρου, Παρατηρήσεις Περί της συνταγματικότητας του «Τέλους Επιτηδεύματος». Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 2527/2013, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 8-9/2013, σελ. 730-732
- Κατερίνα Σακελλαροπούλου, Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 2-15
- Νικόλαος Κ. Μαρκόπουλος, Οικονομία, Πολιτική και Δίκαιο στον καιρό της Ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Από τον χαμένο...στον ξανακερδισμένο χρόνο;, Μελέτες επί του Μνημονίου, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 193-228
- Ξενοφών Κοντιάδης και Αλκμήνη Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πως αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;, ΕφημΔΔ 4/2015, σελ. 394-416
- Ξενοφών Κοντιάδης, Πολιτική και Σύνταγμα, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Όλγα Αγγελοπούλου, Η περικοπή του εφάπαξ βοηθήματος του Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων με τους μνημονιακούς νόμους 4024/2011 και 4093/2012 ως ρύθμιση σύμφωνη με το Σύνταγμα και το άρθρο 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) 6/2016, σελ. 559-563
- Παναγιώτης Πικραμμένος, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, 2013, σελ. 13-21
- Πάνος Λαζαράτος, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 8-9/2013, σελ. 686-692

- Παρασκευή Μουζουράκη, Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μία νέα φάση ή-περισσότερες από μία-αντιφάσεις στη σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου; Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014, ΕφημΔΔ 3/2015, σελ. 275-295
- Πάνος Λαζαράτος-Αλεξία Τραυλού, Δίκαιο της ανάγκης για πάντα στην Ελλάδα; Παρατηρήσεις επί της ΑΕΔ 25/2012, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 12/2012, σελ. 1085-1088
- Παναγιώτης Σ. Καποτάς, Ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 10-11/2011, σελ. 934-942
- Παναγιώτης Καποτάς, Προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα-Αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων-Κατάργηση οργανικών θέσεων, Παρατηρήσεις επί της ΣΤΕ Ολ. 3354/2013, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 10/2013, σελ. 887-892
- Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ Ολ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 7/2015, σελ. 674-679
- Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Περικοπές εφάπαξ βοηθήματος Ταμείου Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων-Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ Ολ 734/2016, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 6/2016, σελ 539-544
- Σταματίνα Γιαννακούρου, Σύνταγμα και εργασιακές ρυθμίσεις του Μνημονίου 2, Η απόφαση Ολ. ΣΤΕ 2307/2014, Επίκαιρα Νομικά Θέματα και Αναλύσεις (ΕΝΘΑ), Νο 2/2014, σελ. 4-14
- Στέλλα Χριστοφορίδου, ΣΤΕ 2192/2014 Ολομέλεια – Αντισυνταγματικές οι περικοπές των μισθών και συντάξεων στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr

- Στυλιανή Μ. Χριστοφορίδου, Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 2527/2013, Το Σύνταγμα (Το Σ) 3-4/2013, σελ. 622-624
- Χριστίνα Διβάνη, Παρατηρήσεις επί της 693/2011 αποφάσεως του ΣτΕ Τμήμα Β', Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 3/2011, σελ. 257-259
- Χριστίνα Δ. Φατούρου, Η έκταση της επιτρεπόμενης αναδρομικής ισχύος των δυσμενών φορολογικών νόμων κατά το άρθρο 78 παρ. 2Σ, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 35-49
- Χριστίνα Δ. Φατούρου, Συνταγματικό το επιτόκιο 6% για τις οφειλές του Δημοσίου, Παρατηρήσεις ΙΙ. ΣτΕ ΣΤ' Τμήμα 1620/2011: Από το «ταμιευτικό» στο «μείζον εθνικό» δημόσιο συμφέρον, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 1/2013, σελ. 46-50
- Χριστίνα Διβάνη, Παρατηρήσεις επί της συνταγματικής διαφοροποίησης επιτοκίου υπέρ του Δημοσίου, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 7/2011, σελ. 708-710
- Χριστίνα Μ. Ακριβοπούλου, ΣτΕ 2192/2014: Αναδρομικές μειώσεις συντάξεων στρατιωτικών, διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr
- Χαράλαμπος Μ. Τσιλιώτης, Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων-Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014, Παρατηρήσεις Ι, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (ΘΠΔΔ) Τεύχος 6/2014, σελ. 521-527