



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**Εθνικόν και Καποδιστριακόν**  
**Πανεπιστήμιον Αθηνών**

**Νομική Σχολή**  
**Τομέας Δημοσίου Δικαίου**

**Ενιαίο Πρόγραμμα**  
**Μεταπτυχιακών Σπουδών**  
**Κατεύθυνση: Δημόσιο Δίκαιο**  
**Πανεπιστημιακό Έτος: 2017-2018**

## **ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

του Μιχαήλ Γ. Κυπραίου

(ΑΜ: 7340011117008)

**ΤΙΤΛΟΣ: Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ: ΜΙΣΘΟΙ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ, ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ, ΟΜΟΛΟΓΑ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

**Επιβλέπων Καθηγητής:**

Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος, Καθηγητής

**Αθήνα 2018**

Copyright ©, Μιχαήλ Γ. Κυπραίος, 2018

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

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

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

<b>Περιεχόμενα</b>	
<b>I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	4
<b>II. Η ΚΡΙΣΗ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ</b> .....	7
<b>ΜΕΡΟΣ Α΄: ΠΕΡΙΚΟΠΗ ΜΙΣΘΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ</b> .....	7
1. Εισαγωγή – Η δοκιμασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε συνθήκες κρίσης .....	7
2. Η κρίση των ανώτατων δικαστηρίων στις επίμαχες αποφάσεις.....	8
3. Τα συμπεράσματα της νομικής θεωρίας .....	27
<b>ΜΕΡΟΣ Β΄: ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ</b> .....	34
1. Εισαγωγή.....	34
2. Η νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων .....	35
3. Ο Σχολιασμός των αποφάσεων από τη νομική θεωρία .....	42
<b>ΜΕΡΟΣ Γ΄: ΟΜΟΛΟΓΑ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ</b> .....	45
1. Εισαγωγή.....	45
2. Οι με αριθμό 1116-7/2014 αποφάσεις του ΣτΕ.....	46
3. Ο σχολιασμός της απόφασης από τη νομική θεωρία .....	48
<b>III. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ</b> .....	50
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	53

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη της νομολογίας των εθνικών ανωτάτων δικαστηρίων αναφορικά με τον περιορισμό ορισμένων συνταγματικά θεμελιωμένων δικαιωμάτων, κατά την περίοδο της σύγχρονης οικονομικής κρίσης.<sup>1</sup>

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ευρωζώνη τα τελευταία περίπου δέκα έτη πλήττονται από μια οξύτατη οικονομική κρίση, οι συνέπειες και το περιεχόμενο της οποίας διαφαίνονται όχι μόνο στην οικονομική κατάσταση της χώρας μας και άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αλλά και σε ένα ευρύτερο πολιτικό και νομικό επίπεδο. Περαιτέρω, είναι εμφανής η αντανάκλαση της οικονομικής κρίσης στην κρίση του εθνικού δικαστή, καθώς η τελευταία άσκησε «καθοριστική επίδραση στη δικαστική διάγνωση και εφαρμογή του περιεχομένου των συνταγματικών ή συνταγματικής τάξης κανόνων».<sup>2</sup>

Κύριο χαρακτηριστικό της οικονομικής κρίσης, όπως και κάθε άλλου είδους κρίσης, αποτελεί «η απότομη και έντονη εκδήλωση μιας βαθιάς απορρίθμισης».<sup>3</sup> Σύμφωνα με τον πρώην Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας κ Π. Πικραμμένο, ως κρίση δε νοείται η επέλευση μιας βίαιης ανατροπής της έως εκείνη τη στιγμή επικρατούσας κατάστασης, ήτοι της ανατροπής του έως τότε ισχύοντος καθεστώτος και η αναστολή της ισχύος των κανόνων, που σε συνθήκες ομαλότητας εξασφαλίζουν επαρκώς τη σταθερότητα της πλέον διαταραγμένης καθημερινής διαβίωσης.<sup>4</sup>

Παρατηρούμε, ειδικότερα, ότι η ανωτέρω βίαιη διακοπή της προηγούμενης κατάστασης και η αναστολή της ισχύος των κανόνων εγγράφεται έντονα στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Πράγματι, η κρίση έχει σοβαρές και μακροχρόνιες επιπτώσεις τόσο στα ατομικά αλλά κυρίως στα κοινωνικά δικαιώματα. Ειδικότερα, τα

---

<sup>1</sup> Για την συστηματοποίηση της μελέτης πραγματοποιήθηκε ο διαχωρισμός σε κατηγορίες: Μισθοί και συντάξεις, καίτοι διακριτά αντιμετωπίζονται μαζί καθώς συχνά οι αποφάσεις υπερκαλύπτουν τα δύο ζητήματα και για αυτό αποτελούν και την μεγαλύτερη ενότητα, φορολογία και ομόλογα. Οι αποφάσεις επιλέγονται ενδεικτικά για να αναδείξουν κάποιο σημαντικό ζήτημα αλλά και για να εκπροσωπηθεί το σύνολο των ανωτάτων δικαστηρίων.

<sup>2</sup> Βλ. Γ. Δρόσο, Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή, ΕφΔΔ, 1-2015, σελ. 15

<sup>3</sup> Βλ. Π. Πικραμμένο, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, ΘΠΔΔ, 2/2012, σελ. 97 επ.

<sup>4</sup> Βλ. Π. Πικραμμένο, *ibidem*

κοινωνικά δικαιώματα<sup>5</sup> δοκιμάστηκαν και δοκιμάζονται ακόμη από την κρίση<sup>6</sup>, δεδομένου ότι τα μέτρα λιτότητας που υιοθέτησε ο εθνικός νομοθέτης καθ'όλη τη διάρκεια της κρίσης, από το 2010 και μετά, προκειμένου να εξασφαλιστούν οι απαραίτητες δανειοδοτήσεις και να αντιμετωπιστούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα, αφορούσαν τους τομείς των κοινωνικών δαπανών, ήτοι τις συντάξεις, τη φορολογία, τις κοινωνικές παροχές, την υγεία και την απασχόληση στο δημόσιο τομέα.

Οι ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν, κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα, προκειμένου να περιοριστούν οι κοινωνικές δαπάνες, είχαν ως αποτέλεσμα την περιστολή ορισμένων συνταγματικά και υπερνομοθετικά θεμελιωμένων δικαιωμάτων. Τα εν λόγω δικαιώματα, η αντοχή των οποίων τέθηκε υπό δοκιμασία και τα οποία πραγματεύεται η παρούσα μελέτη, είναι το δικαίωμα της αξίας του ανθρώπου, το δικαίωμα στην εργασία, το δικαίωμα στη συνδικαλιστική ελευθερία, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, το δικαίωμα στην περιουσία καθώς και το δικαίωμα στη φορολογική ισότητα, καθώς και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση.

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας επελέγησαν ενδεικτικά ορισμένες αποφάσεις των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, οι οποίες πραγματεύονται τη συμφωνία με το Σύνταγμα των μέτρων που ρύθμισαν τους μισθούς και τις συντάξεις, τη φορολογία καθώς και το ζήτημα των ομολόγων του ελληνικού δημοσίου και τα οποία μέτρα οδήγησαν σε περιστολή των ανωτέρω αναφερόμενων δικαιωμάτων.

Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται, λοιπόν, στο πρώτο μέρος (ΜΕΡΟΣ Ι) η εξέταση συγκεκριμένων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και του Ειδικού Δικαστηρίου του αρ. 88 παρ. 2 του Συντάγματος, αναφορικά με την περικοπή των αποδοχών και των συντάξεων στο στενό δημόσιο τομέα και των εν γένει αποδοχών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Πέραν της ανωτέρω

---

<sup>5</sup> Για την έννοια των κοινωνικών δικαιωμάτων βλ. Κ. Χρυσόγονος και Σ. Βλαχόπουλος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 75 επ.

<sup>6</sup> Βλ. Ξ. Κοντιάδης και Α. Φωτιάδου, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση, Θεωρητικές επιστημονικές επ'ευκαιρία της ΟΛΣΕ 668/2012, ΔτΑ 53/2012, σελ. 27-51

επιχειρούμενης σκιαγράφησης των ως άνω αποφάσεων, θα παραθέσουμε και ενδεικτικό μέρος του σχολιασμού των εν λόγω αποφάσεων από τη νομική θεωρία.

Στο επόμενο μέρος της εργασίας μας (ΜΕΡΟΣ II) η ανάλυση επικεντρώνεται τόσο στην παρουσίαση ενδεικτικού τμήματος της νομολογίας των ανωτάτων διοικητικών δικαστηρίων καθώς και του Αρείου Πάγου, που αφορά τη συνταγματικότητα της επιβολής του Έκτακτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτημένων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ), του Τέλους Επιτηδεύματος καθώς και της διαρκούς παρατάσης του χρόνου παραγραφής των φορολογικών αξιωσεων, όσο και στο σχολιασμό των ως άνω αποφάσεων από τη νομική θεωρία.

Εν συνεχεία, στο τελευταίο μέρος της παρούσας, (ΜΕΡΟΣ III), λαμβάνει χώρα η ενδεικτική παράθεση αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας και ο ενδεικτικός σχολιασμός αυτών από τη νομική θεωρία, που άπτονται της συνταγματικότητας του PSI, ήτοι της αντικατάστασης τίτλων εκδόσεως ή εγγυήσεως του Ελληνικού Δημοσίου με αντίστοιχους νέους τίτλους που ενσωμάτωναν τους τελευταίους, μικρότερης όμως ονομαστικής αξίας.

Συνοψίζοντας, η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί να συνδράμει στην νωπή συζήτηση της νομικής θεωρίας, σχετικά με το ρόλο που διαδραμάτισε ο εθνικός δικαστής στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, όταν ο τελευταίος βρέθηκε αντιμέτωπος με το δισεπίλυτο ζήτημα της περιστολής των ατομικών και κυρίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, ως αναπόδραστη συνέπεια των μέτρων λιτότητας που έλαβε ο νομοθέτης για την αντιμετώπιση της κρίσης.

## II. Η ΚΡΙΣΗ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

### ΜΕΡΟΣ Α΄: ΠΕΡΙΚΟΠΗ ΜΙΣΘΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ

#### 1. Εισαγωγή – Η δοκιμασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε συνθήκες κρίσης

Η σύγχρονη οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, που πλήττει τη χώρα μας, έως τη στιγμή που γράφεται η παρούσα μελέτη, οδήγησε τον εθνικό νομοθέτη στην υιοθέτηση έκτακτων μέτρων<sup>7</sup> λιτότητας, προκειμένου να καταστεί βιώσιμο το υπέρογκο δημοσιονομικό έλλειμμα του ελληνικού κράτους. Τα μέτρα αυτά είχαν ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, τον περιορισμό θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο ισχύον Σύνταγμα. Αυτή η πραγματικότητα της οικονομικής κρίσης, θέτει ενώπιον του νόμικου και όχι μόνο κόσμου ένα σπουδαίο ζήτημα.

Πρόκειται για ένα ερώτημα που απασχολεί τόσο τη νομολογία όσο και τη νομική θεωρία και στο οποίο απάντηση κάθε άλλο παρά εύκολα δύναται να δοθεί. Το ισχύον Σύνταγμα, λοιπόν, είναι ικανό να εγγυηθεί και να διασφαλίσει την προστασία των δικαιωμάτων που θεμελιούνται στις διατάξεις αυτού και τα οποία απειλούνται από τις ανωτέρω νομοθετικές επιλογές;

Το ανωτέρω ερώτημα τέθηκε ενώπιον των ανωτάτων δικαστηρίων, με αφορμή την περικοπή μεταξύ άλλων των αμοιβών και των συντάξεων των λειτουργών και υπαλλήλων του δημοσίου εν γένει, ήτοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των μονίμων στελεχών των ενόπλων δυνάμεων καθώς και των εργαζομένων με σχέση ιδιωτικού δικαίου στις ανωτέρω κατηγορίες. Η κρίση των ανωτάτων δικαστηρίων επί του ανωτέρω ζητήματος, χαρακτηριστικό δείγμα των οποίων αποτελούν οι αποφάσεις που αναλύουμε αμέσως κατωτέρω, απασχόλησε έντονα και τη νομική θεωρία.

---

<sup>7</sup> Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 3845/2010 ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», σελ. 1

## 2. Η κρίση των ανώτατων δικαστηρίων στις επίμαχες αποφάσεις

### (α) Η με αριθμό 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ

Η με αριθμό 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία κρίθηκε η συνταγματικότητα των διατάξεων του ν. 3845/2010<sup>8</sup>, ήτοι του νόμου που κύρωσε το πρώτο Μνημόνιο<sup>9</sup>, αποτελεί αν μη τι άλλο το βάπτισμα του πυρός της φερόμενης νομολογίας της κρίσης. Ειδικότερα με την εν λόγω, διάσημη απόφαση του ΣτΕ, επιλύεται καταρχήν το βασικό ζήτημα της συμβατότητας με το υπερκείμενο δίκαιο των διατάξεων του ν. 3845/2010 αλλά και δευτερευόντως το ζήτημα της συμβατότητας προς το υπερκείμενο δίκαιο των επιμέρους περικοπών μισθών και ασφαλιστικών παροχών του δημόσιου τομέα<sup>10</sup>. Εν προκειμένω, για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, θα καταπιαστούμε με το δεύτερο σκέλος της ως άνω απόφασης του ΣτΕ.

Ειδικότερα, βάσει του πρώτου Μνημονίου, προς αντιμετώπιση πρωτόγνωρων οικονομικών δυσχερειών για την χώρα, επιβλήθηκαν μεταξύ άλλων η απάλειψη του δέκατου τρίτου (13<sup>ου</sup>) και του δέκατου τέταρτου (14<sup>ου</sup>) μισθού, μείωση σε ποσοστό οκτώ επί τοις εκατό (8%) σε όλα τα επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές εν γένει των λειτουργών και υπαλλήλων του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των μονίμων στελεχών των ενόπλων δυνάμεων καθώς και επί των εργαζομένων με σχέση ιδιωτικού δικαίου στις ανωτέρω κατηγορίες. Προηγουμένως, με τις διατάξεις του ν. 3833/2010<sup>11</sup> είχαν επέλθει στις ανωτέρω κατηγορίες αμοιβών αντίστοιχες μειώσεις ύψους δώδεκα επί τοις εκατό (12%)<sup>12</sup> καθώς και μειώσεις σε επιδόματα Πάσχα, Χριστουγέννων και αδείας αλλά και σε ειδικές κατηγορίες επιδομάτων κατά ποσοστό τριάντα (30%) και είκοσι επί τοις εκατό (20%) αντίστοιχα.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο».

<sup>9</sup> Η από 08.05.2010 Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης της Ελληνικής Δημοκρατίας

<sup>10</sup> Βλ. σκέψεις μ3 αρ. 34-43

<sup>11</sup> ΦΕΚ Α' 40/15.03.2010 «Μείωση αποδοχών-Έκτακτη οικον.εισφορά-περιορισμός προσλήψεων ΦΠΑ κλπ.ο φορολ-θέματα ανέργων-εισφορών»

<sup>12</sup> Βλ. άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 3833/2010

<sup>13</sup> Βλ. άρθρο 1 παρ. 2 δεύτερη παράγραφος, του ν. 3833/2010



Το Ανώτατο Ακυρωτικό, εν προκειμένω, έκρινε ότι οι περικοπές των εν γένει αποδοχών και επιδομάτων και των συνταξιοδοτικών παροχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, δεν αντίκεινται στις διατάξεις του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, έχει αφενός ως στόχο την αντιμετώπιση, κατά την κρίση του νομοθέτη, των δυσμενών και επειγόντων οικονομικών συνθηκών της χώρας και αφετέρου την οικοδόμηση ενός βιωσιμότερου δημοσιονομικού και οικονομικού μοντέλου, δηλαδή στην εύρεση λύσεων σε πάγιες παθογένειες της ελληνικής οικονομίας και κρατικής λειτουργίας, που αποτελούν κατ' εξοχήν λόγο δημοσίου συμφέροντος και κοινό στόχο των κρατών μελών της Ευρωζώνης, ενόψει της υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας που επιβάλλεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και της διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ. Τα μέτρα αυτά, λόγω της φύσεως τους, παρουσιάζουν το πλεονέκτημα ότι έχουν άμεσα αποτελέσματα για το κρατικό ταμείο λόγω της δυνατότητας άμεσης εφαρμογής τους.

Δεδομένων των πρωτόγνωρων οικονομικών συνθηκών που αντιμετώπιζε η χώρα κατά των χρόνων θεσπίσεως των μέτρων και λόγω του ανωτέρω χαρακτήρα των μέτρων αυτών, τεκμηριώνεται ο πρόσφορος χαρακτήρας τους για την επίτευξη των σχετικών επιδιωκόμενων σκοπών. Επιπροσθέτως, τα μέτρα αυτά παρίστανται αναγκαία λόγω του κρίσιμου και από χρονικής απόψεως χαρακτήρα της οικονομικής κρίσης, όπως επίσης και του γεγονότος ότι η σχετική κρίση του νομοθέτη υπόκειται σε οριακό μόνο έλεγχο από το δικαστήριο και πρέπει να του αναγνωρίζεται το ευρύ περιθώριο εκτίμησης τέτοιων καταστάσεων που του κατοχυρώνει το Σύνταγμα. Κατά συνέπεια κρίθηκε ότι οι επίμαχες διατάξεις δεν προσβάλλουν το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, δεδομένου ότι κατά παγία νομολογία του ΕΔΔΑ αναγνωρίζεται δικαίωμα περιστολής του δικαιώματος σε αντίστοιχες συνθήκες, ούτε στην κατοχυρωμένη από το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, ο ισχυρισμός των αιτούντων περί μη λήψης υπόψη της δυνατότητας θέσπισης ηπιότερων μέτρων είναι απορριπτέος καθότι αποτελεί

αρμοδιότητα του νομοθέτη η εκτίμηση του αν το μείγμα των μέτρων που θα παρθεί και θα εφαρμοστεί εν συνόλω, αποτελούμενο και από μέτρα άμεσης απόδοσης αλλά και από διαθρωπικά μέτρα που θα αποδώσουν μακροπρόθεσμα, είναι το βέλτιστο για την αντιμετώπιση της υφιστάμενης κατάστασης και η εξυγίανση των οικονομικών κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και μελλοντικά. Κρίθηκε δε ότι δεν συντρέχει περίπτωση παραβίασως ούτε του προστατεύοντος την ιδιοκτησία άρθρου 17 του Συντάγματος, αλλά ούτε και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, εφ' όσον δεν προβλέπεται πουθενά ρητώς στο Σύνταγμα η κατοχύρωση αποδοχών ή συντάξεων συγκεκριμένου ύψους. Είναι δε αυτονόητο ότι ο νομοθέτης έχει δικαίωμα καθορισμού αυτών ανάλογα με τις συνθήκες που καλείται να αντιμετωπίσει και με όριο πάντα την αρχή της αναλογικότητας και των ατομικών δικαιωμάτων. Για τον αυτό λόγο κρίθηκαν απορριπτέοι και οι ισχυρισμοί περί παραβίασης του αρ. 2 του Συντάγματος.<sup>14</sup> Τέλος, οι συνθήκες που κλήθηκε να αντιμετωπίσει ο νομοθέτης κατά την έκδοση του ν. 3845/2010 ήταν τέτοιες ώστε να μην μπορεί να θεωρηθεί ότι η επιβολή του μέτρου της συγκεκριμένης μείωσης των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων και των συνταξιοδοτικών παροχών παραβιάζει ούτε την κατοχυρωμένη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, λόγω της ανεπάρκειας των προηγούμενων μέτρων που θεσπίστηκαν με τον 3833/2010 και επίσης λόγω ως εκ της θεσπίσεως με το ν. 3888/2010 της περαιώσεως εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων, καθόσον ο προβλεφθείς με τον εν λόγω νόμο ειδικός τρόπος επιλύσεως των διαφορών αυτών ναι μεν οδηγεί στην είσπραξη υποπολλαπλάσιων των πράγματι οφειλομένων, αποβλέπει όμως εισροή εσόδων στο δημόσιο ταμείο σε σύντομο χρονικό διάστημα, μέχρι να φέρουν αποτέλεσμα τα πάγια φορολογικά μέτρα που λήφθηκαν για την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος.<sup>15</sup>

**(β) Η με αριθμό 1283/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ**

Στην εν λόγω απόφαση οι αιτούντες ζήτησαν την ακύρωση πράξεων του Υπουργού Οικονομικών με την οποία κοινοποιήθηκαν οι διατάξεις περικοπών αποδοχών του, των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας εκδιδόμενες βάσει των ν. 3833/2010 και

---

<sup>14</sup> Βλ. σκ. 36

<sup>15</sup> Βλ. σκ. 35

3845/2010, οι οποίοι και αφορούσαν την υλοποίηση του Μνημονίου, αλλά και της σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης. Με τους νόμους αυτούς ο νομοθέτης επέβαλε την μείωση στα πάσης φύσεως επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά των λειτουργών και υπαλλήλων του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>16</sup>

Σχετικά με το ζήτημα του εάν ήταν επιτρεπτή η εξουσιοδότηση σε όργανο της διοίκησης πέρα του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. 2 του Συντάγματος το δικαστήριο έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος αντισυνταγματικότητας. Συγκεκριμένα, η διάταξη αφορούσε την καταβολή επιδομάτων εορτών, Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας σε συνταξιούχους και άλλους βοηθηματούχους όλων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και ειδικά τον δικαίωμα λήψης του επιδόματος σε σχέση με τον χρόνο προηγούμενης λήψης του. Οι διατάξεις αυτές δεν αποτελούν απλώς επανάληψη των διατάξεων του σχετικού άρθρου 3 του ν. 3845/2010 αλλά τις συμπληρώνουν με νέες ρυθμίσεις λεπτομερειακού χαρακτήρα και για τον λόγο αυτό, η εξουσιοδότηση σε όργανο της διοίκησης υποδεέστερο του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι επιτρεπτή κατ' άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β.<sup>17</sup>

Το αναγκαίο, κατά την κρίση του νομοθέτη, των ληφθέντων μέτρων έγκειται στην επίτευξη του σκοπού της μείωσης του ελλείματος, την εξυγίανση της οικονομίας αλλά και την άμεση αποσόβηση του κινδύνου χρεοκοπίας της χώρας. Ειδικότερα, τα μέτρα που πάρθηκαν με το 3845/2010 κρίθηκαν απαραίτητα προς τον σκοπό της ανάκαμψης της οικονομίας δεδομένου ότι τα προηγούμενα μέτρα του 3833/2010 κρίθηκαν εκ του αποτελέσματος ανεπαρκή. Κατά τούτο, και λαμβανομένης υπόψη της αποκλειστικής αρμοδιότητας του νομοθέτη να κρίνει επί των πιθανών λύσεων τέτοιων προβλημάτων πολιτειακής εμβέλειας, πάντα με την επιφύλαξη υπερνομοθετικών και συνταγματικών διατάξεων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται απρόσφορα προς την καταπολέμηση της κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας. Λόγω δε, της δυνατότητας διεξαγωγής αποκλειστικά οριακού ελέγχου από πλευράς του δικαστηρίου, είναι αδύνατον να αμφισβητηθεί και η κρίση περί της αναγκαιότητας των ληφθέντων μέτρων από τον νομοθέτη. Κρίθηκε ότι δεν προσβάλλεται η αρχή της

---

<sup>16</sup> Βλ. σκ. 14, 15, 18.

<sup>17</sup> Βλ. σκ. 18

αναλογικότητας και συγκεκριμένα αβασίμως προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι ο νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη την δυνατότητα θέσπισης ηπιότερων μέτρων καθότι προκύπτει ότι τα μέτρα βραχυπρόθεσμης απόδοσης ήταν αναγκαία, σε συνδυασμό και με τα διαθρωτικά, για την συνολική και ουσιαστική αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης και η εξυγίανση των οικονομικών της χώρας σε βάθος χρόνου. Για τον τελευταίο δε λόγο δεν συνιστά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας ούτε ο μη προσωρινός χαρακτήρας των μέτρων. Ενόψει των παραπάνω, το δικαστήριο έκρινε ότι δεν παραβιάζονται τα άρθρα 25 παρ. 1 του Συντάγματος, το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, αλλά ούτε και τα άρθρα 2 και 17 του Συντάγματος και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, δεδομένου ούτε πουθενά το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει συγκεκριμένο ύψος αποδοχών ή συντάξεων.<sup>18</sup>

**(γ) Η με αριθμό 2307/2014 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ**

Με την αίτησή τους οι αιτούντες ζήτησαν την ακύρωση πράξης υπουργικού συμβουλίου με την οποία προβλέφθηκε μείωση των κατώτατων ορίων μισθών και ημερομίσθιων της Εθνικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας ύψους 22% και για τους νέους ηλικίας κάτω των 25 ετών κατά 32%, καθώς και το χρονικό όριο αυτής σε 3 έτη, μεταξύ άλλων μέτρων. Η πράξη αυτή εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του αρ. 1 του ν. 4046/2012 που ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη το «Μνημόνιο II». Προβλήθηκε από του αιτούντες ότι εφόσον οι κανόνες του Μνημονίου δεν είναι κανόνες άμεσης εφαρμογής αλλά έχουν περισσότερο προγραμματικό χαρακτήρα, κακώς η εξουσιοδότηση δίδεται σε όργανο της διοίκησης διαφορετικό του Προέδρου της Δημοκρατίας καθώς, αφενός η σχετική εξουσιοδοτική διάταξη δεν ήταν ορισμένη και αφετέρου μόνο αυτός έχει την δυνατότητα να προβεί σε ρύθμιση ζητήματος που δεν έχει προηγουμένως ρυθμιστεί σε γενικές γραμμές στον νόμο. Οι λόγοι αυτοί κρίθηκαν απορριπτέοι ως αβάσιμοι καθότι κρίθηκε ότι το Μνημόνιο έχει χαρακτήρα κυβερνητικού προγράμματος και όχι διεθνούς συμβάσεως, οι σχετικές διατάξεις έχουν συμπεριληφθεί δε και σε τυπικό νόμο και έχουν ενταχθεί προσηκόντως στην ελληνική έννομη τάξη. Δεδομένου λοιπόν ότι αυτοί είναι κομμάτι της ελληνικής έννομης τάξης και μάλιστα εντεταμένοι με υψηλό βαθμό πληρότητας, κρίθηκε ότι η εξουσιοδότηση στο Υπουργικό Συμβούλιο για την ρύθμιση

---

<sup>18</sup> Βλ. σκ. 31

λεπτομερειακών ζητημάτων είναι επιτρεπτή κατά τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β του Συντάγματος.<sup>19</sup>

Επί της συνταγματικότητας των μειώσεων καθαυτών, το δικαστήριο έκρινε ότι οι ρυθμίσεις τις εν λόγω ΠΥΣ που αναμφισβήτητα επηρεάζουν προς το δυσμενέστερο το πεδίο συλλογικής αυτονομίας, τα μισθολογικά και εν γένει τα εργασιακά δικαιώματα των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα και των δημοσίων επιχειρήσεων εντάσσονται σε μία ευρύτερη δέσμη μέτρων και ρυθμίσεων που περιγράφονται αναλυτικά στο Μνημόνιο. Ως τέτοια δεν ελέγχονται από το δικαστήριο σε επίπεδο επιστημονικής επάρκειας, ούτε ως επιλογή του νομοθέτη. Ο έλεγχος που διεξάγεται είναι αμιγώς οριακός. Σκοπός αυτών των μέτρων είναι η αντιμετώπιση του επείγοντος προβλήματος του υπέρμετρου δημοσίου χρέους και του δημοσιονομικού ελλείμματος, εν προκειμένω μέσω διαρθρωτικών αλλαγών που αποσκοπούν στην μείωση του κόστους εργασίας, και προς αυτόν τα ανωτέρα μέτρα κρίνονται πρόσφορα και αναγκαία και ούτε επηρεάζουν τον πυρήνα του δικαιώματος του άρθρου 22 του Συντάγματος<sup>20</sup>. Επιπροσθέτως, ο μερικός αποκλεισμός της μετενέργειας των κανονιστικών όρων των συλλογικών συμβάσεων, δηλαδή της διατήρησής τους με απλή συμβατική ισχύ μετά την παρέλευση του χρόνου παράτασης της ισχύος τους, δεν συνιστά παράβαση του άρθρου 22 του Συντάγματος, καθότι αυτή προβλέπεται με διάταξη τυπικού νόμου και συνεπώς δεν προκύπτει από την διαδικασία συλλογικής διαπραγματεύσεως που εντάσσεται στην προστασία του ανωτέρω άρθρου.<sup>21</sup> Απορριπτέος κρίθηκε και ο ισχυρισμός περί παράβαση της αρχής της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος για τον λόγο ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις εντάσσονταν σε ένα μεγαλύτερο πλαίσιο μέτρων που δεν πλήττει μόνο τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα αλλά και τους εργοδότες. Ιδωμένες εντός του συνόλου των μέτρων και των συνθηκών για τις οποίες θεσπίστηκαν, δεν συνίσταται αδικαιολόγητη μεταχείριση, κατά τις διατυπώσεις του ανωτέρω άρθρου, των εργαζομένων.<sup>22</sup> Τέλος, βάσει των ανωτέρω αιτιολογικών κρίθηκε ότι δεν παραβιάζονται ούτε οι αντίστοιχες διατάξεις για την συνδικαλιστική ελευθερία της ΕΣΔΑ (άρθρο 11) αλλά ούτε και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου

---

<sup>19</sup> Βλ. σκ. 20

<sup>20</sup> Βλ. σκ. 23

<sup>21</sup> Βλ. σκ. 30

<sup>22</sup> Βλ. σκ. 39

Πρωτοκόλλου διότι αυτό δεν κατοχυρώνει δικαίωμα σε συγκεκριμένο ύψος μισθού και για να υπάρξει παράβαση συνδεδεμένη με δικαίωμα από εξαρτημένη σχέση εργασίας πρέπει η μείωση να ισοδυναμεί με απαλλοτρίωση του δικαιώματος. Η υπό κρίση επέμβαση στο αγαθό περιουσιακής φύσης έγινε κατά τρόπο προσήκοντα κατά τις διατυπώσεις του άρθρου καθότι συνέτρεχαν ειδικοί λόγοι αποχρώντος δημοσίου συμφέροντος που καθιστούσε την επέμβαση πρόσφορη και αναγκαία.<sup>23</sup>

**(δ) Οι με αριθμό 2192-2196/2014 αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣΤΕ**

Οι αποφάσεις οι σχετικές με τις περικοπές των ειδικών μισθολογίων ορισμένων επαγγελματικών κλάδων κατά την περίοδο της κρίσης παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθότι αποτελούν εξαίρεση στο δόγμα της αναγκαιότητας που διατρέχει την νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων ως κύρια δικαιολογητική βάση της ευρύτατης περιστολής αποδοχών που εφήρμοσε ο νομοθέτης. Κατ' ακριβολογία, η αναγκαιότητα δεν παύει να υφίσταται ως συνθήκη που επαναανοηματοδοτεί το δημόσιο συμφέρον με όρους αυστηρότερους σε σχέση με την προ κρίσεως περίοδο, αλλά οι ιδιαίτερες περιστάσεις των υπαγόμενων στα ειδικά μισθολόγια, ο ρόλος τους στην λειτουργία της πολιτείας και το ειδικό βάρος των καθηκόντων τους είναι αυτά που τους καθιστούν άξιους αυξημένης προστασίας.

Τα παραπάνω αναδεικνύονται με ενάργεια στις ΟλΣΤΕ 2192-2196/2014 αναφορικά με τις περικοπές του ειδικού μισθολογίου των ενστόλων των ενόπλων δυνάμεων. Εν προκειμένω, ασκήθηκε αίτηση ακύρωσης κατά κανονιστικής υπουργικής απόφασης που καθόρισε τον τρόπο και χρόνο επιστροφής «αχρεωστήτως καταβληθέντων» ποσών συντάξεων απόστρατων αξιωματούχων που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των εν ενεργεία συναδέλφων τους βάσει του άρθρου 1 του ν. 4093/2012. Συγκεκριμένα, επήλθαν μεσοσταθμικές μειώσεις των τακτικών τους αποδοχών κατά 6.9%.

Πρώτη παρατήρηση του ΣΤΕ σχετικά με το ανωτέρω ειδικό μισθολόγιο εντάσσεται σε ένα πλαίσιο αρμοδιοτήτων (εθνική άμυνα, δημόσια τάξη, κρατική ασφάλεια) που, κατά

---

<sup>23</sup> Βλ. σκ. 40, 41

τους εκτελεστικούς του άρθρου 45 του Συντάγματος νόμους, ανήκουν στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Συνεπώς, δικαιολογείται διαχρονικά στα στελέχη τους μια ιδιάζουσα προς το ευνοϊκότερο μισθολογική μεταχείριση από τον νομοθέτη, η οποία προκύπτει εμμέσως από τα άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος και τελεί σε αντιστοιχία με την ιδιαιτερότητα και την δυσχέρεια που χαρακτηρίζει το υπηρεσιακό τους καθεστώς.<sup>24</sup> Αξίζει να σημειωθεί πως πριν την εν λόγω απόφαση, η ερμηνεία του άρθρου 45 του Συντάγματος περιοριζόταν στην διαπίστωση της μη εφαρμογής τους καθεστώτος μονιμότητας των διοικητικών υπαλλήλων που θεσπίζει το άρθρο 103 αυτού στα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων, καθότι αυτό δεν αρμόζει στον χαρακτήρα και την αποστολή της στρατιωτικής υπηρεσίας.<sup>25</sup>

Εν συνεχεία, η απόφαση τονίζει πως καίτοι ο κοινός νομοθέτης διατηρεί το δικαίωμα να προβαίνει σε μειώσεις μισθών, επιδομάτων ή άλλων αποδοχών στο πλαίσιο των οικονομικών συνθηκών που επικρατούν και της άσκησης οικονομικής πολιτικής, όταν πρόκειται για τροποποίηση μισθολογικού καθεστώτος τέτοιας εμβέλειας πρέπει να έχουν γίνει οι εξής προεργασίες: Αφενός μία εκτίμηση κόστους – οφέλους που να λαμβάνει υπόψη το μέγεθος του δημοσιονομικού οφέλους που θα αποκομίσει το κράτος σε σχέση με τις επιπτώσεις της μείωσης και αφετέρου μία εξέταση του κατά πόσον η μείωση αποτελεί αναγκαιότητα, αν δηλαδή υπάρχουν εναλλακτικές, λιγότερο δυσμενείς επιλογές που θα παράξουν ισοδύναμο αποτέλεσμα χωρίς αντίστοιχο κόστος για τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων.<sup>26</sup> Προχωρώντας στην υπαγωγή των νομοθετικών διατάξεων στους ανωτέρω κανόνες, το δικαστήριο θεώρησε πως στο πλαίσιο του Παραρτήματος VII του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής όπου και προβλεπόταν μία γενική μείωση 10% στα ειδικά μισθολόγια του δημοσίου, ο νομοθέτης αντιμετώπισε τα ειδικά μισθολόγια, «ως ένα ενιαίο οικονομικό μέγεθος» το οποίο έχρηζε δημοσιονομικής αντιμετώπισης σε συνολικό επίπεδο χωρίς έτσι να λαμβάνονται αρκούντως υπόψιν οι λόγοι που αποτελούν το έρεισμα της ύπαρξης του ειδικού μισθολογικού καθεστώτος. Κατ' αποτέλεσμα, ο νομοθέτης, υιοθετώντας μια αδικαιολόγητα εξισωτική λογική επέβαλε

---

<sup>24</sup> Βλ. σκ. 9, 10

<sup>25</sup> ΟΛΣΤΕ 2649/1987

<sup>26</sup> Βλ. σκ. 10

μεγαλύτερες μισθολογικές μειώσεις εκεί που έκρινε ότι του παρεχόταν ευρύτερο μαθηματικό περιθώριο.<sup>27</sup> Δεν σταθμίστηκαν συνεπώς ούτε οι ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως των καθηκόντων των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων, ούτε το ποιο θα είναι το κόστος των μειώσεων σε σχέση με το όφελός τους αλλά ούτε αν, σε αντικειμενικό επίπεδο, οι καινούργιες αποδοχές των ενστόλων θα είναι επαρκής για την αξιοπρεπή τους διαβίωση και ανάλογες της αποστολής τους. Παρατηρείται σε αυτό το σημείο πως απηχείται η αντίστροφη όψη της αρχής της ισότητας, δηλαδή της υποχρέωσης ανόμοιας αντιμετώπισης ανόμοιων καταστάσεων και δει στην περίπτωση των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος). Ρητή είναι και η αναφορά του δικαστηρίου περί παράβασης άρθρου 25 παρ. 4 του Συντάγματος που επιτάσσει την υποχρέωση όλων των πολιτών, και όχι ορισμένης μερίδας, στην εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.

Ειδικότερα, κρίθηκε πως οι ιδιάζουσες συνθήκες της έντονης οικονομικής κρίσης που προσέδωσε επιτακτικό χαρακτήρα στην λήψη μέτρων καθώς και το γεγονός ότι η συγκεκριμένη περικοπή αποτέλεσε κομμάτι ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής αποτελούν αναγκαίους αλλά όχι και επαρκείς όρους για την συνταγματικότητα των περικοπών. Η δε άμεση αποτελεσματικότητα που χαρακτηρίζει τις συγκεκριμένες περικοπές (σε αντίθεση με άλλα μέτρα όπως πχ η αύξηση φορολογίας) δεν καθιστά δικαιολογημένη, κατά τα ανωτέρω, την κατ' επανάληψη επιβάρυνση συγκεκριμένων ομάδων πολιτών. Εν τέλει το ΣτΕ θεώρησε πως το σωρευτικό αποτέλεσμα των υπό κρίση περικοπών καθώς και προηγούμενων μειώσεων που είχαν υποστεί οι ένστολοι υπό την μορφή της πλήρους κατάργησης των επιδομάτων διακοπών και αργίας, των προηγούμενων μειώσεων επί των τακτικών αποδοχών τους καθώς και των αλληπάλληλων φορολογικών επιβαρύνσεων οδήγησαν στην υπέρβαση του συνταγματικού ορίου της αρχής της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη. Προς τούτο κατέτεινε και η αδυναμία της είσπραξης των αναμενόμενων φορολογικών εσόδων καθώς και η μη προώθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

---

<sup>27</sup> Βλ. σκ. 15



**(ε) Η με αριθμό 4741/2014 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ**

Η 4741/2014 επρόκειτο για πιλοτική δίκη κατά το άρθρο 1 του ν. 3900/2010, κατά την οποία εκδικάστηκε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αγωγή αποζημίωσης βάσει αδικοπρακτικής ευθύνης του Δημοσίου των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ λόγω της μείωσης των αποδοχών που υπέστησαν κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 του ν. 4093/2012 και της υ.α. 2/83408/0022/2012. Κατά το πρότυπο της προηγούμενης απόφασης, το δικαστήριο εντόπισε εκ νέου λόγους που δικαιολογούν την ειδική μισθολογική μεταχείριση των μελών ΔΕΠ, οι οποίοι απορρέουν από τα άρθρα 16 και την υποχρέωση του νομοθέτη να μεταχειρίζεται ανίσως τις άνισες περιπτώσεις και ειδικώς αναφορικά με τα δημόσια βάρη κατά το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Το Σύνταγμα στο άρθρο 16 προτάσσει την ανάπτυξη της ακαδημαϊκής ελευθερίας ως θεμελιώδη σκοπό του κράτους, για την εκπλήρωση του υποχρεούται να παρέχει την αναγκαία υποδομή και εν γένει τα οικονομικά μέσα για να εξασφαλίσει την ακώλυτη άσκηση της ερευνητικής και διδακτικής δραστηριότητας των μελών ΔΕΠ όπως άλλωστε ορίζεται και ρητά στην παράγραφο 5 του άρθρου 16. Τα μέλη ΔΕΠ αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα, λόγω της αποστολής τους και των συνθηκών που διεξάγουν το έργο τους ως δημόσιοι λειτουργοί, γεγονός που τους παρέχει ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς προς εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής τους ανεξαρτησίας. Ο συνδυασμός της συνταγματικής κατοχύρωσης τους ως δημόσιους λειτουργούς, των συνθηκών υπό τις οποίες διεξάγουν το διδακτικό και το ερευνητικό τους έργο αλλά και των αυξημένων προσόντων τα οποία οφείλουν να κατέχουν για την εκπλήρωση του έργου τους δικαιολογεί τον καθορισμό ειδικών, ανάλογου ύψους αποδοχών που θα τους επιτρέπει την αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων τους αλλά θα καθιστά και τα ίδια τα ΑΕΙ θέλγητρο για επιστημονικό προσωπικό υψηλού επιπέδου. Τα ανωτέρω ισχύουν πάντα λαμβανομένων βέβαια υπόψιν, των υφιστάμενων οικονομικών δυνατοτήτων του κράτους.<sup>28</sup> Περαιτέρω, βάσει των άρθρων 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης έχει την δυνατότητα να περιορίσει τις δημόσιες δαπάνες ακόμα και με σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις σε μεγάλες κατηγορίες του πληθυσμού, εκμεταλλευόμενος την άμεση αποτελεσματικότητα που

---

<sup>28</sup> Βλ. σκ. 11

έχει για το δημόσιο ταμείο η περικοπή μισθών και συντάξεων, σεβόμενος όμως πάντα το όριο που θέτει η αρχή της αναλογικότητας, την ισότητα στην κατανομή των δημοσίων βαρών και την αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Εν συνεχεία, διαπιστώνοντας την διαχρονικά ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση που επιφύλασσε ο νομοθέτης στα μέλη ΔΕΠ μέσω ειδικών μισθολογίων ύψους αντίστοιχου της σημασίας του λειτουργήματός τους, καθώς επίσης το γεγονός ότι ήδη είχαν υποστεί μειώσεις κατά την περίοδο της κρίσης, το δικαστήριο συνήγαγε την αντισυνταγματικότητα των επίμαχων περικοπών. Με αντίστοιχο τρόπο προς την παραπάνω απόφαση, καθιέρωσε μία υποχρέωση του νομοθέτη να λαμβάνει και να αναφέρει την σχέση των υφιστάμενων οικονομικών συνθηκών και του κόστους διαβίωσης έτσι ώστε να προκύπτει το όφελος της ρύθμισης σε σχέση με το κόστος της, πάντα και σε συνάρτηση ανάγκης διαφύλαξης του κύρους των μελών ΔΕΠ. Κατά συνέπεια και εφόσον δεν συνέτρεχαν οι παραπάνω προϋποθέσεις, το δικαστήριο δέχτηκε την αγωγή και κήρυξε αντισυνταγματικές τις εφαρμοστέες διατάξεις.

Σε αυτήν την απόφαση το δικαστήριο ανέφερε ρητά πως η μισθολογική μεταχείριση των ακαδημαϊκών, αν και ευνοϊκή δεν ταυτίζεται με αυτή που θεσπίζει το άρθρο 26 του Συντάγματος αναφορικά με τα πολιτειακά όργανα του κράτους και ειδικότερα τους δικαστικούς λειτουργούς των οποίων η ειδική μεταχείριση κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 88 παρ. 2.<sup>29</sup> Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι το δικαστήριο προβαίνοντας σε μία στάθμιση του δημόσιου συμφέροντος και προσδίδοντας έμφαση στην έντονη ταμειακή δυσχέρεια του ελληνικού κράτους όρισε πως οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας θα ισχύσουν *ex nunc* από την δημοσίευση της απόφασης, περιορίζοντας έτσι το αναδρομικό αποτέλεσμα της αντισυνταγματικότητας. Ωστόσο σε αυτό το σημείο παρατηρείται και μία κατ' ουσία διατύπωση επιταγής του Συμβουλίου της Επικρατείας στα υπόλοιπα διοικητικά δικαστήρια τα οποία πρέπει να λάβουν υπόψη αυτήν την κρίση περί αντισυνταγματικότητας σε μελλοντικές υποθέσεις που θα κριθούν ενώπιόν τους, κατά παράβαση του άρθρου 95 του Συντάγματος. Φαίνεται πως σε τέτοιες περιπτώσεις υπολανθάνει ένα στοιχείο αντισυνταγματικότητας στον θεσμό της πρότυπης δίκης καθότι σε αυτή την

---

<sup>29</sup> Βλ. σκ. 15

περίπτωση δεν αφήνεται περιθώριο σε άλλα δικαστήρια να διατυπώσουν διαφορετική άποψη. Αυτό παρουσιάζει πρόβλημα και αναφορικά με τον θεσμό του διάχυτου συνταγματικού ελέγχου αφού εν προκειμένω, το Συμβούλιο της Επικρατείας που καθιερώνει στην συγκεκριμένη περίπτωση ένα μονοπώλιο αναφορικά με την κρίση περί συνταγματικότητας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η έντονη επίκληση του δικαστηρίου στην οικονομική κρίση κατά την θεμελίωση της ανάγκης περιορισμού της αναδρομικότητας της αντισυνταγματικότητας, αλλά η παράλειψή της στην ουσιαστική κρίση περί αντισυνταγματικότητας.<sup>30</sup>

#### **(στ) Η με αριθμό 431/2018 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ**

Η πιο πρόσφατη απόφαση που αφορά την νομιμότητα περικοπών ειδικών μισθολογίων του δημοσίου είναι 431/2018, αφορούσα την μείωση των αποδοχών των ιατρών νοσοκομείων του ΕΣΥ. Πρόκειται για προσφυγή ουσίας που ήχθη προ του Συμβουλίου της Επικρατείας μέσω του θεσμού της πιλοτικής δίκης κατά μισθοδοτικών κατατάξεων οι οποίες αφορούν την υφιστάμενη μισθολογική κατάσταση των προσφευγόντων ιατρών.

Εν προκειμένω το Συμβούλιο της Επικρατείας υπογράμμισε ότι από την ευθεία υποχρέωση του κράτους και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης για την προστασία της υγείας των πολιτών και την παροχή ποιοτικά υψηλών υπηρεσιών σχετικά με αυτήν που απορρέει από τις διατάξεις του άρθρου 5 παρ. 5, 21 παρ. 3 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος, προκύπτει πως η άσκηση κάθε επαγγελματικής δραστηριότητας η οποία συνδέεται με την παροχή αυτών των υπηρεσιών διενεργείται μόνο από άτομα υψηλής κατάρτισης και προσόντων τα οποία κρίνονται απαραίτητα από τον νομοθέτη για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας της υπηρεσίας. Περαιτέρω, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4, 79 παρ. 1 και 106 παρ. 1 συνάγεται ότι σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής

---

<sup>30</sup> Βλ. Π. 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, ΕφημΔ Δ – 3/2015, σελ. 289 επ.

δυσχέρειας των κρατικών ταμείων, ο κοινός νομοθέτης έχει την δυνατότητα να θεσμοθετήσει την περιστολή των δημοσίων δαπανών, ακόμα και αν αυτό συνεπάγεται σοβαρή επιβάρυνση ορισμένων κατηγοριών του πληθυσμού, ιδιαιτέρως δε αυτών που εξαρτούνται μισθολογικά ή συνταξιοδοτικά από δημόσιο ταμείο, αποβλέποντας στην άμεση ικανοποίηση επειγόντων δημοσιονομικών αναγκών. Σαφώς, η δυνατότητα αυτή υπόκειται στον περιορισμό των αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών οι οποίες επιτάσσουν την δίκαιη κατανομή των τελευταίων (μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα και των ελεύθερων επαγγελματιών) και όχι την αποκλειστική επιβάρυνση μόνο συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών.<sup>31</sup>

Αναφορικά με τους ιατρούς του ΕΣΥ, κρίθηκε επιπροσθέτως ότι το γεγονός ότι είναι οι μόνοι που δύνανται να εισέλθουν στην δημόσια υπηρεσία όχι στον αρχικό τους βαθμό αλλά και σε ανώτερο ανάλογα με τα προσόντα και την εμπειρία που κατέχουν τους καθιστά ιδιαίτερη περίπτωση όσον αφορά την εισαγωγή και την εξέλιξη τους στην δημόσια υπηρεσία αφού μπορούν αν εισέλθουν σε μεγαλύτερη ηλικία και υπόκεινται σε αξιολόγηση αναφορικά με όλη την έως τότε προϋπηρεσία τους κατά τον διορισμό τους από τα αρμόδια όργανα επιλογής (βλ. ΣτΕ 1292/2003, και 4519/2011). Περαιτέρω, προκύπτει η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση που τους επιφύλασσε διαχρονικά ο νομοθέτης με την πρόβλεψη ξεχωριστών μισθολογικών αποδοχών ιδιαίτερου ύψους που αντικατοπτρίζουν την σημασία του ιατρικού λειτουργήματος, των υψηλών απαιτήσεων του επαγγέλματος σε σχέση με τον χρόνο απασχόλησης (όπως η υποχρέωση στο πρόγραμμα εφημεριών όλων των ιατρών), την ένταση και την ευθύνη που συνεπάγεται η μέριμνα για την ανθρώπινη υγεία, την επικινδυνότητα που συχνά διατρέχει η δική τους υγεία λόγω της συχνής έκθεσης σε μολυσματικές ασθένειες, το καθεστώς πλήρους και υποχρεωτικής απασχόλησης στο οποίο υπάγονται καθώς και την παρατεταμένη περίοδο εκπαίδευσης η οποία απαιτείται σε σχέση με άλλους επιστήμονες για να είναι σε θέση να παράσχουν με ασφάλεια και αποτελεσματικότητα τις υπηρεσίες τους. Συγχρόνως, σημασία έχει και το γεγονός ότι η διατήρηση του μισθολογίου των ιατρών ΕΣΥ σε ένα ικανοποιητικό ύψος συμβάλει και στο να

---

<sup>31</sup> Βλ. σκ. 6, 7.

αποτρέψει την απασχόληση τους εκτός της δημόσιας υπηρεσίας και ταυτόχρονα μειώνει και τον κίνδυνο διαφθοράς, ο οποίος είναι ιδιαίτερα έντονος στο επάγγελμά τους.<sup>32</sup>

Εκ νέου, το δικαστήριο επαναλαμβάνει την επιταγή προηγούμενης εξέτασης της αναγκαιότητας και της στάθμισης κόστους οφέλους που είχε διατυπώσει και στις προηγούμενες αποφάσεις του και συγκεκριμένα την έρευνα του μεγέθους του δημοσιονομικού οφέλους που θα αποκομίσει το κράτος σε σχέση με τις όποιες αρνητικές επιπτώσεις μπορεί να έχει στην λειτουργία του ΕΣΥ, όπως επίσης και της δυνατότητας επίτευξης ισοδύναμου αποτελέσματος με την λήψη λιγότερο επαχθών μέτρων για το ιατρικό προσωπικό του ΕΣΥ. Αυτή η υποχρέωση υφίσταται για κάθε σημαντική μείωση αποδοχών που υφίσταται ειδική κατηγορία υπαλλήλων ή λειτουργών του δημοσίου. Βάσει των ανωτέρω διαπιστώσεων και λαμβάνοντας υπόψη το σωρευτικό αποτέλεσμα και προηγούμενων περικοπών που είχαν υποστεί οι ιατροί του ΕΣΥ, όχι μόνο στις τακτικές αποδοχές τους αλλά και στα επιδόματά τους και στην αποζημίωση για την υπερωριακή εργασία του προγράμματος των εφημεριών το δικαστήριο κρίνει τις μειώσεις παράνομες.

#### **(ζ) Η με αριθμό 88/2013 απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου**

Η πρώτη απόφαση που αφορούσε περικοπή ειδικού μισθολογίου την περίοδο της κρίσης αφορούσε το ειδικό μισθολόγιο των δικαστικών λειτουργών. Πρόκειται για την απόφαση 88/2013 του Ειδικού Δικαστηρίου κατά τις διατάξεις του αρ. 88 παρ. 2 του Συντάγματος. Επρόκειτο για μία «προσφυγή αρνητικού αναγνωριστικού χαρακτήρα» η οποία απορρίφθηκε ως τέτοια αλλά έγινε δεκτή δια της ερμηνείας της ως στρεφόμενη κατά των πράξεων του Τμήματος Μισθοδοσίας της Διευθύνσεως Οικονομικού της Γενικής Διευθύνσεως Υποστήριξης και Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Δικαιοσύνης, οι οποίες είχαν εκδοθεί κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής και με τις οποίες είχαν υπολογισθεί οι αποδοχές των προσφευγόντων.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Βλ. σκ. 8

<sup>33</sup> Βλ. σκ. 4, 5.

Κρίθηκε πως στην βάση της επίδικης διαφοράς υφίσταται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών που καθιερώνει το Σύνταγμα στο άρθρο 26 και τις οποίες απαραίτητα θεωρεί ισοδύναμες και ισότιμες για να υπάρχει το εξισορροπητικό μεταξύ τους αποτέλεσμα στο οποίο αποβλέπει ο σχεδιασμός του πολιτεύματος για την ομαλή λειτουργία της πολιτείας και την επίτευξη του κράτους δικαίου. Ειδικά δε για την δικαστική λειτουργία καθιερώνεται η ανεξαρτησία της ως απαραίτητη προϋπόθεση του λειτουργικού της ρόλου στο πολίτευμα. Αυτή εξασφαλίζεται, κατά τις επιταγές του άρθρου 87 παρ. 1 του Συντάγματος, με την λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών που συγκροτούν τα δικαστήρια, ταυτίζοντας μάλιστα την ανεξαρτησία τους με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης εν γένει. Εγγύηση δε της ανεξαρτησίας των δικαστών, αποτελεί η ιδιαίτερη μισθολογική τους μεταχείριση η οποία και κατοχυρώνεται ευθέως από το Σύνταγμα κατά τις διατάξεις του άρθρου 88 παρ. 2 που ορίζει πως οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών πρέπει να είναι σε κάθε περίπτωση ανάλογες με το λειτούργημα που επιτελούν. Κατά συνέπεια, συνάγεται πως οι αποδοχές αυτές πρέπει να είναι αφενός τουλάχιστον ίσες προς τις αποδοχές των οργάνων που αντιστοιχούν στους δικαστικούς λειτουργούς στις άλλες δύο λειτουργίες κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος, αλλά να είναι και αντικειμενικώς επαρκείς για να εξασφαλίσουν την αξιοπρεπή διαβίωση των δικαστικών, κατά τρόπο που αρμόζει στο λειτούργημά τους και στη γενικότερη αποστολή τους ως μέλη της τρίτης εξουσίας της πολιτείας. Το ύψος αυτών να μην διατυπώνεται κατά τρόπο συγκεκριμένο στο Σύνταγμα αλλά προφανώς συνάγεται εκ των υφιστάμενων κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και από τους ήδη καθορισμένους μισθούς πολιτειακών οργάνων αντίστοιχης σημασίας. Σημαντικό είναι επίσης, όχι μόνον να εξασφαλιστεί ένα μισθολογικό ύψος που να πληροί τα παραπάνω αλλά και να αποφεύγονται οι αιφνίδιες και αλλεπάλληλες μειώσεις που δύνανται και αυτές να πλήξουν την απερίσπαστη άσκηση των καθηκόντων των δικαστικών λειτουργών. Κρίσιμη θεωρήθηκε και η αδυναμία από πλευράς των δικαστών να επέμβουν εκ των προτέρων στην ρύθμιση των μισθολογικών τους όπως αντίστοιχα δύνανται να πράξουν τα μέλη των άλλων δύο εξουσιών δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αναπληρώνεται από την διαδικασία που προβλέπεται από το αρ. 88 παρ. 2 του Συντάγματος οπου πρέπει να αναμείνουν την

απόφαση αυτού και εν συνεχεία σε περίπτωση θετικής για αυτούς απόφασης, την σχετική συμμόρφωση της διοίκησης.<sup>34</sup>

Εν όψει των παραπάνω, η μείωση του ειδικού μισθολογίου των δικαστικών λειτουργών και δει τέτοιας έκτασης που να επιφέρει ουσιαστικά την ανατροπή του έως τότε ισχύοντος μισθολογικού καθεστώτος πρέπει να συντελείται μονάχα κατόπιν διαπίστωσης λόγου σοβαρού δημόσιου συμφέροντος και αφού διαπιστωθεί από συγκεκριμένα στοιχεία ότι η μείωση αυτή είναι απαραίτητη για την επίτευξη του διαπιστωθέντος λόγου δημοσίου συμφέροντος και πως δεν μπορεί να αντικατασταθεί από διαφορετικά μέτρα το οποία δεν θα πλήξουν τους μισθούς των δικαστικών λειτουργών και επίσης ότι αντίστοιχες μειώσεις έχουν λάβει χώρα και αναφορικά με τους μισθούς των στελεχών οργάνων των άλλων δύο λειτουργιών.

Κατόπιν και της διαπίστωσης περαιτέρω περικοπών που είχαν υποστεί οι δικαστικοί λειτουργοί με τους νόμους 3833 και 3854 του 2010 σχετικά με την πάγια αποζημίωση, την αποζημίωση εξόδων παράστασης και το επίδομα για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των υποθέσεων, την περικοπή των δώρων του Πάσχα και των Χριστουγέννων και του επιδόματος αδείας, της καθαρά «μαθηματικής» περικοπής, δηλαδή της περιστολής των μισθολογικών αποδοχών με κύριο γνώμονα το υφιστάμενο ύψους του μισθολογίου στο οποίο επιβάλλεται περικοπή, χωρίς την περαιτέρω διερεύνηση των τυχόν ειδικών λόγων που δικαιολογούν το ύψος του μισθολογίου, της διαρκούς επιβάρυνσης με μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών, ιδιαίτερα των μισθοδοτούμενων από το δημόσιο σε συνδυασμό με την περιορισμένη είσπραξη των αναμενόμενων φορολογικών εσόδων και την δυστοκία στην υλοποίηση των απαιτούμενων διαθρωτικών μεταρρυθμίσεων, το δικαστήριο έκρινε εν τέλει τις περικοπές ως αντισυνταγματικές. Επανέλαβε δε ότι δεν διαπίστωσε εν προκειμένω την λήψη υπόψη από μέρους του νομοθέτη του αν οι νέες, μειωμένες αποδοχές των δικαστικών θα τελούν σε αντιστοιχία με τις αποδοχές ισότιμων στελεχών άλλων λειτουργιών, όπως επίσης και τις τυχόν επιπτώσεις που μπορεί να επιφέρει αυτή η μείωση στην λειτουργία της δικαιοσύνης αντικειμενικά, κυρίως

---

<sup>34</sup> Βλ. σκ. 9, 10

δεδομένου και του γεγονότος ότι σημαντικές περικοπές είχαν ήδη λάβει χώρα και μάλιστα σχετικά πρόσφατα, αλλά και σε σχέση με το οικονομικό όφελος που θα προσπορίσει το κράτος, όπως και την δυνατότητα λήψης εναλλακτικών μέτρων ισοδύναμου δημοσιονομικού αποτελέσματος αλλά λιγότερο επαχθών στην λειτουργία του κράτους.<sup>35</sup>

#### **(η) Η με αριθμό 1277/2018 απόφαση της Ολομέλειας του ΕΣ**

Με αγωγή που εκδικάστηκε ενώπιον της ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίθηκε η συμβατότητα του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τον οποίο επιβλήθηκαν περικοπές σε όλες εν γένει τις καταβαλλόμενες από το Δημόσιο συντάξεις με τα άρθρα 2 παράγραφος 1, 4 παράγραφος 1 και 5, 5 παράγραφος 1, 17, 22 παράγραφος 5 και 25 παράγραφος 1 και 4 του Συντάγματος, καθώς και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, η αγωγή ασκήθηκε από συνταξιούχο δικαστικό λειτουργό. Σχετικά κρίθηκε ότι καίτοι οι διατάξεις του ανωτέρω νόμου κρίθηκαν ως αντικείμενες στα άρθρα 26, 87 παράγραφος 1 και 88 παράγραφος 2 του Συντάγματος κατά το μέρος που αφορούσαν περικοπές στις συντάξεις δικαστικών λειτουργών στην απόφαση 1/2018 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος, η επίλυση των τιθέμενων νομικών ζητημάτων παραμένει λυσιτελής για τους υπόλοιπους συνταξιούχους του δημοσίου.

Στην ουσία του ζητήματος, το δικαστήριο αρχικά αναγνώρισε το ευρύ περιθώριο εκτίμησης του νομοθέτη κατά την χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής στην βάση του άρθρου 106 παράγραφος 1 του Συντάγματος και μάλιστα να θεσπίζει μέτρα που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση σε μεγάλα κομμάτια του πληθυσμού, με απώτατο όριο πάντα τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της αρχής της αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών.<sup>36</sup> Όπως και το Συμβούλιο της Επικρατείας σε αντίστοιχες αποφάσεις (βλ. ειδικά μισθολόγια) έτσι και το Ελεγκτικό Συνέδριο εν προκειμένω επανέλαβε τον κανόνα της ανάγκης ειδικής τεκμηρίωσης των επιβλλόμενων μέτρων προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο

---

<sup>35</sup> Βλ. σκ. 14, 15

<sup>36</sup> Βλ. σκ. 11



έλεγχος συμβατότητάς τους προς τις ανωτέρω συνταγματικές εγγυήσεις. Η φύση μάλιστα αυτής της αιτιολογίας οφείλει να κλιμακώνεται ανάλογα με τον χαρακτήρα των μέτρων (διαρθρωτικών η μη, παροδικών ή μόνιμων, επειγόντων, η αμιγώς τεχνικού χαρακτήρα). Από αυτήν την αιτιολογία πρέπει να προκύπτει η σχέση της κατηγορίας που επιβαρύνεται προς το ρυθμιζόμενο ζήτημα και η ικανότητα που είχε να συνεισφέρει στην δημοσιονομική βιωσιμότητα του τομέα στον οποίο καλείται να συνεισφέρει, μέσω μίας στάθμισης τους οφέλους που προσπορίζει σε σχέση με το βάρος που επιβάλλεται σε συνδυασμό πάντα με έλεγχο της αντιστοιχίας των βαρών που φέρουν άλλες κατηγορίες διοικουμένων, τυχόν προηγούμενων επιβαρύνσεων που έχει υποστεί η ίδια κατηγορία και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.<sup>37</sup>

Κρίθηκε ότι βάσει του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος που επιφύλασσε διαχρονικά ο συνταγματικός νομοθέτης προς τους δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς που συνδέονται με ειδική έννομη σχέση με το κράτος από τις οποίες απορρέει η ιδιαίτερη θέση των δικαστικών λειτουργών (άρθρα 87 επ.), των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων (άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3), των πανεπιστημιακών (άρθρο 16), των ιατρών που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς για την προστασία της υγείας των πολιτών (άρθρο 21) και των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 103 και 104) και των άρθρων 4 παράγραφος 1 και 5, 5 παράγραφος 1, 17, 22 παράγραφος 5 και 25 παράγραφος 1 και 4 του Συντάγματος, η καταβαλλόμενη σύνταξη πρέπει να τελεί σε αναλογία με τις εν ενεργεία αποδοχές ώστε να διατηρείται ένα επαρκές ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος στους συνταξιοδοτούμενους προς τον σκοπό της μη υπέρμετρης διατάραξης του βιοτικού τους επιπέδου κατά τρόπο που μάλιστα δεν μπορούσαν να είχαν προβλέψει.<sup>38</sup> Επειδή με τις επίμαχες διατάξεις μειώθηκε για πέμπτη φορά του ποσό των συντάξεων του δημοσίου και καταργήθηκαν ολοσχερώς τα επιδόματα εορτών και αδείας για τους συνταξιούχους ενώ η αιτιολογία του νομοθέτη κατά τα ανωτέρω δεν ήταν η προσήκουσα, οι σχετικές διατάξεις κρίθηκαν αντισυνταγματικές ως αντιβαίνουσες τα άρθρα 4 παράγραφος 5 και 25 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

---

<sup>37</sup> Βλ. σκ. 12, 15

<sup>38</sup> Βλ. σκ. 13, 14.

### **(9) Η με αριθμό 2287-90/2015 απόφασις της Ολομέλειας του ΣτΕ**

Στην παρούσα απόφαση το δικαστήριο κλήθηκε να αποφασίσει επί αγωγής που ήχθη στο Συμβούλιο της Επικρατείας δια του θεσμού της πιλοτικής δίκης, με την οποία η αιτούσα, συνταξιούχος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και του ΕΤΕΑ, διεκδικούσε την νομιμότητα καταβολή του ποσού που αντιστοιχούσε στις περικοπές της κύριας και της επικουρικής της σύνταξης που επήλθαν διαδοχικά με πέντε νόμους κατά την περίοδο της κρίσης (ν. 3845/2010, 3986/2011, 4024/2011, 4051/2012, 4093/2012) και να την επαναφορά της σύνταξής της στο προ των περικοπών ύψος της. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εφήρμοσε και στην παρούσα συνταγματική ερμηνεία υπό το φως του δικαίου της ανάγκης, αυτή τη φορά αναφορικά εστιάζοντας το άρθρο 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος, υπογραμμίζοντας ότι ο νομοθέτης δύναται σε περιόδους οικονομικής κρίσης να προβεί σε περικοπές συντάξεων και επιδομάτων οι οποίες όμως οφείλουν να οροθετούνται αφενός από την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παράγραφος 4) η οποία επιτάσσει τον καταμερισμό του βάρους της δημοσιονομικής προσαρμογής σε όλους τους πολίτες, την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παράγραφος 1 του Συντάγματος) και τέλος τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος δηλαδή την χορήγηση στον ασφαλισμένο παροχών τέτοιων ώστε να εξασφαλίζεται η αξιοπρεπής του διαβίωση. Επανέλαβε τα προεκτεθέντα σε προηγούμενες αποφάσεις του για την ανάγκη παρουσίασης ειδικής, εμπεριστατωμένης και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης από πλευράς του νομοθέτη για να προκύπτει ότι τα μέτρα που θεσπίζονται όντως σέβονται την αρχή της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αλλά και ότι το αθροιστικό αποτέλεσμα των μέτρων που λαμβάνονται δεν πλήττουν την διαβίωση των ασφαλισμένων κατά τέτοιο τρόπο ώστε να θίγεται ο πυρήνας του συνταγματικού δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.<sup>39</sup>

Κρίθηκε ότι ενόψει της έντασης και του κατεπείγοντος της οικονομικής κρίσης που αντιμετώπιζε η χώρα, οι διαδοχικές μειώσεις που υπέστησαν οι ασφαλισμένοι (αρχικά με την περικοπή των επιδομάτων εορτών και αδείας των οργανισμών κύριας

---

<sup>39</sup> Βλ. σκ. 7

κοινωνικής ασφάλισης, έπειτα με την θέσπιση της εισφοράς αλληλεγγύης και της περαιτέρω αναπροσαρμογής και επέκτασης αυτής και στην επικουρική ασφάλιση καθώς και οι μειώσεις στις συντάξεις δικαιούχων κάτω των 55 ετών) δεν παραβίασαν τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, καθότι τα εν γένει χαρακτηριστικά τους αλλά και οι συνθήκες υπό τις οποίες θεσπίστηκαν πληρούν τις επιταγές της καταλληλότητας και της προσφορότητας όσον αφορά την εξυπηρέτηση του σχετικού δημόσιου σκοπού, δεν θίγουν τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος και ούτε θίγουν την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου δεδομένων των έκτακτων και απρόβλεπτων συνθηκών που εξώθησαν την λήψη των μέτρων.<sup>40</sup> Τούτο όμως δεν έγινε δεκτό αναφορικά και με την τελευταία μείωση με τον ν. 4051/2012, όπου προβλέφθηκαν περαιτέρω αναδρομικές μειώσεις κατά 12% στις κύριες συντάξεις και κλιμακωτές μειώσεις στις επικουρικές, καθότι είχε παρέλθει ήδη διετία από τον αιφνιδιασμό που προκάλεσε η οικονομική κρίση και δεν τηρήθηκαν οι προεκτεθείσες διατυπώσεις ειδικής αιτιολόγησης και λήψης υπόψη των συνταγματικών παραμέτρων που προαναφέρθηκαν.<sup>41</sup>

### **3. Τα συμπεράσματα της νομικής θεωρίας**

Οι αποφάσεις του ΣτΕ έχουν περιοδολογηθεί από τη νομική θεωρία σε δύο χρόνους. Σε ένα πρώτο χρόνο, στον οποίο τοποθετούνται οι αποφάσεις με αρ. 668/2012 και 1283/2012 που αναλύθηκαν αμέσως ανωτέρω, το Ανώτατο Ακυρωτικό επέδειξε μια τάση δικαστικού αυτοπεριορισμού κρίνοντας ως σύνταγματικές τις επιλογές του νομοθέτη για την αντιμετώπιση της κρίσης, με επίκληση του δημοσιονομικού συμφέροντος, ως μιας έννοιας είδους, μιας πτυχής του δημοσίου συμφέροντος.

Το κοινό στοιχείο που συνέχει το σύνολο των ανωτέρω αποφάσεων είναι η νομολογιακή κρίση περί τήρησης της αρχής της αναλογικότητας από το νομοθέτη κατά τη λήψη των επίμαχων έκτακτων μέτρων, ήτοι ότι τα εν λόγω μέτρα δεν θεωρούνται εν τέλει προδήλως απρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσιονομικού συμφέροντος, λαμβανομένων υπόψη των δεδομένων που κατά το

---

<sup>40</sup> Βλ. σκ. 21

<sup>41</sup> Βλ. σκ. 22

νομοθέτη συννέτρεχαν κατά τη θέσπιση τους<sup>42</sup>. Πολύ περισσότερο, ο διοικητικός δικαστής στις εν λόγω αποφάσεις δικαιολογεί τον περιορισμό των επίμαχων συνταγματικών δικαιωμάτων, ήτοι την περικοπή των μισθών και συντάξεων με την επίκληση μιας αναγκαιότητας και συγκεκριμένα μιας πτυχής του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι του δημοσιονομικού συμφέροντος. Εν πολλοίς μπορεί να υποστηριχθεί ότι ακολουθείται πιστά το μοτίβο παράθεσης συνταγματικής διάταξης, ερευνώμενου νόμου, επίκληση της οικονομικής κρίσης και χαρακτηρισμού της ως έκτακτης συνθήκης, εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας και τέλος συνήθως αποδοχή της συνταγματικότητας της διάταξης.<sup>43</sup>

Με τις εν λόγω αποφάσεις φαίνεται ότι ο διοικητικός δικαστής, διευρύνει την έννοια το δημοσίου συμφέροντος, προσδίδοντάς της δημοσιονομικό περιεχόμενο. Το δικαστήριο στο πλαίσιο του διενεργούμενου ελέγχου συνταγματικότητας κλιμακώνει την ανωτέρω κρίση με την με αριθμό 2307/2014 απόφαση του, όπου καταφεύγει πλέον στην έννοια του υπέρτερου κοινωνικού συμφέροντος, προκειμένου να θεμελιώνει τη συμφωνία των επίμαχων περικοπών με το Σύνταγμα.

Αντιθέτως, η ατέρμονη επίκληση του δημοσιονομικού συμφέροντος, ως έκφρασης του δημοσίου συμφέροντος φαίνεται να αναχετίζεται κατά πρώτον με την με αριθμό 2192/2014 απόφαση του ΣτΕ, για τις περικοπές των αποδοχών των μελών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Αξίζει να σημειωθεί πως η συλλογιστική αυτή επιβεβαιώθηκε και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις υποθέσεις Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος (57665-6/2012) και Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας (62235/12 και 57725/12). Η οικονομική κρίση, που προσδιορίζεται χωρίς δυνατότητα ελέγχου από το κράτος σε κάθε περίπτωση, παρίσταται λόγος ικανός να δικαιολογήσει την περιστολή των δικαιωμάτων και να απορρίψει μάλιστα τις προσφυγές ως «προδήλως αβάσιμες», μια κρίση ασυνήθιστη δεδομένης της πολυπλοκότητας των υποθέσεων που αντιμετώπιζε το δικαστήριο.<sup>44</sup>

Είναι όμως πράγματι οι ανωτέροι περιορισμοί των δικαιωμάτων σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας;

---

<sup>42</sup> ΣτΕ Ολ. 668/2012, σκ. 35-36

<sup>43</sup> Βλ. Γ. Δρόσος, *ibidem*, σελ. 6

<sup>44</sup> ο.π. σελ. 13.

Οι ανωτέρω αποφάσεις σχολιάστηκαν ποικιλοτρόπως από τη θεωρία, με κορωνίδα την εδώ πρώτη παρατιθέμενη απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ. Συγκεκριμένα, μερίδα της θεωρίας άσκησε δριμεία κριτική, αναφορικά με τις επίμαχες εξεταζόμενες στα πλαίσια της παρούσας σκέψεις του αιτολογικού της απόφασης και εξέφρασε την απογοήτευση της για την εν λόγω κρίση του Ανώτατου Ακυρωτικού. Κύριος άξονας της κριτικής μπορεί εν τέλει να θεωρηθεί ο επικαθορισμός του Συντάγματος κατά την πραγμάτωσή του από εξωτερικά στοιχεία, τα οποία οδήγησαν σε παρέκκλιση από τους αρχικούς του σκοπούς<sup>45</sup>, δεδομένου μάλιστα ότι το οικονομικό Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν περιέχει κοινωνική αρχή<sup>46</sup>, που προκύπτει από μία ευρέως αναγνωρίσιμη, ιδιότυπη δεσμευτικότητα νομικής και πολιτικής φύσης του Μνημονίου που έχει εδραιωθεί στην συνείδηση των συμβαλλομένων αλλά και των δικαστηρίων.<sup>47</sup> Όπως σχολίασε ο Κασιμάτης, σε σχέση με τους επιβαλλόμενους περιορισμούς το δικαστήριο ήταν υποχρεωμένο να ελέγξει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας τόσο σε σχέση με τη συγκεκριμένη ατομική περίπτωση όσο και σε σχέση με την εισοδηματική ικανότητα και την επιβάρυνση θεσμικών κοινωνικών κατηγοριών καθώς και σε σχέση με το κόστος ζωής, με το ανεκτό του βάρους κλπ.<sup>48</sup>

Ο Ξ. Κοντιάδης, εντοπίζει μια εσωτερική αντίφαση ως προς την επιλογή της τεχνικής προσέγγισης του περιορισμού των δικαιωμάτων, η οποία ανακύπτει από την κρίση του δικαστηρίου ότι η επίμαχη νομοθετική επιλογή υπόκειται μόνο σε οριακό δικαστικό έλεγχο. Από τη μία πλευρά ο δικαστής προβαίνει σε έλεγχο της αναγκαιότητας των μέτρων, ήτοι σε διερεύνηση του σκοπού του νομοθέτη και της δυνατότητας επιλογής άλλων μέτρων ενώ από την άλλη διατείνεται ότι ο εν λόγω έλεγχος είναι σε κάθε περίπτωση οριακός. Ο Ξ. Κοντιάδης θεμελιώνει την αντίφαση αυτή «στη διστακτικότητα του Έλληνα δικαστή να εμφανιστεί ως δικαστής των σταθμίσεων, εμμένοντας σε μια εικόνα οριακού ελέγχου, ενώ ταυτόχρονα χρησιμοποιεί της δυνατότητας της αρχής της αναλογικότητας σε όλο το εύρος για να στηρίξει, και όχι να αμφισβητήσει, τις

---

<sup>45</sup> Βλ. Κ. Γιαννακόπουλος, Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

<sup>46</sup> Βλ. Γ. Κατρούγκαλος, Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 134-135, Α΄- Β΄ 2011, 71-100, σελ. 79

<sup>47</sup> Βλ. Α. Μανιτάκης, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), σελ. 704

<sup>48</sup> Βλ. Γ. Κασιμάτης, Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Της Επικρατείας, ΝοΒ 1/2012

επιλογές του νομοθέτη». Προχώροντας ένα βήμα παραπέρα ο ανωτέρω συγγραφέας φέρεται να θεωρεί συνεπή την άποψη της μειοψηφίας με τη διεθνή τάση η οποία απαιτεί από το νομοθέτη μια πειστική θεμελίωση και στοιχειοθέτηση της αναλογικότητας, ήτοι την άποψη ότι η ένταξη των μέτρων σε ένα πλαίσιο γενικότερης πολιτικής δεν αναιρεί τη υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει αν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα θα μπορούσε να επιτευχθεί με πιο ήπια μέσα ή ακόμη περισσότερο δεν αναιρεί την υποχρέωση της σύνταξης ειδικής μελέτης (μας θυμίζει τη γνώριμη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο δίκαιο του περιβάλλοντος) στην οποία να θεμελιώνεται η εξάντληση όλων των ηπιότερων μέσων.

Τα ανωτέρω γίνονται δεκτά και από τον Π. Λαζαράτο, ο οποίος τάσσεται με την ορθότητα της άποψης της μειοψηφίας ήτοι ότι στα στοιχεία του φακέλου θα πρέπει να υπάρχει ειδική και συνολική μελέτη, από την οποία θα προκύπτει η εφαρμογή της *stricto sensu* αναλογικότητας (εξάντληση των ηπιότερων μέσων), η ανταπόκριση των μέτρων στη φοροδοτική ικανότητα των ασθενέστερων τάξεων και η διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης αυτών (αρχή της αξίας του ανθρώπου) και η *ex ante* κρίση της αποτελεσματικότητας του μέτρου.

Επανερχόμενοι στην ανωτέρω αναφερόμενη περιοδολόγηση, σε ένα δεύτερο χρόνο το ΣτΕ κάνει μία στροφή στην ανωτέρω τάση αυτοπεριορισμού του, προχωρώντας σε *ad hoc* εξαιρετικές κρίσεις. Συγκεκριμένα, το Ανώτατο Ακυρωτικό καταλήγει σε αντισυνταγματικότητα των επίμαχων μισθολογικών περικοπών των μελών των ενόπλων δυνάμεων, λόγω της ανάγκης ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης αυτών, των περικοπών στις αμοιβές των μελών ΔΕΠ, λόγω της ανάγκης αποτελεσματικής άσκησης των καθηκόντων τους. Φαίνεται όμως ότι η θεμελίωση από το δικαστή της αντισυνταγματικότητας των περικοπών δεν φαίνεται να «έπεισε» κομμάτι της νομικής θεωρίας.

Συγκεκριμένα η κ Π. Μουζουράκη εντοπίζει παραπάνω από μια αντιφάσεις στην προστάθεια του διοικητικού δικαστή να θεμελιώσει την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση τόσο των στρατιωτικών όσο και των μελών ΔΕΠ στο Σύνταγμα. Αναφορικά με τους στρατιωτικούς, ούτε η αποστολή αυτών, ήτοι η άσκηση αρμοδιοτήτων οι οποίες εντάσσονται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας και ως εκ τούτου είναι ανεπίδεκτες παραχώρησης σε ιδιώτες, αλλά ούτε και το ειδικό καθεστώς

υπό το οποίο τελούν, δηλαδή οι περιορισμοί και οι απαγορεύσεις που απορρέουν από την άσκηση του επαγγέλματός τους δεν δύναται να δικαιολογήσουν πειστικά την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση αυτών ή τουλάχιστον μόνο αυτών (επί παραδείγματι, αντίστοιχες είναι και οι συνθήκες των δημοσίων υπαλλήλων). Από την άλλη πλευρά πειστικότερη φέρεται να είναι η συνταγματική θεμελίωση των μελών ΔΕΠ από την ανωτέρω συγγραφέα, δεδομένης της υποχρέωσης του νομοθέτη, η οποία προκύπτει από το άρθρο 16 του Συντάγματος να εξασφαλίσει τις κατάλληλες αποδοχές στη συγκεκριμένη κατηγορία λειτουργών ώστε να είναι σε θέση να ασκούν αποτελεσματικά τα καθήκοντα τους αλλά και τα ΑΕΙ να καθίστανται ελκυστικά για ένα προσωπικό υψηλής στάθμης. Στο πλαίσιο των ανωτέρω, αντιφατική φαίνεται να είναι η γνώμη της μειοψηφίας, δεδομένου ότι αφενός αποδέχεται ότι το τελικό ύψος των αποδοχών των μελών ΔΕΠ διαμορφώνεται πράγματι σε μη ικανοποιητικά επίπεδα με τις επίμαχες ρυθμίσεις, ενώ παράλληλα δέχεται ότι σκοπός της ιδιαίτερης μεταχείρισής τους είναι η αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων τους, η οποία δεν είναι δυνατόν να μην επηρεάζεται δυσμενώς όταν οι αποδοχές αυτών δεν είναι ικανοποιητικές.

Το σημαντικότερο όμως στοιχείο των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με τα ειδικά μισθολόγια είναι ότι για πρώτη φορά, κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας ενός «μνημονιακού» μέτρου, δεν περιορίστηκε σε έναν οριακό έλεγχο της αναλογικότητας του, ο οποίος να περιλαμβάνει μόνο την εξέταση του προδήλως απρόσφορου ή του μη αναγκαίου χαρακτήρα του, αλλά προέβη σε έναν εντονότερο έλεγχο.<sup>49</sup> Η συγγραφέας εντοπίζει την εν λόγω νομολογιακή μεταστροφή αφενός στο ότι το δημόσιο συμφέρον για χάρη του οποίου είχαν ληφθεί τα μνημονιακά μέτρα δεν ήταν τόσο σοβαρό όσο εκείνο που δικαιολογούσε προηγουμένως εφαρμοσθέντα μέτρα. Αφετέρου, η εν λόγω μεταστροφή δικαιολογείται και από το γεγονός ότι κρίθηκε αρκούντως σοβαρή η προσβολή των δικαιωμάτων των εν λόγω κατηγοριών, δεδομένου ότι οι τελευταίες είχαν επωμισθεί κατ' επανάληψη το βάρος της αντιμετώπισης της κρίσης.

Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, αξιοσημείωτο θεωρεί το γεγονός ότι το ΣτΕ για πρώτη φορά, στο πλαίσιο του διενεργούμενου ελέγχου συνταγματικότητας, προέβη σε

---

<sup>49</sup> Βλ Π. Μουζουράκη, *ibidem*, σελ. 283

διαχωρισμό των δεσμεύσεων που επιβάλλονται στον εθνικό νομοθέτη από την ευρωζώνη από την μία πλευρά και από το Σύνταγμα από την άλλη, σε αντίθεση με τα προηγουμένως κριθέντα στις αποφάσεις 668/2012 ΟΛΣΤΕ αλλά και στην 1286/2012 και 3406/2014. Η εν λόγω στάση του δικαστηρίου δικαιολογείται από τον επηρεασμό τους από την στάση των ξένων δικαστηρίων, όπως του πορτογαλικού συνταγματικού δικαστηρίου, αλλά ενδεχομένως και σε μία επιλογή του ίδιου του Συμβουλίου της Επικρατείας να αντιταχθεί στις επίμαχες περικοπές.<sup>50</sup>

Τέλος, αναφορικά με το μείζον ζήτημα του περιορισμού της αναδρομικότητας της διάγνωσης της ανατισυνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων για την περικοπή του ειδικού μισθολογίου των μελών ΔΕΠ καθώς και του αποκλεισμού των στηριζόμενων στην ως άνω αντισυνταγματικότητα αποζημιωτικών αγωγών, η συγγραφέας προσάπτει στο δικαστήριο τρεις μομφές αντίθεσης σε συνταγματικές διατάξεις:<sup>51</sup> Πρώτον, την αντίθεση στο σύστημα του συνταγματικώς καθιερωμένου συστήματος διάχυτου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, του δεσμευτικού περιορισμού του αναδρομικού αποτελέσματος για τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Δεύτερον, την οικειοποίηση της αρμοδιότητας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας σύμφωνα με το άρθρο 94 παράγραφος 1 του Συντάγματος, να εκδικάζουν τις εκδικάζουν τις διαφορές ουσίας και τρίτων, την αντίθεση του αποκλεισμού της δυνατότητας έγερσης αποζημιωτικών αγωγών στο άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι συνεπάγεται την στέρηση περιουσιακού δικαιώματος.

Σχετικά με την απόφαση 2287-90/2015 του Συμβουλίου της Επικρατείας, έχει εκφραστεί η άποψη ότι διεύρυνε και κανονικοποίησε την νομολογιακή μεταστροφή που άρχισε από τις αποφάσεις επί της συνταγματικότητας των ειδικών μισθολογίων.<sup>52</sup> Κατά τον Γ. Καραβοκύρη, πρόκειται για μια χαρακτηριστική περίπτωση της ενεργητικής, επεμβατικής έκφρασης του δικαιιοπολιτικού ρόλου των ανωτάτων δικαστηρίων, ιδιαίτερα σε ανώμαλες περιόδους όπου ο δικαστής καλείται να κρίνει επί ζητημάτων με

---

<sup>50</sup> Βλ Π. Μουζουράκη, *ibidem*, σελ. 288

<sup>51</sup> Βλ Π. Μουζουράκη, *ibidem*, σελ. 294

<sup>52</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, «Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις με αφορμή τις ΟΛΣΤΕ 2287-90/2015», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 68 (2016).



έντονα πολιτικό περιεχόμενο. Στις προηγούμενες του αποφάσεις, και κυρίως στην 668/2012 που έδωσε τον τόνο για την μνημονιακή νομολογία, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποδέχεται και θέτει ως βάση του συλλογισμού του την αμεσότητα του επερχόμενου κινδύνου και συνεπακόλουθα, δέχεται την αποτελεσματικότητα των επίδικων μέτρων αποκατάστασης και την αρμοδιότητα του νομοθέτη να αποφασίσει αυτός τον τρόπο διαχείρισης της οικονομικής κρίσης, υποβάλλοντάς τον μόνο σε ένα σχετικά χαλαρό πλαίσιο οριακού δικαστικού ελέγχου που αποτρέπει μόνο τα προδήλως απρόσφορα και μη αναγκαία μέτρα. Ο δικαστής εν προκειμένω, συμφώνησε ως προς τις «συνθήκες εκφοράς» του νομικού λόγου, όπως αυτή διατυπώθηκε από τον νομοθέτη και άρα εν τέλει επόμενο ήταν να δικαιολογήσει συνταγματικά και την επιλογή του.

Η στάση αυτή του δικαστή μεταβλήθηκε στις ΟλΣτΕ 2287-90/2015 με την ουσιωδώς διαφορετική εκτίμηση των πραγματικών δεδομένων που υιοθέτησε. Συγκεκριμένα, θεμελίωσε την αλλαγή της στάσης του ως προς την συνταγματικότητα των διατάξεων στο γεγονός ότι τα οικονομικά δεδομένα που αιφνιδίασαν τον νομοθέτη το 2010 είχαν πλέον εκδηλωθεί προ διετίας και τα πρώτα μέτρα αντιμετώπισής τους είχαν ήδη ληφθεί. Παρατηρείται πως σε αυτήν την περίπτωση ο δικαστής έδρασε με μεγαλύτερη αυτοβουλία στην διαπίστωση μεταβολής των συνθηκών στις οποίες λήφθηκαν τα μέτρα και δεν επανέλαβε το αφήγημα του νομοθέτη στις σχετικές αιτιολογικές εκθέσεις που προτάσσουν ορισμένες γενικές αναφορές στην οικονομική δυστοκία των ασφαλιστικών φορέων, την ανάγκη της εξασφάλισης της βιωσιμότητάς τους και στην ευρύτερη δημοσιονομική ανάγκη της χώρας. Με άλλα λόγια, το Συμβούλιο της Επικρατείας ενέταξε στην συλλογιστική του ως προς την ένταση της κρίσης και της συνακόλουθης αναγκαιότητας της έκτασης των επίδικων μέτρων το στοιχείο της μετάβασης από την έκτακτη συνθήκη σε μία ηπιότερη και πάντως προβλέψιμη συνθήκη. Η νομική υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών, συνεπώς, έχει πλέον αλλάξει ουσιαστικά.

Ο συγγραφέας παρατηρεί πως άμεση συνέπεια αυτού ήταν η αύξηση του ελέγχου συνταγματικότητας κατά ένταση αλλά και κατά εύρος, καθότι η εξέταση της αναλογικότητας των μέτρων επεκτείνεται και στην προϋπόθεση της εξάντλησης ηπιότερων μέτρων, υπεισέρχεται δηλαδή σε έναν ρόλο με εντονότερο πολιτικό

στοιχείο, συρρικνώνοντας το περιθώριο εκτίμησης του νομοθέτη. Ο δικαστής, ακολουθώντας την τακτική που πρωτοεκφράστηκε στην νομολογία των ειδικών μισθολογιών απαίτησε και ανήγαγε σε προϋπόθεση για την συνταγματικότητα των μέτρων την ύπαρξη ειδικά τεκμηριωμένης μελέτης προς δικαιολόγηση των μέτρων και μάλιστα διατυπωμένης κατά τρόπο κατανοητό ώστε να μπορεί ο δικαστής να αποφανθεί επί των τεχνικών στοιχείων που περιέχονται. Εδώ παρουσιάζεται και ο προβληματισμός σχετικά με την πιθανή ανατροπή του τεκμηρίου συνταγματικότητας των νόμων. Η απαίτηση ύπαρξης αιτιολογίας τέτοιου βαθμού εξειδίκευσης μπορεί να θεωρηθεί ότι αντιστρέφει την υποχρέωση του δικαστή να τεκμηριώσει την αντισυνταγματικότητα σε υποχρέωση του νομοθέτη να τεκμηριώσει την συνταγματικότητα.

## **ΜΕΡΟΣ Β': ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ**

### **1. Εισαγωγή**

Από την απαρχή της οικονομικής κρίσης, η νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων επηρεάστηκε σαφώς και ως προς τα ζητήματα συνταγματικότητας των φορολογικών ζητημάτων. Αν μη τι άλλο, τέτοια ζητήματα υπήρξαν πολλά και απασχόλησαν το δικαστήριο σε πολλά επίπεδα: αφενός, σε μία σειρά αποφάσεων που σχετίζονταν με τον καθυστερημένο επαναπροσδιορισμό των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων (ΣΤΕ 4003/2014, 4446/2015, 2337/2016) με αποτέλεσμα τον καταλογισμό υπέρογκου ΕΝΦΙΑ στους αιτούντες φορολογούμενους, το ζήτημα της οικονομικής κρίσης και του δημοσιονομικού συμφέροντος παρεισέφησε στην κρίση επί του εύρους της εξουσίας του ακυρωτικού δικαστή και συγκεκριμένα στην δυνατότητά του να μην ακυρώσει πράξη για τυπική πλημμέλεια αλλά να τάξει προθεσμία στην διοίκηση για να άρει την πλημμέλεια και να αποκατασταθεί η νομιμότητα χωρίς να υπάρξει υπέρογκο κόστος στο δημόσιο ταμείο.

Αφετέρου, ανέκυψαν πολλά ζητήματα σχετικά με την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα φορολογικών μέτρων και την δυνατότητα δικαιολόγησής τους υπό το πρίσμα του δημοσιονομικού συμφέροντος τα οποία και θα απασχολήσουν την παρούσα εργασία. Εξ αυτών ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση του

Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορά ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα μέτρα της κρίσης, το ΕΕΤΗΔΕ και η οποία ακολουθήθηκε και από δύο αποφάσεις του Αρείου Πάγου με σημαντικές διακυμάνσεις στις απόψεις που εκφράστηκαν, η απόφαση για την επιβολή τέλους επιτηδεύματος σε επιχειρηματίες και ελεύθερους επαγγελματίες και η πιο πρόσφατη απόφαση που αφορούσε τον χρόνο παράτασης των φορολογικών παραγραφών. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός πως το δημοσιονομικό συμφέρον λαμβάνει την κλασική μορφή περιστολής των δικαιωμάτων του διοικουμένου ενώ στην τελευταία απόφαση, σε μια εντυπωσιακή στροφή εμφανίζεται σε μια διαφορετική έκφανση του, φαινομενικά υπέρ του διοικουμένου αλλά με απώτερο σκοπό τελικά το ταμειακό συμφέρον του κράτους.

## **2. Η νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων**

### **(α) Η με αρ. 1972/2012 απόφαση του ΣτΕ**

Στην 1972/2012 ασκήθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας αίτηση ακύρωσης κατά υπουργικής απόφασης, εκδοθείσας κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 53 παράγραφος 13 του ν. 4041/2011 με την οποία επιβλήθηκε το «Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ)», βάσει του εμβαδού, του ύψους της τιμής ζώνης και της παλαιότητας ακινήτου, όπως αυτά αναγράφονται στον λογαριασμό ρεύματος, ιδιωτικής ή εμπορικής χρήσης. Κατ' αρχάς το δικαστήριο επισήμανε πως η έλλειψη συγκεκριμένης ανταποδοτικότητας του εν λόγω μέτρου, καθότι αυτό λήφθηκε κατ' επιτακτική ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κατάστασης και τα έσοδα από αυτό συμβάλουν στην κάλυψη του δημοσίου ελλείμματος το καθιστά το μέτρο αυτό φόρο και όχι τέλος, κατά τις διατυπώσεις του άρθρου 78 του Συντάγματος.<sup>53</sup> Περαιτέρω το δικαστήριο δέχθηκε τον ισχυρισμό περί του εκτάκτου χαρακτήρα που έχει το συγκεκριμένο μέτρο καθώς αυτό αφορούσε μόνο τα έτη 2011 και 2012. Δέχθηκε επίσης και την συμβατότητα της διάταξης με το άρθρο 78 του Συντάγματος, καθότι αυτή καθόριζε στον τυπικό νόμο όλα τα ουσιαστικά στοιχεία του φόρου, αδιάφορο κρίθηκε δε, το αν αυτά τα στοιχεία καθορίζονται με παραπομπή σε άλλο τυπικό νόμο. Αντικείμενο φορολογικής

---

<sup>53</sup> Βλ. σκ. 7

επιβαρύνσεως μπορούν να αποτελέσουν όχι μόνον το εισόδημα, αλλά, αυτοτελώς, και η περιουσία, οι δαπάνες ή οι συναλλαγές. Ως εκ τούτου, η ύπαρξη προσόδου από το ακίνητο δεν αποτελεί προϋπόθεση για την επιβολή φόρου.<sup>54</sup>

Στην συνέχεια το δικαστήριο εξέτασε την συμβατότητα του μέτρου με το άρθρο 4 παράγραφο 5 του Συντάγματος (ισότητα στα δημόσια βάρη). Ο νομοθέτης, καίτοι κατ' αρχήν ελεύθερος να καθορίσει τις διάφορες μορφές επιβαρύνσεων που επιβάλλει στους διοικούμενους, οφείλει να περιορίζεται από τις αρχές της καθολικότητας της επιβαρύνσης και της ισότητας αυτής απέναντι στους βαρυνόμενους, όπως αυτή εκφράζεται με τον υπολογισμό του φορολογικού βάρους που επιβάλλεται επί ορισμένης φορολογητέας ύλης και βάσει συγκεκριμένης φοροδοτικής ικανότητας. Λόγω όμως του εκτάκτου χαρακτήρα του φόρου, κρίθηκε ότι εν προκειμένω ο νομοθέτης δεν είναι υποχρεωμένος να ακολουθήσει τις μορφές και τις αρχές που έχει ακολουθήσει σε άλλες περιπτώσεις φορολογίας ακίνητης περιουσίας. Νομίμως, κατά συνέπεια, ο νομοθέτης επέβαλε φόρο με βάσει τα παραπάνω εκτεθέντα κριτήρια. Επίσης το δικαστήριο θεώρησε πως το ΕΕΤΗΔΕ δεν μπορεί να θεωρηθεί πως αποτελεί επέμβαση στην περιουσία των φορολογούμενων κατά τρόπο δυσανάλογο με τον σκοπό που επιδίωκε, εφόσον ληφθεί υπόψη το πολύ περιορισμένο χρονικό πλαίσιο μέσα στο οποίο έπρεπε να δράσει ο νομοθέτης. Οι επικρατούσες οικονομικές συνθήκες, σε συνδυασμό ειδικές προβλέψεις απαλλαγής ευπαθών ομάδων και της προβλέψεις ειδικών συντελεστών για το μέγεθος, τον τόπο και την παλαιότητα του ακινήτου αποτέλεσαν και τον κύριο λόγο για τον οποίο το δικαστήριο θεώρησε ότι δεν υπήρχε παραβίαση ούτε των άρθρων 1 του Πρώτου Προσθέτου Προτοκούλου της ΕΣΔΑ και του άρθρου 17 του Συντάγματος που προστατεύουν την περιουσία, αλλά ούτε και του άρθρου 25 του Συντάγματος που θεμελιώνει την αρχή της αναλογικότητας.<sup>55</sup>

Παραταύτα, το δικαστήριο διέγνωσε αντισυνταγματικότητα στην υποχρέωση του παρόχου ηλεκτρικού ρεύματος να προβαίνει στην διακοπή της παροχής στον καταναλωτή αν αυτός δεν εξοφλήσει τον φόρο που εμπεριέχεται στον λογαριασμό του ρεύματος, ως αντιβαίνουσα στις διατάξεις του άρθρου 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος που αποτελεί θεμέλιο της συμβατικής ελευθερίας των ατόμων. Η

---

<sup>54</sup> Βλ. σκ. 8, 11, 12

<sup>55</sup> Βλ. σκ. 16

νομοθετικής παρέμβαση σε σύμβαση, ενώ μπορεί να θεωρηθεί επιτρεπτή σε ακραίες συνθήκες η μεταβολή των συμφωνηθέντων όρων που επιτάσσεται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, δεν είναι συνταγματική όταν η αλλαγή που επιφέρει αποβλέπει σε σκοπό διαφορετικό από αυτόν που αποτελεί αντικείμενο της σύμβασης. Κατά ειδικότερη γνώμη που εκφράστηκε, η κύρωση που επιβάλλεται με αυτήν την επέμβαση αντιβαίνει και στην αξία του ανθρώπου κατά το άρθρο 2 παράγραφος 1 του Συντάγματος.<sup>56</sup>

### **(β) Η με αρ. 293/2014 απόφαση του Αρείου Πάγου**

Σχετικά με το τελευταίο ζήτημα, διαφορετική άποψη εξέφρασε ο Άρειος Πάγος στην απόφαση 293/2014 όπου έκρινε την συνταγματικότητα του ΕΕΤΗΔΕ και την συμβατότητα αυτού στην ΕΣΔΑ κατόπιν σχετικής συλλογικής αγωγής ενώσεων καταναλωτών που ασκήθηκε και ήχθη σε αυτόν με αναίρεση του Ελληνικού Δημοσίου. Κρίθηκε σχετικά ότι παραβιάζεται το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ με την οποία κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του ατόμου, η οποία επιβάλλει τον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη να επιβάλλει φόρο και να προσδιορίσει τον τρόπο είσπραξής τους έτσι ώστε να επιτυγχάνεται μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Καθώς η επιβολή του εν λόγω ειδικού φόρου συνιστούσε πολλαπλή φορολόγηση του ίδιου αντικειμένου και μάλιστα διπλή εντός του ίδιου έτους, σε συνδυασμό με την αλληπάλληλη μείωση μισθών και συντάξεων και την αύξηση των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων, καθιστά την επιβολή του ΕΕΤΗΔΕ υπερβολικό βάρος και αντίκειται στο παραπάνω άρθρο.<sup>57</sup> Βάσει των ίδιων δεδομένων, κρίθηκε πως υπάρχει παραβίαση και της αρχής της καθολικότητας των φορολογικών επιβαρύνσεων και η ισότητα αυτών έναντι των βαρυνόμενων, που απορρέουν από τα άρθρα 4 παράγραφος 5 και 78 παράγραφος 1 του Συντάγματος, αλλά και το άρθρο 2 παράγραφος 1 του Συντάγματος που διασφαλίζει το ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης. Επιπροσθέτως, κρίθηκε ότι το γεγονός ότι η είσπραξη του φόρου είχε ανατεθεί ουσιαστικά σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, δηλαδή του παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας που εισπράττουν τον φόρο με τον λογαριασμό του ρεύματος με

---

<sup>56</sup> Βλ. σκ. 24, 25.

<sup>57</sup> Βλ. σκ. 4

κύρωση διακοπής της ηλεκτροδότησης σε περίπτωση μη καταβολής, αντιβαίνει στο άρθρο 1 παράγραφος 3 και το άρθρο 26 του Συντάγματος, λόγω του ότι η βεβαίωση φόρου αποτελεί βασική έκφραση της δημόσιας εξουσίας και ως τέτοια οφείλει να ασκείται αποκλειστικά από όργανο του κράτους ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.<sup>58</sup>

#### **(γ) Η με αρ. 7/2016 απόφαση του Αρείου Πάγου**

Παραταύτα, στην 7/2016 απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου όπου παραπέμφθηκε η υπόθεση ως προς την κρίση δύο αναιρετικών λόγων ο Άρειος Πάγος συντάχθηκε με την άποψη του Συμβουλίου της Επικρατείας, κρίνοντας πως οι διατάξεις του άρθρου 53 του ν. 4021/2011 δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 2 παράγραφος 1, 4 παράγραφος 1 και 5, 17 παράγραφος 1 και 2, 25 παράγραφος 1, 78 παράγραφος 1 και 4 του Συντάγματος και άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετο Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, στηρίζοντας αυτήν την άποψη στην πρόβλεψη ειδικής κλίμακας στην επιβολή του φόρου και στην συνεκτίμηση της φοροδοτικής ικανότητας ώστε να διατηρείται σε κάθε περίπτωση ένα ανεκτό βιοτικό επίπεδο και το γεγονός ότι πρόκειται για παροδικό μέτρο που επιβλήθηκε προς αντιμετώπιση σοβαρών δημοσιονομικών προβλημάτων. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι με την διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης του φόρου από την ΔΕΗ ή άλλο ιδιωτικό πάροχο ηλεκτρικής ενέργειας δεν αποξενώνεται η εξουσία βεβαίωσης και είσπραξης από το δημόσιο, για τον λόγο ότι οι κρατικές αρχές διατηρούν την αρμοδιότητα για τον έλεγχο συνδρομής των προϋποθέσεων για την απαλλαγή ή την εφαρμογή μειωμένου συντελεστή σε φορολογούμενο. Επίσης, σε περίπτωση μη καταβολής του φόρου η βεβαίωση του φόρου συντελείται από τον προϊστάμενο ΔΟΥ και μεριμνά για την είσπραξη κατά τις διατάξεις του ΚΕΔΕ. Κατά συνέπεια, δεν τίθεται θέμα παράβασης της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 του Συντάγματος).

#### **(δ) Η με αρ. 2527/2013 απόφαση του ΣτΕ**

Παρόμοια περίπτωση τέλους που κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας αποτελούσε φόρο ήταν αντικείμενο και της 2527/2013, στην οποία το δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει επί αιτήσεως ακυρώσεως κατά κανονιστικής διοικητικής πράξης εκδοθείσας κατ'

---

<sup>58</sup> Βλ. σκ. 5

εξουσιοδότηση του άρθρου 31 παράγραφος 5 του ν. 3986/2011 (Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου) που αφορούσε μεταξύ άλλων την ρύθμιση της διαδικασίας βεβαίωσης και είσπραξης του τέλους επιτηδεύματος σε εμπορικές επιχειρήσεις και ελεύθερους επαγγελματίες. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, το τέλος επιτηδεύματος επιβλήθηκε ως αναγκαίο μέτρο για την καταπολέμηση των οικονομικών συνθηκών, συντελώντας προς τον σκοπό της ενίσχυσης των δημοσίων εσόδων και λαμβάνει την μορφή ενός «ελάχιστου φόρου εισοδήματος» μετά την συνειδητοποίηση του νομοθέτη ότι μεγάλος αριθμός φορολογουμένων δηλώνουν καθαρά κέρδη κάτω του αφορολόγητου ορίου. Συνάγεται συνεπώς πως εν όψει της έλλειψης συγκεκριμένης ανταποδοτικότητας του μέτρου, το μέτρο αποτελεί φόρο και όχι τέλος κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 78 του Συντάγματος.<sup>59</sup>

Δεδομένης τις εισαγωγής ειδικών χρονικών, πληθυσμιακών και τοπικών κριτηρίων στην επιβολή του τέλους επιτηδεύματος, κρίθηκε πως δεν υπερβαίνονται τα όρια της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη να καθορίζει την επιβαλλόμενη φορολογία διάφορων κατηγοριών φορολογουμένων και πως κατά συνέπεια δεν καταπατούνται ούτε η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος) αλλά ούτε και η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παράγραφος 1 του Συντάγματος), καθότι ο επιβαλλόμενος φόρος παρίσταται πρόσφορος και αναγκαίος προς τον σκοπό της αύξησης των κρατικών εσόδων εν μέσω οικονομικής κρίσης και δεν αποτελεί υπέρμετρο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος) σε σχέση με το όφελος που αποφέρει, ενόψει του σχετικά μικρού ποσού που καταβάλλεται ετησίως, ούτε και θίγει τον πυρήνα αυτού του δικαιώματος εφόσον δεν καθίσταται αδύνατη ή ουσιωδώς δυσχερής η άσκηση επαγγελματικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας.<sup>60</sup>

#### **(ε) Η με αρ. 1738/2017 απόφαση του ΣτΕ**

Στην 1738/2017 εισήχθη στην ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό την

---

<sup>59</sup> Βλ. σκ. 10

<sup>60</sup> Βλ. σκ. 14, 15

αναιρετική του αρμοδιότητα διαφορά αφορούσα την προσφυγή της αναιρεσίβλητης εταιρείας κατά φύλλου ελέγχου φόρου εισοδήματος του οικονομικού έτους 2002, εκδοθέν στις 13.12.2010. Σε αυτή την περίπτωση το δικαστήριο κλήθηκε να αποφασίσει επί της νομιμότητας της διαρκούς παρατάσεως των χρόνων παραγραφής φορολογικών αξιώσεων του δημοσίου με τυπικό νόμο λίγο πριν την πάροδο είτε της αρχικής παραγραφής, ή της προηγούμενης παρατάσεως που είχαν λάβει. Αυτές συνέβησαν διαδοχικά με τυπικούς νόμους από το 2006 έως το 2016. Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής ήταν να μην εφαρμόζεται ποτέ πρακτικά η προβλεπόμενη στο άρθρο 84 παρ. 1 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος πενταετής παραγραφή των φορολογικών αξιώσεων, η οποία τυγχάνει άλλωστε και εύλογη, στις φορολογικές αξιώσεις που γεννήθηκαν κατά τις χρήσεις που αφορούν οι αλληπάλληλες διατάξεις παράτασης της παραγραφής. Αντιθέτως, κρίθηκε πως μία τέτοια πρακτική άγει σε αδυναμία πρόβλεψης του χρόνου λήξης της παραγραφής μιας φορολογικής υποχρέωσης με συνέπεια τον εν γένει κλονισμό της αξιοπιστίας του κράτους και την μη εμπέδωση στον πολίτη του γεγονότος ότι οφείλει να προβαίνει εμπροθέσμως στην εκπλήρωση των φορολογικών του υποχρεώσεων, καθότι τέτοια ήταν η σύγχυση που είχαν επιφέρει οι συνεχείς παρατάσεις του χρόνου παραγραφής ώστε να υπήρχαν ακόμα εκκρεμής υποθέσεις αφορώσες το οικονομικό έτος του 2002, για τις οποίες μάλιστα δεν ήταν πάντοτε δυνατό να διαπιστωθεί με ευχέρεια πότε επέρχεται η παραγραφή τους.<sup>61</sup>

Το δικαστήριο έκρινε ότι βάσει των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ειδικότερη έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου και απορρέουσα από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος επιβάλλεται μεταξύ άλλων η σαφήνεια και η προβλέψιμη εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων δικαίου, πολλώ δε μάλλον όταν αυτοί μπορούν να προκαλέσουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις στους ενδιαφερόμενους, όπως είναι οι διατάξεις που προβλέπουν την επιβολή φόρων, τελών, εισφορών και οποιασδήποτε φύσεως κυρώσεων για παράβαση των σχετικών διατάξεων. Ειδικότερα, το κρίσιμο είναι να μην τίθεται σε αμφιβολία η τήρηση των επιταγών του νόμου για αόριστο χρονικό διάστημα. Η οποιαδήποτε επιβολή επιβαρύνσεων πρέπει, συνεπώς, να συνοδεύεται με προθεσμία παραγραφής η

---

<sup>61</sup> Βλ. σκ. 10



οποία ορίζεται εκ των προτέρων και είναι προβλέψιμη με ευχέρεια από τον διοικούμενο, μετά την πάροδο της οποίας δεν είναι πλέον δυνατή η επιβολή στον διοικούμενο της σχετικής φορολογικής επιβάρυνσης, ή κύρωσης που προβλέπεται. Για το προβλέψιμο του χρόνου παραγραφής, απαιτείται αυτός να αναφέρεται ρητά στον νόμο κατά τρόπο συγκεκριμένο, με αναφορά δηλαδή σε χρονικό σημείο και χωρίς να εξαρτάται από ενέργεια της διοίκησης. Ο χρόνος παραγραφής απαιτείται να έχει επίσης εύλογη διάρκεια, να σέβεται δηλαδή την αρχή της αναλογικότητας. Κατά συνέπεια, η παράταση παραγραφής που επιβάλλεται με νόμο για αξίωση της οποίας ο χρόνος παραγραφής έχει εκκινήσει το προηγούμενο ημερολογιακό έτος της δημοσίευσης του νόμου παράτασης της παραγραφής, κρίνεται αντισυνταγματικός.<sup>62</sup>

Τα παραπάνω θεωρήθηκαν κρίσιμα προς τον σκοπό της εξασφάλισης της σιγουριάς των διοικουμένων αναφορικά με την ύπαρξη και το μέγεθος των οικονομικών τους υποχρεώσεων προς το κράτος, της αποφυγής της απραξίας των αρμόδιων διοικητικών αρχών που υποβοηθείται από τις παρατεταμένες διάρκειες παραγραφής των αξιώσεων και της μη έκθεσής των διοικουμένων σε παρατεταμένη περίοδο ανασφάλειας δικαίου, έτσι ώστε να δημιουργείται κλίμα εχθρικό για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και την προώθηση οικονομικών δραστηριοτήτων, γεγονός που ούτως ή άλλως συνεπικουρείται από την διαρκώς μεταβαλλόμενη νομοθεσία σχετικά με την επιβολή φόρων, τελών και εισφορών και επιβαρύνει έτι περαιτέρω την δεινή θέση της ελληνικής οικονομίας. Περαιτέρω, επισημάνθηκε ότι η τακτική των συνεχών παρατάσεων της παραγραφής αξιώσεων δύναται να επιβαρύνει και το δημόσιο καθότι υπάρχει σημαντική πιθανότητα ο οφειλέτης διοικούμενος να περιέλθει σε κατάσταση αδυναμίας πληρωμής λόγω απώλειας περιουσιακού οφέλους. Τούτο συνάδει και με τον τελικό σκοπό των ελέγχων που δεν είναι πρωτίστως η τιμωρία των παραβατών, ούτε η βεβαίωση των οφειλών αλλά η εν τοις πράγμασι είσπραξή τους.<sup>63</sup>

Κρίθηκε επίσης ότι, υπό το φως της ανάγκης τήρησης της αρχής της ασφάλειας δικαίου, η νομοθετική πρόβλεψη της παραγραφής φορολογικής αξίωσης συνιστά ουσιαστικό στοιχείο της φορολογικής ενοχής κατά τις διατυπώσεις του άρθρου 78 παράγραφος 1

---

<sup>62</sup> Βλ. σκ. 5

<sup>63</sup> Βλ. σκ. 5

του Συντάγματος. Η πρόβλεψη, συνεπώς, οποιασδήποτε επιμήκυνσης της περιόδου παραγραφής πρέπει να υπόκειται στους οικείους κανόνες της παραγράφου 2 του άρθρου 78, δηλαδή να θεσπιστεί εντός του επόμενου έτους από αυτό στο οποίο ανάγεται η φορολογική υποχρέωση. Περαιτέρω και ενόψει της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας η παραγραφή πρέπει να έχει εύλογη διάρκεια, δεδομένου μάλιστα ότι η ταχύτητα του ελέγχου έχει διευκολυνθεί σημαντικά από τα υφιστάμενα τεχνολογικά μέσα.<sup>64</sup>

### **3. Ο Σχολιασμός των αποφάσεων από τη νομική θεωρία**

Οι αποφάσεις σχετικά με την φορολογία την περίοδο της κρίσης παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον λόγω της πολυμορφίας τους σχετικά με τα ζητήματα που αντιμετωπίστηκαν. Αρχικά, αξιοσημείωτη είναι η εναλλαγή απόψεων σχετικά με το ζήτημα της συνταγματικότητας του ΕΕΤΗΔΕ, ακόμα και εντός του ίδιου δικαστηρίου όπως φάνηκε στην περίπτωση της συλλογικής αγωγής που ήχθη κατ' αναίρεση ενώπιον του Αρείου Πάγου. Η ιδιομορφία αυτής της υπόθεσης από άποψης συνταγματικού ελέγχου είναι η κεντρική διάσταση που έλαβε το ζήτημα της παραβίασης του άρθρου 2 παράγραφος 1 του Συντάγματος και η εξακρίβωση του ορίου της αξιοπρεπούς διαβίωσης που συνήθως αποτελεί την τελευταία «γραμμή άμυνας» των δικαιωμάτων του ατόμου. Στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, το αντισυνταγματικό της κύρωσης της διακοπής του ηλεκτρικού ρεύματος στον φορολογούμενο λόγω μη πληρωμής, στηρίχθηκε στην αθέμιτη επέμβαση του νομοθέτη στην σχέση παρόχου – καταναλωτή, καθώς και στην δυσαναλογία του προς τον επιδιωκόμενο σκοπό λόγω του ότι κατά αυτόν τον τρόπο αναιρείται η καθολικότητα της παροχής των υπηρεσιών κοινωφελούς δικτύου ενός ζωτικού μάλιστα αγαθού για λόγο που δεν άπτεται της παροχής της εν λόγω υπηρεσίας. Κατά αυτόν τον τρόπο, η προστασία της περιουσίας συνάπτεται με την αξία του ανθρώπου, όπως αργότερα επιβεβαιώνει η απόφαση που κρίνει ότι παραβιάζεται όχι μόνο το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος αλλά και το άρθρο 2 παράγραφος 1, εφόσον το αγαθό ζωτικής σημασίας χρησιμοποιείται ως μοχλός πίεσης για την εκπλήρωση φορολογικών υποχρεώσεων.<sup>65</sup> Περαιτέρω, κατά τους Δ. Εμμανουηλίδη και Μ.

---

<sup>64</sup> Βλ. σκ. 6

<sup>65</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση, Κριτική, 2014, σελ. 108

Σκανδάλη, η απόφαση αυτή καταδεικνύει με χαρακτηριστικό τρόπο ότι ο καταρχήν οριακός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών δεν στερείται περιεχομένου και σημασίας. Το γεγονός ότι το δικαστήριο έλαβε υπ' όψη του όλες τις οικονομικές επιβαρύνσεις που έχουν υποστεί οι διοικούμενοι κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης και τόνισε σε αρκετά σημεία της απόφασης ότι το μέτρο δεν αντίκειται στο Σύνταγμα λόγω του έκτακτου και προσωρινού χρονικού χαρακτήρα του αφήνει να εννοηθεί ότι το συμπέρασμα της ολομέλειας δεν θα ήταν το ίδιο στην περίπτωση που το μέτρο αυτό είχε επιβληθεί παγίως.<sup>66</sup>

Μπορεί να ειπωθεί ότι η 2527/2013 είναι μία κλασική απόφαση στην «γραμμή» της 668/2012, επιβεβαιώνοντας την τάση των ανωτάτων δικαστηρίων να μην αμφισβητούν την συνταγματικότητα των μέτρων της περιόδου της κρίσης. Εντύπωση παραταύτα προκαλεί το γεγονός ότι υπήρξαν τρεις διαφορετικές απόψεις, όλες με την υποστήριξη ενός σημαντικού αριθμού δικαστών, σχετικά με την συνταγματική αξιολόγηση του τέλους επιτηδεύματος: κατά την πλειοψηφία, αντικείμενο του τέλους επιτηδεύματος αποτέλεσε ένα ελάχιστο τεκμαρτό εισόδημα από την άσκηση εμπορικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας, κατά την άποψη τεσσάρων συμβούλων, αντικείμενο αποτέλεσαν οι τεκμαρτές συναλλαγές των τελευταίων. Η μειοψηφία πέντε δικαστών εξέλαβε το τέλος επιτηδεύματος ως αντισυνταγματικό, «κεφαλικό» φόρο, που δεν συναρτάται με εισόδημα, περιουσία, δαπάνες ή συναλλαγές.<sup>67</sup> Αντίθετα, μόνο κριτήριο κατά αυτήν την άποψη αποτέλεσε η ιδιότητα των βαρυνομένων πράγμα που επιφέρει ταύτιση αντικειμένου και υποκειμένου του φόρου, γεγονός που αντίκειται στο άρθρο 78 παράγραφος 1 του Συντάγματος.<sup>68</sup> Το δικαστήριο έκρινε συνταγματικό το τέλος επιτηδεύματος ως έναν «ελάχιστο φόρο εισοδήματος» με σκοπό την ενίσχυση των δημόσιων εσόδων, κρίση ορθή καθότι δεν μνημονεύεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου κάποια συγκεκριμένα ωφέλεια στην οποία αποβλέπει ο νομοθέτης. Εντύπωση προκαλεί η θέση της Πολιτείας ότι το επίδικο βάρος καθίσταται απαραίτητο για την υποστήριξη της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής των δημοσίων υπηρεσιών και την ακώλυτη παράσχεση αυτών στους βαρυνόμενους σε συνθήκες οικονομική κρίσης.

---

<sup>66</sup> Βλ. Δ. Εμμανουηλίδης, Μ. Σκανδάλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΝοΒ 2012, 2762

<sup>67</sup> Βλ. Α. Καϊδατζής, Παρατηρήσεις, Αρμενόπουλος 10/2013, σελ. 1947

<sup>68</sup> Βλ. Π. Πανταζόπουλος, Παρατηρήσεις, Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών, 2013, σελ 877 επ.

Εν προκειμένω όμως, δεν υφίστανται τα ειδικά χαρακτηριστικά που προσδίδουν σε ένα οικονομικό βάρος ανταποδοτικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, οι βαρυνόμενοι δεν πρόκειται να εξυπηρετηθούν κατά τρόπο ειδικότερο από τις δημόσιες υπηρεσίες απ' ό,τι οι υπόλοιποι διοικούμενοι, ούτε υπάρχει αντιστοιχία σχέσης παροχής – αντιπαροχής όπως απαιτείται από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>69</sup> αφού δεν αποδεικνύεται καμία σχέση μεταξύ του κόστους παροχής και αντιπαροχής.<sup>70</sup> Το δικαστήριο ορθά τονίζει επ' αυτού, επισημαίνοντας και την σχετική προηγούμενη νομολογία του, ότι η παραπάνω αιτίαση συνιστά γενική υποχρέωση του κράτους προς όλους τους πολίτες (ΣτΕ Ολ. 3293/2005), παραταύτα όμως το δικαστήριο ίσως εσφαλμένα δεν προχώρησε στην διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας της πράξης.<sup>71</sup>

Αναφορικά με την απόφαση 1738/2017 του Συμβουλίου της Επικρατείας διαπιστώνεται ότι «πέραν της ευρύτερης επιβεβαίωσης ότι η παραγραφή επιτέλους αποκαθίσταται ως εγγύηση του φορολογούμενου έναντι της κρατικής φορολογικής εξουσίας και παράγοντας προάσπισης της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιοκτικής ειρήνης, επιπλέον, οριστικά, προσδιορίζονται οι χρόνοι παραγραφής στις διάφορες φορολογίες και οι αυστηροί όροι τυχόν παράτασής τους.»<sup>72</sup> Η παραγραφή λειτουργεί πλέον ως θεσμική εγγύηση και υπό την προϋπόθεση ότι είναι εύλογη και αρκούντως προβλέψιμη από τον διοικούμενο.<sup>73</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι και με την πιο πρόσφατη 2932/2017 τον Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ομοίως αντισυνταγματικούς τους ν. 3888/2010, 4002/2011 και 4098/2012 ως προς τις σχετικές με την παράταση χρόνων παραγραφής διατάξεις τους. Οι ανωτέρω αποφάσεις πρέπει να ιδωθούν ως λογικά αντίστοιχες με τη ν 1623/2016 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία κρίθηκε ότι στην περίπτωση επιβολής κυρώσεων στον παραβάτη της φορολογικής νομοθεσίας κατά τις διατάξεις του ΚΒΣ, απαιτείται πάλι να εφαρμόζεται εύλογη προθεσμία παραγραφής, η

---

<sup>69</sup> Πχ ΣτΕ 609/2004

<sup>70</sup> Π. Πανταζόπουλος, *ibidem*

<sup>71</sup> Χ. Πουλάκος, Η αναγκαιότητα της ΣτΕ Ολ 2527/2013 για το τέλος επιτηδεύματος η αλλιώς *necessitas est sententia temporis et loci*, Επιχείρηση, 10/2013, σελ. 941 επ.

<sup>72</sup> Π. Πανταζόπουλος, Η φορολογική παραγραφή και πάλι εγγύηση δικαιοκτικής ασφάλειας. Με αφορμή την ΣτΕ Ολ 1738/2017, Συσνήγορος 122/2017 σελ. 35 επ.

<sup>73</sup> Ι. Δημητρακόπουλος, Η παραγραφή της εξουσίας της Διοίκησης για διαπίστωση διοικητικών παραβάσεων και επιβολή των αντίστοιχων δημοσιονομικών βαρών ή/και κυρώσεων, ως θεμελιώδης εγγύηση υπέρ του διοικουμένου: από την ΣτΕ Β' Τμ. ΣτΕ 1976/2015 έως την ΣτΕ Ολομ. ΣτΕ 1738/2017, [www.humanrightscaselaw.gr](http://www.humanrightscaselaw.gr)

οποία ορίζεται εκ των προτέρων και είναι αρκούντως προβλέψιμη από τον διοικούμενο και παρατείνεται μόνο με την συνδρομή ειδικών τεκμηριωμένων περιστάσεων.<sup>74</sup> Απώτερος σκοπός και των δύο, πέρα από την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων είναι η χορήγηση κινήτρων στην διοίκηση για την ταχύτερη διευθέτηση και – το κυριότερο – είσπραξη των φορολογικών της αξιώσεων.

## **ΜΕΡΟΣ Γ': ΟΜΟΛΟΓΑ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

### **1. Εισαγωγή**

Στο παρόν και τελευταίο μέρος του Κεφαλαίου II της παρούσας μελέτης, ακολουθούμε τη νομολογιακή συνέχεια του δικαστικού ελέγχου των κυβερνητικών επιλογών και πολιτικών λιτότητας της χρηματοπιστωτικής κρίσης, με την ανάλυση των αποφάσεων 1116 και 1117/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ, αναφορικά με το «περίφημο» κούρεμα των ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου.

Συγκεκριμένα, οι εν λόγω αποφάσεις μπορούν να τοποθετηθούν χρονικά στην εποχή του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, ήτοι του λεγόμενου δεύτερου Μνημονίου<sup>75</sup>. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου του ν. 4046/2012, για την επαναχρηματοδότηση της ελληνικής οικονομίας, η οποία βρέθηκε εκ νέου σε δυσχερή κατάσταση, με απρόβλεπτες συνέπειες σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, απαραίτητη συνθήκη ήταν η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (Private Sector Involvement- PSI) στην απόπειρα αναδιάρθρωσης του δημόσιου χρέους, για την εξυγίανση και τη βιωσιμότητα αυτού, δεδομένου και ότι μεγάλο μέρος του ελληνικού χρέους θα γινόταν ληξιπρόθεσμο σε βραχύ χρονικό διάστημα. Στον ν. 4050/2012, ο οποίος ήταν και αποκύημα της διαπραγμάτευσης της ελληνικής κυβέρνησης με τους ιδιώτες επενδυτές, προβλέφθηκαν οι εξουσιοδοτήσεις προς την διοίκηση αναφορικά

---

<sup>74</sup> Β. Αθανασάκη, Σύγχρονες νομολογιακές τάσεις σε ζητήματα φορολογικής διαδικασίας, Επιχείρηση, 1/2018, σελ. 36 επ.

<sup>75</sup> Βλ. ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28/14.02.2012) 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.

με την ανταλλαγή τίτλων, όπου οι παλαιότεροι τίτλοι ομολόγων με εκδότη ή εγγυητή το ελληνικό δημόσιο θα ανταλλάσσονταν με νεότερους τίτλους μικρότερης ονομαστικής αξίας και μακρότερο χρόνο αποπληρωμής.

Οι ανωτέρω αναφερόμενες αποφάσεις παρουσιάζουν εξαιρετικό κυρίως πρακτικό ενδιαφέρον, δεδομένης της έκτασης των συνεπειών της αναδιάρθρωσης του χρέους για χιλιάδες μικρομολογιούχους αλλά και επιστημονικό, καθώς με τις τελευταίες παγώνεται κατά κάποιο τρόπο η νομολογία της «συναίνεσης» του Ανώτατου Ακυρωτικού στις μείζονος σημασίας μνημονιακές, πολιτικές αποφάσεις της κρίσης.

## **2. Οι με αριθμό 1116-7/2014 αποφάσεις του ΣτΕ**

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο των ανωτέρω αποφάσεων κλήθηκε να αποφασίσει επί της νομιμότητας σειράς πράξεων, με τις οποίες η διοίκηση προέβη στην αντικατάσταση τίτλων εκδόσεως ή εγγυήσεως του Ελληνικού Δημοσίου με αντίστοιχους νέους που ενσωμάτωναν τους παλαιότερους, μικρότερης όμως ονομαστικής αξίας.

Βάσει των εξουσιοδοτήσεων του άρθρου 1 του ν. 4050/2012 η διοίκηση προέβη στην έκδοση των πέντε πράξεων που προσβλήθηκαν από τους αιτούντες. Αυτές είναι κατ' αρχάς η Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου που εκκινεί την διαδικασία ανταλλαγής ομολόγων, προσδιορίζει τους επιλέξιμους τίτλους αλλά και τους γενικούς όρους των νέων τίτλων, η πρόσκληση του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους στους κατόχους ομολόγων για να συμμετάσχουν στην διαδικασία, η πράξη του διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος που είχε οριστεί διαχειριστής της διαδικασίας, η οποία βεβαιώνει την επιτυχή περάτωση της διαδικασίας, κατά τους προβλεπόμενους κανόνες απαρτίας και πλειοψηφίας και τέλος η απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, βάσει της οποίας διενεργήθηκε η έκδοση των νέων τίτλων.

Αναφορικά με την φύση της διαφοράς και το παραδεκτό της αιτήσεως ακυρώσεως, κρίθηκε ότι η μη πρόβλεψη της διαδικασίας ανταλλαγής ομολόγων για την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους, κατά την αρχική έκδοση αυτών, κατέτεινε στο γεγονός ότι η τωρινή του θέσπιση αποτελεί μονομερή, κυριαρχική δράση της διοίκησης και κατά τούτο δημιουργεί διοικητική

διαφορά, υπαγόμενη στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το δικαστήριο επέμεινε στην πάγια νομολογία του σχετικά με τις κυβερνητικές πράξεις, ότι δηλαδή ο χαρακτηρισμός πράξεων ως τέτοιων ανήκει αποκλειστικά στην δική του αρμοδιότητα και όχι στον νομοθέτη, αντίθετα με τα οριζόμενα μάλιστα στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4050/2012, και συμπέρανε ότι εν προκειμένω δεν επρόκειτο για κυβερνητική πράξη καθότι δεν συνέτρεχε το κριτήριο της άσκησης πολιτικής εξουσίας. Μάλιστα, έκρινε ότι το σύνολο της διαδικασίας έκδοσης ομολόγων πρόκειται για σύνθετη διοικητική ενέργεια.<sup>76</sup>

Σχετικά με την νομιμότητα της διαδικασίας έκδοσης των ομολόγων, τέθηκε το ζήτημα της επιλογής ορισμένων τίτλων ως επιλέξιμων τίτλων, δηλαδή τίτλων που θα συμπεριλαμβάνονταν στην διαδικασία ανταλλαγής. Κρίθηκε ότι ο καθορισμός των επιλέξιμων τίτλων ανατίθεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, που ενεργεί κατά ευρεία διακριτική ευχέρεια, χωρίς να επιβάλλεται να αιτιολογείται η σχετική Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου.<sup>77</sup> Ο δεύτερος λόγος ακύρωσης επικαλέστηκε παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, κατά τα άρθρα 5 κι 25 παρ. 1 του Συντάγματος, καθότι η εκ των υστέρων θέσπιση των Ρητρών Συλλογικής Δράσης με τυπικό νόμο αποτελεί μονομερή επέμβαση του κράτους σε υφιστάμενο συμβατικό δεσμό. Σημειώνεται ότι οι Ρήτρες Συλλογικής Δράσης (CACs) που επιτρέπουν την τροποποίηση των όρων αποπληρωμής δια συμφωνίας του εκδότη του ομολόγου με ενισχυμένη πλειοψηφία του ανεξόφλητου κεφαλαίου που δεσμεύει το σύνολο των ομολογιούχων, δεν περιλαμβάνονταν στα ομόλογα του ν. 2198/1994 που εντάχθηκαν στο πρόγραμμα του PSI, χωρίς να έχουν και οποιαδήποτε άλλη ρήτρα επαναδιαπραγματεύσεως. Επ' αυτού το δικαστήριο έκρινε ότι η φερεγγυότητα των κρατών, ακόμα και των πλέον οικονομικά εύρωστων, δεν είναι δεδομένη. Η αρχή *pact sunt servanda* ισχύει μεν και στην περίπτωση του κράτους, γνωρίζει ως απώτατο όριο όμως την απρόοπτη μεταβολή των συνθήκων, δεδομένου μάλιστα πως οι ομολογιούχοι όφειλαν να γνωρίζουν πως η αγορά ομολόγων συνιστά επένδυση και δεν δικαιολογείται κατά τούτο η αντιμετώπισή τους ως καταθέτες. Η σφοδρότητα της κρίσης αλλά και το ραγδαίο της μεταβολής της οικονομικής

---

<sup>76</sup> Βλ. σκ. 6 και 7

<sup>77</sup> Βλ. σκ. 21

κατάστασης της Ελλάδας πρέπει να θεωρηθεί ως τέτοια μεταβολή των συνθηκών. Πέραν τούτου, οι Ρήτρες Συλλογικής Δράσης ήταν ήδη κομμάτι της διεθνούς συναλλακτικής πρακτικής και προέβλεπαν ικανοποιητικές διαδικαστικές εγγυήσεις.<sup>78</sup> Τέλος προβλήθηκε και η παραβίαση του δικαιώματος στην περιουσία κατά τις διατυπώσεις του άρθρου 17 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, συνδυαστικά με την αρχή της αναλογικότητας του άρθρου 25 του Συντάγματος. Κρίθηκε ότι αν και κατ' αρχήν το ενοχικό δικαίωμα του ομολογιούχου τυγχάνει της προστασίας του άρθρου 17 του Συντάγματος, εντούτοις η μερική ακύρωση του τίτλου δεν συνεπάγεται απαλλοτρίωση που να δικαιολογεί αποζημίωση. Αντιθέτως, υφίστανται λόγοι που δικαιολογούν την περιστολή ενοχικού δικαιώματος, δηλαδή η ύπαρξη σοβαρού δημοσίου συμφέροντος υπό τον περιορισμό πάντα της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας. Πληρούνται επίσης τα κριτήριά που έχει θέσει η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που είναι ο νόμιμος περιορισμός, η ύπαρξη δημόσιου συμφέροντος, η γενικότητα των μέτρων και η δίκαιη ισορροπία. Διαπίστωσε και εν προκειμένω την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.<sup>79</sup>

### **3. Ο σχολιασμός της απόφασης από τη νομική θεωρία**

Η ανωτέρω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, συνδυαστικά ιδωμένη με τις απόφασης του ΕΔΔΑ (Mamatras, 21.7.2016) και του ΔΕΕ (Accorinti, 7.10.2015) αποτελεί μία παραδοχή ότι όσοι επενδύουν σε δημόσιο χρέος εκτίθενται σε κίνδυνο αθέτησης των συμφωνημένων και αναλαμβάνουν την ευθύνη αυτής της πιθανότητας.<sup>80</sup> Η απόφαση του ΕΔΔΑ ήταν σε σύμπνοια με αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας, εντάσσοντας ακόμα ορισμένα στοιχεία στο αιτιολογικό των σχετικών κρίσεων, όπως του ότι θα ήταν αδύνατη η εφαρμογή κάποιου ειδικού καθεστώτος για τους μικροεπενδυτές/φυσικά πρόσωπα, καθώς το γεγονός της εξαίρεσής τους από την κύρια διαδικασία θα οδηγούσε σε αθρόα μεταφορά ομολόγων στα εξαιρούμενα πρόσωπα με αποτέλεσμα την δραστική μείωση της ονομαστικής αξίας των νέων ομολόγων. Αυτή δε η μεταφορά θα

---

<sup>78</sup> Βλ. σκ. 24.

<sup>79</sup> Βλ. σκ. 29, 30, 32

<sup>80</sup> Βλ. Κ. Πισπιρίγκος, Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (PSI) στην αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους, ΘΠΔΔ, 8-9/2017, σελ. 791 επ.



διακινδύνευε την διαδικασία και ίσως να έθετε και σε κίνδυνο χρεοκοπίας το κράτος. Κατά συνέπεια, δεν έγινε δεκτός ο λόγος περί παραβίασης του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ περί απαγόρευσης των διακρίσεων. Σε παρόμοιο μήκος κύματος, το ΔΕΕ τόνισε την επενδυτική φύση της αγοράς ομολόγων και το γεγονός ότι ο πιστωτής οφείλει να επωμίζεται την αφερεγγυότητα του οφειλέτη ακόμα και σε περίπτωση που πρόκειται για κράτος και ακόμα και στην περίπτωση που ο ίδιος δεν έχει προβεί στην αγορά ομολόγων για κερδοσκοπικούς λόγους.

Αυτή η απόφαση είναι ίσως η πιο ενδιαφέρουσα της περιόδου της κρίσης αναφορικά με το εύρος της μεταβολής που επιφέρει στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Το δικαστήριο χαρακτηρίζει την μείωση του δημοσίου χρέους δια της ανταλλαγής ομολόγων με νέα μικρότερης αξίας και μακρότερου χρόνου πληρωμής ως σκοπό δημοσίου συμφέροντος που συνεπώς καθιστά συνταγματική αυτή την διαδικασία. Σε αυτές τις ακραίες συνθήκες, παρατηρείται ότι το δημόσιο συμφέρον υπό την δημοσιονομική έκφρασή του που έλαβε την περίοδο της κρίσης μπορεί να λειτουργήσει ακόμη και ως μέσο απαλλαγής του κράτους από τις συμβατικές του υποχρεώσεις. Ουσιαστικά, οι ειδικές οικονομικές συνθήκες που επιτρέπουν την εφαρμογή της ρήτρας του *rebus sic standibus* χωρίς μάλιστα να έχει προβλεφθεί ρητώς και χωρίς την συμμετοχή του συνόλου των πιστωτών στην επαναδιαπραγμάτευση, νομιμοποιούν την αφερεγγυότητα του κράτους έναντι των πιστωτών του.<sup>81</sup> Αυτή η κρίση του δικαστηρίου που προσδίδει τέτοια ισχύ στην έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος απηχεί έντονα την άποψη που έχει εκφράσει ο Κ. Γιαννακόπουλος ότι «η παραδοχή, με την οποία ανοικτά υπονοείται ότι κάθε δημοσιονομικό μέτρο είναι αναγκαίο και, κατά συνέπεια, νόμιμο για την διαφύλαξη της δημοσιονομικής ισορροπίας και την αποφυγή της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας, συνεπάγεται ουσιαστικά την πλήρη αδυναμία του δικαστή να σταθμίσει την αναλογικότητα του περιορισμού.»<sup>82</sup> Γίνεται έτσι αντιληπτό, ότι τουλάχιστον για την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η δημοσιονομική και οικονομική αυτονομία του κράτους ανάγεται ως η υπέρτατη συνθήκη ύπαρξης της πολιτείας που πρέπει να αποτελεί

---

<sup>81</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση, *ibidem*, σελ. 99, 100.

<sup>82</sup> Βλ. Κ. 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

προϋπόθεση πριν τεθούν σε διαπραγμάτευση άλλα ζητήματα που μπορεί να αφορούν τα ατομικά τους δικαιώματα.<sup>83</sup>

### III.ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι οι νομοθετικές επεμβάσεις της περιόδου της οικονομικής κρίσης επέφεραν αδυσώπητη συρρίκνωση κυρίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, στο πεδίο των οποίων εντοπίζεται η αιχμή των μνημονιακών μέτρων<sup>84</sup>. Η αγωνιώδης προσπάθεια των ελληνικών κυβερνήσεων να επιτύχουν τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμάτων και τη σωτηρία του κράτους είχε ως συνέπεια, όπως αναφέραμε ανωτέρω, την υιοθέτηση νομοθετικών μέτρων που επέφεραν αλληπάλληλες περικοπές στις εν γένει αμοιβές και συντάξεις στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, την επιβολή υπέρογκων φορολογικών βαρών, όπως το τέλος επιτηδεύματος και το ΕΕΤΗΔΕ, αλλά και το «κούρεμα» των ομολόγων χιλιάδων μικροομολογιούχων.

Τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας αρχικά αντιμετώπισαν αμήχανα το ζήτημα της συμφωνίας με το Σύνταγμα των επίμαχων νομοθετικών ρυθμίσεων, στο πλαίσιο του διενεργούμενου ελέγχου συνταγματικότητας. Από την επισκόπηση της πρώιμης νομολογίας της κρίσης, στην οποία περιλαμβάνεται το μεγαλύτερο μέρος των εδώ εξεταζόμενων αποφάσεων<sup>85</sup>, παρατηρείται από τη νομική θεωρία μία τάση δικαστικού αυτοπεριορισμού. Συγκεκριμένα, στην πλειοψηφία των ανωτέρω αναφερόμενων αποφάσεων τα ανώτατα δικαστήρια, με πρώτο και κύριο το ΣτΕ, έκριναν ως σύμφωνες με το Σύνταγμα και τους κανόνες υπερονομοθετικής ισχύος τις νομοθετικές επιλογές για την αντιμετώπιση της κρίσης, επικαλούμενα το δημοσιονομικό συμφέρον, συγκεκριμενοποιώντας το δημόσιο συμφέρον<sup>86</sup> και αναγνωρίζοντας παράλληλα μία γνωστική υπεροχή στο νομοθέτη<sup>87</sup>. Η εν λόγω αναγνώριση παρείχε εφιαλτήριο στον

---

<sup>83</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση, *ibidem*, σελ. 101

<sup>84</sup> Γ. Καραβοκύρη Η «κρίση – μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, *ibidem*

<sup>85</sup> Βλ. ΣτΕ 668/2012, 1620/2011, 1116/2014

<sup>86</sup> Βλ. Π. Μουζουράκη σελ. *ibidem*

<sup>87</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, Η «κρίση – μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, *ibidem*

τελευταίο να δρα «ανενόχλητος» κατά την κατάστροση του σχεδίου διάσωσης της χώρας, χωρίς δηλαδή να υποχρεούται σε αυστηρή αιτιολόγηση των επίμαχων αποφάσεων του, μέσω της εκπόνησης οικονομοτεχνικής μελέτης, όπως αρχικά έκριναν εύλογα, θα λέγαμε, ως επιβεβλημένο η μειοψηφούντες δικαστές. Η ανωτέρω νομολογιακή τάση μιας οριακής δικαστικής κρίσης, αποτελεί και το κοινό στοιχείο που συνέχει την πλειοψηφία των αναλυόμενων με την παρούσα μελέτη δικαστικών αποφάσεων.

Η νομολογιακή στροφή των Ανωτάτων δικαστηρίων φαίνεται να εκκινεί για άλλη μία φορά με τις αποφάσεις του ΣτΕ για τα ειδικά μισθολόγια των μελών των ενόπλων δυνάμεων και των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ. Αρχικά, οι πρώτες αυτές δικαστικές κρίσεις περί αντισυνταγματικότητας των μνημονιακών νομοθετικών πρωτοβουλιών, αμφισβητήθηκε από τη θεωρία για το αν πρόκειται για στροφή της νομολογίας, δεδομένου ότι δημοσιονομική κρίση θεωρήθηκε ότι παρεισέφρησε στο πεδίο των παραμέτρων που έλαβε υπόψη το Ανώτατο Ακυρωτικό και εν τέλει συγκαθόρισε σε μεγάλο βαθμό τις επίμαχες αποφάσεις.<sup>88</sup> Το ζήτημα για το αν οι εν λόγω αποφάσεις αποτελούν *ad hoc* εξαιρετικές κρίσεις ή ξεκάθαρη νομολογιακή στροφή άρχισε να αποκρυσταλλώνεται, όχι ανεπιφύλακτα, με την με αρ. 2287/2015 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ. Πράγματι, με την εν λόγω απόφαση, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, είναι εμφανής η νομολογιακή μεταστροφή από το δικαστικό αυτοπεριορισμό στην ενεργητική επέμβαση του δικαστή, με τον επαναπροσδιορισμό των ορίων του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και της διαχείρισης της δημοσιονομικής κρίσης<sup>89</sup>.

Συνοψίζοντας την ανωτέρω νομολογιακή διαδρομή των ανώτατων δικαστηρίων στο πεδίο της συνταγματικότητας της περιστολής των κοινωνικών δικαιωμάτων στην περίοδο της κρίσης, και συνδέοντάς την με το ζήτημα της ικανότητας του Συντάγματος να διασφαλίσει τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα που κατεξοχήν απειλούνται σε περιόδους κρίσης, αξίζει να σημειωθούν τα κάτωθι. Όπως πολύ εύστοχα διατυπώνει ο Γ. Καραβοκύρης, τα κοινωνικά δικαιώματα μπορεί μεν να συναρτώνται ως προς την

---

<sup>88</sup> Βλ. Π. Μουζουράκη, *ibidem*

<sup>89</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, *ibidem*

παροχική τους διάσταση<sup>90</sup> με τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους και τις πολιτικές επιλογές του νομοθέτη, εντούτοις υπάρχει ένα πεδίο που υπερβαίνει την τη νομοθετική ερμηνεία των πραγματικών περιστατικών και (προσδι)ορίζεται κυριαρχικά από τον δικαστή, ακόμη και ανεξάρτητα από τις συνθήκες, ως δείγμα κανονιστικής αυτοτέλειας της συνταγματικής διάταξης. Η ανεύρεση δε του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο οποίος μεταβάλλεται ερμηνευτικά ανάλογα με τα πραγματικά ιστορικά δεδομένα, προϋποθέτει τη στάθμιση και την ερμηνεία από το δικαστή.

Ανάγεται, συνεπώς, η αρχή της αναλογικότητας στο χρησιμότερο και επιβεβλημένο εργαλείο για την αξιολόγηση της συρρίκνωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων και εν τέλει ως τελικό καταφύγιο για την προστασία. Τούτο δε, καταδεικνύει τον δικαιοπολιτικό ρόλο της νομολογίας των ανώτατων δικαστηρίων σε περιόδους κρίσης, όπου ο δικαστής καλείται να εκφέρει κρίση για πληθώρα πολιτικών και κοινωνικών ζητημάτων με αποτέλεσμα να οδηγείται εμμέσως στη λήψη πολιτικών επιλογών.

---

<sup>90</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, *ibidem*

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

**Αθανασάκη Β.**, Σύγχρονες νομολογιακές τάσεις σε ζητήματα φορολογικής διαδικασίας, Επιχείρηση, 1/2018.

**Βενιζέλος Ε.**, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 2015.

**Γιαννακόπουλος Κ.**, 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.

**Γιαννακόπουλος Κ.**, Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

**Δαγτόγλου Π.**, Ατομικά Δικαιώματα, Σάκκουλας, 2012.

**Δημητρακόπουλος Ι.**, Η παραγραφή της εξουσίας της Διοίκησης για διαπίστωση διοικητικών παραβάσεων και επιβολή των αντίστοιχων δημοσιονομικών βαρών ή/και κυρώσεων, ως θεμελιώδης εγγύηση υπέρ του διοικουμένου: από την ΣτΕ Β' Τμ. ΣτΕ 1976/2015 έως την ΣτΕ Ολομ. ΣτΕ 1738/2017, [www.humanrightscaselaw.gr](http://www.humanrightscaselaw.gr).

**Δρόσος Γ.**, Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή, ΕφΔΔ, 1-2015.

**Εμμανουηλίδης Δ.** και **Σκανδάλη Μ.**, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΝοΒ 10/2012, 2762

**Καραβοκύρης Γ.**, «Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015», Δικαιώματα του Ανθρώπου, 68 (2016).

**Καραβοκύρης Γ.**, Το Σύνταγμα και η κρίση, Κριτική, 2014.

**Κασιμάτης Γ.**, Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Της Επικρατείας, ΝοΒ 1/2012

**Κατρούγκαλος Γ.**, Το κοινωνικό κράτος σε πολιορκία, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 134-135, Α' - Β' 2011, 71-100,

**Κοντιάδης Κ.** και **Φωτιάδου Α.**, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση, Θεωρητικές επισημάνσεις επ'ευκαιρία της ΟλΣΕ 668/2012, ΔτΑ 53/2012

**Μανιτάκης Α.**, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

**Μουζουράκη Π.**, 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, ΕφημΔ Δ – 3/2015.

**Πανταζόπουλος Π.**, Η φορολογική παραγραφή και πάλι εγγύηση δικαιοκίνησης ασφάλειας. Με αφορμή την ΣτΕ Ολ 1738/2017, Συνήγορος 122/2017

**Πικραμμένος Π.**, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, ΘΠΔΔ, 2/2012.

**Πουλάκος Χ.**, Η αναγκαιότητα της ΣτΕ Ολ 2527/2013 για το τέλος επιτηδεύματος η αλλιώς *necessitas est sententia temporis et loci*, Επιχείρηση, 10/2013.

**Σπυρόπουλος Φ.**, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, Αντ. Σάκκουλας, 2006.

**Σπυρόπουλος Φ.**, Η κανονιστική δύναμη του πραγματικού, ΤοΣ, 1983.

**Χρυσόγονος Κ.** και **Βλαχόπουλος Σ.**, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

**Χρυσόγονος Κ.** και **Καϊδατζής Α.**, Η μάταιη θυσία της Ιφιγένειας. Οριοθέτηση εισαγωγικών σκέψεων για την αντισυνταγματικότητα του ν. 4093/2012 για το Μεσοπρόθεσμο και τα μέτρα εφαρμογής του, ΝοΒ 10/2012, 2682.