

Κώστας Χ. Χρυσόγονος  
Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου  
Τμήμα Νομικής  
Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Ακρίτας Καϊδατζής  
Λέκτορας Συνταγματικού Δικαίου  
Τμήμα Νομικής  
Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

## **Γ Ν Ω Μ Ο Δ Ο Τ Η Σ Η**

**για τη συνταγματικότητα του σχεδίου νόμου «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»**

### **I. Ερώτημα**

Μας τέθηκε το ερώτημα από τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης, Πρόεδρο της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του ΣΥ.ΡΙΖ.Α. - Ε.Κ.Μ., κ. Αλέξη Τσίπρα, εάν είναι συνταγματικά ανεκτές, ιδίως ενόψει της προηγούμενης νομολογίας των ελληνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων, οι νέες πρόσθετες περικοπές σε μισθούς, συντάξεις και επιδόματα και οι λοιπές επιβαρύνσεις που προβλέπονται στο νομοσχέδιο που κατατέθηκε στη Βουλή στις 5.11.2012, οι οποίες επισωρεύονται σε σειρά αντίστοιχων περικοπών και επιβαρύνσεων που έχουν επιβληθεί κατά την προηγούμενη τριετία. Η γνώμη μας είναι η εξής:

### **II. Απάντηση**

#### **A. Προσδιορισμός των εξεταζόμενων μέτρων**

Στην παρούσα γνωμοδότηση εξετάζονται ορισμένα μόνον από τα μέτρα του κατατεθέντος νομοσχεδίου τα οποία, σωρευτικά με τα ήδη επιβληθέντα παλαιότερα, μειώνουν ακόμη περισσότερο το ατομικό και οικογενειακό εισόδημα, είτε διότι περικόπουν μισθούς, συντάξεις και επιδόματα είτε διότι αυξάνουν λοιπές επιβαρύνσεις. Αυτά μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής:

*(α) Περικοπές αποδοχών*

- Καθολική κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας για όλους τους υπαλλήλους και μισθωτούς του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (παράγραφος Γ.1.(1) του νομοσχεδίου).
- Υπαγωγή του προσωπικού των ν.π.ι.δ. του δημόσιου τομέα και των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών του ν. 3429/2005 στο βαθμολογικό και μισθολογικό καθεστώς του Δημοσίου (παράγραφος Γ.1.(12) του νομοσχεδίου). Σημειωτέον ότι καταργείται ο περιορισμός ότι οι αποδοχές δεν μπορεί να είναι μικρότερες του 65% των μέσων αποδοχών του 2009.
- Μειώσεις αποδοχών όλων των αμειβόμενων με ειδικά μισθολόγια δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, που κατά περίπτωση υπερβαίνουν το 35% (παράγραφος Γ.1.(13)-(36) του νομοσχεδίου).

*(β) Περικοπές συντάξεων*

- Μείωση του συνολικού ποσού της μηνιαίας σύνταξης (κύριας και επικουρικής) του Δημοσίου και όλων των ασφαλιστικών φορέων, που χορηγείται από οποιαδήποτε πηγή και αιτία, κατά 5% για συντάξεις από 1.000 έως 1.500 ευρώ, κατά 10% από 1.500 έως 2.000 ευρώ και κατά 15% για συντάξεις άνω των 2.000 ευρώ (παράγραφοι Β.(3) και ΙΑ.3.(ΙΙ) του νομοσχεδίου).
- Καθολική κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας για τους συνταξιούχους του Δημοσίου και όλων των ασφαλιστικών φορέων, περιλαμβανομένων του ΟΓΑ και του ΝΑΤ (παράγραφοι Β.(4) και ΙΑ.3.(V) του νομοσχεδίου).
- Κατάργηση του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ) για χαμηλοσυνταξιούχους κάτω των 64 ετών (παράγραφοι Β.(6), σ. 7, και παρ. ΙΑ.3.(Ι).6, του νομοσχεδίου).
- Μειώσεις του εφάπαξ βοηθήματος των συνταξιοδοτούμενων, σε ποσοστά που ανέρχονται κατά περίπτωση μέχρι και στο 83% (παράγραφος ΙΑ.3.(ΙΙΙ) του νομοσχεδίου).
- Κατάργηση της σύνταξης ανασφάλιστων υπερηλίκων για όσους είναι κάτω των 67 ετών και θέσπιση πρόσθετων προϋποθέσεων και εισοδηματικών κριτηρίων για τους υπόλοιπους (παράγραφος ΙΑ.3.(VΙΙ) του νομοσχεδίου).

*(γ) Περικοπές επιδομάτων*

- Κατάργηση ειδικών επιδοτήσεων ανεργίας, ειδικών εισοδηματικών ενισχύσεων ανεργίας, καθώς και των επιδοτήσεων λόγω ανεργίας απολυόμενων μισθωτών λόγω συγχώνευσης, μεταφοράς ή συνένωσης επιχειρήσεων (παράγραφος ΙΑ.1.(Ι)-(ΙΙ) του νομοσχεδίου).

- Κατάργηση όλων των οικογενειακών και πολυτεχνικών επιδομάτων και υποκατάστασή τους από ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων, που χορηγείται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Πλήρες επίδομα λαμβάνουν οικογένειες με εισόδημα έως 6.000 ευρώ, τα 2/3 του επιδόματος λαμβάνουν οικογένειες με εισόδημα έως 12.000 ευρώ, το 1/3 οικογένειες με εισόδημα μέχρι 18.000 στο 1/3, ενώ καταργείται οποιαδήποτε παροχή για εισόδημα άνω των 18.000 (παράγραφος ΙΑ.2.(Ι) του νομοσχεδίου).

*(δ) Λοιπές επιβαρύνσεις*

- Αύξηση του ανώτατου ποσού μετατροπής της ποινής κράτησης σε χρήμα από τα 30 στα 100 ευρώ για κάθε ημέρα κράτησης (παράγραφος ΙΓ.1.(2) του νομοσχεδίου). Σημειωτέον ότι με το άρθρο 1 του ν. 3904/2010 το ίδιο όριο είχε αυξηθεί από τα 15 στα 30 ευρώ.
- Αύξηση (διπλασιασμός) του τέλους δικαστικού ενσήμου σε ποσοστό 8% επί της αξίας του αντικειμένου της αγωγής, πλέον λοιπών επιβαρύνσεων 1,6% και τέλους χαρτόσημου 2,4% επί του ως άνω δικαστικού ενσήμου (παράγραφος ΙΓ.1.(6) του νομοσχεδίου).

## **B. Γενικοί συνταγματικοί περιορισμοί των νομοθετικών επιλογών**

### **1. Η συνταγματική επιταγή για ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη με κοινωνική ειρήνη (άρθρο 106 παρ. 1 Συντ.)**

Στο άρθρο 106 παρ. 1 Συντ. ορίζεται ότι «για την εδραίωση της *κοινωνικής ειρήνης* και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την *οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων* της εθνικής οικονομίας». Από τη διάταξη αυτή απορρέει η συνταγματική επιταγή για ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη με διασφάλιση των συνθηκών κοινωνικής ειρήνης, η οποία δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα και πρωτίστως το νομοθέτη, περιορίζοντας το εύρος των επιτρεπτών επιλογών του.

Η παραπάνω συνταγματική επιταγή θέτει ιδίως δύο όρια στο νομοθέτη. Πρώτον, δεν είναι επιτρεπτή η θέσπιση νομοθετικών μέτρων τα οποία, ανεξαρτήτως του επιδιωκόμενου με αυτά σκοπού δημοσίου συμφέροντος, συνεπάγονται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικής ειρήνης, δηλαδή καταλήγουν σε αποτέλεσμα ευθέως αντίθετο προς το σκοπό της συνταγματικής διάταξης. Ως σοβαρή διατάραξη της κοινωνικής ειρήνης πρέπει να νοηθεί εξίσου η δραματική επιδείνωση των συνθηκών κοινωνικής διαβίωσης (όπως αύξηση του αριθμού των ανέργων, αστέγων, όσων διαβιούν κάτω από το όριο της φτώχειας κλπ.) όσο και

η διατάραξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας (όπως βίαιες ενέργειες διαμαρτυρίας, αύξηση της εγκληματικότητας κλπ.) που απορρέει από την επιδείνωση των κοινωνικών συνθηκών.

Δεύτερον, δεν είναι επιτρεπτή η θέσπιση νομοθετικών μέτρων τα οποία συνεπάγονται δραματική συρρίκνωση της εθνικής οικονομίας και του διαθέσιμου εισοδήματος επιχειρήσεων και νοικοκυριών, προκειμένου να εξυπηρετηθεί μονομερώς ορισμένος, έστω και δημοσίου συμφέροντος, οικονομικός σκοπός. Ιδίως δεν είναι επιτρεπτή η θέσπιση μέτρων που επιδιώκουν τη διάσωση των δημόσιων οικονομικών επί θυσία της ιδιωτικής οικονομίας. Αντιθέτως, όπως συνάγεται από τη συνταγματική διάταξη, το γενικό συμφέρον δεν ταυτίζεται με το αμιγώς δημοσιονομικό ούτε μόνο με το συμφέρον της δημόσιας οικονομίας, αλλά απαιτείται να διασφαλίζεται η ισόρροπη ανάπτυξη τόσο της δημόσιας όσο και της ιδιωτικής οικονομίας.

Ενόψει των παραπάνω, δεν αμφισβητείται ότι υφίσταται πράγματι επιτακτικό δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση της τρέχουσας κρίσης. Η κρίση όμως δεν είναι απλώς και μόνο δημοσιονομική, αλλά ευρύτερα οικονομική, με ήδη βαρύτερες επιπτώσεις στο σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας. Ως εκ τούτου, η πανθομολογούμενη ανάγκη αντιμετώπισης της κρίσης δεν δικαιολογεί εν λευκώ και εκ προοιμίου οποιοδήποτε μέτρο με οποιοδήποτε κόστος. Η επιλογή των συγκεκριμένων μέτρων δεν ανήκει στην ανέλεγκτη διαπλαστική εξουσία του νομοθέτη, αλλά ελέγχεται ως προς την τήρηση της συνταγματικής επιταγής για ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη με διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης. Κριτήρια ελέγχου είναι ιδίως η ένταση, η διάρκεια και η σόρευση των μέτρων, η δίκαιη κατανομή τους μεταξύ των πολιτών, καθώς και η αιτιολόγηση και τεκμηρίωση της αναγκαιότητας και της αποτελεσματικότητάς τους.

## **2. Οι αρχές της ισότητας και αναλογικότητας στην εκπλήρωση του χρέους της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 Συντ.)**

Στο άρθρο 4 παρ. 5 Συντ. ορίζεται ότι «οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, *ανάλογα με τις δυνάμεις τους*». Εξάλλου, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 25 Συντ. οι κάθε είδους περιορισμοί που επιβάλλονται στα δικαιώματα οφείλουν να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, ενώ σύμφωνα με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου «το Κράτος δικαιούται να αξιώνει *από όλους τους πολίτες* την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης». Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών συνάγεται ότι ο νομοθέτης δύναται καταρχήν να επιβάλλει στους πολίτες, προς εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, επιβαρύνσεις για την αντιμετώπιση ορισμένης επείγουσας ανάγκης ή κατάστασης κρίσης, υπό την προϋπόθεση ωστόσο ότι αυτές

κατανέμονται ισότιμα μεταξύ των πολιτών ανάλογα με τις δυνάμεις του καθενός και με τήρηση των αρχών της προσφορότητας και της αναγκαιότητας. Δεν είναι επομένως επιτρεπτή η επιβολή μέτρων που βαρύνουν δυσανάλογα ορισμένες κατηγορίες πολιτών έναντι άλλων ούτε, κατά μείζονα λόγο, η επισώρευση νέων μέτρων σε βάρος των ίδιων κατηγοριών πολιτών, εάν τα προηγούμενα αποδείχθηκαν απρόσφορα.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, εξετάζοντας ορισμένα από τα πρώτα μέτρα που επιβλήθηκαν για την αντιμετώπιση της κρίσης με τους νόμους 3833 και 3845/2010, τα οποία αφορούσαν εισοδηματικές περικοπές στο προσωπικό του δημόσιου τομέα και τους συνταξιούχους, διαπίστωσε ότι «η λήψη των μέτρων του ν. 3845/2010, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η *περαιτέρω περικοπή αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών*, ... κρίθηκε αναγκαία από τον νομοθέτη εν όψει του ότι, κατά την εκτίμησή του, τα *προγενεστέρως θεσπισθέντα* με τις διατάξεις του ν. 3833/2010 μέτρα *απεδείχθησαν ανεπαρκή* για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασεως της χώρας». Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα συγκεκριμένα μέτρα του ν. 3845/2010 δεν παρίστανται απρόσφορα και μη αναγκαία, ενόψει του ότι «*αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως*». Εξάλλου, «η αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασεως της Χώρας και, περαιτέρω, η δημοσιονομική εξυγίανση αυτής δεν στηρίζεται μόνον στην μείωση των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των δαπανών των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, αλλά στη *λήψη και άλλων μέτρων, οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών*, η συνολική και συντονισμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμάται από το νομοθέτη ότι *θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και στο μέλλον*» (ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 35).

Ήδη όμως και τα μέτρα του ν. 3845/2010, μετά από εκείνα του ν. 3833/2010, αποδείχθηκαν ανεπαρκή για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης και απέτυχαν να συμβάλουν στην έξοδο της χώρας από την κρίση (όπως αποδεικνύεται και από τα στοιχεία που παρατίθενται στη συνέχεια, υπό Β.3). Αυτό οδήγησε σταδιακά στην επισώρευση μιας σειράς πρόσθετων μέτρων, κάθε ένα από τα οποία θεωρήθηκε αναγκαίο λόγω της αποτυχίας των προηγούμενων, για να αποδειχθεί και αυτό με τη σειρά του ανεπαρκές και να συμπληρωθεί στη συνέχεια με περαιτέρω περικοπές και επιβαρύνσεις. Έτσι, μεταξύ άλλων, διαδοχικά επιβλήθηκε έκτακτη εφάπαξ εισφορά στο εισόδημα φυσικών προσώπων (άρθρο 18

του ν. 3758/2009), μειώθηκαν οι μισθοί του προσωπικού του δημόσιου τομέα (άρθρα 1 και 2 του ν. 3833/2010), αυξήθηκαν οι συντελεστές του Φ.Π.Α. και άλλων ειδικών φόρων κατανάλωσης (άρθρα 12-15 του ν. 3833/2010), επιβλήθηκε νέα έκτακτη εφάπαξ εισφορά επί του εισοδήματος των φυσικών προσώπων (άρθρο 5 του ν. 3833/2010), επιβλήθηκε εισφορά αλληλεγγύης στους συνταξιούχους (άρθρα 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010), επιβλήθηκε ειδική εισφορά αλληλεγγύης στο ετήσιο συνολικό καθαρό εισόδημα άνω των 12.000 ευρώ των φυσικών προσώπων (άρθρο 29 του ν. 3986/2011), επιβλήθηκε έκτακτη εισφορά επί της ετήσιας αντικειμενικής δαπάνης από την κυριότητα ή κατοχή επιβατικών Ι.Χ. αυτοκινήτων (άρθρο 30 του ν. 3986/2011), επιβλήθηκε ετήσιο τέλος επιτηδεύματος στους επιτηδευματίες και τους ασκούντες ελεύθερο επάγγελμα (άρθρο 31 του ν. 3986/2011), επιβλήθηκε ειδική εισφορά αλληλεγγύης στο προσωπικό του δημόσιου τομέα (άρθρο 38 του ν. 3986/2011), επιβλήθηκε πρόσθετη μηνιαία εισφορά στις συντάξεις και ειδική εισφορά στις επικουρικές συντάξεις (άρθρο 44 του ν. 3986/2011), αυξήθηκε η εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων (άρθρο 2 του ν. 4002/2011), επιβλήθηκε ειδικό τέλος στις ηλεκτροδοτούμενες δομημένες επιφάνειες ακινήτων (άρθρο 53 του ν. 4021/2011), μειώθηκαν κατά 20% οι συντάξεις άνω των 1.200 ευρώ και επιβλήθηκαν μειώσεις έως και 50% σε ειδικές κατηγορίες συνταξιούχων (άρθρα 1 και 2 του ν. 4024/2011), μειώθηκαν εκ νέου κατά 12% οι συντάξεις άνω των 1.300 ευρώ (άρθρο 1 του ν. 4051/2012) κ.ά.

Από τη διαδοχική επιβολή των παραπάνω μέτρων (σε συνδυασμό βεβαίως και με πληθώρα άλλων, όπως αυξήσεις έμμεσων φόρων) προκύπτει σωρευτική επιβάρυνση η οποία είναι *εξόφθαλμα δυσανάλογη σε βάρος ορισμένων κατηγοριών πολιτών*, δηλαδή ιδίως όσων υπηρετούν στο δημόσιο τομέα και των συνταξιούχων, καθώς και ευρύτερα των μισθωτών. Είναι προφανές ότι, κατόπιν αυτών των διαδοχικών φορολογικών και εισοδηματικών μέτρων, οι παραπάνω κατηγορίες πολιτών έχουν ήδη υποστεί σοβαρότατες οικονομικές απώλειες οι οποίες, κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας, επηρεάζουν ουσιωδώς το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα και το πραγματικό επίπεδο της φοροδοτικής τους ικανότητας (πρβλ. ΣτΕ 1972/2012 Ολομ., σκέψη 17, μειοψ.). Ήδη ενόψει αυτού, είναι αμφίβολη η *προσφορότητα* των νέων μέτρων, δηλαδή το αν και κατά πόσον η περαιτέρω αφαίμαξη ήδη συρρικνωμένων εισοδημάτων μπορεί πράγματι να αποδώσει τα προσδοκώμενα δημοσιονομικά οφέλη.

Από την άλλη, καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής των προηγηθέντων μέτρων, που οδήγησαν σε πρωτοφανή *πραγματική* συρρίκνωση των εισοδημάτων μισθωτών και συνταξιούχων, υπήρξε απόλυτη αποτυχία, όπως άλλωστε ομολογείται και επισήμως, στην αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής, αλλά και ευρύτερα της διαφθοράς και της παραοικονομίας (ήδη της τάξης άνω του 25% του ΑΕΠ) από τις οποίες επωφελούνται βεβαίως πρωτίστως και δυσανάλογα οι επιχειρήσεις και οι επαγγελματίες. Αντιθέτως, όπως

έχει αναγνωριστεί και νομολογιακά, «είναι κοινώς γνωστή η, εκτεταμένη και μοναδικής διάστασης για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή, τα δε ανείσπρακτα βεβαιωμένα και ληξιπρόθεσμα χρέη των ιδιωτών προς το Δημόσιο ανέρχονται σε τεράστιο ποσό, που υπερβαίνει τα τριάντα δις ευρώ. Άλλωστε, μια από τις βασικές αιτίες της σημερινής πρωτοφανούς δεινής δημοσιονομικής κατάστασης της Χώρας είναι η μη καταβολή προς το Δημόσιο βεβαιωμένων και ληξιπροθέσμων οφειλών των ιδιωτών» (ΣτΕ 1620/2011, σκέψη 6). Ενόψει αυτού, παρίσταται κατεξοχήν αμφίβολη η *αναγκαιότητα* των νέων μέτρων, δεδομένου ότι με αυτά επιβαρύνονται για πολλοστή φορά και δυσανάλογα οι μισθωτοί και συνταξιούχοι, χωρίς να έχουν εξαντληθεί οι δυνατότητες –και ούτε καν έχουν ληφθεί στοιχειώδη μέτρα– για τη σύλληψη της φορολογητέας ύλης και της παραοικονομίας, τα οποία άλλωστε μπορούν να έχουν δυνητικά πολλαπλάσια απόδοση.

### **3. Έλεγχος της αποτελεσματικότητας των μέτρων στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.)**

Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 Συντ., οι κάθε είδους περιορισμοί που επιβάλλονται στα δικαιώματα οφείλουν να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, η αναλογικότητα νομοθετικών μέτρων που περιορίζουν δικαιώματα εξαρτάται πρωτίστως από την προσφορότητα ή καταλληλότητα, δηλαδή εν τέλει από την προσδοκώμενη αποτελεσματικότητά τους όσον αφορά την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Με τα προτεινόμενα μέτρα επιδιώκεται η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης με τη βελτίωση της δημοσιονομικής και της ευρύτερης οικονομικής κατάστασης της χώρας. Στον ίδιο ακριβώς σκοπό απέβλεψαν και όλα τα προηγηθέντα μέτρα με το ίδιο ή παρόμοιο περιεχόμενο (συνδυασμός εισοδηματικών περικοπών και φορολογικών ή άλλων επιβαρύνσεων) που επιβλήθηκαν διαδοχικά κατά τη διάρκεια της προηγούμενης τριετίας. Όπως όμως και αρμοδίως ομολογείται, τα προτεινόμενα μέτρα, όπως και όλα τα προηγούμενα, λαμβάνονται ακριβώς διότι αποδείχθηκαν ανεπαρκή τα κάθε φορά προηγηθέντα. Και μάλιστα, όπως προκύπτει από μακροοικονομικούς δείκτες, όσο περισσότερο συρρικνώνονται τα διαθέσιμα εισοδήματα λόγω του σωρευτικού αποτελέσματος των διαδοχικών μέτρων τόσο δυσμενέστερα βαίνουν τα δημοσιονομικά και ευρύτερα οικονομικά μεγέθη (βλ. και σχετικούς πίνακες στη συνέχεια). Κατά τούτο, τίθεται εν αμφιβόλω η *αποτελεσματικότητα* των προτεινόμενων μέτρων, δεδομένου ότι αυτά απλώς προστίθενται σε μια σειρά προηγούμενων μέτρων με το ίδιο ή παρόμοιο περιεχόμενο, τα οποία όμως όχι μόνον απέτυχαν στον επιδιωκόμενο στόχο, αλλά αντιθέτως βάθυναν την κρίση και επέτειναν τη δυσμενή δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση της χώρας.

Ειδικότερα, τα εισοδηματικά και φορολογικά μέτρα της προηγούμενης τριετίας, παράλληλα με τη σημαντικότερη μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος οικογενειών και επιχειρήσεων, επέφεραν πρωτοφανή συρρίκνωση του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) της χώρας. Αυτό οδήγησε και σε δραματική επιδείνωση των δημοσιονομικών μεγεθών (δημόσιο χρέος και δημόσιο έλλειμμα), τα οποία εκφράζονται ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η εθνική οικονομία εισήλθε έτσι σε ένα φαύλο κύκλο, όπου όσο βαρύτερα μέτρα επιβάλλονται στους πολίτες τόσο δυσμενέστερα καθίστανται τα δημοσιονομικά και οικονομικά αποτελέσματα.

Αψευδής μάρτυρας της αποτυχίας των ληφθέντων μέτρων είναι τα στοιχεία που η ίδια η Κυβέρνηση συνομολογεί στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού έτους 2013. Σύμφωνα με αυτά, μεταξύ 2008 και 2013 το ΑΕΠ βαίνει συνεχώς και σταθερά μειούμενο, με αποτέλεσμα να έχει συρρικνωθεί κατά το 1/4 μέσα σε μόλις πέντε χρόνια, από τα 233 στα 183 δις ευρώ σε τρέχουσες τιμές (ακόμη περισσότερο σε σταθερές τιμές του 2006). Αντιστοίχως, το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης βαίνει αυξανόμενο και έχει εκτιναχθεί από τα 263 στα 346 δις ευρώ, άλλως από το 112,9 στο 189,1% του ΑΕΠ! Η δυσμενής αυτή εξέλιξη αποτυπώνεται εύγλωττα στον ακόλουθο πίνακα:

<b>Αποτελέσματα Γενικής Κυβέρνησης (κατά ESA 95) περιόδου 2008-2013 (σε εκατ. ευρώ)</b>						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης	263.284	299.682	329.513	355.658	340.600	346.200
% ΑΕΠ	112,9	129,7	148,3	170,6	175,6	189,1
ΑΕΠ	233.198	231.081	222.151	208.532	194.003	183.049

(Πηγή: Εισηγητική Έκθεση στον Προϋπολογισμό 2013, σ. 65).

Την ίδια στιγμή, καθ' όλη την τριετία εφαρμογής των μέτρων οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις της Γενικής Κυβέρνησης βαίνουν σταθερά αυξανόμενες, με αποτέλεσμα να εκτιναχθούν από το ποσό των 5,3 δις τον Δεκέμβριο 2010 στα 7,9 δις τον Αύγουστο 2012, όπως φαίνεται στον ακόλουθο πίνακα:

<b>Ληξιπρόθεσμες Υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης (σε εκατ. ευρώ)</b>
---

Δεκ. 2010	Δεκ. 2011	Ιαν. 2012	Φεβ. 2012	Μαρ. 2012	Απρ. 2012	Μάι. 2012	Ιούν. 2012	Ιουλ. 2012	Αυγ. 2012
5.337	6.664	6.923	7.350	7.384	7.407	7.401	7.625	7.624	7.902

(Πηγή: Εισηγητική Έκθεση στον Προϋπολογισμό 2013, σ. 63).

Παράλληλα, τα όποια (αμφίβολα) δημοσιονομικά οφέλη επιτεύχθηκαν είχαν βαρύτατο και δυσανάλογο κοινωνικό και οικονομικό κόστος. Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία που παραθέτει η κυβέρνηση για το έτος 2011 και τα εκτιμώμενα για το έτος 2012, δηλαδή τις δύο χρονιές στις οποίες τα προηγούμενα μέτρα περικοπών και επιβαρύνσεων ανέπτυξαν πλήρη αποτελέσματα, το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 7,1% το 2011 και κατά 6,5% το 2012 και αναλόγως μειώθηκαν οι επενδύσεις (-19,6 και -15% αντιστοίχως), ενώ δυσανάλογα περισσότερο μειώθηκε η απασχόληση (-5,6 και -7,9% αντιστοίχως) και αυξήθηκε η ανεργία (16,5 και 22,4% αντιστοίχως). Ήδη η ανεργία το 2013 αναμένεται κατά τις προβλέψεις της κυβέρνησης να ανέλθει στο 22,8%, ενώ κατά τις μάλλον ρεαλιστικότερες του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ θα εκτιναχθεί στο 29% σε στατιστικά μεγέθη και στο 34% σε πραγματικά (πηγή: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, Ετήσια έκθεση 2012, Αύγουστος 2012, σε: <http://www.inegsee.gr>). Ήδη πάντως για τον Ιούλιο 2012 η ΕΛΣΤΑΤ ανακοίνωσε ποσοστό ανεργίας 25,1% (βλ. <http://www.statistics.gr>). Ο ακόλουθος πίνακας αποδίδει τις εκτιμήσεις και προβλέψεις της κυβέρνησης:

<b>Βασικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας (% ετήσιες μεταβολές, σταθερές τιμές)</b>			
	2011	2012	2013
Ιδιωτική κατανάλωση	-7,7	-7,7	-7,0
Δημόσια κατανάλωση	-5,2	-6,2	-7,2
Επενδύσεις	-19,6	-15,0	-3,7
Απασχόληση*	-5,6	-7,9	-2,1
Ποσοστό ανεργίας*	16,5	22,4	22,8

\*σε εθνικολογιστική βάση

(Πηγή: Εισηγητική Έκθεση στον Προϋπολογισμό 2013, σ. 25).

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στις δραματικές κοινωνικές επιπτώσεις των μέτρων, οι οποίες τείνουν να εκλάβουν διαστάσεις κατάρρευσης του κοινωνικού ιστού, δηλαδή της κοινωνικής συνοχής και της κατά το άρθρο 106 Συντ. κοινωνικής ειρήνης. Αντί πολλών άλλων στοιχείων, αρκεί να αναφερθεί ότι, σύμφωνα με την τελευταία έκθεση της Στατιστικής Αρχής, το 2011 το 21,4% του πληθυσμού ζούσε με διαθέσιμο εισόδημα κάτω από το όριο της

φτώχειας, ενώ το 28,4% ζούσε σε συνθήκες στέρησης (πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Συνθήκες διαβίωσης στην Ελλάδα, 2.11.2012, σε: <http://www.statistics.gr>).

## **Γ. Επί της συνταγματικότητας των μέτρων**

### **1. Προσβολή του δικαιώματος αξιοπρεπούς διαβίωσης (άρθρο 2 παρ. 1 Συντ.)**

#### ***(α) Περικοπές αποδοχών ή συντάξεων κάτω από το όριο της φτώχειας***

Στο άρθρο 2 παρ. 1 Συντ. ορίζεται ότι «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Από τη διάταξη αυτή συνάγεται καταρχάς ότι δεν είναι επιτρεπτός ο προσδιορισμός αποδοχών ή σύνταξης σε τόσο χαμηλό ύψος, ώστε να συντρέχει περίπτωση διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης του εργαζομένου ή συνταξιούχου. Αυτό έγινε δεκτό και από το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά τον έλεγχο των αρχικών περικοπών των ν. 3833 και 3845/2010, για τις οποίες κρίθηκε ότι δεν παραβιάζουν το άρθρο 2 παρ. 1 Συντ., «διότι η συνταγματική αυτή διάταξη ... δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως» (ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 35).

Εξάλλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε προσφάτως ότι ο προσδιορισμός αποδοχών σε ύψος που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, το οποίο για την Ελλάδα έχει οριστεί, βάσει στατιστικών στοιχείων της EUROSTAT, στο ποσό των 580 ευρώ μηνιαίως, παραβιάζει το δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (Απόφαση της 23.5.2012, ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας, Προσφυγή Νο. 66/2011, σκέψεις 57-65). Το ποσό αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά το εισοδηματικό όριο κάτω από το οποίο συντρέχει περίπτωση διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου.

Κατά συνέπεια, συντρέχει ευθεία προσβολή του δικαιώματος αξιοπρεπούς διαβίωσης κατά το άρθρο 2 παρ. 1 Συντ., κατά το μέρος που από την εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων καταλείπεται εισόδημα (αποδοχές ή συντάξεις) που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, δηλαδή μικρότερο των 580 ευρώ μηνιαίως ή 7.000 ευρώ ετησίως. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις για περικοπές αποδοχών ή συντάξεων είναι ως εκ τούτου

αντισυνταγματικές ήδη σε αφηρημένο επίπεδο, καθότι δεν συναρτούν τις εν λόγω περικοπές με τον προσδιορισμό ενός ελάχιστου ποσού αποδοχών ή συντάξεων, το οποίο να διασφαλίζει το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου (πρβλ. ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 36.Γ, μειοψ.). Πέραν τούτου, οι σχετικές ρυθμίσεις καθίστανται και συγκεκριμένα αντισυνταγματικές σε κάθε περίπτωση κατά την οποία από τη συγκεκριμένη εφαρμογή των μέτρων καταλείπεται διαθέσιμο εισόδημα σε ύψος που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας.

### **(β) Περικοπές αποδοχών ή συντάξεων με υπέρμετρη απώλεια εισοδήματος**

Περαιτέρω, από τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 Συντ., σε συνδυασμό και με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προς το κράτος, συνάγεται ότι δεν είναι επιτρεπτές οι διαδοχικές μειώσεις αποδοχών ή συντάξεων, οι οποίες καταλήγουν σε υπέρμετρη απώλεια του προηγουμένως διαθέσιμου εισοδήματος, ιδίως όταν αυτές επέρχονται αιφνιδιαστικά και κλονίζουν ριζικά την οικονομική κατάσταση των ατόμων ή ανατρέπουν καταστάσεις στις οποίες αυτά είχαν καλόπιστα αποβλέψει (πρβλ. ΕλΣυν Ολομ., Πρακτικά της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 31.10.2012, σ. 5 και 6).

Συναφώς, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδότησε αναφορικά με τις προτεινόμενες περικοπές των συντάξεων ότι «οι ρυθμίσεις της παραγράφου 3, με τις οποίες μειώνονται, ήδη για πέμπτη φορά από το έτος 2010, οι συντάξεις του Δημοσίου, χωρίς χρονικό περιορισμό και χωρίς συνεκτίμηση των λοιπών οικονομικών επιβαρύνσεων που έχουν στο μεταξύ επιβληθεί, μπορεί να πλήξει το επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης μεγάλης κατηγορίας των υποκειμένων στη μείωση συνταξιούχων. Πέραν αυτού, μολονότι δεν μπορεί κατ' αρχήν να αμφισβητηθεί ότι με τις ως άνω ρυθμίσεις διώκεται η ικανοποίηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, συνισταμένου στην περιστολή των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ούτε αιτιολογείται ούτε τεκμηριώνεται, με την παράθεση συγκεκριμένων στοιχείων, η προσφορότητα και αναγκαιότητα των θεσπιζομένων περιορισμών για την επίτευξη του σκοπού αυτού, υπό την έννοια της εξάντλησης κάθε άλλου διαθέσιμου μέτρου, ούτως ώστε να αποτραπεί η επιβάρυνση, για πολλοστή φορά, της ίδιας κατηγορίας πολιτών, πολύ περισσότερο, μάλιστα που οι μειώσεις υπολογίζονται με ενιαίο ποσοστό επί του συνόλου του ποσού κάθε σύνταξης, χωρίς εσωτερική κλιμάκωσή τους, με αποτέλεσμα να προκύπτουν δυσανάλογες επιβαρύνσεις. Κατά συνέπεια, δημιουργούνται ζητήματα συμβατότητας των επίμαχων ρυθμίσεων με τις προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις» (ΕλΣυν Ολομ., Πρακτικά της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 31.10.2012, σ. 7-8).

Τα ίδια προφανώς ισχύουν, πέραν των περικοπών στις συντάξεις του Δημοσίου, εξίσου για τις συντάξεις όλων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, καθώς επίσης, *mutatis mutandis*,

και για τις προβλεπόμενες μειώσεις αποδοχών και περικοπές ή καταργήσεις επιδομάτων που επιβάλλονται, επίσης για πολλοστή φορά, σε βάρος των απασχολούμενων στο Δημόσιο και το δημόσιο τομέα.

Κατά συνέπεια, συντρέχει προσβολή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προς το κράτος, η οποία πρέπει να θεωρηθεί πως κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 Συντ. (βλ. αναλυτικότερα Κ. Χρυσόγονου, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3<sup>η</sup> έκδ. 2006, σ. 185-187) από το σύνολο των μέτρων που, είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με προηγουμένως επιβληθέντα, συνεπάγονται δραστική και υπέρμετρη συρρίκνωση του διαθέσιμου εισοδήματος. Αυτό αφορά ιδίως τις περικοπές αποδοχών και συντάξεων όσων ανήκουν στα ειδικά μισθολόγια, που κατά περίπτωση μπορεί να φτάνει ή και να υπερβαίνει ποσοστό 35%, καθώς και τη βίαιη αναπροσαρμογή των αποδοχών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με την υπαγωγή στο μισθοβαθμολόγιο του Δημοσίου, που κατά περίπτωση μπορεί να καταλήγει σε απώλειες που υπερβαίνουν ακόμη και το 50% των μέσων αποδοχών του 2009.

## **2. Προσβολή του δικαιώματος προστασίας της περιουσίας (άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ)**

### ***(α) Πεδίο προστασίας του δικαιώματος***

Στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 και σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης νόμου, ορίζεται: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. ...».

Τα ελληνικά δικαστήρια παγίως αναγνωρίζουν την προστασία του παραπάνω δικαιώματος όπως αυτό έχει διαπλαστεί από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Γίνεται έτσι δεκτό ότι «στην έννοια της περιουσίας, η οποία έχει αυτόνομο περιεχόμενο, ανεξάρτητο από την τυπική κατάταξη των επιμέρους περιουσιακών δικαιωμάτων στο εσωτερικό δίκαιο, περιλαμβάνονται όχι μόνον τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα ‘περιουσιακής φύσεως’, καθώς και τα κεκτημένα ‘οικονομικά συμφέροντα’. ... Εν όψει των ανωτέρω, περιουσία, κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, αποτελούν και οι έναντι των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αξιώσεις για την χορήγηση προβλεπομένων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, τόσο στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος είχε καταβάλει στο παρελθόν υποχρεωτικώς εισφορές, όσο

και στην περίπτωση που η χορήγηση της συγκεκριμένης παροχής δεν εξαρτάται από την προηγούμενη καταβολή εισφορών, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις που τίθενται, κατά περίπτωση, από το εθνικό δίκαιο (βλ. αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. Vesna Hasani κατά Κροατίας, της 30.9.2010, Andrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009, Νο 55707/00, σκέψη 77, Stec και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Νο 65731/01 και 65900/01, σκέψη 54, Janković κατά Κροατίας, της 12.10.2000, Νο 43440/98, Kjørtan Asmundsson κατά Ισλανδίας, της 12.10.2004, Νο 60669/00, σκέψη 39, Domalewski κατά Πολωνίας, της 15.6.1999, Νο 34610/97). Περαιτέρω, περιουσία, κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, αποτελεί και η αξίωση για καταβολή προβλεπομένων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους αποδοχών, εφ' όσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες για την καταβολή τους προϋποθέσεις (βλ. αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. Kechko κατά Ουκρανίας, της 8.2.2006, σκέψεις 23 και 26, Vilho Eskelinen και λοιποί κατά Φινλανδίας, της 19.4.2007, σκέψη 94). Πάντως με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους..., με συνέπεια να μην αποκλείεται, *κατ' αρχήν*, διαφοροποίηση του ύψους του μισθού ή συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες. ... [Ωστόσο], η *επέμβαση στην περιουσία* πρέπει να είναι *πρόσφορη και αναγκαία* για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη σκοπού γενικού συμφέροντος και να μην είναι *δυσανάλογη* σε σχέση προς αυτόν...» (ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 34, ΣτΕ 1285-1286/2012 Ολομ., σκέψη 15).

Με τα εξεταζόμενα μέτρα είτε καταργούνται νομοθετημένα επιδόματα (εορτών και αδειάς, κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων, οικογενειακά και πολυτεκνικά, ειδικά ανεργίας) είτε επέρχονται περικοπές σε νομοθετικά προβλεπόμενες αποδοχές και συντάξεις. Τα μέτρα αυτά στο σύνολό τους συνιστούν, κατά την παραπάνω έννοια, επέμβαση σε περιουσιακά δικαιώματα, η οποία «κατ' αρχήν» μόνον είναι ανεκτή, υπό την προϋπόθεση δηλαδή ότι είναι πρόσφορη, αναγκαία και όχι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Σε διαφορετική περίπτωση, ο περιορισμός του δικαιώματος δεν παρίσταται θεμιτός, αλλά αντιθέτως καταλήγει σε προσβολή του δικαιώματος.

### ***(β) Δυσανάλογες περικοπές αποδοχών ή συντάξεων και συναφών επιδομάτων***

Με την ένταξη του προσωπικού των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα και των ΔΕΚΟ του ν. 3429/2005 στο μισθοβαθμολόγιο του Δημοσίου, και μάλιστα χωρίς το όριο περικοπών που προέβλεπε το προϊσχύσαν δίκαιο, επέρχεται και νέα σημαντικότερη μείωση αποδοχών, μετά τις διαδοχικές περικοπές που έχει ήδη επιβληθεί, τελευταία με το άρθρο 31 του ν. 4024/2011. Ενώ ωστόσο στην περίπτωση εκείνη είχε προβλεφθεί, με το άρθρο 1 παρ. 4

της Π.Ν.Π. της 31.12.2011, που κυρώθηκε με το ν. 4047/2012, ότι οι σχετικές μειώσεις δεν μπορούν να υπερβούν το (ήδη υψηλότατο) 35% σε σχέση με τα επίπεδα αποδοχών του έτους 2009, παρόμοιος περιορισμός δεν τίθεται με την προτεινόμενη διάταξη, η εφαρμογή της οποίας δύναται να οδηγήσει σε περικοπές που κατά περίπτωση μπορεί να υπερβαίνουν ακόμη και το 50% των αποδοχών του έτους 2009. Μια τέτοιας έντασης συρρίκνωση αποδοχών είναι προφανές ότι συνιστά *ουσιώδη (μερική) στέρηση περιουσιακού δικαιώματος*, η οποία ανατρέπει βίαια καταστάσεις στις οποίες είχαν καλόπιστα αποβλέψει οι θιγόμενοι και, ως εκ τούτου, είναι προδήλως *δυσανάλογη* σε σχέση με τους επιδιωκόμενους εισπρακτικού χαρακτήρα σκοπούς.

Τα ίδια ισχύουν και αναφορικά με τις μειώσεις αποδοχών των λειτουργών και υπαλλήλων των ειδικών μισθολογίων, οι οποίοι κατά τρόπο προδήλως *δυσανάλογο* επιβαρύνονται και με νέες περικοπές που κατά περίπτωση φτάνουν ή και υπερβαίνουν το 35% επί των ήδη συρρικνωθέντων με διαδοχικές προηγούμενες μειώσεις εισοδημάτων τους.

Εξάλλου, με την κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας για τους υπηρετούντες στο δημόσιο τομέα επέρχεται *ολοσχερής στέρηση περιουσιακών δικαιωμάτων*, τα οποία παγίως χορηγούνταν από το νόμο ως ουσιώδες συμπλήρωμα των αποδοχών και τα οποία είχαν ήδη υποστεί σημαντικές μειώσεις με το άρθρο τρίτο του ν. 3845/2010 και είχαν αμέσως στη συνέχεια μειωθεί εκ νέου με το άρθρο μόνο του ν. 3847/2010. Είναι πρόδηλο ότι η πλήρης κατάργηση νομοθετημένων εισοδηματικών παροχών που είχαν ήδη υποστεί σημαντικές μειώσεις είναι *απολύτως δυσανάλογη* σε σχέση με τους επιδιωκόμενους εισπρακτικού χαρακτήρα σκοπούς.

Όσα προαναφέρθηκαν ισχύουν εξίσου για τις εκ νέου υψηλές μειώσεις, μετά τις διαδοχικές περικοπές που προηγήθηκαν, των συντάξεων, καθώς και για την κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας για τους συνταξιούχους του Δημοσίου και όλων των ασφαλιστικών οργανισμών, μη εξαιρουμένων των χαμηλοσυνταξιούχων ΟΓΑ και ΝΑΤ.

### **3. Παραβίαση της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 Συντ.)**

#### **(α) Πεδίο προστασίας της αρχής**

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 5 Συντ., «οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους».

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε προσφάτως ότι «σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή *πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών* απασχολουμένων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα. Και τούτο διότι, εν όψει και της καθιερωμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξιώσεως του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι, κατά κανόνα, είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων –κυρίως στο πεδίο της εκπληρώσεως των φορολογικών τους υποχρεώσεων– προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία» (ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 37, ΣτΕ 1285-1286/2012 Ολομ., σκέψη 9).

***(β) Άνιση κατανομή των βαρών από τα προτεινόμενα μέτρα μεταξύ των πολιτών***

Ήδη στο προσαρτηθέν στο ν. 3845/2010 Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής είχε τεθεί, και μάλιστα ως βραχυπρόθεσμος στόχος, η συλλογή του μεγαλύτερου ποσού των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών (υπ' αριθ. 13), εξαγγελόταν δε ότι «η κυβέρνηση δεσμεύεται σε δίκαιη κατανομή του κόστους προσαρμογής», ότι «στην εξυγίανση των δημοσιονομικών, μεγαλύτερη θα είναι η συνεισφορά από όσους δεν έχουν κατά παράδοση συμβάλει με το μερίδιο που τους αναλογεί στη φορολογική επιβάρυνση» (υπ' αριθ. 8) και ότι «θα καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για τη δίκαιη κατανομή των βαρών» (υπ' αριθ. 11).

Δυόμιση χρόνια αργότερα, οι στόχοι της είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών, της πάταξης της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής και ευρύτερα της δίκαιης κατανομής των βαρών δεν έχουν ούτε κατ' ελάχιστον επιτευχθεί, με την παραοικονομία να καλπάζει σε ποσοστά της τάξης του 25% του ΑΕΠ, ενώ είναι κοινώς γνωστό ότι ορισμένες επαγγελματικές τάξεις φοροδιαφεύγουν συστηματικά. Αντιθέτως, κατά το ίδιο χρονικό διάστημα επιβλήθηκε διαδοχικά σωρεία μέτρων που συρρίκνωσαν τα εισοδήματα μισθωτών

και συνταξιούχων (βλ. παραπάνω, Π.2), οι οποίοι φέρουν μέχρι στιγμής το συντριπτικά μεγαλύτερο βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας. Αντί ωστόσο αυτή η αποτυχία επίτευξης των διακηρυγμένων στόχων, την οποία άλλωστε και η ίδια η κυβέρνηση συνομολογεί, να οδηγήσει σε αναπροσαρμογή των εφαρμοστέων μέτρων και πολιτικών, με πρώτιστο στόχο τη σύλληψη της φορολογητέας ύλης και την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της παραοικονομίας, τα προτεινόμενα μέτρα εξακολουθούν να επιβαρύνουν υπέρμετρα, δυσανάλογα και, πλέον, κατά κραυγαλέα άδικο και άνισο τρόπο τους μισθωτούς, ιδίως όσους υπηρετούν στο δημόσιο τομέα, και τους συνταξιούχους. Ενόψει μάλιστα των αλληπάλληλων περικοπών και επιβαρύνσεων που προηγήθηκαν, πλέον τα προτεινόμενα μέτρα πλήττουν δυσανάλογα ιδίως τα χαμηλά και πολύ χαμηλά εισοδήματα.

Συναφώς, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο δέχθηκε ότι «με τις διατάξεις των ανωτέρω νόμων [3833/2010, 3865/2010, 3986/2011, 4002/2011, 4024/2011 και 4051/2012] και ιδίως του ν. 3845/2010 (Μνημόνιο) προβλέπεται τόσο η μείωση των δαπανών του Κράτους με μείωση του μισθολογικού γενικά κόστους όσο και η αύξηση των εσόδων προερχόμενων από τη φορολογία των εισοδημάτων, αλλά και από την είσπραξη των βεβαιωμένων οφειλών (φόρων παρελθόντων ετών, πρόστιμα και χρηματικές ποινές), πλην όμως ενώ οι μειώσεις μισθών και συντάξεων πραγματοποιούνται κατά «τακτά χρονικά διαστήματα», δεν εμφανίζεται η ίδια εικόνα και ως προς τις εισπράξεις από τη φορολογία και τα βεβαιωθέντα προς είσπραξη ποσά (βλ. και Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του Απολογισμού και Ισολογισμού του Κράτους του έτους 2010). Αυτή η *επιλεκτική μονομερής και διαρκής επιβάρυνση της κατηγορίας των μισθωτών και εν προκειμένω των συνταξιούχων* (περιορισμός συντάξεων - ειδικές εισφορές -φορολογικά μέτρα), έναντι άλλων ομάδων πολιτών που φοροδιαφεύγουν ή εισφοροδιαφεύγουν ως εύκολος και γρήγορος τρόπος ισορρόπησης - ισοσκελίσης των οικονομικών δεδομένων, δημιουργεί άνιση μεταχείριση των διοικουμένων που έρχεται σε αντίθεση με τις προπαρατεθείσες διατάξεις [των άρθρων 4 παρ. 5 και 2 παρ. 1] του Συντάγματος, αλλά και εκείνης του άρθρου 25 παρ. 4 αυτού, της αξιώσεως δηλ. του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης και προφανώς η πρακτική αυτή δεν είναι συμβατή και με την καθιερούμενη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος)» (ΕλΣυν Ολομ., Πρακτικά της 3<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 30.10.2012, Γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, σ. 14-15).

Εξάλλου, μολονότι οι μισθωτοί και συνταξιούχοι, που εξ ορισμού αδυνατούν να φοροδιαφύγουν, δεν τελούν σε όμοια κατάσταση με τους ελεύθερους επαγγελματίες και τους ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα, υπέχουν όμως όλοι την υποχρέωση να συνεισφέρουν στα δημόσια βάρη, με τον τρόπο που προσιδιάζει σε κάθε κατηγορία. Εν

προκειμένω, ενώ επιβλήθηκαν σε βάρος των πρώτων διαδοχικά μέτρα μείωσης μισθών και συντάξεων, ακόμα και αν υποθεθεί ότι αυτά ήταν αναγκαία για την άμεση εξυπηρέτηση της ταχείας δημοσιονομικής προσαρμογής, όχι μόνο δεν λήφθηκαν, έστω και καθυστερημένα, αντίστοιχα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος σε βάρος των δευτέρων, αλλά επιπλέον θεσμοθετήθηκαν ευεργετικά υπέρ αυτών μέτρα, όπως με το ν. 3888/2010 η περαιώση των εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων τους (πρβλ. ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 39.Α, μειοψ.).

Περαιτέρω, και ανεξαρτήτως των παραπάνω, κατά το μέρος που τα προτεινόμενα μέτρα προβλέπουν οριζόντιες-ισόποσες μειώσεις για όλους αδιακρίτως (ιδίως η κατάργηση επιδομάτων και συναφών παροχών), κατ' αποτέλεσμα δεν πλήττουν στον ίδιο βαθμό τους υψηλόμισθους ή όσους λαμβάνουν υψηλές συντάξεις, αλλά δυσανάλογα και υπέρμετρα ιδίως τους χαμηλόμισθους ή χαμηλοσυνταξιούχους. Πρέπει εξάλλου να σημειωθεί ότι, ειδικά όσον αφορά τα προτεινόμενα συνταξιοδοτικά μέτρα, αντιμετωπίζονται κατά τρόπο ενιαίο οι συνταξιούχοι όλων συλλήβδην των φορέων ασφάλισης, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη και να συνεκτιμώνται ούτε η οικονομική αυτοτέλεια κάθε φορέα και τα σχετικά αναλογιστικά δεδομένα (πρβλ. ΣτΕ 2200/2010 Ολομ., ΣτΕ 2180/2004 Ολομ.) ούτε κριτήρια πρόσφορα για τη διαφοροποίηση των συνταξιούχων ανάλογα με τη συμβολή τους στη δημιουργία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, όπως η διάρκεια του χρόνου ασφάλισης ή το ύψος των καταβληθεισών εισφορών (πρβλ. ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 41, μειοψ., ΣτΕ 1285-1286/2012 Ολομ., σκέψη 11.Α, μειοψ.).

Ενόψει των παραπάνω, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα προτεινόμενα μέτρα στο σύνολό τους, και ιδίως η κατάργηση επιδομάτων (εορτών και αδείας, κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων, οικογενειακά και πολυτεχνικά, ειδικά ανεργίας), που πλήττουν δυσανάλογα τα χαμηλά εισοδήματα, αντίκεινται στην αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη, που κατοχυρώνει το άρθρο 4 παρ. 5 Συντ.

#### **4. Προσβολή κοινωνικών δικαιωμάτων**

**(α) Δικαίωμα προστασίας της οικογένειας και ιδίως της πολύτεκνης οικογένειας (άρθρο 21 παρ. 1 και 2 Συντ.)**

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 21 Συντ., «η οικογένεια, ως θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους, καθώς και ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους». Ειδικότερα, στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι «πολύτεκνες οικογένειες ... έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος». Συναφώς, στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι «ο σχεδιασμός και η εφαρμογή

δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους».

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τη διάταξη της παρ. 2, «η θέσπιση της οποίας αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Χώρας ... εξυπακούεται ... στοιχειώδης απαγορευτικός κανόνας, δεσμευτικός για τον κοινό νομοθέτη, συμφώνως προς τον οποίο δεν είναι συνταγματικώς ανεκτός ο περιορισμός ή η υποβάθμιση της παρεχομένης στους πολύτεκνους ειδικής φροντίδος, άνευ αποχρώντος λόγου, στα πλαίσια της αυτής σχέσεως (βλ. ΣτΕ 2773, 2778, 2781/1991). Εν όψει δε της αδιαστίκτου διατυπώσεως της εν λόγω συνταγματικής διατάξεως αλλά και του προαναφερθέντος σκοπού της, η εξυπηρέτηση του οποίου συνιστά και λόγον γενικωτέρου δημοσίου συμφέροντος (βλ. ΣτΕ 2773/1991), δεν είναι επίσης συνταγματικώς ανεκτές, ρυθμίσεις με τις οποίες ορισμένες πολύτεκνες οικογένειες εξαιρούνται της ανωτέρω ειδικής κρατικής φροντίδος, αφού έτσι αναιρείται, ως προς αυτές, η αδιαστίκτως υπέρ των πολυτέκνων οικογενειών επιβαλλομένη από το Σύνταγμα ειδική φροντίδα του Κράτους. Η θέσπιση δε, ειδικώτερα, τέτοιων εξαιρέσεων με κριτήρια αναγόμενα στο εισόδημα των πολυτέκνων οικογενειών δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, εν όψει και του ότι ο συνταγματικός νομοθέτης, θεσπίζοντας την υπέρ αυτών ειδική κρατική φροντίδα, δεν απέβλεψε στην ενίσχυση αυτών ως κατηγορίας οικονομικώς αδυνάτων ή αναξιοπαθούντων προσώπων» (ΣτΕ 1095/2001, σκέψη 6, και παγίως έκτοτε, βλ. ΣτΕ 2036, 2923/2006 κ.ά.).

Ενόψει της νομολογίας αυτής, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η κατάργηση των πολυτεκνικών επιδομάτων και η υποκατάστασή τους από ενιαίο οικογενειακό επίδομα που θα χορηγείται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, και άρα θα εξαιρεί μεγάλο αριθμό πολύτεκνων οικογενειών, υποβαθμίζει κατά τρόπο συνταγματικά ανεπίτρεπτο την παρεχόμενη στους πολύτεκνους ειδική φροντίδα και, ως εκ τούτου, αντίκειται ευθέως στο άρθρο 21 παρ. 2 Συντ.

Περαιτέρω, η κρίση της νομολογίας ότι η θέσπιση ειδικής κρατικής φροντίδας υπέρ των πολυτέκνων δεν απέβλεψε στην ενίσχυση αυτών ως κατηγορίας οικονομικώς αδυνάτων ή αναξιοπαθούντων προσώπων, αλλά αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Χώρας, ισχύει καταρχήν επίσης και για την προστασία της οικογένειας εν γένει, μεταξύ άλλων με τη θέσπιση οικογενειακών επιδομάτων. Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η κατάργηση των οικογενειακών επιδομάτων και η υποκατάστασή τους από ενιαίο επίδομα σημαντικά χαμηλότερου ύψους, το οποίο μάλιστα περικόπτεται κατά το 1/3 για οικογένειες με ετήσια εισόδημα άνω των 6.000 ευρώ, κατά τα 2/3 για εισόδημα άνω των 12.000 ευρώ και καταργείται ολοσχερώς για οικογένειες με εισόδημα άνω των 18.000 ευρώ, υποβαθμίζει υπέρμετρα την κοινωνική προστασία της οικογένειας και ως εκ τούτου αντίκειται στο άρθρο 21 παρ. 1 Συντ.

**(β) Δικαίωμα εργασίας και δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή (άρθρο 22 παρ. 1 Συντ., άρθρο 4 παρ. 1 ΕΚΧ)**

Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 1 Συντ., «η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος». Εξάλλου, με το άρθρο 4 παρ. 1 του Μέρους ΙΙ του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, που κυρώθηκε με το ν. 1426/1984 και σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης νόμου, αναγνωρίζεται «το δικαίωμα των εργαζομένων για αμοιβή αρκετή να εξασφαλίζει σ' αυτούς και τις οικογένειές τους ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης».

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε προσφάτως, με αφορμή ορισμένα από τα προηγουμένως επιβληθέντα μέτρα, ότι ο προσδιορισμός αποδοχών σε ύψος που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, το οποίο για την Ελλάδα έχει οριστεί, βάσει στατιστικών στοιχείων της EUROSTAT, στο ποσό των 580 ευρώ μηνιαίως, παραβιάζει το δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (Απόφαση της 23.5.2012, ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα, Προσφυγή Νο. 66/2011, σκέψεις 57-65).

Κατά συνέπεια, συντρέχει ευθεία προσβολή του άρθρου 4 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, κατά το μέρος που από την εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων καταλείπεται στους εργαζόμενους εισόδημα που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, δηλαδή μικρότερο των 580 ευρώ μηνιαίως ή 7.000 ευρώ ετησίως. Για τον ίδιο λόγο, πρέπει να θεωρηθεί ότι συντρέχει ταυτόχρονα και προσβολή του δικαιώματος εργασίας κατά το άρθρο 22 παρ. 1 Συντ. Η προσβολή του δικαιώματος επέρχεται ήδη σε αφηρημένο επίπεδο, καθότι στις προτεινόμενες ρυθμίσεις για περικοπές αποδοχών δεν προσδιορίζεται ένα ελάχιστο ποσό αποδοχών, που να εξασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, το οποίο να εξαιρείται των περικοπών. Πέραν τούτου, οι σχετικές ρυθμίσεις προσβάλλουν και συγκεκριμένα το δικαίωμα σε κάθε περίπτωση κατά την οποία από τη συγκεκριμένη εφαρμογή των μέτρων καταλείπεται διαθέσιμο εισόδημα σε ύψος που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας.

Εξάλλου, ενόψει του ότι στο δικαίωμα εργασίας του άρθρου 22 παρ. 1 περιλαμβάνεται και η προστασία κατά της ανεργίας, πρέπει να θεωρηθεί συνταγματικά ανεπίτρεπτη η ολοσχερής κατάργηση παροχών ανεργίας, όπως η προτεινόμενη κατάργηση των ειδικών επιδομάτων ανεργίας.

**(γ) Δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 22 παρ. 5 Συντ.)**

Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 22 Συντ., «το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει».

Καταρχάς, ενόψει και των προαναφερθέντων (υπό β'), συντρέχει ευθεία προσβολή του δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης, κατά το μέρος που από την εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων καταλείπεται στους συνταξιούχους εισόδημα που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, δηλαδή μικρότερο των 580 ευρώ μηνιαίως ή 7.000 ευρώ ετησίως. Συναφώς, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδότησε ότι «η ολοσχερής κατάργηση με τη διάταξη αυτή των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα, καθώς και του επιδόματος άδειας αδιακρίτως, σε συνδυασμό και με τις μεγάλες μειώσεις της παραγράφου 3 του παρόντος, χωρίς να λαμβάνεται μέριμνα για τους χαμηλοσυνταξιούχους του Δημοσίου, ενδέχεται να δημιουργήσει προβλήματα συμβατότητας της διάταξης αυτής προς τα άρθρα 22 παρ. 5 και 2 παρ. 1 του Συντάγματος» (ΕλΣυν Ολομ., Πρακτικά της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 31.10.2012, σ. 8).

Ευθέως αντισυνταγματική θα πρέπει εξάλλου να θεωρηθεί και η προτεινόμενη ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ), το οποίο εξ ορισμού, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, χορηγείται μόνο σε χαμηλοσυνταξιούχους, παύει να χορηγείται σε συνταξιούχους κάτω των 65 ετών 9 ήδη 64 σύμφωνα με την τελική διατύπωση του νομοσχεδίου). Συναφώς, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδότησε ότι «η διάταξη αυτή, με την οποία αυξάνεται το όριο ηλικίας από τα 60 έτη στα 65 ως προϋπόθεση για τη χορήγηση του επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ) στους χαμηλοσυνταξιούχους του Δημοσίου, ενδέχεται να δημιουργήσει προβλήματα συμβατότητας με τα άρθρα 2 παρ. 1 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος» (ΕλΣυν Ολομ., Πρακτικά της 4<sup>ης</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 31.10.2012, σ. 11). Το ίδιο ισχύει ομοίως αναφορικά με την κατάργηση της σύνταξης ανασφάλιστων υπερηλίκων κάτω των 67 ετών και τη θέσπιση πρόσθετων προϋποθέσεων και εισοδηματικών κριτηρίων για τους υπόλοιπους.

Περαιτέρω, ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης διασφαλίζεται με τη λειτουργία βιώσιμων ασφαλιστικών οργανισμών, οι οποίοι απαιτείται να είναι οικονομικά εύρωστοι για να μπορούν να ανταποκρίνονται στην, κατά το Σύνταγμα, αποστολή τους. Έτσι, από την παραπάνω συνταγματική διάταξη (άρθρο 22 παρ. 5) προκύπτει ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί να επιφέρει μεταβολές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και στους όρους και προϋποθέσεις για τη χορήγηση συντάξεων και άλλων παροχών, μόνον όμως ύστερα από τη σύνταξη από το Κράτος ειδικών μελετών οικονομικού περιεχομένου ή από τους οικείους ασφαλιστικούς φορείς αναλογιστικών μελετών, στις οποίες πρέπει να απεικονίζεται η συνολική οικονομική κατάστασή τους (ΣτΕ 1285-1286/2012 Ολομ., σκέψη 12, ΣτΕ 2199-2205/2010 Ολομ., σκέψη 13, ΣτΕ Π.Ε. 147/2009, 200/2007, 165/2003, 300/1999).

Ενόψει αυτού, πρέπει να γίνει δεκτό ότι αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 Συντ. οι προτεινόμενες δυσμενείς για τους συνταξιούχους ρυθμίσεις, καθόσον δεν προηγήθηκε η σύνταξη αναλογιστικής μελέτης, από την οποία να προκύπτει ότι, για κάθε ασφαλιστικό οργανισμό που εμπίπτει στην ρύθμιση αυτή και εν όψει των συγκεκριμένων αναλογιστικών δεδομένων αυτού, ήταν επιβεβλημένες, δηλαδή πρόσφορες και απολύτως αναγκαίες για την προστασία του οικείου ασφαλιστικού κεφαλαίου, η συγκεκριμένες δυσμενείς για τους συνταξιούχους ρυθμίσεις (πρβλ. ΣτΕ 1285-1286/2012 Ολομ., σκέψη 14, μειοψ.). Είναι εξάλλου προφανές ότι η παράλειψη αυτή δεν θεραπεύεται με την εκπόνηση, μεμονωμένη και περιπτωσιολογικά, των αναλογιστικών μελετών ελέγχου περιπτώσεων (case studies) τις οποίες επικαλείται η αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου.

## **5. Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.)**

Από τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 Συντ., συνάγεται ότι οι κάθε είδους περιορισμοί δικαιωμάτων οφείλουν να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νομοθέτη σκοπού δημοσίου συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς αυτόν. Από τη θεμελιώδη αυτή επιταγή συνάγεται, ειδικότερα, ότι τα επιβαλλόμενα μέτρα οφείλουν: (α) να είναι *πρόσφορα* και με την έννοια της αποτελεσματικότητάς τους στην εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού, (β) να είναι *επαρκώς αιτιολογημένα*, δηλαδή να αποδεικνύεται προσηκόντως η συνδρομή των προϋποθέσεων νόμιμου περιορισμού των δικαιωμάτων και (γ) να τηρούν *δίκαιη ισορροπία* ανάμεσα αφενός στις απαιτήσεις του δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν τον περιορισμό του δικαιώματος και αφετέρου στο ίδιο το περιοριζόμενο δικαίωμα.

### **(α) Απρόσφορο των μέτρων**

Κατά τον έλεγχο των αρχικών μέτρων περικοπών και επιβαρύνσεων που επιβλήθηκαν πριν από δύομιση χρόνια με τους ν. 3833 και 3845/2010, το Συμβούλιο της Επικρατείας διαπίστωσε ότι «τα μέτρα αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών. Εν όψει τούτων, με τα δεδομένα που, κατά τον νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θεσπίσεως των επιμάχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού

διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο» (ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 35).

Ήδη ωστόσο, με τη συσσωρευμένη εμπειρία από τη θέσπιση και εφαρμογή πληθώρας πρόσθετων μέτρων περικοπών και επιβαρύνσεων που διαδοχικά επιβλήθηκαν έκτοτε (βλ. παραπάνω, υπό II.2), είναι προφανές ότι κατά την παρούσα συγκυρία *τα δεδομένα έχουν μεταβληθεί άρδην* και, όπως αναλυτικά προεκτέθηκε (υπό II.3), υποδεικνύουν ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή το καταρχήν και προδήλως απρόσφορο των προτεινόμενων μέτρων για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Η εμμονή του νομοθέτη να επιδιώκει μονομερώς την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων σε βάρος ιδίως των μισθωτών και συνταξιούχων, χωρίς να λαμβάνονται αποτελεσματικά μέτρα για τη σύλληψη της φορολογητέας ύλης και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και της διαφθοράς, όχι μόνον απέτυχε στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, αλλά αντιθέτως προκάλεσε δυσμενέστατες επιπτώσεις στην εθνική οικονομία –κάτι άλλωστε που προκύπτει εύγλωττα και από επίσημα στοιχεία, μεταξύ άλλων και όσα η ίδια η κυβέρνηση επικαλείται στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού.

Τα δεδομένα, επομένως, που συντρέχουν στην παρούσα συγκυρία είναι ότι το σύνολο των προηγηθέντων μέτρων περικοπών και επιβαρύνσεων *αποδείχθηκαν απολύτως απρόσφορα*, καθότι προκάλεσαν πρωτοφανή ύφεση, η οποία όχι μόνο δεν οδήγησε, και ούτε θα μπορούσε άλλωστε να οδηγήσει, σε δημοσιονομική εξυγίανση, αλλά καταλήγει σε φαύλο κύκλο, αφού προκαλεί επιδείνωση των δημοσιονομικών μεγεθών, η οποία με τη σειρά της μεγεθύνει και επιτείνει τα υφιστάμενα αποτελέσματα. Εάν όμως όλα τα προηγούμενα μέτρα περικοπών και επιβαρύνσεων αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά, είναι απολύτως εύλογο να θεωρήσει κάποιος ότι δεν είναι δυνατόν να έχουν διαφορετικό αποτέλεσμα και πρόσθετα όμοια μέτρα.

### **(β) Αναιτιολόγητο των μέτρων**

Ενόψει των παραπάνω, όταν δηλαδή τα διαθέσιμα στοιχεία θέτουν σε σοβαρότατη αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων μέτρων, απαιτείται να είναι *εμφανής και διαγνώσιμη* η προσφορότητα και αναγκαιότητά τους, δηλαδή αν και σε ποιο βαθμό εξυπηρετείται ο επιδιωκόμενος δημόσιος σκοπός. Ναι μεν, κατά τον έλεγχο των αρχικών μέτρων και όσο δεν υπήρχε συναφές προηγούμενο ούτε σχετικά διαθέσιμα στοιχεία από την εφαρμογή τους, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνώρισε ότι οι εκτιμήσεις του νομοθέτη υπόκεινται, «εν όψει των συντρεχουσών περιστάσεων», σε οριακό δικαστικό έλεγχο (ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 38), ήδη όμως οι συντρέχουσες περιστάσεις έχουν

μεταβληθεί ριζικά, ενόψει της διαδοχικής εφαρμογής πολλαπλών όμοιων μέτρων περικοπών και επιβαρύνσεων και των διαθέσιμων στοιχείων από την εφαρμογή τους.

Κατά συνέπεια, ναι μεν γίνεται επίκληση σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος για τη θέσπιση των προτεινόμενων μέτρων, ωστόσο οφείλει να τεκμηριώνεται με τη δέουσα σαφήνεια και την παράθεση αναλυτικών στοιχείων ο λόγος για τον οποίο η συγκεκριμένη δέσμη μέτρων είναι η μόνη λύση για την αποφυγή του κινδύνου χρεωκοπίας της χώρας, καθώς και το ότι τα λαμβανόμενα μέτρα είναι αναγκαία, αλλά και τα μόνα ικανά και πρόσφορα για τον επιδιωκόμενο σκοπό, τηρουμένων και των αρχών της ισότητας και αναλογικότητας. Προς τούτο θα απαιτείτο η σύνταξη ειδικής και συνολικής οικονομικής μελέτης, η οποία όφειλε να καταδείξει ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ επόψεως συνεπειών σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα μέσα, όπως και ότι τα μέτρα αυτά ανταποκρίνονται στη φοροδοτική ικανότητα των πληττομένων οικονομικώς τάξεων, ιδίως δε των ασθενεστερών, και διασφαλίζουν τα ελάχιστα όρια αξιοπρεπούς διαβίωσής τους, η δε εφαρμογή τους, εν όψει και των γενικότερων και αλληλένδετων επιπτώσεών τους στην εθνική οικονομία, θα οδηγήσει κατά βέβαιο, ή τουλάχιστον σφόδρα πιθανολογούμενο, τρόπο στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας, η οποία, κατά κοινή πείρα, είναι και το πράγματι ζητούμενο για τη βιώσιμη και αποτελεσματική αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης. Με τα δεδομένα αυτά, εφ' όσον δηλαδή ελλείπει η ανωτέρω αναγκαία τεκμηρίωση, δεν αποδεικνύεται προσηκόντως η συνδρομή των προϋποθέσεων νόμιμου περιορισμού των δικαιωμάτων, ως προς το είδος, το ύψος και τη διάρκεια των επιβαλλομένων περικοπών και επιβαρύνσεων (πρβλ. ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψεις 33.Γ, 36.Α, 36.Β και 41, μειοψ.). Κατά τούτο, με τα προτεινόμενα μέτρα επέρχεται παραβίαση, πέραν των ουσιαστικών δικαιωμάτων που προαναφέρθηκαν, της αρχής της αναλογικότητας του άρθρου 25 παρ. 1 Συντ., αλλά και της αρχής της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1 Συντ.

Ευρύτερα, εξάλλου, το γεγονός ότι τα νέα μέτρα αποτελούν τμήμα μιας γενικότερης πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει και άλλα μέτρα (οικονομικά, δημοσιονομικά και διαρθρωτικά) για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της χώρας, δεν αναιρεί την κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει πριν από την θέσπιση των συγκεκριμένων τούτων ρυθμίσεων αν το εξ αυτών προσδοκώμενο οικονομικό αποτέλεσμα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέτρα. Τούτο δε, πέραν του ζητήματος ότι, ειδικώς ως προς τις ρυθμίσεις που αφορούν σε επιδόματα που καταβάλλουν οι καθ' έκαστον ασφαλιστικοί οργανισμοί στους συνταξιούχους τους, ο νομοθέτης υποχρεούταν –εν όψει, αφενός μεν, της οικονομικής αυτοτέλειας κάθε συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέα έναντι των λοιπών και έναντι του Δημοσίου, αφετέρου δε, των αναλογιστικών δεδομένων αυτού– να εξετάσει επί τη βάσει αναλογιστικών μελετών,

αν η επιβαλλομένη με τις ανωτέρω ρυθμίσεις κατάργηση ή μείωση των καταβαλλομένων από τον συγκεκριμένο ασφαλιστικό οργανισμό επιδομάτων ήταν αναγκαία για την προστασία του ασφαλιστικού του κεφαλαίου ή αν και σε ποιόν βαθμό οι ρυθμίσεις αυτές είναι αναγκαίες για την περιστολή των δαπανών του Ελληνικού Δημοσίου (έναντι του οποίου έχουν οικονομική αυτοτέλεια οι καθ' έκαστον ασφαλιστικοί οργανισμοί). Εν προκειμένω, επομένως, συντρέχει παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, για τον ειδικότερο λόγο ότι δεν προκύπτει η αναγκαιότητα των εξεταζόμενων μέτρων (πρβλ. ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 36.Β, μειοψ.).

### ***(γ) Μη τήρηση δίκαιης ισορροπίας***

Από τα παραπάνω γίνεται εξάλλου εμφανές, ενόψει και όσων προαναφέρθηκαν (υπό ΠΙ.3), ότι *τα προτεινόμενα μέτρα δεν πληρούν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε συνταγματικώς ανεκτά τα αρχικά μέτρα των ν. 3833 και 3845/2010 και, επομένως, δεν τηρείται δίκαιη ισορροπία ανάμεσα αφενός στις απαιτήσεις του δημοσίου συμφέροντος τις οποίες εξυπηρετούν οι προτεινόμενες περικοπές και επιβαρύνσεις και αφετέρου στις ίδιες τις αξιώσεις μισθωτών και συνταξιούχων, η προστασία των οποίων επιβάλλεται εκ του Συντάγματος και αποτελεί καθαυτή (αντίρροπη) πτυχή του δημοσίου συμφέροντος.*

Ενδεικτικά, με την απόφαση 668/2012, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι «με τα επίμαχα μέτρα [των ν. 3833 και 3845/2010], τα οποία αναφέρονται σε κατάργηση ή μείωση ορισμένων μόνον επιδομάτων ή συνταξιοδοτικών παροχών και, ως εκ τούτου, *συνεπάγονται μείωση των συνολικώς καταβαλλομένων, αντιστοίχως, σε μισθωτούς και συνταξιούχους αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, όχι όμως και στέρηση αυτών, εξασφαλίζεται, κατ' αρχήν, ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων, εν όψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχομένων περικοπών, καθώς και του γεγονότος ότι προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδείας, έστω και σε μειωμένα εν σχέσει με το προϊσχύον δίκαιο ποσά, σε εργαζομένους και συνταξιούχους, των οποίων, αντιστοίχως, οι αποδοχές ή η σύνταξη δεν υπερβαίνει το ποσό των 3.000 ή των 2.500 ευρώ, από το ηλικιακό δε κριτήριο των 60 ετών, με τη συμπλήρωση των οποίων και μόνον συνταξιούχος δικαιούται τα νέα επιδόματα εορτών και αδείας, εξαιρούνται ευπαθείς ομάδες, όπως π.χ. όσοι λαμβάνουν σύνταξη λόγω αναπηρίας ή με το καθεστώς των βαρέων και ανθυγιεινών ή των οικοδομικών επαγγελματιών ή, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αν είναι δικαιούχοι συντάξεως εκ μεταβιβάσεως». Το Δικαστήριο κατέληξε ότι, «ενόψει των ανωτέρω», δηλαδή μόνον υπό τις*

παραπάνω προϋποθέσεις, οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν αντίκεινται στην αρχή της αναλογικότητας (ΣτΕ 668/2012 Ολομ., σκέψη 35).

Ήδη όμως είναι εμφανές ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν πληρούν τις παραπάνω προϋποθέσεις: Πρώτον, δεν προβλέπεται απλή μείωση, αλλά κατάργηση των επιδομάτων (εορτών και αδείας, κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων, οικογενειακά και πολυτεχνικά, ανεργίας), δηλαδή στέρηση αυτών είτε καθολικά είτε για μεγάλες κατηγορίες δικαιούχων. Ενόψει, επομένως, δεύτερον, του συγκεκριμένου ύψους των επερχόμενων με τα λοιπά μέτρα περικοπών σε μισθούς και συντάξεις, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι στις περισσότερες περιπτώσεις δεν προβλέπεται πλέον ούτε καν μειωμένη καταβολή επιδομάτων, καθώς και, τρίτον, ότι ευπαθείς ομάδες καταρχήν δεν εξαιρούνται από τα μέτρα, προκύπτει ουσιώδης ανισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων.

Εξίσου εμφανής είναι ανισορροπία αυτή αναφορικά με τις προτεινόμενες περικοπές αποδοχών των λειτουργών και υπαλλήλων των ειδικών μισθολογίων, που κατά περίπτωση μπορεί να φτάνουν ή και να υπερβαίνουν το 35% επί των ήδη συρρικνωθέντων με διαδοχικές προηγούμενες μειώσεις ποσών, τις περικοπές των ήδη πλειστάκις μειωμένων συντάξεων, καθώς επίσης ιδίως τη βίαιη αναπροσαρμογή των αποδοχών του προσωπικού των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα και των ΔΕΚΟ του ν. 3429/2005, που κατά περίπτωση μπορεί να μειωθούν ακόμη και κατά 50% ή περισσότερο σε σχέση με τα επίπεδα αποδοχών του έτους 2009.

## **6. Παραβίαση του άρθρου 88 παρ. 2 Συντ.**

Σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 2 Συντ., «οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών είναι ανάλογες με το λειτούργημά τους. Τα σχετικά με τη βαθμολογική και μισθολογική τους εξέλιξη και με την κατάστασή τους γενικά καθορίζονται με ειδικούς νόμους».

Ενόψει της συνταγματικής προστασίας της μισθολογικής κατάστασης των δικαστικών λειτουργών, η οποία αποτελεί επιμέρους εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους, τίθεται ειδικότερα ζήτημα συνταγματικότητας αναφορικά με τις προβλεπόμενες υψηλότερατες περικοπές των αποδοχών και των συντάξεων των δικαστικών λειτουργών, ιδίως μάλιστα καθόσον αυτές είναι υπέρμετρα δυσανάλογες σε σχέση με τις αντίστοιχες περικοπές των λειτουργών της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας.

Συναφώς, ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο διατύπωσε την εξής γνώμη: «Κατά το άρθρο 88 παρ. 2 του Συντάγματος οι αποδοχές των δικαστικών

λειτουργιών είναι ανάλογες με το λειτούργημά τους. Με τη διάταξη αυτή προβλέπεται ειδική μισθολογική μεταχείριση των δικαστικών λειτουργιών ως φορέων μιας εκ των τριών λειτουργιών της Πολιτείας, που την καθιστά ισότιμη και ισόκυρη με αυτές (νομοθετική και εκτελεστική) και αποβλέπει στην εξασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους. Προς τούτο οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργιών καθορίζονται με ειδικό μισθολογικό νόμο, όπως απαιτεί το Σύνταγμα, σε αντίθεση με άλλες κατηγορίες κρατικών λειτουργιών ή υπαλλήλων των οποίων οι αποδοχές δεν προβλέπονται στο Σύνταγμα, αλλά μπορούν να ρυθμιστούν με «διαφορετικό» μισθολογικό νόμο αναλόγως της φύσης και των συνθηκών εργασίας αυτών. Στην επιβαλλόμενη ειδική μεταχείριση των δικαστικών λειτουργιών συμπεριλαμβάνονται και οι συνταξιούχοι με την τήρηση της αρχής της σταθερής αναλογίας των αποδοχών ενεργείας των δικαστικών λειτουργιών και των συντάξεών τους, η ανατροπή της οποίας κλονίζει το καθεστώς της κατ' άρθρο 87 παρ. 1 του Συντάγματος λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργιών. Ως εκ τούτου, η ίδια αντιμετώπιση των συνταξιούχων δικαστικών λειτουργιών με τον τρόπο που ρυθμίζονται τα συνταξιοδοτικά θέματα και των λοιπών συνταξιούχων αντιβαίνει στην ως άνω ειδική διάταξη του Συντάγματος» (ΕλΣυν Ολομ., Πρακτικά της 3<sup>15</sup> Ειδικής Συνεδρίασης της 30.10.2012, Γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, σ. 16-17).

## **7. Προσβολή του δικαιώματος δικαστικής προστασία (άρθρα 20 παρ. 1 Συντ. και 6 ΕΣΔΑ)**

Όπως γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία, «το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που διασφαλίζει για όλα τα πρόσωπα το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, καθώς και το άρθρο 6 της κυρωθείσης με το ν.δ. 53/1974 (ΦΕΚ Α' 256) Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, που επίσης κατοχυρώνει το δικαίωμα παροχής εννόμου προστασίας υπό την διατύπωση της 'δίκαιης δίκης', δεν αποκλείουν στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει δικονομικές προϋποθέσεις και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόοδο της δίκης, *αρκεί αυτές να συνάπτονται προς την λειτουργία των δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης και, περαιτέρω, να μην υπερβαίνουν τα όρια εκείνα, πέραν των οποίων επάγονται την άμεση ή έμμεση κατάλυση του προστατευομένου από τις ανωτέρω διατάξεις ατομικού δικαιώματος παροχής έννομης δικαστικής προστασίας» (ΣτΕ 601/2012 Ολομ., ΣτΕ 3087/2011 Ολομ., ΣτΕ 1583/2010 Ολομ., ΣτΕ 3470/2007 Ολομ., ΣτΕ 647/2004 Ολομ.).*

Τα προτεινόμενα μέτρα της αύξησης των ποσών μετατροπής σε χρήμα των στερητικών της ελευθερίας ποινών, καθώς και του διπλασιασμού του δικαστικού ενσήμου, και μάλιστα

σε ελάχιστο χρόνο από προηγούμενες όμοιες ή συναφείς αυξήσεις στο κόστος απονομής της δικαιοσύνης, είναι ωστόσο προφανές ότι λαμβάνονται για καθαρά εισπρακτικούς σκοπούς και ουδόλως συνάπτονται με τη λειτουργία των δικαστηρίων και πρέπει να θεωρηθεί ότι έχουν ήδη, αν ληφθεί υπόψη το σωρευτικό αποτέλεσμά τους, υπερβεί τα όρια που επάγονται την άμεση ή έμμεση κατάλυση του δικαιώματος έννομης δικαστικής προστασίας. Κατά τούτο, αντίκεινται στις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 Συντ. και 6 ΕΣΔΑ.

#### **Δ. Επί της συνταγματικότητας της διαδικασίας ψήφισης των μέτρων**

Τέλος, μείζον συνταγματικό ζήτημα τίθεται από τη σώρευση του συνόλου των παραπάνω μέτρων σε ένα και μόνον άρθρο, το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή και πρόκειται να εισαχθεί για συζήτηση, επεξεργασία και ψήφιση με τη διαδικασία του κατεπείγοντος.

Σύμφωνα με το άρθρο 76 παρ. 1 Συντ.: «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, καταρχήν, *κατ' άρθρο* και στο σύνολο με την εξαίρεση των περιπτώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 72». Παρομοίως, και στο άρθρο 72 παρ. 4 Συντ. ορίζεται: «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που συζητήθηκε και ψηφίστηκε στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή εισάγεται στην Ολομέλεια σε μία συνεδρίαση, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής, και συζητείται και ψηφίζεται ενιαία επί της αρχής, *επί των άρθρων* και στο σύνολο».

Από τις παραπάνω διατάξεις συνάγεται ότι κάθε νομοσχέδιο (ή πρόταση νόμου) που περιλαμβάνει περισσότερες σχετικά αυτοτελείς μεταξύ τους ρυθμίσεις *οφείλει κατά συνταγματική επιταγή να διαιρείται σε άρθρα*, προκειμένου η συζήτηση, επεξεργασία και ψήφισή του, δηλαδή η νομοθετική διαδικασία στη Βουλή να διέλθει *οπωσδήποτε τρία στάδια*: πρώτα επί της αρχής του νομοσχεδίου, ακολούθως για κάθε άρθρο του ξεχωριστά και τελικά στο σύνολο. Η απαίτηση αυτή αποτελεί απόρροια και έκφραση τόσο της δικαιοκρατικής όσο και της δημοκρατικής αρχής. Αφενός, διασφαλίζει τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και μάλιστα αμφίπλευρα, τόσο απέναντι στους πολίτες όσο και στους ίδιους τους βουλευτές, προκειμένου να είναι σαφές και γνωστό πρωτίστους στους ίδιους τί ακριβώς συζητούν και ψηφίζουν κάθε φορά. Αφετέρου, διασφαλίζει το δημοκρατικό δικαίωμα των βουλευτών να παρέχουν κατά συνείδηση και ενδεχομένως να διαφοροποιούν την ψήφο τους σε επιμέρους άρθρα σε σχέση με την ψήφο τους επί της αρχής ορισμένου νομοσχεδίου.

Η *κατ' άρθρο συζήτηση και επεξεργασία* των νομοσχεδίων αποτελεί επομένως εκ του Συντάγματος επιβεβλημένο και *υποχρεωτικό στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας* στη Βουλή, από την οποία κατά λογική και συνταγματική αναγκαιότητα απορρέει η υποχρέωση, τα νομοσχέδια να κατατίθενται και να εισάγονται προς συζήτηση στη Βουλή διαρθρωμένα σε

άρθρα. Είναι βεβαίως αυτονόητο ότι η σχετική υποχρέωση δεν υφίσταται στην περίπτωση όπου το νομοσχέδιο περιλαμβάνει μία και μόνη αυτοτελή ρύθμιση, οπότε και εισάγεται στη Βουλή το «άρθρο μόνο» του νομοσχεδίου. Στην περίπτωση αυτή, η νομοθετική διαδικασία συντέμνεται σε δύο μόνο στάδια, επί της αρχής και στο σύνολο. Σε κάθε άλλη περίπτωση και, πάντως, σε περίπτωση αμφιβολίας το νομοσχέδιο οφείλει να διαρθρώνεται σε άρθρα, ώστε να διέλθει και τα τρία στάδια της νομοθετικής διαδικασίας.

Είναι επομένως πέραν πάσης αμφισβήτησης ότι η σώρευση πλείστων και ποικίλων μέτρων ατάκτως ερριμμένων στο κατ' ευφημισμόν «άρθρο μόνο» του νομοσχεδίου *παραβιάζει κατάφωρα το άρθρο 76 παρ. 1 Συντ.*, δεδομένου ότι, παρά την αυταπόδεικτη κανονιστική αυτοτέλεια των επιμέρους (συνταξιοδοτικών, μισθολογικών κλπ.) ρυθμίσεων, παραλείπεται η κατ' άρθρον συζήτηση, επεξεργασία και ψήφισή τους. Η παραβίαση είναι ακόμη βαρύτερη, αν ληφθεί υπόψη ότι το νομοσχέδιο εισάγεται με τη διαδικασία του κατεπείγοντος και επομένως έχει ήδη συρρικνωθεί στο ελάχιστο συνταγματικά επιτρεπτό όριο η συζήτηση στη Βουλή. Ταυτόχρονα, η παραπάνω μεθόδευση *προσβάλλει επίσης το δικαίωμα της κατά συνείδηση ψήφου των βουλευτών κατά το άρθρο 60 παρ. 1 Συντ.*, δεδομένου ότι τους στερεί τη δυνατότητα να διαφοροποιήσουν, θετικά ή αρνητικά, εάν αυτό επιβάλλει η συνείδησή τους, την ψήφο για ένα ή περισσότερα από τα επιμέρους μέτρα σε σχέση με την επί της αρχής ψήφο τους.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η εν λόγω μεθόδευση παραβιάζει επιπροσθέτως και άλλες συνταγματικές διατάξεις. Ενδεικτικά, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 εδ. β' Συντ.: «Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων». Εν προκειμένω, διατάξεις για (περικοπές σε) συντάξεις αναγράφονται όχι απλώς στο ίδιο νομοσχέδιο, αλλά στο ίδιο άρθρο που αποσκοπεί στη ρύθμιση πλειάδας άλλων θεμάτων, *κατά παράβαση του άρθρου 73 παρ. 2 εδ. β' Συντ.*, η οποία συνεπάγεται την *ακυρότητα ειδικά των συνταξιοδοτικών διατάξεων* του νομοσχεδίου. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 5 εδ. β' Συντ.: «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση». Εν προκειμένω, το κατατεθέν νομοσχέδιο και το «άρθρο μόνο» αυτού *απαρτίζονται από ένα άθροισμα –δεν πρόκειται καν για σύνολο, πολλώ δε μάλλον για σύστημα κανόνων δικαίου– ή μάλλον σύμφυρμα άσχετων μεταξύ τους διατάξεων και στην πραγματικότητα δεν έχει καν «κύριο αντικείμενο», δεν μπορεί δηλαδή καν να αποτελέσει αντικείμενο ενιαίου νόμου, με αποτέλεσμα να εισάγεται για συζήτηση κατά παράβαση του άρθρου 74 παρ. 5 εδ. β' Συντ.*

Από την άποψη της λειτουργίας του πολιτεύματος, όλα τα παραπάνω συνιστούν μια *βαρύτερη θεσμική απρέπεια έναντι της Βουλής*. Ο ρόλος του κοινοβουλευτικού νομοθέτη

υποβαθμίζεται στην απλώς διεκπεραιωτική «επικύρωση» προδιαμορφωμένων νομοθετικών επιλογών, για τους τύπους και μόνο, και χωρίς ουσιαστική δυνατότητα επεξεργασίας τους. Οι βουλευτές απλώς ψηφίζουν χωρίς να βουλεύονται.

### **III. Συμπέρασμα**

Συμπερασματικά επισημαίνεται ότι το περιεχόμενο των εξεταζόμενων μέτρων του προτεινόμενου νομοσχεδίου παραβιάζει τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 5 παρ. 1, 20 παρ. 1, 21 παρ. 1 και 2, 22 παρ. 1 και 5, 25 παρ. 1 και 5, 88 παρ. 2 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, των άρθρων 6 της ΕΣΔΑ και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής και του άρθρου 4 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (βλ. ανωτέρω, II, Α έως Γ), ενώ και η διαδικασία ψήφισής του πάσχει από συνταγματική άποψη, ενόψει των άρθρων 60 παρ. 1, 72 παρ. 4, 73 παρ. 2, 74 παρ. 5 και ιδίως 76 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με τα εκτιθέμενα ανωτέρω (II, Δ).

Θεσσαλονίκη, 6.11.2012

Οι γνωμοδοτούντες

Κώστας Χ. Χρυσόγονος  
Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου  
Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ.

Ακρίτας Καϊδατζής  
Λέκτορας Συνταγματικού Δικαίου  
Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ.