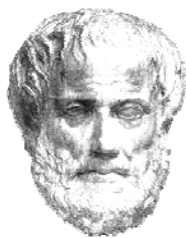


ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ &
ΕΔΡΑ JEAN MONNET ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ



ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Στο πλαίσιο του μαθήματος γενικής επιλογής

"Ευρωπαϊκό Συνταγματικό Δίκαιο"

Βοηθοί έρευνας και διδασκαλίας Έδρας Jean Monnet:

Δημήτρης Νικηφόρος / Ξενοφών Κονταργύρης



Έδρα Jean Monnet «Νέες
Διαστάσεις στις Ευρωπαϊκές
Νομικές Σπουδές»
Τμήμα Διεθνών και
Ευρωπαϊκών Σπουδών

Έδρα Jean Monnet Ευρωπαϊκού
Συνταγματικού Δικαίου και Πολιτισμού
Τμήμα Νομικής, Σχολή Νομικών,
Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών



ΕΙΚΟΝΙΚΗ ΔΙΚΗ – MOOT COURT ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Τρίτη, 28 Μαΐου 2013, Αμφ. 5 Πανεπιστημίου Μακεδονίας, 17:00-20:00

Νικηφόρος, Κονταργύρης, Κουρουπής κλπ.
κατά Υπουργού των Οικονομικών
(προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με τη νομιμότητα μέτρων του Μνημονίου
Δημοσιονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας)

Διαγωνιζόμενοι φοιτητές/τριες

από το *Αριστότελειο Παν/μιο*: Κατσούλης Στέφανος, Τσερτσίδου Ραφαήλα,
Καλαντζής Μάνος, Τερζής Πέτρος

από το *Πανεπιστήμιο Μακεδονίας*: Καμπαλαμπίδης Χαράλαμπος, Κarioφυλλίδης
Δημήτριος, Γραμπάς Ηλίας, Τελλίδου Ναταλία, Σαπατόρης Χρήστος, Σιδήρογλου
Φαίη

Κριτής – Δικαστής

Άννα Γκιζάρη-Ξανθοπούλου (Επίκουρη Καθηγήτρια Α.Π.Θ.)

Εποπεύουσες καθηγήτριες

Δέσποινα Αναγνωστοπούλου (Επίκουρη Καθηγήτρια Πα.Μακ.)

Λίνα Παπαδοπούλου (Επίκουρη Καθηγήτρια, Α.Π.Θ.)



Lifelong
Learning

Οι 3 καλύτεροι από τους συμμετέχοντες φοιτητές θα
αναδειχθούν μετά από ψηφοφορία όλων των
παρευρισκομένων.

This project has been funded with support from the European Commission.
It reflects the views only of the author and the Commission cannot be held
responsible for any use which may be contained therein

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΕΙΚΟΝΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ [ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΝΙΚΗΦΟΡΟΣ]

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας καλείται να εκδικάσει αίτηση ακύρωσης είκοσι δύο πολιτών κατά του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Η αίτηση εισάγεται στο ΣτΕ με βάση το άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3900/2010, καθώς θέτει «ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων», το οποίο συνίσταται στο κατά πόσο συμβιβάζεται με το Σύνταγμα το άρθρο τρίτο παρ. 6 ν. 3845/2010. Ειδικότερα, ζητείται η ακύρωση πράξεων περί αναλύσεως αποδοχών, βεβαιώσεων αποδοχών ή αποδείξεων πληρωμής αποδοχών, που αφορούν καθένα από τα είκοσι δύο αιτούντα φυσικά πρόσωπα, κατά το μέρος που με τις πράξεις αυτές φέρεται να περιεκόπησαν οι αποδοχές των προσώπων αυτών κατ' εφαρμογή της ως άνω διάταξης του ν. 3845/2010.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, στο πλαίσιο δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας του άρθρου τρίτου παρ. 6 ν. 3845/2010, έκρινε ότι αυτή δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Παρολαυτά, επειδή διαπίστωσε ότι η ως άνω νομοθετική διάταξη συνιστά μέτρο εκτέλεσης της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την οποία και πηγάζουν δεσμεύσεις για την Ελληνική Δημοκρατία, έκρινε αναγκαίο να εξετάσει, παρεμπιπτόντως, και τη συμβατότητα της συγκεκριμένης πράξης του παράγωγου ενωσιακού δικαίου με τις ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ.

Λόγω δε σοβαρών αμφιβολιών ως προς το κύρος της απόφασης 2010/320/ΕΕ, το ΣτΕ αποφάσισε, κατ' επίκληση του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, να αναστείλει τη διαδικασία και να αποστείλει δύο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελεί το μόνο αρμόδιο δικαστήριο για να ακυρώσει πράξεις του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου. Διατύπωσε δε τα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«1. Υπερέβη το Συμβούλιο της ΕΕ την αρμοδιότητά του βάσει των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ, θεσπίζοντας έναν ιδιαίτερα λεπτομερή κατάλογο μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό τα οποία υποχρεούται να υιοθετήσει ανά τρίμηνο η Ελληνική κυβέρνηση;»

«2. Συμβιβάζεται με το κατοχυρούμενο στο άρθρο 17 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ δικαίωμα στην περιουσία, καθώς και με τη θεμελιώδη ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας, η οποία γνωρίζει πλέον και ρητή κατοχύρωση στο άρθρο 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, διάταξη, όπως εκείνη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. στ' της απόφασης 2010/320/ΕΕ, η οποία προβλέπει ότι η Ελλάδα καλείται να θεσπίσει μέτρα 'μείωσης των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους με στόχο την εξοικονόμηση 1 500 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1 100 εκατ. ευρώ το 2010)';»

ΈΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ
ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟΥ ΤΩΝ ΔΥΟ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΩΝ

ΣΤΕΦΑΝΟΣ ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Εισαγωγικά

- 1.1. Γενικές παρατηρήσεις*
- 1.2. Ιστορικό εικονικής δίκης*
- 1.3. Μεθοδολογική προσέγγιση*

2. Πρώτο Προδικαστικό Ερώτημα

- 2.1. Εισαγωγικά σχόλια*
- 2.2. Περί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*
- 2.3. Περί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος*

3. Δεύτερο Προδικαστικό Ερώτημα

- 3.1. Εισαγωγικά σχόλια*
- 3.2. Περί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*
- 3.3. Περί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος*

4. Συμπεράσματα

5. Βιβλιογραφία

1. Εισαγωγικά

1.1. Γενικές παρατηρήσεις

Στο πλαίσιο του μαθήματος του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, διεξήχθη μια εικονική δίκη, η οποία αφορούσε την υποβολή δύο προδικαστικών ερωτημάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τα ζητήματα της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ε.Ε. και του παραδεκτού για τα δύο προδικαστικά ερωτήματα που υπεβλήθησαν στο Δικαστήριο.

Η διαπίστωση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ε.Ε. να αποφανθεί επί των προδικαστικών ερωτημάτων, καθώς και η κατάφαση του παραδεκτού των ερωτημάτων αυτών, συνιστούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις προκειμένου το Δικαστήριο της Ε.Ε. να προχωρήσει στον έλεγχο της βασιμότητας της ουσίας των προδικαστικών ερωτημάτων, όπως θα παρουσιασθεί στη συνέχεια.

Στις επόμενες σελίδες επιχειρείται, μέσα από μια κριτική σύνθεση της σχετικής θεωρίας και της αντίστοιχης νομολογίας, η συναγωγή συμπερασμάτων επί των θεμάτων που αποτελούν το αντικείμενο της εργασίας. Πριν απ' όλα όμως, παρατίθεται το ιστορικό της εικονικής δίκης.

1.2. Ιστορικό εικονικής δίκης¹

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας καλείται να εκδικάσει αίτηση ακύρωσης είκοσι δύο πολιτών κατά του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Η αίτηση εισάγεται στο ΣτΕ με βάση το άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3900/2010, καθώς θέτει «ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων», το οποίο συνίσταται στο κατά πόσο συμβιβάζεται με το Σύνταγμα το άρθρο τρίτο παρ. 6 ν. 3845/2010. Ειδικότερα, ζητείται η ακύρωση πράξεων περί αναλύσεως αποδοχών, βεβαιώσεων αποδοχών ή αποδείξεων πληρωμής αποδοχών, που αφορούν καθένα από τα είκοσι δύο αιτούντα φυσικά πρόσωπα, κατά το μέρος που με τις πράξεις αυτές φέρεται να περιεκόπησαν οι αποδοχές των προσώπων αυτών κατ' εφαρμογή της ως άνω διάταξης του ν. 3845/2010.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, στο πλαίσιο δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας του άρθρου τρίτου παρ. 6 ν. 3845/2010, έκρινε ότι αυτή δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Παρ' όλα αυτά, επειδή διαπίστωσε ότι η ως άνω νομοθετική διάταξη συνιστά μέτρο εκτέλεσης της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την οποία και πηγάζουν δεσμεύσεις για την

Ελληνική Δημοκρατία, έκρινε αναγκαίο να εξετάσει, παρεμπιπτόντως, και τη συμβατότητα της συγκεκριμένης πράξης του παράγωγου ενωσιακού δικαίου με τις ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ.

Λόγω δε σοβαρών αμφιβολιών ως προς το κύρος της απόφασης 2010/320/ΕΕ, το ΣτΕ αποφάσισε, κατ' επίκληση του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, να αναστείλει τη διαδικασία και να αποστείλει δύο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελεί το μόνο αρμόδιο δικαστήριο για να ακυρώσει πράξεις του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου. Διατύπωσε δε τα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«1. Υπερέβη το Συμβούλιο της ΕΕ την αρμοδιότητά του βάσει των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ, θεσπίζοντας έναν ιδιαίτερα λεπτομερή κατάλογο μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό τα οποία υποχρεούται να υιοθετήσει ανά τρίμηνο η Ελληνική κυβέρνηση;»

«2. Συμβιβάζεται με το κατοχυρούμενο στο άρθρο 17 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ δικαίωμα στην περιουσία, καθώς και με τη θεμελιώδη ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας, η οποία γνωρίζει πλέον και ρητή κατοχύρωση στο άρθρο 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, διάταξη, όπως εκείνη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. στ' της απόφασης 2010/320/ΕΕ, η οποία προβλέπει ότι η Ελλάδα καλείται να θεσπίσει μέτρα 'μείωσης των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους με στόχο την εξοικονόμηση 1 500 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1 100 εκατ. ευρώ το 2010);»

1.3. Μεθοδολογική προσέγγιση

Η συλλογιστική και η επιχειρηματολογία που ακολουθούνται, προκειμένου να διαπιστωθεί η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ε.Ε. να αποφανθεί για τα δύο προδικαστικά ερωτήματα, καθώς και να καταφαθεί το παραδεκτό των δύο προδικαστικών ερωτημάτων, είναι όμοιες για τα δύο προδικαστικά ερωτήματα. Ειδικότερα:

α) Για την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ε.Ε., ακολουθείται η εξής διάρθρωση επιχειρημάτων:

i) Καταρχάς, γίνεται αναφορά στο στοιχείο β του 1^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 της Σ.Λ.Ε.Ε., που ορίζει ότι το Δικαστήριο της Ε.Ε. είναι το αρμόδιο για να αποφανθεί επί του κύρους (με αναφορά και στην ερμηνεία, καθώς προαπαιτείται για να συναχθεί η εγκυρότητα ή ακυρότητα) πράξης οργάνου της Ε.Ε. Θα αναφερθεί

¹ Το ιστορικό της εικονικής δίκης παρατίθεται σε αυτό το σημείο αυτούσιο, προς διευκόλυνση του αναγνώστη.

επίσης ότι το προαναφερθέν θα γίνει σε συνδυασμό με την παράλληλη ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου της Ε.Ε., δηλαδή των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1:α της Σ.Λ.Ε.Ε. για το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, καθώς και των άρθρων 17 παρ. 1 και 52 παρ. 1 του Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. (επομένως, θα γίνει και έμμεση επίκληση του στοιχείου α, του 1^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 Σ.Λ.Ε.Ε.).

ii) Στη συνέχεια γίνεται επίκληση του 3^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 Σ.Λ.Ε.Ε., σύμφωνα με το οποίο: όταν η υπό έκδοση απόφαση του δικαστηρίου κράτους μέλους δεν δύναται να υπαχθεί σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, αν ανακύψει ζήτημα κύρους πράξης οργάνου της Ε.Ε., τότε το δικαστήριο του κράτους μέλους οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο της Ε.Ε.

iii) Τέλος, η επιχειρηματολογία ενισχύεται με αναφορά στην πολύ σημαντική νομολογιακά θεμελιωμένη αρχή, ότι το Δικαστήριο της Ε.Ε. είναι το μόνο αρμόδιο για να κρίνει το κύρος κανόνων ενωσιακού δικαίου, και επομένως ορθώς το ΣτΕ απέστειλε τα προδικαστικά ερωτήματα σε αυτό, ως όφειλε.

β) Για το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων, η συλλογιστική που ακολουθείται είναι η εξής:

i) Αρχικά, διαπιστώνεται η έλλειψη ενεργητικής νομιμοποίησης για την άσκηση ευθείας προσφυγής στο Δικαστήριο της Ε.Ε. από τους είκοσι δύο προσφεύγοντες. Εξετάζεται, γι' αυτό το λόγο, το 4^ο εδάφιο του άρθρου 263 Σ.Λ.Ε.Ε., που αποτελεί το νομικό έρεισμα για την άσκηση ευθείας προσφυγής από φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Εντοπίζεται η κατηγορία στην οποία θα ενέπιπταν οι είκοσι δύο προσφεύγοντες, δηλαδή στα «φυσικά πρόσωπα που μπορούν να ασκήσουν προσφυγή κατά πράξεων που τα αφορούν άμεσα και ατομικά». Ακολουθείται, σύμφωνα και με τη νομολογία, η στενή ερμηνεία την απόδοση των εννοιών «άμεσα και ατομικά», προκειμένου να αποδειχθεί ότι η απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου δεν αφορά τα άτομα άμεσα και ατομικά, και επομένως αυτά δεν νομιμοποιούνταν ενεργητικά να ασκήσουν ευθεία προσφυγή στο Δ.Ε.Ε.

ii) Στη συνέχεια επιβεβαιώνεται η πλήρωση των τυπικών προϋποθέσεων του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων, δηλαδή: (α) της υποβολή τους από νομιμοποιούμενο δικαιοδοτικό όργανο κράτους μέλους, καθώς και (β) της ύπαρξης εκκρεμούς δίκη ενώπιον του εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου, στο πλαίσιο της οποίας τέθηκαν τα εν λόγω ζητήματα που υποβάλλονται με τα προδικαστικά ερωτήματα. Αποδεικνύεται έτσι το καταρχήν παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων.

iii) Περαιτέρω, ελέγχεται σύμφωνα με τη θεωρία και την παγιωμένη από το Δικαστήριο της Ε.Ε. νομολογία, αν τα προδικαστικά ερωτήματα εμπίπτουν σε κάποια από τις τρεις εξαιρετικές περιπτώσεις που το Δικαστήριο της Ε.Ε. δεν αποφαινεται επί προδικαστικών ερωτημάτων. Αποκλείοντας διαδοχικά και τις τρεις περιπτώσεις, συνάγεται τελικώς το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων.

2. Πρώτο προδικαστικό ερώτημα

«Υπερέβη το Συμβούλιο της ΕΕ την αρμοδιότητά του βάσει των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ, θεσπίζοντας έναν ιδιαίτερα λεπτομερή κατάλογο μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό τα οποία υποχρεούται να υιοθετήσει ανά τρίμηνο η Ελληνική κυβέρνηση;»

2.1. Εισαγωγικά σχόλια

Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως το αιτούν δικαστήριο, ζητάει να διευκρινιστεί από το Δικαστήριο της Ε.Ε. αν το Συμβούλιο της Ε.Ε. κατά τη λήψη της απόφασης του 2010/320/ΕΕ υπερέβη την αρμοδιότητα του βάσει της παραγράφου 9 του άρθρου 126 και του στοιχείου α' της παραγράφου 1 του άρθρου 136.

2.2. Περί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Θα πρέπει πρωτίστως να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 267 της Σ.Λ.Ε.Ε.² το Δικαστήριο της Ε.Ε. είναι καταρχήν το αρμόδιο³ δικαιοδοτικό όργανο για να αποφανθεί επί προδικαστικών ερωτημάτων που αποστέλλονται σε αυτό από τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών της Ένωσης, εφόσον ενώπιον τους έχει ανακύψει ζήτημα το οποίο εμπίπτει σε μια από τις τρεις περιπτώσεις που ρητά αναφέρονται στα στοιχεία α' και β' του 1^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 της Σ.Λ.Ε.Ε. Οι τρεις αυτές περιπτώσεις είναι:⁴ (α) ζητήματα επί της ερμηνείας των Συνθηκών, (β) ζητήματα επί του κύρους των πράξεων των οργάνων της Ένωσης και (γ) ζητήματα επί της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Ένωσης. Παρατηρείται λοιπόν ότι εξαιρείται από την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ε.Ε. η ερμηνεία ή ο έλεγχος του κύρους των εθνικών πράξεων, στο βαθμό όμως που οι τελευταίες δεν ενσωματώνουν κανόνες δικαίου της Ένωσης.⁵

² Άρθρο 267 (πρώην άρθρο 234 της ΣΕΚ):

«Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις: (α) επί της ερμηνείας των Συνθηκών, (β) επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα, δύναται, αν κρίνει ότι απόφαση επί του ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του απόφασης, να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο για να αποφανθεί επ' αυτού.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση και του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο.

Όταν ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους, η οποία αφορά πρόσωπο υπό κράτηση, το Δικαστήριο αποφαινεται το συντομότερο δυνατόν.»

³ Σύμφωνα με το εδάφιο ΙΙΙ του άρθρου 256 της Σ.Λ.Ε.Ε., το Γενικό Δικαστήριο μπορεί επίσης να αποφαινεται επί προδικαστικών ερωτημάτων σε συγκεκριμένους μόνο τομείς, οι οποίοι καθορίζονται από τον Οργανισμό του Δικαστηρίου. Ωστόσο στην πράξη δεν έχει συμβεί κάτι τέτοιο μέχρι σήμερα. Βλ. Σαχπεκίδου Ευγ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 623.

⁴ Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4η έκδοση, Αντ. Ν Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, σελ. 469.

⁵ Ενδεικτικά αναφέρονται οι υποθέσεις: ΔΕΚ, 24.1.1991, C-384/89, *Tomatis*, Συλλογή 1991, I-130 και ΔΕΚ, 25.6.1992, C-88/91, *Federconsorzi*, Συλλογή 1992, σελ. I-4035. Βλ. Πιλάκος Αστ., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό και

Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αμφισβητείται ειδικότερα το κύρος της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της Ε.Ε. Πρόκειται επομένως σαφέστατα για περίπτωση ελέγχου του κύρους πράξης θεσμικού οργάνου της Ε.Ε., όπως ρητά ορίζεται στο στοιχείο β' του 1^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 της Σ.Λ.Ε.Ε., καθώς το Συμβούλιο εντάσσεται στα όργανα της Ε.Ε. σύμφωνα και με το άρθρο 13 της Σ.Ε.Ε. Άρα, το Δικαστήριο της Ε.Ε. είναι καταρχήν αρμόδιο να εξετάσει το κύρος της απόφασης.⁶

Σε αυτό το σημείο σημειώνεται ότι, οι τρεις περιπτώσεις όπου το Δικαστήριο της Ε.Ε. αποφαινεται με προδικαστική απόφαση, δεν θα πρέπει και δεν μπορούν να εξετάζονται αυτοτελώς. Ο έλεγχος του κύρους της πράξης ενός θεσμικού οργάνου της Ε.Ε. προϋποθέτει εμμέσως και την ερμηνεία της εν λόγω πράξης. Άλλωστε, για τον έλεγχο του κύρους πράξης θεσμικού οργάνου της Ε.Ε. είναι αναγκαία και η ερμηνεία των συναφών διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου της Ε.Ε., υπό το πρίσμα της εξεταζόμενης πράξης. Έτσι, στην περίπτωση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος συγκεκριμένα, οι κρίσιμες διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου είναι η παράγραφος 9 του άρθρου 126 και το στοιχείο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 136 της Σ.Λ.Ε.Ε.

Περαιτέρω, υποχρέωση του ΣτΕ να υποβάλλει το προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της Ε.Ε., που είναι το μόνο αρμόδιο για να αποφανθεί επί του ζητήματος, απορρέει ακόμη και από το γράμμα του 3^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 Σ.Λ.Ε.Ε. Σύμφωνα με αυτό, σε περίπτωση που η υπό έκδοση απόφαση δικαστηρίου κράτους μέλους δεν δύναται να υπαχθεί σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, όταν σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον του ανακύπτει κάποιο από τα ζητήματα που εξαντλητικά απαριθμούνται στα στοιχεία α' και β' του 1^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 Σ.Λ.Ε.Ε., τότε το δικαστήριο του κράτους μέλους οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο της Ε.Ε. Επομένως, το Συμβούλιο της Επικρατείας ως Ανώτατο Δικαστήριο που δικάζει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό υποχρεούται να υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα.⁷

Εκτός όμως από την περίπτωση του 3^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 Σ.Λ.Ε.Ε., περί μη υπαγωγής της απόφασης του σχετικού εθνικού δικαστηρίου στα εθνικά ένδικα μέσα, η υποχρέωση παραπομπής στο Δικαστήριο της Ε.Ε. θεμελιώνεται νομολογιακά από το ίδιο το Δικαστήριο και στην περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο αντιμετωπίζει ζήτημα κύρους πράξης οργάνου της Ε.Ε.⁸ Αυτό, διότι το Δικαστήριο της Ε.Ε. είναι το μόνο αρμόδιο να αποφανθεί με δεσμευτικό τρόπο για το κύρος όλων των πράξεων οργάνων της Ε.Ε. σε κάθε περίπτωση που ο εθνικός δικαστής, ανεξαρτήτως δικαιοδοτικού βαθμού, αδυνατεί να αποφανθεί.⁹

Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ.294 και Σαχπεκίδου Ευγ., Στάγκος Π., Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τεύχος Ι, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2000, σελ. 293.

⁶ Βλ. και ΔΕΕ, 27.11.2012, *Thomas Pringle*, C-370/12, παρ. 31.

⁷ Σατλάνης Χ., *Θεμελιώδεις Έννοιες και Διαστάσεις της Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Έννομης Τάξης*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, 645-646.

⁸ Βλ. ΔΕΚ, 22.10.1987, *FotoFrost*, 314/85, Συλλογή 1987, σελ. 4199

⁹ Σαχπεκίδου Ευγ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 631.

Η συγκέντρωση του ελέγχου νομιμότητας στο Δικαστήριο της Ε.Ε. επιβάλλεται για λόγους ενότητας, ασφάλειας και ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.¹⁰ Αποφεύγονται έτσι τυχόν αποκλίσεις στον έλεγχο του κύρους των πράξεων των οργάνων της Ε.Ε. από τα διάφορα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών. Χαρακτηριστικά αναφέρει ο Σκουρής, ότι «στο Δικαστήριο της Ε.Ε. που ασκεί τον ευθύ έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της Ε.Ε. κατά το άρθρο 263 Σ.Λ.Ε.Ε. περιέρχεται έτσι η αποκλειστική δικαιοδοσία (και) του έμμεσου ή παρεμπίπτοντος ελέγχου, καθίσταται κύριος μέσω της προδικαστικής παραπομπής και ασκείται πάντοτε από το ίδιο δικαιοδοτικό όργανο, το Δικαστήριο της Ε.Ε., με αποτέλεσμα να αποτρέπονται αντιφατικές δικαστικές αποφάσεις σε ένα τόσο κρίσιμο θέμα.»¹¹

Για όλους τους ανωτέρω λόγους, συνεπώς, το Δικαστήριο της Ε.Ε. είναι αρμόδιο να αποφανθεί για το πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

2.3. Περί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος

Εφόσον συνάγεται ότι το Δικαστήριο της Ένωσης είναι πράγματι αρμόδιο για να απαντήσει επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος που υποβλήθηκε από το ΣτΕ, ακολουθεί το επόμενο στάδιο, που αφορά τον έλεγχο του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος.

Για τον έλεγχο του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος, κρίνεται απαραίτητο να ελεγχθεί πρώτα το ενδεχόμενο της άσκησης ευθείας προσφυγής στο Δικαστήριο της Ε.Ε. από τους είκοσι δύο προσφεύγοντες. Σε κάθε περίπτωση, ο έλεγχος αυτός μπορεί να οδηγήσει σε ένα από τα εξής τρία αποτελέσματα: πρώτον, αν διαπιστωθεί ότι δεν υπήρχε ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση ευθείας προσφυγής, τότε ορθώς υπεβλήθη το προδικαστικό ερώτημα· δεύτερον, αν διαπιστωθεί ότι υπήρχε ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση ευθείας προσφυγής στο Δικαστήριο της Ε.Ε. και η τελευταία ασκήθηκε εμπροθέσμως,¹² τότε και πάλι ορθώς υπεβλήθη το προδικαστικό ερώτημα, καθώς δεν αποκλείεται η περίπτωση να εκκρεμεί τόσο μια προσφυγή ακύρωσης όσο και μια προδικαστική παραπομπή που και οι δύο να αφορούν το κύρος της ίδιας πράξης δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου· αν όμως, τρίτον, η ευθεία προσφυγή ακύρωσης δεν ασκήθηκε εμπρόθεσμα, παρά την ύπαρξη ενεργητικής νομιμοποίησης, τότε αυτοδικαίως το προδικαστικό ερώτημα απορρίπτεται από το Δικαστήριο, καθώς ο έχων έννομο συμφέρον παρέλειψε να προσβάλλει την εν

¹⁰ Νάσκου-Περράκη Π., Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 5η Έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011, σελ. 507.

¹¹ Η αρχή της υποχρέωσης για παραπομπή υποχωρεί, όταν ενώ ο εθνικός δικαστής αντιμετωπίζει ζήτημα νομιμότητας μιας πράξης ενωσιακού δικαίου, αποφαινεται τελικά υπέρ του κύρους της εν λόγω πράξεως, οπότε και την εφαρμόζει. Βλ. Σκουρής Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σελ. 1404-1405.

¹² Εντός χρονικού διαστήματος δύο μηνών, όπως ρητά ορίζεται στην προθεσμία του βου εδαφίου του άρθρου 263 της Σ.Λ.Ε.Ε.

λόγω πράξη ενώ είχε τη δυνατότητα.¹³

Σύμφωνα με το 4^ο εδάφιο του άρθρου 263 Σ.Λ.Ε.Ε. που αποτελεί το νομικό έρεισμα για την άσκηση ευθείας προσφυγής από φυσικά ή νομικά πρόσωπα,¹⁴ προκειμένου να θεμελιωθεί μια ευθεία προσφυγή από τους είκοσι δύο προσφεύγοντες θα πρέπει η προσβαλλόμενη πράξη του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου να τους αφορά «άμεσα» και «ατομικά». Βάσει των δεδομένων του ιστορικού της εικονικής δίκης, η πράξη του Συμβουλίου της Ε.Ε. δεν μπορεί να υπαχθεί ούτε στην περίπτωση των πράξεων των οποίων ο προσφεύγων είναι αποδέκτης, ούτε στην περίπτωση των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα. Συνάγεται επομένως ότι, οι είκοσι δύο προσφεύγοντες νομιμοποιούνται ενεργητικά να ασκήσουν ευθεία προσφυγή ακύρωσης μόνον εάν η πράξη του Συμβουλίου τους αφορά «άμεσα» και «ατομικά». Το Δικαστήριο της Ε.Ε. ακολουθεί συστηματικά μια στενή και περιοριστική ερμηνεία των όρων «άμεσα» και «ατομικά».¹⁵

«Άμεσα» προσβάλλονται τα πρόσωπα, όταν υπάρχει ουσιαστική έλλειψη διακριτικής ευχέρειας των εθνικών αρχών, στον τρόπο εφαρμογής του επίδικου μέτρου, όπως αποτυπώνεται παγίως και στη νομολογία, εφόσον το επίδικο μέτρο επηρεάζει άμεσα τη νομική κατάσταση του ιδιώτη.¹⁶

«Ατομικά» προσβάλλονται τα πρόσωπα όταν, λόγω συγκεκριμένων ιδιοτήτων ή συνθηκών, μπορούν να προσδιορισθούν κατ' όνομα και αριθμό, όταν λαμβάνεται η προσβαλλόμενη απόφαση. Και αυτή η ερμηνεία έχει παγιωθεί μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε. Άλλωστε, όπως ρητά απάντησε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση Plaumann κατά Επιτροπής, η προσβαλλόμενη πράξη αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα εφόσον τον θίγει «λόγω ορισμένων προσωπικών ιδιοτήτων ή πραγματικών καταστάσεων που τον ξεχωρίζει από άλλα πρόσωπα και συνεπώς τον εξατομικεύουν ως αποδέκτη».¹⁷

Ακολουθώντας τη συλλογιστική της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ε.Ε., διαπιστώνεται καταρχάς ότι, η διακριτική ευχέρεια της Ελληνικής Δημοκρατίας ως προς τη χάραξη της πολιτικής της, λόγω του αρκετά λεπτομερειακού χαρακτήρα του καταλόγου των μέτρων της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, είναι καθ' όλα περιορισμένη. Ωστόσο, υπάρχει μια σχετική ευχέρεια ως προς τον τρόπο εφαρμογής των μέτρων και επομένως περιορίζεται το ενδεχόμενο της άμεσης προσβολής των πολιτών.

¹³ ΔΕΕ, 27.11.2012, *Thomas Pringle*, C-370/12, παρ. 38-42, ΔΕΚ, 9.3.1994, *TWD Textilwerke*, C-188/92, Συλλογή 1994, σελ. I-833. Ακόμη βλ. *Σαχπεκίδου Ευγ.*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 637 και *Σκουρής Β.*, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ό.π., σελ. 1398.

¹⁴ Γνωστοί και ως «μη προνομιούχοι διάδικοι». Για τη διάκριση των διαδίκων σε «προνομιούχους», «εν μέρει προνομιούχους» και «μη προνομιούχους», βλ. *Σαχπεκίδου Ευγ.*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 565 επ.

¹⁵ Για μια εμπειρισταωμένη ανάλυση των εννοιών «άμεσα» και «ατομικά» βλ. *Σκουρής Β.*, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ό.π., σελ. 1378 επ., *Σαχπεκίδου Ευγ.*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 568 επ. και *Πλιάκος Αστ.*, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 273 επ.

¹⁶ ΔΕΚ, 5.5.1998, *Dreyfus*, C-386/96, Συλλογή 1998, σελ. I-2309.

¹⁷ ΔΕΚ, 15.7.1963, *Plaumann*, 25/62, Συλλογή 1963, σελ. 197, 211-238 και ΔΕΚ, 22.11.2001, *Nederlandse Antillen κατά Συμβουλίου*, C-452/98, Συλλογή 2001, σελ. I-8973.

Έπειτα, όσον αφορά το κριτήριο της ατομικότητας που πρέπει να συντρέχει ώστε να θεμελιωθεί ενεργητική νομιμοποίηση των προσώπων για άσκηση ευθείας προσφυγής στο Δικαστήριο, αυτό απουσιάζει από την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, καθώς με την τελευταία δεν τίγονται αποκλειστικά και μόνο οι είκοσι δύο πολίτες που προσέφυγαν στο ΣτΕ, ενώ παράλληλα εμπεριέχει διατάξεις που αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατός ο διαχωρισμός των προσφευγόντων από το σύνολο των πολιτών που επίσης τίγονται από την απόφαση αυτή.

Επομένως, οι είκοσι δύο πολίτες δεν νομιμοποιούνταν ενεργητικά, για να ασκήσουν ευθεία προσφυγή στο Δικαστήριο της Ένωσης και έτσι ορθώς τέθηκε το ζήτημα του ελέγχου της νομιμότητας της πράξης του Συμβουλίου της Ε.Ε. μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο της Ε.Ε.

Σε αυτό λοιπόν το σημείο, θα πρέπει να γίνει έλεγχος για να διαπιστωθεί εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις για το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος, σύμφωνα με το άρθρο 267 της Σ.Λ.Ε.Ε. Θα μπορούσε να γίνει ένας άτυπος διαχωρισμός των προϋποθέσεων του παραδεκτού, σε τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις. Ως τυπικές, μπορούν να θεωρηθούν οι προϋποθέσεις που αφορούν το δικαστήριο το οποίο δέχεται και αποφαινεται επί προδικαστικών ερωτημάτων, τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα που νομιμοποιούνται να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα, και τέλος, την ύπαρξη εκκρεμούς δίκης ενώπιον του εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου που υποβάλλει το προδικαστικό ερώτημα.

Εφόσον πληρούνται οι προηγούμενες προϋποθέσεις (τυπικές), γίνεται περαιτέρω έλεγχος ώστε να διαπιστωθεί αν το ζήτημα που αποτελεί το αντικείμενο του προδικαστικού ερωτήματος περιέχει έναν τουλάχιστον από τους τρεις λόγους που δικαιολογούν την υποβολή του ενώπιον του Δικαστηρίου της Ε.Ε.¹⁸ Ο έλεγχος αυτός πραγματοποιήθηκε ήδη στην προηγούμενη ενότητα. Όπως διαπιστώθηκε,¹⁹ το Δικαστήριο της Ένωσης είναι αρμόδιο να αποφανθεί εφόσον τέθηκε ζήτημα αμφισβήτησης του κύρους πράξης δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, και άρα αυτό συνιστά και τον παραδεκτό λόγο υποβολής του προδικαστικού ερωτήματος ενώπιον του. Για να καταφαθεί υπέρ του παραδεκτού, το Δικαστήριο θα πρέπει τέλος να ελέγξει αν το ζήτημα του προδικαστικού ερωτήματος εμπίπτει σε κάποια από τις τρεις εξαιρετικές περιπτώσεις, οι οποίες θα αναλυθούν παρακάτω, στις οποίες τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια απαλλάσσονται από την υποχρέωση παραπομπής τους στο Δικαστήριο της Ε.Ε., περιορίζοντας έτσι τον ήδη μεγάλο αριθμό υποθέσεων που το τελευταίο καλείται να επιδικάσει και προάγοντας την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών για τη νομολογία του. Η ύπαρξη νόμιμου λόγου υποβολής του προδικαστικού ερωτήματος και η μη υπαγωγή του σε κάποια από τις τρεις εξαιρετικές περιπτώσεις μπορούν να θεωρηθούν ως ουσιαστικές προϋποθέσεις του

¹⁸ Όπως περιοριστικά απαριθμούνται στα στοιχεία α' και β' του 1^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 Σ.Λ.Ε.Ε.

¹⁹ Βλ. ενότητα 2.2. Περί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα πρέπει να αναφερθεί ότι, ο έλεγχος αυτός δεν αποτελεί έλεγχο βασιμότητας της ουσίας του ζητήματος της προδικαστικής παραπομπής. Αυτός έπεται της τελικής κατάφασης του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος, και δεν αποτελεί αντικείμενο που πραγματεύεται το παρόν κείμενο.

παραδεκτού, που όμως δεν θα πρέπει να συγχέονται με τον ουσιαστικό έλεγχο της βασιμότητας των προδικαστικών ερωτημάτων.

Αναφορικά λοιπόν με το κριτήριο του δικαιοδοτικού οργάνου που υποβάλλει το προδικαστικό ερώτημα, και το κριτήριο της ύπαρξης εκκρεμούς δίκης ενώπιον του, μπορούν να ειπωθούν τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε. τα προδικαστικά ερωτήματα γίνονται δεκτά καταρχήν χωρίς περιορισμούς, εφόσον προέρχονται από επίσημο δικαιοδοτικό όργανο κράτους μέλους της Ένωσης και εκδίδει αποφάσεις με δεσμευτικά νομικά αποτελέσματα,²⁰ όπως στην περίπτωση που εξετάζεται το Συμβούλιο της Επικρατείας για το Ελληνικό κράτος.

Άλλωστε, τα νομικά και φυσικά πρόσωπα τα οποία δεν νομιμοποιούνται ενεργητικά να ασκήσουν ευθεία προσφυγή στο Δικαστήριο της Ένωσης, αποκτούν τη δυνατότητα να ζητήσουν και να πετύχουν έμμεσα τον έλεγχο νομιμότητας των κρίσιμων πράξεων των οργάνων της Ε.Ε., σύμφωνα με τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής που προβλέπεται στο άρθρο 267 Σ.Λ.Ε.Ε. Αυτός ο έλεγχος νομιμότητας επιτρέπεται μόνο εφόσον υπάρχει εκκρεμής υπόθεση ενώπιον του δικαιοδοτικού οργάνου του κράτους μέλους που υποβάλλει το ερώτημα, όπως ακριβώς συνέβη στην περίπτωση της προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο της Ε.Ε. από το Συμβούλιο της Επικρατείας στην εξεταζόμενη υπόθεση.²¹

Επομένως, το προδικαστικό ερώτημα που υπεβλήθη από το Συμβούλιο της Επικρατείας ενώπιον του Δικαστηρίου της Ε.Ε., είναι καταρχήν παραδεκτό.

Απομένει να ελεγχθεί αν το προδικαστικό ερώτημα εμπίπτει ή όχι σε κάποια από τις τρεις περιπτώσεις στις οποίες τα ανώτατα δικαστήρια των κρατών μελών απαλλάσσονται από την υποχρέωση υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων, όπως αυτές ορίζονται ρητά στην απόφαση C.I.L.F.I.T. του Δικαστηρίου της Ε.Ε.²² Αποκλείοντας διαδοχικά και τις τρεις περιπτώσεις, συνάγεται τελικώς το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων. Οι περιπτώσεις αυτές είναι: πρώτον, το ζήτημα να έχει ήδη αντιμετωπισθεί με προηγούμενη απόφαση του Δικαστηρίου της Ε.Ε., δεύτερον, όταν ανάλογο ζήτημα έχει αποτελέσει αντικείμενο πάγιας νομολογιακής επεξεργασίας και τρίτον, η περίπτωση κατά την οποία η ερμηνεία της σχετικής διάταξης είναι

²⁰ ΔΕΚ, 17.9.1997, *Dorsch Consult*, C-54/96, Συλλογή 1997, σελ. I-4961 και ΔΕΚ, 26.11.99, *ANAS*, C-192/98, Συλλογή 1999, σελ. I-8583.

Βλ. αναλυτικά για τα έξι κριτήρια που έχουν διαμορφωθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε., τα οποία πρέπει να συντρέχουν προκειμένου ένα δικαιοδοτικό όργανο κράτους μέλους της Ε.Ε. να θεωρηθεί δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 267 Σ.Λ.Ε.Ε. Τάκης Αθ., *Η δυνατότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα και η έννοια του «Δικαστηρίου Κράτους Μέλους» κατά το άρθρο 267 Σ.Λ.Ε.Ε.*, Αρμενόπουλος, Έτος 67^ο, Τεύχος 1, Ιαν. 2013, σελ. 189-191.

²¹ Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4η έκδοση, ό.π., σελ. 471.

²² ΔΕΚ, C.I.L.F.I.T., 6.10.1982, 283/81, Συλλογή 1982, σελ. 3415.

τόσο σαφής (*acte clair*) που δεν χωρεί περαιτέρω ερμηνεία από το Δικαστήριο της Ένωσης.²³

Ανατρέχοντας στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε. διαπιστώνεται ότι το συγκεκριμένο ζήτημα που τίθεται με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα δεν έχει αντιμετωπισθεί ξανά σε προηγούμενη υπόθεση του Δικαστηρίου, και επομένως δεν υπάρχει νομολογιακό προηγούμενο ίδιας ή ανάλογης περίπτωσης, όπου πράξη δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου υποδεικνύει εξαντλητικά τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους. Επιπλέον, το πρωτοφανές περιεχόμενο της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου οδηγεί στην ανάγκη για περαιτέρω έλεγχο νομιμότητας της εν λόγω πράξης από το Δικαστήριο της Ένωσης, καθώς είναι προφανές ότι δεν πρόκειται για μια περίπτωση *acte clair*. Συνεπώς, το προδικαστικό ερώτημα δεν εμπίπτει σε καμία από τις τρεις εξαιρετικές περιπτώσεις.

Για όλους τους ανωτέρω λόγους επομένως, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι παραδεκτό, και το Συμβούλιο της Επικρατείας ορθώς παρέπεμψε το ζήτημα στο Δικαστήριο της Ένωσης, ως όφειλε.

Στη συνέχεια, θα ακολουθήσει η διαδικασία ελέγχου της βασιμότητας της ουσίας του προδικαστικού ερωτήματος από το Δικαστήριο της Ένωσης. Αυτό δεν μπορεί να αρνηθεί να απαντήσει σε κάποιο παραδεκτό προδικαστικό ερώτημα, παρά μόνον όταν προκύπτει ότι η ζητούμενη ερμηνεία δεν έχει σχέση με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της εκκρεμούσας κύριας δίκης στο εθνικό δικαστήριο, όταν το ερώτημα είναι υποθετικής φύσεως ή όταν δεν έχει όλα τα αναγκαία πραγματικά και νομικά στοιχεία για να μπορέσει να απαντήσει κατάλληλα στα ερωτήματα που έχουν τεθεί.²⁴

3. Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

«Συμβιβάζεται με το κατοχυρούμενο στο άρθρο 17 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ δικαίωμα στην περιουσία, καθώς και με τη θεμελιώδη ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας, η οποία γνωρίζει πλέον και ρητή κατοχύρωση στο άρθρο 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, διάταξη, όπως εκείνη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. στ' της απόφασης 2010/320/ΕΕ, η οποία προβλέπει ότι η Ελλάδα καλείται να θεσπίσει μέτρα 'μείωσης των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους με στόχο την εξοικονόμηση 1 500 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1 100 εκατ. ευρώ το 2010)';»

²³ Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4η έκδοση, ό.π., σελ. 474, Σαχπεκίδου Ευγ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 631-633, Σκουρής Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ό.π., σελ. 1404, Πλιάκος Αστ., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 292 και Σαχπεκίδου Ευγ., Στάγκος Π., Δίκαιο των ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τεύχος Ι, ό.π., σελ. 295-296.

²⁴ ΔΕΚ, 16.12.2008, *Μηχανική*, C-213/07, Συλλογή 2008, σελ. I-9999.

3.1. εισαγωγικά σχόλια

Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως το αιτούν δικαστήριο, ζητάει να διευκρινιστεί από το Δικαστήριο της Ε.Ε. αν η διάταξη του στοιχείου στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 2 της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, συμβιβάζεται με το κατοχυρωμένο στο άρθρο 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., δικαίωμα στην περιουσία, και με τη θεμελιώδη ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας η οποία κατοχυρώνεται ρητά στην παράγραφο 1 του άρθρου 52 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Κατ' αντιστοιχία της ανάλυσης που προηγήθηκε για το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, ισχύουν τα εξής:

3.2. Περί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Καταρχάς, με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αμφισβητείται το κύρος της διάταξης του στοιχείου στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 2 της απόφασης 320/2010/ΣΕΕ του Συμβουλίου συγκριτικά με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 17 του Χάρτη και της θεμελιώδους ενωσιακής αρχής της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται πλέον και ρητά στην παράγραφο 1 του άρθρου 52 του Χάρτη. Πρόκειται επομένως για περίπτωση ελέγχου του κύρους πράξης θεσμικού οργάνου, σύμφωνα με το στοιχείο β' του 1^{ου} εδαφίου του άρθρου 267 της Σ.Λ.Ε.Ε., για τον οποίο το Δικαστήριο της Ε.Ε. είναι καταρχήν αρμόδιο.

Επιπλέον, σύμφωνα με το 3^ο εδάφιο του άρθρου 267 Σ.Λ.Ε.Ε., το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε υποχρέωση να παραπέμψει το ζήτημα, εφόσον η υπό έκδοση απόφαση του δεν μπορεί να υπαχθεί σε εσωτερικά ένδικα μέσα.

Υποχρέωση όμως για παραπομπή του ζητήματος προκύπτει και από τον πάγιο νομολογιακό κανόνα που έχει θεμελιώσει το ίδιο το Δικαστήριο της Ε.Ε., ότι σε περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο αντιμετωπίζει ζήτημα κύρους πράξης οργάνου της Ε.Ε. τότε οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο της Ένωσης που είναι το μόνο αρμόδιο να αποφανθεί με δεσμευτικό τρόπο για το κύρος όλων των πράξεων των οργάνων της Ε.Ε.²⁵

Επομένως, το Δικαστήριο της Ένωσης είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος.

3.3. Περί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος

²⁵ ΔΕΚ, 22.10.1987, *Fotofrost*, 314/85, Συλλογή 1987, σελ. 4199. Βλ. Σαχπεκίδου Ευγ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 631.

Ακολουθώντας την ίδια συλλογιστική με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, θα πρέπει αρχικά να ελεγχθεί το ενδεχόμενο της ενεργητικής νομιμοποίησης των προσφευγόντων για την άσκηση ευθείας προσφυγής.

Βάσει του 4^{ου} εδαφίου του άρθρου 263 της Σ.Λ.Ε.Ε., οι είκοσι δύο προσφεύγοντες στο Συμβούλιο της Επικρατείας θα πρέπει να προσβάλλονται «άμεσα» και «ατομικά» από την πράξη 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, ώστε να μπορεί να θεμελιωθεί ευθεία προσφυγή τους στο Δικαστήριο της Ένωσης. Αυτό διότι, όπως ήδη αναφέρθηκε στην ενότητα 2.2., η μόνη περίπτωση πιθανής θεμελίωσης ενεργητικής νομιμοποίησης για προσφυγή των είκοσι δύο πολιτών, είναι η ένταξη της πράξης του 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου στην κατηγορία των πράξεων που τους αφορά «άμεσα» και «ατομικά».

Εφόσον όμως και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αμφισβητείται το κύρος της ίδιας απόφασης του Συμβουλίου, της 2010/320/ΕΕ, για τους προαναφερθέντες λόγους, οι πολίτες δεν νομιμοποιούνται ενεργητικά για να ασκήσουν ευθεία προσφυγή στο Δικαστήριο της Ένωσης. Πιο αναλυτικά, το κριτήριο της άμεσης προσβολής κάμπτεται, λόγω της –έστω και μικρής– διακριτικής ευχέρειας της Ελληνικής Δημοκρατίας ως προς τον τρόπο εφαρμογής των μέτρων. Επιπλέον, το κριτήριο της ατομικότητας δεν συντρέχει εν προκειμένω, καθώς με την απόφαση του 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου δεν θίγονται αποκλειστικά και μόνο οι είκοσι δύο πολίτες που προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας, αλλά ένας μεγάλος αριθμός ελλήνων πολιτών που αν και αποτελούν ορισμένο σύνολο (δημόσιοι υπάλληλοι), είναι ιδιαίτερα ευρύ και με ανομοιόμορφα χαρακτηριστικά, στο πλαίσιο της ελληνικής διοικητικής διάρθρωσης.

Επομένως, οι είκοσι δύο πολίτες δεν νομιμοποιούνται ενεργητικά, για να ασκήσουν ευθεία προσφυγή στο Δικαστήριο της Ένωσης.

Στη συνέχεια, ο έλεγχος των τυπικών προϋποθέσεων για το παραδεκτό του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος είναι θετικός, καθώς αυτό υποβλήθηκε από επίσημο δικαιοδοτικό όργανο κράτους μέλους της Ε.Ε., δηλαδή το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί υπόθεση στην οποία ετέθη ζήτημα κύρους της σχετικής πράξης του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου.

Το προδικαστικό ερώτημα επομένως, είναι καταρχήν παραδεκτό και απομένει να διαπιστωθεί ότι δεν εμπίπτει σε κάποια από τις τρεις εξαιρετικές περιπτώσεις, που τα εθνικά δικαστήρια απαλλάσσονται από την υποχρέωση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος.²⁶ Έτσι, εφόσον δεν υπάρχει στη νομολογία του Δικαστηρίου Ε.Ε. προηγούμενη υπόθεση ίδιου ή ανάλογου ζητήματος, και εφόσον είναι επιβεβλημένη η ανάγκη για περαιτέρω ανάλυση των σχετικών διατάξεων προκειμένου να διεξαχθεί ο έλεγχος του κύρους τον οποίο ζητά το

Συμβούλιο της Επικρατείας μέσω του προδικαστικού ερωτήματος που υπέβαλε, συμπεραίνεται ότι και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι παραδεκτό.

4. Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας, διαπιστώθηκε προηγουμένως ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο για να αποφανθεί επί των προδικαστικών ερωτημάτων που υπεβλήθησαν ενώπιον του από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Επιπλέον, τα δύο προδικαστικά ερωτήματα εκρίθησαν παραδεκτά, οδηγώντας έτσι στην εξέταση της βασιμότητας της ουσίας των δύο ερωτημάτων, και τελικώς στην έκδοση της προδικαστικής απόφασης από το Δικαστήριο.

Η προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου είναι απολύτως δεσμευτική, καταρχήν για το Συμβούλιο της Επικρατείας που υπέβαλε τα ερωτήματα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας θα κληθεί επομένως να αξιοποιήσει την απάντηση του Δικαστηρίου της Ε.Ε., εντάσσοντας την στη μείζονα πρόταση του δικανικού του συλλογισμού, ενώ η όποια απόκλιση από αυτήν λογίζεται ως παράβαση του ενωσιακού δικαίου.²⁷

Αξίζει να αναφερθεί ότι σε περίπτωση που το Δικαστήριο είχε αποφανθεί υπέρ της ακυρότητας της πράξεως 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, η απόφαση του αυτή θα ήταν δεσμευτική έναντι όλων. Το Δικαστήριο όμως τελικά, απεφάνθη υπέρ της εγκυρότητας της πράξης του Συμβουλίου της Ε.Ε. σε σχέση με τους λόγους ακυρότητας που προβλήθηκαν μέσω των δύο προδικαστικών ερωτημάτων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επομένως, οφείλει μεν να σεβαστεί την απόφαση του Δικαστηρίου, όμως μόνον για τους προβαλλόμενους λόγους ακυρότητας τους οποίους εξέτασε το Δικαστήριο της Ένωσης. Αυτό συνεπάγεται ότι, το Συμβούλιο της Επικρατείας δύναται να επανέλθει με νέο προδικαστικό ερώτημα που να αφορά την ίδια πράξη ενωσιακού δικαίου, προβάλλοντας όμως διαφορετικούς, αυτή τη φορά, λόγους ακυρότητας.

²⁶ ΔΕΚ, *C.I.L.F.I.T.*, 6.10.1982, 283/81, Συλλογή 1982, σελ. 3415.

²⁷ Σαχπεκίδου Ευγ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 645.

5. Βιβλιογραφία

Βιβλία

- Κανελλόπουλος Παναγιώτης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4η έκδοση, Αντ. Ν Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.
- Νάσκου-Περράκη Παρασκευή, Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 5^η Έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011.
- Πλιάκος, Αστέρης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012.
- Σατλάνης Χρήστος, Θεμελιώδεις Έννοιες και Διαστάσεις της Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Έννομης Τάξης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005.
- Σαχπεκίδου Ευγενία, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2011.
- Σαχπεκίδου Ευγενία, Στάγκος Πέτρος, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τεύχος ΙΙ: Η Συνθήκη της Νίκαιας (2000), Η Συνθήκη της Λισσαβόνας (2007), Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2009.
- Σαχπεκίδου Ευγενία, Στάγκος Πέτρος, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τεύχος Ι, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2000.
- Σκουρής Βασίλειος, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
- Τάκης Αθανάσιος, Η δυνατότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα και η έννοια του «Δικαστηρίου Κράτους Μέλους» κατά το άρθρο 267 Σ.Λ.Ε.Ε., Αρμενόπουλος, Έτος 67ο, Τεύχος 1, Ιαν. 2013, σελ. 185-196.

1^ο προδικαστικό ερώτημα:

«Υπερέβη το Συμβούλιο της ΕΕ την αρμοδιότητά του βάσει των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 παρ.

1 περ. α' ΣΛΕΕ, θεσπίζοντας έναν ιδιαίτερα λεπτομερή κατάλογο μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό τα οποία υποχρεούται να υιοθετεί ανά τρίμηνο η ελληνική κυβέρνηση;»

Ραφαήλα Δημ. Τσερτσίδου

- 1. Αρμοδιότητες του Συμβουλίου**
- 2. Σύντομη περιγραφή του ιστορικού της υπόθεσης**
- 3. Κριτική του ζητήματος της υπέρβασης αρμοδιότητας του Συμβουλίου και απόφαση επί του θέματος**
- 4. Η αρχή της αναλογικότητας ειδικότερα**
- 5. Η αρχή της αναγκαιότητας**
- 6. Η αρχή της αναλογικότητας στην ελληνική έννομη τάξη**
- 7. Η αρχή της επικουρικότητας**
- 8. Το επιχείρημα των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων**
- 9. Η αρχή της ειδικότητας**
- 10. Καταληκτικά συμπεράσματα – Αίτημα ακύρωσης της απόφασης**

1. Αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αρχικά, προκρίνεται ως άκρως σημαντικό ζήτημα για την κατανόηση των αρμοδιοτήτων και περαιτέρω των εξουσιών του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αναλύσουμε λεπτομερώς ποιες ακριβώς είναι αυτές οι αρμοδιότητες που του έχουν απονεμηθεί βάσει της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα κατόπιν της θέσης της Συνθήκης της Λισσαβόνας σε ισχύ. Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί κατά γενική ομολογία τον κινητήριο μοχλό της ενοποίησης των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένων των δεσμευτικών αποφάσεων που εκδίδει, από τη στιγμή που καθορίζει και συντονίζει τους γενικούς προσανατολισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε συνδυασμό με

τα γενικότερα καθήκοντά του όπως αυτά εντοπίζονται εγκατεσπαρμένα στις δυο προαναφερθείσες Συνθήκες.²⁸ Αναλυτικότερα, το Συμβούλιο είναι εκείνο το όργανο που επηρεάζει με τις αποφάσεις του και τα υπόλοιπα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς αποτελεί τον κύριο φορέα της νομοθετικής εξουσίας, δεδομένου μάλιστα του γεγονότος ότι μεταξύ των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης η πρωτοκαθεδρεία του έγκειται ακριβώς στο ρόλο του να εκπροσωπεί τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών και για τους ως άνω αναφερθέντες λόγους ασκεί δημοσιονομικά, νομοθετικά και εκτελεστικά καθήκοντα.²⁹

Μάλιστα, σήμερα η Συνθήκη συγκριτικά με τις αρκετά περιορισμένες αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατέχει εξουσίες και αρμοδιότητες οι οποίες του επιτρέπουν να αναλαμβάνει δράση σε ζητήματα που αφορούν ευαίσθητα εθνικά θέματα και ως εκ τούτου απαιτούν το όργανο το οποίο αναλαμβάνει το χειρισμό των εν λόγω θεμάτων να έχει συγκεντρωμένη μεγάλη ευχέρεια κινήσεων στο δυναμικό του, διότι το Συμβούλιο εκπροσωπεί ευθέως τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιορίζεται σε περιθωριακές πλέον εξουσίες.³⁰ Από όλα τα παραπάνω λοιπόν είμαστε σε θέση να κατανοήσουμε πως ο ρόλος του Συμβουλίου ειδικότερα μετά τη θέση της Συνθήκης της Λισσαβόνας σε ισχύ είναι άκρως αυξημένες και επιφορτισμένες με μεγαλύτερα εχέγγυα αρμοδιότητας, καθότι οι αρμοδιότητες και εξουσίες του θεσμικού αυτού οργάνου είναι άκρως αναπτυγμένες και διευρυμένες σε σημείο που επηρεάζουν άμεσα και σε έντονο βαθμό την εθνική πολιτική των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Σύντομη περιγραφή του ιστορικού της υπόθεσης

Αναφορικά τώρα με το υπό εξέταση ζήτημα κρίνουμε απολύτως αναγκαίο το να παρουσιαστεί συνοπτικά το χρονικό και ιστορικό της εξέλιξης της απόφασης του Συμβουλίου προκειμένου να αποκτηθεί μια σφαιρικότερη εικόνα και άποψη επί του θέματος. Κατόπιν επομένως της αίτησης ακύρωσης είκοσι δύο πολιτών κατά του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας κλήθηκε να εκδικάσει την εν λόγω αίτηση καθώς έθετε «ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων».

²⁸ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 377 επ.

²⁹ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 382-383

³⁰ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 384-385

Για την ακρίβεια, οι εν λόγω είκοσι δύο πολίτες αιτήθηκαν την ακύρωση πράξεων περί αναλύσεως αποδοχών, βεβαιώσεων ή αποδείξεων πληρωμής αποδοχών, που αφορούσαν και τα είκοσι δύο αιτούντα φυσικά πρόσωπα ξεχωριστά, από τη στιγμή μάλιστα που με τις πράξεις αυτές περιεκόπησαν οι αποδοχές των προσώπων αυτών κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3845/2010.

Βασισμένη στα άνωθεν γεγονότα και περιστατικά η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας λοιπόν, στο πλαίσιο δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας του άρθρου 3 παρ. 6 του Ν. 3845/2010, έκρινε πως δεν τίθεται κανένα ζήτημα αντισυνταγματικότητας αυτής. Μολοταύτα, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας εξέτασε παρεπιμπτόντως τη συμβατότητα της προαναφερθείσας πράξης ενωσιακού δικαίου με τις ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς επειδή διαπίστωσε ότι η παραπάνω νομοθετική διάταξη συνιστά μέτρο εκτέλεσης της απόφασης 320 του 2010 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2010/320/ΕΕ), από την οποία και πηγάζουν ταυτόχρονα δεσμεύσεις για την Ελληνική Δημοκρατία, αμφισβητώντας όμως παράλληλα το Συμβούλιο της Επικρατείας το κύρος της εν λόγω απόφασης. Κατά αυτόν τον τρόπο κατ' επέκταση, λόγω δηλαδή των σοβαρών αμφιβολιών ως προς το κύρος της απόφασης 2010/320/ΕΕ, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάσισε, επικαλούμενο το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), να αναστείλει τη διαδικασία που εξελισσόταν ενώπιον του και να αποστείλει δύο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κρίσιμο στην παρούσα εργασία είναι το πρώτο προδικαστικό ερώτημα που διατυπώθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο είναι και το μόνο αρμόδιο να κρίνει την ακυρότητα τέτοιων πράξεων και αποφάσεων και αφορά τη διαπίστωση ή μη της υπέρβασης των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προβεί στη θέσπιση ενός ιδιαίτερα λεπτομερούς καταλόγου μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό τα οποία υποχρεούται μάλιστα να υιοθετεί ανά τρίμηνο η ελληνική κυβέρνηση.

3. Κριτική του ζητήματος της υπέρβασης αρμοδιότητας του Συμβουλίου και απόφαση επί του θέματος

Αρχικά, κρίνεται σκόπιμο από την πλευρά μας να εξεταστεί η ύπαρξη της αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προβαίνει στη θέσπιση μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό, καθότι μάλιστα προηγείται λογικά και νομικά του ελέγχου της υπέρβασης αρμοδιότητας αυτού. Κατ' επέκταση, διαπιστώνουμε, λαμβάνοντας

ταυτόχρονα υπόψιν μας τα άρθρα 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ πως το μεν άρθρο 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ θεσπίζοντας στα πλαίσια της διαδικασίας υπερβολικού ελείμματος ειδικά μέτρα για τη σταθεροποίηση της κατάστασης στην Ελλάδα, αφορά γενικά τα κράτη-μέλη εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ, από την πλευρά του, αφορά και ρυθμίζει τη δημοσιονομική πειθαρχία εντός της Ευρωζώνης, θεσπίζοντας ειδικά μέτρα μόνο για τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ. Στόχος απώτερος των εν λόγω μέτρων είναι τόσο ο συντονισμός, όσο και η εποπτεία της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών-μελών τα οποία αντιμετωπίζουν δημοσιονομικά προβλήματα.

Λαμβάνοντας υπόψιν τα προαναφερθέντα στοιχεία καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πράγματι είχε την αρμοδιότητα να προβεί στην έκδοση απόφασης με περιεχόμενο σειρά μέτρων που καλείται να υιοθετήσει η Ελληνική Δημοκρατία, βασισμένο μάλιστα σε διπλό νομικό έρεισμα όπως και προκύπτει από το συνδυασμένη ερμηνεία των διατάξεων 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ. Συνεπώς, η πλευρά μας δεν αμφισβητεί την σχετική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ζήτημα ανακύπτει, ωστόσο, ως προς το εύρος της αρμοδιότητας αυτής κατά τη θέσπιση των προαναφερθέντων μέτρων. Θεωρούμε, δηλαδή, ότι συντρέχει, εν προκειμένω, περίπτωση υπέρβασης της αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την έκδοση της απόφασης 2010/320/ΕΕ.

Ειδικότερα, ένα πρώτο έρεισμα της άποψης μας για τη στοιχειοθέτηση υπέρβασης αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντοπίζεται μέσω της σύγκρισης των αποφασέων 2010/182/ΕΕ και 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τα μέτρα που κλήθηκε να λάβει η Ελληνική Δημοκρατία. Πιο συγκεκριμένα, από τη σύγκριση των δύο αποφάσεων συνάγεται αβίαστα πως η απόφαση 2010/182/ΕΕ εμπεριείχε κατά βάση προτάσεις και κατευθυντήριες γραμμές απλώς προς την ελληνική κυβέρνηση, προκειμένου να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι από την Ευρωπαϊκή Ένωση στόχοι δημοσιονομικής πειθαρχίας και σταθερότητας, εν αντιθέσει με την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου. Η τελευταία αυτή απόφαση όχι μόνο «ενδύει» τα μέτρα του Μνημονίου Συνεννόησης που υπεγράφη στις 03/05/2010 μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης με νομική δεσμευτικότητα, καθιστώντας τούτα κατ' αυτόν τον τρόπο ενωσιακό δίκαιο, αλλά κυρίως επιβάλλει στην Ελλάδα, μέσω της καταγραφής ενός πρωτοφανούς λεπτομερειακού καταλόγου, μέτρα οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό, τα οποία μάλιστα η Ελλάδα οφείλει να υιοθετεί ανά τρίμηνο.

Με άλλα λόγια, το εύρος των μέτρων που περιλαμβάνει η απόφαση 2010/320/ΕΕ κρίνεται δυσανάλογο δυνάμει των άρθρων 126 παρ. 9 και, ιδίως, 136 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καθότι τα μέτρα αυτά δεν αποτελούν γενικούς προσανατολισμούς, αλλά αντίθετα εμπεριέχουν αναλυτικές, λεπτομερέστατες και ειδικές ρυθμίσεις. Οι τελευταίες υπερβαίνουν το εύλογο εύρος που όφειλαν να έχουν τα μέτρα βάσει των θεμελιωδών αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας (άρθρο 5 παρ. 3 και 4 ΣΕΕ), ιδίως αν αναλογιστεί κανείς τα αντίστοιχα γενικά μέτρα της 2010/182/ΕΕ, καθώς και το γεγονός πως και οι δύο αποφάσεις είχαν ως έρεισμα τις ίδιες ακριβώς αυτές διατάξεις της ΣΛΕΕ.

4. Η αρχή της αναλογικότητας ειδικότερα

Δεδομένου λοιπόν του παραπάνω συμπεράσματος σχετικά με το γεγονός ότι το εύρος των εν λόγω μέτρων κρίνεται δυσανάλογο δυνάμει των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 ΣΛΕΕ, θεωρούμε ιδιαίτερα χρήσιμο σε αυτό το σημείο να αναλύσουμε την έννοια της αρχής της αναλογικότητας όπως αυτή απαντάται στην κοινοτική έννομη τάξη σήμερα. Κατ' ουσία η αρχή της αναλογικότητας συναντάται ήδη από την ίδρυση των ευρωπαϊκών κοινοτήτων και εντοπίζεται σε αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικές συνήθως με τα εθνικά μέτρα που είναι δυνατόν να περιορίζουν τις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες, ενώ ο ρόλος και η συνδρομή τους κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, καθώς επέχει επιβοηθητικό ρόλο κατά τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων που εκδίδονται από τα εκάστοτε αρμόδια θεσμικά όργανα.³¹ Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας αναγνωρισμένη ρητά από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως από το άρθρο 5 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ) εφαρμόζεται με λίγα λόγια κατά τον έλεγχο νομιμότητας κανονιστικών και ατομικών πράξεων των κοινοτικών οργάνων, στο μέτρο που οι ρυθμίσεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αυτές ρυθμίζονται από αυτά δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του καταλλήλου και αναγκαίου για την επίτευξη των στόχων και των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς από τα περισσότερα κατάλληλα μέσα που προκρίνονται για την επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού, πρέπει κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης να επιλέγεται εκείνο που αποτελεί το λιγότερο καταναγκαστικό με ταυτόχρονη την αναλογία μειονεκτημάτων-επιβαρύνσεων του μέτρου και οφέλους του επιδιωκόμενου σκοπού.³²

Βέβαια, αν και παλαιότερα μόνο απλός υπαινιγμός της αρχής της αναλογικότητας υπήρχε, από τη

³¹ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 246

θέσπιση της Συνθήκης της Λισσαβόνας έχουμε πλέον και την ρητή κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας και *expressis verbis*, σύμφωνα με την πανηγυρική κατοχύρωση της οποίας, αυτή έγκειται στο γεγονός ότι το περιεχόμενο και η μορφή της ενωσιακής δράσης δεν είναι επιτρεπτό να υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών όρια.³³ Ειδικότερα, ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας όπως εφαρμόζεται τόσο από τα ελληνικά, όσο και από τα ευρωπαϊκά δικαστήρια περνάει από τα εξής προβλεπόμενα στάδια. Αναλυτικότερα, σε ένα προγενέστερο σημείο γίνεται έλεγχος καταλληλότητας, κατόπιν αναγκαιότητας των μέτρων, ενώ έπεται η στάθμιση κόστους - οφέλους των μέτρων τα οποία λαμβάνονται, καθώς η αρχή της αναγκαιότητας αποτελεί κριτήριο της αρχής της αναλογικότητας, όπως αυτή καθιερώνεται στο άρθρο 5 ΣΕΕ αφού δεν πρέπει να υπερβαίνονται τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των σκοπών της Συνθήκης.³⁴ Πιο συγκεκριμένα, πρέπει να συμπληρωθεί ότι η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται και από το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις ακριβώς ίδιες προϋποθέσεις που παραθέσαμε πιο πάνω. Μάλιστα, η ρητή καθιέρωση της θεμελιώδους αυτής αρχής στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη καθιερώνεται στα άρθρα 8 με 11 της ΕΣΔΑ και παγίως εφαρμόζεται στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Επιπρόσθετα, σημαντικό είναι το γεγονός ότι ο έλεγχος της αναλογικότητας δεν πρέπει να εκπίπτει σε μια τυπική διαδικασία αλλά να αποτελεί το μέσο του ουσιαστικού ελέγχου του επίδικου μέτρου.³⁵

Τα τελευταία χρόνια βέβαια υπάρχει μία τάση που αποτυπώνεται και στην πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο δικαστής να υπεισέρχεται σε ηθικοπολιτικές κρίσεις του ορθού των νομοθετικών περιορισμών και να μην ελέγχει πλέον μόνο την προφανή δυσαναλογία αλλά και να προβαίνει σε ευθεία εξέταση της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, πρακτική που προσιδιάζει βέβαια στο ρόλο της Διοίκησης ή νομοθετικού οργάνου και θα ήταν καλό να οριοθετηθεί το όριο του ρόλου του δικαστικού λειτουργού μελλοντικά.

5. Η αρχή της αναγκαιότητας

Όπως λοιπόν εκτέθηκε παραπάνω, εννοιολογικό στοιχείο της αρχής της αναλογικότητας και ως εκ τούτου στάδιο του ελέγχου αυτής, είναι ο έλεγχος της αναγκαιότητας του μέτρου που λαμβάνεται από το εκάστοτε θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για την ακρίβεια, η αρχή της αναγκαιότητας

³² Βλ. Απόστολου Χ. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, 2011, σελ. 485

³³ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 247

³⁴ Βλ. Απόστολου Χ. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, σελ. 487, 2011

αναφέρεται στους τομείς που αφορούν την αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αποτέλεσμα να θεωρείται επιτρεπτή και ταυτόχρονα θεμιτή μόνον εκείνη η κοινοτική δράση που δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των στόχων της κοινότητας, εντασσόμενη επιπλέον στις αποκλειστικές αρμοδιότητες αυτής.³⁶ Επίσης, πρέπει να τονίσουμε πως κατόπιν του ελέγχου της καταλληλότητας, που αφορά όπως εκτέθηκε το αν τα μέτρα που θα ληφθούν είναι κατάλληλα, πρόσφορα για την αντιμετώπιση της εκάστοτε κατάστασης, ακολουθεί ο έλεγχος της αναγκαιότητας, όπου στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων απαιτεί τον επικουρικό χαρακτήρα της κρατικής ενίσχυσης σε σχέση μάλιστα με τη λειτουργία της αγοράς, αλλά και του ανταγωνισμού.³⁷

6. Η αρχή της αναλογικότητας στην ελληνική έννομη τάξη

Αρχικά κρίνεται κρίσιμο να προβούμε σε μια τοποθέτηση της προέλευσης της αρχής της αναλογικότητας, η οποία στην ελληνική έννομη τάξη συνταγματικά κατοχυρώνεται μόλις από το 2001 στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται απευθείας από το Σύνταγμα ή το νόμο, εφόσον υπάρχει επίφυλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

Οι καταβολές του βέβαια εντοπίζονται στο γαλλικό αλλά και το γερμανικό δίκαιο με πλέον χαρακτηριστική τη φράση ότι «η αστυνομία δεν πρέπει να βάλλει κατά των σπουργιτών με κανόνια».³⁸ Συνεπώς θα ήταν χρήσιμο να εξετάσουμε τον έλεγχο της καταλληλότητας ή της προσφορότητας των μέσων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού που συνιστάται σε έλεγχο της συνάφειας μέσων και σκοπού, αν και αποτελεί ήπιο μέτρο ελέγχου και άρα και πολύσπνια στην πράξη. Αυτό που ελέγχεται δηλαδή είναι κατά πόσο ένας περιορισμός δικαιώματος από το νομοθέτη για ορισμένο σκοπό αποδεικνύεται ή όχι άσχετος με τον υποτιθέμενο σκοπό και επομένως ακατάλληλος για την επίτευξη του. Και αν λοιπόν κριθεί ως ακατάλληλος αυτός ο περιορισμός μπορούμε πια να μιλήσουμε για μια αντισυνταγματική ρύθμιση.³⁹

³⁵ Βλ. Πέτρου Στάγκου, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, 2004, σελ. 85

³⁶ Βλ. Απόστολου Χ. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, 2011, σελ. 487

³⁷ Βλ. Απόστολου Χ. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, 2011, σελ. 488

³⁸ Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2006, σελ. 90, και αυτ. παραπ.

³⁹ Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2006, σελ. 90

Πάντως, σίγουρα πιο διεισδυτικός και άρα περισσότερο αποτελεσματικός είναι ο έλεγχος της αναγκαιότητας του περιορισμού, οποίος κρίνεται όμως αναγκαίος σε περίπτωση που δεν υπάρχει άλλο εξίσου αποτελεσματικό μέσο που θα μπορούσε να επιβληθεί από το νομοθέτη, ώστε να μην περιορίζει ή τουλάχιστον να περιορίζει λιγότερο το σχετικό συνταγματικό δικαίωμα και κατ' αυτήν την πρακτική το Συμβούλιο της Επικρατείας εξετάζει σταθερά πια το αν ο περιορισμός ενός ατομικού δικαιώματος υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο και πως ανάμεσα σε περισσότερους περιορισμούς επιβεβλημένους από το νόμο ή τη διοίκηση πρέπει να εφαρμόζεται πάντα ο ηπιότερος.⁴⁰

Επιπλέον, το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έδωσε στην αρχή της αναλογικότητας μια νέα, τρίτη διάσταση και δεν είναι άλλη από την αρχή της *stricto sensu* αναλογικότητας (αναλογικότητα εν στενή εννοία) ή αλλιώς της στάθμισης κόστους - οφέλους, που επιτάσσει ότι θα πρέπει να τηρείται το όριο της λογικής επιβάρυνσης κατά τη θέσπιση ενός μέτρου.⁴¹ Η λογική αυτής της στάθμισης βασίζεται στο ότι όσο πιο σοβαρά περιοίζεται ένα δικαίωμα τόσο ισχυρότεροι πρέπει να είναι οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που να το δικαιολογούν, αν και η νέα αυτή διάσταση της αρχής της αναλογικότητας παραπέμπει περισσότερο στη σφαίρα της σκοπιμότητας παρά της συνταγματικότητας.⁴² Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου δέχεται κατ' επανάληψη πως η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί οριοθέτηση με βάση τα εννοιολογικά στοιχεία της προσφορότητας και της αναγκαιότητας του λαμβανομένου μέτρου που αναφέραμε και πιο πάνω, ενώ ταυτόχρονα πρέπει να τηρείται και η αναλογία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, καθώς ως γενική αρχή του δικαίου η αναλογικότητα διέπει βεβαίως όλη τη δράση της δημόσιας διοίκησης και επομένως όλα τα μέσα άσκησης εξουσίας πρέπει να πληρούν τα τρία κριτήρια της. Δηλαδή, για να είμαστε πιο συγκεκριμένοι, πρέπει τα μέσα άσκησης εξουσίας να είναι α) κατάλληλα, πρόσφορα για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαία, ούτως ώστε να προκαλούν τον ελάχιστο δυνατό περιορισμό στον φορέα του δικαιώματος γ) *stricto sensu* αναλογικά, καθώς πρέπει να τελούν σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η προσπορισθείσα ωφέλεια να μην υπολείπεται της βλάβης.⁴³ Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχθηκε πως ένα μέτρο είναι ακατάλληλο προς την επίτευξη του σκοπού όταν οι δυσμενείς συνέπειες του τελούν σε προφανή δυσαναλογία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, η παραδοχή του οποίου αποτελεί σημαντική εξέλιξη πλέον, από τη στιγμή που ο εν στενή εννοία έλεγχος της αναλογικότητας είναι απαραίτητος σε περιπτώσεις ειδικότερα προσβολής συνταγματικών δικαιωμάτων

⁴⁰ Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2006, σελ. 90, 91, και αυτ. παραπ.

⁴¹ Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2006, σελ. 92

⁴² Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2006, σελ. 92

με ιδιαίτερη βαρύτητα.⁴⁴

Οφείλουμε πάντως να παραθέσουμε πως σε καμία απολύτως περίπτωση δεν θα έπρεπε η αρχή της αναλογικότητας να χρησιμοποιείται ως τρόπος να μεταλλαχθεί ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων σε έλεγχο σκοπιμότητας των επιλογών του νομοθέτη. Στην ίδια λογική πρέπει να τονιστεί ο δικαστής είναι αρμόδιος μόνο για να ελεγξει αν ο περιορισμός στον οποίο προέβη ο νομοθέτης είναι κατάλληλος, αναγκαίος και ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και σε καμία περίπτωση δεν είναι το κατάλληλο πρόσωπο να υποδείξει ή να προτείνει κάποιο κατά την κρίση του κατάλληλο μέσο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, καθώς αυτό είναι αρμοδιότητα του δημοκρατικά νομιμοποιούμενου οργάνου, δηλαδή του κοινοβουλευτικού νομοθέτη. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να έχουμε υπόψιν μας πως η αρχή της αναλογικότητας δεν είναι καποιος συνταγματικός κανόνας με αυτοτελές περιεχόμενο για να αποτελέσει από μόνο του κριτήριο ελέγχου συνταγματικών επιλογών και συνεπώς η χρήση της αρχής αυτής πρέπει να περιοριστεί στον καθορισμό του επιτρεπτού ορίου των περιορισμών των δικαιωμάτων⁴⁵ λαμβανομένης υπόψιν πάντα και της υπεροχής του Συντάγματος, η οποία διαφαίνεται και από το νομικό του προσόν να εφαρμόζεται άμεσα από τα κρατικά όργανα δίχως την παρεμβολή του νομοθέτη⁴⁶. Επίσης, άξιο σχολιασμού είναι ακι το στοιχείο σύμφωνα με το οποίο όλες οι διατάξεις του Συντάγματος εκφράζουν εξίσου τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη και γι' αυτό και είναι και νομικά ισότιμες και ισοδύναμες μεταξύ τους στην ιεραρχία της συνταγματικής τάξης.⁴⁷

7. Η αρχή της επικουρικότητας

Στο πλαίσιο του ελέγχου τήρησης της αρχής της αναλογικότητας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης χρήσιμο εργαλείο αποτελεί συνάμα και η ανάλυση της αρχής της επικουρικότητας όπως αυτή αποτυπώνεται στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 4 ΣΕΕ. Ο λόγος για τον οποίο κρίνουμε απαραίτητη την αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας σχετίζεται με το γεγονός ότι αυτή εφαρμόζεται σε εκείνες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί συντρέχουσα αρμοδιότητα και πάντως όχι αποκλειστική, η

⁴³ Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2006, σελ. 92, 93

⁴⁴ Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2006, σελ. 93

⁴⁵ Βλ. Κώστα Χρυσόγονο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2006, σελ. 94, 95

⁴⁶ Βλ. Ευ. Βενιζέλου, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 1991, σελ 167

⁴⁷ Βλ. Αριστόβουλου Μάνεση, *Συνταγματικά Δικαιώματα, α' ατομικές ελευθερίες*, 1978, σελ 40

οποία από τη φύση της ανήκει στα κράτη μέλη αυτά καθ'αυτά και επομένως προοικονομώντας ένα εκ των βασικότερων επιχειρημάτων της πλευράς μας η Ένωση κατά τη θέσπιση μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό, δεν είχε συντρέχουσα αρμοδιότητα. Μάλιστα, σύμφωνα και με όσα ορίζει η αρχή της επικουρικότητας η Ένωση παρεμβαίνει μόνο για την εκπλήρωση καθηκόντων που μπορούν όμως να αναληφθούν από κοινού από το κράτος μέλος και μόνο για εκείνες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η συνδρομή της βοήθειας και συνδρομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης κρίνεται απαραίτητη καθώς πρόκειται για περιπτώσεις των οποίων η διάσταση, η σημασία, η κρισιμότητα και οι συνέπειες ξεπερνούν τα εθνικά όρια ενός κράτους και αν αναληφθούν από κοινού με την Ευρωπαϊκή Ένωση εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότερη και ασφαλέστερη εκπλήρωση των εθνικών υποχρεώσεων ενός κράτους μέλους.⁴⁸

8. Το επιχείρημα των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων

Το κυριότερο, ωστόσο, επιχείρημα υπέρ της θέσης μας προκύπτει από το γεγονός πως, ειδικά μετά τη θέση της Συνθήκης της Λισσαβόνας σε ισχύ, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ρητό κατάλογο αποκλειστικών, συντρεχουσών και υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων (άρθρα 2-5 ΣΛΕΕ), λειτουργώντας αυστηρά και αποκλειστικά στα πλαίσια της ρητής της εξουσιοδότησης από το πρωτογενές δίκαιο (άρθρο 5 παρ. 1 και 2 ΣΕΕ) και συνεπώς όποια αρμοδιότητα δεν απονέμεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση στα πλαίσια των δοτών της αρμοδιοτήτων, ανήκει αποκλειστικά στα κράτη-μέλη (άρθρα 4 παρ. 1 ΣΕΕ και 5 παρ. 2 ΣΕΕ), όπως ισχύει εν προκειμένω για τις αρμοδιότητες οικονομικής, κοινωνικής, φορολογικής και ασφαλιστικής πολιτικής. Αναλυτικότερα, ειδικότερα μετά τη συνθήκη της Λισσαβόνας δημιουργήθηκε μια περιοχή στην οποία τα κράτη δεν επιτρέπεται καταρχήν να νομοθετούν παρά μόνο εφόσον εξουσιοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση με αποτέλεσμα να προκύπτει δικαιολογημένα πως η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να ενεργεί μόνο εντός των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες, ενώ ταυτόχρονα το κρισιμότερο γεγονός προς ενίσχυση της θέσης μας σχετικά με το μη επιτρεπτό της λήψης των εν λόγω μέτρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί κυρίως η συνέπεια των δοτών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που δεν είναι άλλη από το τεκμήριο υπέρ της αρμοδιότητας των κρατών μελών. Δηλαδή, για να είμαστε περισσότερο σαφείς με βάση την εφαρμογή των άρθρων 4 I και 5 II της ΣΕΕ όποια αρμοδιότητα δεν απονέμεται με τις Συνθήκες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ανήκει κατ' αποκλειστικότητα στα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα όσον αφορά την υπό κρίση

⁴⁸ Βλ. Απόστολου Χ. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, 2011, σελ. 479

υπόθεση, η λήψη μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό να παραχωρείται αποκλειστικά στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση.⁴⁹

Οι τελευταίες, ωστόσο, μολονότι εξακολουθούν να συνιστούν αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ελληνικής Δημοκρατίας θίγονται ανεπίτρεπτα από τον εξαιρετικά εκτεταμένο κατάλογο μέτρων που το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επέβαλλε με την απόφαση 2010/320/ΕΕ. Επομένως, στοιχειοθετείται κατά τη γνώμη μας υπέρβαση εκ μέρους του Συμβουλίου των δοτών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του για τον καθορισμό των εν λόγω μέτρων.

Πάντως, ακόμα και σε εκείνες τις εξαιρετικές περιπτώσεις κατά τις οποίες κρίνεται επιτρεπτή η όποια εξαίρεση από τον ως άνω κανόνα, βασισμένη είτε στην αρχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας, είτε στην αρχή του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, προϋπόθεση παραμένει σε κάθε περίπτωση, ότι ακόμα και τότε το κράτος-μέλος το οποίο και αφορά η ρύθμιση να μην αποστερείται παντελώς της αποκλειστικής του αρμοδιότητας, γεγονός που στην περίπτωση της Ελλάδας δεν παρατηρείται. Και τούτο διότι η απόφαση 2010/320/ΕΕ αποτελεί κατ' ουσίαν ένα εκτεταμένο πρόγραμμα, που εξαλείφει κάθε δυνατότητα χάραξης εσωτερικών πολιτικών. Επιπροσθέτως, εκκρεμεί η περίπτωση που θα μπορούσε να ισχυρισθεί κανείς πως η Ευρωπαϊκή Ένωση ενδέχεται να ενήργησε στα πλαίσια των σιωπηρά αποδιδόμενων σε αυτήν αρμοδιοτήτων, γνωστές στη διεθνή έννομη τάξη με τον όρο *implied powers*, σύμφωνα με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Ένωση όταν έχει κάποιες αρμοδιότητες αποδιδόμενες σε αυτήν από τη Συνθήκη, πρέπει ταυτόχρονα να τις αποδίδονται σιωπηρά και όλες εκείνες οι αρμοδιότητες οι οποίες που κρίνονται απαραίτητες για την υποστήριξη της πρώτης ακόμη και να μην της έχουν απονεμηθεί ρητά, αφού μάλιστα σύμφωνα με νομολογία του ΔΕΚ όταν ανατίθεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση μια συγκεκριμένη αποστολή εκ Συνθήκης οφείλει να γίνεται δεκτό ότι αυτόματα της παρέχει όλες τις εξουσίες που χρειάζεται για να φέρει εις πέρας την αποστολή της, ειδάλλως η διάταξη της Συνθήκης θα έχανε την πρακτική αποτελεσματικότητά της.⁵⁰

Ωστόσο, η κριτική μας στην εν λόγω θέση έγκειται στο γεγονός ότι ήδη μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας το άρθρο 308 ΣΕΚ αντικαταστάθηκε με το άρθρο 352 ΣΛΕΕ, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την αλλοίωση της αρχικής του δομής του που επέτρεπε την εξαιρετικά και υπερβολικά

⁴⁹ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 229-232

⁵⁰ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 250-251

ευρεία ερμηνεία αυτού καθιστώντας την εφαρμογή του δυσχερέστερη, ώστε να μην επιτρέπει το εν λόγω άρθρο, ειδικά όπως είχε στην προτέρα μορφή του, να εγκρίνει ένα είδος ανεπίτρεπτων *opened powers* των Κοινοτήτων.⁵¹ Με λίγα λόγια, κρίνεται εξαιρετικά ξεπερασμένη η προσχηματική χρήση των σιωπηρώς αποδιδόμενων αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να επεμβαίνει αδικαιολόγητα στη χάραξη των εσωτερικών πολιτικών ενός κράτους μέλους, καθώς ήδη μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας τέτοιου είδους αρμοδιότητες ελαττώθηκαν υπερβολικά προκειμένου ακριβώς να περιοριστεί η αυθαίρετη παρεμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εσωτερικό των κρατών μελών με στόχο να μην επιτρέψουν επουδενί μια διευρυνση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων προς την κατεύθυνση της *Kompetenz-Kompetenz*.⁵² Κρίνεται, συνεπώς, ότι ουσιαστικά απόλλυται, κατά παράβαση του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, η χάραξη οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας.

Η εξήγηση για την παραπάνω άποψη βρίσκεται και στον θεμελιώδη κανόνα της κυριαρχίας στη διεθνή έννομη τάξη, σύμφωνα με τον οποίο, κάθε κράτος ασκεί εξουσία εντός των ορίων της επικράτειάς του επί προσώπων και πραγμάτων που βρίσκονται στην επικράτεια αυτή και εξάλλου, κάθε κυρίαρχο κράτος ασκεί αυτό το ίδιο εξουσία επί των πολιτών του και δεν υπόκειται σε καμία υπέρτερη έξω από αυτό δύναμη, διότι κάθε κυρίαρχο κράτος είναι νομικά ίσο με οποιοδήποτε άλλο κυρίαρχο κράτος και κανένα κράτος δεν μπορεί να παρέμβει στα εσωτερικά ενός άλλου κυρίαρχου κράτους, ούτε και να υπαχθεί στο δίκαιο ή να δικαστεί από τα εθνικά δικαστήρια άλλου κράτους⁵³. Η δε δυνατότητα του κυρίαρχου κράτους να συνάπτει διεθνείς συνθήκες και να δεσμευθεί έναντι τρίτων κρατών δεν αποτελεί αποποίηση τη κυριαρχίας του, αλλά εκδήλωση αυτής. Επί της έννοιας της κυριαρχίας θεμελιώνεται η αποκλειστική εξουσία του κράτους να ρυθμίσει τις διεθνείς οικονομικές σχέσεις που εμπλέκουν είτε το ίδιο και την επικράτειά του, είτε τα υποκείμενά του που ασκούν διεθνή επιχειρηματική δραστηριότητα από αυτό ή ορισμένες φορές και εκτός αυτού⁵⁴. Αυτό το οικονομικό πρότυπο της ανοιχτής αγοράς συνεπώς επιτρέπει την προσφυγή σε μέσα αρνητικής ολοκλήρωσης, ώστε να προστατευθούν και να διασφαλιστούν οι ενωσιακές οικονομικές ελευθερίες, αλλά και σε μέσα θετικής ολοκλήρωσης με την έννοια του προσανατολισμού των υποκειμένων της οικονομικής πρωτοβουλίας σε πρόσφορες προς το γενικό συμφέρον της οικονομίας διαθέσιμες πόρων, μέσω της

⁵¹ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 251

⁵² Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 253

⁵³ Βλ. Παναγιώτη Γκλαβίνη, *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 37

⁵⁴ Βλ. Παναγιώτη Γκλαβίνη, *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 37-38

κατεύθυνσης της διόρθωσης των μηχανισμών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.⁵⁵

9. Η αρχή της ειδικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της ειδικότητας λοιπόν αυτό το οποίο ρυθμίζεται και υπογραμμίζεται είναι το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν αναθέσει γενική αρμοδιότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση να προβαίνει στη λήψη μέτρων πάσης φύσεως, αλλά για την ακρίβεια το ακριβώς αντίθετο. Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται πως η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη, γεγονός που συνιστά και την έννοια της αρχής της ειδικότητας. Η Ένωση διέπεται λοιπόν, όπως και οι διεθνείς οργανισμοί, από την αρχή της ειδικότητας (*spécialité*) βάσει της οποίας ασκεί την κανονιστική εξουσία της στον βαθμό που διαθέτει ουσιαστική αρμοδιότητα στη συγκεκριμένη θεματική περιοχή, δίχως να υπερβαίνει και να καταπατά τις αρμοδιότητες του εκάστοτε κράτους μέλους να χαράζει την εσωτερική του πολιτική σε θέματα κυρίως φορολογικής και οικονομικής φύσεως. Στα πλαίσια της περιοχής αυτής επομένως η Ένωση μπορεί όχι μόνο να ασκεί κανονιστική εξουσία αλλά και να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες.

10. Καταληκτικά συμπεράσματα – Αίτημα ακύρωσης της απόφασης

Συμπερασματικά, με βάση τη συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 2 έως 5, 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ, όπως επίσης και των άρθρων 4 παρ. 1 και 5 ΣΕΕ, διαπιστώνουμε ότι το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την έκδοση της απόφασης 2010/320/ΕΕ, υπερέβη τα όρια της αρμοδιότητάς του. Για τον λόγο αυτό αιτούμαστε την ακύρωση της σχετικής απόφασης βασιζόμενοι στον τρίτο λόγο ακύρωσης του άρθρου 263 παρ. 2 ΣΛΕΕ, λόγω παραβίασης της αποκλειστικής αρμοδιότητας κράτους-μέλους και συνεπώς της παραβίασης των προαναφερθεισών διατάξεων του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, ανεξαρτήτως του γεγονότος αν ο σχετικός λόγος ακύρωσης περιλαμβάνει μόνο κανόνες ουσιαστικού δικαίου ή και κανόνες διαδικαστικού δικαίου. Και τούτο διότι, μολονότι το εύρος της αρμοδιότητας ενωσιακού οργάνου, εδώ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι διαδικαστικό ζήτημα, ελέγχεται παραδοσιακά από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του τρίτου λόγου ακύρωσης.

⁵⁵ Βλ. Ν. Σκανδάμη, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 1997, σελ. 362 επ.

Από όλα τα παραπάνω είμαστε σε θέση να καταλάβουμε την κρισιμότητα του αιτήματος των είκοσι δύο πολιτών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και κατ'επέκταση την αποστολή του εν λόγω προδικαστικού ερωτήματος ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μάλιστα, δεδομένου του γεγονότος ότι βάσει του άρθρου 2 της ΣΕΕ η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ως αποστολή την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να επιτευχθεί ένας υψηλός βαθμός ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών των κρατών μελών με ταυτόχρονη βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής αλληλεγγύης στο σύνολο της Ένωσης⁵⁶, διαπιστώνεται από την πλευρά μας πως ο λεπτομερέστατος κατάλογος μέτρων οικονομικής φορολογικής, κοινωνικής, οικονομικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό εν τέλει απομακρύνει την Ένωση από το στόχο αυτής από τη στιγμή μάλιστα που δεν αφήνει στην ελληνική κυβέρνηση κανένα περιθώριο χάραξης εσωτερικών πολιτικών. Εν κατακλείδι, σκόπιμο κρίνεται να καταφασθεί η υπέρβαση των ρητών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη λήψη των εν λόγω μέτρων με αποτέλεσμα να υποκαθιστά πλήρως την Ελληνική Δημοκρατία στις αρμοδιότητες και τις εξουσίες της, καθιστώντας την κατά αυτόν τον τρόπο ανίσχυρη να προβεί στη διαμόρφωση της οικονομικής της πολιτικής, αρμοδιότητας μάλιστα που της ανήκει αποκλειστικά.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ευ. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 1991
- Απόστολου Χ. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, 2011
- Παναγιώτη Γκλαβίνη, Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009
- Αριστόβουλου Μάνεση, Συνταγματικά Δικαιώματα, α' ατομικές ελευθερίες, 1978
- Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011
- Ν. Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1997
- Πέτρου Στάγκου, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, 2004
- Κώστα Χρυσόγονου, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2006

⁵⁶ Βλ. Απόστολου Χ. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, σελ. 541-542, 2011

«2. Συμβιβάζεται με το κατοχυρωμένο στο άρθρο 17 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ δικαίωμα στην περιουσία, καθώς και με τη θεμελιώδη ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας, η οποία γνωρίζει πλέον και ρητή κατοχύρωση στο άρθρο 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, διάταξη, όπως εκείνη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. στ' της απόφασης 2010/320/ΕΕ, η οποία προβλέπει ότι η Ελλάδα καλείται να θεσπίσει μέτρα 'μείωσης των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και των επιδομάτων αδείας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους με στόχο την εξοικονόμηση 1 500 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1 100 εκατ. ευρώ το

Κ

αλαϊντζής Μάνος

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Κοινωνική Πολιτική- Ευρωπαϊκή Ένωση και Προστασία των Δικαιωμάτων.....	Σελ.3
2. Δικαίωμα Ιδιοκτησίας/Περιουσίας- Έκταση και προστατευτική Εμβέλεια.....	Σελ.5
3. Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Διακειμενική Προσέγγιση του Δικαιώματος της Ιδιοκτησίας.....	Σελ.10
4. Αρχή Αναλογικότητας.....	Σελ.17
5. Συνολική Θεώρηση- Κοινωνικό Κεκτημένο.....	Σελ.20
6. Συμπεράσματα.....	Σελ.22
7. Βιβλιογραφία.....	Σελ.24

Σχετικά με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα που απέστειλε το Συμβούλιο της Επικρατείας για να διασαφηνίσει την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού δικαίου βασιζόμενο στην αίτηση ακύρωσης που κατατέθηκε έχουμε να παρατηρήσουμε τα εξής:

1. Κοινωνική Πολιτική – Ευρωπαϊκή Ένωση και Προστασία των Δικαιωμάτων

Η κοινωνική πολιτική είναι το δίχως άλλο ένας εκ των ουκ άνευ όρων μιας σωστά δομημένης έννομης τάξης, είτε εθνικής είτε διακρατικής. Στα πλαίσια αυτών λοιπόν ανακύπτει η ανάγκη προστασίας των αυτοτελών δικαιωμάτων που πηγάζουν από την επιταγή για ευημερία και κοινωνική πρόοδο.⁵⁷ Στα εθνικά πλαίσια τον σκοπό αυτό τον εξυπηρετεί το Σύνταγμα, ενώ στον ευρωπαϊκό χώρο κειμενικές καταγραφές ανάγουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε “*erga omnes*”⁵⁸ υποχρέωση για τα κράτη. Πλέον μετά την εισαγωγή των αναθεωρήσεων που επέφερε η Συνθήκης της Λισαβόνας⁵⁹ ήρθε ένα αναπόφευκτο βήμα: η κατοχύρωση προστασίας δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών ως ενωσιακός πλέον σκοπός, ισότιμος με τους άλλους στόχους του οικοδομήματος της ένωσης. Την ενσάρκωση της προστασίας επέφερε ο Χάρτης των Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κείμενο προσαρτημένο στις αναθεωρημένες συνθήκες και πλέον ισόκυρο με αυτές.⁶⁰ Ο χάρτης θεμελιώνει μια προστατευτική δομή νομικών εγγυήσεων στον ενωσιακό χώρο υποχρεώνοντας τα όργανα στο σεβασμό των διατάξεων τους αλλά και τα κράτη μέλη σε ερμηνευτική συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας.⁶¹ Ο Χάρτης συνέβαλε καθοριστικά στην ανανέωση του αξιακού υποβάθρου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και διέψευσε έμπρακτα τις ιδεοληπτικές επικρίσεις ότι μόνον η οικονομία της αγοράς αποτελεί το θεμέλιο της ενοποίησης.⁶² Η ένωση εγκαινιάζει την νέα εποχή δείχνοντας

⁵⁷ Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων δικαιωμάτων, Εμμανουήλ Ρούκουνας, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Βιβλιοπωλείο της Εστίας, 1995, Σελ 20 επ.

⁵⁸ ICJ Case “Barcelona Traction” (1970) “Το δικαστήριο έκανε δεκτό πως υπάρχουν κανόνες του εθιμικού δικαίου που δεν επιτρέπουν απόκλιση με συνθήκη και επιλεκτικά έδωσε παραδείγματα σε σχέση με (...) και την παραβίαση θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. (...) Οι υποχρεώσεις αυτές είναι *erga omnes*.”

⁵⁹ Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, Εκδόσεις Σάκκουλα 2011 σελ 93-120

⁶⁰ Το ισόκυρο του Χάρτη με τις συνθήκες έγινε δεκτό ευθύς εξαρχής αφού τα όργανα δεσμεύτηκαν να σέβονται το περιεχόμενο του κατά τις πράξεις τους παρά τον διακηρυκτικό των διατάξεων και το γεγονός ότι δεν ενσωματώθηκε στο κείμενο της Συνθήκης αλλά προσαρτήθηκε σε παράρτημα (πράξη που μαλλον έργο σκοπιμότητας ήταν για να διασκεδαστούν οι εντυπώσεις των πολέμιων τις ιδέας μιας τέτοια καταγραφής- Ηνωμένο Βασίλειο, Πολωνία). Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε Ενωσιακό Επίπεδο και ο Χάρτης: Η προδρομική σκέψη και η συμβολή του Γιώργου Παπαδημητρίου σε: Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου Ι, Λίνα Παπαδοπούλου, 2010, εκδ. Σακκουλα

⁶¹ Ευρωπαϊκό δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, Συμβούλιο της Ευρώπης - Ευρωπαϊκή Ένωση - ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις, Στέλιος Περράκης Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2013 σελ 256 επ.

⁶² Δίκαιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τεύχος ΙΙ, Συνθήκη Νίκαιας(2000) Συνθήκη Λισαβόνας(2007) Πέτρος Ν. Στάγκος – Ευγενία Σαχπεκίδου, Εκδόσεις Σάκκουλα 2009, σελ 51-54

μας το κοινωνικό της πρόσωπο.⁶³ Η αναγνώριση της ανάγκης της πολιτικής ενοποίησης δεν μπορεί να αφήσει ανεπηρέαστο το αίτημα του ευρωπαίου πολίτη για προστασία στην υπερεθνική έννομη τάξη. Το μεγαλύτερο δε επίτευγμα είναι η ανοιχτή επικοινωνία του Χάρτη με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου(ΕυρΣΔΑ)⁶⁴ σε τέτοιο βαθμό που παραβίαση της ΕυρΣΔΑ συνιστά άμεση παραβίαση Ευρωπαϊκού Δικαίου.⁶⁵ Με αυτό λοιπόν τον τρόπο η πλέον αποτελεσματική σφαίρα της ΕυρΣΔΑ τέμνεται ευθέως με αυτή την ενωσιακή για να την βοηθήσει να κάνει τα πρώτα της βήματα μέσα από την πολύχρονη εμπειρία και πρακτική των διδασμάτων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.⁶⁶

2. Δικαίωμα της Ιδιοκτησίας/Περιουσίας- Έκταση και προστατευτική Εμβέλεια

Καταρχάς πρέπει να γίνει δεκτό ότι αδιαμφισβήτητα τα επιδόματα εορτών εντάσσονται ως τέτοια στο θεμελιώδες δικαίωμα της περιουσίας/ιδιοκτησίας το οποίο και προστατεύεται τόσο σε εθνικό όσο και σε

⁶³ Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου Ηνωμένα έθνη, περιφερειακά συστήματα Στέλιος Ε. Περράκης Σάκκουλας Αντ. Ν., 2009 σελ 149 επ.

⁶⁴ Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Υιοθετήθηκε στην Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου του 1950. “Η ΕυρΣΔΑ, συμπληρωμένη μεταγενέστερα με 14 πρωτόκολλα, έμελλε να ανατρέψει τα καθιερωμένα στη διεθνή δικαιοταξία, με την εγκαθίδρυση ενός ελεγκτικού μηχανισμού που συμπεριελάμβανε ένα δικαστήριο με αρμοδιότητα να εκδίδει αποφάσεις και, βασικά, με την εισαγωγή της ατομικής προσφυγής για τα θύματα παραβιάσεων των δικαιωμάτων και ελευθεριών που η σύμβαση εγγυάται. Η σύμβαση μορφοποιεί τις «ουσιώδεις» ή τις «στοιχειώδεις γραμμές ενός ορισμένου πολιτεύματος» προάγει και εγγυάται τη δημοκρατική κοινωνία, θεωρούμενη «συνταγματικό εργαλείο», «έκφραση μιας ευρωπαϊκής δημόσιας τάξης» υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου του Στρασβούργου”- Τα δικαιώματα του ανθρώπου, Στέλιος Περράκης, Εφημερίδα Καθημερινή, 11-11-2012

⁶⁵ Μονιστική Θεώρηση Ευρωπαϊκής έννομης τάξης σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ενότητα της έννομης τάξεως και της υπαγωγής κανόνων του δικαίου σε ιεραρχικά διαβαθμιζόμενες επάλληλες νομικές κατηγορίες. ΕυρΣΔΑ και ΧΘΔΕΕ λειτουργούν παράλληλα και συμπληρωματικά ωθώντας τον Ευρωπαίο Δικαστή σε μια διασταλτική θέαση της προστασίας ενώ υποχρεώνουν τον εθνικό σε συμμόρφωση και υπακοή λόγω της υπερνομοθετικής ισχύος που περιβάλλει του κανόνες.

⁶⁶ Δίκαιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πέτρος Ν. Στάγκος – Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, Εκδόσεις Σάκκουλα 2000, σελ 69 επ. - Στην παρούσα έκδοση του βιβλίου γίνεται λόγος για έναν άγραφο κατάλογο δικαιωμάτων τόσο ουσιαστικών όσο και δικονομικής φύσης στην προστασία των οποίων υπακούει το ΔΕΚ και το βασικότερο αυτών το δικαίωμα της ιδιοκτησίας. “Ο κοινοτικός νομοθέτης αντλεί από την δεξαμενή των κοινών συνταγματικών παραδόσεων και αφετέρου από το κοινό ευρωπαϊκό Δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου που εμπεριέχεται στην ΕΣΔΑ και στην επεξεργασία της ΕΣΔΑ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αντλεί στοιχεία τα οποία περικλείει στην έννοια των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου”. Είναι φανερό πριν την μεταρρύθμιση της Λισσαβόνας ότι η Κοινότητα δανείζεται αρχές από αυτές που κατάφερε να καταγράψει η Σύμβαση της Ρώμης το 1950 σε μια πρώιμη έστω προσπάθεια προστασίας στον ευρωπαϊκό χώρο.

ευρωπαϊκό επίπεδο από πλειάδα κειμένων και αρχών.⁶⁷

Συγκεκριμένα σχετικά με το δικαίωμα στην περιουσία πρέπει να γίνουν κάποιες αρχικές παρατηρήσεις αναφορικά με την φύση αυτού ως τέτοιο. Είναι γενικώς αποδεκτό ότι αυτό εντάσσεται στα κοινωνικά δικαιώματα και χρήζει προστασίας. Αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί την βάση του καπιταλιστικού τρόπου οργάνωσης της κοινωνίας και ένα από τα επιτακτικά αιτήματα του συνταγματισμού. Ο Hegel θεωρούσε το δικαίωμα αυτό ως την “εξωτερική σφαίρα” της προσωπικής ελευθερίας. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι το “νόημα της προστασίας της ιδιοκτησίας είναι η νομική διασφάλιση των υλικών προϋποθέσεων ώστε να μπορεί ο καθένας να διαμορφώνει ελεύθερα και με δική του ευθύνη τη ζωή του, η αλλαγή των κοινωνικών συνθηκών καθιστά απαραίτητη τη διεύρυνση της έννοιας ιδιοκτησία”.⁶⁸ Κατά τον 19^ο αιώνα η έννοια αυτή περιείχε κατά βάση την κυριότητα (εμπράγματα δικαιώματα εν γένει) σε ακίνητα, σήμερα όμως συναποτελείται από εργασιακές και ασφαλιστικές παροχές καθώς και κατοχή αξιών όπως τραπεζικές καταθέσεις ή μετοχές. Η εξέλιξη της κοινωνικοοικονομικής δομής του καπιταλισμού επιφέρει την αυτόθροη διεύρυνση του θεμελιώδους αυτού δικαιώματος που αποτελεί την βασική εξασφάλιση μια ευημερούσας κοινωνίας. Οι ραγδαίες εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών με την διόγκωση του τριτογενούς τομέα της οικονομίας έχει μεταβάλει ριζικά τα δεδομένα. Συνεπώς θα πρέπει να γίνει κατανοητό ότι πέραν των εμπραγμάτων δικαιωμάτων αλλά και ορισμένες από τις βασικότερες κατηγορίες ενοχικών δικαιωμάτων.

Ερωτάται επομένως αν τα επιδόματα Χριστουγέννων και Πάσχα καθώς και τα επιδόματα αδειάς των δημοσίων υπαλλήλων θα μπορούσαν να ενταχθούν στην έννοια του παραπάνω δικαιώματος ώστε να τύχουν της αντίστοιχης προάσπισης.

Η έννοια της περιουσίας, όπως έχει καταγραφεί σε μια πλειάδα νομολογιών του ΕΔΔΑ⁶⁹, περιλαμβάνει αρχικά τα εμπράγματα δικαιώματα όπως αυτά είναι γνωστά στην επιστήμη του δικαίου. Εκτός όμως αυτών γίνεται δεκτό ότι η έννοια της περιουσίας περικλείει μέσα της αδιακρίτως όλα τα δικαιώματα περιουσιακής φύσεως καθώς και τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα. Η νομολογιακή αυτή διεύρυνση του δικαιώματος της περιουσίας, επιταγή των σύγχρονων κοινωνικοοικονομικών συνθηκών, έχει συντελεστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων το οποίο δέχθηκε εκτός των άλλων ότι τα περιουσιακής φύσεως δικαιώματα εμπίπτει στην προστατευτική σφαίρα του δικαιώματος της περιουσίας ανεξαρτήτως του είδους τους(αποδοχές εργασίας η κοινωνικής ασφάλισης) ή του τρόπου καταβολής τους (περιοδικά, κατά-δόσεις, εφάπαξ) με την προϋπόθεση ότι αυτά είναι προσδιορισμένα με νόμο ή προσδιορισμένα βάσει νόμου ή συνιστούν νόμιμη προσδοκία που θα μπορούσε να θεμελιωθεί στο ισχύον μέχρι την προσβολή δίκαιο ή

⁶⁷ Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου Προς ένα Jus Universalis Στέλιος Περράκης Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2013

⁶⁸ Συνταγματικό Δίκαιο, Κώστας Χ.Χρυσόγονος, Εκδόσεις Σάκκουλα 2003, σελ 65.

⁶⁹ Ενδεικτικά αναφέρουμε : ΕΔΔΑ “Van der Marle” 26.6.1986, “TreTraktorei” 7.7.1989, “Hauer” 13.12.1979, “Sunday Times” 1979, “Partisi vs. Turkey” 1990, “Kruslin vs France” 1990,

δικαστικά απαιτητά ή κατά πάγια νομολογία ερείδονται διότι τοιουτοτρόπως λογίζονται κεκτημένα ακόμα και αν δεν έχουν εισπραχθεί. Επομένως εδώ υπάγονται όλα τα περιουσιακής φύσεως δικαιώματα και τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα. Η προστατευτική εμβέλεια των διατάξεων της ΕυρΣΔΑ και του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου σχετικά με την περιουσία ενδυναμώθηκε ώστε στην έκταση της να καταγράφονται τόσο τα εμπράγματα όσο και τα ενοχικά δικαιώματα και ιδιαίτερα απαιτήσεις.⁷⁰ Η όξυνση της προστατευτικής αυτής ασπίδας που πραγματοποίησε το δικαστήριο βασίστηκε στο σύνολο της στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία εδράζεται στις θεμελιώδεις αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου, και αποβλέπει να διασφαλίσει κάθε καλόπιστο ευρωπαϊό πολίτη από απρόβλεπτες μεταβολές που θα διατάρασσαν ανεπανόρθωτα την κοινωνική ευημερία. Η έννοια της περιουσίας σύμφωνα με την νομολογία του ΕΔΔΑ είναι ευρύτατη περιλαμβάνοντας όπως προείπαμε κάθε ιδιωτικό δικαίωμα.⁷¹ Η τάση των ελληνικών δικαστηρίων για συσταλτική ερμηνεία του δικαιώματος αυτού έχει φέρει αρκετές φορές την εγχώρια νομολογία σε κρίσεις εκ διαμέτρου αντίθετες από τις αντίστοιχες των ευρωπαϊκών δικαιοδοτικών οργάνων που εκδίδονται κατά εφαρμογή υπερνομοθετικής περιοχής διατάξεων αλλά έχει οδηγήσει και σε ουκ ολίγες καταδίκες του Ελληνικού Δημοσίου για την παραπάνω παρωχημένη επιλογή.⁷² Δεν λείπουν όμως και οι φωτεινές εξαιρέσεις που αν και αργοπορημένα οδήγησαν την ελληνική δικαστηριακή πρακτική σε μια ορθή ευθυγράμμιση κατά τις τελευταίες δεκαετίες.⁷³

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε ενδεικτικά να αναφερθούμε σε ένα ελάχιστο περιεχόμενο του εύπλαστου αυτού δικαιώματος: (τα παρακάτω περιλαμβάνουν τόσο δικαιώματα και απαιτήσεις γεννημένα από σχέσεις ιδιωτικού αλλά και δημοσίου δικαίου⁷⁴) οι μισθοί, οι συντάξεις και οι ασφαλιστικές παροχές των δημοσίων υπαλλήλων και των δικαστικών λειτουργών, τα δικαιώματα και οι απαιτήσεις βάσει διοικητικών συμβάσεων. τα δικαιώματα και οι απαιτήσεις της αστικής ευθύνης του κράτους, οι απαιτήσεις από αναγκαστικές απαλλοτριώσεις ή/και περιορισμών στην ιδιοκτησία, στην επαγγελματική και την οικονομική ελευθερία, τα δικαιώματα και οι απαιτήσεις, που συνδέονται με την παροχή αδειάς ή της έγκρισης άσκησης επαγγέλματος ή/και άλλης οικονομικού περιεχομένου δραστηριότητας, τα δικαιώματα και οι απαιτήσεις, που συνδέονται με τις κρατικές παροχές οικονομικής στήριξης των διαφόρων κλάδων και κατηγοριών της επαγγελματικής ή/και μη δραστηριότητας, οι δικαστικώς ή εξωδίκως, αναγνωρισμένες ή εκκαθαρισμένες απαιτήσεις, αρκεί να είναι θεμελιωμένες στο ισχύον, μέχρι και την πράξη προσβολής τους, εξ αντικειμένου δίκαιο, οι απαιτήσεις χωρίς νόμιμη βάση, αλλά που υποστηρίζονται από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ή/και από την αρχή του κράτους δικαίου, ωφέλειες και παροχές είδους προερχόμενες από δικαιοπραξίες εν ζωή ή αιτία θανάτου,

⁷⁰ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Pressos Compania Naviera S.A. κ.ά. κατά Βελγίου (1995), Pine Valley Development κατά Ιρλανδίας 1995

⁷¹ Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Κώστας Χ. Χρυσόγονος, Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σελ 377.

⁷² Ibid σελ. 375

⁷³ ΟΛΑΠ 40/98

απαιτήσεις αποτέλεσμα αδικοπραξιών, όπως και αντίστοιχες από προσβολές της προσωπικότητας και αδικαιολόγητου πλουτισμού, τα δικαιώματα και οι απαιτήσεις του εμπραγμάτου, του οικογενειακού κληρονομικού δικαίου και εμπορικού δικαίου, μετοχικά δικαιώματα, τα αξιογραφικά, τα δικαιώματα από άυλους τίτλους, από σχέσεις πιστωτικού και χρηματιστηριακού συστήματος, η βιομηχανική και πνευματική ιδιοκτησία αλλά και αυτά προκύπτοντα κατά το εργατικό δίκαιο.

Αναφορικά με την τελευταία κατηγορία οι αποδοχές διακρίνονται σε τακτικές, όταν καταβάλλονται σταθερά και με βάση τη σύμβαση εργασίας και σε έκτακτες, όταν καταβάλλονται σαν αμοιβή εργασίας που παρασχέθηκε κάτω από ειδικές και έκτακτες συνθήκες. Τακτικές αποδοχές θεωρούνται ο μισθός και τα σχετικά επιδόματα επί του μισθού αυτού, τα επιδόματα αδείας και εορτών, καθώς και οποιαδήποτε άλλη προβλεπόμενη από τη σύμβαση συμπληρωματική παροχή. Επιπροσθέτως, ως «αμοιβή» κατά το κοινοτικό δίκαιο νοείται όχι μόνο ο συνήθης ή κατώτατος βασικός μισθός αλλά και όλα τα άλλα οφέλη, που παρέχονται άμεσα ή έμμεσα, σε χρήματα ή σε είδος, από τον εργοδότη στον εργαζόμενο, λόγω της σχέσης εργασίας.

Με βάση όλα τα παραπάνω γίνεται πλέον σαφές ότι τα επιδόματα εορτών Πάσχα και Χριστουγέννων καθώς και αυτά των αδειών κατατάσσονται στην κατηγορία των ενοχικών απαιτήσεων δημοσίου δικαίου εφόσον είναι κατοχυρωμένα και σαφώς προσδιορισμένα όπως προκύπτει μέσα από αναλύσεις αποδοχών, φύλλα αποδοχών και αναλύσεις αποδοχών επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων και άρα εμπίπτουν στην προστατευτική ακτίνα τόσο της Συνταγματικής Διάταξης όσο και της ΕυρΣΔΑ και του νεοπαγούς ΧΘΔΕΕ.

3. Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Διακειμενική Προσέγγιση του Δικαιώματος της Ιδιοκτησίας

Ειδικότερα :

⁷⁴ Κασιμάτης Γεώργιος, Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνση αυτής, ΕΔΔΔ 1974:205 επ.

Προτού εξετάσουμε εκτενέστερα τις παραβιαζόμενες διατάξεις θα πρέπει να κάνουμε μια σειρά παρατηρήσεων που αφορούν την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό χώρο εξειδικεύοντας τα προλεγόμενα. Με το άρθρο 6 παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση(ΣΕΕ)⁷⁵ ο ευρωπαϊκός νομοθέτης εγκαινίασε τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής ένωσης έτσι ώστε να ‘‘έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες’’. Περαιτέρω στο ίδιο άρθρο στην επόμενη παράγραφο(παρ. 2) η ένωση προσχωρεί στην ΕυρΣΔΑ ⁷⁶ και στην τρίτη παράγραφο ορίζει ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αυτά καταγράφονται στην ΕυρΣΔΑ και προκύπτουν από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών εντάσσονται στις γενικές αρχές της ένωσης.⁷⁷

Άρθρο 6⁷⁸

(Πρώην άρθρο 6 ΣΕΕ)

1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες. Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του Τίτλου VII του Χάρτη που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων.

2. Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η προσχώρηση στην εν λόγω Σύμβαση δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

3. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.

⁷⁶ Μια αναγκαία πράξη της οποίας η σημασία είχε ήδη διαγνωστεί από προηγούμενες αναθεωρήσεις, Γνωμοδότηση ΔΕΚ 2/94

⁷⁷ Η ανάγκη για προστασία των δικαιωμάτων κοινωνικών και ατομικών παρουσιάστηκε έντονα στα τέλη της δεκαετίας του 90' και βρήκε την Ένωση απροετοίμαστη. Ενώ το ΔΕΚ πάσχιζε νομολογιακά να αναζητεί συνταγματικές παραδόσεις, γενικές αρχές και αποτόλμιζε ουκ ολίγα χρησιδάνεια από την ΕυρΣΔΑ τρεις εναλλακτικές προτάθηκαν για την επίλυση του κενού, οι οποίες σε καμία περίπτωση όπως εύστοχα είχε παρατηρηθεί δεν ήταν αλληλοαποκλειόμενες. Η πρώτη εκδοχή που φάνηκε να υποχωρεί υπο το βάρος των εξελίξεων είναι η διατήρηση του status quo μέσα από την νομολογία του ΔΕΚ. Οι άλλες δύο, επικρατούσες σε συνδυασμό εν τέλει, ήταν η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ και η σύνταξη ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προτιμήθηκαν τα δύο τελευταία ως πληρέστερα ήδη από την Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κολωνία. Η σύνταξη άλλωστε του Χάρτη είχε ως πηγή κατά κύριο λόγο την ΕΣΔΑ, την νομολογία του ΔΕΚ και τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Ο Ευρωπαϊκός Χαρτης και η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ενωσιακή Ένωση τάξη, Λίνα Παπαδοπούλου, law-constitution.web.auth.gr

⁷⁸ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 30.3.2010, C 83/19

Επιπροσθέτως μέσω του προοιμίου και του άρθρου 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης(εφεξής ΧΘΔΕΕ) τα δύο κείμενα βρίσκονται σε αλληλένδετη σχέση και ανοιχτή επικοινωνία δημιουργώντας έτσι μια ενιαία βάση προστασίας, πληρέστερης και πλέον καθολικής.

Άρθρο 52⁷⁹

(...)

3. Στο βαθμό που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία.

Εκτός των άλλων, ειδικότερα για το δικαίωμα της περιουσίας σχετική αναφορά κάνει και η επεξήγηση για το άρθρο 17, η οποία συμπεριελήφθη στο παράρτημα των επεξηγήσεων του χάρτη, και σύμφωνα με την οποία γίνεται άμεση αντιστοιχία του δικαιώματος στα δύο κείμενα και δίνεται με αυτόν τον τρόπο η ίδια εμβέλεια στα όσα ορίζονται στην ΕυΣΔΑ περί κατοχύρωσης και απαγόρευσης των περιορισμών που ορίζονται στο κείμενο της.

Επεξήγηση σχετικά με το άρθρο 17 — Δικαίωμα ιδιοκτησίας⁸⁰

Το άρθρο αυτό αντιστοιχεί στο άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ:

«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. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύι Νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.»

Πρόκειται για θεμελιώδη αρχή που είναι κοινή σε όλα τα εθνικά συντάγματα. Έχει κατοχυρωθεί παγίως από τη νομολογία του Δικαστηρίου και κατά κύριο λόγο στην απόφαση Hauer (13 Δεκεμβρίου 1979, Συλλ. 1979, σ. 3727). Η διατύπωση εκσυγχρονίσθηκε, αλλά σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3 το δικαίωμα αυτό έχει την ίδια έννοια και την ίδια εμβέλεια με το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στην ΕΣΔΑ και δεν επιτρέπεται η υπέρβαση των περιορισμών που προβλέπονται σε αυτήν.

Έτσι η βάση για την διάγνωση τυχόν παραβίασης θα είναι μεν το άρθρο 17 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ ερμηνευμένο,

⁷⁹ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 18.12.2000, C364/21

⁸⁰ Ibid C364/28

ωστόσο, υπό το πρίσμα όλων των προαναφερθεισών διατάξεων των δύο κειμένων αλλά και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΔΔΑ) επί του άρθρου 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕυΣΔΑ.

Η θεμελίωση προστασίας βασίζεται καταρχάς στο άρθρο 17 παράγραφος 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο προβλέπει τα ακόλουθα⁸¹:

*Άρθρο 17*⁸²

Δικαίωμα ιδιοκτησίας

1. Κάθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του, να τα χρησιμοποιεί, να τα διαθέτει και να τα κληροδοτεί. Κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο νόμο και έναντι δίκαιης και έγκαιρης αποζημίωσης για την απώλειά της. Η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από το νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον.

Ενώ το Προσθέτο Πρωτόκολλο της ΕυΣΔΑ ορίζει τα εξής⁸³:

Άρθρον 1.

Προστασία της ιδιοκτησίας

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.

Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουν το δικαίωμα παντός κράτους όπως θέση εν ισχύ νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.

Το άρθρο 17 κάνει λόγο για την προστασία των νομίμως κτηθέντων αγαθών καθώς και το δικαίωμα διάθεσης αυτών. Απαγορεύει την στέρηση παρά μόνο για λόγους ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ και μόνο υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις της έγκαιρης ειδοποίησης καθώς και μιας δίκαιη ικανοποίησης/αντιπαροχής ακόμα και

⁸¹ Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Στ. Περράκης – Ν. Λυμούρης, Σάκκουλας 2003

⁸² Ibid C364/12

⁸³ Κώδικας διεθνών πράξεων προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου Παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο Παρούλα Νάσκου - Περράκη Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, 2012 σελ 296 επ.

αποζημίωση σε περιπτώσεις ολοκληρωτικής στέρησης.⁸⁴

Ενώ παράλληλα το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο θέτει τρεις κανόνες ξεκινώντας από τον βασικότερο στο εδάφιο α' που είναι η κατοχύρωση και η προστασία του δικαιώματος και παραχωρώντας στο εδάφιο β' την δυνατότητα περιορισμού του δικαιώματος για λόγους δημόσιας ωφέλειας στα κράτη με ταυτόχρονη βέβαια εφαρμογή των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου. Στο τρίτο εδάφιο δίνει την ευχέρεια στα κράτη να οριοθετούν την χρήση του δικαιώματος σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο. Το παρόν άρθρο φαίνεται να δίνει προτεραιότητα στον πρώτο κανόνα υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να ερμηνεύονται και οι άλλοι δύο.

Εφόσον διαγνώσαμε προηγουμένως ότι τα επιδόματα των οποίων και η περικοπή προβλέφθηκε στην απόφαση του Συμβουλίου 2010/320/ΕΕ ανήκουν στην έννοια της περιουσίας θα πρέπει να εξετάσουμε αν η μείωση αυτή συμβιβάζεται με τις επιταγές της ένωσης στο τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων και συγκεκριμένα με τους νόμιμους περιορισμούς που επιδέχεται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας όπως περιγράφεται στο άρθρο 17 του ΧΘΔΔ και του άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου.

Παρέμβαση της πολιτείας στο δικαίωμα θα πρέπει να ορίζεται με νόμο, να τηρούνται δηλαδή κανόνες τυπικής νομιμότητας κάτι που δεν αμφισβητείται(τουλάχιστον τυπικά εκτός των όσων ανέφεραν οι προλαλήσαντες) πόσο μάλλον εδώ που έχουμε μια πράξη ενωσιακού οργάνου, να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και να είναι αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία.

Ο μοναδικός νόμιμος περιορισμός που εντοπίζεται κοινός και στα δύο άρθρα είναι το δημόσιο συμφέρον.

Βάσει αυτού θα μπορούσε κανείς να πει ότι εκ πρώτης όψεως η μείωση των εν λόγω επιδομάτων είναι καθόλα νόμιμη. Όμως στην πράξη τα πράγματα διαφοροποιούνται. Τα δικαιώματα αυτά ως αυτοτελώς κατοχυρωμένα στο νόμο υφίστανται περιορισμό μέσω του νόμου 3845/2010, ο οποίος συνιστά εκτέλεση του άρθρου 2 παρ. 1 περ. στ. της απόφασης 2010/320/ΕΕ, σε έναν αναιτιολόγητο βαθμό.

Από την στιγμή που το δικαίωμα θεωρείται γεννημένο μπορεί να γίνει δεκτή σύμφωνα με την νομολογία του ΕΔΔΑ μόνο μια εύλογη και σύμμετρη μείωση, εφόσον συντρέχουν(δικαιολογητικοί) λόγοι δημόσιας ωφέλειας, όπως η τελευταία εξειδικεύεται από το ίδιο το Δικαστήριο. Το ΕΔΔΑ θεωρεί ότι η μείωση των επιδομάτων αποτελεί καταρχάς προσβολή περιουσιακού δικαιώματος, όμως αυτή δεν επέρχεται ως ότου επιβληθεί υπερβολικό και δυσανάλογο βάρος. Αυτή βέβαια η κρίση έχει ερμηνευθεί και οφείλει να ερμηνεύεται στενά και

⁸⁴ Naskou-Perraki P., "International Mechanisms Protecting Human Rights. Texts, Comments and Case Law". Δημοσιεύματα Έδρας UNESCO Πανεπιστημίου Μακεδονίας (4), Ant. N. Sakkoulas, Bruylant, Athens-Komotini, Bruxelles, 2010 σελ. επ,

με αυστηρά και προσδιορισμένα κριτήρια.⁸⁵

Οι παραπάνω διατάξεις κάνουν λόγο για μια δημόσια ωφέλεια της οποίας και όμως δεν αρκεί η διαπίστωση για την αυθαίρετη μείωση των επιδομάτων. Σύμφωνα με νομολογία του ΕΔΔΑ απαιτείται η ‘καθ’ ορισμένη διαδικασία διαπίστωση της δημόσιας ωφέλειας και η παράλληλη θέσπιση άλλων υπερ των δικαιούχων παροχών ή πλεονεκτημάτων που αντισταθμίζουν την περιουσιακή απώλεια.’ Η αντιπαροχή στις περισσότερες περιπτώσεις ορίζεται ως αποζημίωση, εύλογου ύψους για τα όσα απωλέσθηκαν κατά την παρέμβαση της πολιτείας. Βέβαια η νομολογία του ΕΔΔΑ παγίως υποστηρίζει ότι η απουσία τέτοια αποζημίωσης δεν καθιστά αυτομάτως αντίθετη προς την ΕΣΔΑ μια αφαίρεση ιδιοκτησίας που το νόμιμο της θεραπεύεται από έναν θεμιτό σκοπό ειδικά καθορισμένο.⁸⁶ Η απουσία όμως ειδικής και εμπεριστατωμένης αιτιολογίας για την περικοπή δεν μας επιτρέπει να διαγνώσουμε κάποιον λόγο δημοσίου ή γενικού συμφέροντος χάριν του οποίου τα δικαιώματα θα μπορούσαν να μειωθούν κατά αυτόν τον τρόπο. Δεδομένου του ότι η απόφαση 320/2010/ΕΕ αλλά και ο εφαρμοστικός νόμος 3845/2010 αρκούνται σε μια γενικόλογη αποτύπωση η οποία δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί αποδεκτή αν αναλογιστούμε τα δυσβάσταχτα μέτρα που εισαγάγουν.

Εκτός αυτού δεν θα πρέπει να παροραθεί το γεγονός ότι σε περιπτώσεις όπου το δημόσιο συμφέρον προτάσσεται ως λόγος στέρησης η περιορισμού της χρήσης, αυτού του είδους η επέμβαση από την πλευρά της πολιτείας δεν θα μπορούσε και σύμφωνα με νομολογία του ΕΔΔΑ να έχει μονάχα προσωρινό χαρακτήρα. Πρόδηλο είναι, ωστόσο, ότι με τα σημερινά δεδομένα έχουμε πλέον πλήρη και ολοκληρωτική στέρηση και όχι προσωρινή απομείωση.⁸⁷

Μέτρο που εμπλέκετε με την ειρηνική απόλαυση των αποκτημάτων πρέπει να εντάσσεται στο πλέγμα της δημοκρατικής κοινωνίας και να κατευθύνεται στην επίτευξη ενός νόμιμου σκοπού. Θα πρέπει να δημιουργεί μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και των επιταγών των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου. Τέτοια εξισορρόπηση δεν καθίσταται εφικτή όπου το άτομο υποχρεούται να ανεχθεί ένα υπερβολικό βάρος.⁸⁸ Για να αναπτύξουμε πληρέστερα αυτήν την συλλογιστική και να εξετάσουμε κατά πόσον το μέτρο ήταν απαραίτητο θα πρέπει να προσφύγουμε στην αρχή της αναλογικότητας, μια από τις πιο θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής ένωσης που βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 52 του ΧΘΔΕΕ. Έτσι λοιπόν βάσει αυτής της διάταξης όσοι περιορισμοί εκτός από σύννομοι, όσο εξετάστηκαν ήδη, θα πρέπει να είναι και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

4. Αρχή της Αναλογικότητας

⁸⁵ Οι περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του Π.Π.Π της ΕΣΔΑ, Αγγελος Στεργίου, consitutionalism.gr

⁸⁶ Οι ελληνικές Υποθέσεις στο Στρασβούργο, Δικαίωμα στην ιδιοκτησία/περιουσία Παρούλα Νάσκου-Περράκη, Γιάννης Κτιστάκης Τόμος Α' 1991-2001, Αθήνα 2005, σελ 233 επ. (Απόφαση τέως Βασιλιάς της Ελλάδος και λοιποί 23.11.2000)

⁸⁷ Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα και Εφαρμοστικός Νόμος για την περίοδο 2012-2015

Άρθρο 52⁸⁹

Εμβέλεια και ερμηνεία των δικαιωμάτων και των αρχών

1. Κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από το νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

Η αρχή της αναλογικότητας αναλύεται σε τρία επιμέρους στάδια-αρχές. Εκκινώντας από την αρχή της καταλληλότητας/προσφορότητας, προχωρώντας στην αρχή της αναγκαιότητας και καταλήγοντας στην *stricto sensu* αναλογικότητα(αρχή της αναλογικότητας εν στενή εννοία) .⁹⁰

Η πρώτη από τις επιμέρους αρχές ελέγχεται σε σχέση με την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Το μέτρο θεωρείται κατάλληλο αν η σύνδεση του με τον επιδιωκόμενο σκοπό είναι τέτοια ώστε να συντελεί τελικά στην πραγμάτωση αυτού. Εδώ ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι η εξοικονόμηση 1 500 εκατομμυρίων ευρώ για ένα πλήρες έτος (1 100 εκατομμύρια ευρώ το 2010), με απώτερο σκοπό τη διάσωση της ελληνικής οικονομίας και, μέσω αυτής τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ ως συνόλου.⁹¹ Αν δεχθούμε ότι ο σκοπός αυτός είναι θεμιτός από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, τότε μπορούμε να προχωρήσουμε στον έλεγχο με βάση την αρχή της καταλληλότητας. Υπάρχει περιθώριο να δεχθεί κανείς, τουλάχιστον θεωρητικά, ότι το υπό κρίση μέτρο είναι πρόσφορο να επιτύχει τον θεμιτό σκοπό, καθώς η σημαντική μείωση των επιδομάτων συμβάλλει συγκράτηση των δημοσίων δαπανών.

Ζήτημα ανακύπτει, όμως, ως προς την αρχή της αναγκαιότητας. Ειδικότερα, η τελευταία αυτή αρχή προσφέρει την εννοιολογική βάση για να διευκρινίσουμε το κατά πόσο το παρόν μέτρο είναι προσήκον και αναπόφευκτο για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού. Πιο αναλυτικά αυτό σημαίνει ότι το μέτρο αυτό λήφθηκε αφότου αξιολογήθηκε ότι δεν υπάρχει κάποιο ηπιότερο χαρακτήρα που να αρμόζει στην περίπτωση. Ένα μέτρο δηλαδή που δεν θα περιόριζε ή θα περιόριζε λιγότερο αισθητά τα θεμελιώδη δικαιώματα του πολίτη. Αυτή βέβαια η

⁸⁸ Ευρωπαϊκό δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, Συμβούλιο της Ευρώπης - Ευρωπαϊκή Ένωση - ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις, Στέλιος Περράκης Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2013 σελ 256 επ.

⁸⁹ Κώδικας διεθνών πράξεων προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου Παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο, Παρούλα Νάσκου - Περράκη, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, 2012 σελ 424 επ.

⁹⁰ Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, Εκδόσεις Σάκουλας 2011,

εκτίμηση δεν γίνεται αφηρημένα και αυθαίρετα, αλλά *in concreto*. Θα έπρεπε λοιπόν προς τούτο να έχει συνταχθεί ειδική οικονομοτεχνική μελέτη η οποία θα ορίζει συγκεκριμένα τους λόγους ειδικά αναφερόμενους έτσι ώστε να καταδεικνύουν ότι τα μέτρα τα οποία ελήφθησαν ήταν τα μόνα ικανά και πρόσφορα για τον επιδιωκόμενο σκοπό.⁹² Είναι λοιπόν σαφές ότι η γενική και αόριστη επίκληση που γίνεται στον νόμο και στην απόφαση για σπουδαίο δημόσιο συμφέρον καθώς και η και ανάγκη οικονομικής και δημοσιονομικής σταθερότητας στην ευρωζώνη δεν πληρούν τα προαναφερθέντα κριτήρια, ειδικά όταν ο παρεμβατισμός αφορά θεμελιώδεις ελευθερίες και δικαιώματα. Έτσι, λοιπόν, παραβιάζεται η αρχή της αναγκαιότητας και κατ' επέκταση το μέτρο της μείωσης των επιδομάτων κρίνεται ότι επιφέρει δυσανάλογο περιορισμό στο κατοχυρωμένο στο άρθρο 17 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ δικαίωμα στην περιουσία ενόψει του κατά τα λοιπά θεμιτού σκοπού.

Συνεπώς, παρέλκει η εξέταση του τρίτου σταδίου της αρχής της αναλογικότητας και η απόφαση 2010/320/ΕΕ θα έπρεπε να ακυρωθεί ως προς το άρθρο 2 παρ. 1 περ. στ. Σε περίπτωση, όμως, που γίνει δεκτό από το Δικαστήριο ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της αναγκαιότητας, είναι βέβαιο ότι δεν πληρούνται η αρχή της εν στενή εννοία αναλογικότητας. Η τελευταία επιτάσσει ότι μεταξύ του συγκεκριμένου νομοθετικού ή διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου (νομίμου) σκοπού πρέπει να υπάρχει μια εύλογη σχέση. Αυτή η σχέση υπάρχει, όταν το λαμβανόμενο μέτρο συνεπάγεται κατ' ένταση και διάρκεια τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα δεν υποσκελίζουν τα πλεονεκτήματα.

Είναι εξόφθαλμο λοιπόν ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός που τίθεται γενικότερα στον 3845/2010 αλλά και στην απόφαση 320/2010/ΕΕ δεν βρίσκεται σε ευθεία αναλογία με μέτρο που επιβλήθηκε. Ειδικά αν αναλογιστούμε ότι αυτό αποτελεί ένα επιμέρους τμήμα σε ένα πολυσχιδές και εκτενές πλάνο περικοπών και μειώσεων που πλήττουν ανεπανόρθωτα το δικαίωμα της περιουσίας χάρις της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ευρωζώνης και της οικονομικής επιβίωσης της Ελλάδας. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα σημαντικότερα περιουσιακά δικαιώματα ή δικαιώματα οικονομικού χαρακτήρα που καλύπτονται με τις εγγυήσεις των Συνθηκών άλλα παρόλα αυτά θίγονται από την απόφαση :

- Δικαιώματα αποδοχών των εργαζομένων στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα(μισθοί, επιδόματα, δώρα, 13^{ος} και 14^{ος} μισθός,)
- Ασφαλιστικές παροχές(συντάξεις, επιδόματα)
- Αυξήσεις(νομοθετημένες ή συμφωνημένες, καθώς και δικαιώματα αποζημίωσης σε περίπτωση ατυχήματος ή απόλυσης)

⁹¹ Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, Τεύχος Πρώτο, Αρ Φύλλου 65, 3845/2010, σελ. 1349, Πίνακας 1. Ελλάδα. Δημοσιονομικά μέτρα που περιλαμβάνει το πρόγραμμα 2010

⁹² Το Συμβούλιο της Επικρατείας Ολομέλεια, Αριθμός 668/2012 (ΣτΕ 668/2012), Μειοψηφία Αντιπροέδρου Μ. Καραμανάφ

- Φορολογικές επιβαρύνσεις

Τα μέτρα δε, όπως ήδη αναφέρθηκε, όχι μόνο δεν είχαν προσωρινό χαρακτήρα αλλά οδήγησαν και σε συνολικές μειώσεις-ολοκληρωτικές στερήσεις στις περισσότερες περιπτώσεις.

Από τα όσα εκτέθηκαν καταδεικνύεται ότι ο περιορισμός που επιβάλλεται με την απόφαση είναι ιδιαίτερα δυσβάσταχτος και δυσανάλογος προς το επιδιωκόμενο στόχο και για τον λόγο αυτό η απόφαση 2010/320/ΕΕ πρέπει να ακυρωθεί ως προς το άρθρο 2 παρ. 1 περ. στ. Πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι η απόλαυση των δικαιωμάτων μπορεί να υποστεί νόμιμους περιορισμούς αποκλειστικά και μόνο μέχρι του σημείου που συμβιβάζεται με την φύση τους για να εξυπηρετηθεί η γενική ευημερία μέσα σε μια δημοκρατική κοινωνία.

⁹³Κάτι τέτοιο εδώ είναι αδύνατο να διαφανεί. Ο περιορισμός φτάνει στα όρια της ολοκληρωτικής αποστέρησης ενώ η εξυπηρέτηση της γενικής ευημερίας τίθεται μάλλον εν αμφιβόλω όταν ο περιορισμός καταλαμβάνει τόσο μεγάλη μερίδα του πληθυσμού και τον επηρεάζει εμμέσως στο σύνολο του.

5. Συνολική Θεώρηση – Κοινωνικό κεκτημένο

Κλείνοντας θα πρέπει να κάνουμε μία επιπρόσθετη παρατήρηση. Τα επιδόματα αυτά παρέχονται επι μακρόν στα πλαίσια μια ευημερούσας κοινωνίας και ενός κράτους κοινωνικής πρόνοιας κατόπιν ιδιαίτερης πρόβλεψης και δεν έρχονται αστήρικτα. Αντιθέτως στοχεύουν στην εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης των διοικουμένων. ⁹⁴Μια επιταγή που έχει αναχθεί σε κοινωνικό κεκτημένο, βάσει των συνθήκες που διαμορφώθηκαν στις σχέσεις εργοδότη και εργαζομένου, ως θεμέλιο του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. ⁹⁵Διότι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια απηχεί σαν έννοια παγκόσμια, διαχρονική και διακρατική ακτινοβολία και ουδείς δικαιούται νομίμως η παρανόμως να την αποστειρεί ασχέτως της δικαιολογητικής βάσης.

Αυτή η έννοια δεν είναι άγνωστη ούτε στο πεδίο του διεθνούς δικαίου όπου βλέπουμε ένα από τα πιο λαμπρά και μακρόχρονα εφαρμοζόμενο κείμενο της διεθνούς έννομης τάξης, το Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα, την κατοχυρώνει από το 1966 κιόλας σε μια εμβληματική απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών συστήνοντας στα κράτη να πράττουν τα δέοντα ώστε να

⁹³ Ευρωπαϊκό δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, Συμβούλιο της Ευρώπης - Ευρωπαϊκή Ένωση - ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις, Στέλιος Περράκης Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2013 σελ 278 επ.

⁹⁴ Η έννοια του επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης συναντάται στο έργο του καθηγητή Α. Μανιτάκη κατά τον οποίο η κατοχύρωση ενός ελαχίστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης και η ικανοποίηση των βασικών βιοτικών αναγκών του ατόμου συναρτάται τόσο με την δικαιοκρατική αρχή της συνεχούς λειτουργίας των δημόσιων κοινωνικών υπηρεσιών, ιδίως των υπηρεσιών που διασφαλίζουν την παροχή προς το κοινωνικό σύνολο αγαθών ζωτικής σημασίας, όσο και με την θεωρία του καλούμενου “κοινωνικού κεκτημένου”, Μελέτη καθηγητή Μανιτάκη, “Κανονιστική διάσταση των σχέσεων κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους.

⁹⁵ Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων: Το παράδειγμα του κοινωνικού κεκτημένου, Ξενοφών Ι. Κοντιάδης, περιοδικό το Σύνταγμα τεύχος 2/1999 σελ. 199-221

επιτυγχάνουν την διαρκή βελτίωση.⁹⁶

Αυτό θέλησε να επιβεβαιώσει και μάλιστα εν μέσω της δύσκολης οικονομικής συγκυρίας ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που επαναλαμβάνει την θέση ότι ένα λογικό ελάχιστο εισόδημα είναι απαραίτητο στοιχείο για την αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και αποτελεί, μαζί με την κοινωνική συμμετοχή, προϋπόθεση για την πλήρη ανάπτυξη των δυνατοτήτων εκάστου και για την συνεργασία όλων στην διαμόρφωση μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Στο ψήφισμα αυτό υπογραμμίζεται ότι τα εισοδήματα που εξασφαλίζουν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης συνεισφέρουν επιπροσθέτων, σε επίπεδο εθνικής πολιτικής, σε μια θετική δυναμική και συνακόλουθα στη διασφάλιση της ευημερίας. Η αρχή του κοινωνικού κράτους, αποκτώντας ένα μέγιστο σταθεροποιητικό ρόλο, εγγυάται το σεβασμό μιας ελάχιστης κοινωνικής ασφάλειας, ενός ελαχίστου ορίου συνθηκών ζωής και ορθώνεται ως εμπόδιο στην κατάργηση ή τη σοβαρή προσβολή του πυρήνα των δικαιωμάτων που την αποτελούν.⁹⁷ Η έννοια του κοινωνικού κεκτημένου σχετικοποιεί τις παρενέργειες της κρίσης και αίρει την επίφαση δικαιολογητικής βάσης που έχει υιοθετήσει το κράτος για την απερίφραστη επέμβαση στα δικαιώματα των πολιτών.

Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα⁹⁸

Άρθρον 11. - 1. Τα συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν το δικαίωμα κάθε προσώπου για ένα επίπεδο διαβιώσεως ανεκτό για το ίδιο και την οικογένειά του, συμπεριλαμβανομένης της κατάλληλης διατροφής, ενδυμασίας και κατοικίας, συγχρόνως δε και το δικαίωμα της συνεχούς βελτιώσεως των συνθηκών διαβιώσεώς του. Τα κράτη θα λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για τη διασφάλιση του δικαιώματος αυτού, αναγνωρίζοντας στην περίπτωση αυτή την ουσιώδη σημασία της διεθνούς συνεργασίας, που βασίζεται στην ελεύθερη συναίνεση.

Πανθομολογούμενο λοιπόν φαίνεται να είναι το γεγονός ότι η απόφαση του Συμβουλίου 320/2010/ΕΕ βλάπτει σε τέτοιο βαθμό το δικαίωμα της ιδιοκτησίας που να γίνεται δυσχερής ως αδύνατη η απόλαυση και η χρήση του από τους δικαιούχους.

6. Συμπεράσματα

Εν κατακλείδι θα ήταν δυσχερές να θεμελιωθεί με μια αδιάσειστη νομική κρίση συλλογισμός που θα μπορούσε

⁹⁶ Νάσκου-Περράκη Π., «Το προαιρετικό Πρωτόκολλο στο Σύμφωνο του ΟΗΕ για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα», στο Αφιέρωμα στην καθηγήτρια Κ. Κούφα, ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη, σελ 259-276, 2010.

⁹⁷ Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Διμηνιαία νομική επιθεώρησις, Η επίδραση της οικονομικής Κρίσης στα Κοινωνικά Δικαιώματα, Ιούλιος Αύγουστος 2012, Σταυρούλα Ν. Κτιστάκη

να αναχθεί σε δικανικό για να ακυρώσει την εν λόγω απόφαση του Συμβουλίου από το δικαστήριο. Για την περικοπή να μην δόθηκε κανένα χρονικό περιθώριο προσαρμογής ώστε να μπορούμε να κάνουμε λόγο για ρήγμα στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αλλά είναι αβέβαιη η διαδρομή προς την θεμελίωση μιας κατάφορης παραβίασης του Χάρτη και της Σύμβασης. Υπο το φως των σημερινών εξελίξεων αλλά και αυτών που μεσολάβησαν την τελευταία τριετία το ενδεχόμενο αυτό φαίνεται πιο πιθανό. Μιας όπως και προαναφέραμε αυτές έχουν οδηγήσει σε ολοκληρωτική στέρηση όχι μόνο των επιδομάτων υπο εξέταση αλλά και μιας σειράς κοινωνικών και ασφαλιστικών παροχών φέρνουν τις δράσεις αυτές πιο κοντά στη θεμελίωση παραβίασης. Ωστόσο η συνθετότητα της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος τόσο στα πλαίσια του συνταγματικού ελέγχου της εσωτερικής έννομης τάξης όσο και στα ευρωπαϊκά δεδομένα δύσκολα θα έφερνε το δικαστήριο σε ένα συμπέρασμα κατ'ουσίαν βλαπτικό για την Απόφαση αλλά και όσες ακολούθησαν. Η αποτύπωση της τόσο στο 17 παράγραφος 1 όσο και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕυρΣΔΑ δεν έχει τύχει αντίστοιχης επεξεργασίας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του ανθρώπου. Εξάλλου η χρηματοπιστωτική σταθερότητα της Ευρωπαϊκής Ένωση αμφίβολο είναι το κατά πόσο θα μπορούσε να ταυτισθεί με ο δημόσιο συμφέρον που περιγράφει το 17 παρ. 1 μιας και έχουμε μια πρωτοφανή αυτούσια μεταφορά της αναλυτικής καταγραφής μέτρων που έγιναν , αλλά από την άλλη ούτε το δημόσιο θα μπορούσε να ταυτιστεί με το γενικό όπως αποτυπώνεται στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕυρΣΔΑ ακόμη και αν σαφώς τα ταυτίζει εννοιολογικά το άρθρο 52 του Χάρτη. Η αναγωγή των επιδομάτων σε κοινωνικό κεκτημένο θα μπορούσε επίσης να είναι μια διόλου ανθόστρωτη διεργασία. Το νεφελώδες της έννοιας δεν θα μπορούσε άλλωστε να ανατρέψει κατά τέτοιο τρόπο την δικαστική κρίση ώστε να διάκειται ευμενώς υπέρ της παραβίασης. Μένει να επιβεβαιωθεί η αντίστοιχη κρίση από το ΔΕΕ σε παρόμοιες υποθέσεις από χώρες που έγιναν αντικείμενο ανάλογων αποφάσεων από το Συμβούλιο.

⁹⁸ Νάσκου-Περράκη Π., «Το Σύμφωνο του ΟΗΕ για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα και ο Έλεγχος Εφαρμογής του», στο Αλιπράντης Ν. (επιμέλεια), Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο, Παπαζήσης, Αθήνα,σελ. 209-245, 2008.

Βιβλιογραφία

- Κασιμάτης Γεώργιος, Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνση αυτής, ΕΔΔΔ 1974
- Κοντιάδης Ξ., Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων: Το παράδειγμα του κοινωνικού κεκτημένου, περιοδικό το Σύνταγμα τεύχος 2/1999
- Κτιστάκη Σταυρούλα, Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Διμηνιαία νομική επιθεώρησις, Η επίδραση της οικονομικής Κρίσης στα Κοινωνικά Δικαιώματα, Ιούλιος Αύγουστος 2012,
- Νάσκου - Περράκη Π., Κώδικας διεθνών πράξεων προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου Παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, 2012
- Νάσκου-Περράκη Π., «Το προαιρετικό Πρωτόκολλο στο Σύμφωνο του ΟΗΕ για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα», στο Αφιέρωμα στην καθηγήτρια Κ. Κούφα, ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη,
- Νάσκου-Περράκη Π., «Το Σύμφωνο του ΟΗΕ για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα και ο Έλεγχος Εφαρμογής του», στο Αλιπράντης Ν. (επιμέλεια), Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο, Παπαζήσης, Αθήνα,
- Νάσκου-Περράκη Π., «Το Σύμφωνο του ΟΗΕ για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα και ο Έλεγχος Εφαρμογής του», στο Αλιπράντης Ν. (επιμέλεια), Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο, Παπαζήσης, Αθήνα,σελ.
- Νάσκου-Περράκη Π., Γιάννης Κτιστάκης , Οι ελληνικές Υποθέσεις στο Στρασβούργο , Δικαίωμα στην ιδιοκτησία/περιουσία Τόμος Α' 1991-2001, Αθήνα 2005,
- Παπαδοπούλου Λίνα, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ενωσιακή Έννομη τάξη, law-constitution.web.auth.gr
- Παπαδοπούλου Λίνα, Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε Ενωσιακό Επίπεδο και ο Χάρτης: Η προδρομική σκέψη και η συμβολή του Γιώργου Παπαδημητρίου σε: Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου Ι 2010, εκδ. Σακκουλα
- Περράκης Στ, Τα δικαιώματα του ανθρώπου, Εφημερίδα Καθημερινή, 11-11-2012
- Περράκης Στ. – Ν. Λυμούρης, Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Σάκκουλας 2003
- Περράκης Στ., Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου Προς ένα Jus Universalis Εκδόσεις Ι. Σιδέρης,2013
- Περράκης Στέλιος, Ευρωπαϊκό δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, Συμβούλιο της Ευρώπης - Ευρωπαϊκή Ένωση - ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης,
- Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων δικαιωμάτων, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Βιβλιοπωλείο της Εστίας, 1995,
- Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλας 2011,
- Στάγκος Π. – Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου ,Δίκαιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα 2000,
- Στεργίου Α., Οι περικοπές των συντάξεων υπο το πρίσμα του άρθρου 1 του Π.Π.Π της ΕΣΔΑ, consitutionalism.gr
- Χρυσόγονος Κώστας, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη 2006 ,
- Χρυσόγονος Κώστας, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα 2003,

Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα

Τερζή Πέτρου

Υπόθεση

Κονταργύρης, Νικηφόρος κ.α. κατά Υπουργού των Οικονομικών

[αίτηση προδικαστικής απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ελλάδα)

σχετικά με τη συμβατότητα με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο των μέτρων του Μνημονίου
Δημοσιονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας]

«Υπέρβαση της αρμοδιότητας βάσει των άρθρων 126 (9) και 136 (1περ.α) ΣΛΕΕ- Συμβατότητα των
μέτρων με βάση τα άρθρα 17 (1) και 52 (1 εδ. β) ΧΘΔΕΕ»

I. Το νομικό πλαίσιο

A- Το δίκαιο της Ένωσης

- Τα άρθρα 125, 126 (9) και 136 παρ (1 περ. α) της ΣΛΕΕ
- Η απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα το άρθρο 2 περ. στ) αλλά και η σκέψη 8 του προοιμίου στην οποία αναφέρεται:
«Η ιδιαίτερα οξεία επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κατάστασης της ελληνικής κυβέρνησης οδήγησε τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ να αποφασίσουν να παράσχουν στήριξη σταθερότητας προς την Ελλάδα, προκειμένου να διαφυλαχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ ως σύνολο, και σε συνδυασμό με πολυμερή συνδρομή που παρέχεται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Η στήριξη από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ αυτή λαμβάνει τη μορφή συγκέντρωσης διμερών δανείων, που συντονίζεται από την Επιτροπή. Οι δανειστές αποφάσισαν να χορηγήσουν τη στήριξή τους με την προϋπόθεση της τήρησης της παρούσας απόφασης από την Ελλάδα. Ειδικότερα, η Ελλάδα αναμένεται να εφαρμόσει τα μέτρα που προσδιορίζονται στην παρούσα απόφαση σύμφωνα με το προβλεπόμενο σε αυτή χρονοδιάγραμμα»

- Τα άρθρα 17 (1) και 52 (1 εδ. β) του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης

B- Το δίκαιο της ΕΣΔΑ Το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

Γ- Επιμέρους συμφωνίες

- Το Μνημόνιο Συνεννόησης που υπογράφηκε την 3^η Μαΐου μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών της ελληνικής Κυβέρνησης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου με τη ρητή επιφύλαξη του μη χαρακτηρισμού του ως νομικό κείμενο
- Η «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης» και ιδιαίτερα τα άρθρα 6 και 8 του προοιμίου της που υπογράφηκε μεταξύ 14 εκ των κρατών μελών της Ευρωζώνης εκπροσωπούμενων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας εκπροσωπούμενης από το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα KfW αφενός, και της Ελληνικής Δημοκρατίας ως δανειολήπτη και της Τράπεζας της Ελλάδος ως αντιπρόσωπο του Δανειολήπτη αφετέρου

Γ- Το εθνικό δίκαιο (θα ανέφερα τη σχετική διάταξη του ν. 3845/2010 και συγκεκριμένα το άρθρο 3 παρ. 6

II. Η υπόθεση της κύριας δίκης και η Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ελλάδα) κλήθηκε να εκδικάσει αίτηση ακύρωσης είκοσι δύο πολιτών κατά του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Ζητήθηκε η ακύρωση πράξεων με τις οποίες περιεκόπησαν οι αποδοχές των προσώπων αυτών κατ' εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 6 του ν. 3845/2010.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου αφού διαπίστωσε ότι η εν λόγω διάταξη συνιστά μέτρο εκτέλεσης της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία καλεί στα πλαίσια της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος την ελληνική Δημοκρατία να υιοθετήσει μέτρα αντιμετώπισης του δημοσιονομικού προβλήματος της, έκρινε αναγκαίο να εξετάσει, παρεμπιπτόντως της κύριας δίκης, και τη συμβατότητα της συγκεκριμένης πράξης του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου με τις ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ.

Λόγω δε σοβαρών αμφιβολιών ως προς το κύρος της απόφασης 2010/320/ΕΕ, το ΣτΕ αποφάσισε, κατ' επίκληση του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, να αποστείλει δύο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της

Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελεί το μόνο αρμόδιο δικαστήριο για να ακυρώσει πράξεις του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου. Τα προδικαστικά ερωτήματα έχουν ως εξής:

«1. Υπερέβη το Συμβούλιο της ΕΕ την αρμοδιότητά του βάσει των άρθρων 126 παρ. 9 και 136 παρ. 1 περ. α' ΣΛΕΕ, θεσπίζοντας έναν ιδιαίτερα λεπτομερή κατάλογο μέτρων οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής για το ασφαλιστικό τα οποία υποχρεούται να υιοθετήσει ανά τρίμηνο η Ελληνική κυβέρνηση;»

«2. Συμβιβάζεται με το κατοχυρούμενο στο άρθρο 17 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ δικαίωμα στην περιουσία, καθώς και με τη θεμελιώδη ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας, η οποία γνωρίζει πλέον και ρητή κατοχύρωση στο άρθρο 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, διάταξη, όπως εκείνη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. στ' της απόφασης 2010/320/ΕΕ, η οποία προβλέπει ότι η Ελλάδα καλείται να θεσπίσει μέτρα 'μείωσης των δώρων Πάσχα, Χριστουγέννων και των επιδομάτων αδειας που καταβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους με στόχο την εξοικονόμηση 1 500 εκατ. ευρώ για ένα πλήρες έτος (1 100 εκατ. ευρώ το 2010)';»

III. Νομική Εκτίμηση

Ως προς το πρώτο προδικαστικό ερώτημα

1. Στις 27 Απριλίου του 2009 το Συμβούλιο της ΕΕ εξέδωσε απόφαση (2009/451/ΕΚ) με την οποία διαπίστωσε πως υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα στην Ελλάδα το οποίο υπολογιζόταν σε 3,6% του Α.Ε.Π. Για το 2008 και αναμενόταν να διαμορφωθεί στο 4,4,% του Α.Ε.Π. Για το 2009. Ωστόσο όπως ανακοινώθηκε από την προελθούσα από τις βουλευτικές εκλογές της 4ης Οκτωβρίου 2010 το έλλειμμα θα διαμορφωνόταν τελικώς στο 12,5 % του Α.Ε.Π.
2. Στις 14.1.2010 η Ελλάδα παρουσίασε το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης και στη συνέχεια στις 16.2.2010 το Συμβούλιο της ΕΕ εξέδωσε απόφαση (2010/182/ΕΕ) με την οποία απήυθνε προς την Ελλάδα ειδοποίηση για τη λήψη μέτρων προκειμένου να τερματιστεί το συντομότερο δυνατόν η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος.
3. Τα μέτρα που λήφθηκαν δεν κατόρθωσαν να αποτρέψουν την αδυναμία δανεισμού της Ελλάδας από τις αγορές και για αυτό το λόγο στις 3.5.2010 υπογράφηκε το Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και

της ελληνικής Κυβέρνησης.

4. Το Μνημόνιο αυτό ακολούθησε στις 6.5.2010 ο ν. 3845/2010 με τίτλο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου» στον οποίο ήταν προσαρτημένο και το προγενέστερα υπογραφέν Μνημόνιο Συνεννόησης.
5. Στις 8.5.2010 υπογράφηκε μεταξύ των δανειστών και της ελληνικής Κυβέρνησης η Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης η οποία έθετε την παρεχόμενη βοήθεια προς την Ελλάδα υπό την προϋπόθεση της τήρησης των μέτρων που βρίσκονται στο Μνημόνιο και τα οποία σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 8 του προοιμίου της Σύμβασης θα εισχωρούσαν στο ενωσιακό δίκαιο με τη μορφή απόφασης του Συμβουλίου της ΕΕ
6. Πράγματι στις 10.5.2010 το Συμβούλιο της ΕΕ εξέδωσε την απόφαση 2010/320/ΕΕ με την οποία καλούσε την ελληνική Κυβέρνηση να υλοποιήσει τα ήδη συνομολογημένα στο πλαίσιο του Μνημονίου και της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης μέτρα.
7. Προκειμένου να απαντήσουμε στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα οφείλουμε να εξετάσουμε από πού αντλείται η αρμοδιότητα του Συμβουλίου για την έκδοση της προαναφερθείσας απόφασης αφενός και το αν δικαιολογείται ο λεπτομερειακός χαρακτήρας των μέτρων που εμπεριέχονται σ' αυτήν αφετέρου. Καταρχάς, το έρεισμα της απόφασης 2010/320/ΕΕ είναι και δικαιολογείται αφενός μεν από τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος στην οποία εισήλθε η Ελληνική Δημοκρατία ως κράτος-μέλος της ΕΕ και αφετέρου από την ανάγκη ενίσχυσης της δημοσιονομικής πειθαρχίας της Ελλάδας ως κράτος-μέλος της ζώνης του ευρώ. Με το συγκεκριμένο λοιπόν έρεισμα καταφάσκει η αρμοδιότητα του Συμβουλίου να εκδώσει την απόφαση 2010/320/ΕΕ.
8. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, και εφόσον έχει καταφασεί η αρμοδιότητα του Συμβουλίου, το Δικαστήριο οφείλει να εξετάσει εάν το Συμβούλιο θεσπίζοντας έναν αναλυτικό κατάλογο μέτρο που ανά τρίμηνο καλείται να υιοθετήσει η Ελληνική Δημοκρατία υπερέβη την αρμοδιότητά του αυτή. Ειδικότερα, η διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ αποτελεί υπέρτερο σκοπό της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως προκύπτει από την ερμηνεία που το Δικαστήριο επιφύλαξε στο άρθρο 125 ΣΛΕΕ στην πρόσφατη απόφασή του επί της υπόθεσης Pringle (C-370/12 σκέψη 135). Ωστόσο σε μία δεύτερη

ανάγνωση της εν λόγω σκέψης του Δικαστηρίου προκύπτει και κάτι περισσότερο. Η διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας δεν ανάγεται ως τέτοια σε υπέρτερο σκοπό της Ένωσης αλλά προσδιορίζεται στην ίδια σκέψη και το μέσο για την επίτευξη αυτής. Και αυτό δεν είναι άλλο από την τήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας. Το δικαστήριο δηλαδή πέραν από την αναγωγή της χρηματοοικονομικής σταθερότητας ως υπέρτερο σκοπό της Ένωσης προχώρησε και στην αναγνώριση της δημοσιονομικής πειθαρχίας ως μέσο επίτευξης αυτής.

9. Έχοντας λοιπόν ως εφαλτήριο την εν λόγω σκέψη και λαμβάνοντας υπόψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να αναλαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των στόχων της, νομίζω πως ο κατάλογος συγκεκριμένων μέτρων που εμπεριέχεται στην απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της ΕΕ συνιστά πρόσφορο και αναγκαίο μέσο διατήρησης της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ ως συνόλου. Και τούτο διότι τα μέτρα αυτά, αποσκοπώντας στη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας της Ελληνικής Δημοκρατίας, στοχεύουν στη διάσωση της ελληνικής οικονομίας και κατ' επέκταση της ίδιας ζώνης του ευρώ. Ο δε έλεγχος του τρόπου άσκησης της προαναφερθείσας αρμοδιότητας του Συμβουλίου της ΕΕ οφείλει να είναι οριακός. Και τούτο διότι, όπως γίνεται δεκτό από το Δικαστήριο σε προγενέστερη νομολογία του (βλ. C-55/75 - 8^η σκέψη) για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων σε καταστάσεις σύνθετης οικονομικής φύσεως, τα όργανα της Ένωσης απολαμβάνουν ευρεία διακριτική ευχέρεια. Τούτο ισχύει και για το Συμβούλιο στην κρινόμενη περίπτωση.
10. Επιπροσθέτως οφείλουμε να επισημάνουμε το γεγονός ότι ο τρόπος με τον οποίο έχει, από το 2010 μέχρι σήμερα, αντιμετωπιστεί η δημοσιονομική κρίση και η συνακόλουθη προσπάθεια διασφάλισης και διατήρησης της χρηματοοικονομικής σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ υποδεικνύουν εκ μέρους των ενωσιακών-οργάνων μία προσπάθεια προώθησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης πέραν από το νομισματικό και στο οικονομικό πεδίο. Στο πλαίσιο αυτό, είναι λογικό και αναγκαίο οι συναφείς με την οικονομικό πεδίο αποκλειστικές αρμοδιότητες των κρατών-μελών (οικονομικής, φορολογικής, κοινωνικής και ασφαλιστικής πολιτικής) να υπόκεινται σε προσαρμογές, προκειμένου να διασφαλιστεί η συμφωνία τους με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου (C-330/03 σκέψη 29). Μία τέτοια καθόλα θεμιτή προσαρμογή υφίστανται και οι σχετικές αρμοδιότητες της Ελληνικής Δημοκρατίας.

11. Άλλωστε, ως προς το εύρος των ρυθμίσεων που η ελληνική Κυβέρνηση καλείται να υιοθετήσει, νομίζω πως η ελληνική κυβέρνηση δεν αποστερείται την αποκλειστική αρμοδιότητα άσκησης της οικονομικής της πολιτικής. Και τούτο διότι θεωρώ ότι η Ελληνική Δημοκρατία συνέπραξε καθοριστικά στη διαμόρφωση των μέτρων του Μνημονίου. Αρχικά στις 14.1.2010 η Ελληνική Κυβέρνηση παρουσίασε το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης 2010-2013 το οποίο στη συνέχεια έτυχε της αναγνώρισης ως «Αρκούντως φιλόδοξο» και ενσωματώθηκε στην απόφαση 2010/182/ΕΕ από το Συμβούλιο της ΕΕ. Τα μέτρα δε αυτά αποτέλεσαν στη συνέχεια και τη βάση πάνω στην οποία δομήθηκε το Μνημόνιο Συνεργασίας με τη σύμπραξη όχι μόνο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, αλλά, πρωτίστως, της Ελληνικής Δημοκρατίας. Το δε Μνημόνιο αυτό ενσωματώθηκε, με τη σειρά του, στην απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της ΕΕ. Συνεπώς, μπορεί μεν τύποις η απόφαση να υπογράφεται μονάχα από το Συμβούλιο, με την Ελληνική Δημοκρατία να στερείται σχετικού δικαιώματος ψήφου, ωστόσο, κατ' ουσίαν, τα επιμέρους μέτρα που καλείται να υιοθετήσει η ελληνική κυβέρνηση συνιστούν, ως μέτρα του Μνημονίου Συνεννόησης, το προϊόν δικής της καθοριστικής σύμπραξης.
12. Επιπλέον οι ενάγοντες ισχυρίστηκαν πως από την υπογραφή του Μνημονίου δεν προέκυψε η βούληση της ελληνικής κυβέρνησης να δεσμευτεί και επομένως η δεσμευτικότητα προέκυψε εξ αρχής από την απόφαση 2010/320 του Συμβουλίου.
13. Δεν συμμερίζομαι την ανωτέρω άποψη.
14. Η δέσμευση της ελληνικής Δημοκρατίας στην τήρηση των παραπάνω μέτρων και η αναγνώριση αυτών ως προϋποθέσεων για τη συμβολή της ΕΕ και του ΔΝΤ στο δανεισμό της ελληνικής Δημοκρατίας δεν προέκυψε ξαφνικά και *ab initio* από την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου. Πιο συγκεκριμένα, στις σκέψεις 6 και 8 του προοιμίου της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης τίθεται ξεκάθαρα το δεδομένο ότι η παρεχόμενη στην Ελλάδα βοήθεια συναρτάται με μέτρα που θα καθοριστούν με απόφαση του Συμβουλίου υπό τα άρθρα 126 (9) και 136 της ΣΛΕΕ και τα οποία προβλέπονται στο προγενέστερα υπογραφέν Μνημόνιο της 3^η Μαΐου 2010.
15. Επομένως η έκδοση της απόφασης 2010/320 του Συμβουλίου ήταν αφενός η υλοποίηση δέσμευσης αναληφθείσας την 8^η Μαΐου, και αφετέρου η ίδια η απόφαση εμπεριείχε σε ένα

προγενέστερο στάδιο τη συνεισφορά της Ελληνικής Δημοκρατίας, η οποία συνέπραξε κατά διακριτική ευχέρεια.

16. Για τους παραπάνω λόγους, και χωρίς να συνυπολογιστεί ότι ακύρωση πράξεων δευτερογενούς Δικαίου της Ένωσης νοείται μόνο για παραβίαση ουσιαστικού κανόνα και όχι διαδικαστικού όπως είναι οι διατάξεις 2-6 ΣΛΕΕ περί αρμοδιότητας, θεωρώ πως η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα θα πρέπει να είναι αρνητική.

Ως προς το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

17. Στην έννοια της περιουσίας κατά το άρθρο 17 (1) του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης ερμηνευόμενο, με βάση το άρθρο 52 (3) ΧΘΔΕΕ, υπό το φως του άρθρου 1 του ΠΠΠ της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου περιλαμβάνονται όλα τα δικαιώματα περιουσιακής φύσεως καθώς και τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα.
18. Σημειωτέον ότι το Δικαστήριο μας πρέπει να εμπνευστεί στην περίπτωση αυτή από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με το οποίο ανέκαθεν επικοινωνούσε.
19. Συνεπώς υπό αυτήν την έννοια της περιουσίας στεγάζονται και τα δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα καθώς και τα επιδόματα αδείας. Με την απόφαση 2010/320/ΕΕ προτείνεται η μείωση αυτών και συνεπώς το Δικαστήριο πρέπει να προχωρήσει στην εξέταση εάν ο περιορισμός που επέρχεται μέσω της μείωσης αυτής στο εκ του άρθρου 17 (1) ΧΘΔΕΕ κατοχυρούμενο δικαίωμα στην περιουσία είναι θεμιτός.
20. Είναι αλήθεια πως η νομολογία του ΕΔΔΑ δέχεται πως υπάρχει δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζει το ύψος αυτό. Συνεπώς και το ΔΕΕ οφείλει να δεχτεί ότι η μείωση επιδομάτων δεν συνιστά εξ ορισμού ανεπίτρεπτο περιορισμό του εν λόγω δικαιώματος. Ένας τέτοιος περιορισμός οφείλει να δικαιολογείται ωστόσο, με βάση το άρθρο 17 (1) ΧΘΔΕΕ, από λόγους δημοσίας ωφέλειας στους οποίους περιλαμβάνονται και λόγοι αντιμετώπισης δημοσιονομικών προβλημάτων κατά περιόδους επιδείνωσης της χρηματοπιστωτικής κατάστασης μιας χώρας.
21. Τέτοιοι ακριβώς λόγοι δείχνουν να συντρέχουν στην περίπτωση της ελληνικής Κυβέρνησης

όπως τίθεται και στη σκέψη 8 του προοιμίου της απόφασης 2010/320 του Συμβουλίου, όπου ως σκοπός λήψης των μέτρων αυτών ορίζεται ακριβώς η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ ως σύνολου. Ένας τέτοιος σκοπός ενωσιακής περιωπής είναι, όμως, απόλυτα θεμιτός κατά το πρωτογενές δίκαιο με βάση τα όσα ειπώθηκαν στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 125 ΣΛΕΕ.

22. Αφού λοιπόν δεχτήκαμε το θεμιτό χαρακτήρα του σκοπού μπορούμε να εξετάσουμε τη συμβατότητα των μέτρων με την αρχή της αναλογικότητας, να εξετάσουμε δηλαδή την καταλληλότητα, την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα εν στενή εννοία των μέτρων σε σχέση με τον θεμιτό ενωσιακό σκοπό.
23. Ξεκινώντας από την καταλληλότητα, η μείωση των εν λόγω επιδομάτων και δώρων, λόγω της φύσεως τους ως δαπάνες του κράτους, συμβάλουν άμεσα στη συγκράτηση των δημοσίων δαπανών και στην αυτή μείωση του ελλείμματος. Η αναγκαιότητα των εν λόγω μεταρρυθμίσεων ερείδεται αφενός μεν στην οξύτατη ανάγκη για άμεση αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος δεδομένης της ανάγκης για χρηματοδότηση του ελληνικού προγράμματος και ιδίως όμως στο γεγονός ότι προγενέστερα προτεινόμενες ηπιότερες μεταρρυθμίσεις δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα (απόφαση 2010/182 του Συμβουλίου). Ως προς την αναλογία μέσου-σκοπού και του κατά πόσο δηλαδή τα μέτρα αυτά είναι ικανά να προσφέρουν την επιδιωκόμενη χρηματοοικονομική σταθερότητα ας μην ξεχνάμε πως η περικοπή των επιδομάτων άδειας και η μείωση των δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα είναι τμήματα μόνο ενός ολόκληρου προγράμματος το οποίο έχει δημιουργηθεί για την διασφάλιση και διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας. Πρόκειται δηλαδή για μέτρα -τα οποία δεν έχουν ως μόνο στόχο τη διάσωση της ελληνικής οικονομίας, αλλά, κυρίως, τη μεσοπρόθεσμη διασφάλιση της σταθερότητας και ανάπτυξης της.
24. Για τους παραπάνω λόγους νομίζω πως τα προτεινόμενα μέτρα δεν είναι δυσανάλογα και επομένως οι περιορισμοί που επέρχονται στο άρθρο 17 (1) ΧΘΔΕΕ είναι ανεκτοί κατά το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Συνεπώς, θεωρώ πως η απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να είναι επίσης αρνητική.

IV. Πρόταση

Κατόπιν των ανωτέρω προτείνω το Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που κατέθεσε το Συμβούλιο της Επικρατείας (Ελλάδα) ως εξής:

25. Από τα στοιχεία δεν προέκυψε υπέρβαση αρμοδιότητας του Συμβουλίου της ΕΕ κατά την θέσπιση της απόφασης 2010/320/ΕΕ και κατά συνέπεια κάποιος λόγος που θα μπορούσε να πλήξει το κύρος της.
26. Τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. στ' της απόφασης 2010/320 του Συμβουλίου δεν είναι δυσανάλογα εν όψει του θεμιτού ενωσιακού σκοπού διατήρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ ως συνόλου και οι περιορισμοί που επιφέρουν στο κατοχυρούμενο στο άρθρο 17 (1) ΧΘΔΕΕ δικαίωμα της περιουσίας είναι ανεκτοί εξ απόψεως πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου