

**Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων  
κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων  
με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών  
(το ζήτημα της "αιτιολογίας" του νόμου)**

Ιωάννης Σαρμάς  
Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

**[Πρόλογος]**

**I**

Αν η χώρα εμφανίζει χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, δεν μπορεί να δανεισθεί στις διεθνείς αγορές κεφαλαίων με βιώσιμο επιτόκιο, και η οικονομική κατάσταση δεν επιτρέπει αύξηση των φόρων, τότε ο μόνος τρόπος για να αυξηθούν οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων και οι συντάξεις εν γένει, είτε συνολικώς είτε κατά κατηγορίες, είναι η αναδιανομή της δημόσιας δαπάνης. Για να ωφεληθούν κάποιοι, κάποιοι άλλοι πρέπει αναγκάτως να στερηθούν. Επομένως, όταν υπό τις πιο πάνω συνθήκες κηρύσσονται από τα δικαστήρια ως αντισυνταγματικές ρυθμίσεις που αφορούν μισθούς ή συντάξεις καταβαλλόμενες από δημόσιο χρήμα, η συμμόρφωση με τις αποφάσεις αυτές σημαίνει ότι κάποια άλλη κατηγορία δημόσιας δαπάνης πρέπει αναγκαστικά να μειωθεί.

Αυτή η αμείλιχτη πραγματικότητα δεν μπορεί να αγνοείται κατά την περαιτέρω εφαρμογή της νομολογίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων περί αντισυνταγματικότητας των "μνημονιακών" περικοπών σε μισθούς και συντάξεις. Δεν το επιβάλλει όμως αυτό μόνον η αναπόφευκτη πραγματικότητα. Όπως θα επιχειρηθεί να καταδειχθεί στη συνέχεια, το επιβάλλουν και οι ίδιες οι αρχές πάνω στις οποίες στηρίχθηκε η σχετική νομολογία.

Στο κείμενο που ακολουθεί επιχειρείται, αφενός μεν, η ανάλυση αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είχαν ως κύριο αντικείμενο την εξέταση της συνταγματικότητας "μνημονιακών" νομοθετημάτων και, αφετέρου, η συναγωγή συμπερασμάτων βασισμένων στην ανάλυση αυτή για το πώς μπορεί στο μέλλον να αντιμετωπισθεί νομοθετικά και δικαστικά η εν λόγω νομολογία<sup>1</sup>. Η ανάλυση που παρουσιάζεται αναδεικνύει ως βασικό ζήτημα τη λήψη υπόψη από τον δικαστή, προκειμένου να αποφανθεί επί της συνταγματικότητας των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων, δεδομένων της εμπειρικής πραγματικότητας τα οποία στήριζαν ή έπρεπε να στηρίζουν, κατά το Σύνταγμα, την επίδικη ρύθμιση.

Το πρακτικό ενδιαφέρον της ενασχόλησης με το ζήτημα αυτό είναι μείζον. Η δημοσιονομική διακύβευση από την κήρυξη ως αντισυνταγματικών των "μνημονιακών" περικοπών υπολογίζεται σε ποσά που ασφαλώς, αν είναι ακριβή, όχι μόνο θα ανατρέψουν τη δημοσιονομική ισορροπία για πολλά χρόνια, αλλά ακόμη θα επιβάλουν μια αναδιανομή του εθνικού πλούτου μη ελεγχόμενη από την πολιτική εξουσία.

**[Η απόδειξη στην συνταγματική δίκη]**

<sup>1</sup> Βλ. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, "Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου", ΔτΑ 2011, σελ. 689-719. Ξ. ΚΟΝΤΑΔΗΣ - Α. ΦΩΤΙΑΔΟΥ, "Κοινωνικά δικαιώματα και δημοσιονομική κρίση", ΔτΑ 53/2012, σελ. 45 επ.

## II

Πριν από την παρουσίαση της ανάλυσης, μερικές προκαταρκτικές διευκρινίσεις είναι αναγκαίες.

(α') Ο αναγνώστης πρέπει να έχει κατά νου την πολύ σημαντική διάκριση μεταξύ "δικαστικών γεγονότων" (adjudicative facts) και "νομοθετικών γεγονότων" (legislative facts)<sup>2</sup>. Τα πρώτα είναι αυτά τα οποία υπόκεινται στους αυστηρούς, παραδοσιακούς κανόνες της αποδεικτικής διαδικασίας σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις της πολιτικής, ποινικής και διοικητικής δικονομίας. Αναφέρονται σε εξατομικευμένες περιπτώσεις πραγματικών περιστατικών από τα οποία εξαρτάται, σε μια συγκεκριμένη δικαστική υπόθεση, η εφαρμογή του κανόνα δικαίου, λχ η καταδίκη ή η αθώωση ενός κατηγορουμένου για την συγκεκριμένη κλοπή την οποία κατηγορείται ότι τέλεσε. Τα λεγόμενα "νομοθετικά γεγονότα" είναι κάτι διαφορετικό. Είναι μεν και αυτά δεδομένα της εμπειρικής πραγματικότητας, όμως από αυτά δεν εξαρτάται η εφαρμογή κανόνα δικαίου. Από αυτά εξαρτήθηκε η θεσμοθέτησή του, όπως λχ όταν κατ' επίκληση οξείας δημοσιονομικής κρίσης και κρίσης δανεισμού της χώρας, ο νομοθέτης μειώνει οριζόντια μισθούς και συντάξεις. Για τα "νομοθετικά γεγονότα" δεν υφίστανται, τουλάχιστον στην Ελλάδα, δικονομικοί κανόνες προς απόδειξη της αλήθειας τους, οπότε υπόκεινται στην πλήρη διάκριση του δικαστή που ελέγχει τη συνταγματικότητα ρύθμισης στηριζόμενης σε τέτοια εμπειρικά δεδομένα, όχι μόνον να τα αναζητήσει ελεύθερα, αλλά και να "αναδειξεί" κανόνες περί το βάρος και το βαθμό πειστικότητας της σχετικής απόδειξης.

(β') Η δεύτερη προκαταρκτική διευκρίνιση είναι εξ ίσου σημαντική με την πρώτη. Κάθε νομοθέτημα με το οποίο περιορίζεται, ή έστω ρυθμίζεται, ένα θεμελιώδες δικαίωμα, όπως λχ είναι οι μισθοί και οι συντάξεις, εμφανίζει δύο επαρκώς διακριτές μεταξύ τους πτυχές αναγωγής στην πραγματικότητα. Μια, που απορρέει από την επιτακτική κοινωνική ανάγκη η οποία δικαιολογεί ως πραγματικό γεγονός, όχι απλώς ως θεμιτό σκοπό, την επέμβαση του νομοθέτη προς περιορισμό ή ρύθμιση του δικαιώματος, και μια άλλη, από την οποία δικαιολογείται η πρακτική καταλληλότητα του μέτρου, το οποίο επέλεξε ο νομοθέτης προς θεραπεία της εν λόγω επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης<sup>3</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, πρόκειται περί διαπιστώσεως μιας υπαρκτής κατάστασης, στη δεύτερη πρόκειται περί προβλέψεως ή, εν πάση περιπτώσει, περί εκτιμήσεως των συνεπειών που αναπτύσσει ή αναμένεται να αναπτύξει η ρύθμιση. Αν, λχ η επιτακτική κοινωνική ανάγκη συνίσταται στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος που καταρρέει, και το μέτρο της αύξησης των εισφορών ή της μείωσης των συντάξεων αναμένεται να επιφέρει σταθεροποίηση των οικονομικών δεδομένων του συστήματος, τότε, το μελλοντικό αυτό αλλά προβλέψιμο γεγονός, η σταθεροποίηση, μαζί με τη διαπίστωση της κατάρρευσης του ασφαλιστικού συστήματος, ως αιτιολόγηση του εν λόγω μέτρου, αποτελούν τα στοιχεία της πραγματικής βάσης της νομοθέτησης.

(γ') Μια τρίτη διευκρίνιση εμφανίζεται ως παρεπόμενη της δεύτερης. Η επιτακτική κοινωνική ανάγκη και το μέτρο προς θεραπεία της μπορεί να απαιτεί μια έρευνα *ex ante* ώστε να διαπιστωθούν τα αίτια της ανάγκης αυτής έτσι ώστε η θεραπεία της ανάγκης να εξαλείψει τις ρίζες της και όχι απλώς τα συμπτώματά της. Από την άλλη μεριά, και το

<sup>2</sup> P. YOWELL, "Constitutional Rights and Constitutional Design - Moral and Empirical Reasoning in Judicial Review", HART 2018, σελ. 63 επ.

<sup>3</sup> I. SARMAS, "Courts as a Forum for Reviewing Empirical Data and Moral Reasons", § II 2, <https://judicialpowerproject.org.uk>

μέτρο που επιλέγεται μπορεί να εκτιμηθεί, όταν πλέον θα έχει εφαρμοσθεί, *ex post* δηλαδή, πόσο πράγματι αποτελεσματικό ήταν<sup>4</sup>. Συνακόλουθα, αναφορικά με το παράδειγμα της κατάρρευσης του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, μια ανάλυση *ex ante* της επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης μπορεί να αναδείκνυε ότι το πρόβλημα εντοπίζεται μόνον ή κυρίως στην εισφοροδιαφυγή ή στην επέκταση του προσδόκιμου ζωής των συνταξιούχων, οπότε το μέτρο που θα έπρεπε να ληφθεί όφειλε να είναι τουλάχιστον σε συνάρτηση με το διαπιστωθέν αίτιο, ενώ περαιτέρω μια ανάλυση *ex post* θα εκτιμούσε, λίγα χρόνια μετά την εφαρμογή του ληφθέντος μέτρου, αν αυτό επέφερε τα προσδοκώμενα από αυτό αποτελέσματα, οπότε δεν αποκλείεται να καταδικάζονταν το μέτρο αυτό αναδρομικά, όσο και αν, όταν λαμβανόταν, φαινόταν εύλογο.

(δ') Η τέταρτη τέλος διευκρίνιση αφορά τη δικαστική προσέγγιση αυτών που αποκλήθηκαν πιο πάνω ως "*νομοθετικά γεγονότα*" και που, σύμφωνα με τις διακρίσεις που επιχειρήθηκαν, έχουν δύο όψεις, μια του παρελθόντος, την επιτακτική κοινωνική ανάγκη και τα αίτιά της, και μια του μέλλοντος, το μέτρο θεραπείας της ανάγκης και την αποτελεσματικότητα του μέτρου αυτού. Τρεις προσεγγίσεις είναι εδώ νοητές, όπου η εφαρμογή της μιας αντί της άλλης μπορεί να συνεπάγεται τεράστιες συνέπειες αναφορικά με το αποτέλεσμα του ελέγχου της συνταγματικότητας ενός νόμου, ίσως και να την προδικάζει. Σύμφωνα με την πρώτη προσέγγιση, ο δικαστής αγνοεί παντελώς τα πραγματικά δεδομένα πάνω στα οποία στηρίζεται η νομοθέτηση, ήτοι τα θεωρεί ως κατ' αρχάς μη υφιστάμενα, άλλως ως απλούς ισχυρισμούς, και πρέπει ο εκπροσωπών τον νομοθέτη, δηλαδή ο διάδικος υπουργός, να αποδείξει στο δικαστήριο τόσο την ύπαρξη της επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης που οδήγησε στη λήψη του επίδικου μέτρου όσο και την καταλληλότητα του μέτρου που ελήφθη<sup>5</sup>. Με άλλα λόγια, κάθε μείωση μισθού ή σύνταξης στο Δημόσιο πρέπει να αποδεικνύεται ως αναγκαία και κατάλληλη. Σύμφωνα με τη δεύτερη προσέγγιση, τα πραγματικά δεδομένα πάνω στα οποία στηρίχθηκε η νομοθέτηση τεκμαίρονται από τον δικαστή ως ορθά, μπορεί όμως το αντίδικο μέρος να αποδείξει το αντίθετο, προσκομίζοντας ό,τι κρίνει πρόσφορο γι' αυτό, αλλά και το δικαστήριο μπορεί, αν κλονισθεί η εμπιστοσύνη του στην ορθότητα των διαπιστώσεων ή εκτιμήσεων του νομοθέτη, να αναζητήσει κι αυτό την αλήθεια, διατάσσοντας μάλιστα και αποδείξεις<sup>6</sup>. Τέλος, σύμφωνα με την τρίτη προσέγγιση, ό,τι πραγματικό δεδομένο βεβαιώνει ο νομοθέτης ως ακριβές, όλα δηλαδή τα πραγματικά δεδομένα της νομοθέτησης, τεκμαίρονται αμαχήτως ως ορθά από τον δικαστή, ο οποίος οφείλει να περιορίσει τον έλεγχό του στη σύγκριση του γράμματος της επικαλούμενης συνταγματικής ρύθμισης με το γράμμα της αμφισβητούμενης νομοθετικής ρύθμισης, και να αποφανθεί, στο εντελώς περιορισμένο αυτό πλαίσιο, αν υφίσταται συμβατότητα ή αντίθεση<sup>7</sup>.

Μετά τις διευκρινίσεις που προηγήθηκαν είναι πλέον ευκολότερο να κατανοηθεί η τεχνική που τα δύο Ανώτατα Δικαστήρια ακολούθησαν προκειμένου να αποφανθούν για την συνταγματικότητα των "*μνημονιακών*" νόμων με τους οποίους περικόπηκαν μισθοί και συντάξεις.

<sup>4</sup> Προσέγγιση που εφάρμοσαν οι ΣτΕ Ολ. 2194/2014 και η ΕΛΣ Ολ. 4327/2014, όταν έκριναν την αποτελεσματικότητα των μέτρων του α' Μνημονίου προκειμένου να αποφανθούν επί της συνταγματικότητας του β' Μνημονίου.

<sup>5</sup> Βλ. ΣτΕ Ολ. 2887/2015, η οποία απαίτησε "αιτιολογία" του νόμου, *infra* § III δ'.

<sup>6</sup> Βλ. ΣτΕ Ολ. 668/2012, *infra* § III α'.

<sup>7</sup> Ι. ΤΑΣΣΟΠΟΥΛΟΣ, "*Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*", Εκδόσεις Σάκκουλα 2007, σελ. 29.

## [Η νομολογία του Συμβουλίου του Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου]

### III

Θα παρουσιασθούν πρώτα τέσσερις "μνημονιακές" αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, με μεγάλη απήχηση στην κοινή γνώμη. Από απόφαση σε απόφαση, οι κρίσεις του Δικαστηρίου, όπως θα καταφανεί στη συνέχεια, γνώρισαν μια εξέλιξη που υπαγορεύθηκε από την αλλαγή των συνθηκών και των αντιλήψεων, όλες οι αποφάσεις όμως κινήθηκαν εντός του πλαισίου που περιγράφηκε ανωτέρω. Έτσι, μπορεί οι αποφάσεις αυτές να παρουσιασθούν με αναγωγή στις παραδοχές και διευκρινίσεις που δόθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο.

(α') Η αυλαία των μεγάλων "μνημονιακών" αποφάσεων άνοιξε με την ΣτΕ Ολ. 668/2012<sup>8</sup>, την οποία το Δικαστήριο έλαβε σε πλήρη ολομέλεια, κάτι σπάνιο. Επρόκειτο για την εξέταση της συνταγματικότητας των πρώτων οριζόντιων μειώσεων του 8% στις πρόσθετες αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων και στη μετατροπή του δέκατου τρίτου και δέκατου τέταρτου μισθού σε ένα πάγιο αντίστοιχο επίδομα, πολύ χαμηλό συγκριτικά με την απώλεια, το οποίο μάλιστα δεν θα καταβάλλονταν στους υψηλόμισθους. Από την αιτιολογική έκθεση και τα λοιπά συνοδευτικά του σχετικού νόμου (ν. 3875/2010) προέκυπτε ότι είχε μετρηθεί η επίπτωση των μειώσεων αυτών στη μείωση του συνολικού δημοσιονομικού ελλείμματος ως ποσοστό του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, με σχετικό υπολογισμό, σε απόλυτους αριθμούς, των ποσών εξοικονόμησης. Στην κεντρική σκέψη της απόφασης του Δικαστηρίου, στη σκέψη 35, το Δικαστήριο αναφέρει : (i) Ως προς τη διαπίστωση επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης, ότι τα επίδικα μέτρα ελήφθησαν "για την άμεση αντιμετώπιση της διαπιστωθείσης από τον νομοθέτη οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, η οποία, κατ' αυτόν, είχε καταστήσει αδύνατη την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών της χώρας μέσω των διεθνών αγορών και πιθανό το ενδεχόμενο χρεοκοπίας της [...]". (ii) Ως προς την προσφορότητα των μέτρων, ότι "[...] με τα δεδομένα που, κατά τον νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θέσπισης των επίμαχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται κατ' αρχήν απρόσφορα, και μάλιστα καταδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου άλλωστε υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης υπόκειται σε οριακό μόνον έλεγχο", και περαιτέρω ότι "αβασίμως αμφισβητείται η πραγματική βάση, επί της οποίας στηρίζονται οι ακυρωτικώς ανέλεγκτες εκτιμήσεις του νομοθέτη περί της συνολικής δημοσιονομικής επίδρασης των επίμαχων μέτρων, δεδομένου μάλιστα ότι με την κρινόμενη αίτηση δεν γίνεται επίκληση στοιχείων που να αποδεικνύουν προδήλως εσφαλμένο των αποδοχών από τις οποίες εκκινεί ο νομοθέτης". (iii) Τέλος, ως προς την παραβίαση με τα επίδικα μέτρα, περιουσιακών θεμελιωδών δικαιωμάτων των θιγομένων προσώπων από τα μέτρα αυτά, ότι "με τα επίμαχα μέτρα τα οποία [...] συνεπάγονται μείωση των συνολικώς καταβαλλομένων [...] παροχών, όχι όμως και στέρηση αυτών, εξασφαλίζεται, κατ' αρχήν, ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις τού, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων,

<sup>8</sup> Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, "Η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για το Μνημόνιο - Μια ευρωπαϊκή υπόθεση χωρίς ευρωπαϊκή προσέγγιση", ΤοΣ 2012, σελ. 197 επ.

εν όψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχομένων περικοπών [...]"<sup>9</sup>.

(β') Η δεύτερη μεγάλη "μνημονιακή" απόφαση ήταν η ΣτΕ Ολ. 1116/2014<sup>10</sup>, που αφορούσε το λεγόμενο "κούρεμα" των ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου προκειμένου να καταστεί βιώσιμο το ελληνικό δημόσιο χρέος. Εδώ, ο νομοθέτης, χωρίς να υφίσταται σχετικός συμβατικός όρος στα οικεία ομόλογα, προέβλεψε μια διαδικασία συμμετοχής των "ομολογιούχων" - ήτοι των αρχικών θεσμικών αγοραστών ομολόγων του ελληνικού δημοσίου -, άνευ συμμετοχής των "επενδυτών" - ήτοι αυτών που αγόρασαν στη συνέχεια ομόλογα από τους αρχικούς θεσμικούς αγοραστές -, στην "εθελοντική" μείωση της ονομαστικής τιμής των ομολόγων και στην επιμήκυνση του χρόνου πληρωμής τους. Για την εγκυρότητα της απόφασης των συμμετεχόντων έπρεπε να συγκεντρωθεί ένα ποσοστό απαρτίας 1/2 του ανεξόφλητου χρέους της πλειοψηφίας. Από τη διαδικασία, όπου συμμετείχε ανεξόφλητο κεφάλαιο τίτλων 161,351 δισεκατομμυρίων ευρώ, προέκυψε μείωση του υπολοίπου του χρέους των ομολόγων της τάξης του 53,5%. Ενώπιον του Δικαστηρίου, προσφεύγοντες ήσαν "επενδυτές" που είχαν αγοράσει ομόλογα χάριν αποταμιεύσεως, προτιμώντας τα, λόγω της υψηλότερης απόδοσής τους, από την κατάθεση σε Τράπεζα. Αυτοί προέβαλαν προσβολή του περιουσιακού τους δικαιώματος στο ομόλογο, του οποίου η αξία μειώνονταν κατά το ήμισυ, και παραβίαση της αρχής της ισότητας, γιατί δεν λήφθηκε υπόψη στη διαδικασία η ιδιαίτερη κατάσταση αυτών ως απλών αποταμιευτών έναντι των αρχικών αγοραστών των τίτλων, που όπως αναφέρθηκε, μόνον αυτοί είχαν δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία. Στην ως άνω απόφασή του το Δικαστήριο αναφέρει τα ακόλουθα: (i) Ως προς τη διαπίστωση επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης ότι "υπό τις δεδομένες, όλως εξαιρετικές περιστάσεις [...], όπως αυτές εκτιμήθηκαν από τη Βουλή των Ελλήνων [...]" προκύπτει ότι "διαπιστώθηκε η επιτακτική και άμεση ανάγκη μείωσης του δημοσίου χρέους και επαναφοράς του σε πορεία βιωσιμότητας [...]" (σκέψεις 21 και 32). (ii) Ως προς την προσφορότητα του μέτρου, ότι "ο περιορισμός του δικαιώματος του ιδιωτικού τομέα επί του δημοσίου χρέους κατά 53,5% [...], δεν εμφανίζεται, κατά την κρίση του Δικαστηρίου στο πλαίσιο του οριακού ελέγχου συνταγματικότητας της ρύθμισης [...], ως μέτρο που υπερβαίνει το αναγκαίο όριο ή και ως απρόσφορο για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου της μείωσης του δημοσίου χρέους χάριν της διάσωσης της οικονομίας της Ελληνικής Δημοκρατίας από στάση πληρωμών και κατάρρευση [...]" (σκέψη 32). (iii) Τέλος, ως προς την παραβίαση με το επίδικο μέτρο, θεμελιωδών δικαιωμάτων των θιγόμενων προσώπων από τα μέτρα αυτά, ότι "η επένδυση σε ομόλογα [...] ως έννομη σχέση παροχής οικονομικής πίστης, δεν είναι απαλλαγμένη του κινδύνου της σύννομης περιουσιακής απώλειας" η δε παραδοχή ότι "το κράτος έχει απόλυτη φερεγγυότητα" [...] "διαψεύδεται από την πραγματικότητα, όπως είναι κοινώς γνωστό" (σκέψη 24) και ότι, συνεπώς, η περιουσιακή απώλεια που επήλθε "ως περιορισμός ενοχικού δικαιώματος, ήταν ιδιαιτέρως σοβαρή, αλλά δεν προκύπτει ότι ήταν απρόσφορη ή μη αναγκαία ή υπέρμετρη ώστε να θεωρηθεί απαγορευμένη [...]" (σκέψη 32), ενόψει δε τούτου, ήτοι ότι "η απόλαυση (των δικαιωμάτων εκ των ομολόγων) δεν ήταν απαλλαγμένη κινδύνων", ο περιορισμός "των απαιτήσεων των πιστωτών έναντι του Ελληνικού Δημοσίου στο συγκεκριμένο ποσοστό και με σύμμετρη ικανοποίηση κάθε πιστωτή pro rata, ανάλογα με το ύψος του κεφαλαίου του που αντιστοιχεί στο δημόσιο χρέος προς τον ιδιωτικό τομέα, εντάσσεται στο πλαίσιο των [...] ευρύτερων, επιβαρυντικών

<sup>9</sup> Π. ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ, "Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας", ΘΠΔΔ 2012 σελ.97 επ.

<sup>10</sup> Ληφθείσα στις 18 Ιουνίου 2013.

για το κοινωνικό σύνολο, νομοθετικών παρεμβάσεων που αποβλέπουν στην αντιμετώπιση της δεδομένης εξαιρετικά δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας και δεν αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας" (σκέψη 39)<sup>11</sup>.

(γ') Η τρίτη μεγάλη "μνημονιακή" απόφαση ήταν η ΣτΕ Ολ. 2194/2014, με την οποία κρίθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας των μειώσεων που επήλθαν στις αποδοχές των στρατιωτικών. Το οικείο νομοθέτημα, που θεσπίστηκε στο πλαίσιο του λεγομένου δεύτερου Μνημονίου, περιλάμβανε ρυθμίσεις που απέβλεπαν στη μείωση κατά 10% της συνολικής δημοσιονομικής δαπάνης που προέκυπτε από τα ειδικά μισθολόγια του Δημοσίου, με κατανομή των μειώσεων ανά ειδικό μισθολόγιο και ανά βαθμό έτσι ώστε τις μεγαλύτερες μειώσεις να υποστούν οι υψηλόμισθοι και τις μικρότερες οι χαμηλόμισθοι. Ενδεικτικώς, για τους μισθούς των αξιωματικών το επίδικο νομοθέτημα προέβλεπε ότι ο κατώτερος βασικός μισθός, δηλαδή ο μισθός του ανθυποσηναγού, θα διαμορφωνόταν στα 875 από 899 ευρώ και του ανώτατου, δηλαδή του αρχηγού του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας στα 1.873 από 2.337 ευρώ. Σε σχέση με τις προηγούμενες δύο "μνημονιακές" του αποφάσεις, το Δικαστήριο εδώ πρωτοτύπησε. Διατύπωσε αρχικά, κατά συναγωγή από διάφορες συνταγματικές διατάξεις, ένα συνταγματικό επιπέδου ειδικό κανόνα, και, στη συνέχεια, εξέτασε αν ο νομοθέτης συμμορφώθηκε με τον κανόνα αυτό, ενώ, ακόμη μεγαλύτερη πρωτοτυπία, το Δικαστήριο, για να αποφανθεί αν υφίσταται παραβίαση της αρχής της ισότητας, ερεύνησε αν οι ρυθμίσεις του λεγομένου πρώτου Μνημονίου εφαρμόστηκαν αποτελεσματικά ή όχι. Έτσι : (i) Το Δικαστήριο έθεσε ως βάση ότι "η μεταβολή του μισθολογικού καθεστώτος των στρατιωτικών [...] δεν μπορεί να γίνει χωρίς να έχει προηγουμένως εκτιμηθεί το δημοσιονομικό όφελος, σε σχέση με τις επιπτώσεις που η μείωση αυτή μπορεί να έχει στη λειτουργία των ενόπλων [...] σωμάτων [...], αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος με μικρότερο κόστος για το προσωπικό", και ότι ο νομοθέτης πρέπει να λαμβάνει υπόψη του "τις ιδιαίτερες συνθήκες άσκησης και την επικινδυνότητα (του στρατιωτικού επαγγέλματος) καθώς και την εντασσόμενη αποκλειστική αφιέρωση στο επάγγελμα αυτό" (...) ώστε οι αποδοχές των στρατιωτικών να είναι επαρκείς για αξιοπρεπή διαβίωση και ανάλογες της σημασίας της αποστολής τους" (σκέψη 12). (ii) Με βάση τις πιο πάνω παραδοχές, το Δικαστήριο διαπίστωσε, εξετάζοντας τις προπαρασκευαστικές εργασίες και τις ίδιες τις επίδικες ρυθμίσεις, ότι ο νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη του, "πέραν του ανωτέρω καθαρώς αριθμητικού και, ως εκ τούτου προδήλως απροσφόρου κριτηρίου, της επίτευξης δηλαδή συγκεκριμένης μεσοσταθμικής μείωσης του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου", ό,τι όφειλε να λάβει κατά την θέσπιση των επίδικων μειώσεων, οι οποίες συνακόλουθα, για τον λόγο αυτό, κρίθηκαν αντισυνταγματικές ενώ, αναφορικά με μια έκθεση δικαιολογητική των μέτρων που προσκομίστηκε κατά τη δίκη, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι αυτή λόγω των γενικών της αναφορών δεν μπορεί να δικαιολογήσει τις επίμαχες περικοπές "ανεξαρτήτως του ότι από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ότι ετέθη στη διάθεση του νομοθετικού οργάνου και ότι ελήφθη υπόψη [...]" (σκέψη 21). (iii) Στην ίδια απόφαση, το Δικαστήριο τοποθέτησε εξελικτικά τις επίδικες μειώσεις μέσα στον χρόνο, τις συνέκρινε με τις θυσίες που είχαν στο μεταξύ υποστεί άλλες κατηγορίες πολιτών, εκτιμώντας και τον υφιστάμενο κατά την θέσπισή τους συνολικό δημοσιονομικό κίνδυνο, για να καταλήξει ότι οι συγκεκριμένες μειώσεις "[...] συνυπολογιζόμενες με [...] τις υπόλοιπες μειώσεις που [...] επιβλήθηκαν διαδοχικώς στις

<sup>11</sup> Ι. ΚΤΙΣΤΑΚΙΣ, "PSI και δικαιώματα του Ανθρώπου. JURA NOVIT CURIA;" [www.koufafoundation.org](http://www.koufafoundation.org).

αποδοχές των στρατιωτικών και τις αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις, υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της εντάσεώς τους το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, δεδομένης εξάλλου και της αδυναμίας προώθησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και εισπράξεως των ληξιπροθέσμων φορολογικών οφειλών που αποτέλεσαν [...] έναν από τους λόγους για τους οποίους κρίθηκαν και πάλι αναγκαίοι [...] οι νέες μειώσεις στις αποδοχές των στρατιωτικών", ενώ η "αυξημένη αποτελεσματικότητα των εν λόγω μέτρων", καθώς δεν υφίσταται πλέον κίνδυνος "άμεσης χρεοκοπίας και εξόδου της χώρας από την ευρωζώνη", δεν μπορεί να δικαιολογήσει "την κατ' επανάληψη επιβάρυνση των ιδίων προσώπων" (σκέψη 21).

(δ') Η τέταρτη, τέλος, μεγάλη "μνημονιακή" απόφαση του Δικαστηρίου είναι η ΣτΕ Ολ. 2887/2015<sup>12</sup>, που αφορούσε τις μειώσεις συντάξεων κατ' εφαρμογήν του πρώτου και δεύτερου Μνημονίου. Εδώ επρόκειτο για αγωγή με την οποία ο ενάγων ζητούσε, λόγω αντισυνταγματικότητας όλων των "μνημονιακών" νόμων από το 2010, να του επιστραφούν τα ποσά της συνολικής μείωσης της σύνταξής του. Το Δικαστήριο επικέντρωσε την κρίση του στις μειώσεις που επήλθαν κατ' εφαρμογήν του δεύτερου Μνημονίου σε ποσοστό 12% στις κύριες συντάξεις άνω των 1.300 ευρώ και 10%, 15% και 20% αναλόγως του ύψους τους στις επικουρικές, με περαιτέρω μείωση από 5% έως 20% στις συντάξεις που αθροιστικά υπερβαίνουν τα 1.000 ευρώ. Το Δικαστήριο ακολούθησε στην περίπτωση αυτή την ίδια δικαστική προσέγγιση που είχε ακολουθήσει στην περίπτωση των μειώσεων στη μισθοδοσία των στρατιωτικών, εξηγώντας μάλιστα ότι "η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί [...] τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος". Ειδικότερα : (i) Το Δικαστήριο διακήρυξε ότι ο νομοθέτης οφείλει, όταν λαμβάνει τα ανωτέρω μέτρα περικοπής συντάξεων, "να έχει προβεί σε ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ενόψει και των παραγόντων που τα προκάλεσαν, αφ' ετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.α.) [...] δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγήσει σε ανεπίτρεπτη [...] παραβίαση του πυρήνα του συνταξιοδοτικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση" (σκέψη 7). (ii) Στην απαίτηση αυτή το Δικαστήριο πρόσθεσε και άλλη μία, ότι ο νομοθέτης όταν νομοθετεί οφείλει να το πράττει κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορεί ο δικαστής να τον ελέγξει. Κατά την απόφαση: "[Μ]ε δεδομένο [...] τον κατ' εξοχήν πολύπλοκο και τεχνικό χαρακτήρα των σχετικών ζητημάτων, η έλλειψη τέτοιας μελέτης και μάλιστα διατυπωμένης κατά τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από το δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε κατ' ουσίαν ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων από τις ανωτέρω συνταγματικές απόψεις" (σκέψη 7, in fine). (iii) Βρίσκοντας δε ότι οι ανωτέρω απαιτήσεις δεν είχαν ικανοποιηθεί (σκέψη 24), το Δικαστήριο, εκτιμώντας και εδώ το ίδιο τον βαθμό δημοσιονομικής διακινδύνευσης, έκρινε ως αντισυνταγματικές τις επίδικες μειώσεις, εξηγώντας ότι οι διατάξεις που τις προέβλεψαν "ψηφίσθηκαν όταν είχε πλέον παρέλθει διετία από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης και αφού εν τω μεταξύ είχαν σχεδιασθεί και ληφθεί τα βασικά μέτρα για την αντιμετώπισή της" (σκέψη 24).

<sup>12</sup> Ληφθείσα στις 28 Μαΐου 2015.

#### IV

Το Ελεγκτικό Συνέδριο άργησε σχετικά να δημοσιεύσει απόφασή του επί "*μνημονιακού*" ζητήματος και έτσι όταν δημοσίευσε την πρώτη, την ΕλΣ Ολ. 4327/2014, μπορούσε ήδη να ευθυγραμμισθεί με τις οικείες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εκτός από αυτήν, την πρώτη, το Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίευσε και άλλες τρεις στις οποίες, όπως και σε αυτές του άλλου Ανωτάτου Δικαστηρίου που παρουσιάστηκαν ήδη, παρατηρείται μια αισθητή εξέλιξη της προσέγγισής του στη χρήση εμπειρικών δεδομένων.

(α') Με την ΕλΣ Ολ. 4327/2014, το Δικαστήριο προσήγγισε το ζήτημα της συνταγματικότητας των "*μνημομιακών*" περικοπών στα ειδικά μισθολόγια με τον ίδιο κατά βάση τρόπο όπως και η ΣτΕ Ολ. 2194/2014, αλλά με την εξής μη ασήμαντη διαφορά: ενώ η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, που αφορούσε περικοπές σε μισθούς στρατιωτικών, στηρίχθηκε στο ειδικό συνταγματικό καθεστώς προστασίας του μισθού των στρατιωτικών προκειμένου να κρίνει ως απρόσφορη την οριζόντια μείωση στο μισθολόγιο αυτών, η απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αφορούσε σύνταξη δικαστικού λειτουργού, δεν μπορούσε να στηριχθεί σε ανάλογη προστασία - περί την οποία μόνον το κατά το άρθρο 88 παρ. 2 β' του Συντάγματος ειδικό δικαστήριο είναι αρμόδιο - και έτσι στηρίχθηκε αποκλειστικώς στην έλλειψη αιτιολογίας του νόμου, ειδικώς μάλιστα επειδή οι ίδιες κατηγορίες εργαζομένων καλούνται να φέρουν το βάρος των θυσιών για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας.

(β') Η δεύτερη, η ΕλΣ Ολ 244/2017<sup>13</sup>, αφορούσε τη συνταγματικότητα της επιβολής από το 2010 "*εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων*" στους συνταξιούχους του Δημοσίου. Με τον ν. 3863/2010 και τον ειδικό για τους συνταξιούχους του Δημοσίου ν. 3865/2010 προβλέφθηκε η επιβολή μιας εισφοράς των συνταξιούχων εν γένει στο ασφαλιστικό κεφάλαιο αλληλεγγύης γενεών, από το οποίο θα χρηματοδοτούνταν οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης προκειμένου να διασφαλισθεί η βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Η εισφορά επιβλήθηκε στις συντάξεις άνω των 1.400 ευρώ και υπολογιζόταν σε ένα ποσοστό επί του ύψους της σύνταξης αυξανόμενο από 3% έως 10% ανάλογα με το ύψος της σύνταξης. Έτσι για τις συντάξεις από 1.401 έως 1.700 ευρώ το ποσοστό ήταν 3% και αυτό αυξανόταν μέχρι για τις συντάξεις άνω των 3.500 ευρώ που έφθανε το 10%. Ο ενάγων στη δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου ζητούσε να του επιστραφούν όλα τα ποσά της εισφοράς που, ως κρατικός λειτουργός, είχε καταβάλει, προβάλλοντας την αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης. Το Δικαστήριο έκρινε, στην εξαιρετικώς μακροσκελή απόφασή του, ιδίως τα εξής, αναγόμενο τελικώς στην έλλειψη της δέουσας αιτιολογίας του νομοθετήματος: (i) "*Οι δημόσιοι λειτουργοί, υπάλληλοι και στρατιωτικοί όταν συνταξιοδοτούνται συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία που δεν μετέχει στους κινδύνους του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος υπό την ιδιότητα του ασφαλισμένου και ευθέως ωφελουμένου από την ύπαρξή του, η όποια δε επιβάρυνσή τους με σκοπό την χρηματική ενίσχυση του συγκεκριμένου τομέα της κρατικής δράσης και την κάλυψη των ελλειμμάτων αυτού του σκέλους του προϋπολογισμού [...] ή για την καταβολή μελλοντικών συντάξεων στο πλαίσιο του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, πρέπει να γίνεται όπως για κάθε πολίτη, στο πλαίσιο της εθνικής-κοινωνικής αλληλεγγύης*" (σκέψη ΧΑ2). (ii) "*Η θεσμοθετούμενη σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου εισφορά αλληλεγγύης έχει*

<sup>13</sup> Ληφθείσα στις 27 Μαΐου 2015.



τουλάχιστον ως προς αυτούς χαρακτήρα κοινωνικού πόρου [...]" και συνεπώς, "στον βαθμό που δεν έχει επιβληθεί ο πόρος στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης, με την επιβάρυνση όλων των πολιτών αναλόγως των δυνάμεών τους [...]" και στο μέτρο που οι συνταξιούχοι του Δημοσίου δεν αντλούν καμία άμεση ωφέλεια από το υπό χρηματοδότηση σύστημα με την ιδιότητά τους ως συνταξιούχοι αντίκειται στην αρχή της ισότητας" (σκέψη ΧΑ2, in fine). (iii) "Δοθέντος δε ότι [...] το νομοσχέδιο [περί επιβολής εισφοράς αλληλεγγύης των συνταξιούχων] δεν συνοδεύεται από αναλογιστική μελέτη έχουσα ενσωματώσει το εν λόγω διαρθρωτικό και πάγιο μέτρο χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης στους αναλογιστικούς δείκτες εκάστου ασφαλιστικού σχήματος περιλαμβανομένου και του Δημοσίου, ώστε να είναι δυνατόν να διαγνωσθεί ο βαθμός ωφέλειας του συνταξιοδοτικού σχήματος στο οποίο υπάγεται η εν λόγω κατηγορία συνταξιούχων, καθίσταται ανέφικτη η επιβεβαίωση των όσων αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου περί κάλυψης με το προϊόν της εισφοράς και ελλειμμάτων του Δημοσίου".

(γ') Η τρίτη σημαντική απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί "μνημονιακού" νομοθετήματος είναι η ΕΛΣ Ολ. 1388/2018<sup>14</sup>. Εδώ επρόκειτο για σώρευση προσφυγής ουσίας (έφεσης) και αγωγής στο ίδιο δικόγραφο από έναν συνταξιούχο του Δημοσίου που παρεπονείτο για τις επελευθέρωσες με βάση το λεγόμενο πρώτο Μνημόνιο, περικοπές στα δώρα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας. Η απόφαση είναι ενδιαφέρουσα γιατί, αν και υιοθετεί την τότε διαμορφωθείσα νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας περί "αιτιολογίας" του νόμου, εντούτοις παρέχει χρήσιμες οδηγίες για το πώς η σχετική απαίτηση θα εφαρμοσθεί στη δικαστική πρακτική. Ειδικότερα η απόφαση δέχθηκε τα ακόλουθα : (i) "[E]ν όψει των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου [...] του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, αναλογικότητας και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου και ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών [...] απαιτείται τα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής [...] να αιτιολογούνται [...]". (ii) "Προκειμένου δε να καθίσταται εφικτός ο [...] ουσιαστικός και πλήρης έλεγχος της συμβατότητας των επιβαλλομένων μέτρων προς τις ανωτέρω συνταγματικές εγγυήσεις [...] απαιτείται ειδική αιτιολόγηση της οικείας νομοθετικής ρύθμισης [...] που] μπορεί να προέρχεται από την ίδια την ρύθμιση ή από τα συνοδευτικά αυτής κείμενα [...]"(σκέψη 8.2). (iii) "Στο μέτρο που ο νομοθέτης δεν παραβιάζει τα όρια της διακριτικής του ευχέρειας, επιλέγοντας ένα μέτρο που μπορεί να θεωρηθεί εύλογο και πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, τυχόν ύπαρξη εναλλακτικών λύσεων δεν καθιστά από μόνη της μη αιτιολογημένη την επέμβαση στο δικαίωμα της περιουσίας, το δε Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να κρίνει αν αυτός επέλεξε τον καλύτερο τρόπο να χειρισθεί το πρόβλημα ή αν έπρεπε να έχει ασκήσει με διαφορετικό τρόπο την εξουσία του" (σκέψη 8.5). (iv) "[H] επίμαχη ρύθμιση [...] αιτιολογείται προσηκόντως από το ίδιο το ρυθμιστικό της περιεχόμενο και τον επιδιωκόμενο από αυτή σκοπό θεωρούμενο μέσω της ένταξής της στη συγκεκριμένη κρίσιμη ιστορική συγκυρία [...] καθώς και τις αιτιολογικές εκθέσεις των [...] προγενεστέρων αλλά και των μεταγενεστέρων νόμων με τις οποίες διαπιστώνονται [...] η κρισιμότητα της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, η υπέρμετρη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με τη συνταξιοδοτική δαπάνη, η διακινδύνευση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος και, συνακόλουθα η επιτακτική ανάγκη λήψης μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής" (σκέψη 10.6). (v) "Στο πλαίσιο αυτό η συγκεκριμένη

<sup>14</sup> Ληφθείσα στις 2 Δεκεμβρίου 2015.

περιορισμένης έντασης επιβάρυνση της ως άνω ομάδας των συνταξιούχων του Δημοσίου, παρίσταται από την ίδια της τη φύση, τα χαρακτηριστικά της, τον κύκλο των προσώπων στα οποία απευθύνεται και τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκει, σε συνδυασμό με τις ως άνω δημοσιονομικές και νομικές συνθήκες υπό τις οποίες θεσπίστηκε, επαρκώς αιτιολογημένη" (σκέψη 10.6 συνέχεια).

(δ') Η τέταρτη, τέλος, απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί "μνημονιακού" νομοθετήματος είναι η ΕλΣ Ολ. 137/2019. Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν παραβιάστηκε το Σύνταγμα ούτε η Σύμβαση της Ρώμης από την μερική μόνον, κατά 50%, αποκατάσταση, το έτος 2014, των συντάξεων των στρατιωτικών που είχαν προηγουμένως περικοπεί με το "μνημονιακό" νομοθέτημα για τα ειδικά μισθολόγια του έτους 2012. Η απόφαση επέφερε σημαντικές διευκρινίσεις της ήδη διαμορφωθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου αναφορικά με την αιτιολογία του νόμου, την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις μειώσεις συντάξεων, και την λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Κατά την απόφαση: (i) "[Ο]σο εντονότερη είναι η επέμβαση στο θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα στη σύνταξη, τόσο απαιτητικότερος είναι ο δικαστικός έλεγχος αναφορικά με την τεκμηρίωση που πρέπει να στηρίζει το σχετικό νομοθετικό μέτρο, έτσι ώστε όταν διαπιστώνονται σημαντικές επεμβάσεις να απαιτείται όπως το Δικαστήριο ασκεί ένα βαθύτερο έλεγχο των πραγματικών γεγονότων που δικαιολογούν το μέτρο" (σκέψη 13). (ii) "[Τ]ο Ελεγκτικό Συνέδριο αντιλαμβάνεται ότι η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) εφαρμοζόμενη αναφορικά με τη δια νομοθετικής ρυθμίσεως μείωση συντάξεων δεν περιορίζεται ως προς την κανονιστική της εμβέλεια και την εγγύηση που απορρέει εξ αυτής στην εφαρμογή της σε συγκεκριμένη σύνταξη ή έστω στη σύνταξη συγκεκριμένης κατηγορίας συνταξιούχων, αλλά επεκτείνεται, και μάλιστα υπό συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, στο σύνολο των συνταξιούχων αλλά και πέραν τούτων στην ίδια τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος, η οποία αναγκαίως κρίνεται σε βάθος δεκαετιών" (σκέψη 14). (iii) "Το Δικαστήριο κρίνει ότι από τα ανωτέρω δεδομένα δεν στοιχειοθετείται συνταγματικώς σημαντική επέμβαση στο θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα στη σύνταξη των συνταξιούχων στρατιωτικών, ώστε να απαιτείται αναλυτικότερη τεκμηρίωση του επίδικου μέτρου πέραν αυτής που εμπεριέχεται στην οικεία αιτιολογική έκθεση (...), την πραγματική βάση της οποίας η Ολομέλεια, δεν έχει λόγους να αμφισβητήσει, καθώς ανταποκρίνεται σε κοινώς γνωστά γεγονότα, η ακρίβεια των οποίων δεν κλονίσθηκε κατά τη δίκη, ούτε και άλλωστε αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης" (σκέψη 29).

## **[Η απαίτηση αιτιολόγησης του νόμου]**

### **V**

Επισκοπώντας τις οκτώ αποφάσεις των Ανωτάτων Δικαστηρίων που παρουσιάστηκαν στις δύο προηγούμενες παραγράφους, η πρώτη διαπίστωση που επιβάλλεται είναι ότι, ως προς την έρευνα και την αποδοχή των πραγματικών δεδομένων πάνω στα οποία στηρίχθηκε η νομοθέτηση, οι δύο πρώτες από αυτές, οι ΣτΕ Ολ. 668/2012 και 1116/2014 διαφέρουν ριζικά από τις λοιπές.

Στις αποφάσεις αυτές είναι σαφές, από τα αποσπάσματά τους που παρατέθηκαν, ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας πραγματοποιεί την ακόλουθη διάκριση : (i) Ως προς την ύπαρξη επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης, το Δικαστήριο επαφίεται πλήρως στις οικείες

διαπιστώσεις του νομοθέτη, όπως αυτές προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του οικείου νόμου και ιδίως την αιτιολογική του έκθεση. Αφήνει πάντως ένα περιθώριο στον αντίδικο του Δημοσίου να κλονίσει την πραγματική βάση του νομοθετήματος. (ii) Ως προς την προσφορότητα του επιλεγέντος μέτρου, το Δικαστήριο θέτει αρχικά το πλαίσιο, ήτοι ότι ο έλεγχος που ασκεί είναι οριακός, εν συνεχεία δε, με αναγωγή σε κοινώς γνωστά γεγονότα αλλά και εξετάζοντας τους προβαλλόμενους ισχυρισμούς από τον αντίδικο του Δημοσίου, καταλήγει ότι δεν προκύπτει ότι το επίδικο μέτρο είναι καταδήλως απρόσφορο. (iii) Τέλος, και στις δύο αποφάσεις, στο πλαίσιο του οριακού ελέγχου που ασκεί το Δικαστήριο, όπως αυτό διακηρύσσει, εξετάζεται αν παραβιάστηκαν με τα επίδικα μέτρα τα θεμελιώδη δικαιώματα που επικαλούνται οι προσφεύγοντες, ήτοι ιδίως η ισότητα και ο σεβασμός σε περιουσιακά δικαιώματα. Και ως προς μεν την ισότητα δεν εντοπίζουν ότι θίγεται, λόγω ιδίως του γενικού χαρακτήρα των μέτρων, ως προς δε την περιουσία βρίσκουν ότι δεν παραβιάζεται το οικείο θεμελιώδες δικαίωμα, διότι με το επίδικο μέτρο δεν επέρχεται στέρηση του δικαιώματος αλλά περιορισμός του.

Οι λοιπές έξι αποφάσεις έχουν κάτι το κοινό, ότι εκκινούν όλες από την συνταγματική απαίτηση, την οποία συνάγουν με μία πρωτόγνωρη συνταγματική ερμηνεία, ότι για να επέμβει ο νομοθέτης στα επίδικα θεμελιώδη δικαιώματα - στα οποία εκτός από την ισότητα και την περιουσία, συγκαταλέγεται και το συνταξιοδοτικό δικαίωμα καθ' εαυτό-, πρέπει το οικείο νομοθέτημα να είναι επαρκώς αιτιολογημένο. Το τι εννοούν οι αποφάσεις όταν απαιτούν "*αιτιολογία*" είναι, όπως προκύπτει από τις εξηγήσεις που δίνεται σε αυτές, αρκετά σαφές, ήτοι : (i) Ως αιτιολογία νοούνται τα πραγματικά δεδομένα πάνω στα οποία στηρίζεται η νομοθέτηση, ήτοι τόσο η διαπίστωση της επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης που οδηγεί τον νομοθέτη να νομοθετήσει όσο και η δικαιολόγηση του επιλεγέντος μέτρου προς θεραπεία της ανάγκης. (ii) Η αιτιολογία αυτή πρέπει να προΐσταται της νομοθέτησης και να προκύπτει ότι ελήφθη υπόψη κατά την νομοθέτηση, δεν αρκεί δηλαδή να προσκομισθούν στο Δικαστήριο μελέτες εκ των υστέρων συνταγμένες ή και υπάρχουσες μεν κατά τον χρόνο της νομοθέτησης χωρίς όμως συνάρτηση με αυτήν. (iii) Η οικεία υποχρέωση βαραίνει τον "*νομοθέτη*", τον οποίο οι αποφάσεις αντιμετωπίζουν ως ενιαίο και συμπαγή θεσμό, μη διακρίνοντας δηλαδή τον έχοντα την νομοθετική πρωτοβουλία υπουργό από τη Βουλή, και, εντός της Βουλής, τους καθ' έκαστον βουλευτές, αυτούς που επεξεργάσθηκαν το νομοσχέδιο και εκείνους που το ψήφισαν. (iv) Τέλος, και οι έξι αποφάσεις φαίνεται να συμφωνούν, έστω σιωπηρώς, ως προς το ότι όσο εντονότερος είναι ο περιορισμός του δικαιώματος που πλήττεται από το ένδικο νομοθέτημα, τόσο βαθύτερη πρέπει να είναι η αιτιολογία πάνω στην οποία το ένδικο νομοθέτημα θα στηρίζεται.

Διαφέρουν πάντως οι ανωτέρω έξι αποφάσεις, κατά τα γενόμενα δεκτά από αυτές, σε ορισμένα σημαντικά σημεία που πρέπει να υπογραμμισθούν εδώ. Έτσι : (i) Στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις αποδοχές των στρατιωτικών και τις συντάξεις, καθώς και στην απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων, η "*αιτιολογία*" του νόμου εμφανίζεται ως τυπική προϋπόθεση του κύρους του, ήτοι απαιτούνται συγκεκριμένου περιεχομένου και συγκεκριμένης φύσεως μελέτες και αναλύσεις, ενώ στις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις περικοπές στα δώρα Χριστουγέννων κλπ, καθώς και για την μη πλήρη αποκατάσταση των συντάξεων των στρατιωτικών μετά τη μείωση του 2012, το Δικαστήριο αρκείται στην αιτιολογία του νόμου όπως προκύπτει από το κείμενο και τον

σκοπό του . (ii) Στην ΣτΕ Ολ. 2887/2015 και την ΕλΣ Ολ. 244/2017, η υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογήσει το νομοθέτημά του, συνδέεται και με την συνταγματική απαίτηση πλήρους δικαστικού ελέγχου, ήτοι διευκρινίζεται ότι, αν ο νομοθέτης δεν αιτιολογήσει όπως αρμόζει τις επιλογές του, τότε ο δικαστής δεν είναι σε θέση να ασκήσει τα καθήκοντα ελέγχου του νομοθετήματος. (iii) Στις δύο τελευταίες αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρητώς αναφέρεται ότι δεν απαιτείται το επιλεγέν μέτρο να αποδεικνύεται ότι είναι και το ήττον επαχθές, ενώ στις λοιπές αποφάσεις η υποχρέωση αιτιολογίας φαίνεται ότι περικλείει και την με βάση την αρχή της αναλογικότητας, πλήρη αιτιολογία του μέτρου αναφορικά ακόμη και με τον χαρακτήρα του ως ήττον επαχθούς<sup>15</sup>.

## VI

Αν και "αιτιολογία" του νόμου, έτσι όπως απαιτήθηκε από τα ελληνικά δικαστήρια πρέπει να αποτελεί μια παγκόσμια πρωτοτυπία<sup>16</sup>, υφίστανται εντούτοις κάποιες νομολογιακές κατασκευές των δύο ευρωπαϊκών υπερεθνικών Δικαστηρίων από τις οποίες μπορεί να υποθέσει κανείς ότι άντλησαν την σχετική τους έμπνευση τα ελληνικά Ανώτατα Δικαστήρια.

(α') Στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υφίσταται μια γενική υποχρέωση αιτιολογίας όλων των πράξεων των θεσμικών οργάνων της, ακόμη και αυτών που έχουν νομοθετικό χαρακτήρα<sup>17</sup>, η δε υποχρέωση των θεσμικών οργάνων να αιτιολογούν τις πράξεις τους συνδέεται πράγματι με την αρμοδιότητα των Δικαστηρίων της Ένωσης να ασκούν πλήρη και αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο<sup>18</sup>. Όμως στην Ένωση, ο νομοθέτης της ασκεί πάντα δοτή εκ των Συνθηκών αρμοδιότητα όπου πρέπει να αποδεικνύεται η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, γι' αυτό είναι δικαστικώς αναγκαία η αιτιολόγηση, ενώ περαιτέρω, στο δίκαιο της Ένωσης, ως αιτιολογία υπό την ανωτέρω έννοια νοείται μόνο η παροχή εξηγήσεων ώστε να γίνει κατανοητό το νομοθέτημα, όχι και η απόδειξη της αληθείας των πραγματικών δεδομένων των οποίων γίνεται επίκληση στην αιτιολογία.

(β') Είναι γεγονός ότι, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ελέγχει κατά πόσον, στις συζητήσεις που έγιναν στο εθνικό Κοινοβούλιο κατά την ψήφιση του επίδικου νομοθετήματος, σταθμίσθηκαν αυτά που κατά την κρίση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έπρεπε να σταθμισθούν<sup>19</sup>. Όμως εδώ, πέραν του ότι το Δικαστήριο ασκεί αυτού του είδους τον έλεγχο στις σπάνιες περιπτώσεις όπου η παραβίαση θεμελιώδους δικαιώματος ή ελευθερίας, από αυτά που προστατεύει, συντελέσθηκε λόγω της ευθείας εφαρμογής του εθνικού νόμου, ο έλεγχος του Δικαστηρίου δεν είναι τυπικός έλεγχος αιτιολογίας, δηλαδή ύπαρξης τεκμηριακών εγγράφων που να στηρίζουν το νομοθέτημα, αλλά ουσιαστικός έλεγχος αν πράγματι σταθμίσθηκε ό,τι έπρεπε να σταθμισθεί, ανεξαρτήτως πάντως της ορθότητας του τελικού

<sup>15</sup> Γ. ΔΡΟΣΟΣ, "Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή", ΕφημΔΔ 2015, σελ. 15 επ. Π. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ, "Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μια νέα φάση ή - περισσότερες από μία - αντιφάσεις στη σχετική νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου;", ΕφημΔΔ 2015, σελ. 289 επ.

<sup>16</sup> Το βιβλίο του Καθηγητή Paul Yowell, στο οποίο έγινε αναφορά στην υποσημείωση 2, αν και αφιερωμένο εξ ολοκλήρου στο ζήτημα που αναπτύσσεται στο παρόν κείμενο, με πολλές πληροφορίες συγκριτικού δικαίου, αγνοεί αυτήν την προσέγγιση των ελληνικών δικαστηρίων.

<sup>17</sup> ΣΛΕΕ, άρθρο 296 εδ. β'.

<sup>18</sup> ΔΕΕ C-493/17, 11.12.2018 (Μειζ. Σύνθ.), §§ 28-44, με την σχετική νομολογία.

<sup>19</sup> Ι. ΣΑΡΜΑΣ, "Η δίκαιη ισορροπία. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου", Εκδόσεις Σάκκουλα 2018, σελ. 688 επ.

αποτελέσματος<sup>20</sup>.

(γ') Αναφορικά με την επιλογή του ήττον επαχθούς μέτρου, πρέπει και εδώ να αναφερθεί ότι πράγματι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεωρεί ότι ίδιον χαρακτηριστικό της αρχής της αναλογικότητας είναι η επιλογή του ολιγότερου επαχθούς μέτρου από όλα όσα είναι διαθέσιμα<sup>21</sup>. Όμως, δεν αρκεί να είναι κανείς πολύ προσεκτικός για να συνειδητοποιήσει μια εξαιρετικά σημαντική διάκριση που το Δικαστήριο πραγματοποιεί στις σχετικές αποφάσεις του. Ενώ δηλαδή σε μια πρώτη παράγραφο διακηρύττει ότι η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει ό,τι αναφέρθηκε ανωτέρω, στην αμέσως επόμενη παράγραφο επιφυλάσσεται να εξηγήσει ότι δικαστικός έλεγχος για την τήρηση από τον νομοθέτη της Ένωσης της αρχής της αναλογικότητας είναι οριακός, ιδίως όταν αυτός νομοθετεί σε περίπλοκα ζητήματα σταθμίζοντας πλείονα στοιχεία<sup>22</sup>. Έτσι λοιπόν κατά το Δικαστήριο αυτό, ναι μεν ο νομοθέτης όταν νομοθετεί οφείλει να τηρεί πλήρως τις απαιτήσεις από την αρχή της αναλογικότητας, δεν σημαίνει όμως αυτό ότι και ο δικαστής θα υποκαταστήσει τις δικές του εκτιμήσεις σ' αυτές που εξέφερε σχετικώς ο νομοθέτης.

## VII

Τα ανωτέρω δεν θα αποτελούσαν τόσο ισχυρό εμπόδιο στην στήριξη της καινοτόμου νομολογίας περί "αιτιολογίας" του νόμου, αν δεν υφίστατο ένα επιπλέον εμπόδιο, το πιο σημαντικό, η πρακτική δυσχέρεια εφαρμογής της απαίτησης στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπου ο κάθε βουλευτής όταν ψηφίζει είναι κυρίαρχος της ψήφου του και ιδίως των κινήτρων της ψήφου του.

Η σχετική νομολογία σχηματίστηκε επί νομοθετημάτων που "συμφωνήθηκαν" από την ελληνική Κυβέρνηση και τους δανειστές της και που ψηφίσθηκαν από τη Βουλή χωρίς πολλά, ίσως και καθόλου, περιθώρια αλλαγών. Εδώ το "μοντέλο" του ενιαίου, συμπαγούς "νομοθέτη" μπορεί να λειτουργήσει. Όμως ο νομοθέτης δεν είναι αυτό που εμφανίζονται να εννοούν οι ειρηνόμενες δικαστικές αποφάσεις. Ο νομοθέτης είναι βέβαια ο έχων την νομοθετική πρωτοβουλία υπουργός, που αυτός πράγματι είναι μια ενιαία αρχή και μπορεί να στηρίζει τις επιλογές του σε μελέτες, να τις εξηγήσει δε αναλυτικά στην αιτιολογική έκθεση, είναι όμως, και είναι κυρίως, η Βουλή, ως προς τη νομοθετική διαδικασία της οποίας, το ίδιο το Σύνταγμα πρόβλεψε με τί τρόπο και βάσει ποιων εκθέσεων ή γνωμοδοτήσεων διενεργείται<sup>23</sup>.

Στη Βουλή συζητούνται τα νομοσχέδια, η Βουλή όμως δεν αιτιολογεί τους νόμους που ψηφίζονται από αυτήν. Κανείς δεν μπορεί να ξέρει, ακόμη και αν υφίστανται οι

<sup>20</sup> ΕΔΔΑ, 6339/05, 10.4.2007 (Ευρ. Σύνθ.).

<sup>21</sup> ΔΕΕ, C-128/17, 13.3.2019, §§ 94-95.

<sup>22</sup> ΔΕΕ, C-643/16, 7.2.2018, §§ 84-85 : "84. Πρέπει να υπομνησθεί ότι η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να είναι πρόσφορες για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκόμενων από την οικεία ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών μέτρο (απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ., C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 67 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). 85. Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης των προϋποθέσεων αυτών, το Δικαστήριο αναγνώρισε στον νομοθέτη της Ένωσης, στο πλαίσιο ασκήσεως των αρμοδιοτήτων του, ευρεία εξουσία εκτίμησεως στους τομείς στους οποίους καλείται να προβεί σε σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις και σε επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως. Έτσι, το ζήτημα δεν είναι αν το μέτρο που θεσπίστηκε στον τομέα αυτό είναι το μόνο ή το καλύτερο δυνατό, καθόσον η νομιμότητα ενός τέτοιου μέτρου μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από τα αρμόδια θεσμικά όργανα σκοπό (απόφαση της 8ης Ιουνίου 2010, Vodařone κ.λπ., C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 52 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)".

<sup>23</sup> Σύνταγμα, άρθρα 73-79.

μελέτες που απαιτούνται από τις ως άνω αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν τις μελέτες αυτές τις διάβασαν οι βουλευτές, και αν τις διάβασαν πόσο τις κατάλαβαν, αν δε εντέλει η ψήφος τους στηρίζεται σ' αυτές. Δικαστική παράδοση επιβάλλει ο δικαστής να μη επεμβαίνει στα *interna corporis*, υπό την έννοια, μεταξύ των άλλων, ότι δεν ερευνά την συμπεριφορά των βουλευτών όταν ψηφίζουν.

## VIII

Πρέπει πάντως να τονισθεί ότι η ελληνική νομολογία για την "*αιτιολογία*" του νόμου αποτελεί μια διεθνή πρωτοτυπία, όχι γιατί απαιτεί την τεκμηρίωση του νόμου, αλλά γιατί απαιτεί ένα συγκεκριμένο τρόπο τεκμηρίωσης αυτού, δηλαδή την *εκ των προτέρων* τεκμηρίωσή του με στοιχεία που έλαβε όντως υπόψη του ο νομοθέτης πριν οριστικοποιηθεί η νομοθέτηση.

Ο γενικός κανόνας που ισχύει στα δικαστήρια που εξετάζουν τη συνταγματικότητα νόμων βάσει των εμπειρικών δεδομένων πάνω στα οποία στηρίχθηκε η νομοθέτηση είναι ότι, στην οικεία δίκη, αν αμφισβητηθεί σοβαρά η εμπειρική βάση του επίδικου νόμου, ο δικαστής ερευνά αν υφίσταντο κατά την ψήφιση του νόμου τα πραγματικά δεδομένα που καταδεικνύουν την αναγκαιότητά του και την προσφορότητα των λύσεων που επελέγησαν από αυτόν<sup>24</sup>. Όχι δηλαδή αν ο νόμος, σαν να ήταν μια οποιαδήποτε διοικητική πράξη, συνοδεύεται από φάκελο με τα έγγραφα εκείνα που αποδεικνύουν την "*νομιμότητά*" του. Απαιτώντας την "*αιτιολογία*" του νόμου έτσι όπως την εννοεί, η ελληνική νομολογία παρακάμπτει και ένα σοβαρό πρόβλημα που άλλως θα είχε, την αντίφαση μεταξύ του έντονου ελέγχου συνταγματικότητας του νόμου που ασκεί με τις διακηρύξεις που οι σχετικές αποφάσεις διαλαμβάνουν περί οριακού δικαστικού ελέγχου των νομοθετικών επιλογών. Αλλά δικαστήρια, σε ανάλογες περιπτώσεις, όπως τα δύο υπερεθνικά ευρωπαϊκά δικαστήρια<sup>25</sup>, και το Ανώτατο Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών πρώτο από όλα<sup>26</sup>, διαβαθμίζουν τη διεισδυτικότητα του ελέγχου τους ανάλογα με το χαρακτήρα της ένδικης ρύθμισης, έτσι ώστε να καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια στον νομοθέτη όταν αυτός ρυθμίζει περίπλοκα οικονομικής φύσεως ζητήματα.

Είναι γεγονός πάντως ότι αναφορικά με τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνονταν στους "*μνημονιακούς*" νόμους το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο βρέθηκαν αντιμέτωπα με ένα δυσεπίλυτο και εν πολλοίς καινοφανές γι' αυτά πρόβλημα. Από τη μια μεριά ως δικαστήρια, σεβόμενα την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, έπρεπε να αναγνωρίσουν στον νομοθέτη, αρμόδιο να δώσει λύση στην οξύτατη κρίση, ένα περιθώριο δράσης ικανό να τους διασφαλίσει ελευθερία κινήσεων<sup>27</sup>. Από την άλλη όμως είχαν ενώπιόν τους διαδίκους που δεν επεδίωκαν το σεβασμό μιας αόριστης αντικειμενικής νομιμότητας, αλλά την αποκατάσταση ή την άρση της προσβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων τους που είχαν καίρια πληγεί από τα ληφθέντα με τους μνημονιακούς νόμους μέτρα.

<sup>24</sup> P. YOWELL, *op. cit.*, σελ. 56 επ.

<sup>25</sup> D. SARMAS, "*The Compatibility of the Standard of Judicial Review in EU Competition Law with Article 6(1) of the European Convention on Human Rights*", Oxford University Research Archive 2018, σελ. 132 επ..

<sup>26</sup> Γ. ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ, "*Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal*", ΕφημΔΔ 2011, σελ. 460 επ.

<sup>27</sup> ΕΥΑΓΓ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, "*Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό*", ΕφημΔΔ 2011, σελ. 2 επ.

Κατευθυνόμενα από την αρχή της αναλογικότητας και αναζητώντας τη δίκαιη ισορροπία στο πλαίσιο του οριακού τους ελέγχου, τα δύο Ανώτατα Δικαστήρια αντέστρεψαν, στην πραγματικότητα, το βάρος αποδείξεως και ζήτησαν από τον "νομοθέτη" να αποδείξει αυτός, όταν αποφάσιζε, ότι διέθετε επαρκή εμπειρικά δεδομένα που να στηρίζουν τις επιλογές του. Αυτή είναι η καρδιά της πρωτοτυπίας, στην σχετική νομολογία τα Ανώτατα Δικαστήρια. Ερμηνεύοντας το Σύνταγμα, συνήγαγαν από αυτό τί απαιτείται να διαθέτει ως τεκμήριο ο νομοθέτης ή σε τί είδους σταθμίσεις πρέπει να προβεί ώστε το μέτρο που επελέγη να είναι συμβατό με την αρχή της αναλογικότητας<sup>28</sup>.

Όμως, διατυπώνοντας τις συνταγματικές απαιτήσεις συμβατότητας του μέτρου με την αρχή της αναλογικότητας, τα Ανώτατα Δικαστήρια είδαν μόνο την μια "πλευρά του φεγγαριού" : το προσβαλλόμενο ή τα προσβαλλόμενα δικαιώματα. Παρέλειψαν εντελώς να δουν τη "σκοτεινή" πλευρά του, το δημοσιονομικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσονταν τα επίδικα μέτρα.

### [Το δημοσιονομικό πλαίσιο της νομολογίας]

## IX

Προκειμένου να διευκρινισθεί αυτό το δημοσιονομικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται η ανωτέρω νομολογία, είναι χρήσιμο να παρουσιασθούν εδώ ορισμένα βασικά εμπειρικά δεδομένα που είναι αλληλένδετα με την νομολογία αυτή<sup>29</sup>:

Το δημοσιονομικό έλλειμμα στην Ελλάδα κατά το έτος 2009 ανήλθε σε 36,5 περίπου δισεκατομμύρια ευρώ, και από το έλλειμμα αυτό 24 δισεκατομμύρια περίπου ήταν έλλειμμα για την πληρωμή μισθών και συντάξεων και την λειτουργία εν γένει των δημοσίων υπηρεσιών (πρωτογενές έλλειμμα), ενώ το υπόλοιπο αφορούσε έλλειμμα για την πληρωμή τόκων του δημόσιου χρέους<sup>30</sup>. Αυτό σημαίνει ότι, αν η Ελλάδα δεν μπορούσε να δανεισθεί από οπουδήποτε για να καλύψει τουλάχιστον το πρωτογενές έλλειμμα του έτους αυτού, το Κράτος, ενόψει των χρημάτων που χρειαζόταν για να εκτελεσθεί ο κρατικός προϋπολογισμός του ίδιου έτους, δεν θα μπορούσε να καταβάλει μισθούς και συντάξεις ούτε να πληρώσει τα λειτουργικά του έξοδα για πολλούς μήνες του έτους αυτού. Από το 2010 μέχρι σήμερα ακολουθήθηκαν πολιτικές επίτευξης πρωτογενούς πλεονάσματος, δηλαδή όχι μόνον εξισορρόπησης των εσόδων του Κράτους προς τα έξοδα αυτού για πληρωμή μισθών και συντάξεων και εν γένει των λειτουργικών του δαπανών, αλλά και εξοικονόμησης ποσών ώστε να καταβάλλονται οι τόκοι του δημόσιου χρέους. Η εν λόγω εξισορρόπηση επιτεύχθηκε από το έτος 2013 και, με κάποια έκτακτα δυσμενή γεγονότα, από τότε διατηρείται μέχρι σήμερα<sup>31</sup>. Όμως, καθώς υφίσταντο ελλείμματα, το Κράτος είχε ανάγκη δανεισμού. Αυτό σημαίνει ότι το Κράτος, του οποίου το συνολικό χρέος του ανήλθε το έτος 2009 στο ποσοστό 126% του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος της χώρας, έπρεπε για την κάλυψη των ελλειμμάτων του να συνεχίσει να δανείζεται αυξάνοντας ακόμη περισσότερο το δημόσιο χρέος και το βάρος που συνεπάγεται.

<sup>28</sup> Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, "Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα", ΕΔΚΑ 2012, σελ. 504 επ.

<sup>29</sup> Π. ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ, "Το Μνημόνιο της Ελλάδος", Εκδόσεις Σάκκουλα 2010 σελ. 1 επ. και 19 επ.

<sup>30</sup> Ι. SARMAS, "The Greek Crisis and the Role of Audit", Ant. N. Sakkoulas 2012, σελ. 35 επ. European Central Bank, *Statistical Data Warehouse*, <http://sdw.ecb.europa.eu/quickview>.

<sup>31</sup> IOBE/FEIR "Notes on Economic Facts, Fiscal consolidation, 2010-2014", April 7th, 2015.

Τα ανωτέρω δείχνουν το πλαίσιο εντός του οποίου έπρεπε να κινηθεί η μισθοδοτική και συνταξιοδοτική πολιτική του Κράτους από του έτους 2010 και εφεξής. Επιλογές υπήρχαν, αν και περιορισμένες, η κάθε μια τους όμως εγκυμονούσε κινδύνους που δεν ήταν αμελητέοι<sup>32</sup>. Έτσι, ακόμη και αν η Ελληνική Δημοκρατία κατά το έτος 2010 κήρυττε παύση της πληρωμής του δημόσιου χρέους της, έπρεπε πάντως να βρει, το έτος αυτό, 10 δισεκατομμύρια ευρώ για να καλύψει το πρωτογενές της έλλειμμα, ήτοι να πληρώσει μισθούς, συντάξεις και να καλύψει τις λειτουργικές της δαπάνες. Μπορούσε βέβαια να μειώσει δραματικά τους μισθούς και τις συντάξεις. Όμως, πέραν των κοινωνικών προβλημάτων που κάτι τέτοιο θα προκαλούσε, η ξαφνική αφαίρεση από την εθνική οικονομία 10 δισεκατομμύρια ευρώ, θα επέφερε επιδείνωση της ύφεσης και περαιτέρω συρρίκνωση του παραγόμενου πλούτου. Η αλλαγή νομισματός, με την ανάκτηση της νομισματικής κυριαρχίας της χώρας, μπορούσε να αντιμετωπισθεί ως λύση, έτσι ώστε με την έκδοση εθνικών χαρτονομισμάτων να διατηρηθούν ονομαστικά οι μισθοί και οι συντάξεις στα ίδια επίπεδα. Όμως, αυτή η λύση, ανεξαρτήτως των οικονομικών ζητημάτων που θα προκαλούσε, θα έθετε την Ελλάδα εκτός της ενωσιακής νομιμότητας, όπου απαγορεύονται τέτοιες ενέργειες, με ενδεχόμενη συνέπεια είτε την άμεση αποβολή της, όχι μόνο από το ευρώ αλλά και από την Ένωση αν έτσι συμφωνούσαν τα λοιπά Κράτη Μέλη, είτε έστω τη σύναψη μιας νέας Συνθήκης, με άγνωστο περιεχόμενο για τον καθορισμό των σχέσεων Ελλάδος και Ένωσης. Οι ελληνικές Κυβερνήσεις επέλεξαν να παραμείνει η χώρα εντός την νομισματικής ένωσης, χωρίς να διακινδυνεύσει έτσι και η παραμονή της χώρας στην Ένωση, παράλληλα δε να εξακολουθήσει να εξυπηρετεί το δημόσιο χρέος της και να καταβάλλει μισθούς και συντάξεις<sup>33</sup>. Αυτό συνεπήγετο, όπως ήδη αναφέρθηκε, ότι έπρεπε να εξακολουθήσει να δανειζεται μέχρις επιτεύξεως ισορροπίας εσόδων και εξόδων, καθώς δε η πρόσβαση στις διεθνείς αγορές δανεισμού ήταν αποκλεισμένη λόγω απαγορευτικών επιτοκίων οφειλομένων σε εμφανή κίνδυνο πτώχευσης της Ελληνικής Δημοκρατίας, η λύση που προσφέρθηκε και επιλέχθηκε ήταν ο δημόσιος δανεισμός από Κυβερνήσεις Κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Ταμεία, που αυτά θα καθόριζαν το επίπεδο και τους όρους δανεισμού<sup>34</sup>. Με απλά λόγια, από του έτους 2010 και μέχρις ότου δυνηθεί η ελληνική Κυβέρνηση να επανέλθει στις ιδιωτικές αγορές δανεισμού με έκδοση κρατικών ομολόγων, δύο δυνατότητες της παρέχονται, εντός του πλαισίου της νομισματικής ένωσης, για να καλύψει τις δαπάνες της : (α') η άντληση δημοσίων εσόδων από φόρους ή ανάλογες επιβαρύνσεις, στα οποία μπορεί να προστεθούν και τα έσοδα από την αξιοποίηση ή διάθεση κρατικής περιουσίας και (β') ο δημόσιος δανεισμός από Κυβερνήσεις ή Διεθνή Ταμεία, όπου όμως αυτά θα καθορίσουν το επίπεδο και θα επιβάλουν τους όρους δανεισμού.

Πρέπει, πάντως, να επισημανθεί, αναφορικά με τη φοροδοτική ικανότητα των Ελλήνων, ότι συνολικός πλούτος που παρήχθη στην Ελλάδα, σύμφωνα με τη Διεθνή Τράπεζα<sup>35</sup>, κατά μεν το έτος 2008 ανήλθε σε 354,5 δισεκατομμύρια δολάρια, από το έτος όμως 2009 ο πλούτος αυτός άρχισε να μειώνεται με τις δραματικότερες πτώσεις κατά τα έτη 2011, 2012 (από 298,7 σε 245,7 δισεκατομμύρια δολάρια) και 2014, 2015 (από 237 σε 195,5 δισεκατομμύρια δολάρια). Κάτι που σημαίνει ότι η δυνατότητα του Κράτους να

<sup>32</sup> Γ. ΚΑΠΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, "Το 'παρασύνταγμα' του μνημονίου και ο άλλος δρόμος", ΝοΒ 2011, σ. 231 επ.

<sup>33</sup> Π. ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ, "Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο τηςανάγκης", ΘΠΔΔ 2013, σελ. 686 επ.

<sup>34</sup> Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, "Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός 'στήριξης της ελληνικής οικονομίας' από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής", ΝοΒ 2010, σ. 1353 επ.

<sup>35</sup> Βλ <https://donnees.banquemondiale.org/pays/grece>



αντλήσει έσοδα για τις ανάγκες του μέσω της άμεσης και έμμεσης φορολόγησης έχει μειωθεί αντίστοιχα με την μείωση του πλούτου.

Η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει σαφώς τα στενά περιθώρια μέσα στα οποία κινείται πλέον η Ελληνική Κυβέρνηση κατά την άσκηση μισθοδοτικής και συνταξιοδοτικής πολιτικής. Από της επιτεύξεως της δημοσιονομικής ισορροπίας, δηλαδή από του έτους 2013 και εφεξής η μισθοδοτική και συνταξιοδοτική δαπάνη του Δημοσίου μπορεί να παραμείνει σταθερή, μπορεί δε να μεταβληθεί με τη συνδρομή μιας από τις τρεις ιδίως περιστάσεις, ήτοι, πρώτον, αν αυξηθεί ο πλούτος της χώρας και συνακόλουθα τα φορολογικά έσοδα οπότε θα υπάρχουν περισσότερα χρήματα για αναδιανομή, δεύτερον, αν μπορέσει να δανεισθεί η Κυβέρνηση για να αυξήσει με τα δανεικά αυτά χρήματα μισθούς και συντάξεις, κάτι βεβαίως που μάλλον θα αποφύγει και τρίτον, αν αναδιανείμει τον υφιστάμενο πλούτο εντός της χώρας είτε αυξάνοντας τη φορολογία, αν αυτό μπορεί να έχει πρακτικά αποτελέσματα, ώστε να αυξήσει τη μισθοδοτική και συνταξιοδοτική δαπάνη, είτε, εντός της αυτής μισθοδοτικής και συνταξιοδοτικής δαπάνης, αυξάνοντας μισθούς ή συντάξεις των μεν και μειώνοντας αντιστοίχως μισθούς και συντάξεις των δε.

Με άλλα λόγια, όπως αναφέρθηκε ήδη, αν η χώρα διατηρεί σταθερό τον πλούτο της, δεν μπορεί να δανεισθεί ούτε να αυξήσει τους φόρους, ο μόνος τρόπος για να αυξηθούν οι μισθοί και οι συντάξεις είτε συνολικώς είτε μιας κατηγορίας μισθωτών ή συνταξιούχων είναι η αναδιανομή της δημόσιας δαπάνης. Για να ωφεληθούν κάποιои, κάποιои άλλοι πρέπει αναγκαιώς να στερηθούν.

## X

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, από του έτους 2013 και μετά, η Ελλάδα άρχισε να εμφανίζει δημοσιονομικό πρωτογενές πλεόνασμα, υπό συνθήκες όμως βαθύτατης οικονομικής κρίσης, που επέβαλλαν τη διατήρηση του ισοζυγίου εσόδων και εξόδων του Κράτους. Στο γενικότερο αυτό πλαίσιο, που εδώ αποκαλείται "*η άλλη πλευρά του φεγγαριού*" - η "*σκοτεινή*", γιατί με αυτήν δεν ασχολήθηκαν οι αποφάσεις των Ανωτάτων Δικαστηρίων -, κάθε αυξητική μεταβολή στις δαπάνες υπέρ μιας κατηγορίας πολιτών σημαίνει αναγκαιώς μείωση των δαπανών εις βάρος μιας άλλης. Στο σκέλος των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, αν γίνει δεκτό ότι αυτό παραμένει σταθερό στο ύψος του, όλα αλληλοεξαρτώνται και συμπλέκονται. Τα Ανώτατα Δικαστήρια αναφέρθηκαν μόνο σε ό,τι απαιτεί το συγκεκριμένο προστατευόμενο δικαίωμα, ωσάν το ύψος του ποσού που ένας μισθωτός του Δημοσίου ή ένας συνταξιούχος δικαιούται να είναι καθορισμένο - στο κατώτατο όριό του εννοείται - κατά τρόπο απόλυτο από το ίδιο το Σύνταγμα<sup>36</sup>, ανεξάρτητα αν υφίστανται οι οικονομικές δυνατότητες για να δοθούν τα αντίστοιχα χρήματα, σε πραγματική νομισματική αξία<sup>37</sup>.

Υπάρχουν και άλλες λύσεις, πολλές μάλιστα, όπως η ανακατανομή του πλούτου μέσω της αύξησης της φορολόγησης, της δήμευσης επιχειρήσεων, της εξόδου από το αστικό πλαίσιο της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ανταγωνισμό, της παύσης των πληρωμών προς τους εξωτερικούς δανειστές, της εκδόσεως πληθωριστικού, εθνικού

<sup>36</sup> Α. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, "*Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικο-πολιτικό περιβάλλον*", ΤοΣ 2010, σ. 499 επ. Του ίδιου, "*Μεγάλη πολιτική και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο Μνημόνιο*", [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

<sup>37</sup> ΕΥΑΓΓ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, "*Μετασχηματισμοί του Κράτους και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Διδάγματα της οικονομικής κρίσης: η ελληνική περίπτωση*", Εκδόσεις Πόλις 2016, σελ. 95 επ.

χαρτονομίσματος<sup>38</sup>. Αυτές οι λύσεις, όλες πολιτικά υποστηρίξιμες, δεν είναι πάντως λύσεις προς τις οποίες μπορεί να οδηγούν οι αποφάσεις των Ανωτάτων Δικαστηρίων, όταν, στο πλαίσιο των αρχών του δημοκρατικού πολιτεύματος, ορθώνουν την αξίωση σεβασμού τους από τις λοιπές συντεταγμένες εξουσίες και συμμορφώσεως προς αυτές<sup>39</sup>. Γι' αυτό, οι αποφάσεις των Δικαστηρίων, για να είναι συμβατές με την αρχή της αναλογικότητας την οποία και επικαλούνται, δεν μπορεί να αγνοούν, στις σταθμίσεις που απαιτούν να γίνονται, τα δεδομένα που προκύπτουν από *"την άλλη πλευρά του φεγγαριού"*. Για να βρεθεί και για να τηρηθεί η δίκαιη ισορροπία, δεν πρέπει να αγνοείται κανένα κρίσιμο στοιχείο κατά τη στάθμιση. Και όταν, με δεδομένη την πίτα, ο δικαστής αποφασίζει έτσι ώστε να κοπεί μεγαλύτερο κομμάτι για τους "μεν", δεν μπορεί, στη λήψη της απόφασής του αυτής, να αγνοεί τις συνέπειες που θα έχει αυτό για τους "δε".

## XI

Το εύκολο αντεπιχείρημα εδώ θα ήταν να υποστηριχθεί ότι ο δικαστής δεν είναι αυτός που *"κόβει"* την πίτα<sup>40</sup>. Την πίτα την έχει προηγουμένως μοιράσει ο νομοθέτης, ο δικαστής απλώς διορθώνει αυτό που αναλογεί στον διάδικο ενώπιόν του. Όμως, και έτσι να είναι, αν διορθώνοντας αυτό που αναλογεί σε κάποιους, ανατρέψει την όλη ισορροπία που υφίσταται για τους λοιπούς, πάλι στο ίδιο ουσιαστικό αποτέλεσμα καταλήγει ο συλλογισμός : η δικαστική κρίση καθώς αγνοεί κρίσιμα δεδομένα για τη στάθμιση, δεν συμβαδίζει με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.

Η αρχή αυτή, μαζί με την αρχή της ισότητας, είναι στον πυρήνα της δικαιοσύνης, έτσι που το σύνολο του δικαιοσύνη οικοδομήματος να μην είναι τίποτε άλλο παρά μία συγκεκριμενοποίηση σε κανόνες δίκαιης ισορροπίας των αρχών αυτών<sup>41</sup>. Ελάχιστα θεμελιώδη δικαιώματα είναι πραγματικά απόλυτα (απαγόρευση βασανιστηρίων) και για ελάχιστα άλλα υφίστανται τέτοιες εγγυήσεις όπου οι σταθμίσεις δεν έχουν έδαφος προσαρμογής (πλήρης αποζημίωση επί απαλλοτριώσεως). Σε όλα τα λοιπά δικαιώματα οι σταθμίσεις επιβάλλονται, για να περιορίσουν τα δικαιώματα αυτά, όχι χάριν ενός αόριστου, μακρινού, υπέρτατου κρατικού συμφέροντος, αλλά προς προστασία των δικαιωμάτων των άλλων που κι' αυτά, σε δίκαιη αναλογία, εγείρουν αξιώσεις εύλογου σεβασμού<sup>42</sup>.

Αν ο δικαστής, στη βάση των αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας υποκαθιστούσε την κρίση του σ' αυτήν του νομοθέτη σε μια δημοκρατία, δεν θα υφίστατο καμιά ελευθερία κινήσεων στη δημοκρατική Κυβέρνηση, κανένα έδαφος δημοκρατικού διαλόγου και, σε τελευταία ανάλυση, καμιά ασφάλεια δικαίου. Και αν ακόμη, όπως φαίνεται να συμβαίνει, ο δικαστής, χωρίς να σταθμίζει στις κρίσεις του τα δεδομένα της δημοσιονομικής αναγκαιότητας, ικανοποιούσε αξιώσεις των μεν ανατρέποντας την δημοσιονομική ισορροπία που η κυβερνητική πολιτική επιδιώκει χάριν

<sup>38</sup> Α. ΣΤΕΡΓΙΟΥ, *"Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης. Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ενημερίας"*, ΕφημΔΔ 2016, 1.

<sup>39</sup> Γ. ΔΕΛΛΗΣ, *"Το οικονομικό Σύνταγμα της Ελλάδας. Σύντομη επισκόπηση μιας πορείας 40 ετών με αβέβαιο μέλλον"*, ΤοΣ 2015, σελ. 447 επ.

<sup>40</sup> Ν. ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ, *"Το ζήτημα της έντασης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας"*, Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια, Εκδ. Σάκκουλα 2004, σ. 399 επ.

<sup>41</sup> Ι. SARMAS, *"The Fair Balance. Justice as an Equilibrium Setting Exercise"*, SAKKOULAS PUBLICATIONS – NOMOS, 2015, σελ. 249 επ.

<sup>42</sup> Χ. CONTIADES - Α. FOTIADOY, *"Social rights in the age of proportionality"*, International Journal of Constitutional Law, 2012, σελ. 660 επ.

όλων, τότε θα κατελύετο ο ιστορικός ρόλος της Βουλής<sup>43</sup>, που είναι στον πυρήνα του κοινοβουλευτισμού, η αρμοδιότητά της να αποφασίζει αυτή για τον προϋπολογισμό του Κράτους<sup>44</sup>.

Υπαισέρχεται εδώ και μια παράμετρος που δεν έχει επαρκώς ληφθεί υπόψη μέχρι σήμερα<sup>45</sup>. Η ενωσιακή υποχρέωση της Χώρας, που είναι και ενωσιακή υποχρέωση των δικαστών, το συνολικό δημοσιονομικό έλλειμμα της χώρας να μην υπερβαίνει το 3% του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος της, υπό την πρόσθετη προϋπόθεση ότι το δημόσιο χρέος της θα έχει καθοδική πορεία μέχρι να φθάσει το 60% ομοίως του ακαθάριστου προϊόντος αυτής<sup>46</sup>. Τι σημαίνει αυτό ; Σημαίνει ότι ένα Κράτος μέλος της Ένωσης, αν θέλει να ασκήσει "επεκτατική" δημοσιονομική πολιτική δανειζόμενο, δεν μπορεί να ξεπεράσει το χαμηλό, συγκεκριμένο όριο του 3% του συνολικού πλούτου που παράγεται στη χώρα. Όταν όμως οι δικαστικές αποφάσεις, εφαρμόζοντας ελλειπτικά αρχές τόσο αόριστες όπως η αναλογικότητα και η ισότητα, αποφασίζουν έτσι ώστε τελικώς να οφείλονται ποσά και υπεράνω του ορίου αυτού, όχι μόνον δεν καταλείπεται στην Κυβέρνηση κανένα περιθώριο άσκησης πολιτικής - λχ διάθεση κονδυλίων για την μείωση της ανεργίας - αλλά επί πλέον εμμέσως πλην καταδήλως οδηγείται η χώρα σε παραβίαση των ενωσιακών της υποχρεώσεων. Βέβαια, όπως εξηγήθηκε ήδη, η κατάσταση της Ελλάδας είναι σήμερα τέτοια που δεν της επιτρέπεται, από καθαρά πρακτικούς λόγους, να έχει απολύτως κανένα έλλειμμα στον προϋπολογισμό της, ούτε καν αυτό το 3%.<sup>47</sup>

## [Νομοθετική και δικαστική αντιμετώπιση της νέας νομολογίας]

### XII

Τι μπορεί να γίνει από εδώ και πέρα, με δεδομένη πλέον την νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων, τα οποία ζητούν αιτιολογία του νόμου υπό την έννοια που αναπτύχθηκε πιο πάνω; Το πρώτο και κύριο είναι όπως οι συντεταγμένες εξουσίες, είτε συμφωνούν είτε διαφωνούν με την νομολογία αυτή, αποφασίσουν να την σεβασθούν. Κι αν αποφασίσουν να πράξουν έτσι τότε ένας μόνον μπορεί να είναι ο κεντρικός τους στόχος : να οδηγήσουν τα δικαστήρια, όταν αυτά αποφασίζουν με βάση τις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας, να λαμβάνουν υπόψη τους την όλη εικόνα. Ο στόχος αυτός για να επιτευχθεί χρειάζεται να στηρίζεται από μια στρατηγική σε δύο σκέλη: πληρέστερη ενημέρωση των δικαστών για το εμπειρικό υπόβαθρο του νόμου, άμεση νομοθετική αντίδραση στις αποφάσεις των δικαστηρίων με γνώμονα τη συμμόρφωση σ' αυτές στο πλαίσιο της γενικότερης δημοσιονομικής ισορροπίας. Έτσι:

(α') Η νομοθετική διαδικασία πρέπει να αναδιοργανωθεί στο σύνολό της ώστε να

<sup>43</sup> Ι. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, "Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και Δημοκρατία", [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

<sup>44</sup> Π. ΠΑΠΑΡΗΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΠΕΧΛΙΒΑΝΗ, "Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης – Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους", ΘΠΔΔ 2/2012, σελ. 113 επ.

<sup>45</sup> Κ. ΓΩΓΟΣ, "Εγκλημα' και τιμωρία: Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής", ΕφημΔΔ 2010, σ. 426 επ.

<sup>46</sup> Κ. ΚΡΕΠΗΣ, *Το ελληνικό δημοσιονομικό Σύνταγμα και η οικονομική διακυβέρνηση της ευρωζώνης*, διπλωματική εργασία, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, 2018, σελ. 60 επ.

<sup>47</sup> Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, "Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ", ΕφημΔΔ 2010.1. Του ίδιου, "Μεταξύ εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης: το «Μνημόνιο» ως αναπαραγωγή της κρίσης του κράτους δικαίου". [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

ενσωματωθεί σ' αυτήν η απαίτηση αιτιολογίας του νόμου, όπως αυτή νοείται στην πρόσφατη νομολογία που παρουσιάστηκε εδώ. Ειδικότερα, ο έχων την νομοθετική πρωτοβουλία υπουργός, όταν προτίθεται να καταθέσει νομοσχέδιο με το οποίο θίγονται θεμελιώδη περιουσιακά δικαιώματα, πρέπει να εξηγεί στην οικεία αιτιολογική έκθεση, κατά τρόπο τεκμηριωμένο, ήτοι με επίκληση εκθέσεων των οικονομικών υπηρεσιών του Κράτους, τις σταθμίσεις πάνω στις οποίες στηρίζονται τα μέτρα που προτείνει ώστε να καταδεικνύεται η αναγκαιότητα και η καταλληλότητα αυτών. Με βάση δε την αρχή της πλήρους δημοσιονομικής διαφάνειας, πρέπει περαιτέρω να εξηγείται, επίσης τεκμηριωμένα, ποιές θα είναι οι ευρύτερες συνέπειες αν δεν ληφθούν τα συγκεκριμένα μέτρα, καθώς και γιατί αυτά προκρίνονται ως καταλληλότερα, ύστερα από εξέταση των δημοσιονομικών σεναρίων από την ενδεχόμενη λήψη άλλων μέτρων. Στη συζήτηση δε στη Βουλή, υπό την επικουρία τις νομικής υπηρεσίας της, θα πρέπει, αν μεταβληθούν οι προτεινόμενες από τον ως άνω υπουργό ρυθμίσεις, να λαμβάνεται μέριμνα ώστε να επαναλαμβάνονται οι σταθμίσεις εκείνες εκ των οποίων καταφάσκεται η καταλληλότητα των νέων επιλογών.

(β') Η υποστήριξη ενώπιον των δικαστηρίων της συνταγματικότητας ενός νόμου που φέρει τα ως άνω χαρακτηριστικά πρέπει να αλλάξει ριζικά. Δεν αρκεί εκ μέρους των νομικών υπηρεσιών της Κυβέρνησης η επίκληση νομικής απλώς επιχειρηματολογίας. Η υποστήριξη, όπως συμβαίνει στη συνταγματική δικαιοσύνη άλλων Κρατών με αντίστοιχες δίκες<sup>48</sup>, πρέπει να διενεργείται με βάση τεκμηριωμένα εμπειρικά δεδομένα, επικουρικών ή συμπληρωματικών όσων χρησιμοποιήθηκαν πριν, κατά τη διαδικασία ψήφισης του επίδικου νομοθετήματος, έτσι ώστε να μπορεί να αποδειχθεί ότι το νομοθέτημα πατάει σε γερά πόδια πάνω στην πραγματικότητα. Ότι, δηλαδή, υφίσταται όντως μια επιτακτική κοινωνική ανάγκη που δικαιολογεί τη λήψη μέτρων, και ότι τα μέτρα που λήφθηκαν απορρέουν από ρεαλιστικές προβλέψεις με στάθμιση και αποδοχή των όποιων δυσμενών συνεπειών τους ενόψει του συνολικού οφέλους που αναμένεται από αυτά.

(γ') Αν, παρ' όλα αυτά, οι ρυθμίσεις του νόμου κηρυχθούν αντισυνταγματικές και η επάνοδος στο προηγούμενο καθεστώς για όλους τους εν γένει θιγέντες από την αντισυνταγματική ρύθμιση, συνεπάγεται ανατροπή της δημοσιονομικής πολιτικής της Κυβέρνησης, ή, ακόμη χειρότερα, επιβάρυνση άλλων κατηγοριών πολιτών, λιγότερο ευνοημένων από αυτούς υπέρ των οποίων εκδόθηκε η απόφαση, τότε ο νομοθέτης δεν πρέπει, όπως συνήθως πράττει μέχρι τώρα, να αδρανήσει. Πρέπει να ενεργήσει άμεσα, νομοθετώντας εκ νέου, εντός του δεδομένου δημοσιονομικού υποβάθρου, ήτοι του πλούτου της χώρας, που δεν μπορεί να μεγαλώσει με δικαστική απόφαση, και των εσόδων που μπορεί να αντλήσει από αυτόν, που και αυτά έχουν τα όριά τους. Πρέπει να θεσπίσει μια νέα νομοθεσία, ύστερα από νέες αναλυτικότερες, πιο τεκμηριωμένες σταθμίσεις έτσι ώστε να ευρεθεί εκείνο το σημείο της δίκαιης ισορροπίας που θα ικανοποιεί τον δικαστικό έλεγχο των αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας.

(δ') Το έσχατο μέτρο τέλος, το πιο ρηξικέλευθο αλλά συγχρόνως και το πιο ορθολογικό, θα ήταν όλη η άτυπη διαδικασία δικαστικής εξέτασης των εμπειρικών δεδομένων που στηρίζουν ένα νομοθέτημα, να οργανωθεί σε μια νέα, ειδική για τις υποθέσεις ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, δικονομία, χτισμένη πάνω στην κεντρική συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας δικονομίας, η εκκίνηση θα έχει ως βάση της ένα μαχητό τεκμήριο για τη

<sup>48</sup> P. YOWELL, *op. cit.*, σελ. 90 επ.

συνταγματικότητα του επίμαχου νομοθετικού μέτρου, θα μπορεί δε ο δικαστής οργανωμένα, και με αλληπάλλληλες μετατοπίσεις του βάρους αποδείξεως εκατέρωθεν στα μέρη, να φθάνει μέχρι του σημείου που θα σχηματίζει δικαστική πεποίθηση ως τα προς απόδειξη εμπειρικά δεδομένα.

## [Επίλογος]

### XIII

Από την ανάπτυξη που προηγήθηκε, γίνεται κατανοητό ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων προχώρησε στη χώρα μας σε καινοφανείς μορφές ελέγχου με εξαιρετική ένταση και βάθος και ότι, από την εξέλιξη αυτή κινδυνεύουν να επέλθουν συνέπειες στην ποιότητα τις δημοκρατίας. Η νέα νομολογία σχηματίστηκε για να αντιμετωπισθούν οι νέες προκλήσεις στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων. Γι' αυτό επάνοδος στο προηγούμενο καθεστώς της νομολογίας, όταν δηλαδή δεν ελεγχόταν η "αιτιολογία" του νόμου, δεν πρέπει, όσο και αν είναι ευκαταία, να αναμένεται. Αυτό που χρειάζεται είναι η προσαρμογή των λοιπών συντεταγμένων εξουσιών στα νέα δεδομένα ώστε κι αυτές να προσαρμοσθούν στις προκλήσεις με τις οποίες είναι πλέον αντιμέτωπες<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Σ. ΡΙΖΟΣ, "Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του κοινωνικού κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος»", ΘΠΔΔ 2015, σελ. 293. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, "Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων : «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο»", ΕφημΔΔ, 2015, σελ. 417 επ. Γ. ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ, "Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου", Εκδόσεις Κριτική, 2014.