

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 5^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 29^{ης} ΜΑΡΤΙΟΥ 2017

-----0-----

Μ Ε Λ Η : Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή και Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Βιργινία Σκευή, Βασιλική Σοφianού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομμάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσικέρη και Γεωργία Παπαναγοπούλου, Σύμβουλοι.

Οι Σύμβουλοι Θεολογία Γναρδέλλη και Κωνσταντίνος Εφεντάκης απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ η Σύμβουλος Νεκταρία Δουλιανάκη αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Μιχαήλ Ζυμής.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ : Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος, Προϊσταμένη της Γραμματείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ΘΕΜΑ Β΄

Περαιτέρω, η Σύμβουλος Βιργινία Σκευή θέτει προς κρίση την από 13.6.2013 (αρ. πρωτ. Γ.Λ.Κ. .../26.6.2013) ένσταση του ... του ..., πολιτικού συνταξιούχου του Δημοσίου (πρώην αναπληρωτή καθηγητή Α.Ε.Ι.) κατά της από 27.4.2012 απόφασης της Προϊσταμένης της 45ης Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που αφορά την παρακράτηση από τη σύνταξη του ενισταμένου συνολικού ποσού τετρακοσίων εβδομήντα πέντε ευρώ και ενενήντα δύο λεπτών (475,92), σε οκτώ ισόποσες μηνιαίες δόσεις (59,49 ευρώ εκάστη). Το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε μέρος της σύνταξης που ο ενιστάμενος έλαβε αχρεωστήτως κατά το χρονικό διάστημα από 1.1.2012 έως 30.4.2012, λόγω της αναδρομικής (από 1.1.2012) μείωσης κατά ποσοστό 12%, της μηνιαίας κύριας σύνταξής του που υπερέβαινε τα 1.300 ευρώ, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 1 παρ. 1 εδάφιο α΄ του ν. 4051/2012 «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012» (ΦΕΚ Α΄ 40/29.2.2012).

Η ένσταση εισάγεται ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου με την ΦΠΔ/77732/5.11.2014 πράξη της τριμελούς Επιτροπής του άρθρου 91 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α΄ 52), με την οποία έγινε δεκτή η .../30.9.2014 αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με την αιτιολογία ότι τίθεται ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος, που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Συγκεκριμένα, η υπόθεση εισάγεται στη Διοικητική Ολομέλεια προκειμένου να κριθεί εάν οι διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του

ν. 4051/2012 και του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, κατ' εφαρμογή των οποίων μειώθηκε η σύνταξη του ενισταμένου από 1.1.2012 και 1.8.2012, αντίστοιχα, έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις των άρθρων 73 παρ.2, 2 παρ. 1, 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Μιχαήλ Ζυμής διατύπωσε την από 24.6.2015 έγγραφη γνώμη, η οποία έχει ως εξής:

« **I.** Με την ΦΠΔ/77732/5.11.2014 Πράξη της Επιτροπής του άρθρου 91 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013(ΦΕΚ Α'52), η οποία εκδόθηκε κατόπιν του με αριθμ. πρωτ. .../30.9.2014 αιτήματός μας, εισάγεται στη Διοικητική Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου η με αριθμ. πρωτ. Γ.Λ.Κ. .../26.6.2013 ένσταση του ... του ..., συνταξιούχου αναπληρωτή καθηγητή ΑΕΙ, κατά της .../27.4.2012 απόφασης της Προϊσταμένης της 45^{ης} Διεύθυνσης του Γ.Λ.Κ., καθόσον με αυτήν τίθενται νομικά ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος, τα οποία έχουν συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Η ένσταση αυτή έχει ασκηθεί νομοτύπως και υπό την προϋπόθεση καταβολής του προσήκοντος παραβόλου, πρέπει να κριθεί περαιτέρω.

II. Με την ασκηθείσα ένσταση, ο ενιστάμενος στρέφεται κατά της .../27.4.2012 απόφασης της Προϊσταμένης της 45^{ης} Διεύθυνσης Συντάξεων του Γ.Λ.Κ., με την οποία αποφασίστηκε να παρακρατηθεί από τη σύνταξή του το ποσό των 475,92 ευρώ για το χρονικό διάστημα από 1.1.2012 έως 30.4.2012,

κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012, με τις οποίες προβλέφθηκε ότι από 1.1.2012 για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, γενικά, αναπροσαρμόζεται με μείωση κατά 12% το ποσό της μηνιαίας κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ, για τον προσδιορισμό της οποίας λαμβάνεται υπόψη το μηνιαίο ποσό της κύριας σύνταξης, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί κατά την 31.12.2011 και ότι η ανωτέρω μείωση θα αρχίσει από τη σύνταξη μηνός Μαΐου 2012, τα δε οφειλόμενα ποσά για το χρονικό διάστημα από 1.1.2012 μέχρι 30.4.2012 θα παρακρατηθούν σε οκτώ (8) ισόποσες μηνιαίες δόσεις αρχής γενομένης από τη σύνταξη μηνός Μαΐου 2012. Περαιτέρω επισημαίνεται ότι η σύνταξή του αναπροσαρμόστηκε μειωτικά κατ' εφαρμογή των διατάξεων των περιπτώσεων 13 έως 36 της παραγράφου Γ υποπαραγράφου Γ1 του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 9 του π.δ. 169/2007 με αναδρομική ισχύ από 1.8.2012.

III. Κατ' εφαρμογή του ν. 4046/2012 [Μνημόνιο II] (ΦΕΚ Α' 28/14.2.2012), εκδόθηκε ο ν. 4051/2012 «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012» (ΦΕΚ Α' 40/29-2-2012), στο άρθρο 1 του οποίου προβλέφθηκαν τα ακόλουθα: «1.α. Από 1.1.2012 για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, γενικά, αναπροσαρμόζεται με μείωση κατά 12% το ποσό της μηνιαίας κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ. β. Για τον προσδιορισμό του ποσού της σύνταξης της προηγούμενης περίπτωσης, λαμβάνεται υπόψη το μηνιαίο ποσό της κύριας σύνταξης, όπως

αυτό είχε διαμορφωθεί κατά την 31.12.2011. Τα ανωτέρω έχουν ανάλογη εφαρμογή και για όσους συνταξιοδοτούνται μετά την ανωτέρω ημερομηνία. γ. Η ανωτέρω μείωση θα αρχίσει από τη σύνταξη μηνός Μαΐου 2012, τα δε οφειλόμενα ποσά για το χρονικό διάστημα από 1.1.2012 μέχρι 30.4.2012 θα παρακρατηθούν σε οκτώ (8) ισόποσες μηνιαίες δόσεις αρχής γενομένης από τη σύνταξη μηνός Μαΐου 2012. δ. ... 2. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται αναλόγως και για τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ. που διέπονται από το ίδιο με τους δημοσίους υπαλλήλους συνταξιοδοτικό καθεστώς, είτε οι συντάξεις τους βαρύνουν το Δημόσιο είτε τους οικείους φορείς. ...».

IV. Με την ένσταση προβάλλεται ότι η ερειδόμενη στις προεκτεθείσες διατάξεις μείωση σε ποσοστό 12% του ποσού της μηνιαίας κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ αντίκειται στις διατάξεις: α) του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, β) των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και γ) των άρθρων 14 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.. Τούτο δε διότι με την εν λόγω μείωση, όπως υποστηρίζει ο ενιστάμενος, επιβαρύνεται για πολλοστή φορά η ίδια κατηγορία πολιτών (συνταξιούχων και μισθωτών) προς όφελος άλλων κατηγοριών πολιτών κατά παράβαση της αρχής της ίσης συμμετοχής όλων των πολιτών στα δημόσια βάρη και της υποχρέωσης όλων για την εκπλήρωση του χρέους της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης, καθώς και της αρχής της αναλογικότητας, δεδομένου, όπως περαιτέρω προβάλλεται, ότι η κρινόμενη μείωση επί των συντάξεων, δεν αποτελεί πρόσφορο και

αποτελεσματικό μέσο για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, στο βαθμό που δεν προωθούνται εναλλακτικές λύσεις, μεταξύ των οποίων η είσπραξη των βεβαιωθέντων και μη εισπραχθέντων εσόδων του κράτους και η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής.

V. Επί των ανωτέρω προβαλλόμενων εκθέτουμε τα ακόλουθα:

A. Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4, 79 παρ. 1 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού και, ιδίως, όσων λαμβάνουν μισθό ή σύνταξη από το δημόσιο ταμείο λόγω της άμεσης εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των επιβαλλόμενων σε βάρος τους μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος. Η δυνατότητα, όμως, αυτή δεν μπορεί να είναι απεριόριστη αλλά έχει ως όριο τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως, επίσης, και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα, δεδομένου, μάλιστα, ότι η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών είναι προς όφελος όλων. Και τούτο διότι, ενόψει και της αξίωσης του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής

συγκυρίας να επιβάλλεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, όπως είναι οι μισθοδοτούμενοι από το Δημόσιο, οι οποίοι, κατά κανόνα είναι συνεπείς προς τις φορολογικές υποχρεώσεις τους, ώστε η σωρευτική επιβάρυνση αυτών να είναι ιδιαίτερα μεγάλη και να είναι πλέον εμφανής η υπέρβαση των ορίων της αναλογικότητας και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών, αντί της προώθησης διαρθρωτικών μέτρων ή της είσπραξης των φορολογικών εσόδων, από τη μη εφαρμογή των οποίων ευνοούνται, κυρίως, άλλες κατηγορίες πολιτών, από την ασυνέπεια των οποίων κυρίως στο πεδίο της εκπλήρωσης των φορολογικών τους υποχρεώσεων προκαλείται σε μεγάλο βαθμό η δυσμενής οικονομική συγκυρία.

B. Εν προκειμένω, για την αντιμετώπιση της κατά τα τελευταία έτη δυσμενούς δημοσιονομικής κατάστασης της Χώρας επιβλήθηκαν με σειρά νομοθετικών διατάξεων οι ακόλουθες περικοπές στις καταβαλλόμενες από το Δημόσιο συντάξεις: α) Με το άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του ν. 3865/2010 (ΦΕΚ Α' 120/21.7.2010) επιβλήθηκε από 1.8.2010 στις συντάξεις άνω των 1.400,01 ευρώ μηνιαία Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) η οποία υπολογίζεται επί του συνόλου της σύνταξης και όχι κλιμακωτά, με ποσοστά 3%, 4%, 5%, 6%, 7%, 8%, 9% και 10% αναλόγως του ύψους της σύνταξης, τα ως άνω δε ποσοστά αναπροσαρμόστηκαν από 1.8.2011 σε 3%, 6%, 7%, 9%, 10%, 12%, 13% και 14% αντιστοίχως με τη διάταξη του άρθρου 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 (ΦΕΚ Α' 52/1.7.2011, βλ και όμοια ρύθμιση του άρθρου 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, ΦΕΚ Α' 180/22.8.2011). β) Με την παρ. 11 του άρθρου 44 του προαναφερθέντος ν. 3986/2011 επιβλήθηκε από 1.8.2011 στις συντάξεις άνω

των 1.700,01 ευρώ των συνταξιούχων που δεν έχουν συμπληρώσει το 60ό έτος της ηλικίας τους, επιπλέον μηνιαία εισφορά υπολογιζόμενη ομοίως επί του συνόλου της σύνταξης που απομένει μετά την παρακράτηση της ΕΑΣ και όχι κλιμακωτά, με ποσοστά 6%, 8% και 10% αναλόγως του ύψους της σύνταξης.

γ) Με το άρθρο 1 παρ. 10 του ν. 4024/2011 (ΦΕΚ Α΄ 226/27.10.2011) μειώθηκαν από 1.11.2011 αφενός οι κύριες συντάξεις όσων συνταξιούχων δεν έχουν συμπληρώσει το 55ο έτος της ηλικίας, κατά 40% ως προς το ποσό που υπερβαίνει τα 1.000,00 ευρώ, αφετέρου οι κύριες συντάξεις όσων δεν εμπίπτουν στην προηγούμενη κατηγορία κατά 20% ως προς το ποσό που υπερβαίνει τα 1.200,00 ευρώ. Οι εν λόγω μειώσεις επιβάλλονται επί του συνολικού ποσού της βασικής σύνταξης και των συγκαταβαλλόμενων με αυτήν επιδόματος εξομάλυνσης και τυχόν προσωπικής και αμεταβίβαστης διαφοράς, μετά την αφαίρεση της ΕΑΣ.

δ) Με το επίμαχο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012 (ΦΕΚ Α΄ 40/29.2.2012) αναπροσαρμόστηκαν μειωτικώς, αναδρομικώς από 1.1.2012, οι κύριες συντάξεις κατά 12% ως προς το ποσό που υπερβαίνει τα 1.300,00 ευρώ, για τον υπολογισμό δε της μείωσης λαμβάνεται υπόψη το μηνιαίο ποσό της κύριας σύνταξης όπως είχε διαμορφωθεί την 31.12.2011. Πέραν των ανωτέρω διαδοχικών μειώσεων που επιβλήθηκαν αυτοτελώς στις συντάξεις τους, οι συνταξιούχοι του Δημοσίου υπέστησαν πρόσθετη μείωση των αποδοχών τους λόγω του ότι επιβαρύνθηκαν κατ' αντανάκλαση και λόγω των προηγηθεισών περικοπών (κατά 12% αρχικώς και επιπλέον 8% εν συνεχεία) των επιδομάτων των εν ενεργεία λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου που επιβλήθηκαν με τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 και 3 του ν. 3833/2010 (ΦΕΚ Α΄

40/15.3.2010) και τρίτου του ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65/6.5.2010), σε όσες περιπτώσεις τα επιδόματα αυτά είχαν καταστεί συντάξιμα και, επομένως, συγκαταβάλλονταν με τις συντάξεις.

Γ. Περαιτέρω, από το κείμενο του εγκριθέντος με το ν. 4046/2012 Μνημονίου Συνεννόησης δεν προκύπτει ότι, κατά τον προσδιορισμό του ύψους της επίμαχης, τέταρτης κατά σειρά, αυτοτελούς μείωσης που επιβλήθηκε στις συντάξεις του Δημοσίου (και μάλιστα όχι κλιμακωτά αλλά με εφαρμογή του αντίστοιχου με το ύψος της σύνταξης συντελεστή επί του συνόλου του ποσού που υπερβαίνει τα 1.300,00 ευρώ), λήφθηκαν υπόψη και άλλα κριτήρια, πέραν του καθαρώς αριθμητικού και, ως εκ τούτου, προδήλως απρόσφορου κριτηρίου, της επίτευξης δηλαδή συγκεκριμένης μεσοσταθμικής μείωσης του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου. Ούτε προκύπτει ότι έγιναν ειδικές εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις από τις εν λόγω μειώσεις, ούτε αν οι εξ αυτών επιπτώσεις είναι μικρότερες ή μεγαλύτερες από το οικονομικό όφελος που θα προκύψει, ούτε, τέλος, αν θα μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για τους βαρυνόμενους συνταξιούχους (πρβλ. ΟΛΕΛΣυν 4327/2014). Ως εκ τούτου, οι συγκεκριμένες μειώσεις των συντάξεων που επιβλήθηκαν με το ν. 4051/2012 αποκλειστικώς με βάση το καθαρώς αριθμητικό κριτήριο, συνυπολογιζόμενες με τις προηγηθείσες τρεις μειώσεις, την μείωση των διαφόρων επιδομάτων που, κατά τα ανωτέρω, επιβλήθηκαν διαδοχικώς στις αποδοχές των εν ενεργεία υπαλλήλων και, κατ' επέκταση, σε εκείνες των συνταξιούχων, υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της έκτασής 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 είσπραξης των ληξιπροθέσμων φορολογικών οφειλών που απετέλεσαν, κατά τα προεκτεθέντα, έναν από τους λόγους για τους οποίους κρίθηκαν και πάλι αναγκαίες, μεταξύ άλλων, οι νέες μειώσεις των συντάξεων. Και ναι μεν το δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενο στην επίτευξη των στόχων του μεσοπρόθεσμου προγράμματος, στην εκπλήρωση, δηλαδή, των προϋποθέσεων που τίθενται υπό μορφή προαπαιτούμενων για τη συνέχιση της χρηματοδότησης του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας, δικαιολογεί καταρχήν τη λήψη μέτρων περιστολής των δημοσίων δαπανών, περιοριζόμενων στην ανάγκη μείωσης του μισθολογικού κόστους του προσωπικού του Δημοσίου για την κάλυψη τμήματος του δημοσιονομικού κενού του προγράμματος προσαρμογής, πλην όμως οι επίμαχες μειώσεις των συντάξεων συνιστούν μέτρα που επιβαρύνουν και πάλι την ίδια κατηγορία πολιτών, κατά παράβαση της κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος υποχρέωσης όλων των πολιτών για εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης. Επιπροσθέτως, οι περικοπές αυτές δεν μπορεί να δικαιολογηθούν ούτε εκ του λόγου ότι αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που περιέχει δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας και την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, προϋπόθεση, η οποία αποτελεί αναγκαίο όχι όμως και επαρκή όρο για τη συνταγματικότητα των εν λόγω περικοπών. Εξάλλου, η συνταγματικότητα των μέτρων αυτών δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε στη μεγαλύτερη της αναμενόμενης ύφεση της ελληνικής οικονομίας, η οποία

κατέστησε μεν επιβεβλημένη τη λήψη νέων μέτρων, όχι όμως αναγκαίως και την εκ νέου περιστολή του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου, ούτε στην αυξημένη αποτελεσματικότητα των εν λόγω μέτρων, η οποία, ωστόσο, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την κατ' επανάληψη επιβάρυνση των ίδιων προσώπων. Περαιτέρω, όπως παγίως έχει γίνει δεκτό από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. αποφάσεις 1517/2011, 2028/2004, 1952/2004, κ.ά.), με τη διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., που κυρώθηκε με το ν.δ.53/1974 και έχει, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, υπερνομοθετική ισχύ, θεσπίζεται, καταρχήν, γενικός κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο μπορεί να την στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας, τηρουμένων βεβαίως των αρχών της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 5 του Σ.) και της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Σ.). Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνον τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα “περιουσιακής φύσεως” και τα κεκτημένα “οικονομικά συμφέροντα”. Καλύπτονται έτσι και απαιτήσεις που απορρέουν από έννομες σχέσεις δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία ότι μπορούν σε περίπτωση άρνησης να ικανοποιηθούν δικαστικά. Τέτοιες είναι και οι απαιτήσεις για σύνταξη και για κοινωνικοασφαλιστικές εν γένει παροχές. Από την ίδια διάταξη συνάγεται, περαιτέρω, ότι η διατήρηση στο διηνεκές του συστήματος αναπροσαρμογής απονεμηθεισών ήδη συντάξεων δεν αποτελεί

δικαίωμα που εμπίπτει στην έννοια της προστατευόμενης από τη διάταξη αυτή περιουσίας και συνεπώς η για το μέλλον μεταβολή του συστήματος αυτού δεν παραβιάζει την εν λόγω διάταξη. Αντιθέτως, η αναγνωρισμένη από το υφιστάμενο δίκαιο αξίωση του ήδη συνταξιούχου για αναπροσαρμογή της σύνταξής του με βάση επελθούσα γενική αύξηση των μισθών των εν ενεργεία συναδέλφων του, η οποία έχει γεννηθεί ήδη από του χρόνου εκείνου και επομένως αποτελεί από τη γέννησή της στοιχείο της περιουσίας του δυναμένη να επιδιωχθεί δικαστικά, δεν επιτρέπεται να καταργηθεί ή αποσβεστεί ή περιοριστεί με αναδρομική ουσιαστική νομοθετική ρύθμιση, αν δεν συντρέχουν πράγματι λόγοι επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι να δικαιολογούν την κατάργηση ή τον περιορισμό της, τηρουμένης πάντοτε μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και των επιταγών της προάσπισης του περιουσιακού δικαιώματος. Διαφορετικά, δεν συμβιβάζονται προς την προεκτεθείσα υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη, αφού τείνουν σε αδικαιολόγητη αποστέρηση προστατευόμενου από αυτήν περιουσιακού αγαθού (πρβλ. ΟΛΕΛΣυν 4327/2014). Ενόψει των ανωτέρω, τα οποία για την ταυτότητα του νομικού λόγου, ισχύουν και σε περίπτωση μείωσης της σύνταξης, οι διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012, με τις οποίες προβλέφθηκε ότι από 1.1.2012 για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, γενικά, αναπροσαρμόζεται με μείωση κατά 12% το ποσό της μηνιαίας κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ, αντίκεινται στις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και είναι συνεπώς ανίσχυρες. Και τούτο διότι, θίγουν το νόμιμα αναγνωρισμένο, με τις

μέχρι την έναρξη ισχύος του ν.4051/2012 ισχύουσες διατάξεις, περιουσιακής φύσης δικαίωμα των εν λόγω συνταξιούχων του Δημοσίου για μη μείωση των συντάξεών τους για το χρονικό σημείο πριν από τη δημοσίευση του ν.4051/2012 (29.2.2012) και έως την 1.1.2012 - τις οποίες (συντάξεις) είχαν ήδη εισπράξει νόμιμα με βάση το νομοθετικό καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο της καταβολής τους και τις οποίες ο νεότερος νόμος, μεταβάλλοντας αναδρομικά το καθεστώς, χαρακτήρισε εκ των υστέρων ως «αχρεωστήτως» καταβληθείσες -, χωρίς περαιτέρω να προκύπτει ότι η εν λόγω αναδρομική μείωση υπαγορεύθηκε από λόγους γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος κατόπιν τήρησης των αρχών της ισότητας και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Σ.) κατά τα ανωτέρω αναφερθέντα (πρβλ. Πρακτικά της 1^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 20^{ης} Φεβρουαρίου 2012).

VI. Με βάση τις προεκτεθείσες νομικές παραδοχές, έχουμε τη γνώμη ότι οι διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012, με τις οποίες προβλέφθηκε ότι για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, γενικά, αναπροσαρμόζεται με μείωση κατά 12% το ποσό της μηνιαίας κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ και μάλιστα αναδρομικά από 1.1.2012, αντίκεινται προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος, καθώς και στην υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ενόψει δε αυτού παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών επιμέρους αιτιάσεων που προβάλλονται με το δικόγραφο της ένστασης. Περαιτέρω, αναφορικά με τα νομικά ζητήματα, που εγείρονται από

την εφαρμογή των διατάξεων των περιπτώσεων 13 έως 36 (ειδικότερα υποπερίπτωση 17) της παραγράφου Γ υποπαραγράφου Γ1 του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 παραπέμπουμε στην από 5.2.2014 γνώμη μας ενώπιον της δικαστικής Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της έφεσης του ... του ..., που εισήχθη προς εκδίκαση σ' αυτήν κατά τη διαδικασία της πρότυπης δίκης (άρθρο 108^A π.δ. 1225/1981) για να επιλυθούν τα ως άνω νομικά ζητήματα. Κατόπιν τούτων, προτείνουμε την παραπομπή της ένστασης για εξέταση στο Α' Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 91 του ν. 4129/2013.

Αθήνα, 24 Ιουνίου 2015

**Ο Γενικός Επίτροπος Επικρατείας
του Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΜΙΧΑΗΛ ΖΥΜΗΣ»**

Η Σύμβουλος Βιργινία Σκεύη, η οποία ορίστηκε εισηγήτρια στην εν λόγω υπόθεση, εξέθεσε τα ακόλουθα:

1. Α. Με τη διάταξη του άρθρου 91 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52/28.2.2013), εισήχθη ο θεσμός της πιλοτικής εξέτασης από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκκρεμών ενώπιον του αρμόδιου Κλιμακίου ενστάσεων, εφόσον σε αυτές ανακύπτουν ζητήματα που από την φύση τους έχουν γενικότερο ενδιαφέρον και αναμένεται να προκαλέσουν σημαντικό αριθμό διαφορών, προκειμένου η Ολομέλεια, κρίνοντας πρωτογενώς για την φύση του ζητήματος ως «γενικότερου ενδιαφέροντος», να αποφανθεί, συμβάλλοντας με

την επίλυσή αυτού στην ενότητα της νομολογίας και την ασφάλεια του δικαίου. Κατά την εξέταση αυτών των ενστάσεων που εισάγονται ενώπιον της Ολομέλειας με πράξη της προβλεπόμενης στη ανωτέρω διάταξη Τριμελούς Επιτροπής είτε κατόπιν αιτήματος των διαδίκων είτε κατόπιν αιτήματος του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, η Ολομέλεια δεν περιορίζεται μόνο στην επίλυση του ζητήματος που άγεται ενώπιόν της, αλλά εξετάζει το παραδεκτό των προβαλλόμενων με την ένσταση λόγων καθώς και τη σχέση των δεδομένων της υπόθεσης με το ζήτημα που ήχθη ενώπιόν της. Εξετάζει, δηλαδή, εάν το ζήτημα που παραπέμπεται, ανακύπτει πράγματι στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαφοράς και εάν είναι κρίσιμο και λυσιτελές για την επίλυσή της. Και τούτο διότι η Τριμελής Επιτροπή κρίνει εκ των ενόντων τις οικείες αιτήσεις με βάση τους προβαλλόμενους ισχυρισμούς και τα στοιχεία του φακέλου που διαθέτει, με συνέπεια ο έλεγχος που ασκεί να είναι περιορισμένος (Ολ. Ελ. Συν. 1510/2016, Πρακτικά Ολομέλειας Ελ. Συν. της 11^{ης} Γεν.Συν./17.6.2015).

Β. Στην προκειμένη περίπτωση εισάγεται στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου το ζήτημα εάν οι διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012 και του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τις οποίες μειώθηκαν από 1.1.2012 και 1.8.2012, αντίστοιχα, οι καταβαλλόμενες από το δημόσιο συντάξεις είναι σύμφωνες α) με το άρθρο 73 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος καθόσον δεν περιέχονται σε «ειδικούς» συνταξιοδοτικούς νόμους, β) με τα άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και γ) με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.. Δοθέντος ότι η προσβαλλόμενη με την

ένσταση πράξη εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012, το μοναδικό κρίσιμο και λυσιτελές για την επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς νομικό ζήτημα αφορά τη συμβατότητα της εν λόγω διάταξης προς τις προαναφερθείσες διατάξεις του Συντάγματος καθώς και την αντίθεση αυτής στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. κατά το μέρος, όπως προβάλλεται με την ένσταση, που η προβλεπόμενη με αυτή μείωση της σύνταξης επιβλήθηκε αναδρομικώς από 1.1.2012. Λόγοι αφορώντες τη συνταγματικότητα των επιμέρους διατάξεων του -μεταγενέστερου- ν. 4093/2012 καθώς και τη συμβατότητα αυτών με τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. σε συνδυασμό με το άρθρο 14 αυτής, απαραδέκτως εισάγονται ενώπιον της Ολομέλειας με την διαδικασία του άρθρου 91 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, εφόσον δεν σχετίζονται με το κύρος της προσβαλλόμενης με την ένσταση πράξης και ως εκ τούτου δεν είναι κρίσιμοι και λυσιτελείς για την επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς ενόψει του πραγματικού της υπόθεσης.

Γ. Κατά τα λοιπά, μετά τη τήρηση των προβλεπόμενων στο άρθρο 91 παρ. 1 εδ. β' του Κώδικα νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο διατυπώσεων δημοσιότητας της ανωτέρω πράξης της Τριμελούς Επιτροπής, η ένσταση πρέπει να εξετασθεί ως προς το βάσιμο των λόγων της που παραδεκτώς, κατά τα ανωτέρω, παραπέμπονται στη Διοικητική Ολομέλεια και με τους οποίους προβάλλεται ότι η κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012 μείωση της μηνιαίας κύριας σύνταξης του ενισταμένου αντίκειται

α) στη διάταξη του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος καθόσον δεν περιέχεται

σε ειδικό συνταξιοδοτικό νόμο, β) στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος διότι με την εν λόγω μείωση, κατά τους ισχυρισμούς του ενισταμένου, επιβαρύνεται για πολλοστή φορά η ίδια κατηγορία πολιτών (συνταξιούχων και μισθωτών) προς όφελος άλλων κατηγοριών πολιτών κατά παράβαση της αρχής της ίσης συμμετοχής όλων των πολιτών στα δημόσια βάρη και της υποχρέωσης όλων για την εκπλήρωση του χρέους της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης, καθώς και της αρχής της αναλογικότητας, δεδομένου, όπως περαιτέρω προβάλλεται, ότι η κρινόμενη μείωση επί των συντάξεων, δεν αποτελεί πρόσφορο και αποτελεσματικό μέσο για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, στο βαθμό που δεν προωθούνται εναλλακτικές λύσεις, μεταξύ των οποίων η είσπραξη των βεβαιωθέντων και μη εισπραχθέντων εσόδων του κράτους και η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής και γ) στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. καθ' ό μέρος η εν λόγω μείωση επιβλήθηκε αναδρομικά επί της σύνταξης του ενισταμένου.

2. Α. Το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει : «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. ... Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά. Δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων». Με τη διάταξη αυτή θεσπίζεται η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τη διαδικασία της ψήφισης συνταξιοδοτικών νόμων. Η γνωμοδοτική

παρέμβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει σκοπό την εξασφάλιση της ενότητας κατά την ανάπτυξη του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος στο σύνολό του και καλύπτει τόσο την επιδίωξη εναρμόνισης των κανόνων στο εσωτερικό του συστήματος και την ορθολογική του οργάνωση, όσο και τη συμβατότητα των διατάξεών του προς τη συνταγματική τάξη (Πρακτικά Ολ. Ελ.Συν. 16^{ης} Γεν.Συν./13.6.1998, Θέμα Α'), ώστε να αποτραπεί η υιοθέτηση διατάξεων που αντιβαίνουν σε βασικούς κανόνες της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας ή που δημιουργούν προνόμια για ορισμένη κατηγορία συνταξιούχων (Ολ. Ελ.Συν. 310/1985). Καθιερώνεται επίσης με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη η αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, σύμφωνα με την οποία, απαγορεύεται επί ποινή ακυρότητας, που ελέγχεται από τα δικαστήρια, καθώς πρόκειται για ζήτημα που ανήκει στα εξωτερικά στοιχεία του νόμου, να αναγράφονται συνταξιοδοτικές διατάξεις σε νόμους το κύριο περιεχόμενο των οποίων αφορά σε άλλα, μη συνταξιοδοτικά θέματα, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται να τεθούν σε συνταξιοδοτικό νόμο άλλες διατάξεις. Ο σκοπός της συνταγματικής ρύθμισης περί ακυρότητας της διάταξης που θεσπίζεται κατά παρέκκλιση της διαδικασίας αυτής, συνίσταται όχι σε αυτή καθαυτή τη μη αλλοίωση της τελικής μορφής του νόμου ως αμιγώς συνταξιοδοτικού, αλλά στη μη διαφυγή του ελέγχου κατά την ψήφιση συνταξιοδοτικών διατάξεων, που συνεπάγονται αναγκαίως σημαντικές δαπάνες ή ενδεχομένως υποκρύπτουν εύνοιες προς ορισμένα πρόσωπα ή ομάδες προσώπων (Ολ. Ελ.Συν. 1636/1992). Η επιταγή του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος περί της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων για τα οποία απαιτείται η προηγούμενη

γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τηρείται ακόμη και όταν οι θεσπιζόμενες συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις εμπεριέχονται σε ιδιαίτερο (αυτοτελές) κεφάλαιο νομοσχεδίου, που περιλαμβάνει και άλλου περιεχομένου διατάξεις στα λοιπά κεφάλαιά του, εφόσον οι συνταξιοδοτικού περιεχομένου διατάξεις έτυχαν της προηγούμενης γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Πρακτικά Ολ. Ελ.Συν. 1^η Ειδ.Συν. της 20.2.2012 και της 2^η Ειδ.Συν. της 28.3.2012).

B. Στη συγκεκριμένη περίπτωση το νομοσχέδιο, στο οποίο περιλαμβανόταν η επίμαχη διάταξη περιελάμβανε αρχικά 8 άρθρα, μεταξύ των οποίων το άρθρο 1, που περιείχε τις εφαρμοστέες στην κρινόμενη περίπτωση διατάξεις, καθώς και το άρθρο 6, με το οποίο θεσπίστηκαν αντίστοιχες μειώσεις στις κύριες συντάξεις που καταβάλλονται από την Τράπεζα της Ελλάδος, καθώς και τους λοιπούς φορείς κύριας Ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Ενόψει των ανωτέρω και δοθέντος ότι η Ολομέλεια γνωμοδότησε επί της επίμαχης ρύθμισης με τα Πρακτικά της 1^{ης} Ειδ.Συν. της 20.2.2012, δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσής της στο άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος και μη επαγωγής εξ αυτής συνταξιοδοτικών αποτελεσμάτων.

3. A. Στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται: «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας», στο άρθρο 4 παρ. 1 και 5 : «1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. ... 5. Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους.», στο άρθρο 25 παρ. 1 και 4 : «1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του

Κράτους... Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει ... να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. ... 4. Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.» και στο άρθρο 106 παρ. 1: «Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. ...».

Β. Από τις προαναφερόμενες διατάξεις του Συντάγματος σε συνδυασμό με την κατοχυρωμένη στο άρθρο 26 αρχή της διάκρισης των λειτουργιών προκύπτουν τα ακόλουθα: 1) Ο νομοθέτης κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής και του οικονομικού προγραμματισμού διαθέτει ευρύ περιθώριο δικαστικά ανέλεγκτης πολιτικής εκτίμησης και επιλογής, ενόψει, αφενός των οριζομένων στο άρθρο 106 παρ.1 του Συντάγματος και αφετέρου της θεσπιζόμενης στο άρθρο 26 του Συντάγματος αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. Ειδικά σε περίπτωση εξαιρετικά δυσμενών οικονομικών συνθηκών και παρατεταμένης δημοσιονομικής κρίσης, για να επιτευχθεί η δημοσιονομική προσαρμογή, να εξασφαλιστεί η εξυγίανση των δημοσιονομικών μεγεθών και η δημοσιονομική βιωσιμότητα που συνιστούν σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, ο νομοθέτης διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια να θεσπίσει, μεταξύ άλλων, και μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, όπως όσων λαμβάνουν μισθό ή σύνταξη από το δημόσιο ταμείο, λόγω της άμεσης

εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των επιβαλλομένων σε βάρος τους μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος. Τα αναγκαία, κατά την επιλογή του νομοθέτη μέτρα, ενόψει και της κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξίωσής του για εκπλήρωση του χρέους εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης προς διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, χάριν και των μελλοντικών γενεών, μπορεί να αφορούν και την επιβολή βαρών, υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, στις συντάξεις των υπαλλήλων και λειτουργών του δημοσίου, όπως μείωση των απονεμόμενων συνταξιοδοτικών παροχών μέσω της περικοπής ήδη απονεμηθεισών συντάξεων, καθόσον μάλιστα δεν κατοχυρώνεται ούτε από την εθνική ούτε από τη διεθνή έννομη τάξη δικαίωμα σε αποδοχές ή σύνταξη συγκεκριμένου ύψους αλλά εναπόκειται, κατ' αρχήν, στην ευχέρεια του νομοθέτη, να μεταβάλλει το ύψος της συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε δημοσιονομικές συνθήκες (Ολ. Ελ.Συν. Πρακτικά 4^{ης} Ειδ. Συν. της 31.10.2012, Ελ.Συν. Ολομ. 287/2008, E.Δ.Δ.Α. Stefanetti and others v. Italy της 15.4.2014, σκ. 49, Valkov and others v. Bulgaria της 25.10.2011 σκ. 84, Αποστολάκης κατά Ελλάδος της 22.10.2009 σκ. 36, ΣτΕ 734/2016). 2) Οι επεμβάσεις αυτές δεν είναι απεριόριστες αλλά οριοθετούνται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος) και της ισότητας των πολιτών κατά τη συμμετοχή τους στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος), οι οποίες, κατ' αρχήν, επιτάσσουν να κατανέμεται εξ ίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών. Σε περίπτωση δε που επιβαρύνεται συγκεκριμένος κύκλος προσώπων πρέπει τούτο να δικαιολογείται από αντικειμενικά κριτήρια, όπως η

σύνδεση της βαρυνόμενης ομάδας με τον υπηρετούμενο σκοπό, η ωφέλεια που αντλεί από τη νομοθετική παρέμβαση, η ικανότητα αυτής να συνεισφέρει στα δημόσια βάρη. Οι επιλογές του νομοθέτη οριοθετούνται περαιτέρω από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), σύμφωνα με την οποία τα επιβαλλόμενα μέτρα πρέπει να είναι πρόσφορα και αναγκαία για την αντιμετώπιση του προβλήματος και να τηρείται μία δίκαιη ισορροπία αφενός μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος το οποίο υπηρετείται με την επιβολή αυτών και αφετέρου των δικαιωμάτων και των προσδοκιών των πολιτών. Σε κάθε περίπτωση, η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να είναι τέτοιου ύψους ώστε να θίγει τον πυρήνα του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, στερώντας το συνταξιούχο από τη δυνατότητα να διαβιώνει με αξιοπρέπεια.

Γ. Κατά τον δικαστικό έλεγχο, σύμφωνα με τα άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος, της τήρησης των ανωτέρω συνταγματικών εγγυήσεων κατά την επιβολή δημοσιονομικών βαρών επί των συντάξεων, λαμβάνεται υπόψη το περιεχόμενο της ελεγχόμενης ρύθμισης σε συνδυασμό με τα συνοδευτικά αυτής κείμενα (αιτιολογική έκθεση, προπαρασκευαστικές εργασίες, τυχόν ειδικές τεχνικές επιστημονικές μελέτες, πορίσματα ειδικών επιτροπών στα οποία στηρίχθηκε η νομοθετική πρωτοβουλία), το δημοσιονομικό περιβάλλον εντός του οποίου επιβάλλονται τα βάρη, ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που υπηρετείται, ώστε να παρίσταται, κατ' αρχήν, θεμιτή η επιβολή τους από την άποψη του υπηρετούμενου με αυτά σκοπού δημοσίου συμφέροντος, η επείγουσα ή μη ανάγκη υιοθέτησής τους, καθώς και το γενικότερο κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται, χωρίς να απαιτείται αναγκαίως προκειμένου να

καταστεί εφικτός ο έλεγχος συνταγματικότητας, η σύνταξη, προ της νομοθετήσεως, ειδικής οικονομικής ή άλλης φύσεως μελέτης, ούτε να δηλώνεται εκ μέρους του νομοθέτη η διερεύνηση και ο αποκλεισμός άλλων εναλλακτικών λύσεων (βλ. και Ε.Δ.Δ.Α. αποφ. Da Conceicao Mateus and Santos Januario v. Portugal, 62235/12 and 57725/12 σκ. 28). Επισημαίνεται πάντως, ότι ο έλεγχος αυτός παραμένει έλεγχος ορίων και όχι ορθότητας των νομοθετικών επιλογών και ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντος περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος, όπως είναι η σύνταξη, και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο ιδίως μάλιστα όταν πρόκειται για εκτιμήσεις σχετικά με τον καθορισμό των προτεραιοτήτων κατά τη διάθεση των περιορισμένων κρατικών πόρων (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα της 7.5.2013 σκ. 31, πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. Animal Defenders International v. United Kindom της 22.4.2013 σκ. 106-110).

4. Στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.), το οποίο κυρώθηκε μαζί με τη Σύμβαση, με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256), κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, στην έννοια της οποίας περιλαμβάνεται, όπως παγίως γίνεται δεκτό, το δικαίωμα για λήψη σύνταξης και κοινωνικοασφαλιστικών εν γένει παροχών (βλ. αποφ. ΕΔΔΑ, Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου 20.11.1995, σκ. 28, Ιχτιγιάρογλου κατά Ελλάδα της 19.6.2008, σκ.

49-50, ΕΣ Ολ. 887/2016, 987, 989/2015, 2705/2014, 3023, 441/2012 κ.ά.), χωρίς, πάντως να κατοχυρώνεται δικαίωμα σύνταξης ορισμένου ύψους (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. απόφαση της 25.10.2011, Valkov και λοιποί κατά Βουλγαρίας, σκ. 84, βλ. απόφαση επί του παραδεκτού της 8.10.2013, Da Conceicao Mateus και Santos Januario κατά Πορτογαλία, σκ. 18, απόφαση της 8.10.2013, Pejčić κατά Σερβίας, σκ. 54) με συνέπεια να μην αποκλείεται, κατ' αρχήν, διαφοροποίηση του ύψους της συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες. Εξ άλλου, για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό, υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος. Τέλος, κατά το Ε.Δ.Δ.Α., μόνο το γεγονός ότι ένας νόμος έχει αναδρομική ισχύ, δεν σημαίνει άνευ ετέρου ότι επέρχεται ανεπίτρεπτη προσβολή του δικαιώματος στην περιουσία, υπό την αυτονόητη, βεβαίως, προϋπόθεση ότι η αναδρομή αυτή επιτρέπεται κατά το οικείο εσωτερικό δίκαιο (Ε.Δ.Δ.Α. απόφαση National and Provincial Building Society κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 23.10.1997 σκ. 81, 90, 112, ΣτΕ 734/2016), και εφόσον κρίνεται υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες κάθε υπόθεσης ότι η αναδρομική εφαρμογή του νόμου δεν αποτελεί υπέρμετρη επιβάρυνση της

περιουσίας, ανατρέποντας τη δίκαιη ισορροπία, που πρέπει να υφίσταται μεταξύ των διαφορετικών συμφερόντων.

5. Με το ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α΄ 28/14.2.2012) εγκρίθηκε το Σχέδιο του Μνημονίου Συνεννόησης (Memorandum of Understanding) μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος ως προαπαιτούμενο για την υπογραφή και τη θέση σε ισχύ των Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, τα σχέδια των οποίων επίσης εγκρίθηκαν με τον ίδιο νόμο και προσαρτήθηκαν σ' αυτόν ως Παράρτημα V (άρθρο 1 παρ. 1). Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «... Εθνικό χρέος της Κυβέρνησης είναι η διασφάλιση της θέσης της χώρας μέσα στην Ευρωζώνη και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτή είναι η ιστορική ευθύνη της Κυβέρνησης, ευθύνη προς την οποία ανταποκρίνεται αταλάντευτα με αποκλειστικό γνώμονα το συμφέρον του Ελληνικού Λαού. ... Για να μετατραπεί η κρίση σε ευκαιρία, είναι ανάγκη να συνειδητοποιηθεί από όλες τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές δυνάμεις της Χώρας, ότι το στοίχημα της υπέρβασης αυτής της κρίσης συνδέεται άρρηκτα με την αυστηρή τήρηση όλων των δεσμεύσεων που αναλαμβάνει η Χώρα στο πλαίσιο της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσαρμογής αλλά και τη συλλογική προσπάθεια για σύνθεση από όλες τις πολιτικές κοινωνικές και οικονομικές δυνάμεις αναπτυξιακού ορίζοντα ο οποίος θα βασίζεται στην ανταγωνιστικότητα, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της Χώρας και τις δυνατότητες του ανθρώπινου δυναμικού της

και ιδιαίτερα τις δυνατότητες και τις δεξιότητες των νέων ανθρώπων, μακριά από αγκυλώσεις, συντεχνιακές νοοτροπίες και εσωστρέφεια... Παρά το γεγονός ότι η Χώρα και οι πολίτες της κατέβαλαν τεράστια προσπάθεια σταθεροποίησης σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα, η προσπάθεια εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών και μείωσης του ελλείμματος προσέκρουσε στην επιδείνωση της ύφεσης της ελληνικής οικονομίας, η οποία ταλανίζει τη Χώρα, μειώνοντας τα έσοδα σε σχέση με τα εκάστοτε προσδοκώμενα και αυξάνοντας το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ. Συγκεκριμένα, το δημόσιο χρέος ανήλθε στα 299 δισεκατομμύρια ευρώ το 2009 ή 129,3 % του ΑΕΠ, αυξήθηκε στα 329 δισεκατομμύρια+ ευρώ το 2010 ή 144,9 % του ΑΕΠ, ενώ το 2011, σύμφωνα με τα έως τώρα στοιχεία, σημειώνει περαιτέρω επιδείνωση, φτάνοντας τα 368 δισεκατομμύρια και υπερβαίνοντας το 169 % του ΑΕΠ. Το μεγαλύτερο ποσοστό του χρέους λήγει εντός των αμέσως επομένων ετών, γεγονός που καθιστά τις άμεσες ταμειακές ανάγκες του Δημοσίου επιτακτικές και ζήτημα ζωτικής σημασίας για την εθνική οικονομία. ... Συγκεκριμένα, επιβάλλεται μια ουσιαστική αναδιάταξη του δημοσίου χρέους για να καταστεί ... βιώσιμο τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα ...». Στο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», το οποίο προσαρτάται στον ν. 4046/2012 ως Παράρτημα V 1 και στο οποίο περιγράφονται οι στόχοι, η στρατηγική και οι προοπτικές για την Ελληνική οικονομία, αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «Στόχοι, Στρατηγική και Προοπτικές. (...). 6. Για να διασφαλίσει την πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής του προγράμματος, η κυβέρνηση θα αναλάβει τολμηρές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις από την πλευρά των δαπανών.

Λαμβάνοντας υπόψη την προβλεπόμενη πορεία ανάκαμψης, τα συνεχή προβλήματα της Ελλάδας με τη φορολογική συμμόρφωση και την ανάγκη να προσαρμόσουμε κάποια από τα προηγούμενα μέτρα, θα απαιτηθούν επιπρόσθετα μέτρα πέραν εκείνων που έχουν ήδη εγκριθεί στο πλαίσιο της ΜΔΣ [εννοείται : Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική] του 2011 και του προϋπολογισμού του 2012. (...) Το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής θα επιτευχθεί μέσω περικοπών δαπανών που αποσκοπούν στη μόνιμη μείωση του μεγέθους του κράτους ... 7. Οι βασικές μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένων αυτών που έχουν καθοριστεί στη ΜΔΣ και στον προϋπολογισμό του 2012, περιλαμβάνουν: (...) Εξορθολογισμός και καλύτερη στόχευση της κοινωνικής δαπάνης. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, ξεκινήσαμε μεταρρυθμίσεις για να περιορίσουμε την προβλεπόμενη αύξηση στη συνταξιοδοτική δαπάνη κάτω των 2 1/2 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ μέχρι το 2060 (από μία πρόβλεψη ύψους 12 1/2 του ΑΕΠ), (...), και να (...). Στο πρόγραμμα μας σκοπεύουμε να ολοκληρώσουμε αυτή την ατζέντα εργασίας, πραγματοποιώντας συνολικά περίπου [3] τοις εκατό του ΑΕΠ σε πρόσθετες εξοικονομήσεις, ενώ θα βελτιώσουμε τα κοινωνικά προγράμματα για αυτούς που τα έχουν περισσότερο ανάγκη. Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση. Δεδομένου του υψηλού μεριδίου συντάξεων στις δαπάνες της Ελληνικής κυβέρνησης, η μεγάλη εναπομείνασα δημοσιονομική προσαρμογή θα πρέπει κατ' ανάγκη να περιλαμβάνει περαιτέρω προσαρμογές των συντάξεων. Αυτό θα το κάνουμε με τρόπο που θα προστατεύονται οι χαμηλοσυνταξιούχοι. Ως αρχικά μέτρα, για τη δημιουργία εξοικονομήσεων ύψους €300 εκατομμυρίων το 2012 θα: (i) υιοθετήσουμε ένα

σχέδιο νόμου για να μεταρρυθμίσουμε τις επικουρικές συντάξεις, και θα (ii) επιφέρουμε αλλαγές στα συνταξιοδοτικά ταμεία με υψηλές μέσες συντάξεις που λαμβάνουν υψηλές επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό. (...).

Προκαταρκτικές ενέργειες: Για να μπορέσουμε να πετύχουμε τον δημοσιονομικό μας στόχο για το 2012, θα (i) σε αναμονή της επερχόμενης αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης, θα περικόψουμε τις λειτουργικές δαπάνες και τις επιλεγμένες επιδοτήσεις και μεταβιβάσεις στο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης κατά ένα επιπρόσθετο 0.2 τοις εκατό του ΑΕΠ (σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό του 2012) (ii) θα μειώσουμε τις επιδοτήσεις για επενδύσεις και επενδυτικά προγράμματα χαμηλής προτεραιότητας κατά 0.2 τοις εκατό του ΑΕΠ (σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό του 2012) και (iii) θα μειώσουμε τις στρατιωτικές δαπάνες κατά 0,15 τοις εκατό του ΑΕΠ. (...). Στο «Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής», το οποίο προσαρτάται στον ν. 4046/2012 ως Παράρτημα V 2, αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στο κεφάλαιο 1 με τίτλο «Δημοσιονομική εξυγίανση» τα εξής :

«Εκτέλεση του Προϋπολογισμού» Για το 2012, το ετήσιο πρωτογενές έλλειμμα γενικής κυβέρνησης δεν θα πρέπει να υπερβεί τα [2.063] εκατομμύρια Ευρώ ενώ για τα έτη 2013 και 2014 το πρωτογενές πλεόνασμα θα πρέπει να είναι τουλάχιστον της τάξεως των [3.600] εκατομμυρίων Ευρώ και [9.500] εκατομμυρίων Ευρώ αντιστοίχως. Πριν την πρώτη εκταμίευση του νέου προγράμματος, η Κυβέρνηση υιοθετεί τα ακόλουθα μέτρα, μέσω ενός συμπληρωματικού προϋπολογισμού και άλλων νομικών πράξεων:

- (...).
- Μείωση της λειτουργικής δαπάνης της κεντρικής κυβέρνησης, και (...) κατά

τουλάχιστον 270 εκατομμύρια Ευρώ σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό.

- Αλλαγές σε συνταξιοδοτικά ταμεία με κατά μέσο όρο υψηλές συντάξεις ή που λαμβάνουν υψηλές επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό, με σκοπό την εξοικονόμηση τουλάχιστον 300 εκατομμυρίων Ευρώ (καθαρό ποσόν αφού λάβουμε υπόψιν την επίπτωση επί των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης). Πριν από την εκταμίευση, πρόσθετες περικοπές διαρθρωτικών δαπανών ύψους 325 εκατομμυρίων Ευρώ θα πρέπει να προσδιοριστούν (σε συνεννόηση με την Επιτροπή, την ΕΚΤ και το προσωπικό του ΔΝΤ) και να εφαρμοστούν. (...). Για να προετοιμάσει τα μέτρα τα οποία θα υιοθετηθούν με τους προϋπολογισμούς του 2013 και του 2014 και για να συνεισφέρει στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, η Κυβέρνηση εισάγει, προ του τέλους Φεβρουαρίου του 2012 μία αναθεώρηση των προγραμμάτων δημοσίας δαπάνης. Η αναθεώρηση αυτή θα πρέπει να ολοκληρωθεί μέχρι τον Ιούνιο του 2012. Η αναθεώρηση θα αξιοποιήσει την εξωτερική τεχνική βοήθεια και θα επικεντρωθεί σε συντάξεις και κοινωνικές μεταβιβάσεις (κατά τρόπο που θα διατηρεί την βασική κοινωνική προστασία), (...). Τα προκαταρκτικά αποτελέσματα από την αναθεώρηση των δαπανών θα περιληφθούν στην επικαιροποίηση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής (ΜΠΔΣ) η οποία θα υποβληθεί στο Κοινοβούλιο μέχρι τον Μάιο του 2012 (...).

2.7 Ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος:

Πριν την εκταμίευση, η Κυβέρνηση προχωρά, μέσω ενός νόμου-πλαισίου, σε μια εις βάθος αναθεώρηση της λειτουργίας των δευτεροβάθμιων/επικουρικών δημόσιων συνταξιοδοτικών ταμείων. Σκοπός της αναθεώρησης είναι η σταθεροποίηση των δαπανών για

συντάξεις, η εγγύηση της προϋπολογιστικής ουδετερότητας των εν λόγω ταμείων και η διασφάλιση της μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συστήματος. ... [1ο τρίμηνο του 2012] Η Κυβέρνηση θα μειώσει τις ονομαστικές επικουρικές συντάξεις από τον Ιανουάριο του 2012, με σκοπό την εξάλειψη των ελλειμμάτων... Η Κυβέρνηση θα διασφαλίσει ότι τα περιουσιακά στοιχεία της κοινωνικής ασφάλισης, συμπεριλαμβανόμενης και της ρευστότητας που προκύπτει από τη συνεχιζόμενη ανταλλαγή χρέους, θα επενδύονται σε έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου, καταθέσεις στο Υπουργείο Οικονομικών, ή οποιοδήποτε άλλο μέσο περιορίζει το δημόσιο χρέος. 4.1 ... Δεύτερον, έως τέλος Σεπτέμβρη 2012, η κυβέρνηση θα προσαρμόσει τις συντάξεις (προστατεύοντας τους συνταξιούχους με χαμηλό εισόδημα) και θα προσαρμόσει τη βάση για την είσπραξη των εισφορών.». Ως προς την χρηματοδότηση του κυβερνητικού προγράμματος, στο Μνημόνιο προβλέπεται ότι θα υπάρξει η χρηματοδοτική στήριξη τόσο από Ευρωπαίους Εταίρους της Ελλάδας, όσο και από το ΔΝΤ, καθώς και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα «με τη μορφή μιας ολοκληρωμένης διαδικασίας αναδιάρθρωσης χρέους».

6. Ο ν. 4051/2012 «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012» (ΦΕΚ Α' 40/29.2.2012) ορίζει στο άρθρο 1: «1.α. Από 1.1.2012 για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, γενικά, αναπροσαρμόζεται με μείωση κατά 12% το ποσό της μηνιαίας κύριας σύνταξης που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ. β. Για τον προσδιορισμό του ποσού της σύνταξης της προηγούμενης περίπτωσης, λαμβάνεται υπόψη το μηνιαίο ποσό της κύριας

σύνταξης, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί κατά την 31.12.2011. Τα ανωτέρω έχουν ανάλογη εφαρμογή και για όσους συνταξιοδοτούνται μετά την ανωτέρω ημερομηνία. γ. Η ανωτέρω μείωση θα αρχίσει από τη σύνταξη μηνός Μαΐου 2012, τα δε οφειλόμενα ποσά για το χρονικό διάστημα από 1.1.2012 μέχρι 30.4.2012 θα παρακρατηθούν σε οκτώ (8) ισόποσες μηνιαίες δόσεις αρχής γενομένης από τη σύνταξη μηνός Μαΐου 2012. δ. Εξαιρούνται της μείωσης που προβλέπεται στην περίπτωση α` όσοι λαμβάνουν με τη σύνταξή τους επίδομα ανικανότητας του άρθρου 54 του π.δ. 169/2007 (Α` 210) ή των άρθρων 100 έως και 104 του π.δ. 168/2007 (Α` 209) ή συνταξιοδοτούνται με βάση τις διατάξεις των νόμων 1897/1990 (Α` 120) και 1977/1991 (Α` 185), καθώς και οι συνταξιούχοι που έχουν ανάπηρο σύζυγο ή ανάπηρο τέκνο σε ποσοστό 80% και άνω. Επίσης, εξαιρούνται της ανωτέρω μείωσης οι συνταξιούχοι του Δημοσίου, γενικά, οι οποίοι είναι ανίκανοι για την άσκηση κάθε βιοποριστικού επαγγέλματος κατά ποσοστό 80% και άνω, καθώς και όσοι λαμβάνουν εξ ιδίου δικαιώματος πολεμική σύνταξη. ε. (...). στ. (...). ζ. Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής έχουν ανάλογη εφαρμογή και για τις χορηγίες που καταβάλλει το Δημόσιο. η. Τα πρόσωπα του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης δ` εξαιρούνται και από τη μείωση της περίπτωσης α` της παρ. 10 του άρθρου 1 του ν. 4024/2011. 2. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται αναλόγως και για τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ. που διέπονται από το ίδιο με τους δημοσίους υπαλλήλους συνταξιοδοτικό καθεστώς, είτε οι συντάξεις τους βαρύνουν το Δημόσιο είτε τους οικείους φορείς, καθώς και για το προσωπικό του Οργανισμού

Σιδηροδρόμων Ελλάδος και των υπαλλήλων των ασφαλιστικών Ταμείων του προσωπικού των Σιδηροδρομικών Δικτύων, που διέπονται από το καθεστώς του ν.δ. 3395/1955 (Α` 276) ...».

7. Α. Η θεσπιζόμενη με τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012 μείωση των κύριων συντάξεων που καταβάλλονται από το δημόσιο εντάσσεται στο πλαίσιο των επείγουσών ρυθμίσεων που συναρτώνται άμεσα με την εφαρμογή προαπαιτούμενων ενεργειών, όπως περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο Συνεννόησης που εγκρίθηκε με το ν. 4046/2012, προκειμένου να εκταμιευθεί η χρηματοδοτική ενίσχυση προς την Ελλάδα από το Ε.Τ.Χ.Σ.. Ανάλογη μείωση επιβλήθηκε με το άρθρο 6 του ίδιου νόμου και στους συνταξιούχους των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4051/2012 αναφέρεται ότι : «... Αυτές οι ρυθμίσεις καθίστανται αναγκαίες για λόγους υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος καθώς από τη νομοθέτηση και εφαρμογή τους εξαρτάται η υπογραφή των συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης της χώρας και η εκταμίευση των αναγκαίων πόρων στην κρίσιμη καμπή της πιο σοβαρής οικονομικής κρίσης που η αντιμετώπισε η Χώρα στην πρόσφατη ιστορία της ... Η διάσωση της Χώρας απαιτεί την επείγουσα διασφάλιση σήμερα των όρων και προϋποθέσεων που θα επιτρέψουν στο άμεσο μέλλον να ανακτήσει τη δημοσιονομική της ισορροπία και να αποκτήσει πρωτογενή πλεονάσματα. ...». Σύμφωνα δε με την έκθεση του Γ.Λ.Κ. που συνόδευε το επίμαχο νομοθέτημα η εξοικονόμηση που επιτυγχάνεται ετησίως για το Ελληνικό Δημόσιο από τη μείωση των συντάξεων και των χορηγιών του Δημοσίου, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 4051/2012, ανέρχεται στο ποσό των

66.000.000 ευρώ. Επομένως, η εν λόγω ρύθμιση αποτελεί μέτρο δημοσιονομικής προσαρμογής, το οποίο κατέστη αναγκαίο για την άμεση περιστολή των κρατικών δαπανών, τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, την άμεση αντιμετώπιση των οικονομικών αναγκών της χώρας μέσω της δανειοδότησής της και, τελικώς, τη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας του Κράτους, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Εξ άλλου, η διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους η οποία εγγυάται και την ίδια τη βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, χάριν όχι μόνον των αμέσως ωφελουμένων συνταξιοδοτούμενων από το δημόσιο αλλά και των μελλοντικών γενεών, διαφέρει από το στενώς εννοούμενο ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, και συνιστά λόγο δημόσιας ωφέλειας που δικαιολογεί τον περιορισμό στις συνταξιοδοτικές παροχές, τον οποίο επιφέρει η επίμαχη ρύθμιση, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη, όπως προαναφέρθηκε (σκέψη 3.Β), ότι ο νομοθέτης μπορεί εκτιμώντας τις υφιστάμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες να προβαίνει σε μειώσεις ήδη απονεμηθεισών συντάξεων. Περαιτέρω, η ανωτέρω περικοπή, λόγω της φύσεώς της, συμβάλλει άμεσα στην περιστολή των δημοσίων δαπανών (με τη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, η οποία καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό) και με τα δεδομένα που συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θέσπισής της, παρίσταται πρόσφορη για την επίτευξη των επιδιωκομένων με το μέτρο αυτό σκοπών και αναγκαία, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, η οποία (εκτίμηση) ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης υπόκειται σε οριακό

δικαστικό έλεγχο. Άλλωστε τα κριτήρια που χρησιμοποίησε ο νομοθέτης για να επιβάλλει την περικοπή αυτή δηλαδή αφ' ενός το ύψος του συντελεστή μείωσης (12%) και αφ' ετέρου η επιλεγείσα βάση επί της οποίας επιβάλλεται (το ποσό των κύριων συντάξεων που υπερβαίνει τα 1.300 ευρώ) δεν παρίστανται προδήλως απρόσφορα, δοθέντος μάλιστα ότι με την επίμαχη ρύθμιση πλήττονται οι μεσαίες και υψηλότερες συντάξεις και αποτρέπεται έτσι η επιβάρυνση των λιγότερο ισχυρών εντός της αυτής ομάδας βαρυνομένων (συνταξιούχων). Κατά συνέπεια, η περικοπή χωρεί με όρους κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των συνταξιούχων, εφόσον με το επιλεγέν κριτήριο (ύψος συντάξεων) αποτρέπεται η επιβάρυνση εκείνων που λαμβάνουν μικρότερη σύνταξη.

B. Περαιτέρω, αν και είναι γεγονός ότι οι συνταξιούχοι του δημοσίου επωμίσθηκαν μεγάλο βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μέσω αλληπάλληλων περικοπών στις συντάξεις τους από το έτος 2010, είτε ευθέως (αρ. 11 του ν. 3865/2010 Α' 120, αρ. 1 παρ. 10 του ν. 4024/2011, Α' 226) είτε μέσω περικοπών επιδομάτων και αποζημιώσεων που λαμβάνονται υπ' όψιν για τη διαμόρφωση του συντάξιμου μισθού (αρ. 1 παρ. 2 και 3 του ν. 3833/2010, Α' 40, άρθρο τρίτο του ν. 3845/2010, Α' 65), εν τούτοις η επιχειρούμενη δημοσιονομική προσαρμογή δεν στηρίχθηκε μόνο στη μείωση των δαπανών για τις συντάξεις του Δημοσίου. Οι περικοπές των συντάξεων εντάσσονται σ' ένα ευρύτερο πρόγραμμα για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας στο πλαίσιο του οποίου ελήφθησαν πλείστα δημοσιονομικά, διαρθρωτικά και χρηματοπιστωτικά μέτρα, η συνδυασμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμήθηκε

από το νομοθέτη ότι θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών. Με τα μέτρα αυτά που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, σε περικοπές αποδοχών των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα (ν. 3833/2010, 3845/2010), αναστολή προσλήψεων στο δημόσιο τομέα (αρ. 10 και 11 του ν. 3833/2010), φορολογικές επιβαρύνσεις (όπως αύξηση φορολογίας εισοδήματος, ακίνητης περιουσίας, κατανάλωσης, αύξηση συντελεστών ΦΠΑ και ΕΦΚ -άρθρο 12-13 του ν. 3833/2010, έκτακτη εφάπαξ εισφορά οικ. έτους 2010 -άρθρο 29 ν. 3986/2011, έκτακτη εισφορά αλληλεγγύης -άρθρο 29 του ν. 3986/2011, τέλος επιτηδεύματος στους ελεύθερους επαγγελματίες -άρθρο 31 του ν. 3986/2010, τέλος ακίνητης περιουσίας -άρθρο 53 του ν. 4021/2010), μεταβολή του πλαισίου της συλλογικής αυτονομίας (ν. 3845/2010, 3871/2010, 3899/2010, 4024/2011, Π.Υ.Σ. 6/2012, βλ. και Ολ. ΣτΕ 2307/2014), επιβαρύνθηκε, στο πλαίσιο της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης, το σύνολο των ενεργώς απασχολούμενων πολιτών στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, ενώ με το ν. 4050/2012, που θεσπίστηκε και αυτός ως εκτελεστικός νόμος του ν. 4046/2012, ρυθμίστηκε η διαδικασία αναδιάρθρωσης (μείωσης) του δημοσίου χρέους (για τη σταδιακή προσαρμογή της εθνικής οικονομίας στους δημοσιονομικούς δείκτες) μέσω της ανταλλαγής τίτλων εκδόσεως ή εγγυήσεως του Ελληνικού Δημοσίου, τους οποίους κατείχαν ιδιώτες πιστωτές, με νέους τίτλους («Συμμετοχή του Ιδιωτικού Τομέα» PSI, βλ. ΣτΕ Ολ. 425/2015, ΕΔΔΑ απόφαση Μαματάς και λοιποί κατά Ελλάδα της 21.7.2016).

Γ. Εξ άλλου, από το πραγματικό της εξεταζόμενης υπόθεσης και συγκεκριμένα από το παρακρατηθέν ποσό (αχρεωστήτως καταβληθείσες

συντάξεις 4 μηνών), προκύπτει ότι η σύνταξη του ενισταμένου μειώθηκε κατά 120 περίπου ευρώ μηνιαίως, περικοπή που αντιστοιχεί σε σύνταξη υπερβαίνουσα τα 1.300 ευρώ περίπου κατά 1.000 ευρώ μηνιαίως. Όπως, άλλωστε, και ο ίδιος ισχυρίζεται με την ένστασή του, η καταβαλλόμενη σ' αυτόν σύνταξη κατά το χρόνο ασκήσεως της ενστάσεώς του (13.6.2013), δηλαδή σε χρόνο κατά τον οποίο είχαν επιβληθεί επί της συντάξεώς του και οι μεταγενέστερες του ν. 4051/2012 περικοπές, ανερχόταν σε 2.316,90 ευρώ μηνιαίως. Το ποσό αυτό, που προκύπτει, κατά τους ισχυρισμούς του, μετά την επιβολή των σωρευτικών μειώσεων επί των συντάξεων του δημοσίου που επιβλήθηκαν με διάφορα νομοθετήματα από το 2010 και εφεξής, τόσο αυτοτελώς θεωρούμενο όσο και συγκρινόμενο με το ύψος της σύνταξης που λάμβανε ο ενιστάμενος το έτος 2007 (κατά το χρόνο κανονισμού της σύνταξής του), η οποία ανερχόταν (σύμφωνα με την .../2007 πράξη της Διευθύντριας της 42^{ης} Διεύθυνσης του Γ.Λ.Κ.) σε 2.507,50 ευρώ μηνιαίως, είναι τέτοιου ύψους ώστε δεν τίθεται θέμα διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσής του ούτε διαταράσσεται σε δυσανάλογο βαθμό το βιοτικό του επίπεδο σε σύγκριση με αυτό που είχε εξασφαλίσει κατά το χρόνο συνταξιοδότησής του, ούτε μειώνεται κατά τρόπο δραστικό και αιφνίδιο το εισόδημά του, με την ανατροπή καταστάσεων στις οποίες δικαιολογημένα είχε αποβλέψει, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης η πίεση των εισοδημάτων και η πτώση του βιοτικού επιπέδου είναι αναπόφευκτη. Ενόψει μάλιστα του ότι η αναδρομική εφαρμογή του εν λόγω μέτρου αφορά σε περιορισμένο χρονικό διάστημα διάρκειας δύο περίπου μηνών πριν από τη δημοσίευση του νόμου

(24.2.2012), ενώ η παρακράτηση του (αχρεωστήτως) καταβληθέντος για το χρονικό διάστημα από 1.1.2012 έως 30.4.2012 ποσού δεν λαμβάνει χώρα εφάπαξ αλλά τμηματικώς, σε μηνιαίες δόσεις, δεν παραβιάζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των δικαιωμάτων των συνταξιούχων.

8. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη το ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίστηκε η επίδικη περικοπή, το σκοπό δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί, το σύνολο των μέτρων (δημόσια βάρη ή άλλης φύσεως μέτρα δημοσιονομικά, διαρθρωτικά και χρηματοπιστωτικά) που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης με επιπτώσεις στο σύνολο του πληθυσμού, τμήμα μόνον των οποίων αποτελούν οι περικοπές στις κύριες συντάξεις, τα χαρακτηριστικά της διάταξης και τα κριτήρια στα οποία βασίζεται η μείωση (περικοπή 12% στο ποσό σύνταξης που υπερβαίνει τα 1.300 ευρώ), τα χαρακτηριστικά της υπόθεσης όπως αναπτύχθηκαν ανωτέρω, και το γεγονός ότι το Δικαστήριο στερείται της εξουσίας ελέγχου της ορθότητας των νομοθετικών επιλογών, εφόσον ο νομοθέτης ενήργησε εντός του πλαισίου της διακριτικής του ευχέρειας που του αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα, η ρύθμιση του άρθρου 1 του ν. 4051/2012 αιτιολογείται προσηκόντως, περαιτέρω δε, υπό το πρίσμα του σκοπού δημοσίου συμφέροντος για τον οποίο θεσπίστηκε δεν συνιστά υπέρμετρη παρέμβαση στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα ούτε θίγει τον πυρήνα αυτού (βλ. Ε.Δ.Δ.Α Khoniakina v. Georgia της 19.6.2012 σκ. 76 έως 79, Markovics v. Hungary σκ. 39, 41-43, ΕΔΔΑ Maggio and others v. Italy της 31.5.2011 σκ. 60-64, Stefanetti and others

v. Italy της 15.4.2014 σκ. 57-58). Επομένως η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος, όπως αβασίμως προβάλλεται με την ένσταση.

9. Τέλος, η επέμβαση στην περιουσία του ενισταμένου που πράγματι επέρχεται με την αναδρομική μείωση της σύνταξής του δεν αντίκειται στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., διότι είναι, κατ' αρχήν, συμβατή με το εσωτερικό ελληνικό δίκαιο, περαιτέρω δε δεν συνιστά υπέρμετρη επιβάρυνση της περιουσίας του (βλ. ΕΔΔΑ Khoniakina v. Georgia της 19.6.2012 ο.π.) ούτε ανατρέπεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος και του συμφέροντος του ενισταμένου, ενόψει των σοβαρών λόγων δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους έγινε, του περιορισμένου χρονικού διαστήματος στο οποίο αναδράμει, της πρόβλεψης επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών σε δόσεις, του ύψους της συντάξεως που τελικώς μετά τη μείωση καταβάλλεται στον ενιστάμενο (ανερχόμενη κατά τους ισχυρισμούς του σε 2.316 ευρώ), ενώ τέλος η επέμβαση στο συγκεκριμένο δικαίωμα ήταν πρόσφορη για την επίτευξη των προαναφερθέντων σκοπών δημοσίου συμφέροντος και δεν υπερέβη το μέτρο που απαιτείτο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού.

10. Ενόψει των ανωτέρω, απαντώντας στα παραδεκτως τεθέντα στη Διοικητική Ολομέλεια του Δικαστηρίου ζητήματα, εισηγούμαι ότι οι διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν. 4051/2012 δεν αντίκεινται στις ρυθμίσεις των άρθρων 73 παρ.2, 2 παρ. 1, 4 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις αρχές που απορρέουν απ' αυτές, περαιτέρω δε κατά το μέρος που μειώνει

αναδρομικά τη σύνταξη του ενισταμένου δεν αντίκειται για τους λόγους που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη σκέψη στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. Μετά την επίλυση των ανωτέρω ζητημάτων η ένσταση πρέπει να παραπεμφθεί στο Α΄ Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περαιτέρω εξέτασή της από αυτό.

11. Μειοψήφησαν η Πρόεδρος του Δικαστηρίου Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, η Αντιπρόεδρος Άννα Λιγωμένου και οι Σύμβουλοι Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Κωνσταντίνα Ζώη, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας και Ασημίνα Σακελλαρίου, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη :

A.1. Σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, τα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που λαμβάνονται απαιτείται να αιτιολογούνται και να εντάσσονται κατά τρόπο διαφανή, συστηματικό, συνεκτικό, συνεπή και αποτελεσματικό στο συνολικό οικονομικό σχεδιασμό του Κράτους και στο ειδικότερο πεδίο οικονομικής δράσης με το οποίο σχετίζονται, υπηρετώντας τη συνταγματική αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ώστε να παρίσταται, κατ' αρχήν, θεμιτή η επιβολή τους από την άποψη του υπηρετούμενου με αυτά σκοπού (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 668/2012, 3578/2010, αποφ. ΔΕΚ της 19.5.2009, C-171/07 και C-172/07 «Apothekerkammer des Saarlandes», σκ. 42, της 9.7.1981, C-169/80 «Administration des douanes κατά Société anonyme Gondrand Frères και Société anonyme Garancini», σκ. 17 και ΕΔΔΑ της

28.3.2000 «Baranowski κατά Πολωνίας», παρ. 52). Προκειμένου δε να καθίσταται εφικτός ο κατ' άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος ουσιαστικός και πλήρης δικαστικός έλεγχος της συμβατότητας των επιβαλλόμενων μέτρων προς τις συνταγματικές εγγυήσεις, στην περίπτωση που τα μέτρα επιβάλλονται σε συγκεκριμένη κοινωνικοοικονομική ομάδα και συνεπάγονται σοβαρή και διαρκή οικονομική επιβάρυνση της ομάδας αυτής, απαιτείται ειδική αιτιολόγηση της οικείας νομοθετικής ρύθμισης. Η ειδική αυτή αιτιολόγηση μπορεί να προέρχεται από την ίδια τη ρύθμιση ή από τα συνοδευτικά αυτής κείμενα, όπως η κατ' άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος σχετική αιτιολογική έκθεση, οι προπαρασκευαστικές εργασίες για την ψήφιση των σχετικών νομοθετικών μέτρων, από στοιχεία στα οποία οι εργασίες αυτές αναφέρονται, όπως ειδικές τεχνικές επιστημονικές μελέτες ή πορίσματα ειδικών επιτροπών στα οποία στηρίχθηκε η νομοθετική πρωτοβουλία. Η ένταση δε της αιτιολόγησης κλιμακώνεται ανάλογα με την επείγουσα ή μη φύση των προς αντιμετώπιση δημοσιονομικών προβλημάτων, τον άμεσο ή διαρθρωτικό χαρακτήρα των επιχειρούμενων μεταβολών, τον παροδικό ή διαρκή χαρακτήρα των μέτρων, του τεχνικού ή μη χαρακτήρα αυτών. Περαιτέρω, από τη σχετική αιτιολογία, η οποία συνιστά και το εργαλείο δικαστικού ελέγχου της τήρησης των συνταγματικών διατάξεων και αρχών, μεταξύ των οποίων και οι αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρα 1 παρ. 3 και 4, 25, 26, 87, 94, 95 Συντάγματος), της ισότητας των

πολιτών ενώπιον του νόμου και της ισότητας στην κατανομή των δημόσιων βαρών (άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος), απαιτείται να προκύπτει η σχέση της βαρυνόμενης κατηγορίας προς το ρυθμιζόμενο ζήτημα, η ικανότητα αυτής να συνεισφέρει για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας του συγκεκριμένου τομέα της κοινωνικής ή οικονομικής δράσης του Κράτους, συνδεδεμένη αφενός με την ωφέλεια που πορίζεται η βαρυνόμενη κατηγορία από τον τομέα αυτό και αφετέρου με το σύνολο των λοιπών επιβαρύνσεων που της έχουν επιβληθεί, η αναγκαιότητα και η προσφορότητα των επιβαλλόμενων μέτρων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, η εξέταση τυχόν εναλλακτικών λύσεων, καθώς και η κατ' αρχήν στάθμιση από το νομοθέτη των διακυβευόμενων συμφερόντων, με την τήρηση μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ αυτών (πρβλ. Ελ.Συν. Ολομ. 4327/2014, ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 1664/2011, 2204/2010, πρβλ. αποφ. ΔΕΚ της 7.9.2006, C-310/04 «Ισπανία κατά Επιτροπής», σκ. 57 έως 66). Κατά το δικαστικό έλεγχο της αιτιολογίας των νομοθετικών παρεμβάσεων, ο οποίος παραμένει έλεγχος ορίων και όχι της ορθότητας των ουσιαστικών εκτιμήσεων του νομοθέτη ή της σκοπιμότητας των κατ' αρχήν επιλογών του κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, ζητήματα που ανάγονται αποκλειστικά στη σφαίρα της πολιτικής του ευθύνης, ελέγχεται ο σκοπός που υπηρετούν τα νομοθετικά μέτρα σε συνάρτηση και προς το γενικότερο κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται, η κατ' αρχήν στάθμιση από τον νομοθέτη των επιμέρους συμφερόντων υπό το πρίσμα των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων και αρχών, καθώς και η μετά τη στάθμιση αυτή, τυχόν, πρόδηλη υπέρβαση του περιθωρίου εκτίμησης του νομοθέτη και η

σύγκρουση των τιθέμενων ρυθμίσεων προς τις εν λόγω συνταγματικές διατάξεις και αρχές (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017).

2. Ο συνταγματικός νομοθέτης έχει επιφυλάξει διαχρονικά ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς για τους δημοσίους λειτουργούς, τους δημοσίους υπαλλήλους και τους στρατιωτικούς (άμεσα και έμμεσα όργανα του Κράτους) που συνδέονται με ειδική νομική σχέση με το Κράτος (βλ. μεταξύ άλλων τη νομοθετική πράξη ΧΝΒ' του 1861, άρθρα 94, 114 και 49 εδ. γ' του Συντάγματος του 1927, άρθρα 61, 87 επ., 98 εδ. δ' και 101 του Συντάγματος του 1952). Ειδικότερα, το Σύνταγμα του 1975, όπως ισχύει και μετά τις ύστερες αναθεωρήσεις του, περιλαμβάνει διατάξεις από τις οποίες απορρέει η ιδιαίτερη θέση των δικαστικών λειτουργών (άρθρα 87 επ.), των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων (άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3), των πανεπιστημιακών (άρθρο 16), των ιατρών που υπηρετούν σε κρατικούς φορείς για την προστασία της υγείας των πολιτών (άρθρο 21) και των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 103 και 104), ενώ περιέχει και ειδικές διαδικαστικές ρυθμίσεις για την προπαρασκευή και την νομοπαραγωγική διαδικασία επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρα 73 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος), την απονομή των συντάξεων (άρθρο 80 του Συντάγματος), αλλά και την ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος). Από το σύνολο των ρυθμίσεων αυτών συνάγεται ότι το Σύνταγμα υποδέχεται ως ιδιαίτερο θεσμό το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των υπαλλήλων (βλ. Ελ.Συν. Πρακτ. 1ης Ειδ. Συν/σης 20.4.2016, πρβλ. ΑΕΔ 16/1983, ΑΠ 701/2014, 968/2013), η έννοια δε της

«σύνταξης» στις ανωτέρω ρυθμίσεις είναι νομικώς προκαθορισμένη από τις ρυθμίσεις των προϊσχυόντων Συνταγμάτων και ιδίως των νομοθετημάτων που είχαν εκδοθεί σε εκτέλεσή του (πρβλ. ΑΕΔ 1/2004, 4/2001, 5/1999). Στο πλαίσιο αυτό και όπως συνάγεται από το σύνολο των ισχυουσών κατά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 συνταξιοδοτικών διατάξεων (βλ. μεταξύ άλλων τις διατάξεις του α.ν. 1854/1951 της 23/23 Ιουνίου 1951 «Περί απονομής των Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων», Α' 182, του ν. 3163/1955 «περί συνταξιοδοτήσεως του προσωπικού του Ι.Κ.Α.» Α' 71), ως «σύνταξη» προεχόντως νοείται η περιοδική παροχή που καταβάλλεται σε δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή του από την ενεργό υπηρεσία, το κόστος της οποίας βαρύνει κατ' αρχήν τον κρατικό προϋπολογισμό, δηλαδή το Δημόσιο Ταμείο (βλ. τους διαχρονικά ισχύοντες συνταξιοδοτικούς κώδικες ειδικότερα άρθρο 1 του β.δ/τος της 31ης Οκτωβρίου 1935, Α' 505, άρθρο 1 του α.ν. 1854/1951, άρθρο 1 του π.δ/τος 1041/1979, Α' 292, άρθρο 1 του π.δ/τος 166/2000, Α' 153 και άρθρο 1 του π.δ/τος 169/2007, Α' 210 και βλ. ΑΕΔ 28, 2/2004), το βάρος δε αυτό δύναται να αναδέχεται και ο προϋπολογισμός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (βλ. μεταξύ άλλων τον ανωτέρω ν. 3163/1955, Ελ. Συν. Ολομ. 1510/1996 και το ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις», Α' 85), που δεν λειτουργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης (Ελ.Συν. Ολομ. 992/2015, 918/2012, 3299/2013, ΣτΕ 1296/2015, 2087/2012, 3037/2007, 1970/2002 κ.ά.,

Ελ.Συν. Πρακτ. 1ης Ειδ. Συν/σης 20.4.2016), ενώ για την απονομή της εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες, προσαρμοσμένοι στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που συνδέει το δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο με την υπηρεσία. Συνεπώς, η σύνταξη, υπό την προεκτεθείσα της έννοια, όπως αποτυπώθηκε και στο Σύνταγμα, φέρει το χαρακτήρα της «αμοιβής», που καταβάλλεται ως συνέχεια του μισθού της κατηγορίας αυτής δικαιούχων στο πλαίσιο της ειδικής νομικής τους σχέσης με το Κράτος (πρβλ. ΑΕΔ 28/2004 για τη μισθολογική φύση των διαφορών από τις εισφορές που επιβάλλονται για την μελλοντική καταβολή σύνταξης), ο κύριος δε κορμός του συστήματος ασφάλισης της κατηγορίας αυτής συνταξιούχων και όσων έλκουν κατά νόμο από αυτούς δικαίωμα σύνταξης, παρά τις όποιες δευτερεύουσες εξαιρέσεις και αποκλίσεις, όπως διαχρονικά οργανώθηκε από τον νομοθέτη σε εκτέλεση των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων, προσιδιάζει στα συστήματα επαγγελματικής ασφάλισης. Τα συστήματα αυτά αφορούν σε ιδιαίτερες κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι ανωτέρω, στο πλαίσιο δε της λειτουργίας αυτών, η συνταξιοδοτική παροχή καταβάλλεται λόγω της ειδικής αυτής σχέσης των δικαιούχων με τον εργοδότη, αποτελώντας όρο της απασχόλησής τους, όπως και στην περίπτωση του κατοχυρωθέντος με το Σύνταγμα θεσμού, ενώ, όπως προεκτέθηκε, για την απονομή της και τον καθορισμό του ύψους της εφαρμόζονται κανόνες συνδεδεμένοι με την ιδιοτυπία της σχέσης δημοσίου δικαίου που συνδέει το δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο με την Υπηρεσία (Ελ.Συν. Ολομ. αποφ. 4324/2014, 1571/2011, II Τμ. 332/2017, Ελ.Συν. Ολομ. Πρακτικά 1ης Ειδ. Συν. 20.4.2016, απόφ. ΔΕΕ της 26.3.2009, C-559/07

«Επιτροπή κατά Ελλάδος», σκ. 31, 32, 42, 52, της 1.4.2008, C-267/06 «Tadao Maruko κατά Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen», αποφ. ΕΔΔΑ της 3.3.2011 «Klein κατά Αυστρίας», σκ. 57, της 2.2.2010 «Aizpurua Ortiz κλπ. κατά Ισπανίας», σκ. 38, της 22.10.2009 «Αποστολάκης κατά Ελλάδος», σκ. 29 και 35, απόφ. της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της 13.7.1988, «Sture Stigson»).

3. Περαιτέρω, από τις συνταγματικές διατάξεις για το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, σε συνδυασμό και προς τις συνταγματικές αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και του ατομικού δικαιώματος σεβασμού της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος), που περιλαμβάνει τόσο τα περιουσιακά δικαιώματα, όσο και τις νόμιμες προσδοκίες επί περιουσιακών δικαιωμάτων, όπως της αμοιβής από παρεχόμενη εργασία, συνάγεται ότι οι καταβαλλόμενες μετά τον τερματισμό του εργασιακού βίου συντάξεις πρέπει να τελούν σε αναλογία, δηλαδή σε εύλογη ποσοτική σχέση, με τις αποδοχές ενεργείας. Και τούτο, ώστε να διατηρείται ένα επαρκές ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος ενεργείας στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίους υπαλλήλους, λειτουργούς και στρατιωτικούς, να μην διαταράσσεται σε δυσανάλογο βαθμό το βιοτικό επίπεδο των συνδεομένων με ειδική υπαλληλική ή λειτουργική με το Κράτος σχέση, σε σύγκριση με αυτό που είχαν εξασφαλίσει κατά τον ενεργό υπηρεσιακό τους βίο και να μην μειώνεται

κατά τρόπο δραστικό και αιφνίδιο το εισόδημά τους, με την ανατροπή καταστάσεων στις οποίες δικαιολογημένα είχαν αποβλέψει [βλ. σχετ. τη νομοθετική αποτύπωση της αρχής αυτής στο άρθρο 10 και 41 του β.δ/τος της 31ης Οκτωβρίου 1935, στα άρθρα 9 και 34 των Συνταξιοδοτικών Κωδίκων α.ν. 1854/1951, του ν.δ/τος 1041/1979, του π.δ/τος 166/2000 και του π.δ/τος 169/2007, Ελ.Συν. Ολομ. απόφ. 244/2017 και Ελ.Συν. Ολομ. Πρακτικά 1ης Ειδ. Συν/σης της 20.4.2016, που εκδόθηκαν στο πλαίσιο γνωμοδότησης της Διοικητικής Ολομέλειας επί του σχεδίου νόμου «Ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας - Εθνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης», στα οποία περιέχεται παρατήρηση, επί του άρθρου 14 αυτού, ότι «η αποσύνδεση της σύνταξης από τον μισθό ενεργείας, στο μέτρο που θίγει τη δίκαιη αναλογία μεταξύ αποδοχών και σύνταξης δύναται να εγείρει ζητήματα αντισυνταγματικότητας», πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015 σχετικά με την αρχή της αναλογίας σύνταξης και μισθού ενεργείας στην κοινωνική ασφάλιση και συγκριτικά βλ. τις συγγενείς αρχές που ισχύουν στη Γαλλία και τη Γερμανία και, ειδικότερα, το άρθρο 1 του Γαλλικού Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων που προβλέπει ότι: «Το ύψος της σύνταξης προσδιορίζεται βάσει του επιπέδου, της διάρκειας και της φύσης της ενεργού υπηρεσίας, ώστε να εγγυάται στο δικαιούχο υλικές συνθήκες διαβίωσης σύμφωνες με το status της υπηρεσίας του» και απόφαση Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας Ν° 377293/29.1.2014, καθώς και την απορρέουσα από το άρθρο 33 παρ. 5 του Θεμελιώδους Νόμου (Grundgesetz) της Γερμανίας αρχή της ανάλογης με το λειτούργημα διατροφής των κρατικών υπαλλήλων και λειτουργών (Alimentationsprinzip), σύμφωνα με την οποία το Κράτος

υποχρεούται να διασφαλίζει στους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς εφ' όρου ζωής, δηλαδή και μετά τον τερματισμό του εργασιακού τους βίου, συνθήκες διαβίωσης ανάλογες με τη θέση τους στην ιεραρχία, την ευθύνη που συνεπάγεται το λειτούργημά τους και τη σημασία του για το κοινωνικό σύνολο, σε αντιστοιχία με την εξέλιξη των οικονομικών συνθηκών και του γενικού επιπέδου διαβίωσης, σχετ. και οι αποφάσεις του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 27.9.2005 - 2 BvR 1387/02 και της 5.5.2015 - 2 BvL 17/09]. Η αρχή δε της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας επιβάλλει : (α) την τήρηση μίας εύλογης κατ' αρχήν θετικής αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και συντάξεων (βλ. π.χ. άρθρα 9 και 34 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα), (β) τη μη διατάραξη της εύλογης αυτής σχέσης με τη λήψη μονομερών μέτρων επί των συντάξεων (όπως π.χ. με την επιβολή βαρών δυσανάλογα μεγαλύτερων σε σχέση με τα επιβαλλόμενα στις αποδοχές ενεργείας), (γ) την επιβολή βαρών κατά τρόπο συμβατό με τη λειτουργία της σύνταξης, λαμβάνοντας υπ' όψη την κλιμάκωση των συντάξεων ανάλογα με το επίπεδο κάθε κατηγορίας, δηλαδή τη σημασία του λειτουργήματος ή της υπηρεσίας, την ευθύνη που συνεπάγεται και τη θέση των δικαιούχων στην ιεραρχία, καθώς και με τη διάρκεια της απασχόλησης, κατά τρόπο ώστε να μην θίγεται η αρχή της αναλογίας υπό τη θετική της όψη (ανωτέρω στοιχ. α), (δ) τη λήψη υπόψη για τον προσδιορισμό του ύψους της σύνταξης, σε περίπτωση περικοπής της λόγω δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, των αποδοχών ενεργείας και όχι του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, ώστε το βιοτικό επίπεδο των συνταξιούχων να μην

αφίσταται ουσιωδώς από εκείνο που είχαν εξασφαλίσει κατά τον ενεργό υπηρεσιακό τους βίο και (ε) την ειδική αιτιολόγηση της επιβολής βαρών στις συντάξεις σε σχέση με τις αποδοχές ενεργείας καθώς και του συστήματος των συντελεστών και των κλιμακώσεων αυτών, προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος των ως άνω στοιχείων.

4. Περαιτέρω, το Κράτος εγγυάται κατά το Σύνταγμα και οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των συντάξεων και τη βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών (Ελ.Συν. Πρακτ. Ολομ. 3ης Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010). Εναπόκειται δε, κατ' αρχήν, στην ευχέρεια του νομοθέτη, ενόψει και των εκάστοτε δημοσιονομικών συνθηκών, να μεταβάλλει για το μέλλον το μισθολογικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών, ως προς το ύψος του μισθού, τον τρόπο καθορισμού του, καθώς και ως προς το συντελεστή αντιστοίχισης μεταξύ των αποδοχών ενεργείας και συντάξεων, χωρίς να επιβάλλεται η διατήρηση του υφιστάμενου μισθολογικού καθεστώτος ή του συστήματος κανονισμού, ανακαθορισμού ή αναπροσαρμογής των συντάξεων ορισμένης κατηγορίας λειτουργών ή υπαλλήλων του δημοσίου, δοθέντος ότι δεν κατοχυρώνεται ούτε από την εθνική ούτε από τη διεθνή έννομη τάξη δικαίωμα σε αποδοχές ή συντάξεις συγκεκριμένου ύψους (Ελ.Συν. Ολομ. 287/2008 και Π Τμ. 5110/2015, 177/2012, 836/2009, 1443/2004, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1286,1283/2012 και Ε.Δ.Δ.Α. Skorkiewicz κατά Πολωνίας, απόφαση επί του παραδεκτού της 1.6.1999, No 39860/98, Domalewski κατά Πολωνίας, απόφαση επί του παραδεκτού της 15.6.1999, No 34610/97, Kjartan Asmundsson κατά

Ισλανδίας, απόφαση της 30.3.2005, Νο 60669/00, Lakicevic and Others κατά Μοντενέγκρο και Σερβίας, απόφαση της 13.3.2012, Νο 27458, 37205, 37207, 33604/07, σκ. 60 επ. ιδίως δε σκέψη 70, Stefanetti και άλλοι κατά Ιταλίας, απόφαση της 15.4.2014, Νο 21838, 21849, 21852, 21855, 21860, 21863, 21869 και 21870/10, σκ. 60 επ.). Η ρυθμιστική, όμως, αυτή επέμβαση του νομοθέτη δεν δύναται να θίγει ούτε το ιδιαίτερο μισθολογικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς κάθε κατηγορίας λειτουργών και υπαλλήλων του Κράτους, όπως αυτό απορρέει από το Σύνταγμα, αλλά ούτε και να παραβιάζει την προεκτεθείσα αρχή της αναλογίας αποδοχών ενεργείας και συντάξεων (βλ. μεταξύ άλλων για τους δικαστικούς λειτουργούς απόφ. Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ.2 του Συντάγματος 57/2010, 21, 13/2006, Ελ.Συν. Ολομ. 4327/2014 και 1316/2001, ΣτΕ Ολομ. 3540/2003, απόφ. ΕΔΔΑ της 26.4.2006, Zubko και λοιποί κατά Ουκρανίας, για τους στρατιωτικούς ΣτΕ Ολομ. 2192/2014, για τους ιατρούς του ΕΣΥ Ελ.Συν. Ολομ. 7412/2015). Απαιτείται, περαιτέρω, να είναι αιτιολογημένη και να εμπεριέχει την αναγκαία τεκμηρίωση, ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής αυτής. Στο ίδιο πλαίσιο, ο νομοθέτης έχει, επίσης, κατ' αρχήν την ευχέρεια, ενόψει της κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξίωσής του για εκπλήρωση του χρέους εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης προς διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, να επιβάλλει βάρη στις συντάξεις των υπαλλήλων και λειτουργών του δημοσίου, υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, με ποικίλες μορφές (περικοπή του ύψους της σύνταξης, επιβάρυνση αυτής με εισφορές κ.ά.). Πλην όμως οι αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4

παρ. 1 και 5 του Συντάγματος), απαιτούν τα βάρη αυτά, που επιβάλλονται στο πλαίσιο της συνταξιοδοτικής σχέσης, να τελούν σε συνάφεια τόσο προς το ιδιαίτερο συνταξιοδοτικό καθεστώς της κατηγορίας αυτής, όσο και προς το σκοπό που επιδιώκει η νομοθετική παρέμβαση, ενόψει και του γενικότερου κανονιστικού πλαισίου. Τέλος, απαιτείται, αναλόγως της φύσης του επιβαλλόμενου βάρους, της διάρκειάς του, του διαρθρωτικού ή μη χαρακτήρα του, να αιτιολογείται ειδικά η επιλογή της κατηγορίας αυτής, η σύνδεσή της με την εισαγόμενη ρύθμιση, η ιδιαίτερη ικανότητα συνεισφοράς της, ενόψει και των λοιπών βαρών που της έχουν επιβληθεί, η τήρηση μίας, κατ' αρχήν, δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου σκοπού και των παρεμβάσεων στο ύψος της σύνταξης, με την εξέταση τυχόν εναλλακτικών λύσεων, καθώς και η διασφάλιση της αρχής της αναλογίας σύνταξης και μισθού ενεργείας υπό την προεκτεθείσα έννοια (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 4327/2014, 244/2017 και πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015).

B. Ο νομοθέτης, εκτιμώντας κυριαρχικά ότι υφίστατο άμεσος κίνδυνος κατάρρευσης της οικονομίας και χρεοκοπίας της Χώρας και ότι ο μόνος τρόπος για να αντιμετωπισθεί η κατάσταση ήταν η προσφυγή στη χρηματοδοτική υποστήριξη από τα κράτη της Ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, έλαβε, έναντι της υποστήριξης αυτής, μεταξύ άλλων και σειρά μέτρων αμιγώς δημοσιονομικού χαρακτήρα άμεσης απόδοσης που συνέβαλαν στην περιστολή των δημοσίων δαπανών, μεταξύ των οποίων και η διενέργεια περικοπών και μειώσεων στις συντάξεις που καταβάλλονταν από το Δημόσιο. Ειδικότερα, με σειρά νομοθετικών διατάξεων επιβλήθηκαν οι ακόλουθες περικοπές στις

καταβαλλόμενες από το Δημόσιο συντάξεις: α) Με το άρθρο μόνο παρ. 1 του ν. 3847/2010 (Α' 67) επιβλήθηκαν περικοπές και μειώσεις στα επιδόματα εορτών και αδειάς των συνταξιούχων και βοηθηματούχων του Δημοσίου. β) Με το άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του ν. 3865/2010 (Α' 120/21.7.2010) επιβλήθηκε από 1.8.2010 στις συντάξεις άνω των 1.400,01 ευρώ μηνιαία Εισφορά Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) η οποία υπολογίζεται επί του συνόλου της σύνταξης και όχι κλιμακωτά, με ποσοστά 3%, 4%, 5%, 6%, 7%, 8%, 9% και 10% αναλόγως του ύψους της σύνταξης, τα ως άνω δε ποσοστά αναπροσαρμόστηκαν από 1.8.2011 σε 6%, 7%, 9%, 10%, 12%, 13% και 14% αντίστοιχα, με τη διάταξη του άρθρου 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 (Α' 52/1.7.2011, βλ. και όμοια ρύθμιση του άρθρου 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, ΦΕΚ Α' 180/22.8.2011). γ) Με την παρ. 11 του άρθρου 44 του προαναφερθέντος ν. 3986/2011 επιβλήθηκε, από 1.8.2011, στις συντάξεις άνω των 1.700,01 ευρώ των συνταξιούχων που δεν έχουν συμπληρώσει το 60ό έτος της ηλικίας τους, επιπλέον μηνιαία εισφορά υπολογιζόμενη ομοίως επί του συνόλου της σύνταξης που απομένει μετά την παρακράτηση της ΕΑΣ και όχι κλιμακωτά, με ποσοστά 6%, 8% και 10% αναλόγως του ύψους της σύνταξης. δ) Με το άρθρο 1 παρ. 10 του ν. 4024/2011 (Α' 226/27.10.2011) μειώθηκαν, από 1.11.2011, αφενός οι κύριες συντάξεις όσων συνταξιούχων δεν έχουν συμπληρώσει το 55ο έτος της ηλικίας κατά 40% ως προς το ποσό που υπερβαίνει τα 1.000,00 ευρώ, αφετέρου οι κύριες συντάξεις όσων δεν εμπίπτουν στην προηγούμενη κατηγορία (δηλ. συνταξιούχοι ηλικίας 55 ετών και άνω) κατά 20% ως προς το ποσό που υπερβαίνει τα 1.200,00 ευρώ. Οι εν λόγω μειώσεις επιβάλλονται επί του συνολικού ποσού της βασικής σύνταξης

και των συγκαταβαλλόμενων με αυτήν επιδόματος εξομάλυνσης και τυχόν προσωπικής και αμεταβίβαστης διαφοράς, μετά την αφαίρεση της ΕΑΣ. Πέραν των ανωτέρω μειώσεων που επιβλήθηκαν αυτοτελώς στις συντάξεις τους, οι συνταξιούχοι του Δημοσίου υπέστησαν πρόσθετη μείωση των συντάξεών τους λόγω των περικοπών που επιβλήθηκαν (κατά 12% αρχικά και επιπλέον 8% εν συνεχεία) με τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 και 3 του ν. 3833/2010 (Α' 40/15.3.2010) και τρίτου του ν. 3845/2010 (Α' 65/6.5.2010), στα επιδόματα των εν ενεργεία λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, σε όσες περιπτώσεις τα επιδόματα αυτά είχαν καταστεί συντάξιμα και, επομένως, συγκαταβάλλονταν με τις συντάξεις. Σε συνέχεια των ως άνω διαδοχικών περικοπών και μειώσεων που επιβλήθηκαν στους συνταξιούχους του Δημοσίου και προς εφαρμογή του εγκριθέντος κατά το έτος 2012 δεύτερου «Μνημονίου Συνεννόησης» (ν.4046/2012), εκδόθηκε ο ν. 4051/2012 (Α' 40/29.2.2012), με το άρθρο 1 παρ. 1 του οποίου μειώθηκαν, αναδρομικά από 1.1.2012, για τέταρτη φορά, οι κύριες συντάξεις κατά 12% ως προς το ποσό που υπερβαίνει τα 1.300,00 ευρώ, για τον υπολογισμό δε της μείωσης λαμβάνεται υπόψη το μηνιαίο ποσό της κύριας σύνταξης όπως είχε διαμορφωθεί την 31.12.2011 (ανάλογη ρύθμιση θεσπίστηκε με το άρθρο 6 του ίδιου νόμου και για τους συνταξιούχους των φορέων κοινωνικής ασφάλισης). Στην οικεία αιτιολογική έκθεση, στο γενικό μέρος, αναφέρεται ότι οι σχετικές ρυθμίσεις «καθίστανται αναγκαίες για λόγους υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος καθώς από τη νομοθέτηση και εφαρμογή τους εξαρτάται η υπογραφή των συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης της χώρας και η εκταμίευση των αναγκαίων πόρων», ενώ ειδικότερα για τη μείωση που

επιβάλλεται στις συντάξεις του Δημοσίου με την παρ. 1 του άρθρου 1 του νόμου αυτού αναφέρεται ότι «αυτή είναι επιβεβλημένη προκειμένου να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι», χωρίς να μνημονεύονται καθόλου οι προηγηθείσες περικοπές των συντάξεων αυτών. Και ναι μεν η λήψη νέων μέτρων ήταν, κατ' αρχήν, αναγκαία για την αντιμετώπιση της συνεχιζόμενης δημοσιονομικής κρίσης, ενόψει και της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (Ελ.Συν. Ολομ. Πρακτ. 26ης Γεν.Συν/σης 17.12.2014), εξαιτίας, όμως, της νέας περικοπής των συνταξιοδοτικών παροχών της ίδιας κοινωνικοοικονομικής ομάδας (συνταξιούχοι δημοσίου), ο νομοθέτης όφειλε, σύμφωνα και με όσα προεκτέθηκαν, να αιτιολογήσει ειδικά ότι η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων ήταν συμβατή με τις προεκτεθείσες συνταγματικές αρχές της ισότητας στα δημόσια βάρη, της αναλογικότητας και της αναλογίας σύνταξης και μισθού ενεργείας, υπό την προεκτεθείσα έννοια. Ειδικότερα, λαμβανομένου υπόψη ότι η επίδικη περικοπή συνιστά μείωση του ύψους της σύνταξης με δημοσιονομικό μεν, πλην διαρκή χαρακτήρα, και δοθέντος ότι σε βάρος της κατηγορίας αυτής έχουν επιβληθεί πολλαπλά βάρη, εφόσον ο νομοθέτης επέλεγε, όπως εν προκειμένω, να προβεί σε συγκεκριμένες περικοπές συντάξεων (επιλογή, κατ' αρχήν, δικαστικώς ανέλεγκτη), όφειλε να αιτιολογήσει ειδικά την εκ νέου επιλογή της κατηγορίας αυτής για την επίρριψη του βάρους της δημοσιονομικής προσαρμογής, που συναρτάται με την ιδιαίτερη ικανότητα συνεισφοράς τους. Το ύψος δε της σύνταξης δεν αποτελεί μέγεθος πρόσφορο για την αιτιολόγηση της επιβολής του βάρους στη συγκεκριμένη κατηγορία, αφού αυτό και μόνο δεν αποτελεί ικανό δείκτη για την ιδιαίτερη ικανότητα

συνεισφοράς των συνταξιούχων έναντι άλλων κοινωνικοοικονομικών ομάδων που δεν βαρύνονται με αντίστοιχα βάρη, ενόψει της πολλαπλότητας των βαρών που έχουν επιβληθεί στην εν λόγω κατηγορία, συνυπολογιζομένων και των γενικής φύσης οικονομικών και φορολογικών μέτρων που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας, στα οποία υπεβλήθησαν και οι συνταξιούχοι του Δημοσίου, όπως ήταν, μεταξύ άλλων, η σταδιακή μείωση του αφορολογήτου ορίου, ο περιορισμός των κλιμακίων και η αύξηση των συντελεστών φορολογίας εισοδήματος, η επιβολή έκτακτης εισφοράς αλληλεγγύης, η διαδοχική αύξηση συντελεστών φόρου προστιθέμενης αξίας, η υπαγωγή στους αυξημένους συντελεστές αγαθών και υπηρεσιών που υπάγονταν σε κατώτερη κλίμακα και η αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης, η εξίσωση του φόρου πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης, καθώς και αντίστοιχες επεμβάσεις στη φορολογία ακίνητης περιουσίας (πρβλ. σχετ. Ελ. Συν. Ολομ. 4327/2014, 7412/2015, 1506/2016, ΣτΕ 2287-2290/2015, αποφ. 88/2013 Ειδ. Δικ. άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος και συγκριτικά απόφ. Νο 2012-662 DC της 29^{ης} Δεκεμβρίου 2012 του Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου επί του νόμου περί των οικονομικών του έτους 2013, με την οποία έγινε δεκτό ότι για την εκτίμηση της συμβατότητας επιβληθείσας φορολόγησης επί του εισοδήματος προς τη συνταγματική αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών πρέπει να ληφθεί υπόψη «το σύνολο των φορολογικών επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στο αυτό εισόδημα και στις οποίες υποβάλλεται ο ίδιος φορολογούμενος»). Δεδομένου δε ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4046/2012 (Μνημόνιο ΙΙ), κατ' εφαρμογή του οποίου

θεσπίστηκε ο ν. 4051/2012, ο σκοπός για τον οποίο ελήφθησαν τα επίμαχα μέτρα ήταν η μείωση των κρατικών δαπανών και η δημοσιονομική προσαρμογή (βλ. και Παράρτημα VI του ν. 4046/2012, κεφ. Α με τίτλο «Δημοσιονομική πολιτική», όπου διαλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, ότι : «6. ... Το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής θα επιτευχθεί μέσω περικοπής δαπανών που αποσκοπούν στη μόνιμη μείωση του μεγέθους του κράτους ... 7. Οι βασικές μεταρρυθμίσεις ... περιλαμβάνουν: ... Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση. Δεδομένου του υψηλού μεριδίου συντάξεων στις δαπάνες της Ελληνικής κυβέρνησης, η μεγάλη εναπομείνασα δημοσιονομική προσαρμογή θα πρέπει κατ' ανάγκη να περιλαμβάνει περαιτέρω προσαρμογές των συντάξεων...»), δεν προκύπτει ότι εξετάστηκε αν θα μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, ούτε και τεκμηριώνεται, με συγκεκριμένα στοιχεία, η ισόρροπη επίρριψη του βάρους σε όλες τις κοινωνικοοικονομικές ομάδες, ή η συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος για την εκ νέου επιλογή της συγκεκριμένης κατηγορίας, όροι απαραίτητοι για την τεκμηρίωση τήρησης μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος και των θιγόμενων δικαιωμάτων. Η ειδικότερη δε τεκμηρίωση της επίμαχης ρύθμισης ήταν περισσότερο αναγκαία ενόψει της πολλαπλότητας των επιβληθέντων στη συγκεκριμένη κατηγορία βαρών και της ιδιαιτερότητας της κατηγορίας αυτής από την άποψη της αδυναμίας αναπλήρωσης του εισοδήματός της. Τέλος, ούτε από την οικεία αιτιολογική έκθεση, ούτε από άλλα στοιχεία τεκμηριώνεται ότι με την επιβολή της επίμαχης περικοπής διασφαλίζεται η προεκτεθείσα

συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογίας αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, όπως αυτή ισχύει για τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, ενόψει αφενός των προηγηθεισών περικοπών που έχουν επιβληθεί στις συντάξεις του Δημοσίου και αφετέρου του καθαρώς αριθμητικού (ύψος σύνταξης) κριτηρίου με βάση το οποίο επιβλήθηκε, χωρίς να ληφθεί υπόψη το σύστημα κλιμακώσεων των συντάξεων αυτών ανάλογα με τη θέση που κατείχε ο συνταξιούχος κατά τον υπηρεσιακό του βίο και τη διάρκεια της απασχόλησής του (πρβλ. και απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 27.9.2005, 2BvR 1387/02, με την οποία κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι οι μισθολογικές διαφοροποιήσεις που υφίστανται μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να διατηρούνται και σε περίπτωση περικοπών των συντάξεών τους). Και τούτο, ανεξαρτήτως του αν με την επιβολή της επίμαχης περικοπής δεν τίθεται ζήτημα διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης των συνταξιούχων του Δημοσίου, αφού, όπως προεκτέθηκε, η αρχή της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας επιβάλλει να λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό του ύψους της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, σε περίπτωση περικοπής της λόγω δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών, οι αποδοχές ενεργείας και όχι το όριο της αξιοπρεπούς διαβίωσης (πρβλ. απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 27.9.2005, 2BvR 1387/02).

Γ. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, οι διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 4051/2012, με τις οποίες προβλέφθηκε ότι μειώνεται κατά 12% το ποσό της μηνιαίας κύριας σύνταξης των συνταξιούχων του Δημοσίου που υπερβαίνει

τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ, αναδρομικά από 1.1.2012, αντίκεινται προς τις ρυθμίσεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές, καθώς και προς τη συνταγματική αρχή της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενεργείας, όπως αυτή ισχύει για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, ενώ παρέλκει η εξέταση τυχόν παραβίασης της διάταξης του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., δοθέντος ότι οι συνταγματικές αυτές διατάξεις παρέχουν μείζονα προστασία από τη διάταξη αυτή, που επιβάλλει συγκεκριμένη στάθμιση ως προς την τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου με τα μέτρα επέμβασης στην περιουσία δημοσίου συμφέροντος και των θιγόμενων περιουσιακών δικαιωμάτων (βλ. σχετικά και τις αποφάσεις ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, με τις οποίες κρίθηκε ότι η ομοίου περιεχομένου διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 του ν. 4051/2012, που αφορά τους κοινούς ασφαλισμένους, θίγει τον πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση και αντίκειται προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.).

12. Η Ολομέλεια, αφού αποδέχθηκε κατά πλειοψηφία την εισήγηση της Συμβούλου Βιργινίας Σκεύη, παραπέμπει την ανωτέρω ένσταση στο Α΄ Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς περαιτέρω εξέτασή της από αυτό.

Ακολούθως, για το ανωτέρω θέμα, συντάχθηκε το παρόν τμήμα του πρακτικού, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από την Πρόεδρο, υπογράφεται από την ίδια και τη Γραμματέα.

Εκδόθηκε στις 17 Μαΐου 2018.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ

**Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας**

Ελένη Αυγουστόγλου