

Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος*

της Κατερίνας Σακελλαροπούλου

Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας

Η «κρίση» είναι κρίση οικονομική, πολιτική, κρίση αξιών. Τελικά πόσο ανεπηρέαστοι μένουν οι θεσμοί;

Ως ποιο σημείο η δύναμη των πραγμάτων επικράτησε και στον σχηματισμό της δικαστικής κρίσης;

Πρόκειται για υποταγή, καταστρατήγηση, απομάγευση, αλλοίωση του Συντάγματος;

Η νομολογία δεν μπορεί να δώσει απαντήσεις στην κρίση, πολλώ μάλλον λύση στο πρόβλημα. Ο δικαστής, όμως, δεν παύει να είναι ερμηνευτής των συνταγματικών κανόνων και στη συντριπτική τους πλειοψηφία τα μέτρα της περιόδου αυτής έφτασαν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο κείμενο που ακολουθεί προσπάθησα να συγκεντρώσω τις βασικές αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου και να κάνω κάποιες επισημάνσεις.

Υπάρχουν πολλά άλλα ζητήματα, όπως η γενικευμένη νομοθέτηση με το εξαιρετικό εργαλείο των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, η «αποδυνάμωση» των ανεξάρτητων αρχών και το ζήτημα του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, στα οποία δεν θα σταθώ, προσπαθώντας να μην προδώσω το καθήκον αυτοσυγκράτησης του δικαστή, που τον ακολουθεί γενικά στον δημόσιο λόγο του.

A. Μνημόνιο

Με την απόφαση 668/2012¹, η οποία ασχολήθηκε με τον νόμο 3845/2010 και αποτελεί την «απόφαση αναφοράς» στα σχετικά ζητήματα, κρίθηκαν, μεταξύ άλλων τα εξής:

«(...)το ζήτημα (...), αν το Μνημόνιο έχει τον χαρακτήρα διεθνούς συμφωνίας, με την οποία μεταβιβάζονται σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες, που, κατά το Σύνταγμα, ασκούνται από όργανα της Ελληνικής Πολιτείας, αποτελεί όρο εφαρμογής της συνταγματικής διατάξεως του άρθρου 28 παρ. 2, μη αναγόμενο, επομένως, στα εσωτερικά («interna

corporis») του νομοθετικού σώματος και, ως εκ τούτου, η συνδρομή του ελέγχεται δικαστικώς (πρβλ. ΑΕΔ 11/2003, επίσης πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2304/1995)».

«(...) το προσαρτηθέν στον εν λόγω νόμο Μνημόνιο, ανεξαρτήτως ότι είναι προϊόν συνεργασίας μεταξύ των ελληνικών αρχών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, όπως αναφέρεται στην προαναφερθείσα παρ. 3 του άρθρου πρώτου του ν. 3845/2010, και ανεξαρτήτως από τις υποχρεώσεις που η Ελλάδα ανέλαβε έναντι των λοιπών κρατών-μελών της Ευρωζώνης με την επακολουθήσασα Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης, αποτελεί, πάντως, το πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι της γενικότερης πολιτικής της και τα μέσα επιτεύξεώς τους για την επόμενη τριετία, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για τη θέσπιση των μέτρων αυτών, προς τον σκοπό της αντιμετώπισης της, κατά την Κυβέρνηση, συντρεχούσης κατά τον χρόνο της εξαγγελίας του εν λόγω προγράμματος οξείας δημοσιονομικής κρίσεως και του κινδύνου χρεοκοπίας της χώρας με την ενεργοποίηση και του αποφασισθέντος, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Με την προσάρτηση δε του Μνημονίου στον ν. 3845/2010 επιχειρείται απλώς η κατά πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποίηση του περιεχομένου και του χρονοδιαγράμματος υλοποιήσεως του εν λόγω προγράμματος, ορισμένα μέτρα, άλλωστε, του οποίου περιείχοντο ήδη, έστω και εν σπέρματι, και στο προηγούμενο και υποβληθέν από την Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εν όψει των κατά το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεών της, επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης 2010 - 2013 (...). Ως κυβερνητικό πρόγραμμα το Μνημόνιο δεν αναγνωρίζει αρμοδιότητες σε όργανα διεθνών οργανισμών ούτε θεσπίζει άλλους κανόνες δικαίου και δεν έχει άμεση εφαρμογή, αλλά, για να πραγματοποιηθούν οι εξαγγελόμενες με αυτό πολιτικές, πρέπει να εκδοθούν σχετικές πράξεις από τα αρμόδια, κατά το Σύνταγμα, όργανα του Ελληνικού Κράτους (νόμοι ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις κατ' εξου-

(*) Το κείμενο αποδίδει προφορική εισήγηση στην ημερίδα «Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος» που διοργάνωσε το Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου στις 17.2.2016, στον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών.

(1) Η Ολομέλεια συγκροτήθηκε από 49 μέλη.

σιοδότηση νόμου). Ορισμένα μάλιστα από τα μέτρα, που εξαγγέλλονται με το Μνημόνιο, θεσπίζονται με τις λοιπές διατάξεις του ίδιου του ν. 3845/2010. (...) Δεν αποτελεί δε το Μνημόνιο διεθνή συνθήκη, διότι με αυτό δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών που υπέγραψαν το κείμενό του στην αγγλική γλώσσα, ούτε, άλλωστε, προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των ελληνικών αρχών στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή άλλου είδους νομικής φύσεως κυρώσεις, μέσω των οποίων θα επιτυγχανόταν εμμέσως ο ίδιος σκοπός, ούτε προκύπτει ότι τα υπογράψαντα το ανωτέρω κείμενο μέρη θέλησαν να προσδώσουν, κατ' εξαίρεση, νομική δεσμευτικότητα στο κείμενο αυτό. (...) Το κύρος δε της δανειακής αυτής συμβάσεως και της αποφάσεως του Συμβουλίου δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο της παρούσης δίκης, προεχόντως διότι τόσο η σύμβαση όσο και η απόφαση δεν συνδέονται με τις προσβαλλόμενες πράξεις, εφόσον αυτές ερείδονται στις διατάξεις του, κατά τα προεκτεθέντα, δημοσιευθέντος πριν από τη σύναψη της συμβάσεως και την έκδοση της αποφάσεως, ν. 3845/2010».

Κρίθηκε, περαιτέρω, ότι με «(...) τους νόμους 3833 και 3845/2010 ελήφθησαν διάφορα μέτρα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περικοπή αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αφενός μεν 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, και αφετέρου για την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών με τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και μετά την τριετή περίοδο, στην οποία κατ' αρχήν απέβλεπαν ταλαμβανόμενα μέτρα.(...) Με τα δεδομένα αυτά, η θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέ-

τηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερωμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών. Εν όψει τούτων, με τα δεδομένα, που, κατά τον νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά τον χρόνο θεσπίσεως των επιμάρχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο. (...) η περικοπή των αποδοχών των ανωτέρω εργαζομένων και των συνταξιοδοτικών παροχών αποβλέπει κυρίως, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, στον περιορισμό των δαπανών της γενικής κυβερνήσεως, ο οποίος θα συμβάλει στη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας. Στις δαπάνες δε της γενικής κυβερνήσεως περιλαμβάνονται και οι δαπάνες των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως, ανεξαρτήτως του ότι οι οργανισμοί αυτοί αποτελούν αυτοτελή, σε σχέση με το νομικό πρόσωπο του κράτους, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με οικονομική αυτοτέλεια. (...) Και τούτο διότι, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω εκτεθέντα, η αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της Χώρας και, περαιτέρω, η δημοσιονομική εξυγίανση αυτής δεν στηρίζεται μόνον στη μείωση των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των δαπανών των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, αλλά στη λήψη και άλλων μέτρων, οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών, η συνολική και συντονισμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμάται από τον νομοθέτη ότι θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και στο μέλλον, δηλαδή μετά την πάροδο της τριετίας, στην οποία, κατ' αρχήν αποβλέπει το περιλαμβανόμενο στο Μνημόνιο πρόγραμμα. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά θεσπίζονται με διατάξεις των ίδιων νόμων 3833 και 3845/2010 (...) εξασφαλίζεται, κατ' αρχήν, ισορρο-

πία ανάμεσα στις απαιτήσεις του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντας εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων, εν όψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχομένων περικοπών, καθώς και του γεγονότος ότι προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδειάς, έστω και σε μειωμένα εν σχέσει με το προϊσχύον δίκαιο ποσά, σε εργαζομένους και συνταξιούχους (...) με συγκεκριμένο ύψος συντάξεων».

Με την απόφαση απορρίφθηκαν λόγοι σχετικοί με το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ και το άρθρο 17 του Συντάγματος, με τη σκέψη ότι πρόκειται για μέτρα προς αντιμετώπιση επείγουσας δημοσιονομικής ανάγκης, που συνίστανται σε περιορισμό και όχι στέρηση περιουσιακών δικαιωμάτων.

Το Δικαστήριο αισθάνθηκε την ανάγκη να τονίσει ήδη από τον χρόνο εκείνο (δίκη στα τέλη του 2010, διασκέψεις το 2011) τα εξής: «(...) Σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελεύθερο επάγγελμα. Και τούτο διότι, εν όψει και της καθιερωμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξιώσεως του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι, κατά κανόνα, είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων –κυρίως στο πεδίο της εκπληρώσεως των φορολογικών τους υποχρεώσεων– προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία».

Η σκέψη αυτή², που αποτελεί προϊόν εκτενών συζητήσεων κατά τη διάσκεψη και εκφράζει τον έντονο

προβληματισμό των μελών του Δικαστηρίου τον χρόνο εκείνο, αποτελεί τη βάση για πολλές από τις επόμενες νομολογιακές λύσεις.

Β. Ζητήματα φορολογίας

Με την απόφαση 1972/2012³, που αφορά το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ) κρίθηκε, καθ' ερμηνεία των άρθρων 4 παρ. 1 και 5 και 78 παρ. 1 του Συντάγματος, ότι ο νομοθέτης κατά την άσκηση φορολογικής πολιτικής «(...) είναι, κατ' αρχήν, ελεύθερος να καθορίζει τις διαφορές μορφές των οικονομικών επιβαρύνσεων για τη δημιουργία δημοσίων εσόδων προς κάλυψη των δαπανών του Κράτους, που δύνανται να επιβληθούν στους βαρυνομένους πολίτες με διαφόρους τρόπους, περιορίζεται, όμως, από ορισμένες γενικές αρχές, με τις οποίες επιδιώκεται από τον συνταγματικό νομοθέτη η πραγμάτωση των κανόνων της φορολογικής δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου γενικότερα. Οι αρχές αυτές είναι, συγκεκριμένα, η καθολικότητα της επιβαρύνσεως και η ισότητα αυτής έναντι των βαρυνομένων, εξειδικευόμενη με τον, κατ' αρχήν, βάσει ορισμένης φοροδοτικής ικανότητας, καθορισμό του φορολογικού βάρους, το οποίο, πάντως, επιβάλλεται επί συγκεκριμένης και εξ αντικειμένου οριζόμενης φορολογητέας ύλης, που μπορεί, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 78 παρ. 1 του Συντάγματος, να είναι το εισόδημα, η περιουσία, οι δαπάνες ή οι συναλλαγές. Κατά την έννοια δε των ιδίων ως άνω συνταγματικών διατάξεων, ο φόρος δεν αποκλείεται να βαρύνει ορισμένο μόνον κύκλο προσώπων ή πραγμάτων, εφόσον πλήττει ορισμένη φορολογητέα ύλη, η οποία, κατ' αυτόν τον τρόπο, επιτρέπει την επιβάρυνση του συγκεκριμένου αυτού κύκλου φορολογουμένων βάσει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων που τελούν σε συνάφεια με το ρυθμιζόμενο θέμα (ΣτΕ 2469 - 2471/2008 Ολ., 2113/1963 Ολ.)».

Περαιτέρω, ερμηνεύοντας το δικαίωμα στην περιουσία βάσει του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, το Δικαστήριο έκρινε ότι «(...) Τα Κράτη διαθέτουν ευρύτατη εξουσία ως προς τον προσδιορισμό των φόρων και τους τρόπους εισπράξεώς τους κατ' εκτίμηση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων τους. Όμως, εφόσον η επιβολή φορολογίας αποτελεί επέμβαση στην περιουσία του προσώπου, πρέπει η σχετική ρύθμιση να απο-

(2) Σκέψη 37.

(3) Η Ολομέλεια συγκροτήθηκε από 37 μέλη.

τελεί μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό την έννοια της υπάρξεως αναλογίας μεταξύ χρησιμοποιούμενων μέσων και επιδιωκομένων σκοπών. Ως εκ τούτου, επιβολή φορολογικής υποχρεώσεως που συνιστά υπερβολικό βάρος για τα πρόσωπα που βαρύνονται με αυτήν ή κλονίζει ριζικά την οικονομική τους κατάσταση αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου (βλ. ΕΔΔΑ απόφαση της 2.12.1985, Svenska κατά Σουηδίας, αριθ. 11036/84, απόφαση της 14.12.1988, Wasa κατά Σουηδίας, αριθ. 13013/87, απόφαση της 16.1.1995, Ricardo Travers κατά Ιταλίας, αριθ. 15117/89)».

Το Δικαστήριο απέβλεψε στα χαρακτηριστικά του φόρου, ότι δηλαδή συνάπτεται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια (εμβαδόν ηλεκτροδοτούμενης επιφάνειας) και, ιδίως, στον έκτακτο χαρακτήρα του (για τα έτη 2011 και 2012) και τον έκρινε συνταγματικό.

Η δυνατότητα, όμως, διακοπής της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος σε περίπτωση μη καταβολής του ειδικού τέλους κρίθηκε ότι αποτελεί συνταγματικώς ανεπίτρεπτη επέμβαση στη συμβατική σχέση μεταξύ καταναλωτή/προμηθευτή, προσβολή του δικαιώματος του καταναλωτή για ελεύθερη απόλαυση των δικαιωμάτων από τη σχετική σύμβαση και κύρωση που παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

Με την απόφαση 532/2015⁴ για τον φόρο ακίνητης περιουσίας, κρίθηκε ότι η επιβολή φορολογίας πρέπει να αποτελεί μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υπό την έννοια αναλογίας μέσων και σκοπών και ότι, εν προκειμένω, ο επιβληθείς φόρος δεν υπερέβαινε τα όρια της διακριτικής ευχέρειας.

Γ. Ζητήματα που συνδέονται με το Κοινωνικό Κράτος

Ι. Μισθοί - Συντάξεις

Με την απόφαση 2192/2014, κρίθηκε ότι με τις διατάξεις του ν. 4093/2012 ο νομοθέτης «(...) αφού διαπίστωσε ότι η οικονομική ύφεση συνεχίζεται και ότι η χώρα εξακολουθεί να έχει "συνεχή προβλήματα με τη φορολογική συμμόρφωση", την είσπραξη ληξιπρόθεσμων οφειλών και την προώθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, αποφάσισε να λάβει και πάλι, μεταξύ άλλων, ως άμεσο μέτρο για την αντιμετώ-

πιση της παρατεταμένης οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης την περαιτέρω μείωση των αποδοχών των μισθοδοτούμενων από το δημόσιο βάσει "ειδικών" μισθολογίων υπαλλήλων και λειτουργών. Αν και καθένα από τα "ειδικά" αυτά μισθολόγια αφορούσε διαφορετική κατηγορία λειτουργών ή υπαλλήλων, με απολύτως διακεκριμένα καθήκοντα και αποστολή, ο νομοθέτης τα αντιμετώπισε συλλήβδην ως ένα ενιαίο οικονομικό μέγεθος, το οποίο έπρεπε, υπολογιζόμενο ως σύνολο, να μειωθεί κατά ποσοστό 10% στο πλαίσιο της επιχειρούμενης μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους. Από τα δεδομένα αυτά, τα οποία επιβεβαιώνονται, άλλωστε, και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφησης του ν. 4093/2012 συνάγεται, περαιτέρω, ότι ο νομοθέτης, χωρίς να λάβει υπόψη τους λόγους για τους οποίους είχε θεσπισθεί ιδιαίτερο μισθολόγιο για καθεμία από τις εν λόγω κατηγορίες λειτουργών ή υπαλλήλων και το οποίο, για ορισμένες εξ αυτών, συνδέεται με την άσκηση της εκ του Συντάγματος κρατικής τους αποστολής, προέβη σε μείωση των "ειδικών" μισθολογίων, αποδίδοντας σημασία, για τον καθορισμό του ύψους της μείωσης σε κάθε μισθολόγιο και σε κάθε βαθμό εντός του αυτού μισθολογίου, αποκλειστικώς και μόνον στο μαθηματικό ύψος των έως τότε χορηγούμενων αποδοχών.(...)».

Η απόφαση, κατά τα λοιπά, επανέλαβε την ανωτέρω σκέψη 37 της 668/2012 αποφάσεως.

Με την απόφαση 4741/2014⁵, η οποία εκδόθηκε με αφορμή άλλο από τα αποκαλούμενα «ειδικά μισθολόγια» (αποδοχές πανεπιστημιακών), το Δικαστήριο έκρινε ότι «(...) εν όψει της καθιερωμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αξιώσεως του Κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση, από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας, να επιβαρύνει πάντοτε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών. Και ναι μεν ο νομοθέτης δύναται να λαμβάνει μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών εις βάρος όσων λαμβάνουν μισθό ή σύνταξη από το δημόσιο ταμείο, λόγω της άμεσης εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των επιβαλλομένων μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος, η εξουσία του, όμως, αυτή δεν είναι απεριορίστη, αλλά έχει ως όριο τις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας στην κατανομή των

(4) Η Ολομέλεια συγκροτήθηκε από 17 μέλη.

(5) Η Ολομέλεια συγκροτήθηκε από 25 μέλη.

δημοσίων βαρών και του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων 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 (...) κατά συνέπεια, ο νομοθέτης έχει διακριτική ευχέρεια για την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων και ευρύ περιθώριο εκτίμησης για τη διαμόρφωση των αποδοχών των μελών του ΔΕΠ των ΑΕΙ, τα δικαστήρια, όμως, δύνανται και οφείλουν, χωρίς να υπεισέλθουν στην έρευνα της σκοπιμότητας των επιλογών του, να ερευνήσουν το αμιγώς νομικό ζήτημα, αν ελήφθη υπ' όψιν η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των πανεπιστημιακών λειτουργών, η οποία απορρέει από το άρθρο 16 του Συντάγματος, καθώς και η συνταγματική αρχή της ισότητας, υπό τη δεύτερη όψη της, δηλαδή της υποχρέωσης του νομοθέτη να μεταχειρίζεται ανίσως τις άνισες καταστάσεις. Η τεκμηρίωση δε αυτή, αναγκαία και εκ του ότι τα επίμαχα μέτρα διασπούν μία πάγια μισθολογική μεταχείριση των λειτουργών αυτών (...) θα έπρεπε να αναφέρεται στην εξέλιξη των οικονομικών εν γένει συνθηκών και του γενικού κόστους διαβίωσης, στην ανάγκη διαφύλαξης του κύρους του δημοσίου λειτουργήματος των μελών του ΔΕΠ, λόγω της φύσεως των καθηκόντων τους και της αποστολής τους ως ακαδημαϊκών διδασκάλων και ερευνητών, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ιδιαίτερος αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα, για την απόκτηση των οποίων απαιτούνται μακροχρόνιες μεταπτυχιακές σπουδές και πρωτότυπες συγγραφικές εργασίες, καθώς επίσης και τη συναρτώμενη με τα ως άνω στοιχεία μέριμνα για την προσέλευση στα Πανεπιστήμια της Χώρας νέου, υψηλής επιστημονικής επάρκειας, στελεχιακού δυναμικού (πρβλ. και την απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 14.2.2012, 2BvL 4/10, σχετική με τις μισθολογικές ανακατατάξεις των πανεπιστημιακών λειτουργών)».

Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο εφαρμόσε αναλογικά τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 ν. 4274/2014, ορίζοντας τον χρόνο δημοσιεύσεώς της ως χρονικό σημείο επτελεύσεως των αποτελεσμάτων της διαγνωσθείσας αντισυνταγματικότητας και περιορίζοντας, με τον τρόπο αυτό, δραστικά το ακυρωτικό αποτέλεσμα.

Με τις αποφάσεις 2287 και 2288/2015⁶, που αφορούν περικοπές σε συντάξεις με τους ν. 4051/2012 και

4093/2012 κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 5 επιβάλλει στο κράτος την παροχή διακεκριμένης μορφής κοινωνικής προστασίας και ότι μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης εκδηλώνεται η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ενώ δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά η ευθεία αναλογία εισφορών και παροχών. Η κρατική μέριμνα περιλαμβάνει τη μέριμνα για τη βιωσιμότητα των ταμείων προς προστασία και των επόμενων γενεών, ενώ σε περιπτώσεις εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών δεν αποκλείεται η επέμβαση του νομοθέτη για τη μείωση και απονεμησησών συντάξεων. Η δυνατότητα, όμως, αυτή του νομοθέτη δεν είναι απεριορίστη αλλά οριοθετείται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης και της ισότητας στα δημόσια βάρη, καθώς και από την αρχή της αναλογικότητας.

Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι «(...) Σε κάθε δε περίπτωση, η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί, κατά τα ανωτέρω, τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση δηλαδή στον συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υποστάσεως (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή με τρόπο που δεν αφίσταται, πάντως, ουσιαδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου (πρβλ. απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 9.2.2010, -1 BvL 1/09-, -1 BvL 3/09-, -1 BvL 4/09-, ιδίως Rn. 135). Προκειμένου, εξάλλου, να ανταποκριθεί στις εν λόγω δεσμεύσεις του και να μην υπερβεί τα όρια που χαράσσει το Σύνταγμα, ο νομοθέτης, όταν λαμβάνει μέτρα συνιστάμενα, κατά τα ανωτέρω, σε περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, οφείλει, εν όψει και της γενικότερης υποχρέωσής του για "προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης" (ανωτ. άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος), να έχει προβεί σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, εν όψει και των παραγόντων που το προκάλεσαν, έτσι ώστε η λήψη των μέ-

(6) Η Ολομέλεια συζητήθηκε από 25 μέλη.

τρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις πιο πάνω συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων, συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.ά.), αλλά και με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης συγκυρίας, δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες, αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη, κατά τα προεκτεθέντα, παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση. Με δεδομένο, άλλωστε, τον κατ' εξοχήν πολύπλοκο και τεχνικό χαρακτήρα των σχετικών ζητημάτων, η έλλειψη τέτοιας μελέτης, και μάλιστα διατυπωμένης με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από τον δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε κατ' ουσίαν ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων από τις ανωτέρω συνταγματικές απόψεις. Έλεγχος, ο οποίος να μην εκτείνεται στην ορθότητα των πολιτικών εκτιμήσεων και επιλογών, οφείλει, όμως, ως προς το αντικείμενό του, την τήρηση δηλαδή των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη, να ασκείται με ουσιαστικό και αποτελεσματικό τρόπο. Παρεκκλίσεις ως προς την αναγκαιότητα της υπάρξεως ή ως προς το περιεχόμενο της ανωτέρω μελέτης θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όταν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπειγόντως για την αποτροπή του κινδύνου. Σε τέτοιες περιπτώσεις, θα μπορούσε, από τη φύση του πράγματος, να είναι σε πρώτη φάση αρκετή η αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη για την ύπαρξη, τη σοβαρότητα και τον άμεσο χαρακτήρα της απειλής, καθώς και για την ανάγκη, εν όψει των περιστάσεων, να ληφθούν τα συγκεκριμένα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση της κατάστασης. Και τούτο, όμως, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα δεν παρίστανται προδήλως απρόσφορα ή μη αναγκαία και ότι δεν υφίστανται σοβαρές ενδείξεις ότι υπερβαίνουν το όριο θυσίας των θιγομένων από αυτά· πάντως δε, ενόσω εξακολουθεί να συντρέχει στην ίδια ένταση ο κατεπείγων λόγος που υπαγόρευσε την επιβολή τους».

Εν όψει αυτών, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ως άνω διατάξεις «ψηφίσθηκαν όταν είχε πλέον παρέλθει διετία από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσεως και αφού εν τω μεταξύ είχαν σχεδιασθεί και ληφθεί τα βασικά μέτρα για την αντιμετώπισή της. Επομένως, κατά την επιχειρηθείσα με τις διατάξεις αυτές

νέα, για πολλοστή φορά, περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών της ίδιας ομάδας θιγομένων, ο νομοθέτης δεν εδικαιολογείτο πλέον να προχωρήσει σε σχετικές ρυθμίσεις χωρίς ειδική έρευνα του αντικειμένου αυτών, αλλ' όφειλε, κατά τα εκτεθέντα στην έβδομη σκέψη, να προβεί σε εμπειριστατωμένη μελέτη, προκειμένου να διαπιστώσει και να αναδείξει τεκμηριωμένα ότι η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων ήταν συμβατή με τις σχετικές συνταγματικές δεσμεύσεις, τις απορρέουσες, μεταξύ άλλων, από τον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως, τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και την προστασία της αξίας του ανθρώπου».

Αντιθέτως, η μειοψηφία στην απόφαση αυτή⁷ θεώρησε ότι οι στόχοι των ως άνω νόμων «(...) συνιστούν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερούμενης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της (πρβλ. ΣτΕ 668/2012 σκ. 35). Στο πλαίσιο αυτό, οι επελθούσες δυνάμει του άρθρου πρώτου παρ. 10 του ν. 3845/2010 περικοπές των επιδομάτων εορτών και αδειάς που καταβάλλονταν στους συνταξιούχους όλων των ασφαλιστικών φορέων κύριας ασφαλίσεως συνιστούσαν δημοσιονομικά μέτρα άμεσης αποδόσεως (ΣτΕ 1285/2012 σκ. 13). Αντιθέτως, οι θεσπισθείσες δυνάμει των άρθρων 38 του ν. 3863/2010, 44 του ν. 3986/2011 και 2 του ν. 4024/2011 περικοπές των συνταξιοδοτικών παροχών συνιστούν διαρθρωτικά δημοσιονομικά μέτρα και εντάσσονται στο πλαίσιο μίας συνολικής μεταρρυθμίσεως του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, η οποία έχει, προδήλως, και δημοσιονομικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, οι διαπιστώσεις, αφενός, ότι επίκειται άμεσος (από το έτος 2015) και ουσιώδης κλονισμός της βιωσιμότητας του συστήματος εξ αιτίας της γηράνσεως του πληθυσμού (με αναλογία 1,7 εργαζομένων για κάθε 1 συνταξιούχο, ενώ κατά το έτος 1950 η αναλογία ήταν 4 προς 1, αντιστοίχως, με την προοπτική 5.000.000 συνταξιούχων σε πληθυσμό 11.000.000) και της αναντιστοιχίας εισφορών-παροχών (προβλήματα, άλλωστε, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του ν. 3863/2010, προ πολλού χρόνου γνωστά στον νομοθέτη), και, αφετέρου, ότι οι διαρκείς υπερβάσεις ετήσιως στον κρατικό προϋπολογισμό προέρχονταν συ-

(7) 10 μέλη.

σηματικά από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, με αποκορύφωμα την αύξηση της τακτικής και έκτακτης κρατικής χρηματοδότησεως το έτος 2009 στα 17 δισεκατομμύρια ευρώ ή στο ποσοστό 7,22% του ΑΕΠ, κατέστησαν αναγκαία την προώθηση της ασφαλιστικής μεταρρυθμίσεως, προκειμένου το σύστημα να τεθεί εκ νέου σε υγιή βάση. Η μεταρρύθμιση αυτή υλοποιήθηκε με τον ν. 3863/2010, με τον οποίο ο θεσμός κοινωνικής ασφαλίσεως μεταβάλλει προσανατολισμό, αποκτώντας στοιχεία ανταποδοτικότητας (μέσω της ενισχύσεως της συνδέσεως εισφορών και παροχών) προσιδιάζουσας σε διανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών, στο πλαίσιο του οποίου τον κίνδυνο αναλαμβάνουν οι ασφαλισμένοι. Η δομική αυτή διαφοροποίηση συνεπάγεται την σταδιακή υποχώρηση του Κράτους, το οποίο, επιδιώκοντας να αποδεσμεύσει πόρους προς αναπτυξιακές δραστηριότητες, περιορίζει προοδευτικά την αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε ποσοστό 2,5% του ΑΕΠ, ποσοστό το οποίο και αποτελεί εφεξής (για το χρονικό διάστημα 2010 - 2060) την οροφή της αυξήσεως της χρηματοδότησεως και θέτει ως στόχο το ύψος της συνολικής κρατικής χρηματοδότησεως προς τους ασφαλιστικούς φορείς σταθερά σε ποσοστό 5% του ΑΕΠ μέχρι το έτος 2030. Για τη διασφάλιση της μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητας του υφιστάμενου συστήματος και προκειμένου να καταστεί ομαλή η μετάβαση στο νέο, το κενό που καταλείπεται αναλαμβάνουν να καλύψουν, για όσο χρόνο αυτό είναι αναγκαίο ώστε να αποδώσουν τα μακροπρόθεσμα μέτρα, οι ίδιοι οι συνταξιούχοι («αυτοχρηματοδότηση», κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3863/2010) και, μάλιστα, οι, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, περισσότερο ευνοημένοι από αυτούς, στο πλαίσιο της αρχής της διαγενεακής αλληλεγγύης. (...) οι επίμαχες περικοπές συντάξεων εντάσσονται σε ένα πλέγμα ρυθμίσεων με τις οποίες ο νομοθέτης, αντιμέτωπος με την οικονομική κατάρρευση της χώρας και αδυνατώντας να χρηματοδοτεί τους οργανισμούς κοινωνικής ασφαλίσεως στον ίδιο βαθμό με το παρελθόν, εγκαθίδρυσε νέο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως τη βιωσιμότητα του οποίου στηρίζουν, παράλληλα με τους διατιθέμενους προς τούτο, μειωμένους, κρατικούς πόρους, συγκεκριμένες κατηγορίες συνταξιούχων με τα προεκτεθέντα χαρακτηριστικά. Επομένως, αυτές οι κατηγορίες συνταξιούχων υποβάλλονται σε θυσία μέρους του εκ συντάξεων εισοδήματός τους χάριν τόσο της αποκαταστάσεως της δημοσιονομικής ισορροπίας όσο και της βιωσιμότητας των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως.

Εν όψει τούτων, κατά τη γνώμη αυτή, οι επίμαχες περικοπές στις συντάξεις ευρίσκουν έρεισμα στον νόμο, και, κατά τα προεκτεθέντα, εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα, αφενός, για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας της Χώρας και, αφετέρου, σύμφωνα με την επιταγή του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, χάριν της βιωσιμότητάς του. Επομένως, η θέσπισή τους εξυπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και όχι, απλώς, ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, τούτο δε προκύπτει και εκ του ότι τα χρηματικά ποσά, κατά τα οποία περικόπτονται οι συντάξεις, δεν αποτελούν έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού αλλά παραμένουν στην περιουσία των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως, δεδομένου ότι αποδίδονται σε ειδικό λογαριασμό, ο οποίος καλύπτει τα ελλείμματα των φορέων κύριας ασφαλίσεως. Από τα μακροοικονομικά στοιχεία (δημοσιονομικά και μη), τα οποία εκτίθενται στις παρατεθείσες αιτιολογικές εκθέσεις προκύπτει εναργώς ότι η βιωσιμότητα του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως των εργαζομένων θα ήταν ανέφικτη χωρίς τη λήψη μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών μέτρων και χωρίς τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση του θεσμού μακροπρόθεσμα. Επομένως, η συγκεκριμένη νομοθετική επιλογή, η οποία εντάσσεται στο δημοσιονομικό-διαρθρωτικό σκέλος της ασφαλιστικής μεταρρυθμίσεως (σε αντίθεση με το αμιγώς διαρθρωτικό), αιτιολογείται προσηκόντως, κατά τα λοιπά, δε, εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου, αντικείμενο του οποίου είναι μόνο η υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Περαιτέρω, εν όψει του διακηρυχθέντος στόχου του περιορισμού της αυξήσεως των κοινωνικών δαπανών, καθώς και του ότι τα επίμαχα μέτρα εντάσσονται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου μεσοπρόθεσμου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, τμήμα μόνον του οποίου αποτελούν οι περικοπές στις κύριες συντάξεις, που έχουν ως αποτέλεσμα την πίεση των εισοδημάτων του συνόλου των πολιτών, τα υπό εξέταση μέτρα δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως μη αναγκαία, διότι ο πολιτικός στόχος του περιορισμού της αυξήσεως των κοινωνικών δαπανών, από τη φύση του, επιτυγχάνεται με τη μείωση των επιχορηγήσεων και όχι με την περαιτέρω χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, η δε επιβολή φορολογίας επί των υπολοίπων πολιτών για την επίτευξη του στόχου αυτού δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο λιγότερο επαχθές. Εξάλλου, οι περικοπές χωρούν με όρους κοινωνικής αλληλεγγύης

μεταξύ των συνταξιούχων, καθόσον με τα επιλεγέντα κριτήρια (όρια ηλικίας και ύψος συντάξεων) πλήσσονται οι πλέον ισχυροί από αυτούς και αποτρέπεται η επιβάρυνση εκείνων που λαμβάνουν μικρότερη σύνταξη, ειδικά δε καθ' όσον αφορά την κατηγορία συνταξιούχων προώρως εξελθόντων από την υπηρεσία, οι οποίοι θα λαμβάνουν, εν όψει και του προσδόκιμου ζωής, συνταξιοδοτικές παροχές για περισσότερα έτη από τα έτη ασφαλίσεώς της, πλήσσονται οι πλέον ευνοημένοι από το προηγούμενο ασφαλιστικό καθεστώς (...).

II. Εργασιακές σχέσεις

Σημαντική για τη στάση του Δικαστηρίου στην περίοδο αυτή είναι η απόφαση 2307/2014⁸ για θέματα εργασιακών σχέσεων.

Η απόφαση αυτή έκρινε ότι η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος επιβάλλει στον νομοθέτη να θεσπίσει σύστημα διαιτησίας ως επικουρική διαδικασία επίλυσης των συλλογικών διαφορών εργασίας σε περίπτωση αποτυχίας των συλλογικών διαπραγματεύσεων και ότι η ενεργοποίηση της διαδικασίας αυτής δεν προϋποθέτει τη συναίνεση και των δύο μερών της συλλογικής διαφοράς, αλλά αρκεί προς τούτο η θέληση έστω και του ενός μέρους. Κρίθηκε, περαιτέρω, ότι «(...) ο σκοπός της συνταγματικής αυτής διατάξεως, που είναι, κυρίως, η διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης με την αποφυγή διαιώνισης των συλλογικών διαφορών και την επίλυσή τους με την εξεύρεση ισορροπημένων, κατά το δυνατόν, λύσεων, δεν εξυπηρετείται, αν το ένα μέρος της συλλογικής διαφοράς, αρνούμενο να δεχθεί τη διαιτησία, έχει τη δυνατότητα να ματαιώσει την επίλυσή της σε συλλογικό επίπεδο, με αποτέλεσμα είτε οι σχετικοί όροι εργασίας να ρυθμίζονται μόνο στο επίπεδο των ατομικών συμβάσεων εργασίας, στο πλαίσιο των οποίων ο εργοδότης είναι, συνήθως, το ισχυρότερο μέρος, είτε ως προς τους όρους αυτούς να υπάρχει κανονιστικό κενό και να παρατείνεται η σχετική εκκρεμότητα και η διαμάχη μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Κατά συνέπεια, η ρύθμιση της παρ. 1 του άρθρου 3 της ΠΥΣ 6/2012, με την οποία ορίστηκε ότι η προσφυγή στη διαιτησία προϋποθέτει σε κάθε περίπτωση συμφωνία των μερών, αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος και, ως εκ τούτου, είναι ακυρωτέα (...).

(8) Η Ολομέλεια συγκροτήθηκε από 27 μέλη.

Με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 της προσβαλλόμενης ΠΥΣ 6/2012, καθώς και η αντίστοιχη διάταξη του ως άνω άρθρου 14 του ν. 3899/2010, σύμφωνα με τις οποίες η δυνατότητα υπαγωγής σε διαιτησία περιορίζεται αποκλειστικά στον καθορισμό του βασικού μισθού και του βασικού ημερομισθίου, προσκρούουν στο άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος.

Δ. Οργάνωση δημόσιας διοίκησης

I. Προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα

Με την απόφαση 3354/2013⁹, μετά την επιβεβαίωση της νομολογίας του Δικαστηρίου ως προς την ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 4 και 103 του Συντάγματος, κρίθηκε ότι «(...) Δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και τη διοικητική αναδιοργάνωσή του, ωστόσο οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει αφενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφετέρου να εναρμονίζονται με τις αναφερθείσες συνταγματικές εγγυήσεις που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Περαιτέρω, δεδομένου ότι ο διορισμός δημοσίου υπαλλήλου προϋποθέτει κατά τις προεκτεθείσες διατάξεις την προηγούμενη νομοθέτηση οργανικής θέσεως, συνεπώς δε και την ορθολογική οργάνωση των λειτουργιών και των εν γένει υπηρεσιών του Κράτους, δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο θεμιτός σκοπός της αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών και της ορθολογικής διαχείρισεως της αντίστοιχης δημόσιας δαπάνης, να καθορίζονται όροι υποχρεωτικής απομακρύνσεως υπαλλήλων από την υπηρεσία με βάση κριτήρια μη συνδεόμενα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοικήσεως αλλά και με τα προσόντα, τις ικανότητες και την εν γένει υπηρεσιακή τους απόδοση και η κατάργηση των οργανικών θέσεων, τις οποίες κατείχαν οι απομακρυνόμενοι, να επέρχεται ως αυτόθροη συνέπεια της απομακρύνσεως. Επίσης, από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος προκύπτει ότι, εκτός

(9) Η Ολομέλεια συγκροτήθηκε από 25 μέλη.

από την περίπτωση απολύσεως λόγω πειθαρχικού παραπτώματος, η απομάκρυνση δημοσίου υπαλλήλου από την υπηρεσία χωρίς τις εγγυήσεις του εν λόγω άρθρου, δηλαδή χωρίς προηγούμενη κρίση υπηρεσιακού συμβουλίου, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα, είναι επιτρεπτή μόνον στις δύο περιοριστικώς προβλεπόμενες περιπτώσεις, δηλαδή την παύση συνεπεία δικαστικής αποφάσεως και την αποχώρηση λόγω συμπλήρωσεως του κατ' αρχήν ελευθέρως τασσόμενου από τον νόμο, γενικώς ή κατά κατηγορίες υπαλλήλων, ορίου ηλικίας. Δεν αποκλείεται από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις εκτός από την πρόβλεψη ορισμένου ορίου ηλικίας να θεσπισθεί από τον νόμο ως πρόσθετη προϋπόθεση η συμπλήρωση ορισμένου χρόνου πραγματικής υπηρεσίας, εφόσον το μεν για την περίπτωση αυτή προβλεπόμενο τυχόν ειδικότερο όριο ηλικίας δεν απέχει κατά πολύ του γενικώς ισχύοντος για την αυτήν κατηγορία υπαλλήλων ως αυτοτελούς λόγου απολύσεως, ο δε χρόνος αυτός υπηρεσίας καθορίζεται αρκούντως μακρύς ώστε να επιτρέπει την με κανονικές συνθήκες απρόσκοπτη υπηρεσιακή εξέλιξη του υπαλλήλου και την απόληψη από αυτόν πλήρους συντάξεως ένεκα της υπηρεσίας αυτής, αποφευγομένης της καθ' οιονδήποτε τρόπον πρόωρης αποχωρήσεως αυτού (ΣτΕ 2144 - 2150/1984 Ολομέλεια, 1877 - 1878/1980 Ολομέλεια, 1979/1976 Ολομέλεια). Με την έννοια αυτή, δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η πρόβλεψη στον νόμο της υποχρεωτικής και χωρίς προηγούμενη ουσιαστική κρίση του υπαλλήλου από υπηρεσιακό συμβούλιο, κατά τα προεκτεθέντα, αποχωρήσεως αυτού με μόνη τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου πραγματικής υπηρεσίας, έστω και αρκούντως μακρού, όπως είναι η τριακονταπενταετής υπηρεσία, ει μη μόνον εφόσον συνδέεται και προς ορισμένο όριο ηλικίας από τη συμπλήρωση, του οποίου είναι δυνατή η αποχώρηση αυτή με τη συνδρομή και της εν λόγω περαιτέρω προϋποθέσεως (ΣτΕ 2144 - 2150/1984 Ολομέλεια) (...). Εν όψει τούτων, κρίθηκε ότι οι διατάξεις του άρθρου 33 του ν. 4024/2011 «(...) αντίκεινται στο προαναφερθέν συνταγματικό πλαίσιο που θεσπίζεται με το προπαρατεθέν άρθρο 103 καθώς και στην επίσης συνταγματικώς κατοχυρούμενη αρχή της ισότητας. Και τούτο διότι η μεταβολή αυτή στο υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων που έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, αφενός δεν βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και διοικητική αναδιοργάνωσή του κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσμα-

τικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, η δε κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επέρχεται ως συνέπεια της αναδιαρθρώσεως, και αφετέρου δεν ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού καθεστώτος που διέπει τους όρους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας και τριακονταπενταετίας. Συγκεκριμένα, εν προκειμένω, ο επιδιωκόμενος, κατά τα αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, περιορισμός του Κράτους και η μείωση της δημόσιας δαπάνης διενεργείται μέσω της περιγραφείσας διαδικασίας αυτοδίκαιης απολύσεως υπαλλήλων αμέσως ή αφού προηγηθεί προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, που έχει περιορισμένο χρονικά πεδίο εφαρμογής, καταλήγει δε στην αντίστοιχη κατά περίπτωση κατάργηση οργανικών θέσεων και την επακόλουθη τροποποίηση των οικείων οργανισμών των υπηρεσιών, χωρίς να βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και μεταρρύθμιση των οργανωτικών αναγκών της Διοικήσεως με ορθολογικό τρόπο, εν όψει και των υφιστάμενων εν γένει πόρων και μέσων, με τήρηση του προεκτεθέντος συνταγματικού πλαισίου, η δε σκοπούμενη οργάνωση των επιμέρους υπηρεσιών είναι παρεπόμενο αποτέλεσμα διαδικασίας απομακρύνσεως μονίμων υπαλλήλων με κριτήρια (ηλικία υπαλλήλου και χρόνος υπηρεσίας) τυχαία και συμπτωματικά μη συνδεόμενα με τον επιδιωκόμενο σκοπό και θεσπιζόμενα κατ' απόκλιση των γενικώς και παγίως ισχυουσών διατάξεων (...)).».

Τη βασική αυτή σκέψη ακολούθησαν και οι αποφάσεις 3169/2014 και 2151/2015¹⁰, που ασχολήθηκαν με τις διατάξεις των άρθρων 82 και 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013, τις οποίες έκριναν συνταγματικές.

Η πρώτη αφορά τη διαθεσιμότητα των εκπαιδευτικών της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Όπως κρίθηκε, εν όψει και των ρυθμίσεων του ν. 4186/2013 για την επαγγελματική εκπαίδευση, «(...) η επίμαχη κατάργηση ειδικοτήτων εκπαιδευτικού προσωπικού και αντίστοιχων οργανικών θέσεων, η οποία συνδέεται με την αναδιάρθρωση και τον ανακαθορισμό των πάγιων αναγκών της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης, συνεπαγόμενη τη θέση σε διαθεσιμότητα των εκπαιδευτικών που υπηρετούν στις καταργούμενες θέσεις, στηρίζεται σε κριτήρια συνδεόμενα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοικήσεως και, ως εκ τούτου, δεν παραβιάζει τις διατάξεις περί μονιμότητας του άρθρου 103 του Συ-

(10) Η Ολομέλεια συγκροτήθηκε από 17 μέλη.

ντάγματος». Αντιθέτως, κατά τη μειοψηφία¹¹ «(...) η επίμαχη κατάργηση ειδικοτήτων και οργανικών θέσεων δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης αντίκειται στο Σύνταγμα για τους εξής λόγους: Κατά τα ήδη εκτεθέντα, ναι μεν ο κοινός νομοθέτης διαθέτει, εν όψει και του δυναμικού χαρακτήρα της Διοικήσεως, ευρεία ευχέρεια ως προς τη ρύθμιση της οργανώσεως και στελεχώσεως των δημοσίων υπηρεσιών οποιουδήποτε επιπέδου, η επέμβαση, όμως, στη δομή διοικητικών υπηρεσιών, στις οποίες έχει ανατεθεί η εξυπηρέτηση ειδικών σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι, κατ' εξοχήν η επαγγελματική εκπαίδευση, πρέπει να είναι επαρκώς τεκμηριωμένη ώστε η επιχειρούμενη μεταβολή να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική, να στηρίζεται δε σε προηγούμενη αξιολόγηση των υφισταμένων δομών, βάσει κριτηρίων συνδεομένων με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοικήσεως (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3354/2013, ΠΕ Ολ. 290/2013)». Οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν συνοδεύονται από την αναγκαία τεκμηρίωση ως προς την ανάγκη καταργήσεως ειδικοτήτων και τομέων, ούτε από αξιολόγηση των καταργούμενων ειδικοτήτων, δεδομένου ότι δεν είχε ολοκληρωθεί η αξιολόγηση μονάδων και προσωπικού φορέων δημοσίου τομέα, όπως προβλεπόταν (άρθρο 35 ν. 4024/2011).

Με την απόφαση 2151/2015¹² κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι «(...) το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας δεν εμπεριέχει αντίστοιχη της εγγυήσεως της μονιμότητας αξίωση του δημοσίου υπαλλήλου στην εις το διηνεκές παροχή υπηρεσιών (ΣτΕ 2719, 2722/2003, 2902/1984) (...) ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται, κατ' αρχήν, από τη συνταγματική αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης να προβεί στην κατάργηση θέσεων προσωπικού του Δημοσίου αλλά και να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυαν στο παρελθόν και προς τις οποίες έχουν προσαρμοσθεί και αποβλέπει οι διοικούμενοι, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα αυτών, αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί, όπως εν προκειμένω, κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό (ΣτΕ 2824/2002 Ολ.)». Κατόπιν τούτων, κρίθηκε ότι ο δημόσιος σκοπός, του οποίου η θεραπεία διώκεται με τις επίμαχες ρυθμίσεις, δηλαδή η εξασφάλιση της επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα και της πραγματοποιήσεως της κινητικότη-

τας υπό όρους αξιοκρατίας, δικαιολογεί τη διαφορετική μεταχείριση μεταξύ αυτών, με διαδικασία σύμφωνη με τις αρχές της αμεροληψίας και διαφάνειας.

Με ζητήματα οργανωτικής αναδιάρθρωσης και ειδικότερα κατάργησης μονάδων, ασχολήθηκαν οι αποφάσεις 1901/2014 για την ΕΡΤ και 15/2015 για τη Δημοτική Αστυνομία.

Με την απόφαση 1901/2014¹³ κρίθηκε ότι «(...) με τις διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η ελευθερία της έκφρασης, βασική εκδήλωση της οποίας αποτελεί το δικαίωμα καθενός να διαδίδει με τη χρήση των μέσων ενημέρωσης (Τύπου, ραδιοφωνίας, τηλεόρασης) ειδήσεις, σχόλια και απόψεις (δικαίωμα του πληροφορείν). Με τις ίδιες συνταγματικές διατάξεις, σε συνδυασμό με τα άρθρα 5 παρ. 1 και 5Α παρ. 1 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται, εξάλλου, το δικαίωμα του καθενός να ενημερώνεται τακτικά και ελεύθερα από κάθε διαθέσιμη πηγή για κάθε θέμα που τον ενδιαφέρει (δικαίωμα του πληροφορείσθαι). Με το πλέγμα των πιο πάνω συνταγματικών διατάξεων, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, προστατεύονται οι ελευθερίες του πληροφορείν και του πληροφορείσθαι, ως αναγκαία προϋπόθεση για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου, αλλά και ως συστατικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η άσκηση των ελευθεριών αυτών υπόκειται μόνο στους απολύτως αναγκαίους περιορισμούς που προβλέπονται από τις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις. Όπως γίνεται γενικά δεκτό, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (τύπος, ραδιοτηλεόραση, διαδικτυακά μέσα) επιτελούν πολλαπλές, κατ' ιδίαν, λειτουργίες στη δημοκρατική κοινωνία. Ενδεικτικά: Πληροφορούν τους πολίτες και αποτελούν *fora* ανοιχτής ανταλλαγής ιδεών συμβάλλοντας στο να σχηματίσουν αυτοί ελεύθερα και δημόσια τη δική τους γνώμη για τα πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα. Ελέγχουν την πολιτική εξουσία και καθιστούν διαφανή τον τρόπο άσκησής της. Ενισχύουν την κοινωνική συνοχή δίνοντας στους πολίτες τη δυνατότητα να συμμετέχουν ως ενεργά μέλη ενός συνόλου στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι. Επιδρούν στην πολιτιστική καλλιέργεια και ικανοποιούν τις ποικίλες προσωπικές ανάγκες του κοινού (ψυχαγωγία, θέματα υγείας, δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου κ.ά.). Ειδικά ως προς τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, ο

(11) 8 μέλη.

(12) Η Ολομέλεια συγχροτήθηκε από 17 μέλη.

(13) Η Ολομέλεια συγχροτήθηκε από 25 μέλη.

συνταγματικός νομοθέτης, έχοντας υπόψη τη μεγάλη εμβέλεια, τη χρονική αμεσότητα και την ιδιαίτερη δυναμική επιρροής που διαθέτουν, με τις διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος όρισε ότι η λειτουργία τους υπάγεται στον άμεσο έλεγχο του κράτους. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει τόσο τη χορήγηση αδείας λειτουργίας, όσο και τη μέριμνα ώστε κατά τη λειτουργία τους να εξυπηρετούνται συγκεκριμένοι σκοποί δημοσίου ενδιαφέροντος. Οι σκοποί αυτοί είναι: η αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών, ειδήσεων, προϊόντων λόγου και τέχνης, η ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων σε αντιστοιχία με την κοινωνική αποστολή των εν λόγω μέσων και την πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και η προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας. Η χορήγηση των αδειών, ο έλεγχος της εξυπηρέτησης των ανωτέρω σκοπών δημοσίου συμφέροντος και η επιβολή κυρώσεων ανατίθεται σε ανεξάρτητη αρχή, το "Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης". Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος (εδάφιο πρώτο έως τέταρτο) προβλέπεται η έκδοση νόμων για τη γνωστοποίηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, της οικονομικής κατάστασης και των μέσων χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης, καθώς και για τη θέσπιση μέτρων και περιορισμών αναγκαίων για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση, ορίζεται δε ότι απαγορεύεται η συγκέντρωση του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης της αυτής ή άλλης μορφής (όταν μάλιστα πρόκειται για ηλεκτρονικά μέσα απαγορεύεται η συγκέντρωση περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής). Με το σύνολο των εν λόγω διατάξεων, το κράτος καθίσταται ο ρυθμιστής της λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και ο εγγυητής του πλουραλισμού των ιδεών και των πληροφοριών που μεταδίδονται. Το κράτος (η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία, καθώς και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή) υποχρεούται, απέχοντας από επεμβάσεις στο περιεχόμενο των εκπομπών, να λαμβάνει όλα τα αναγκαία θετικά μέτρα (νομοθετικά, οργανωτικά, διοικητικά και ουσιαστικά), περιλαμβανομένης της επιβολής και εκτέλεσης των προβλεπόμενων κυρώσεων, ώστε να διασφαλίζεται η καθολική παροχή της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας στην εθνική επικράτεια με πλήρη σεβασμό των προαναφερομένων συνταγματικών αξιών, με διαφάνεια ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς, την οικονομική κατάσταση

και τη χρηματοδότηση των μέσων ενημέρωσης, καθώς και με την αποτροπή της συγκέντρωσης του ελέγχου των μέσων αυτών. Από τις ως άνω, όμως, συνταγματικές διατάξεις δεν προκύπτει ότι επιβάλλεται η λειτουργία δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης. Ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια, συνεκτιμώντας την οικονομική δυνατότητα του Κράτους σε κάθε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, να επιλέξει αν, με κριτήριο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των συνταγματικών επιταγών για τη ραδιοτηλεόραση, είναι αναγκαίο και δυνατό να ιδρυθεί δημόσιος φορέας ραδιοτηλεόρασης. Σε περίπτωση κατά την οποία επιλεγεί η ίδρυση δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης, σύμφωνα με το Σύνταγμα αυτός επιβάλλεται να έχει πλουραλιστική δομή, να οργανώνεται κατά τρόπο που αποτρέπει κυβερνητικές και κομματικές επιρροές και να λειτουργεί αυστηρά με βάση τις αρχές της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της πολυφωνίας. Οίκοθεν νοείται ότι η εκάστοτε νομοθετική επιλογή υπόκειται στον δικαστικό έλεγχο ως προς τη συμφωνία της με τις προμνημονευόμενες συνταγματικές επιταγές».

Με την ίδια απόφαση, ο λόγος ακυρώσεως για παράβαση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 του Συντάγματος) απορρίφθηκε, με τη σκέψη ότι «η κατάργηση του υφιστάμενου φορέα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης και η διακοπή λειτουργίας του μέχρι τη λειτουργία νέου προς τον σκοπό "εξορθολογισμού της παροχής, της λειτουργίας και του κόστους οργάνωσης της δημοσίας ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας μέσω της ίδρυσης και διαμόρφωσης ενός νέου οργανισμού-προτύπου", συνιστά επιλογή του νομοθέτη αρχικώς και της κανονιστικώς δράσης Διοικήσεως τελικώς. Η τελευταία αυτή επιλογή συνιστά ουσιαστική κρίση, η οποία ελέγχεται μόνο αν προβάλλεται με συγκεκριμένους ισχυρισμούς και προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι παρίσταται αυθαίρετη και προδήλως απρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την κανονιστική ρύθμιση σκοπού (ΣτΕ 1437/2013 επταμ., 866, 1512/2002 επταμ., πρβλ. ΣτΕ 4230/1995). Εν προκειμένω, η Διοίκηση με τις απόψεις της και τα έγγραφα που προσκομίζει (...) τεκμηριώνει κατ' αρχήν την κρίση της για το πρόσφορο της ως άνω επιλογής για την επίτευξη των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκονται με το άρθρο 14B του ν. 3429/2005 και με την προσβαλλόμενη πράξη (εξορθολογισμός της παροχής, της λειτουργίας και του κόστους οργάνωσης της δημοσίας ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας μέσω της ίδρυσης και διαμόρφωσης ενός νέου οργανισμού - προτύπου)».

Με την απόφαση 15/2015¹⁴, κρίθηκε ότι η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας δεν προσκρούει σε συνταγματικές διατάξεις (ιδίως άρθρο 103), διότι «θεσπίστηκε κυρίως λόγω της μεταβολής αντιλήψεων του κοινού νομοθέτη ως προς την άσκηση αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσεως από τη Δημοτική Αστυνομία λόγω της μη ικανοποιητικής αποδόσεως αυτής κατά την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων αυτών, δευτερευόντως δε για τη θεραπεία ενός δημοσιονομικού σκοπού».

Με την απόφαση 527/2015¹⁵, κρίθηκε ότι το άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος επιβάλλει οι διορισμοί εκπαιδευτικών να γίνονται με βάση την προϋπηρεσία και την εμπειρία τους, που αποτελούν αξιολογικές εγγυήσεις.

Ε. Ιδιωτικοποιήσεις – Περιβάλλον

Με τις διατάξεις του ν. 3985/2011 προβλέφθηκε Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011 – 2015, με σκοπό την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων. Στη συνέχεια, με τον ν. 3986/2011 συστήθηκε ΑΕ με αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ και δημοσίων επιχειρήσεων (ΤΑΙΠΕΔ). Με τις αποφάσεις 1902, 1903 και 1904/2014¹⁶, το Δικαστήριο ασχολήθηκε με σχετικά θέματα, με αφορμή τις πράξεις παραχώρησης ακινήτων, όπως το Ελληνικό, από το Δημόσιο στο ΤΑΙΠΕΔ και κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι, εν όψει του συστήματος του νόμου που προβλέπει την έκδοση διοικητικών πράξεων χωροταξικού, πολεοδομικού περιεχομένου και εγκρίσεις περιβαλλοντικών όρων, διασφαλίζεται η παροχή έννομης προστασίας, τότε δε θα κριθούν και τα ζητήματα τυχόν επιβάρυνσης του περιβάλλοντος, ενώ στην παρούσα φάση μεταβιβάζονται μόνον ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι το ΤΑΙΠΕΔ υπεισέρχεται μόνο σε υφιστάμενα ιδιωτικής φύσεως δικαιώματα του Δημοσίου επί των εδαφικών εκτάσεων και των κτισμάτων, με όλα τα βάρη και τους περιορισμούς που συνεπάγονται οι διατάξεις του Συντάγματος και της κοινής νομοθεσίας¹⁷.

Στις υποθέσεις αυτές, στις οποίες ανακύπτει, ως κεντρικό ζήτημα, το ζήτημα της δημόσιας κτήσης, το Δικαστήριο απέφυγε να κάνει τη διάκριση μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας περιουσίας του Δημο-

σίου, ποια δηλαδή από τα ακίνητα είναι κατ' αρχήν δεκτικά μεταβίβασης και ποιας έντασης δικαιώματα είναι δυνατόν να μεταβιβασθούν. Πέραν, όμως, του αιγιαλού, τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του οποίου δεν αμφισβήτησε ούτε ο νομοθέτης, τα δημόσια δάση, οι αρχαιολογικοί χώροι και τα λοιπά προστατευόμενα μνημεία έχουν χαρακτηριστικά που προϋποθέτουν μια διαφορετική προσέγγιση.

Ως προς το ζήτημα της ΕΥΔΑΠ, με την απόφαση 1906/2014¹⁸ κρίθηκε ότι «(...) η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Τούτο ισχύει και προκειμένου περί των υπηρεσιών υδρεύσεως και αποχετεύσεως, τις οποίες δύναται να παρέχει μια δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί υπό νομικό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου ως ανώνυμη εταιρεία. Ο χαρακτήρας, όμως, της δημοσίας επιχείρησης αναιρείται στην περίπτωση της αποξενώσεως του Ελληνικού Δημοσίου από τον έλεγχο της ανωνύμου εταιρείας δια του μετοχικού κεφαλαίου, ήτοι της αποξενώσεώς του από εκείνο το ποσοστό των μετοχών (μεγαλύτερο του 50% σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας και το καταστατικό) που εξασφαλίζει τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και τη δυνατότητα εκλογής, από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων, της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, το οποίο είναι το ανώτατο διοικητικό όργανο της εταιρείας που διαμορφώνει τη στρατηγική και πολιτική της ανάπτυξης της και διαχειρίζεται τα περιουσιακά στοιχεία της. Στην περίπτωση αυτή, η δημόσια επιχείρηση ιδιωτικοποιείται όχι μόνον τύποις, διά της υπαγωγής της στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου που διέπουν τις ανώνυμες εταιρείες, αλλά και κατ' ουσίαν, μετατρέπόμενη σε ιδιωτική επιχείρηση, διότι παρέχεται σε ιδιώτες επενδυτές η νομική δυνατότητα συγκεντρώσεως του ποσοστού του μετοχικού κεφαλαίου που εξασφαλίζει τον ιδιοκτησιακό έλεγχο και την εκλογή της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας. Η δε κατ' ουσίαν μετατροπή της δημοσίας επιχείρησης σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία. Σύμφωνα με τα εκτεθέντα στις προηγούμενες σκέψεις, οι υπηρεσίες της ΕΥΔΑΠ ΑΕ παρέχονται μο-

(14) Η Ολομέλεια συγχροτήθηκε από 17 μέλη.

(15) Η Ολομέλεια συγχροτήθηκε από 17 μέλη.

(16) Η Ολομέλεια συγχροτήθηκε από 25 μέλη.

(17) Έχουν, επίσης, δικαστεί υποθέσεις για τους λιμένες της Χώρας και τα αεροδρόμια, επί των οποίων δεν έχουν ακόμη εκδοθεί αποφάσεις.

(18) Η Ολομέλεια συγχροτήθηκε από 25 μέλη.

νοπωλιακώς, σε μεγάλο πληθυσμό διαβιούνται υπό δυσμενείς οικιστικές συνθήκες στον περιορισμένο χώρο της Αττικής, από δίκτυα που είναι μοναδικά στην περιοχή και ανήκουν στα πάγια περιουσιακά στοιχεία της εταιρείας. Συνίστανται δε οι υπηρεσίες αυτές στην ύδρευση και στην αποχέτευση που είναι αναγκαίες για την υγιεινή διαβίωση και, ιδίως, στην παροχή του πόσιμου ύδατος, φυσικού αγαθού απαραίτητου για την επιβίωση που καθίσταται σπανιότερο συν τω χρόνω. Αβεβαιότητα ως προς τη συνέχεια της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας με αυτόν τον βαθμό αναγκαιότητας δεν συγχωρείται από το άρθρο 5 του Συντάγματος, ειδικότερα δε από τη διάταξη της παραγράφου 5 που προσετέθη με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής και κατοχυρώνει το δικαίωμα στην προστασία της υγείας, καθώς και από το άρθρο 21 παρ. 3 που ορίζει ότι το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών. Συνεπώς, η αποξένωση του Ελληνικού Δημοσίου από την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, του οποίου η διατήρηση είναι αναγκαία –υπό το δεδομένο νομικό καθεστώς– για να μη μετατραπεί η δημόσια επιχείρηση σε ιδιωτική, συνιστά παράβαση των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος (...).

Στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης, το Δικαστήριο, με την απόφαση 1858/201¹⁹, ανέτρεψε την πάγια νομολογία που είχε διαμορφωθεί με τις αποφάσεις 1876/1980, 3500/2009, 3921/2010, 3341/2013 και 1118 – 1119/2014 της Ολομελείας επί παρομοίων νομοθετημάτων και έκρινε, αντιθέτως, τις διατάξεις του ν. 4178/2013 ως συνταγματικά ανεκτές.

Χαρακτηριστική είναι η ακόλουθη σκέψη: «(...) το Δικαστήριο, χωρίς να αναιρεί τη βασική γραμμή της νομολογίας, η οποία απαιτεί ως αναγκαία συνταγματική προϋπόθεση της δομήσεως τον σχεδιασμό, οφείλει να λάβει υπ' όψιν του το πασιδηλο γεγονός, το οποίο εκίνησε τον νομοθέτη στις λύσεις και στα μέτρα του ν. 4178/2013, τ.ε. αφενός το ανενεργό του μέτρου της κατεδαφίσεως επί σειρά δεκαετιών με τα αντίστοιχα αποτελέσματα και αφετέρου τη μαθηματικώς διαπιστωμένη αντικειμενική αδυναμία υλοποίησης του μέτρου αυτού σήμερα, σε αναφορά με όγκο και επιφάνειες, όπως ανωτέρω εκτέθηκε. Από τη βασική αυτή παραδοχή εκκινώντας και λαμβάνοντας υπ' όψιν το Δικαστήριο τη δέσμη μέτρων που θεσμο-

θετούνται προς αποτροπή συνεχίσεως της άνομης οικοδομικής δραστηριότητος για το μέλλον, κρίνει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου, που αναφέρονται στα αυθαίρετα του παρελθόντος είναι συνταγματικώς ανεκτές (...). Η μειοψηφία²⁰ ενέμεινε στην πάγια νομολογία της Ολομελείας, σύμφωνα με την οποία η συλλήβδην νομιμοποίηση αυθαιρέτων αντίκειται στο κράτος δικαίου, την ισότητα και τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό.

Ως προς την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, πέραν του βασικού ζητήματος διάκρισης της δημόσιας κτήσεως στο οποίο έγινε ήδη αναφορά, ανακύπτουν προβλήματα οφειλόμενα στον καθυστερημένο και ελλιπή χωροταξικό σχεδιασμό, στις συγκρούσεις χρήσεων γης και στις διαδικασίες κύρωσης δασικών χαρτών και κτηματογράφησης που χρονίζουν. Η απουσία σαφούς μοντέλου ανάπτυξης, τα προβλήματα στον σχεδιασμό και τα φαινόμενα προσαρμογής της πολιτικής στο τυχαίο επενδυτικό ενδιαφέρον δημιουργούν κινδύνους για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Με το Π.Ε. 28/2015 που αφορούσε την έγκριση ΕΣΧΑΔΑ στην έκταση του Αστέρια Βουλιαγμένης, το σχέδιο κρίθηκε μη νόμιμο ως αντίθετο στο Ρυθμιστικό Σχέδιο, κατά το μέρος που προβλέπει τη δυνατότητα μετατροπής των υφισταμένων κτιρίων σε αυτοτελείς κατοικίες, εκτός δηλαδή των ξενοδοχείων, και την ανέγερση αυτοτελών κατοικιών όσο και κατά το μέρος που προβλέπει την κατασκευή νέων κατοικιών σε αδόμητες επιφάνειες της χερσονήσου του Μικρού Καβουρίου, η οποία τελεί σε πολλαπλό καθεστώς προστασίας ως τοπίο φυσικού κάλλους, αρχαιολογικός χώρος και δασική έκταση.

Συμπέρασμα

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο διάστημα αυτό της κρίσης, βρέθηκε αντιμέτωπο με την ιστορία κατά τρόπο εντονότερο του συνήθους. Η κρίση, όμως, του Κράτους Δικαίου, ως κρίση του νόμου και του κοινωνικοπολιτικού συστήματος, δεν εμφανίστηκε, το πρώτον, το 2009. Στην περίοδο της ευμάρειας που προηγήθηκε, η έννοια του «κεκτημένου» επεκτάθηκε από το περιβαλλοντικό κεκτημένο σε όλες τις έννοιες που συνόδευσαν το Κοινωνικό Κράτος Δικαίου. Οι δυσανάλογες παροχές, οι υπερβολικές συντάξεις και εφάπαξ από μη βιώσιμα ταμεία, η νομιμοποίηση των αυ-

(19) Η Ολομέλεια συγχροτήθηκε από 25 μέλη.

(20) 10 μέλη.

θαιρέτων, οι παράνομες επιδοτήσεις, οι αθρόες μονιμοποιήσεις συμβασιούχων, οι αθρόες μετεγγραφές σπουδαστών και τόσα άλλα παρεμφερή ζητήματα αποτέλεσαν κοινωνικά αιτήματα που συνήθως υιοθετούσε ο νομοθέτης και αντιμετώπιζε το Δικαστήριο. Ο δικαστικός, όμως, έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, εντονότερος σε θέματα του στενού καταλόγου των ατομικών δικαιωμάτων, είναι πολύ προσεκτικός σε ζητήματα οικονομικής πολιτικής, τα οποία, από τη φύση τους, συνεπάγονται σταθμίσεις και εκτιμήσεις που ανήκουν στην πολιτική εξουσία. Η

στάση αυτή του δικαστή δεν συνιστά απουσία ελέγχου αλλά συναίσθηση του ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, λειτουργώντας σε πλαίσιο Κράτους Δικαίου, είναι ο εγγυητής τηρήσεως του Συντάγματος και όχι το κέντρο λήψης αποφάσεων. Η απάντηση τώρα στο ερώτημα αν το Δικαστήριο, κατά την περίοδο της κρίσης, απέφυγε να θίξει τις αποφάσεις της πολιτικής εξουσίας με κομψό ή λιγότερο κομψό τρόπο και αν επετέλεσε τον ρόλο του εγγυητή της τηρήσεως του Συντάγματος ικανοποιητικά, εκτός του ότι είναι πρόωρη, δεν ανήκει σε δικαστή εν ενεργεία.

