

# Η αρχή της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον σε περίοδο δημοσιονομικής κρίσης:

## Η νομολογία του ΣτΕ για τις περικοπές των συντάξεων

**Κωνσταντίνος Τσαγκαρόπουλος, Διοικητής Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ), Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, μεταπτυχιακός φοιτητής Νομικής Σχολής Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου**

*Η αρχή της αναλογικότητας, ο περιορισμός των περιορισμών, που είναι κατοχυρωμένη στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, δοκιμάστηκε ιδιαίτερα στην περίοδο της ελληνικής δημοσιονομικής κρίσης. Αιτία ήταν το «αντίπαλο» δέος, το δημόσιο συμφέρον, και η ειδική έκφραση του, το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον, στο όνομα του οποίου ελήφθησαν μία σειρά από διαρθρωτικά μέτρα, ανάμεσα στα οποία και οι περικοπές των συντάξεων. Τόσο η αρχή της αναλογικότητας όσο και το δημόσιο συμφέρον εξειδικεύονται μέσω μιας διαδικασίας που επηρεάζεται από τις τρέχουσες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες. Στο άρθρο αυτό επιχειρείται η αποτύπωση της σχέσης τους μέσα από τις πιο σημαντικές αποφάσεις της ολομέλειας του ΣτΕ 668/2012, 2287-2288/2015 και 1891/2019, που έκριναν το ζήτημα των περικοπών των συντάξεων. Σε όλες τις περιπτώσεις γίνεται επίκληση της αρχής της αναλογικότητας με προφανή όμως διαφοροποίηση της θέσης της νομολογίας κατά την αναζήτηση της «δίκαιης ισορροπίας» ανάμεσα στο επιδιωκόμενο δημόσιο συμφέρον και στα προστατευόμενα από το Σύνταγμα δικαιώματα.*

**Τ**ο παρόν άρθρο καταπιάνεται με την αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 25 παρ 1 του Συντάγματος της Ελλάδας. Εξετάζεται η σχέση της με το δημόσιο συμφέρον, στην πιο έντονη του μορφή (δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον), που αναδεικνύεται σε περίοδο δημοσιονομικών κρίσεων, με σκοπό να αποτυπωθεί με ποιόν τρόπο οριοθετούνται και αν και σε ποιο βαθμό αλληλοεπιδρούν.

Με δεδομένο ότι, στο πρόσφατο παρελθόν, η ελληνική κυβέρνηση κλήθηκε κατ' επανάληψη από τους δανειστές της να προβεί σε περικοπές συντάξεων, αναπτύχθηκε σημαντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) ad hoc στο ζήτημα της στάθμισης του υπηρετούμενου δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με τα θιγόμενα θεμελιώδη δικαιώματα. Και όλα αυτά στο πλαίσιο του ελέγχου της τυχόν παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας. Μέσα από την ανάλυση της νομολογίας αυτής και κυρίως από τη διαφοροποίηση

της, θα επιχειρηθεί να απαντηθεί το κρίσιμο ερώτημα με ποιον μηχανισμό και με ποιο κλειδί μπορεί να οριοθετηθεί και εν τέλει να διασφαλιστεί η αρχή της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον. Κλειδί ιδιαίτερα χρήσιμο για την αντιμετώπιση ή ακόμα καλύτερα για την αποτροπή στο μέλλον παρόμοιων συγκρούσεων και συγκρίσεων στις απευκταίες περιόδους κρίσεως.

Η έρευνα για τη σύνταξη του παρόντος στηρίχθηκε σε βιβλία, άρθρα και δημοσιεύσεις κυρίως του κλάδου του δημοσίου δικαίου (συνταγματικού, διοικητικού και του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης), στην κρίσιμη νομολογία του ΣτΕ και στην ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων και κύρια του 25 παρ 1 Σ.

Στην αρχή προσδιορίζεται η έννοια της αρχής της αναλογικότητας και περιγράφεται ο κρίσιμος μηχανισμός ελέγχου της τήρησης των ορίων της. Ακολουθεί ο προσδιορισμός της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και ο μηχανισμός εξειδίκευσής του. Οι πληροφορίες αυτές αποτελούν το φίλτρο που

---

«αναπτύχθηκε σημαντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) ad hoc στο ζήτημα της στάθμισης του υπηρετούμενου δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με τα θιγόμενα θεμελιώδη δικαιώματα»

## Διοικητικό Δίκαιο

θα βοηθήσει στην ερμηνεία των αποφάσεων του ΣτΕ και, κυρίως, στην ορθή οριοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον. Τέλος, στα συμπεράσματα αναλύονται τα ευρήματα της έρευνας και αποκρυσταλλώνεται η κρίσιμη θέση και απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα.

### 1. Η αρχή της αναλογικότητας και το δημόσιο συμφέρον

#### 1.1. Η αρχή της αναλογικότητας

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται ο προσδιορισμός της αρχής της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή είναι ο περιορισμός των περιορισμών και λειτουργεί σαν προστατευτικό δίχτυ των ατομικών δικαιωμάτων. Είναι το απώτατο όριο, εντός του οποίου μπορεί να γίνει ανεκτή οποιαδήποτε επέμβαση στα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα, πέρα και παράλληλα με την απαγόρευση προσβολής του πυρήνα των δικαιωμάτων αυτών.

##### 1.1.1. Η έννοια της αρχής της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας, η οποία προβλέπεται και στο ενωσιακό δίκαιο (άρθρο 5 παρ. 4 ΣΕΕ), θεμελιώνεται στην αρχή του κράτους δικαίου. Με την αναθεώρηση του 2001 βρήκε συνταγματική κατοχύρωση στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος<sup>[1]</sup>.

Περιβαλλόμενη τον τύπο της συνταγματικής αρχής, έχει καταστεί «οριζόντιος κανόνας ερμηνείας όλου του πλέγματος των συνταγματικών δικαιωμάτων και ελευθεριών». Με την έννοια αυτή υπηρετεί και την «αρχή της ανεμπόδιστης και αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου»<sup>[2]</sup> μέσω του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας.

Περιοριστικά μέτρα, που παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας, είναι αντισυνταγματικά. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ,

τέτοια παραβίαση υπάρχει ιδίως όταν το περιοριστικό μέτρο είναι από το είδος ή τη φύση του «προδήλως ακατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού» ή όταν οι δυσμενείς συνέπειες του μέτρου τελούν σε «προφανή δυσαναλογία» ή «υπερακοντίζουν τον επιδιωκόμενο σκοπό (ΣτΕ 990/2004, 3474/2011, 1195/2016, 956/2009)».

Συνεπώς, η αρχή της αναλογικότητας αναφέρεται στον εύλογο συσχετισμό, που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στον συγκεκριμένης έντασης, έκτασης και διάρκειας περιορισμό ενός δικαιώματος, και στον (συνταγματικό) σκοπό που αυτός ο περιορισμός υπηρετεί<sup>[3]</sup>. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι ο σκοπός πρέπει να έχει συνταγματική θεμελίωση<sup>[4]</sup>.

Όπως προαναφέρθηκε, μέσα από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί βασική αρχή του δικαίου της ΕΕ, που κατοχυρώνεται στο 5 παρ. 4 ΣΕΕ, ενώ επίκλησή της γίνεται και στο 296 ΣΛΕΕ<sup>[5]</sup>.

##### 1.1.2. Ο έλεγχος της τήρησης των ορίων της αρχής της αναλογικότητας

Μέσα από τη διαδικασία ελέγχου της τήρησης των ορίων της αρχής της αναλογικότητας, εξειδικεύεται και προσδιορίζεται το περιεχόμενο της. Ο έλεγχος αυτός πραγματοποιείται είτε από το νομοθέτη στο πλαίσιο της επεξεργασίας του περιοριστικού μέτρου είτε και από τον δικαστή στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας του και περιλαμβάνει τρία στάδια εξέτασης.

Καταρχήν διερευνάται αν το μέτρο είναι προφανώς ή πρόδηλα κατάλληλο - πρόσφορο· αν είναι δηλαδή απόλυτα ικανό και ενδεδειγμένο για να επιτύχει τον επιδιωκόμενο σκοπό. Στη συνέχεια εξετάζεται αν είναι προφανώς ή πρόδηλα αναγκαίο, με την έννοια ότι έχει την απολύτως απαραίτητη ένταση και έκταση για να επιφέρει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, το οποίο δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί με πιο

«η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί βασική αρχή του δικαίου της ΕΕ, που κατοχυρώνεται στο 5 παρ. 4 ΣΕΕ»

[1] 25 παρ. 1 εδ δ'Σ: «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας»

[2] Βενιζέλος, Ε. (2021). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Σελ 386-388, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

[3] Δαγτόγλου, Π. (2012). *Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα*, Σελ 149, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

[4] Παντελής, Α. (2020). *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου* Αθήνα, Σελ.487, 5<sup>η</sup> Έκδοση. Αθήνα: Λιβάνη I.K.E.

[5] 296 ΣΛΕΕ: «όταν δεν προβλέπεται στις Συνθήκες ο τρόπος της προς έκδοση πράξης, τα θεσμικά όργανα επιλέγουν τον τύπο της πράξης αυτής κατά περίπτωση, τηρώντας ως εφαρμοστέες διαδικασίες και την αρχή της αναλογικότητας».

## Η αρχή της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον

ήπια μέτρα. Τέλος διερευνάται κατά πόσο ανάμεσα στον περιορισμό και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα υπάρχει αναλογικότητα με τη στενή έννοια του όρου<sup>[6]</sup>. Αν δηλαδή η αναμενόμενη ωφέλεια υπολείπεται της βλάβης που επέρχεται.

Αν προκύψει έλλειψη της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας *stricto sensu*, τότε διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, το περιοριστικό μέτρο κρίνεται αντισυνταγματικό και ακυρώνεται κάθε σχετική πράξη. Εξαιτίας ακριβώς αυτής της βαρύτητας των συνεπειών και προκειμένου να μην μετατρέπεται ο δικαστικός έλεγχος «σε αθέμιτη δικαστική κρίση της σκοπιμότητας του νόμου» θα πρέπει να διαπιστώνονται κατάδηλες ελλείψεις<sup>[7]</sup>.

Με αυτή τη διαδικασία εξειδικεύεται η αξιολογική νομική έννοια της αναλογικότητας. Η εξειδίκευση παρουσιάζει σχετικότητα αλλά και μεταβλητότητα, με την έννοια ότι τα όριά της άλλοτε διευρύνονται και άλλοτε συρρικνώνονται. Αυτή είναι η εύλογη συνέπεια της ανωτέρω διαδικασίας στάθμισης, που θα πρέπει να περιλάβει παραμέτρους, που διαφοροποιούνται σημαντικά στον χώρο, στον χρόνο, ανάλογα και με τις τρέχουσες κάθε φορά χρηματοοικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες.

### 1.2. Το δημόσιο συμφέρον

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται ο προσδιορισμός του «αντίπαλου δέους» στο πλαίσιο του παρόντος άρθρου, δηλαδή του δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον ετεροκαθορίζεται, ή μάλλον πιο καλά προσδιορίζεται μέσα από το μηχανισμό επιδίωξης του (τη διοίκηση και τα διοικητικά όργανα) και τους περιορισμούς που επιβάλλονται για την επιδίωξή του στο πλαίσιο της άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Παράλληλα αναπτύσσεται και ο μηχανισμός εξειδίκευσης του δημοσίου συμφέροντος.

#### 1.2.1. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος

Ως δημόσιο συμφέρον ορίζεται η χρησιμότητα ή η ωφέλεια που προσφέρουν στον λαό, που είναι «οργανωμένος με τη έννομη τάξη σε κράτος»<sup>[8]</sup>, οι πάσης φύσεως διοικητικές πράξεις και υλικές ενέργειες της διοίκησης, οι υπηρεσίες καθώς και οι νομοθετικές ρυθμίσεις. Ωστόσο, το δημόσιο συμφέρον δεν είναι υποχρεωτικά το συμφέρον όλων των κοινωνικών πολιτών. Συνεπώς, μπορεί να διαφοροποιηθεί από το εξατομικευμένο συμφέρον «ορισμένων μελών της κρατικής κοινωνίας»<sup>[9]</sup>. Κατά μία άλλη θεωρητική προσέγγιση το δημόσιο συμφέρον προσδιορίζεται από «συνταγματικώς οριζόμενα πρόσωπα» σύμφωνα με την προβλεπόμενη συνταγματική διαδικασία και ιεραρχία<sup>[10]</sup>.

Στην πραγματικότητα οι δύο παραδοχές λειτουργούν συμπληρωματικά η μία στην άλλη, καθώς η πρώτη προσδιορίζεται με βάση τον φορέα του συμφέροντος, ενώ η δεύτερη με βάση τον φορέα της δημόσιας εξουσίας, που υπηρετεί το συμφέρον.

Ειδική κατηγορία είναι το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον, που αποσκοπεί στην αντιμετώπιση εξαιρετικά δυσμενών καταστάσεων για τα δημοσιονομικά της χώρας<sup>[11]</sup>. Η δημοσιονομική πολιτική έχει αναχθεί σε σοβαρό λόγο δημοσίου συμφέροντος<sup>[12]</sup> και θα μας απασχολήσει στα επόμενα κεφάλαια.

#### 1.2.2. Ο μηχανισμός εξειδίκευσης του δημοσίου συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον συνιστά αξιολογική νομική έννοια, που εξειδικεύεται στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου, της άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης ή της νομοθετικής λειτουργίας. Οι προαναφερθείσες<sup>[13]</sup> στην αρχή της αναλογικότητας παράμετροι μεταβλητότητας, επηρεάζουν την οριοθέτηση του δημοσίου συμφέροντος συνήθως αντιστρόφως ανάλογα.

«το δημόσιο συμφέρον δεν είναι υποχρεωτικά το συμφέρον όλων των κοινωνικών-πολιτών»

[6] Λατινιστί: *stricto sensu*.

[7] Δαγτόγλου, Π. (2012). Συνταγματικό Δίκαιο -Ατομικά Δικαιώματα, Σελ 151, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

[8] Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2017). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (Τόμ. 1), σελ.80, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

[9] Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2017). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (Τόμ. 1), σελ.80, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

[10] Δαγτόγλου, Π. (2012). Συνταγματικό Δίκαιο -Ατομικά Δικαιώματα, σελ 124, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

[11] Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2017). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (Τόμ. 1), σελ.80-81, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

[12] Πόνη, Χ., & Σεραφείμη, Α. (2019). Στοιχεία Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, σελ.48, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

[13] Υποενότητα 2.1.2 της παρούσας.

## Διοικητικό Δίκαιο

Άλλωστε, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος είναι και ο βασικός σκοπός, που υπηροτούν τα περιοριστικά των δικαιωμάτων μέτρα. Είναι ο σκοπός, που θα πρέπει να σταθμιστεί για να κριθεί η καταλληλότητα, η αναγκαιότητα και στο τέλος η αναλογικότητα του μέτρου.

Στην περίπτωση του δημοσίου συμφέροντος είναι προφανές ότι η στάθμιση έχει να αντιμετωπίσει μια σημαντική πρόκληση, καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος είτε να οδηγήσει σε υπέρβαση των ορίων ελέγχου είτε να «αχρηστεύσει»<sup>[14]</sup> την αρχή της αναλογικότητας. Αν όμως συμβεί αυτό, θα έχει παραβιαστεί η αρχή της διάκρισης των εξουσιών<sup>[15]</sup>. Στην υπέρβαση των ορίων ελέγχου, η δικαστική εξουσία παρεμβαίνει και περιορίζει την νομοθετική και ενίοτε και την εκτελεστική εξουσία, αφού υπεισέρχεται στον έλεγχο της ουσιαστικής σκοπιμότητας. Αντίστροφα, στην δεύτερη περίπτωση η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία περιορίζουν την δικαστική και μάλιστα στην πιο κρίσιμη αρμοδιότητά της, που είναι ο έλεγχος της συνταγματικότητας.

### 2. Η αποτύπωση της σχέσης της αρχής της αναλογικότητας με το δημόσιο συμφέρον μέσα από τη νομολογία του ΣΤΕ για τις περικοπές των συντάξεων

Στο κεφάλαιο αυτό διερευνάται μέσα από την κρίσιμη νομολογία του ΣΤΕ για τις περικοπές των συντάξεων πόσο πείστηκε η αρχή της αναλογικότητας από το δημόσιο συμφέρον και πώς και οι δύο έννοιες εξειδικεύτηκαν στο πέρασμα των μνημονιακών χρόνων.

#### 2.1. Οι κρίσιμες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας

Στο παρόν υποκεφάλαιο παρουσιάζονται οι τρεις κρίσιμότερες αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣΤΕ, που έκριναν το επίμαχο ζήτημα των περικοπών των συντάξεων υπό το

πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας και της στάθμισης του δημοσίου συμφέροντος.

##### 2.1.1. Η απόφαση Ολ.ΣτΕ 668/2012

Αρχικά με την Ολ.ΣτΕ 668/2012 κριθηκε συνταγματικός ο νόμος 3845/2010, με τον οποίο κυρώθηκε το προσαρτημένο σε αυτόν Μνημόνιο. Ανάμεσα στα άλλα το δικαστήριο στάθμισε τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος, της δημοσιονομικής εξυγίανσης των ασφαλιστικών ταμείων και διάσωσης της χώρας, έναντι των περιοπών των συντάξεων και αξιολόγησε ως πρόσφορα, κατάλληλα και αναγκαία τα θεσπιζόμενα μέτρα, επισημαίνοντας ότι σε κάθε περίπτωση αυτά δεν ήταν προδήλως απρόσφορα. Ταυτόχρονα όμως κατέστησε σαφές ότι τα μέτρα αυτά ήταν μόνο κατ' αρχήν ανεκτά λόγω της έκτακτης δημοσιονομικής κατάστασης και ότι η σχετική θέση θα μπορούσε να διαφοροποιηθεί στο μέλλον, εφόσον ήθελε κριθεί ότι δεν υπάρχει ισορροπία μεταξύ του «γενικού συμφέροντος και της ανάγκης προστασίας των δικαιωμάτων των συνταξιούχων» (ΟλΣτΕ 668/2012).

##### 2.1.2. Οι αποφάσεις Ολ.ΣτΕ 2287-2288/2015

Συνεπές με αυτήν την «προαναγγελία» του το ΣΤΕ έκρινε με τις αποφάσεις ότι οι αναδρομικές μειώσεις που επέφερε στις κύριες και τις επικουρικές συντάξεις ο Ν. 4051/2012<sup>[16]</sup> και ο Ν. 4093/2012<sup>[17]</sup>, είναι αντισυνταγματικές καθώς παραβιάζουν τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και αντίκεινται στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (Ολ.ΣτΕ 2287- 2288/2015).

Η μετατόπιση της θέσης του ΣτΕ βασίστηκε στο ότι πλέον δεν ίσχυε το άλλοθι των έκτακτων συνθηκών της προηγούμενης απόφασης (Ολ ΣτΕ 668/2012) και ως εκ τούτου δεν μπορούσε να «παραβλεφθεί» η εκ νέου έλλειψη αναλογιστικής μελέτης, που θα αποτύπωνε το αν τα μέτρα αυτά ήταν κατάλληλα και

«Στην περίπτωση του δημοσίου συμφέροντος είναι προφανές ότι η στάθμιση έχει να αντιμετωπίσει μια σημαντική πρόκληση, καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος είτε να οδηγήσει σε υπέρβαση των ορίων ελέγχου είτε να 'αχρηστεύσει' την αρχή της αναλογικότητας»

[14] Δαγτόγλου, Π. (2012). Συνταγματικό Δίκαιο -Ατομικά Δικαιώματα, σελ 151, Αθήνα - Θεσσαλονίκη Σάκκουλας.

[15] Όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Άρθρο 26 Συντάγματος.

[16] Με το άρθρο 6 του 4051/2012 μειώθηκαν οι κύριες

συντάξεις άνω των 1.300 ευρώ και οι επικουρικές κλιμακωτά.

[17] Με το άρθρο πρώτο του 4093/2012 μειώθηκαν εκ νέου οι πάσης φύσεως και μορφής κύριες και επικουρικές συντάξεις που ξεπερνούσαν αθροιστικά τα 1.000 ευρώ ενώ καταργήθηκαν και τα επιδόματα - δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα.

## Η αρχή της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον

πρόσφορα, έτσι ώστε να μπορούν να υποστούν τη βάσανο του ελέγχου στάθμισης σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

Ειδικότερα το ΣτΕ έκρινε αναγκαία την μελέτη αυτή, μέσω της οποίας θα αποτυπώνονταν οι οικονομικές (φορολογικές και ασφαλιστικές) και κοινωνικές επιπτώσεις και θα μπορούσε να ολοκληρωθεί ο δικαστικός έλεγχος για την παραβίαση των αρχών της ισότητας (στα δημόσια βάρη) και της αναλογικότητας. Το ΣτΕ περιόρισε, ωστόσο, το ακυρωτικό αποτέλεσμα της απόφασής του<sup>[18]</sup> από τη δημοσίευσή της και μετά.

### 2.1.3. Η απόφαση ΣΤΕ 1891/2019

Τέσσερα χρόνια αργότερα, με την ΣτΕ 1891/2019, ουσιαστικά επικυρώθηκε η επιλογή του νομοθέτη του ν. 4387/2016 να «επανανομοθετήσει» τις περικοπές που είχαν κριθεί αντισυνταγματικές με τις αποφάσεις 2287 και 2288/2015 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου μέσω του επανυπολογισμού<sup>[19]</sup> Παρά το ότι ο επανυπολογισμός κρίθηκε συνταγματικά ανεκτός<sup>[20]</sup>, τελικά ακυρώθηκε επειδή κατά παράβαση του Συντάγματος (άρθρο 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5, 25 παρ. 1 και 4 και 106 παρ. 1), δεν είχε αποτυπωθεί με «επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη η επάρκεια των χορηγούμενων από το ν. 4387/2016 παροχών και την εξασφάλιση με αυτές αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχαν οι αιτούντες κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου» (ΟλΣτΕ 1891/2019).

Έτσι όμως κατέστη αδύνατος ο έλεγχος στάθμισης του δημοσίου συμφέροντος, που επέβαλε ένα βιώσιμο διαγενεακά ασφαλιστικό σύστημα απέναντι στην ιδιαίτερα χαμηλή ανταποδοτικότητα των ασφαλιστικών παροχών<sup>[21]</sup>. Ανταποδοτικότητα, που σαν υποχρέ-

ωση πηγάζει από την αρχή της αναλογικότητας με την έννοια της «στοιχειώδους αναλογίας μεταξύ των καταβληθεισών από τον ασφαλισμένο εισφορών βάσει των συνολικών αποδοχών του και των καταβαλλομένων σ' αυτόν παροχών» (ΟλΣτΕ 1891/2019) και η οποία όταν είναι ιδιαίτερα χαμηλή καταλήγει να προσβάλλει τον πυρήνα του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης (22 παρ. 5 Σ).

Στην 30η σκέψη επισημαίνεται ότι το απόλυτο όριο της δυνατότητας του νομοθέτη να περικόπτει δημόσιες δαπάνες συμπεριλαμβανομένων των συνταξιοδοτικών παροχών τίθεται όχι μόνο από την αρχή της ισότητας (4 παρ. 1 και 5 Σ) και της κοινωνικής αλληλεγγύης (25 παρ. 4 του Συντάγματος) αλλά και από την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), «η οποία προϋποθέτει στάθμιση από τον ίδιο τον νομοθέτη, αφενός, του υπηρετούμενου από τα θεσπιζόμενα μέτρα σικοπού και, αφ' ετέρου, των επιπτώσεων από την επέμβασή του στα δικαιώματα και τις νόμιμες προσδοκίες των συνταξιούχων και, γενικότερα, των θιγομένων από την μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος (ΟλΣτΕ 1891/2019)».

Η έλλειψη αυτής της στάθμισης αποτέλεσε τον δεύτερο λόγο ακύρωσης της προσβαλλόμενης απόφασης, καθώς το ύψος της ασφαλιστικής παροχής σε σχέση με τις καταβληθείσες εισφορές (βάση συντάξιμων αποδοχών) και τον χρόνο ασφάλισης παρουσίαζε ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά αναπλήρωσης και προκάλλυσε προφανή δυσαναλογία της ανταποδοτικής σύνταξης προς τις ανωτέρω αποδοχές<sup>[22]</sup>.

### 2.2. Η αρχή της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον μέσα από τις αποφάσεις του ΣτΕ

Από την παράθεση των αποφάσεων του ΣτΕ προκύπτει

των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων) το βάρος της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης, η οποία θα βαρύνει και τις μελλοντικές γενεές των ασφαλισμένων.

<sup>[21]</sup> Έναντι των καταβληθεισών ασφαλιστικών εισφορών.

<sup>[22]</sup> Στις περιπτώσεις που εξετάσατο το δικαστήριο τα ποσοστά αναπλήρωσης ήταν σημαντικά κατώτερα του 50%. Ενδεικτικά: 11,55% για 15 έτη ασφάλισης, σε 15,87% για 20 έτη ασφάλισης, σε 20,68% για 25 έτη ασφάλισης, σε 26,37% για 30 έτη ασφάλισης, σε 33,81% για 35 έτη ασφάλισης, σε 42,81% για 40 έτη ασφάλισης και σε 46, 80% για 42 έτη ασφάλισης.

<sup>[18]</sup> Για τους λοιπούς διοικουμένους, πλην των αιτούντων την ακύρωση.

<sup>[19]</sup> Μέσω του συστήματος του επανυπολογισμού, ο οποίος λάμβανε ως τιμή αναφοράς χρονικό σημείο στο οποίο ίσχυαν οι κατά τα ανωτέρω ακυρωθείσες, βάσει των ΣΤΕ 2287 και 2288/2015, περικοπές (άρθρο 14 ν. 4387/2016).

<sup>[20]</sup> Έγινε δεκτό ότι για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης και διαγενεακής ισότητας και αλληλεγγύης έπρεπε να επωμισθούν και οι παλαιοί συνταξιούχοι και οι νυν ασφαλισμένοι (με την αύξηση των εισφορών και την μείωση των μελλοντικών συντάξεων, λόγω τροποποίησης

«το απόλυτο όριο της δυνατότητας του νομοθέτη να περικόπτει δημόσιες δαπάνες συμπεριλαμβανομένων των συνταξιοδοτικών παροχών τίθεται όχι μόνο από την αρχή της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης αλλά και από την αρχή της αναλογικότητας»

## Διοικητικό Δίκαιο

η διαφοροποίηση της νομολογίας και κύρια της θέσης της απέναντι στην αρχή της αναλογικότητας σε σχέση με το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον. Η διαφοροποίηση αυτή αποτυπώνει την μεταβλητότητα των ορίων της αρχής της αναλογικότητας όταν έρχεται «αντιμέτωπη» με το δημόσιο συμφέρον, ιδιαίτερα σε περίοδο δημοσιονομικής κρίσης.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η ΣτΕ 668/2012 εξαρχής ανέδειξε τη σημασία της αρχής της αναλογικότητας. Ανταποκρίθηκε σε μια «διεθνή νομολογιακή τάση για αξιοποίηση της αναλογικότητας κατά την αξιολόγηση της συρρίκνωσης μισθών, συντάξεων και κοινωνικών παροχών από το νομοθέτη»<sup>[23]</sup>.

Τελικά, υπό την πίεση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, ο ακυρωτικός δικαστής έκρινε συνταγματικά ανεκτά τα κρινόμενα μέτρα, παραλείποντας σημαντικά στάδια του ελέγχου των ορίων της αρχής και χωρίς να διερευνηθεί το αν ο στόχος μπορούσε να επιτευχθεί με πιο ήπια μέσα<sup>[24]</sup>. Ωστόσο, παρά την «επιτύρωση», επισημάνθηκε ότι η «δικαστική συγκατάθεση» στα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη. Άρα στο μέλλον θα έπρεπε να βρεθεί μια άλλη ισορροπία για να γίνουν αποδεκτοί οι περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>[25]</sup>.

Με τις ΣτΕ 2287-2288/2015 αναιρέθηκε η συγκατάθεση αυτή και ακυρώθηκαν οι νέες περιοχές παρά το ότι βασιζόνταν στις προβλέψεις του πρώτου «Μνημονίου» και κρινόνταν αναγκαίες για την αντιμετώπιση της έκτακτης ανάγκης στην οποία βρέθηκε η Χώρα<sup>[26]</sup>. Ο κύριος λόγος ακύρωσης αφορούσε στην έλλειψη εμπειριστικότητας αναλογιστικής μελέτης και κατ'επίκταση στην αδυναμία του δικαστικού ελέγχου της αναλογικότητας της κοινωνικής αλληλεγγύης και της ισότητας στα δημόσια βάρη. Παρά το ότι δεν υπήρξε κρίση ότι παραβιάστηκαν αυτές οι αρχές, ενισχύεται ο ρόλος της αρχής της αναλογικότητας έναντι του δημοσίου συμφέροντος, ιδίως όταν γίνεται αόριστη επίκλησή του.

Με την τελευταία απόφαση ΣτΕ 1891/2019 επέρχεται η αναγκαία εξισορρόπηση και παράλληλα παρέχονται και οι κρίσιμες οδηγίες στο μελλοντικό νομοθέτη σχετικά με την στάθμιση που επιβάλλει η αρχή της αναλογικότητας, ακόμα και όταν το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον επιτάσσει περικοπές συντάξεων. Προτείνει την αναζήτηση μιας «δικαιης ισορροπίας μεταξύ αφενός των δικαιωμάτων και των νόμιμων προσδοκιών των συνταξιούχων, διαμορφωμένων ήδη ως εκ της προϋπάρχουσας νομικής και πραγματικής τους κατάστασης και αφετέρου του δημοσίου συμφέροντος το οποίο υπηρετείται με την επιβολή των μέτρων αυτών» (ΟλΣτΕ 1891/2019).

### Συμπέρασμα

Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας συνιστά τον περιορισμό των περιορισμών και το κρίσιμο ανάχωμα, ακόμα και όταν πρέπει να επιδιώκεται το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον σε περίοδο δημοσιονομικής κρίσης.

Παρά το ότι τα όρια της αρχής της αναλογικότητας και του δημοσίου συμφέροντος μεταβάλλονται ως εκ της φύσεως τους με βάση τις τρέχουσες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες, εξακολουθούν να συνδέονται μέσω του κοινού τους στόχου, που είναι η προστασία των συνταγματικών σκοπών. Αυτό που σήμερα είναι συνταγματικά ανεκτό δεν είναι δεδομένο ότι θα κριθεί με τον ίδιο τρόπο στο μέλλον.

Η μεταβλητότητα αυτή επηρεάζει προφανώς τη νομολογία, η οποία όμως καταφέρνει τελικά να οριοθετήσει και να προστατεύσει την αρχή της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον. Το κλειδί της οριοθέτησης φαίνεται να είναι η αναζήτηση αυτής της «δικαιης ισορροπίας» ανάμεσα στο επιδιωκόμενο δημόσιο συμφέρον και στα προστατευόμενα δικαιώματα. Ένα κλειδί το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ερευνητές, δικαστές και πολιτικούς όχι μόνο στην περίοδο

«τα όρια της αρχής της αναλογικότητας και του δημοσίου συμφέροντος μεταβάλλονται ως εκ της φύσεως τους με βάση τις τρέχουσες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες»

[23] Κοντιάδης, Ξ., & Φωτιάδου, Α. (2016). Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, σελ. 159, Ανάκτηση από sakkoulas-online: <http://www.sakkoulas-online.gr>

[24] Κοντιάδης, Ξ., & Φωτιάδου, Α. (2016). Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος, σελ. 161, Ανάκτηση από sakkoulas-online: <http://www.sakkoulas-online.gr>

[25] Κτιστάκη, Σ. (2013, Ιούλιος). Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού δικαίου*, σελ. 577.

[26] Παπαρηγοπούλου, Π. (2015, Ιούλιος). Παρατηρήσεις στην ΣΤΕ 2287/2015. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού δικαίου*, σ. 668.

## Η αρχή της αναλογικότητας απέναντι στο δημόσιο συμφέρον

των δημοσιονομικών ή και λοιπών (υγειονομικών, πολιτικών και κοινωνικών) κρίσεων αλλά και σε περιόδους κανονικότητας.

Εφόσον ο νομοθέτης βρει την «δίκαιη ισορροπία» και την υπηρετήσει πιστά ήδη από το στάδιο της νομοπαρασκευής, είναι εξαιρετικά απίθανο να ξαναβρεθεί αντιμέτωπος με τις κρίσεις και τα διλήμματα που αυτές προκαλούν.

••••