

Αρχές δικαιοσύνης κατά τη διανομή των δημοσίων πόρων. Στιγμές από τον διάλογο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το Δικαστήριο της Ένωσης στις συνταξιοδοτικές και δημοσιονομικές διαφορές.

«Προσπαθούμε για το καλύτερο που μπορούμε να επιτύχουμε στα όρια που μας επιτρέπει ο κόσμος»- John Rawls ¹.

Ελένη Ροζάκη

Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου

I. Το κοινωνικό συμβόλαιο της Ένωσης και οι θεμελιώδεις αρχές της διανεμητικής της δικαιοσύνης.

Ο John Rawls, ο σπουδαίος αμερικανός πολιτικός φιλόσοφος του 20^{ου} αι. και ανανεωτής της θεωρίας του κοινωνικού συμβολαίου² για την οικοδόμηση μιας δίκαιης κοινωνίας, στην οποία οι δημόσιοι πόροι θα διανέμονται σύμφωνα με αρχές δικαιοσύνης, ως ακροβιδικίας^{3,4}, σε αλληλογραφία του στα τέλη της δεκαετίας του

¹ *“We strive for the best we can attain within the scope the world allows” Political Liberalism (New York, Columbia University Press, 1993), 88.*

² Για μια ενδιαφέρουσα αναδρομή στις θεωρίες του κοινωνικού συμβολαίου, βλ. Α. Στυλιανού «Θεωρίες Κοινωνικού Συμβολαίου- Από τον Γκρότιους στον Ρουσσώ», εκδ. Πόλις.

³Βλ. στο θεμελιώδες έργο του John Rawls «Θεωρία της Δικαιοσύνης», ελλην. απόδ., εκδόσεις Πόλις, σελ. 92, μία πρώτη διατύπωση των δύο αρχών δικαιοσύνης : «Αρχή Πρώτη: Κάθε πρόσωπο έχει ίσο δικαίωμα στο πλέον εκτεταμένο σχήμα ίσων βασικών ελευθεριών που να είναι συμβατό με ένα παρόμοιο σχήμα ελευθερίας για τους άλλους. – Αρχή δεύτερη: οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες διευθετούνται έτσι ώστε α) να αναμένεται εύλογα ότι θα αποβούν προς όφελος όλων (αρχή της διαφοράς) και β) να τελούν σε συνάρτηση με θέσεις και αξιώματα που είναι ανοιχτά σε όλους», βλ. και την αναδιατύπωσή τους στο έργο «Δίκαιη Κοινωνία», ελλην. απόδ. εκδόσεις Πόλις σελ. 97, όπου αναδιέταξε τις δύο επιμέρους πτυχές της δεύτερης αρχής : «α) Κάθε πρόσωπο έχει την ίδια αμετάκλητη αξίωση σε ένα απόλυτα επαρκές σχήμα ίσων βασικών ελευθεριών, το οποίο είναι συμβατό με το ίδιο σχήμα ελευθεριών που ισχύει για όλους και (β) Οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες πρέπει να ικανοποιούν δύο προϋποθέσεις: πρώτον να συναρτώνται με αξιώματα και θέσεις που είναι ανοιχτά σε όλους υπό συνθήκες ακριβοδίκαιης ισότητας ευκαιριών και δεύτερον να αποβαίνουν προς το μέγιστο όφελος των λιγότερο ευνοημένων μελών της κοινωνίας (αρχή της διαφοράς)» - βλ. και το “The law of peoples -With the idea of public reason revisited”, Harvard University Press, σελ. 35 επ., όπου διατυπώνονται οκτώ αρχές δικαιοσύνης σε διεθνές επίπεδο μεταξύ των Λαών, ως εξής: «1.Οι λαοί είναι ελεύθεροι και ανεξάρτητοι. Η ελευθερία και η ανεξαρτησία τους πρέπει να γίνεται σεβαστή από τους άλλους Λαούς. 2. Οι Λαοί πρέπει να τηρούν τις Συνθήκες και τις Συμφωνίες. 3. Οι Λαοί είναι ίσοι και αποτελούν ισότιμα Μέρη στις συμφωνίες που συνάπτουν. 4. Οι Λαοί πρέπει να τηρούν το καθήκον μη επέμβασης. 5. Οι Λαοί έχουν δικαίωμα αυτοάμυνας αλλά όχι δικαίωμα να προκαλέσουν πόλεμο για λόγους άλλους πλην της αυτοάμυνας. 6. Οι Λαοί πρέπει να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα. 7. Οι Λαοί πρέπει να τηρούν ορισμένους περιορισμούς κατά την διεξαγωγή του πολέμου. 8. Οι Λαοί έχουν καθήκον αρωγής άλλων Λαών που τελούν υπό βεβαρημένες συνθήκες που τους εμποδίζουν να έχουν ένα δίκαιο ή ευπρεπές πολιτικό και κοινωνικό καθεστώς».

⁴ Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Glyn Morgan ο Rawls μας προσκαλεί να εξετάσουμε πώς οι διαφορετικές θεσμικές διευθετήσεις σε εθνικό και διεθνές επίπεδο συντελούν καλύτερα στην ευημερία δύο αντιπροσωπευτικών τύπων πολιτών : Από τη μια πλευρά του ελεύθερου και ισότιμου πολίτη και από την άλλη του περισσότερο μειονεκτούντος πολίτη σε επίπεδο διαθέσιμων υλικών πόρων. Βλ. Morgan, Glyn, John Rawls: Eurosceptic? European Integration as a Realistic Utopia. Διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1113223> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1113223>.

’90⁵, με τον Philippe Van Parijs, σημαντικό βέλγο φιλόσοφο, υποστηρικτή της ριζοσπαστικής κοσμοπολιτικής ιδέας για την θεσμοθέτηση ενός βασικού εγγυημένου εισοδήματος για όλους⁶, διατύπωσε τον δισταγμό του σχετικά με το αν και υπό ποιούς όρους μπορεί να οικοδομηθεί μεταξύ των λαών της Ευρώπης μια ευρύτερη συνεκτική πολυεθνική κοινωνία θεμελιωμένη σε ένα απαιτητικό ηθικοπολιτικό αίτημα αλληλεγγύης, όπως μια εθνική κοινότητα (Δήμος) ή αν θα πρέπει να αρκестεί κανείς στο σχήμα μιας δι-εθνικής κοινότητας, που αναγνωρίζει την αξία των χωριστών πολιτικών κοινωνικών θεσμών, υποτάσσεται στις εθνικές διανεμητικές προτεραιότητες και συντίθεται από ασθενέστερους δεσμούς διανεμητικής αλληλεγγύης και αμοιβαιότητας⁷. Κατέληξε ότι τελικά οι πολίτες των φιλελεύθερων κρατών της Ευρώπης είναι αυτοί που θα αποφασίσουν σε ποιές αρχές δικαιοσύνης θα οικοδομήσουν την Ένωσή τους και πόσο θα την εμβαθύνουν, τονίζοντας τους κινδύνους από τον τότε διαφαινόμενο αμιγή χρηματοοικονομικό προσανατολισμό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που νομοτελειακά δεν θα οδηγούσε σε δίκαιες διανομές των πόρων.

Κινούμενη στο κανονιστικό και εμπειρικό μεταίχμιο μεταξύ αφενός των κυριαρχικά οροθετημένων εθνικών κοινοτήτων της Ευρώπης, με την διακριτή τους ιστορία και την κοινωνικοπολιτική τους παράδοση και αφετέρου του μαχόμενου ετερόκλητου πεδίου της διεθνούς κοινότητας, η Ευρωπαϊκή Ένωση, με τους θεσμούς και τους λαούς της, με τα προφανή και επίμονα κενά δημοκρατικής νομιμοποίησης⁸, με τα θεσμικά εργαλεία και τους μηχανισμούς μιας «συνδιάθεσης και συγκυριαρχίας», μιας οριοθετημένης καθ’ ύλην μετα-κυριαρχίας⁹ και ενός μηχανισμού κυρωτικού εξαναγκασμού¹⁰, μιας νέας έννομης τάξης¹¹, μπορεί άραγε να αποτελέσει ένα

⁵ Βλ. John Rawls and Philippe Van Parijs “Three letters on The Law of Peoples and the European Union” σε *Autour de Rawls*, *Revue de philosophie economique* 7, 2003, σελ. 7-20.

⁶ Βλ. μεταξύ άλλων Philippe Van Parijs -Yannick Vanderborght «Βασικό Εισόδημα για όλους-Μια ριζοσπαστική και ρεαλιστική πρόταση για μια ελεύθερη κοινωνία», εκδ. Πόλις.

⁷ Μια δυναμική απόπειρα ανάλογης μεταφοράς των αρχών δικαιοσύνης του «Δικαίου των Λαών» στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα επιχείρησε ο Philippe Van Parijs στον ημιτελή διάλογό του με τον Rawls, ενώ μια ενδιαφέρουσα κριτική στην θέση ότι οι Ρωλιανές αρχές δικαιοσύνης σε επίπεδο εθνικής ή διεθνούς κοινότητας μπορούν να χρησιμεύσουν αυτούσιες για την ηθικοπολιτική θεμελίωση της Ένωσης ασκεί ο Kamminga, M. R. (2014) “Rawls and the European Union”. *Philica*, Article 425.

⁸ Βλ. ενδεικτικά το γλαφυρό κείμενο του Hans Magnus Enzensberger “Γλυκό Τέρας Βρυξέλλες», εκδ. Νεφέλη, το κείμενο του Jurgen Habermas “Η Ευρωπαϊκή Πολιτική σε αδιέξοδο. Αγόρευση υπέρ μιας πολιτικής της διαβαθμισμένης ολοκλήρωσης» στο «Αχ Ευρώπη! Κείμενα για το μέλλον της Ευρώπης και την δημόσια σφαίρα», εκδ. Ροές, σελ. 52 επ. και Π. Στάγκου – Φ. Παιονίδη «Η Συνέλευση Ευρωπαίων Πολιτών- Μια Πρόταση», εκδ. Παπαζήση.

⁹ Βλ. Α. Μανιτάκη, “Το Σύνταγμα της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία», εκδ. Παπαζήση σελ. 40, Δ. Χρυσόχου «Σχεδίαση μετακρατικής πολιτείας», εκδ. Παπαζήσης, Ζ.Μ. Φερύ «Το ζήτημα του ευρωπαϊκού κράτους», εκδ. Παπαζήση και Neil Nugent «Πολιτική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση- Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές», εκδ. Σαββάλας, σελ. 574 «Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει κάποιο βαθμό κυριαρχίας, όπως αποδεικνύεται από την υπεροχή του δικαίου της ΕΕ και από το γεγονός ότι η δικαιοδοσία της ΕΕ ισχύει για το σύνολο του πληθυσμού της».

¹⁰ Αναγκαίο προαπαιτούμενο για την γέννηση μηχανισμών διανεμητικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης κατά τον Thomas Nagel, Βλ. Nagel T. (2005). *The problem of global justice*. *Philosophy & Public Affairs*, 33(2), 113-147 - <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2005.00027>.

¹¹ Βλ. χαρακτηριστικά την Γνωμοδότηση 2/13 της Ολομέλειας του ΔΕΕ της 18.12.2014 για τη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, στην οποία διαγράφονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του Δικαίου της «163 Το Δικαστήριο, υπό το πρίσμα ιδίως των ανωτέρω διατάξεων, οφείλει, στο πλαίσιο της αποστολής που του αναθέτει το άρθρο 19, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο,

ΣΕΕ, να ελέγξει αν οι λεπτομερείς νομικοί κανόνες για τη σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ είναι σύμφωνοι με τις προαναφερθείσες επιταγές και, γενικότερα, με τον βασικό συνταγματικό χάρτη της Ένωσης που αποτελούν οι Συνθήκες (απόφαση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου, 294/83, ΕΥ:C:1986:166, σκέψη 23) -164 Για τη διενέργεια του ελέγχου αυτού, επισημαίνεται ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 160 έως 162 της παρούσας γνωμοδότησεως, οι προϋποθέσεις από τις οποίες οι Συνθήκες εξαρτούν την προσχώρηση αποσκοπούν, κατεξοχήν, στο να διασφαλίσουν ότι η προσχώρηση αυτή δεν επηρεάζει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του δικαίου της -165 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, μεταξύ των εν λόγω χαρακτηριστικών περιλαμβάνονται εκείνα που αφορούν τη συνταγματική δομή της Ένωσης, έκφραση της οποίας αποτελεί η αρχή της δοτής αρμοδιότητας κατά τα άρθρα 4, παράγραφος 1, και 5, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ, καθώς και το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζουν τα άρθρα 13 ΣΕΕ έως 19 ΣΕΕ -166 Στα ανωτέρω προστίθενται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που αφορούν αυτή καθαυτήν τη φύση του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, όπως κατ' επανάληψη έχει επισημάνει το Δικαστήριο, χαρακτηριστικά γνωρίσματα του δικαίου της Ένωσης είναι η προέλευσή του από αυτόνομη πηγή δικαίου την οποία αποτελούν οι Συνθήκες, η υπεροχή του έναντι του δικαίου των κρατών μελών (βλ., επ' αυτού, αποφάσεις *Costa*, ΕΥ:C:1964:66, σ. 1159 και 1160, καθώς και *Internationale Handelsgesellschaft*, ΕΥ:C:1970:114, σκέψη 3· γνωμοδοτήσεις 1/91, ΕΥ:C:1991:490, σκέψη 21· 1/09, ΕΥ:C:2011:123, σκέψη 65, και απόφαση *Melloni*, C-399/11, ΕΥ:C:2013:107, σκέψη 59) καθώς και το άμεσο αποτέλεσμα πλήθους διατάξεων που εφαρμόζονται στους πολίτες των κρατών μελών και στα ίδια τα κράτη μέλη (απόφαση *van Gend & Loos*, ΕΥ:C:1963:1, σ. 23, και γνωμοδότηση 1/09, ΕΥ:C:2011:123, σκέψη 65) -167 Βάσει των ανωτέρω ουσιωδών χαρακτηριστικών του δικαίου της Ένωσης έχει διαμορφωθεί ένα συγκροτημένο πλέγμα αρχών, κανόνων και εννόμων σχέσεων που τελούν σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και δεσμεύουν αμοιβαία την Ένωση και τα κράτη μέλη της, καθώς και τα κράτη μέλη μεταξύ τους, τα οποία, όπως υπενθυμίζει το άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, μετέχουν στο εξής στη «διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης» - 168 Το νομικό αυτό μόρφωμα εδράζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι κάθε κράτος μέλος αποδέχεται από κοινού με τα λοιπά κράτη μέλη, και αναγνωρίζει ότι τα εν λόγω κράτη αποδέχονται από κοινού με αυτό, μια σειρά κοινών αξιών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, όπως διευκρινίζει το άρθρο 2 ΣΕΕ. Η παραδοχή αυτή συνεπάγεται και δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ως προς την αναγνώριση των εν λόγω αξιών και, επομένως, ως προς την τήρηση του δικαίου της Ένωσης που υλοποιεί τις αξίες αυτές -169 Στον πυρήνα, εξάλλου, του ανωτέρω νομικού μορφώματος βρίσκονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως έχουν αναγνωριστεί με τον Χάρτη —ο οποίος, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ, έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες—, ο δε σεβασμός των δικαιωμάτων αυτών αποτελεί όρο της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης, με αποτέλεσμα να μην επιτρέπονται εντός της Ένωσης μέτρα που δεν είναι συμβατά με τα εν λόγω δικαιώματα (βλ. αποφάσεις *EPT*, ΕΥ:C:1991:254, σκέψη 41· *Kremzow*, C-299/95, ΕΥ:C:1997:254, σκέψη 14· *Schmidberger*, C-112/00, ΕΥ:C:2003:333, σκέψη 73, καθώς και *Kadi* και *Al Barakaat International Foundation* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, ΕΥ:C:2008:461, σκέψεις 283 και 284) -170 Πάντως, η αυτονομία της οποίας χαίρει το δίκαιο της Ένωσης έναντι του δικαίου των κρατών μελών καθώς και έναντι του διεθνούς δικαίου επιβάλλει να διασφαλίζεται η ερμηνεία των προαναφερθέντων θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της δομής και των σκοπών της Ένωσης (βλ., επ' αυτού, αποφάσεις *Internationale Handelsgesellschaft*, ΕΥ:C:1970:114, σκέψη 4, καθώς και *Kadi* και *Al Barakaat International Foundation* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, ΕΥ:C:2008:461, σκέψεις 281 έως 285) -171 Όσον αφορά τη δομή της Ένωσης, υπογραμμίζεται ότι η τήρηση του Χάρτη επιβάλλεται όχι μόνο στα θεσμικά όργανα, λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, αλλά επίσης στα κράτη μέλη όταν αυτά θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης (βλ., επ' αυτού, απόφαση *Åkerberg Fransson*, C-617/10, ΕΥ:C:2013:105, σκέψεις 17 έως 21) - 172 Όσον αφορά την επιδίωξη των σκοπών της Ένωσης, τους οποίους υπενθυμίζει το άρθρο 3 ΣΕΕ, αυτή έχει συγκεκριμενοποιηθεί με σειρά θεμελιωδών διατάξεων, όπως οι διατάξεις που προβλέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των προσώπων, την ιθαγένεια της Ένωσης, τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθώς και την πολιτική ανταγωνισμού. Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο του ειδικού συστήματος της Ένωσης, είναι διαρθρωμένες κατά τέτοιο τρόπο ώστε να συμβάλλουν, καθεμία στον συγκεκριμένο τομέα για τον οποίο έχει θεσπιστεί και με τα δικά της ειδικά χαρακτηριστικά, στην υλοποίηση της διαδικασίας ολοκλήρωσεως που αποτελεί τον λόγο υπάρξεως της ίδιας της Ένωσης.

συνεργατικό εγχείρημα, μια ιδιότυπη «βασική διάρθρωση», θεμελιωμένη σε ένα υπερεθνικό κοινωνικό συμβόλαιο¹², σύμφωνα με το οποίο οι πόροι της Ένωσης και των κρατών – μελών της θα διανέμονται με βάση κοινά αποδεκτές ενωσιακές αρχές δικαιοσύνης¹³;

Μια ανοιχτή σε ηθικοπολιτική θεμελίωση και δυναμικά εξελισσόμενη κανονιστική απάντηση στο ερώτημα¹⁴ δίνεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ¹⁵, στο οποίο

173 Ομοίως, εναπόκειται στα κράτη μέλη, βάσει ιδίως της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, να διασφαλίζουν, εντός της αντίστοιχης επικράτειάς τους, την εφαρμογή και την τήρηση του δικαίου της Ένωσης. Επιπλέον, βάσει του δευτέρου εδαφίου της ίδιας διατάξεως, τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο που δύναται να διασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή από τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (γνωμοδότηση 1/09, EU:C:2011:123, σκέψη 68 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) -174 Προκειμένου να εξασφαλιστεί η διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και της αυτονομίας της προαναφερθείσας έννομης τάξεως, οι Συνθήκες έχουν καθιερώσει ένα δικαιοδοτικό σύστημα με σκοπό τη διασφάλιση της συνοχής και της ενότητας κατά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης -175 Στο πλαίσιο αυτό, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια και στο Δικαστήριο να εγγυώνται την πλήρη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στο σύνολο των κρατών μελών και την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο αυτό (γνωμοδότηση 1/09, EU:C:2011:123, σκέψη 68 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) -176 Ειδικότερα, ακρογωνιαίιο λίθο του διαμορφωμένου κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιοδοτικού συστήματος αποτελεί η διαδικασία προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ η οποία, καθιερώνοντας τον διάλογο σε επίπεδο δικαιοδοτικών οργάνων ακριβώς μεταξύ του Δικαστηρίου και των δικαστηρίων των κρατών μελών, αποσκοπεί στη διασφάλιση της ενότητας της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης (βλ., επ' αυτού, απόφαση van Gend & Loos, EU:C:1963:1, σ. 23), καθιστώντας κατά τον τρόπο αυτό δυνατή τη διασφάλιση της συνοχής του, της πλήρους αποτελεσματικότητάς του και της αυτονομίας του καθώς και, εν τέλει, του ιδιόζοντος χαρακτήρα του δικαίου που θεσπίζουν οι Συνθήκες (βλ., επ' αυτού, γνωμοδότηση 1/09, EU:C:2011:123, σκέψεις 67 και 83) -177 Επομένως, τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως έχουν ειδικότερα αναγνωριστεί από τον Χάρτη, πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στο εσωτερικό της Ένωσης τηρώντας το συνταγματικό αυτό πλαίσιο, υπόμνηση του οποίου έγινε στις σκέψεις 155 έως 176 της παρούσας γνωμοδοτήσεως».

¹² Για τη νομική φύση της Ένωσης βλ. μεταξύ άλλων Ευγ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 83 επ., Ευγ. Πρεβεδούρου σε Β. Σκουρή, «Συνθήκη της Λισσαβώνας- Ερμηνεία Κατ' άρθρο», εκδ. Σάκκουλα, σελ. 7 επ.

¹³ Για μια ενδιαφέρουσα ηθικοπολιτική διερώτηση ως προς τον τύπο δικαιοσύνης που θα μπορούσε να προσδοκά κανείς από μια υπερεθνική κοινότητα όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. Sangiovanni, A. (2022). A more just union: Euro-dividend or reinsurance? *European Journal of Philosophy*, 30(2), 488–502. <https://doi.org/10.1111/ejop.12731>.

¹⁴ Βλ. Miguel Poiares Maduro «Europes' social self – The sickness unto death», *Constitutionalism Web-Papers*, <http://les1.man.ac.uk/conwweb/ConWEB>, No. 2/2000, ο οποίος ανέδειξε στο πλαίσιο των διεργασιών για την Συνταγματική Συνθήκη την πρόκληση μιας διευρυμένης συζήτησης πάνω στο «κριτήριο της διανεμητικής δικαιοσύνης της Ένωσης», ως όρου αναγκαίου για ένα γνήσιο κοινωνικό συμβόλαιο ικανό να νομιμοποιήσει την αναδυόμενη ευρωπαϊκή πολιτεία – Βλ. και Neil Nugent «Πολιτική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση- Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές», εκδ. Σαββάλας, σελ. 572 επ. ο οποίος από την ίδια τη διατύπωση του άρθρου 1 της ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία «Η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης Ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες» διαπιστώνει ότι η ΕΕ βρίσκεται και βρισκόταν πάντα σε κατάσταση μετάβασης. Ο χαρακτήρας της έχει αλλάξει σημαντικά με την πάροδο του χρόνου, καθώς η διαδικασία ολοκλήρωσης προχωρά μέσα από την εμβάθυνση και τη διεύρυνση. Η φύση της ΕΕ δεν έχει ποτέ σταθεροποιηθεί» και σελ. 574 επ. όπου παραθέτει συνοπτικά κάποιες από τις διατυπούμενες απόψεις σχετικά με τη φύση της ΕΕ ως «ρυθμιστικού κράτους», ως «περιφερειακού κράτους» και ως «διακυβερνητικού οργανισμού».

¹⁵ Πανηγυρική συμβολαϊκή αποτύπωση του κοινού μέλλοντος των λαών της Ευρώπης στο Προοίμιο της ΣΕΕ «...ΑΠΟΦΑΣΙΣΜΕΝΟΙ να προχωρήσουν σε ένα νέο στάδιο της διαδικασίας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που άρχισε με τη δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΑΠΟΦΑΣΙΣΜΕΝΟΙ να

αποτυπώνονται οι ιστορικές και αξιακές ρίζες¹⁶ ενός τέτοιου υπερεθνικού κοινωνικού συμβολαίου¹⁷.

Εκεί διαβάζουμε ότι η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών¹⁸, ενώ το σύνολο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος όπως και κάθε εύτακτης Πολιτείας διαπερνά η υπαρκτική αρχή της πολυεπίπεδης βιωσιμότητας της Ένωσης¹⁹.

Στην παρούσα εισήγηση θα ακολουθήσουμε τις γραμμές αυτού του ανοιχτού υπερεθνικού κοινωνικού συμβολαίου, με γνώμονα τέσσερις από τις αρχές δικαιοσύνης που το συνθέτουν (ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη και βιωσιμότητα) σε διαφορετικά χρονικά σημεία, μέσα από τον διάλογο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το ΔΕΚ/ΔΕΕ, σε δύο διαφορετικά σχήματα διανεμητικής μηχανικής: α) Στο πεδίο του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, όπου θα ανακαλύψουμε πώς οι θεμελιώδεις αρχές δικαιοσύνης της Ένωσης τέμνονται με τους εθνικούς διανεμητικούς μηχανισμούς και διαχέονται στο εθνικό συνταξιοδοτικό σύστημα μεταβάλλοντας τις προτεραιότητες και τις ισορροπίες διανομής των εθνικών δημοσίων πόρων και β) Στο πεδίο διανομής δημοσίων πόρων

συνεχίσουν την πορεία τους προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης ... ΑΠΟΦΑΣΙΣΑΝ να ιδρύσουν Ευρωπαϊκή Ένωση ...».

¹⁶ Βλ. Δ. Τσάτσου «Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Εισαγωγή στη λειτουργία του», εκδ. Παπαζήση.

¹⁷ Για την εξέταση του ενωσιακού πολιτικού εγχειρήματος υπό το πρίσμα της θεωρίας του κοινωνικού συμβολαίου, βλ. Ola Zetterquist "A European Social Contract" διαθέσιμο σε <https://www.scandinavianlaw.se/pdf/52-18.pdf>.

¹⁸ Για μία εκτενή ανάλυση των αξιακών θεμελίων της Ένωσης, βλ. μεταξύ άλλων Ευγ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 87 επ., Ευγ. Πρεβεδούρου σε Β. Σκουρή, «Συνθήκη της Λισσαβώνας- Ερμηνεία Κατ' άρθρο», εκδ. Σάκκουλα, σελ. 22 επ., και Χριστιανού, Παπαδοπούλου, Περάκη, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 29 επ.

¹⁹ Βλ. ήδη την ενύληση των διακηρύξεων του άρθρου 2 της ΣΕΕ στη θεσμική μηχανική της διανεμητικής δικαιοσύνης της Ένωσης στον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης (ΕΕ 2020, L 433I, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ 2021, L 373, σ. 94) και απόφ. ΔΕΕ, C- 157/21, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 147 «Συναφώς, επισημαίνεται, αφενός, ότι ο προϋπολογισμός της Ένωσης συνιστά ένα από τα κύρια μέσα που καθιστούν δυνατή την υλοποίηση, στις πολιτικές και τις δράσεις της Ένωσης, της αρχής της αλληλεγγύης του άρθρου 2 ΣΕΕ, η οποία αποτελεί, αυτή καθεαυτήν, μία από τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, Γερμανία κατά Πολωνίας, C-848/19 P, EU:C:2021:598, σκέψη 38), και, αφετέρου, ότι η εφαρμογή της αρχής αυτής, μέσω του προϋπολογισμού, στηρίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υπεύθυνη χρήση των κοινών πόρων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό. Πλην όμως, η εν λόγω αμοιβαία εμπιστοσύνη στηρίζεται, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 143 της παρούσας αποφάσεως, στη δέσμευση την οποία αναλαμβάνει κάθε κράτος μέλος να συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης και να τηρεί διαρκώς, όπως άλλωστε επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 5 του προσβαλλόμενου κανονισμού, τις αξίες που περιέχονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η αξία του κράτους δικαίου]».

(ενωσιακών και εθνικών) στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και ενισχύσεων, εκεί που το ενωσιακό δίκαιο με αφετηρία την αρχή της διανεμητικής αλληλεγγύης κατευθύνει τους όρους λειτουργίας συγκεκριμένων πεδίων αγοράς και ανάπτυξης και παρεμβαίνει για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ίδιας της Ένωσης, άλλοτε κατά προτεραιότητα και άλλοτε επικουρικά σε συνεργασία με τους εθνικούς διανεμητικούς μηχανισμούς.

II. Αρχές δικαιοσύνης στο διανεμητικό σχήμα του ελληνικού ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων.

A. Προτεραιότητα στην ίση ελευθερία– Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η αρχή της μη διάκρισης στο εθνικό συνταξιοδοτικό σύστημα :

1. Στα τέλη της δεκαετίας του 80 ένας μόνιμος ιατρός του ΙΚΑ, ζητεί από την αρμόδια Διεύθυνση Συντάξεων του ΙΚΑ να του απονεμίσει σύνταξη με βάση τις διατάξεις του ν.δ/τος 4277/1962²⁰ και του ν. 3163/1955²¹, που προέβλεπαν την συνταξιοδότηση της συγκεκριμένης κατηγορίας δημοσίων λειτουργών σύμφωνα με τις διατάξεις του Συνταξιοδοτικού Κώδικα²², του νομοθετήματος που δείχνει το συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων. Στο πλαίσιο αυτό, ζήτησε την αναγνώριση ως συντάξιμου του χρόνου υπηρεσίας του κατά τα έτη από 1964 έως 1965 σε νοσηλευτικά ιδρύματα της τότε Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, επικαλούμενος αφενός τις διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του ν.δ/τος 4277/1962 στις οποίες προβλεπόταν η αναγνώριση χρόνου προϋπηρεσίας σε δημόσια νοσηλευτικά ιδρύματα της ημεδαπής με την καταβολή πρόσθετης εισφοράς εξαγοράς 5% και αφετέρου τις διατάξεις των άρθρων 45 και 46 του Καν. 1408/1971²³ που είχε εκδοθεί σε εκτέλεση του τότε άρθρου 51 της ΣυνθΕΚ, και οι οποίες προέβλεπαν την αναγνώριση περιόδων ασφάλισης που είχαν διανυθεί σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την απόκτηση, τη διατήρηση και την ανάκτηση των ασφαλιστικών παροχών όσο και για την εκκαθάριση του ύψους αυτών.

Η συνταξιοδοτική διοίκηση απέρριψε το αίτημά του με την αιτιολογία ότι η εθνική νομοθεσία δεν προέβλεπε την αναγνώριση του χρόνου προϋπηρεσίας στην αλλοδαπή ως προσμετρητέα υπηρεσία ακόμη και μετά την καταβολή εισφοράς.

Ο γιατρός άσκησε έφεση ενώπιον του II Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου βάλλοντας κατά της απορριπτικής πράξης της συνταξιοδοτικής διοίκησης, ζητώντας την ακύρωσή της και τον κανονισμό σ' αυτόν σύνταξης με βάση τις διατάξεις των

²⁰ της 12/13.11.1962 " Περὶ συνταξιοδοτήσεως των ιατρών του ΙΚΑ και ετέρων τινών κατηγοριών εργαζομένων (Α' 191)".

²¹ Περὶ συνταξιοδοτήσεως του Ιδρύματος των Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Α' 191)

²² Βλ. το τότε ισχύον π.δ. 1041/1979 «Περὶ κωδικοποιήσεως εἰς ενιαῖον κείμενον ὑπὸ τον τίτλον "Κώδιξ Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων" των ισχυουσών διατάξεων περὶ απονομῆς των πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων» (Α' 292).

²³ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογῆς των συστημάτων κοινωνικῆς ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητος, ὅπως τροποποιήθηκε και ενημερώθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 118/97 του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 1996 (ΕΕ 1997, L 28, σ. 1) (στο ἐξῆς: κανονισμός 1408/71), καταργήθηκε την 1η Μαΐου 2010, ημερομηνία κατὰ την οποία ἄρχισε να ἰσχύει ο κανονισμός 883/2004 και ἐπ' αὐτοῦ, βλ. Π.Μαυρίδη «Η κοινωνικοασφαλιστική προστασία προσώπων

άρθρων 45 και 46 του Καν. 1408/1971 σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις των άρθρων 2 και 3 του ν.δ.τος 4277/1962.

Το II Τμήμα με την 2101/1991 απόφασή του απέρριψε την έφεση με την αιτιολογία ότι η εθνική νομοθεσία δεν προέβλεπε την αναγνώριση του χρόνου υπηρεσίας ως συντάξιμου, ενώ ούτε οι διατάξεις των άρθρων 45 και 46 του Καν. 1408/1971 ήταν εφαρμοστέες καθόσον σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 4²⁴ του οικείου Κανονισμού ρητώς εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής του τα ειδικά συνταξιοδοτικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων ή των προς αυτούς εξομοιούμενων.

Ο ηττηθείς γιατρός άσκησε αίτησης αναίρεσης ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου βάλλοντας αυτή την φορά κατά της απόφασης του Τμήματος για εσφαλμένη ερμηνεία και πλημμελή εφαρμογή των διατάξεων του Καν. 1408/1971 σε συνδυασμό με την οικεία εθνική νομοθεσία.

Η Ολομέλεια με την 1438/1993 απόφασή της²⁵ αναγνωρίζοντας με αναλυτικές σκέψεις την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και το άμεσο αποτέλεσμα των Κανονισμών, ως πηγών του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, απέστειλε βάσει του τότε άρθρου 177 της ΣυνθΕΚ προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ αφορώντα στην έννοια της εξαίρεσης του άρθρου 4 παρ. 4 του Καν. 1408/1971 και στην συμβατότητά της με τις διατάξεις των τότε άρθρων 48 και 51 της ΣΕΚ. Ειδικότερα: α) Στον βαθμό που οι μόνιμοι ιατροί του ΙΚΑ δεν συνδέονται αναγκαστικά με την άσκηση καθηκόντων δημόσιας εξουσίας αλλά απλώς δύνανται να τοποθετηθούν κατά την διάρκεια της θητείας τους σε τέτοιες θέσεις (π.χ. θέσεις Προϊσταμένων) αποτελούν «δημοσίους υπαλλήλους» υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 4 του Καν. 1408/1971 ώστε να εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής του οικείου Κανονισμού και να μην δύναται να προσμετρηθεί η υπηρεσία τους σε νοσηλευτικά ιδρύματα σε κράτη μέλη της τότε Κοινότητας; β) Αρκεί ότι η εθνική νομοθεσία προβλέπει την κατ' αναλογία εφαρμογή του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ήτοι των διατάξεων για τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, στην κατηγορία των ιατρών του ΕΣΥ, προκειμένου να χαρακτηριστεί το σύστημα στο οποίο εντάσσονται οι μόνιμοι ιατροί του ΙΚΑ ως «ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα δημοσίων υπαλλήλων», κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 4 του οικείου Καν. 1408/1971 ή απαιτούνται πρόσθετα στοιχεία για να χαρακτηριστεί ως τέτοιο και να εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής του και γ) Εάν ήθελε θεωρηθεί ότι η ρήτρα της παρ. 4 του άρθρου 4 του Καν. 1408/1971 ανέχεται την εξαίρεση από την προσμέτρηση των περιόδων υπηρεσίας σε άλλα κράτη μέλη σε κατηγορίες δημοσίων λειτουργών όπως ο γιατρός της επίδικης υπόθεσης, μια τέτοια ρήτρα είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 48 και 51 της ΣΕΚ, στον βαθμό που η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 48 της Συνθήκης, στην οποία προβλέπεται εξαίρεση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων σε περιπτώσεις πρόσβασης σε θέσεις δημόσιας διοίκησης, δεν προκύπτει ότι καταλαμβάνει και τα συστήματα ασφάλισης.

²⁴ Άρθρο 4 παρ. 4 του Καν. 1408/1971 «...4. Ο παρών κανονισμός δεν ισχύει για την κοινωνική και ιατρική πρόνοια, ούτε για τα συστήματα παροχών υπέρ θυμάτων του πολέμου ή των συνεπειών του, ούτε για τα ειδικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων ή των προς αυτούς εξομοιούμενων ...»

²⁵ Με ιδιαίτερα σημαντική, στο ιστορικό της πλαίσιο, εισήγηση του τότε Συμβούλου και μετέπειτα Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Κωνσταντίνου Ρίζου.

2. Το Δικαστήριο με την από 22.11.1995 απόφασή του²⁶ προτάσσοντας συστηματικά και τελολογικά ερμηνευτικά κριτήρια²⁷, προχώρησε σε μια κατ' αρχήν οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης και εντός του συστημικού πλαισίου αυτών σε αποσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής του Καν. 1408/1971 και της εξαίρεσης της παρ.4 του άρθρου 4 αυτού.

Απαντώντας στο πρώτο ερώτημα το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το άρθρο 48 κατοχυρώνει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων²⁸, που συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά στην απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας. Κατά την παρ. 4 του άρθρου 48 οι διατάξεις δεν έχουν εφαρμογή σε περίπτωση απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, που έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να αποκλείουν την πρόσβαση υπηκόων άλλων κρατών μελών σε ορισμένες θέσεις της δημόσιας διοίκησης²⁹, το πεδίο όμως της εξαίρεσης αυτής δεν συμπίπτει με το πεδίο της εξαίρεσης της παρ. 4 του άρθρου 4 του Καν. 1408/1971, ο οποίος εκδόθηκε σε εκτέλεση του άρθρου 51 της ΣΕΚ³⁰, που είναι ευρύτερη και αφορά σε όλα τα ειδικά συνταξιοδοτικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων είτε αυτοί απασχολούνται είτε όχι στην εν στενή έννοια δημόσια διοίκηση. Και τούτο, διότι ο σκοπός των δύο διατάξεων είναι διαφορετικός : Το μεν άρθρο 48 παρ. 4 ΣΕΚ υπαγορεύθηκε από το εύλογο συμφέρον των κρατών μελών να επιφυλάσσουν στους υπηκόους τους υπηρεσίες που άπτονται της άσκησης δημόσιας εξουσίας για την διαφύλαξη του γενικού συμφέροντος³¹, ενώ το άρθρο 4 παρ. 4 του Καν. 1408/1971

²⁶ C- 443/93, υπόθ. Βουγιούκας κατά Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ).

²⁷ Σε σύμπλευση και προς τις Προτάσεις της 1.6.1995 του Γενικού Εισαγγελέα του Δικαστηρίου Ruiz Jarabo Colomer.

²⁸ Βλ. ήδη άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και επί της ερμηνείας του, μεταξύ άλλων, Γ. Ζιάμου, σε Β. Σκουρή, «Συνθήκη της Λισσαβώνας- Ερμηνεία Κατ' άρθρο», εκδ. Σάκκουλα, σελ. 637 επ. – Συμπληρωματικά στην θεμελιώδη αυτή ελευθερία και τα δικαιώματα που εμπεριέχονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (εφεξής ΧΘΔ ΕΕ) και ιδίως τα άρθρα 14 (δικαίωμα πρόσβασης σε επαγγελματική κατάρτιση και επιμόρφωση, βλ. επί της ερμηνείας του Δ. Σαρμά σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαρά, Κατ' άρθρο Ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 164 επ.), 15 (δικαίωμα αναζήτησης εργασίας, εργασίας, εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, βλ. επ' αυτού Δ. Λέντζη, ό.π., σελ. 175 επ.), 29 (δικαίωμα πρόσβασης σε υπηρεσίες εύρεσης εργασίας και επ' αυτού, βλ. Ευγ. Σαχπεκίδου, ό.π., σελ. 323 επ.), 30 (δικαίωμα προστασίας από αδικαιολόγητη απόλυση, βλ. Ν. Κανελλοπούλου – Μαλούχου, ό.π., σελ. 329) και 31 (δικαίωμα σε δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας, βλ. Χ. Ταγαρά, ό.π., σελ. 334 επ.).

²⁹ βλ. και αποφ. ΔΕΚ της 15.3.1989, 389/87 και 390/87, Esternach και Moritz, σκ. 14

³⁰ Το Συμβούλιο προτάσει της Επιτροπής, λαμβάνει ομοφώνως στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ιδίως με τη θέσπιση ενός συστήματος που να εξασφαλίζει στους διακινούμενους εργαζομένους και στους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα: α) τον συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη από τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες, για την κτήση και τη διατήρηση του δικαιώματος προς λήψη παροχής όπως και για τον υπολογισμό του ύψους αυτών ...

³¹ βλ. απόφ. ΔΕΚ της 17.12.1980, 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου και την ελληνικού ενδιαφέροντος απόφ. ΔΕΚ της 2.7.1996, C- 290/94, Επιτροπή κατά Ελλάδας, με την οποία κρίθηκε ότι δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής της εξαίρεσης για τη πρόσληψη κοινοτικών υπηκόων στους τομείς της έρευνας, της εκπαίδευσης, της υγείας, των χερσαίων, θαλασσίων και αεροπορικών μεταφορών, των ταχυδρομείων, των τηλεπικοινωνιών και της ραδιοτηλεόρασης, καθώς και τις υπηρεσίες διανομής ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού και, τέλος, τον τομέα της μουσικής και της λυρικής σκηνής. Συναφώς, εξαιρετικά ενδιαφέρουσα η αντιμετώπιση από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου των δαπανών με την 153/2009 Πράξη του Ι Τμήματος, του ζητήματος

σκοπεί στο να λαμβάνονται υπ' όψιν οι ιδιαιτερότητες των συστημάτων που εφαρμόζονται στους δημοσίους υπαλλήλους εντός των κρατών μελών. Συνεπώς, στο πρώτο ερώτημα το Δικαστήριο απάντησε ότι ο όρος «δημόσιοι υπάλληλοι» του άρθρου 4 παρ. 4 του Καν. 1408/1971 του Συμβουλίου της 14.7.1971 δεν αναφέρεται μόνο στους δημοσίους υπαλλήλους στους οποίους έχει εφαρμογή η εξαίρεση του άρθρου 48 παρ. 4 της ΣΕΚ, όπως αυτό έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο αλλά σε όλους τους υπαλλήλους που απασχολούνται στη δημόσια διοίκηση και στους προς αυτούς εξομοιούμενους.

Στο δεύτερο ερώτημα, το Δικαστήριο αντλώντας επιχείρημα από τον σκοπό της εξαίρεσης της παρ. 4 του άρθρου 4 του Καν. 1408/1971, που συνίστατο στην πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη κατά το στάδιο θέσπισης του Κανονισμού να μη περιλάβει στο κανονιστικό βεληνεκές συντονισμού των εθνικών νομοθεσιών τα ιδιαίτερα συστήματα που τα κράτη μέλη θέσπισαν για το σύνολο ή για μέρος του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών τους, έδωσε την απάντηση ότι προκειμένου να θεωρηθεί ένα σύστημα ως «ειδικό σύστημα δημοσίων υπαλλήλων» αρκεί να διαφέρει από το γενικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που εφαρμόζεται στους μισθωτούς ενός κράτους μέλους ή αρκεί να παραπέμπει σε ένα υφιστάμενο τέτοιο ειδικό σύστημα, όπως ακριβώς συμβαίνει στην περίπτωση της επίδικης υπόθεσης³².

πρόσληψης σε ορχήστρα Δήμου υπηκόου τρίτης χώρας μέλους οικογένειας ημεδαπού, με την οποία κρίθηκε ότι παρά το γεγονός ότι η θέση αυτή δεν εμπίπτει στην έννοια της δημόσιας διοίκησης, κατ' επίκληση και της τελευταίας ως άνω απόφασης του ΔΕΚ, δεν ήταν πάντως εφαρμοστέο το κοινοτικό δίκαιο [π.δ. 106/2007 «Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους» (Φ.Ε.Κ. Α' 135), που εκδόθηκε με σκοπό την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 158 της 30ης Απριλίου 2004), που προβλέπει δυνατότητα ισότιμης πρόσβασης σε μέλη οικογενειών κοινοτικών υπηκόων], λόγω της έλλειψης στοιχείου κοινοτικότητας – Βλ. ήδη και απόφ. ΔΕΕ της 10.9.2014, C- 270/14, Ηρακλής Χαραλαμπίδης κατά Calogero Casilli « ... 44. Το Δικαστήριο έχει κρίνει συναφώς ότι η έννοια «δημόσια διοίκηση», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 45, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, αφορά τις θέσεις εργασίας που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και σε καθήκοντα σχετικά με την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων φορέων και προϋποθέτουν, ως εκ τούτου, την ύπαρξη ειδικής σχέσεως αλληλεγγύης των κατόχων τους προς το οικείο κράτος, καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που συνιστούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας (βλ., μεταξύ άλλων, Επιτροπή κατά Ελλάδας, C-290/94, EU:C:1996:265, σκέψη 2, και Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, σκέψη 39). 45 Αντιθέτως, η εξαίρεση του άρθρου 45, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται ως προς θέσεις εργασίας οι οποίες, ενώ υπάγονται στο κράτος ή σε άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, δεν συνεπάγονται καμία συμμετοχή σε καθήκοντα που ανάγονται στην κατά κυριολεξία δημόσια διοίκηση (αποφάσεις Επιτροπή κατά Ελλάδας, EU:C:1996:265, σκέψη 2, και Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, σκέψη 40)».

³² Για την ειδικότητα του συστήματος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών σε σχέση με το κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και τα συνταγματικά θεμέλια αυτού, βλ. ΕλΣυνΟΛ 244/2017, 32, 1277, 1388/2018, 137/2019, 2020/2020, 504, 1477/2021. Το ειδικό αυτό καθεστώς αποτελεί απόρροια συνταγματικής θεσμικής εγγύησης που περιβάλλει τα άμεσα και έμμεσα όργανα του Κράτους και αποτυπώνεται σε πλέγμα διατάξεων για την ιδιαίτερη θέση των δικαστικών λειτουργών (άρθρα 87 και επ.) και του κυρίου προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (άρθρο 100 Α), των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας (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 παρ. 3) και των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 103 και 104), καθώς και σε ειδικές διαδικαστικές ρυθμίσεις

Απαντώντας στο τρίτο ερώτημα επί του κύρους του άρθρου 4 παρ. 4 του Καν. 1408/1971 και της συμβατότητάς του με τις διατάξεις των άρθρων 48 και 51 της ΣυνθΕΚ, το Δικαστήριο προχώρησε σε μια θεαματική άσκηση ερμηνευτικής ακεραιότητας³³, διασφαλίζοντας την πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων της Συνθήκης που υποδέχονται μία απ' τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Κοινότητας και ταυτόχρονα τηρώντας την αρχή της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των οργάνων της.

Ειδικότερα, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι κεντρική υποχρέωση αποτελεί η διασφάλιση της πραγματικής άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που καθιερώνεται στο άρθρο 48 της ΣΕΚ με την υλοποίηση της εξουσιοδοτικής επιταγής του άρθρου 51 αυτής και την θέσπιση ενός συστήματος που να παρέχει στους εργαζομένους την δυνατότητα να υπερπηδούν τα εμπόδια που μπορούν να τους δημιουργήσουν οι εθνικοί κανόνες περί κοινωνικής ασφάλισης. Το Συμβούλιο εκπλήρωσε κατ' αρχήν την υποχρέωση με την έκδοση του Καν. 1408/1971, πλην ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει ακόμη θεσπίσει μέτρα διασφάλισης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στα ειδικά συνταξιοδοτικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων για τα οποία ισχύει η εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 4 του Καν. 1408/1971 προκαλώντας ουσιώδες κενό στον κοινοτικό συντονισμό των συστημάτων ασφάλισης. Στο πλαίσιο αυτό, η εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 4 του Καν. 1408/1971 μπορούσε να δικαιολογηθεί κατά τον χρόνο θέσπισης του Κανονισμού, λόγω της διαπίστωσης μεγάλων αποκλίσεων στη συνταξιοδοτική νομοθεσία των κρατών μελών ως προς τα συστήματα ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων, μια τέτοια όμως εξαίρεση δεν μπορούσε να δικαιολογείται επ' αόριστον ενόψει της επιταγής του άρθρου 51 της ΣΕΚ

για την προπαρασκευή και τη νομοπαραγωγική διαδικασία επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρα 73 παρ. 2 και 3), την απονομή των συντάξεων (άρθρο 80), αλλά και την ειδική αποκλειστική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ'), με την επιφύλαξη της ειδικότερης δικαιοδοσίας του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος και των διατάξεων του εκτελεστικού του Συντάγματος ν. 3038/2002, επί ζητημάτων που αφορούν ειδικά τους δικαστικούς λειτουργούς και το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και δύνανται ταυτόχρονα να επηρεάσουν τη συνταξιοδοτική κατάσταση ευρύτερου κύκλου των προσώπων αυτών. Από το σύνολο των ρυθμίσεων αυτών συνάγεται ότι το Σύνταγμα υποδέχεται ως ιδιαίτερο θεσμό το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών (βλ. και ΕλΣυνΟΛ Πρακτ. 1ης Ειδ. Συν/σης 20.4.2016, ΣτΕ 2166/2022, πρβλ ΑΕΔ 16/1983, ΑΠ 701/2014, 968/2013) - . Το ιδιαίτερο υπηρεσιακό καθεστώς των ανωτέρω κατηγοριών ερείδεται επί της αρχής ότι το Κράτος, λόγω της αποστολής του, δεν αποτελεί έναν κοινό εργοδότη και για το λόγο αυτόν υπάγει τις σχέσεις του με τα όργανά του σε ιδιάζον μονομερώς θεσπιζόμενο νομικό καθεστώς, πυρήνα του οποίου αποτελεί η ειδική λειτουργική σχέση που συνδέει το Κράτος με τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς από την ίδρυση του υπηρεσιακού τους δεσμού με τον διορισμό τους (βλ. ΕλΣυν Ολ. 504/2021, 2020/2020, ΣτΕ 773/2017, 2209/1977, 99/1930) και οι ειδικότερες εγγυήσεις που περιβάλλουν κάθε κατηγορία (βλ. άρθρο 88 παρ. 1 του Συντάγματος για την ισοβιότητα των δικαστικών λειτουργών, άρθρα 92 παρ. 1 και 4 και 103 παρ. 4 του Συντάγματος για τη μονιμότητα των δικαστικών και εν γένει των δημοσίων υπαλλήλων). Οι επιμέρους πτυχές της σχέσης αυτής παραλλάσσουν αναλόγως του λειτουργήματος και των καθηκόντων κάθε κατηγορίας, η σχέση δε αυτή διέπεται από την αρχή της αξιοκρατίας κατά την πρόσβαση και εξέλιξη στις δημόσιες θέσεις (βλ. άρθρα 4 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 103 του Συντάγματος ΑΕΔ 30/1985, ΕλΣυν Ολ. 599, 504/2021, 2020/2020, ΣτΕ Ολ. 1120-1124/2016, 527/2015, 3593-3595/2008), ενώ συνεπάγεται και ιδιαίτερες δεσμεύσεις λόγω της φύσης της, με στόχο τη διασφάλιση της αμερόληπτης, διαφανούς, ορθολογικής, αποτελεσματικής και αδιάλειπτης λειτουργίας του Κράτους.

³³ Για την σύλληψη αυτή του «ερμηνευτισμού», βλ. R. Dworkin «Η αυτοκρατορία του Νόμου», εκδ. Ευρασία, σελ. 434.

για τον συντονισμό των συστημάτων ασφάλισης και λαμβανομένου υπ' όψιν ότι οι συνθήκες προς τούτο είχαν ωριμάσει με την πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, τον Δεκέμβριο του 1991 να τροποποιηθεί ο οικείο Κανονισμός προκειμένου να περιλάβει στο πεδίο εφαρμογής του και τα ειδικά συνταξιοδοτικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων³⁴. Συναφώς το Συμβούλιο μην έχοντας προχωρήσει σε κανένα περαιτέρω μέτρο συντονισμού των εθνικών ασφαλιστικών συστημάτων δεν εκπλήρωσε πλήρως την απορρέουσα από το άρθρο 51 της ΣΕΚ υποχρέωσή του, η διαπίστωση όμως αυτή δεν οδηγεί άνευ ετέρου σε τρώση του κύρους του Κανονισμού ενόψει του ευρέος περιθωρίου εκτίμησης που διαθέτει το Συμβούλιο να εκτιμήσει τους όρους και τα κατάλληλα μέτρα προς υλοποίηση του σκοπού που υπαγορεύεται από το ως άνω άρθρο της Συνθήκης, του παρέχεται δε η δυνατότητα να απόσχει τουλάχιστον μερικώς από τον πλήρη συντονισμό των εθνικών ασφαλιστικών νομοθεσιών στο ζήτημα της ενσωμάτωσης ή μη και των ειδικών συστημάτων ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων.

Το Δικαστήριο, όμως, κατέληξε ότι η περίπτωση του κύρους του Καν. 1408/1971, κατά το σκέλος της εξαίρεσης της παρ. 4 του άρθρου 4, δεν στερεί από τον προσφεύγοντα ιδιώτη να επικαλεσθεί ευθέως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των άρθρων 48 και 51 της ΣΕΚ, που τον καταλαμβάνουν, αφού αν και έχει την υπηκοότητα του κράτους μέλους προέλευσης και συνταξιοδότησής του άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρετώντας σε νοσηλευτικά ιδρύματα άλλου κράτους μέλους της Κοινότητας³⁵. Και τούτο, καθόσον οι ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν την ελεύθερη κυκλοφορία σκοπούν προδήλως στην διευκόλυνση άσκησης της ελευθερίας αυτής ως προς την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας σε άλλα κράτη μέλη, απαγορεύοντας εθνική κανονιστική ρύθμιση που περιάγει σε μειονεκτική θέση όσους ασκούν το δικαίωμα³⁶. Τυχόν δε δυσμενής διάκριση στο πλαίσιο των αντλούμενων από την ασφαλιστική νομοθεσία δικαιωμάτων για όσους έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας θα αποτελούσε εμπόδιο στην άσκηση της ελευθερίας και δεν θα ήταν συμβατή με τις διατάξεις της Συνθήκης. Ενόψει αυτών, τέτοια δυσμενής διάκριση εισάγεται στην εθνική νομοθεσία με την αναγνώριση της προϋπηρεσίας των μονίμων ιατρών του ΙΚΑ και τον συνυπολογισμό της για την απονομή σύνταξης³⁷, μόνον στην περίπτωση που αυτή έχει διανυθεί σε ελληνικά νοσηλευτικά ιδρύματα και όχι σε νοσηλευτικά ιδρύματα άλλου κράτους μέλους της Κοινότητας, όπως στην περίπτωση του προσφεύγοντος στην κύρια δίκη. Συνεπώς, τα άρθρα 48 και 51 έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν την μη λήψη υπ' όψιν για την κτήση συνταξιοδοτικού

³⁴ Βλ. σχετικώς το άρθρο 1 παρ. 8 περ. β' του Κανονισμού (ΕΚ) 1606/98 του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 «Για τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθμ. 1408/71 και του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθμ. 574/72 με σκοπό την επέκτασή τους, ώστε να καλύπτουν ειδικά συστήματα για τους δημοσίους υπαλλήλους» (L 209) προστέθηκε στον Κανονισμό (ΕΟΚ) 1408/71 άρθρο 51^α που καθορίζει τους όρους εφαρμογής στα ειδικά αυτά συστήματα και ήδη τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, με το οποίο γίνεται συντονισμός και ως προς τα ειδικά συνταξιοδοτικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων *mutatis mutandis*.

³⁵ βλ. και απόφ. ΔΕΚ της 23.2.1994, C- 419/92, Scholz, σκ. 9.

³⁶ Βλ. απόφ. ΔΕΚ της 7.7.1988, 143/87, Stanton, σκ. 13.

³⁷ Για τον συνυπολογισμό των περιόδων ασφάλισης (totalization) στο σύστημα συντονισμού των Κανονισμών, βλ. Άγγ. Στεργίου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Δ' Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 487 επ.

δικαιώματος των περιόδων απασχόλησης που ένα πρόσωπο, υπαγόμενο σε ειδικό σύστημα δημοσίων υπαλλήλων, έχει διανύσει σε νοσηλευτικά ιδρύματα άλλου κράτους μέλους, ενώ η εθνική νομοθεσία επιτρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν τέτοια χρονικά διαστήματα εφόσον έχουν διανυθεί στην ημεδαπή^{38, 39, 40}. Σε συμμόρφωση προς την απόφαση αυτή του Δικαστηρίου, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την 916/1996 απόφασή της δικαίωσε τον γιατρό και ανέπεμψε την υπόθεση στη συνταξιοδοτική Διοίκηση προκειμένου να διερευνήσει αν με την προσμέτρηση και των περιόδων υπηρεσίας σε κράτος μέλος της τότε Κοινότητας μπορούσε να θεμελιωθεί συνταξιοδοτικό δικαίωμα.

3. Σ' αυτό το πεδίο έντασης, στο οποίο αντιπαρατίθενται από τη μια πλευρά οι εθνικοί θεσμοί ασφάλισης (εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας και ειδικά συστήματα ασφάλισης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων) που διέπονται από την αρχή της εδαφικότητας και οργανώνονται από τον εθνικό νομοθέτη με γνώμονα τις συνταγματικές συντεταγμένες διανεμητικής δικαιοσύνης ενόψει της εθνικής κοινωνικής αλληλεγγύης και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας⁴¹ και από την άλλη

³⁸ Βλ. συναφώς την ύστερη νομολογία του ΕλΣυνΟλ 1265/2006 και ΙΙ Τμ. 577/2017, ως προς τον τρόπο υπολογισμού του ποσού της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας.

³⁹ Βλ. συγκριτικά ζητήματα που απασχόλησαν στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης ΣτΕ Ολ 151/1990 περί της κατ' αρχήν υποχρεωτικής προσμέτρησης της απασχόλησης σε κράτος μέλος της Κοινότητας, κατ' άρθρο 51 της ΣυνθΕΚ και τις διατάξεις του Καν. 1408/1971.

⁴⁰ Βλ. συναφώς και Ν. Μηλιώνη, Ερμηνευτικά ζητήματα από την εφαρμογή του Κανονισμού 1408/71/Ε.Ο.Κ. κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΔΚΑ, 2007/817).

⁴¹ Για το σχήμα διανεμητικής δικαιοσύνης του ελληνικού Συντάγματος και τις αρχές που το συγκροτούν βλ. ΕλΣυνΟλ 1975/2021, Τέταρτο Τμ. 957/2021 «[οι] δημόσιοι πόροι διανέμονται, κατά την άσκηση της γενικής δημοσιονομικής, οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (βλ. άρθρα 82 παρ. 1 του Συντάγματος περί της χαρασσόμενης από την Κυβέρνηση γενικής πολιτικής της Χώρας, 79 παρ. 8 του Συντάγματος περί της ψήφισης από την Ολομέλεια της Βουλής των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και 106 του Συντάγματος, περί του προγραμματισμού και συντονισμού της οικονομικής δραστηριότητας στη Χώρα, προς διασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας ενόψει της εδραίωσης της κοινωνικής ειρήνης και της προστασίας του γενικού συμφέροντος), με γνώμονα την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 α' του Συντάγματος, που περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές της προστασίας των ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, της εθνικής, κοινωνικής, ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), της δίκαιης αποταμίευσης (άρθρα 21, 25 παρ. 1 α και 4, 26 και 120 του Συντάγματος), αλλά και της διασφάλισης της κοινωνικής ευημερίας, καθώς και της υπόστασης, της ασφάλειας και της βιωσιμότητας του ίδιου του Κράτους. Οι αρχές αυτές συνθέτουν το συνταγματικό περίγραμμα της διανεμητικής δικαιοσύνης, εντός του οποίου ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή ένα ευρύ φάσμα δικαστικά ανέλεγκτης πολιτικής εκτίμησης και επιλογής, ενόψει, αφενός της προβλεπόμενης στην παράγραφο 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος αρμοδιότητας του Κράτους επί του συντονισμού και προγραμματισμού της οικονομικής δραστηριότητας για την προστασία του γενικού συμφέροντος και δη της κοινωνικής ευημερίας και αφετέρου της θεσπιζόμενης στο άρθρο 26 του Συντάγματος αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. 10. Στο πλαίσιο αυτό, από τις διατάξεις του άρθρου 79 του Συντάγματος (με τις οποίες καθορίζεται η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους, καθώς και έγκρισης των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης), σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 73 παρ. 2 (με τις οποίες καθορίζεται η προπαρασκευαστική – γνωμοδοτική διαδικασία πριν από την ψήφιση συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που συνεπάγονται μακροχρόνιες δημοσιονομικές συνέπειες) και εκείνες του άρθρου 75 (στις οποίες προβλέπεται η υποχρεωτική σύνταξη προκαταρκτικής έκθεσης για την κάλυψη της δαπάνης που

πλευρά η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και των προσώπων, το Δικαστήριο αναγνωρίζει την αναμφίλεκτη προτεραιότητα της ελευθερίας⁴². Και μάλιστα της ίσης, χωρίς διακρίσεις, ελευθερίας, προκαλώντας την ρωλσιανή πρώτη αρχή δικαιοσύνης⁴³ να υπερβεί τα εθνικά της σύνορα και να αναπτύξει την ρυθμιστική της εμβέλεια της σε όλο το φάσμα της Ένωσης. Αυτή η υπερεθνική ελευθερία, παρά τις οικονομικές καταβολές της⁴⁴, δεν περιορίζεται απλώς στην αναγνώριση της δυνατότητας των εργαζομένων -πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν ελεύθερα και να εργάζονται στα κράτη μέλη, αλλά, με σημείο εκκίνησης την αρνητική κατοχύρωση της ελευθερίας, δηλαδή της άρσης των άμεσων και έμμεσων εμποδίων στην απόλαυσή της, επενεργεί ανταντακλαστικά στους εθνικούς διανεμητικούς – συνταξιοδοτικούς

συνεπάγονται νομοσχέδια με δημοσιονομικές επιπτώσεις), εκδηλώνεται η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για την ορθή δημοσιονομική διαχείριση (βλ. ΕλΣυν Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017, Πρακτικά της 4ης Γεν. Συν/σης της 5.2.2021, της 26ης Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3409, 3408, 1685/2013, 3668/2006). Με τις ρυθμίσεις δε αυτές θεσπίζονται και ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τον οικονομικό προγραμματισμό και τον τρόπο διάθεσης των πεπερασμένων δημοσίων πόρων, που πρέπει να διανέμονται με σεβασμό της, επίσης συνταγματικής περιωπής, αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η οποία αποτελεί αναγκαίο μέσο για τη διασφάλιση της συνέχειας στην οικονομική λειτουργία του Κράτους και της εκτέλεσης της κατά το Σύνταγμα αποστολής του (βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτ. 26ης Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και στο πνεύμα αυτό πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2115, 1116/2014, 1284, 1283, 668/2012 και αποφάσεις ΕΔΔΑ της 15.10.2013 “Rimantas Savickas κατά Λιθουανίας”, της 8.10.2013 “Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας”, της 7.5.2013 “Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος”, της 20.6.2012, “Panfile κατά Ρουμανίας”, σκ. 16, της 13.12.2011 “Lakicenić και λοιποί κατά Σερβίας”, σκ. 61 και της 15.9.2009, “Moskal κατά Πολωνίας”). Περαιτέρω, από τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις των άρθρων 73 παρ. 2, 75 και 79 του Συντάγματος συνάγεται ότι κάθε επέμβαση στη δημοσιονομική σφαίρα, που συνεπάγεται επιβάρυνση των δημοσίων κεφαλαίων, απαιτεί την εξέταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων. Ειδικότερα, απαιτείται η ένταξη των πολιτικών στόχων με οικονομικό φορτίο σε έναν ορθολογικό συνολικό σχεδιασμό, βάσει των αρχών και των πορισμάτων της δημοσιονομικής και της οικονομικής επιστήμης, που περιλαμβάνει την ανάλυση των δημοσιονομικών δεδομένων και κινδύνων, την εξέταση των άμεσων και μελλοντικών δημοσιονομικών επιπτώσεων, αλλά και την εξέταση όλων των εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη της ηπιότερης δυνατής επιβάρυνσης των δημοσίων πόρων, προκειμένου να διασφαλισθεί η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτ. 26ης Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και, κατ’ αναλογία, επί των επιπτώσεων των επεμβάσεων στους φυσικούς πόρους κατά τη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού, χωροταξικού σχεδιασμού, ΣτΕ Ολ. 3920/2010, 3396-7/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005 κ.ά.)».

⁴² Βλ. ενδεικτικώς απόφ. ΔΕΚ της 25.2.1986, C- 254/84, De Jong, σκ. 14 «Είναι γεγονός ότι οι διατάξεις του κανονισμού 1408/71, που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 51 της Συνθήκης ΕΟΚ, πρέπει να ερμηνευτούν υπό το φως του στόχου του άρθρου αυτού, συνιστάμενου στο να συμβάλει στην εγκαθίδρυση μιας όσο είναι δυνατό πληρέστερης εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των διακινούμενων εργαζομένων, αρχής που περιλαμβάνεται στις βάσεις της Κοινότητας. ...» και στο ίδιο πνεύμα αποφ. ΔΕΚ της 11.6.1991, C-251/89, Αθανασόπουλος, σκ. 19, της 9.8.1994, C- 406/93, Reichling, σκ. 21 επ. Βλ. επίσης αποφ. ΔΕΚ της 8.3.2001, C- 215/99, Jauch, επί της αρχής της στενής ερμηνείας των εξαιρούμενων από τον συντονισμό κοινωνικών παροχών, βλ. και απόφ. της 11.9.2007, C- 287/05, D. P. W. Hendrix, όπου αναλύονται οι μέθοδοι ερμηνείας για την διασφάλιση του σκοπού του Κανονισμού «52. [Κατά] πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι διατάξεις του κανονισμού 1408/71 πρέπει, καθόσον έχουν θεσπισθεί κατ' εφαρμογήν του άρθρου 42 ΕΚ, να ερμηνεύονται βάσει του σκοπού που επιδιώκει το άρθρο αυτό, ο οποίος συνίσταται στην επίτευξη μιας όσο το δυνατό πληρέστερης εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των διακινούμενων εργαζομένων», ενώ επί της ερμηνείας του Κανονισμού υπό το φως και του άρθρου 21 ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης, βλ. απόφ. ΔΕΕ της 19.7.2012, C-522/10, Reichel – Abert.

⁴³ Βλ. παρ. Ι της παρούσας εισήγησης.

⁴⁴ Βλ. Γ. Ζιάμου, ό.π., σελ. 639.

μηχανισμούς, αξιώνοντας πλέον, κατά τρόπο θετικό, ίσα διανεμητικά μερίδια και άρα ίση θετική ελευθερία (πρόσβαση σε ίσο μερίδιο πόρων προς διαμόρφωση του σχεδίου ζωής), μεταξύ εκείνων που άσκησαν το δικαίωμα και εκείνων που δεν το άσκησαν⁴⁵. Με την καθιέρωση του συστήματος συντονισμού που θεσπίζεται διά των οικείων Κανονισμών, τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας και *mutatis mutandis* τα ειδικά συνταξιοδοτικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων που σταδιακά εντάχθηκαν στο πεδίο εφαρμογής των Κανονισμών, απο-εδαφικοποιούνται (*detritorialization*). Υποτάσσεται η αναδιανεμητική μηχανική τους που στηρίζεται στην εθνική κοινωνική διάσταση του κράτους δικαίου και της κοινωνικής αλληλεγγύης στην υπερεθνική ελευθερία της κυκλοφορίας των εργαζομένων, μετασχηματίζοντας το πρόσημό της από οικονομικό σε κοινωνικό. Δικαίως έτσι αποδίδεται στο σύστημα συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, όπως αυτό εξελικτικά διαμορφώθηκε με την συμβολή της νομολογίας του Δικαστηρίου, η θέση του πρώτου «κοινωνικού κεκτημένου της Ευρώπης».⁴⁶

Β. Αιτήματα Ισότητας – Η ισότητα των φύλων στο ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα του Δημοσίου – Σταθμίσεις βιωσιμότητας.

1. Τον Δεκέμβριο του 2007 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ασκεί προσφυγή παραβάσεως, σύμφωνα με το τότε άρθρο 226 ΣΕΚ, κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας και ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ελλάδα, διατηρώντας σε ισχύ τις διατάξεις του τότε ισχύοντος Συνταξιοδοτικού Κώδικα⁴⁷ που προέβλεπαν διαφορετική μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών εργαζομένων, ως προς την ηλικία συνταξιοδότησης και την ελάχιστη προαπαιτούμενη υπηρεσία, παρέβη τις υποχρεώσεις που απέρρεαν από το άρθρο 141 ΣΕΚ⁴⁸ για την ισότητα στην αμοιβή μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Το Δικαστήριο⁴⁹, προκειμένου να διαγνώσει την βασιμότητα των αιτιάσεων της Επιτροπής σχετικά με την παραβίαση της Συνθήκης εκλήθη κατ' αρχάς να αποφανθεί εάν το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων εμπίπτει στο αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 141 ΣΕΚ, δηλαδή αν πρόκειται για σύστημα στο πλαίσιο του οποίου οι ασφαλιστικές παροχές έχουν την έννοια της

⁴⁵ Για μια πρώτη ανάπτυξη της λειτουργίας της κοινωνικής δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ισότητας, ως ηθικοπολιτικών αρχών διαμόρφωσης των θεσμών, Ad. Swift, Πολιτική Φιλοσοφία, εκδ. οκτώ.

⁴⁶ Βλ. Άγγ. Στεργίου, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Δ' Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 464 επ.

⁴⁷ Βλ. το τότε ισχύον π.δ, 166/2000 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο, με τον τίτλο "Κώδικας Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων" των διατάξεων που ισχύουν για την απονομή των πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων» (Α' 153) και τις διατάξεις άρθρου 1 παρ. 1, 26 παρ. 1 του οικείου Κώδικα σχετικά με τις διακρίσεις μεταξύ ανδρών και γυναικών ως προς τον απαιτούμενο ελάχιστο χρόνο υπηρεσίας για την θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος και το άρθρο 56 αυτού.

⁴⁸ Που προέβλεπε ότι «1. Κάθε κράτος μέλος εξασφαλίζει την εφαρμογή της αρχής της ισότητας της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια εργασία ή για εργασία της αυτής αξίας. 2. Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, ως "αμοιβή" νοούνται οι συνήθεις βασικοί ή κατώτατοι μισθοί ή αποδοχές και όλα τα άλλα οφέλη, που παρέχονται άμεσα ή έμμεσα σε χρήματα ή σε είδος, από τον εργοδότη στον εργαζόμενο, λόγω της σχέσεως εργασίας. Η ισότητα αμοιβής, χωρίς διακρίσεις φύλου, συνεπάγεται: α) ότι η αμοιβή που παρέχεται για όμοια εργασία που αμείβεται κατ' αποκοπή καθορίζεται με βάση την ίδια μονάδα μετρήσεως· β) ότι η αμοιβή που παρέχεται για εργασία που αμείβεται με βάση τη χρονική διάρκεια είναι η ίδια για όμοια θέση εργασίας.»

⁴⁹ Με την από 26.3.2009 απόφασή του, υπόθ. C- 559/07, Επιτροπή κατά Ελλάδας.

αμοιβής ή το εν λόγω εθνικό σύστημα εμπίπτει, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Ελληνικής Δημοκρατίας, στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 79/7/ΕΟΚ⁵⁰, που διέπει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, στο πλαίσιο της οποίας αφενός οι παροχές δεν συνιστούν αμοιβή αλλά προβλέπονται ευθέως εκ του νόμου και σκοπούν στην κάλυψη ασφαλιστικών κινδύνων και αφετέρου παρέχεται η κατ' αρχήν ευχέρεια στα κράτη μέλη να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής τον καθορισμό της ηλικίας συνταξιοδότησης για τη χορήγηση συντάξεων γήρατος και συντάξεων εν γένει και τις συνέπειες που είναι δυνατό να προκύψουν για άλλες παροχές⁵¹.

Οριοθετώντας τόσο αρνητικά όσο και θετικά το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 141 της Συνθήκης, το Δικαστήριο αναδεικνύει ως κρίσιμη νομικό μέγεθος εκείνη της «αμοιβής», στο εννοιολογικό πλάτος της οποίας δεν εντάσσονται τα συστήματα ή οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης, ιδίως δε οι συντάξεις λόγω συμπλήρωσης συντάξιμου χρόνου υπηρεσίας, που ρυθμίζονται απευθείας από τον νόμο⁵², εντάσσονται όμως οι παροχές που χορηγούνται στο πλαίσιο ενός συστήματος το οποίο, κατά τα ουσιώδη σημεία του, αποτελεί συνάρτηση της θέσης την οποία κατείχε ο δικαιούχος και οι παροχές συνδέονται με την αμοιβή την οποία αυτός ελάμβανε⁵³.

Βαρύνον στοιχείο για την υπαγωγή ενός συστήματος στο ρυθμιστικό βεληνεκές του άρθρου 141 της Συνθήκης, σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση της διάταξης, αποτελεί μόνον η διαπίστωση ότι η σύνταξη καταβάλλεται στον εργαζόμενο λόγω της σχέσης εργασίας μεταξύ αυτού και του πρώην εργοδότη του⁵⁴, ενώ τα διαρθρωτικά στοιχεία ενός συστήματος χορηγήσεως συντάξεων, όπως η οργανωτική ένταξη σε ένα γενικό και εναρμονισμένο νομοθετικό πλαίσιο συνταξιοδοτικών συστημάτων ή ο τρόπος χρηματοδότησης και διαχείρισης του συστήματος, δεν θεωρούνται ότι έχουν αποφασιστική σημασία επ' αυτού⁵⁵.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο εντοπίζει τρία ουσιώδη ειδοποιά κριτήρια που πρέπει να συντρέχουν προκειμένου μια σύνταξη να εμπίπτει στην έννοια της αμοιβής κατ' άρθρο 141 ΣΕΚ: α) η σύνταξη να αφορά μόνο σε μια ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων, β) να τελεί σε άμεση συνάρτηση με τον χρόνο υπηρεσίας και γ) το ύψος της υπολογίζεται βάσει του τελευταίου μισθού του υπαλλήλου. Αν καταφαθούν τα κριτήρια αυτά η καταβαλλόμενη από το Δημόσιο σύνταξη στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους αποτελεί παροχή συγκρίσιμη με την παροχή που καταβάλλει ο ιδιώτης εργοδότης στους πρώην μισθωτούς του και άρα στην έννοια της «αμοιβής»⁵⁶.

⁵⁰ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/003, σ. 160).

⁵¹ Βλ. άρθρο 7 παρ. 1 α της οικείας Οδηγίας.

⁵² Βλ. συναφώς και αποφ. ΔΕΚ της 17.5.1990, C-262/88, Barber, σκ.22, της 25.5.2000, C-50/99, Podesta, σκ. 24.

⁵³ Βλ. αποφ. ΔΕΚ της 13.5.1986, 170/84, Bilka-Kaufhaus, σκέψη 22, Barber, σκ.28, της 10.2.2000, C-234/96 και C-235/96, Deutsche Telekom, σκ. 32, καθώς και Podesta, σκ. 25.

⁵⁴ Βλ. αποφ. ΔΕΚ της 28.9.1994, C-7/93, Beune, σκ. 43, της 29. 11. 2001, C-366/99, Griesmar, σκ. 28, της 12.9.2002, C-351/00, Niemi, σκ. 41, της 13.11.2008, C-46/07, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 35.

⁵⁵ Βλ. απόφ. ΔΕΚ, Niemi, σκ. 45.

⁵⁶ Βλ. αποφ. Beune, σκ. 45, Griesmar, σκ. 30, Niemi, σκ. 47 και Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 37.

Επί του πρώτου κριτηρίου, το Δικαστήριο δέχεται ότι η κατ' αρχήν κατηγορία των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών που εντάσσεται σε ένα συνταξιοδοτικό σύστημα, όπως και οι δημόσιοι λειτουργοί, πολικοί και στρατιωτικού υπάλληλοι του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος που έχουν εργοδότη τους το Δημόσιο, τους ΟΤΑ ή άλλα ν.π.δ.δ., συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων, το στοιχείο δε της φύσης της εργασίας τους είναι το μόνο που τους διαφοροποιεί από τους εργαζομένους μιας ιδιωτικής επιχείρησης ή ευρύτερων εργασιακών και οικονομικών μεγεθών (ομίλου επιχειρήσεων, επαγγελματικού ή διεπαγγελματικού κλάδου)⁵⁷. Ο ιδιαίτερος, άλλωστε, χαρακτήρας της κατηγορίας αυτής δεν αναιρείται από το γεγονός ότι στο ειδικό αυτό συνταξιοδοτικό σύστημα έχουν ενταχθεί ετερόκλητες κατηγορίες απασχολούμενων σε δημόσιους φορείς που δεν έχουν όμοια καθήκοντα και status⁵⁸, ενώ σε κάθε περίπτωση στο ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα η σύνταξη καταβάλλεται στην ιδιαίτερη αυτή κατηγορία απασχολούμενων λόγω της εργασίας που παρέχεται στον δημόσιο φορέα, εργοδότη τους, πληρώντας το πρώτο από τα τρία κριτήρια για την υπαγωγή του συστήματος στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 141 της Συνθήκης.

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα ικανοποιεί και την δεύτερη απαίτηση αφού το ύψος της καταβαλλόμενης σύνταξης, κατά γενικό κανόνα και παρά τις όποιες δευτερεύουσες εξαιρέσεις, αποτελεί συνάρτηση του χρόνου υπηρεσίας των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ενώ πληροί και το τρίτο κριτήριο καθόσον η σύνταξη, βάσει της οικείας νομοθεσίας, καταβάλλεται με βάση είτε τον τελευταίο μισθό είτε τις αποδοχές μιας εύλογης περιόδου αναφοράς πριν από την αποχώρηση από την υπηρεσία. Συνεπώς, η σύνταξη που χορηγείται στο πλαίσιο του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών αποτελεί «αμοιβή», υπό την έννοια του άρθρου 141 ΣΕΚ⁵⁹.

⁵⁷ Βλ. και αποφ. ΔΕΚ Griesmar, σκέψη 31, Niemi, σκέψη 48, και Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 40.

⁵⁸ Βλ. και απόφ. ΔΕΚ Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 45.

⁵⁹ Επί των συνταγματικών θεμελίων της φύσης της σύνταξης ως αμοιβής βλ. ΕλΣυνΟΛ 244/2017, 32/2018, 2020/2020, 504, 1477/2021 «Όπως δε συνάγεται από το σύνολο των ισχυουσών κατά τη θέσπιση 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 ισόβια περιοδική παροχή που καταβάλλεται στους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό υπηρεσία, για τη δε απονομή της εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες, προσαρμοσμένοι στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που τους συνδέει με την υπηρεσία (βλ. αποφ. Ειδ. Δικ. άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος 1-4/2018, 34/2011, 105/2008, 112/2007, 112/2007, 32, 30, 22, 9, 3/2006, ΕλΣυν ΟΛ 1477, 504/2021, 2020/2020, 137/2019, 1388, 1277, 32/2018, 244/2017). Η έννοια αυτή διευρύνθηκε χωρίς, όμως, να αλλοιωθεί ο πυρήνας της, με την προσθήκη και άλλων κατηγοριών δικαιούχων, είτε διότι οργανικά ή λειτουργικά προσομοιάζουν με τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς, είτε λόγω της ιδιαίτερης προσφοράς τους προς την Πολιτεία (βλ. μεταξύ άλλων π.δ. 167/2000 «Κώδικας Συντάξεων Προσωπικού Σιδηροδρόμων», Α' 154, π.δ. 168/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο, με τον τίτλο "Κώδικας Πολεμικών Συντάξεων", των διατάξεων που ισχύουν για την απονομή των πολεμικών συντάξεων», Α' 209, άρθρο 1 του ν. 3075/2002, Α' 297, για τις συντάξεις των καλλιτεχνών και ΕλΣυν ΟΛ. 1510/1996, 966/1999), ή με την όλως εξαιρετική και γι' αυτό συνταγματικά ανεκτή δυνατότητα ειδικών κατηγοριών υπαλλήλων του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ. να επιλέγουν ως ασφαλιστικό καθεστώς εκείνο των κοινών ασφαλισμένων στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης (βλ. μεταξύ άλλων την παρ. 6 του άρθρου 11 του ν.δ. 4277/1962, Α' 191, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 4 του άρθρου 4 του ν.δ. 4579/1966, Α' 234), χωρίς όμως να μεταβάλλεται

Στη συνέχεια το Δικαστήριο προχωρεί στην εξέταση της συμβατότητας των επίμαχων διατάξεων του Συνταξιοδοτικού Κώδικα που θεσπίζουν ευνοϊκές διακρίσεις υπέρ των γυναικών σε σχέση με τους άνδρες συναδέλφους τους σε ό,τι αφορά τον ελάχιστο χρόνο υπηρεσίας και το ηλικιακό όριο καταβολής της σύνταξης, με κριτήρια το φύλο και την οικογενειακή κατάσταση των γυναικών (έγγαμες, χήρες ή μητέρες τέκνων). Ευσταθεί ο ισχυρισμός της Ελληνικής Δημοκρατίας ότι ναι μεν υφίσταται διάκριση με βάση το φύλο αλλά αυτή παρίσταται θεμιτή και δικαιολογημένη κατά την παρ. 4 του άρθρου 141 της ΣΕΚ, επειδή σκοπός της διάκρισης αυτής είναι η ανάγκη αντιστάθμισης της τότε κρατούσας μειονεκτικής κοινωνικοοικονομικής θέσης των γυναικών που βαρύνονταν με την ανατροφή παιδιών, την οικιακή εργασία και/ή τη φροντίδα των ηλικιωμένων;

Πράγματι, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 141 της Συνθήκης προκειμένου να εξασφαλισθεί εμπράκτως η πλήρης ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών στην εργασία, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν μέτρα που προβλέπουν ειδικά πλεονεκτήματα, τα οποία διευκολύνουν το λιγότερο εκπροσωπούμενο φύλο να συνεχίσει μια επαγγελματική δραστηριότητα ή προλαμβάνουν ή αντισταθμίζουν τα μειονεκτήματα στην επαγγελματική σταδιοδρομία. Το αναγνωριζόμενο όμως πεδίο ευχέρειας των κρατών μελών αφορά στη λήψη μέτρων που βελτιώνουν την ικανότητα των γυναικών να ανταγωνίζονται τους άνδρες στην αγορά εργασίας και να ακολουθούν σταδιοδρομία υπό συνθήκες ισότητας με αυτούς⁶⁰. Ενόψει αυτών, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι ευνοϊκές για τις γυναίκες διατάξεις του Συνταξιοδοτικού Κώδικα δεν κατατείνουν στην βελτίωση της πρόσβασης ή των όρων και συνθηκών απασχόλησής τους, αλλά αντιθέτως εντοπίζονται στον ταχύτερο τερματισμό και την διευκόλυνση της αποχώρησής τους από την υπηρεσία, λειτουργώντας αντίστροφα από το επιδιωκόμενο με την παρ. 4 του άρθρου 141 της Συνθήκης αποτέλεσμα, αφού δεν αποκαθιστούν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες στην σταδιοδρομία τους.⁶¹ Εξ άλλου, το γεγονός ότι οι οικείες διατάξεις εμφανίζουν μια πτυχή προστατευτική της γονικότητας δεν αποτελεί λόγο ικανό να δικαιολογήσει την διάκριση μεταξύ ανδρών και γυναικών αφού της ίδιας προστασίας χρήζουν και οι άνδρες που έχουν τέκνα.⁶²

Κατόπιν αυτών, το Δικαστήριο κατέληξε ότι η Ελληνική Δημοκρατία διατηρώντας σε ισχύ τις διατάξεις που προβλέπουν διαφορετική μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών εργαζομένων ως προς την ηλικία συνταξιοδοτήσεως και την ελάχιστη προαπαιτούμενη υπηρεσία βάσει του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 141 της Συνθήκης.

Εξ άλλου, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου και όπως επισημάνθηκε από το ίδιο στο πλαίσιο εξέτασης του παραδεκτού της προσφυγής παραβάσεως, όταν διαπιστωθεί δυσμενής διάκριση στον τομέα των αμοιβών και επί όσο χρονικό διάστημα δεν έχουν ληφθεί από το επίμαχο σύστημα μέτρα προς αποκατάσταση της ίσης μεταχειρίσεως, η τήρηση του άρθρου 141 της Συνθήκης δεν

ούτε η φύση του δικαιώματός τους, ούτε η δικαιοδοσία επί των σχετικών διαφορών (βλ. ΕλΣυν ΟΛ 1277, 32/2018, 244/2017, 1668/2003, πρβλ. ΣτΕ ΟΛ 2491/1988, ΣτΕ 387/1990)».

⁶⁰ Βλ. αποφ. ΔΕΚ, Griesmar, σκέψη 64, και Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 57.

⁶¹ Βλ. υπό την έννοια αυτή, απόφ. ΔΕΚ Griesmar, σκέψη 65.

⁶² Βλ. αποφ. ΔΕΚ της 25.10.1988, 312/86, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 14, και Griesmar, σκέψη 56.

μπορεί να εξασφαλιστεί παρά μόνο με την παροχή στα άτομα της κατηγορίας που βρίσκεται σε μειονεκτική θέση των ιδίων πλεονεκτημάτων που απολαύουν τα άτομα της προνομιούχου κατηγορίας⁶³, ενώ οι κρίσεις του Δικαστηρίου που διαπιστώνουν την παράβαση κατόπιν ερμηνείας ενός κανόνα του κοινοτικού δικαίου μπορούν και πρέπει να εφαρμοστούν από τον δικαστή ακόμη και σε έννομες σχέσεις που γεννήθηκαν και συστάθηκαν πριν από την απόφαση περί διάγνωσης της παραβίασης, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις για να αχθεί ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων μια διαφορά σχετικά με την εφαρμογή του επίμαχου κανόνα⁶⁴.

Ενόψει αυτών, η Ελληνική Δημοκρατία υπέβαλε αίτημα για τον περιορισμό των χρονικών αποτελεσμάτων της κρίσης του Δικαστηρίου, επί του οποίου το τελευταίο απάντησε αρνητικά. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο αναγνώρισε κατ' αρχάς ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου που είναι συμφυής με το κοινοτικό δίκαιο δύναται σε εξαιρετικές περιστάσεις να υπαγορεύσει τον περιορισμό του χρονικού βεληνεκούς της απόφασης υπό την έννοια του περιορισμού της δυνατότητας που έχει κάθε ενδιαφερόμενος να επικαλεστεί μια διάταξη που αυτό έχει ερμηνεύσει προκειμένου να τεθούν υπό αμφισβήτηση έννομες σχέσεις που έχουν καλοπίστως συναφθεί⁶⁵. Ως προς τους όρους ενεργοποίησης αυτής της δυνατότητας παρέπεμψε στη νομολογία του επί της ερμηνείας του τότε άρθρου 234 της Συνθήκης για τον περιορισμό των αποτελεσμάτων των κρίσεων του στο πλαίσιο προδικαστικών ερωτημάτων, υπενθυμίζοντας ότι για να αποφασιστεί ένας τέτοιος περιορισμός, είναι αναγκαίο να πληρούνται δύο ουσιώδεις προϋποθέσεις, δηλαδή να υπάρχει καλή πίστη των ενδιαφερομένων κύκλων και να υπάρχει κίνδυνος σοβαρών διαταράξεων⁶⁶. Ειδικότερα, το Δικαστήριο τόνισε ότι καταφεύγει στη λύση αυτή μόνον όταν συντρέχουν πολύ ειδικές περιστάσεις, ιδίως όταν υφίσταται κίνδυνος σοβαρών οικονομικών επιπτώσεων οφειλομένων ειδικότερα στον αυξημένο αριθμό των εννόμων σχέσεων που έχουν καλοπίστως βασισθεί σε ρύθμιση, θεωρούμενη ως νομίμως ισχύουσα και όταν καθίσταται σαφές ότι οι ιδιώτες και οι εθνικές αρχές έχουν οδηγηθεί σε συμπεριφορά μη σύμφωνη προς την κοινοτική νομοθεσία λόγω αντικειμενικής και σοβαρής αβεβαιότητας ως προς το περιεχόμενο των κοινοτικών διατάξεων, αβεβαιότητας στη δημιουργία της οποίας είχε συμβάλει η ίδια η συμπεριφορά άλλων κρατών μελών ή της Επιτροπής⁶⁷. Αντιθέτως, οι δημοσιονομικές συνέπειες που θα μπορούσε να έχει επί του εμπλεκόμενου κράτους μέλους απόφαση του Δικαστηρίου δεν δικαιολογούν καθ' εαυτές τον χρονικό περιορισμό των αποτελεσμάτων της⁶⁸, καθόσον ο βάσει αυτής της συλλογιστικής και μόνον περιορισμός των αποτελεσμάτων της απόφασης θα κατέληγε σε ουσιαστική συρρίκνωση της δικαστικής προστασίας των

⁶³ βλ. μεταξύ άλλων, απόφ. της 17.4.1997, C-147/95, Εβρενόπουλος, σκέψη 42.

⁶⁴ Πρβλ., μεταξύ άλλων, στο πνεύμα αυτό αποφ. ΔΕΚ της 2.2.1988, 24/86, Blaizot, σκέψη 27· της 15.12.1995, C-415/93, Bosman, σκέψη 141, και της 10.1.2006, C-402/03, Skov και Bilka, σκέψη 50).

⁶⁵ Βλ. μεταξύ άλλων και απόφ. 23.5.2000, C-104/98, Buchner κ.λπ., σκέψη 39.

⁶⁶ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφ. ΔΕΚ της 28.9.1994, C-57/93, Vroege, σκέψη 21, της 12.10.2000, C-372/98, Cooke, σκέψη 42, της 18.1.2007, C- 313/05, Maciej Brzeziński, σκέψη 56.

⁶⁷ Βλ. μεταξύ άλλων απόφ. ΔΕΚ της 27.4.2006, Richards, C-423/04, σκέψη 42.

⁶⁸ Βλ. υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 24.9.1998, C-35/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 52, καθώς και Buchner κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 41 - βλ. επίσης αποφ. ΔΕΚ της 20.9.2001, C-184/99, Grzelczyk, σκέψη 52 και της 15.3.2005, C-209/03, Bidar, σκέψη 68.

δικαιωμάτων που έλκουν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο ⁶⁹. Επειδή δε η Ελληνική Δημοκρατία, αφενός δεν επικαλέστηκε κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι οι εθνικές αρχές οδηγήθηκαν σε συμπεριφορά μη σύμφωνη προς τις διατάξεις του άρθρου 141 της Συνθήκης λόγω αντικειμενικής και σοβαρής αβεβαιότητας ως προς το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών και της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου στον τομέα των συντάξεων και αφετέρου δεν κατόρθωσε να προσδιορίσει τις συγκεκριμένες συνέπειες τις οποίες θα μπορούσε να έχει η απόφαση του Δικαστηρίου αλλά περιορίστηκε στην επισήμανση του κινδύνου σημαντικός αριθμός γυναικών δημοσίων υπαλλήλων να σπεύσουν, ενδεχομένως, να εγκαταλείψουν την υπηρεσία ή οι άνδρες δημόσιοι υπάλληλοι να ζητήσουν ενδεχομένως, την εξομοίωση των όρων από τους οποίους εξαρτάται η χορήγηση συντάξεως σε αυτούς με τους ισχύοντες ως προς τις γυναίκες δημοσίους υπαλλήλους όρους, με πρόδηλες δημοσιονομικές επιπτώσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συνέτρεχαν εν προκειμένω οι όροι μετάθεσης των αποτελεσμάτων της απόφασής του και δη της διάγνωσης της παραβίασης εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας των διατάξεων του άρθρου 141 της Συνθήκης.

2. Ο Έλληνας νομοθέτης υποδέχθηκε με αμηχανία την απόφαση του Δικαστηρίου. Στις 29.1.2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητική επιστολή στην Ελλάδα με την οποία επιφυλασσόταν του δικαιώματός της να προσφύγει εκ νέου στο Δικαστήριο λόγω της μη συμμόρφωσης της χώρας προς το περιεχόμενο της απόφασης. Προ του κινδύνου αυτού, με τον ν. 3865/2010 «Μεταρρύθμιση Συνταξιοδοτικού Συστήματος του Δημοσίου και συναφείς διατάξεις» (Α' 120) και τις ρυθμίσεις του άρθρου 6 αυτού θεσπίστηκε η πλήρης εξίσωση από 1.1.2011 των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αποτυπώνεται η αιτιολόγηση εκ μέρους του νομοθέτη των τροποποιήσεων που επέφερε το νέο νομοθέτημα αλλά και του χρονικού πεδίου ισχύος τους. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι: «Με την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση C-559/07 κρίθηκε ότι οι διατάξεις των περιπτώσεων α' των παραγράφων 1 των άρθρων 1 (πολιτικοί υπάλληλοι) και 26 (στρατιωτικοί), καθώς και των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 56 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, που ορίζουν διαφορετική μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών ως προς την ηλικία συνταξιοδότησης και την ελάχιστη προαπαιτούμενη υπηρεσία θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος, αντιβαίνουν στα οριζόμενα στο άρθρο 141 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, παραβιάζοντας την αρχή της ισότητας ως προς την καταβολή αμοιβής. Σε συνέχεια της υπόθεσης αυτής και λόγω της μη έγκαιρης συμμόρφωσης με το διατακτικό της υπόθεσης του Δ.Ε.Κ., η Χώρα μας έχει λάβει από 29.1.2010 προειδοποιητική επιστολή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με την οποία επιφυλάσσεται του δικαιώματός της να προσφύγει στο Δ.Ε.Κ. για την επιβολή προστίμου. Οι προαναφερόμενες διατάξεις, που αναφέρονται στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης αφορούν μόνον τους τακτικούς υπαλλήλους του Δημοσίου. Με τις προτεινόμενες διατάξεις καταργούνται ή τροποποιούνται, κατά περίπτωση, οι προαναφερόμενες διατάξεις ώστε να επιτευχθεί σταδιακά η εξίσωση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης καθώς και του χρόνου υπηρεσίας θεμελίωσης συνταξιοδοτικού

⁶⁹ Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφ. ΔΕΚ της 11.8.1995, C-367/93 έως C-377/93, Roders κ.λπ, σκέψη 48, καθώς και της 24.9.1998, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 52.

δικαιώματος, μεταξύ ανδρών και γυναικών. Η μεταχρονολόγηση της ισχύος των διατάξεων αυτών από 1.1.2011 και η σταδιακή εφαρμογή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών κρίθηκε απαραίτητη για να μην προσβληθεί η βεβαιότητα των έννομων σχέσεων όσων εμπίπτουν σε αυτές».

3. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εκδικάζοντας εφέσεις ανδρών συνταξιούχων του Δημοσίου που προσβάλλουν την άρνηση της συνταξιοδοτικής διοίκησης να τους απονεμίει σύνταξη παρά το γεγονός ότι μέχρι την 1.1.2011 είχαν και οι ίδιοι συμπληρώσει τις ευνοϊκές προϋποθέσεις που ίσχυαν για την θεμελίωση και καταβολή σύνταξης στις γυναίκες συνταξιούχους, καθώς και τις αναιρέσεις που συστηματικά ασκούνται από το Ελληνικό Δημόσιο κατά των θετικών αποφάσεων του Τμήματος, εναρμονίζει πλήρως τις κρίσεις του με τις κρίσεις και τις κατευθύνσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης ήδη και πριν από την θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 3865/2010 ⁷⁰.

Στην πλέον πρόσφατη 306/2022 απόφαση της Ολομέλειας αποτυπώνεται αναλυτικά η διαλεκτική δύο διαφορετικών οπτικών για την λειτουργία της ισότητας των δύο φύλων και τον τρόπο προσαρμογής της ελληνικής δικαιοταξίας στις κρίσεις του ΔΕΚ.

Στην πλειοψηφία της απόφασης γίνεται μια εναρμονισμένη ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων που υποδέχονται την αρχή της ισότητας των δύο φύλων ως έκφανση της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου (άρθρα 4 παρ. 1 και 2 σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις του άρθρου 116 του Συντάγματος) με τις ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου για την απαγόρευση των έμφυλων διακρίσεων στο πεδίο των καταβαλλόμενων αμοιβών [άρθρα 157 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις της Οδηγίας 2006/54/ΕΚ «για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης», που ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τις ρυθμίσεις του ν. 3896/2010 «Εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης - Εναρμόνιση της κείμενης νομοθεσίας με την Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006 και άλλες συναφείς διατάξεις» (Α' 207)].

Στο πλαίσιο αυτό, κατά το Σύνταγμα αφ' ενός μεν απαγορεύεται η δημιουργία άνισων καταστάσεων και η διαφοροποίηση του περιεχομένου των επί μέρους δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών, τόσο μεταξύ τους, όσο και έναντι της πολιτείας, βάσει της διαφοράς του φύλου, αφ' ετέρου δε επιβάλλεται η παροχή ίσων δυνατοτήτων και ευκαιριών και στα δύο φύλα για την ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους και την ελεύθερη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική, πολιτική και πολιτιστική ζωή του τόπου (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος), ενώ κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 116 του ισχύοντος αναθεωρημένου Συντάγματος, δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, το δε Κράτος υποχρεούται να μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών. Επιτρέπεται, δηλαδή, κατ' εξαίρεση, η ευνοϊκότερη μεταχείριση της γυναίκας, εφόσον όμως τούτο

⁷⁰ Βλ. ΕλΣυνΟλ Ολ. 3434/2009 και εν συνεχεία 4935/2013, 1807/2014, 743, 1268/2018, 1833/2019, 317, 319/2020, όπου και μειοψηφίες και ειδικότερες γνώμες, 322, 1314/2020.

επιβάλλεται από λόγους που ανάγονται είτε στην ανάγκη μεγαλύτερης προστασίας της, ιδίως σε θέματα μητρότητας, γάμου και οικογένειας (άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος), είτε στην προώθηση της ισότιμης συμμετοχής της στην κοινωνική, οικονομική και δημόσια ζωή, είτε σε καθαρά βιολογικές διαφορές που επιβάλλουν τη λήψη ιδιαίτερων μέτρων ή τη διάφορη μεταχείριση εν όψει του αντικειμένου της ρυθμιζόμενης σχέσης, πάντοτε όμως εντός των άκρων ορίων που χαράσσει η ίδια η αρχή της ισότητας. Τέλος, η ίδια αυτή αρχή υπό την διαδικαστική της πτυχή επιβάλλει στα δικαστήρια, όταν διαπιστώνουν αδικαιολόγητη ευνοϊκή μεταχείριση ατόμων με συγκεκριμένη έμφυλη ταυτότητα, να επεκτείνουν στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας την ευνοϊκής ρύθμισης και στην εξαιρούμενη κατηγορία⁷¹. Η επεκτατική αυτή πτυχή της αποκαταστατικής/διορθωτικής ισότητας είναι επιβεβλημένη κατά την Ολομέλεια, αφού εάν τα δικαστήρια περιορίζονταν να κηρύξουν μόνο την αντισυνταγματικότητα της διάταξης που εισάγει τη δυσμενή διάκριση, χωρίς να μπορούν να επεκτείνουν τη ρύθμιση και υπέρ εκείνων που υπέστησαν τη διάκριση αυτή, όχι μόνο θα υποβαθμιζόταν το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της ισότητας από δεσμευτικό νομικό κανόνα σε κατευθυντήρια πολιτική αρχή, αλλά και θα καθίστατο άνευ ουσιαστικού περιεχομένου η αιτούμενη δικαστική προστασία⁷².

Ενόψει αυτών, η Ολομέλεια δέχεται ότι οι ρυθμίσεις του Συνταξιοδοτικού Κώδικα [άρθρο 56 παρ. 1 περ. β, ως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την ένδικη υπόθεση χρόνο⁷³], με τις οποίες προβλέπεται διαφορετική συνταξιοδοτική μεταχείριση ανδρών και γυναικών που τελούν υπό τις αυτές υπηρεσιακές και οικογενειακές συνθήκες, συνιστά δυσμενή διάκριση των πρώτων έναντι των δεύτερων με μόνο κριτήριο το φύλο τους, αντιβαίνουσα στο Σύνταγμα. Και τούτο διότι η διάκριση αυτή δεν δικαιολογείται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος ή από λόγους αναγόμενους είτε στην ανάγκη μεγαλύτερης προστασίας των γυναικών σε θέματα μητρότητας, γάμου και οικογένειας είτε σε αμιγώς βιολογικές διαφορές που επιβάλλουν τη λήψη ιδιαίτερων μέτρων υπέρ αυτών. Περαιτέρω, κατά το μέρος που με τις συνταξιοδοτικές αυτές ρυθμίσεις προβλέπονται ευνοϊκά όρια ηλικίας για τις γυναίκες υπαλλήλους αναλόγως της ύπαρξης και του αριθμού των τέκνων, με στόχο

⁷¹ Βλ. συναφώς και ΕλΣυν Ολ. 3434/2009, 1807/2014, 743, 12β68/2018, 1833/2019, 317, 322/2020.

⁷² Βλ. και ΕλΣυν Ολ. 317, 1314/2020.

⁷³ «1. Για την καταβολή της σύνταξης των υπαλλήλων, που υπάγονται στην συνταξιοδοτική προστασία του Δημοσίου, θεσπίζεται ηλικία συνταξιοδότησης, η οποία ορίζεται ως εξής (Άρθρο 2 Ν. 1976/91, όπως αντικ. με άρθρ. 19 παρ. 3 Ν.2084/92 και 4 παρ. 3 Ν. 2227/94). β) Για όσους θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης από 1ης Ιανουαρίου 1998 και μετά, καθώς και για όσους προσλήφθηκαν για πρώτη φορά στο Δημόσιο από 1ης Ιανουαρίου 1983 μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1992, το πεντηκοστό (50ο) έτος της ηλικίας συμπληρωμένο, για μητέρες που έχουν ανήλικα ή σωματικώς ή πνευματικώς ανίκανα παιδιά κατά ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) και άνω ή για γυναίκες με ανίκανο σύζυγο κατά ποσοστό εξήντα επτά τοις εκατό (67%) και άνω, το πεντηκοστό όγδοο (58°) έτος συμπληρωμένο για τις λοιπές γυναίκες και το εξηκοστό (60ο) έτος της ηλικίας συμπληρωμένο προκειμένου για τους άνδρες. Το κατά το προηγούμενο εδάφιο πεντηκοστό όγδοο (58°) έτος ηλικίας των γυναικών και το εξηκοστό (60ο) έτος ηλικίας των ανδρών αυξάνεται από 1ης Ιανουαρίου 1998 και μετά κατά ένα εξάμηνο για κάθε ημερολογιακό έτος μέχρι τη συμπλήρωση του εξηκοστού (60ου) έτους για τις γυναίκες και του εξηκοστού πέμπτου (65ου) έτους για τους άνδρες, ο δε υπάλληλος θα ακολουθεί το όριο ηλικίας, που ισχύει κατά το χρόνο, που θεμελιώνει το δικαίωμα σύνταξης. Το δικαίωμα σύνταξης, που θεμελιώνεται με βάση τις διατάξεις των προηγούμενων περιπτώσεων και τις διατάξεις του άρθρου 1, δεν θίγεται από ενδεχόμενες μεταβολές, που επέρχονται στην προσωπική ή οικογενειακή κατάσταση του υπαλλήλου, κατά την παραμονή του στην υπηρεσία μετά τη θεμελίωση...».

την προστασία της οικογένειας και των παιδιών, δεν επιτρέπεται η διαφορετική μεταχείριση των δύο φύλων, δοθέντος ότι και οι δύο γονείς έχουν, δεδομένων των σύγχρονων κοινωνικών συνθηκών, τις ίδιες υποχρεώσεις και τα ίδια βάρη στο πλαίσιο της προστασίας και ανατροφής των τέκνων τους, καθώς και της λειτουργίας και της ενότητας της οικογένειας. Η θέσπιση, άλλωστε, διαφορετικού ηλικιακού ορίου συνταξιοδότησης με βάση το φύλο, ούτε από καθαρά βιολογικές διαφορές μεταξύ τους δικαιολογείται, αφού δεν συναρτάται με διαφορετικό προσδόκιμο ζωής, ούτε συνιστά θετικό μέτρο για την προώθηση της ισότητας μεταξύ των δύο φύλων και την άρση τυχόν υφιστάμενων ανισοτήτων σε βάρος των γυναικών, καθόσον με το συγκεκριμένο μέτρο δεν διευκολύνονται οι γυναίκες για τη συνέχιση της επαγγελματικής τους δραστηριότητας και την αποκατάσταση των προβλημάτων που αυτές αντιμετωπίζουν στην επαγγελματική τους σταδιοδρομία, αλλά απλώς τίθενται σε ευνοϊκότερη θέση έναντι του άλλου φύλου έχοντας τη δυνατότητα συνταξιοδότησης σε μικρότερη ηλικία σε σχέση με τους άνδρες.

Η Ολομέλεια στο πλαίσιο της δέσμευσής της από τις κρίσεις του ΔΕΚ στην από 26.3.2009 απόφασή του⁷⁴, ακολουθώντας πιστά τα ερμηνευτικά βήματα και τις κατευθύνσεις του, δέχεται ότι η διαφορετική συνταξιοδοτική μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά την ηλικία συνταξιοδότησής τους αντίκειται επίσης και στην αρχή της ισότητας αμοιβών, η οποία κατοχυρώνεται διαχρονικά στο ενωσιακό δίκαιο (άρθρο 141 παρ. 2 της Συνθήκης του Άμστερνταμ και ήδη άρθρο 157 παρ. 2 ΣΛΕΕ) και απαγορεύει διακρίσεις λόγω φύλου για τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της σχετικής διάταξης, στα οποία περιλαμβάνονται και οι συνταξιοδοτούμενοι κατά το σύστημα του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων. Επαναλαμβάνει δε την κρίση του Δικαστηρίου παραπέμποντας και σε πιο πρόσφατη απόφασή του⁷⁵, ότι ο καθορισμός διαφορετικών ηλικιακών ορίων συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών δεν συνιστά επιτρεπόμενο μέτρο θετικής δράσης κατά την έννοια της παραγράφου 4 του άρθρου 141 ΣΕΚ και του άρθρου 157 ΣΛΕΕ (βλ. και άρθρο 3 της Οδηγίας 2006/54/EK), καθόσον δεν δύναται να αντισταθμίσει τα μειονεκτήματα που αντιμετωπίζουν στη σταδιοδρομία τους οι γυναίκες ή να συμβάλει στη διευκόλυνση της επαγγελματικής τους δραστηριότητας.

Κατόπιν αυτών και στον βαθμό που η οικεία συνταξιοδοτική διάταξη, με την οποία θεσπίζεται μικρότερο όριο ηλικίας για τη συνταξιοδότηση των γυναικών, εισάγει διάκριση εις βάρος των ανδρών χωρίς να υφίστανται αποχρώντες λόγοι που να τη δικαιολογούν, είναι ανίσχυρη ως αντίθετη στην αρχή της ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στις προαναφερόμενες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου. Προς αποκατάσταση δε της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων, η Ολομέλεια δέχεται, επιβεβαιώνοντας και παλαιότερη νομολογία της⁷⁶, ότι για όσο χρονικό διάστημα διατηρείται σε ισχύ η δυσμενής αυτή διάκριση σε βάρος των ανδρών (ήτοι για όσους έχουν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέχρι 31.12.2010, καθόσον από 1.1.2011 τα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών

⁷⁴ Βλ. υπόθ. C- 559/07, Επιτροπή κατά Ελλάδας και σημείο Β.1. της εισήγησης.

⁷⁵ Βλ. συναφώς και απόφ. ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5.11.2019, C-192/18 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, σκ. 80-82.

⁷⁶ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 3434/2009, 4935/2013, 1807/2014, 743, 1268/2018, 1833/2019, 317, 319/2020, όπου και μειοψηφίες και ειδικότερες γνώμες, 322, 1314/2020.

εξισώθηκαν, βάσει των ρυθμίσεων του άρθρου 6 του ν. 3865/2010), πρέπει να επεκταθεί κατά την σαφή υπόδειξη του ΔΕΚ και ενόψει της απόρριψης του σχετικού αιτήματος της Ελληνικής Δημοκρατίας για μετάθεση των αποτελεσμάτων της κρίσης του ΔΕΚ, στους άνδρες υπαλλήλους, που θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα έως τις 31.12.2010, η ευνοϊκότερη ρύθμιση που ισχύει για τις γυναίκες.

4. Μια συγκλίνουσα επί της αρχής αλλά διαφορετική κατ' αποτέλεσμα οπτική του ζητήματος αναπτύσσεται από την μειοψηφία της απόφασης αυτής της Ολομέλειας. Εδώ, αναλύεται η λειτουργία της αρχής της ισότητας των φύλων και της χωρίς έμφυλες διακρίσεις ισότητας στην αμοιβή αφενός στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου όπως αυτό έχει ερμηνευθεί διαχρονικά από το ΔΕΚ/ΔΕΕ και αφετέρου στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ όπως έχει αποκρυσταλλωθεί ερμηνευτικά από την νομολογία του ΕΔΔΑ, ενώ αναδύεται ως συρρέουσα αρχή εκείνη της δημοσιονομικής βιωσιμότητας που κατά την θέση αυτή μπορεί, λαμβανομένων υπ' όψιν των εξαιρετικών πραγματικών περιστάσεων, να θέσει εκ νέου ζήτημα προσήκουσας συμμόρφωσης προς την ανωτέρω από 26.3.2009 απόφαση του ΔΕΚ, μέσω της ενδεχόμενης μετάθεσης της χρονικής εμβέλειας των αποτελεσμάτων της.

Ειδικότερα, στην θέση αυτή αναλύεται το πολυεπίπεδο υπερεθνικό σύστημα κατοχύρωσης της αρχής της ισότητας σε συγκριτική βάση, ως εξής:

α. Στο σύστημα του ενωσιακού δικαίου η αρχή της ισότητας των δύο φύλων [άρθρα 2 της ΣΕΕ, 8 και 157 της ΣΛΕΕ, (πρώην άρθρο 141 ΣΕΚ), 21 και 23 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Οδηγία 2006/56, που ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 3896/2010], αποτελεί θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου, οι δε διατάξεις της Συνθήκης ανακηρύσσουν την ισότητα των φύλων σε «καθήκον» και «στόχο» της Ένωσης και επιβάλλουν θετική υποχρέωση προαγωγής της στο πλαίσιο όλων των δραστηριοτήτων της (βλ. και 2η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2006/54).

Το άρθρο 141 παρ. 3 της ΣΕΚ (ήδη άρθρο 157 παρ. 3 της ΣΛΕΕ) παρέχει ειδική νομική βάση για τη λήψη μέτρων που εξασφαλίζουν την αρχή των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης σε θέματα απασχόλησης και εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της ίσης αμοιβής για όμοια εργασία ή για εργασία της αυτής αξίας (βλ. την 4η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2006/54), ενώ τα άρθρα 21 και 23 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαγορεύουν επίσης οποιαδήποτε διάκριση βασιζόμενη στο φύλο και κατοχυρώνουν το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένων της απασχόλησης, της εργασίας και της αμοιβής (βλ. την 5η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας).

Σύμφωνα δε το άρθρο 141 παρ. 2 της ΣΕΚ και ήδη άρθρο 157 παρ. 2, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ως αμοιβή νοούνται οι συνήθεις βασικοί ή κατώτατοι μισθοί ή αποδοχές και όλα τα άλλα οφέλη, που παρέχονται άμεσα ή έμμεσα, σε χρήματα ή σε είδος, από τον εργοδότη στον εργαζόμενο, λόγω της σχέσης εργασίας, ενώ στην έννοια αυτή εμπίπτουν και οι συντάξεις που καταβάλλονται στον εργαζόμενο λόγω της σχέσης εργασίας μεταξύ αυτού και του πρώην εργοδότη του⁷⁷. Εξ άλλου, όπως ρητά ορίζεται

⁷⁷ βλ. απόφ. ΔΕΚ της 26.3.2009, C-559/07, Επιτροπή κατά Ελλάδας, σκ. 42 και απόφ. ΔΕΕ της 5.11.2019, C-192/18, Επιτροπή κατά Πολωνίας, σκ. 59.

στην παράγραφο 4 του άρθρου 141 ΣΕΚ και ήδη στην ταυτάριθμη παράγραφο του άρθρου 157 ΣΛΕΕ αλλά και στο άρθρο 3 της Οδηγίας 2006/54, η οποία υλοποιεί, κατ' επίκληση των εν λόγω διατάξεων της Συνθήκης, την αρχή της ισότητας στην αμοιβή, μεταξύ άλλων και στα επαγγελματικά συστήματα ασφάλισης (βλ. άρθρο 7 της Οδηγίας), προκειμένου να εξασφαλιστεί εμπράκτως η πλήρης ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών στην εργασία, η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν μέτρα που προβλέπουν ειδικά πλεονεκτήματα, τα οποία διευκολύνουν το λιγότερο εκπροσωπούμενο φύλο να συνεχίσει μια επαγγελματική δραστηριότητα ή προλαμβάνουν ή αντισταθμίζουν τα μειονεκτήματα στην επαγγελματική σταδιοδρομία⁷⁸. Τα εθνικά, όμως, μέτρα που καλύπτονται από τη διάταξη αυτή πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να βελτιώνουν την ικανότητα των γυναικών να ανταγωνίζονται τους άνδρες στην αγορά εργασίας και να ακολουθούν σταδιοδρομία υπό συνθήκες ισότητας με αυτούς, αποκαθιστώντας τα προβλήματα που ενδέχεται αυτές να συναντήσουν κατά την πρόσβαση στην απασχόληση και την επαγγελματική εξέλιξη⁷⁹. Σε κάθε δε περίπτωση τυχόν αντίθεση προς τις ανωτέρω διατάξεις του ενωσιακού δικαίου πρωτογενούς και δευτερογενούς, έχει ως συνέπεια, βάσει της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της Ένωσης, την επέκταση των επίμαχων ευνοϊκών ρυθμίσεων και στην εξαιρούμενη κατηγορία, καθόσον αποτελούν το μόνο έγκυρο σύστημα αναφοράς⁸⁰, μέχρι τη λήψη μέτρων προσαρμογής προς τις επιταγές του και όχι την αυτόθροη παράκαμψη και μη εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών⁸¹.

Τέλος, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης, οι δημοσιονομικές συνέπειες που απορρέουν από απόφασή του δεν δικαιολογούν καθ' εαυτές τον διαχρονικό περιορισμό των αποτελεσμάτων της απόφασης αυτής⁸², σε εξαιρετικές όμως περιπτώσεις το Δικαστήριο δύναται να περιορίσει χρονικά τα αποτελέσματα απόφασής του, με την οποία έκρινε ότι η δοθείσα ερμηνεία εθνικής διάταξης δεν ήταν σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο, αποδίδοντας βαρύνουσα σημασία στις σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις της απόφασης και εξαιρώντας από τον περιορισμό αυτό τις προσφυγές που ασκήθηκαν πριν από την ημερομηνία έκδοσής της⁸³.

⁷⁸ βλ. απόφ. ΔΕΚ της 26.3.2009, C-559/07, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 66.

⁷⁹ Βλ. αποφ. ΔΕΚ, C- 559/07, ό.π., σκ. 67, της 13.11.2008, C- 46/07, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 35 και της 29.11.2001, Joseph Griesmar κατά Ministre de l' Economie, des Finances et de l' Industrie και Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, σκ. 64, 65.

⁸⁰ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 7.10.2019, C- 171/18, Safeway Ltd κατά Andrew Richard Newton, Safeway Pension Trustees Ltd, σκ. 17 και πρβλ. αποφ. της 28.9.1994, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, σκ. 31 και 32, της 28.9.1994, Avdel Systems, C-408/92, σκ. 16 και 17, καθώς και της 28.9.1994, Maria Nelleke Gerda van den Akker, C-28/93, σκ. 16 και 17.

⁸¹ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 26.3.2009, C- 559/07, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 26 και της 17.4.1997, C-147/95, Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) και Εβρενόπουλος, σκ. 42, ΕλΣυν ΟΛ 317, 319/2020, πρβλ. ΕΔΔΑ της 3.2.2009 Turner κατά Ηνωμένου Βασιλείου και της 11.6.2002 Willis κατά Ηνωμένου Βασιλείου).

⁸² Βλ. αποφ. ΔΕΚ, C- 559/07, ό.π., σκ. 79, όπου και παραπομπή στη λοιπή νομολογία.

⁸³ Βλ. αποφ. ΔΕΚ της 17ης Μαΐου 1990, C-262/88, Douglas Harvey Barber κατά Guardian Royal Exchange Assurance Group, με την οποία το Δικαστήριο, αφού σημείωσε στις σκέψεις 40 και 41 τον μεγάλο αριθμό εργαζομένων που εδικαιούντο να αξιώσουν ίση μεταχείριση βάσει της ερμηνείας της Συνθήκης την οποία έδωσε η απόφαση, αποδίδοντας βαρύνουσα σημασία στις συνέπειες που αφορούν τη διατάραξη της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του οικείου συνταξιοδοτικού συστήματος (σκέψη 44), περιόρισε χρονικά τα αποτελέσματα της απόφασης (σκέψη 45).

β. Στο σύστημα της ΕΣΔΑ, το ζήτημα της ισότητας των δύο φύλων στις συνταξιοδοτικές παροχές αντιμετωπίζεται υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αυτής, σε συνδυασμό με το άρθρο 14 αυτής.

Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο επιτρέπεται να την στερηθεί μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στην έννοια δε της περιουσίας περιλαμβάνονται και αξιώσεις επί αποδοχών και συντάξεων, στον βαθμό που συνιστούν όρους απασχόλησης λειτουργών και υπαλλήλων του Κράτους και καταβάλλονται σ' αυτούς είτε ως μισθός και δη ως άμεση απόρροια της εργασιακής τους σχέσης είτε αυτομάτως ως κοινωνική παροχή, και ανεξαρτήτως της προηγούμενης καταβολής εισφορών ή μη⁸⁴. Εναπόκειται δε στον εθνικό νομοθέτη να αξιολογήσει τους λόγους δημόσιας ωφέλειας, οι οποίοι μπορούν να δικαιολογήσουν επέμβαση σε περιουσιακής φύσης αγαθό, κατόπιν στάθμισης παραμέτρων πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής φύσης, αρκεί η εκτίμηση αυτή να μην στερείται προδήλως λογικής βάσης και σε κάθε περίπτωση να τηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος και της απαιτήσεως σεβασμού της περιουσίας των προσώπων⁸⁵.

Τυχόν δε διαφορετική μεταχείριση των προσώπων ως προς την άσκηση των περιουσιακών τους δικαιωμάτων ελέγχεται ως προς τη συμβατότητά της προς το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ. Μία διαφορετική μεταχείριση συνιστά, ωστόσο, απαγορευόμενη διάκριση εάν στερείται αντικειμενικής και εύλογης δικαιολόγησης, εάν δηλαδή, δεν επιδιώκει έναν θεμιτό σκοπό και δεν υφίσταται μία σχέση εύλογης αναλογίας μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και του επιδιωκόμενου σκοπού. Εξ άλλου, προκειμένου να κριθεί ότι μία διαφορετική μεταχείριση αποκλειστικά βασιζόμενη στο φύλο είναι συμβατή με την Σύμβαση απαιτείται, κατ' αρχήν, να προβάλλονται πολύ βαρύνοντες λόγοι⁸⁶. Στο πλαίσιο αυτό, η διατήρηση και σταδιακή απαλοιφή θεσπισθέντων στο παρελθόν κοινωνικών πλεονεκτημάτων υπέρ των γυναικών, με στόχο την αντιστάθμιση της μειονεκτικής τους θέσης στην κοινωνικοοικονομική ζωή είναι δυνατόν να θεωρηθούν ως αντικειμενικά και ευλόγως δικαιολογημένα διορθωτικά μέτρα της *de facto* ανισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, έως ότου οι οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές εξαλείψουν την ανάγκη ειδικής μεταχείρισης και θετικής δράσης υπέρ των γυναικών. Το σημείο στο οποίο εν τέλει επιτυγχάνεται η πραγματική ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών αξιολογείται κατ' αρχήν από τις εθνικές αρχές λαμβανομένων υπ' όψιν των επιπτώσεων των καταργητικών των

⁸⁴ Βλ. επί των αποδοχών ΕΔΔΑ απόφ. της 19.4.2007, Eskelinen κατά Φινλανδίας, σκ. 40 επ., ΣτΕ 6/2010, 2032/2009, ΑΠ ΟΛ. 104/2009 και επί των συντάξεων και κοινωνικών παροχών ΕΔΔΑ αποφ. της 6.7.2005, Stec κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 6.11.2008, Κοκκίνης κατά Ελλάδας, σκ. 29, της 4.12.2008, Ρεβελιώτης κατά Ελλάδας, σκ. 27, της 22.10.2009, Αποστολάκης κατά Ελλάδας, σκ. 29, της 19.6.2012, Khoniakina κατά Γεωργίας, σκ. 69 επ., της 26.6.2012, Κωσταδήμας κατά Ελλάδας, σκ. 29, ΕλΣυν ΟΛ. 3023, 441/2012, 1031/2011, 984, 166, 26/2010 2274/1997.

⁸⁵ Βλ. ΕΔΔΑ αποφ. 21.2.1986, James κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ. 43, της 23.10.1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire et Yorkshire Building Society κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ. 80, της 11.2.2010, Sud Parisienne de Construction κατά Γαλλίας, σκ. 36 και 41.

⁸⁶ Βλ. ΕΔΔΑ απόφ. της 22.8.2006, Pearson κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ. 23.

πλεονεκτημάτων ρυθμίσεων στην κοινωνικοοικονομική θέση των γυναικών, καθώς και στην εθνική οικονομία⁸⁷

Ειδικότερα, η μειοψηφία αναδεικνύει ως πλέον συγκρίσιμη και συναφή την από 17.2.2011 απόφαση του ΕΔΔΑ επί της υπόθεσης *Andrle* κατά Τσεχίας. Το εγυρόμενο σε αυτήν ζήτημα αφορούσε στη διαφορετική μεταχείριση ως προς την ηλικία συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών που είχαν αναλάβει την ανατροφή τέκνων, αναλόγως του αριθμού των τέκνων (από 1.1.2010 καταργήθηκε η μειωμένη ηλικία συνταξιοδότησης για τις γυναίκες που είχαν γεννηθεί μετά το έτος 1968 και είχαν ένα τέκνο). Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο δέχθηκε, μεταξύ άλλων, ότι τα εγγενή χαρακτηριστικά των συνταξιοδοτικών συστημάτων είναι η σταθερότητα και η αξιοπιστία, που επιτρέπουν τον δια βίου οικογενειακό και επαγγελματικό σχεδιασμό, οποιεσδήποτε δε προσαρμογές και τροποποιήσεις των συστημάτων αυτών πρέπει να πραγματοποιούνται σταδιακά και προσεκτικά και αφού ληφθούν υπ' όψιν τα ως άνω ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, ώστε να μην τίθεται σε κίνδυνο η κοινωνική ειρήνη, η προβλεψιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων και η ασφάλεια δικαίου (σκέψη 50 της απόφασης). Διέκρινε δε την περίπτωση αυτή από εκείνη της διαφορετικής μεταχείρισης με βάση το φύλο στον τομέα της γονικής άδειας, όπου με την από 22.3.2013 απόφασή του στην υπόθεση *Konstantin Markin* κατά Ρωσίας είχε διαπιστώσει παραβίαση του άρθρου 14 σε συνδυασμό με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, επισημαίνοντας ότι οι τροποποιήσεις στο σύστημα γονικής άδειας δεν επιφέρουν αλλαγές στη λεπτή ισορροπία του συνταξιοδοτικού συστήματος, δεν έχουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις και δεν ανατρέπουν τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, σε αντίθεση με τις διαρθρωτικές μεταβολές που αφορούν στο ίδιο το συνταξιοδοτικό σύστημα, όπως συνέβαινε στην υπόθεση *Andrle*, το οποίο αποτελεί μέρος των εθνικών οικονομιών και κοινωνικών στρατηγικών (βλ. σκέψη 59 της απόφασης). Με τις σκέψεις δε αυτές το ΕΔΔΑ έκρινε ότι στην εν λόγω υπόθεση διασφαλίζεται μια εύλογη σχέση αναλογικότητας μεταξύ της επίμαχης διαφορετικής μεταχείρισης και του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού, που συνίσταται στην αντιστάθμιση των δυσκολιών που αντιμετώπισαν οι γυναίκες από τον συνδυασμό του παραδοσιακού μητρικού ρόλου και της συμμετοχής τους στην επαγγελματική ζωή με καθεστώς πλήρους απασχόλησης, και, συνεπώς, δεν σημειώθηκε παραβίαση του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αυτής.

Επανερχόμενη στο εθνικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων, η μειοψηφία δέχεται ότι οι προβλεπόμενες στον Συνταξιοδοτικό Κώδικα διακρίσεις στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών αποτελούσαν κατ' αρχήν θετικά μέτρα, υπό την έννοια του άρθρου 116 παρ. 2 του Συντάγματος, υπέρ της κοινωνικοοικονομικά βεβαρημένης κατηγορίας των γυναικών, τα μέτρα δε αυτά αποσκοπούσαν στην αντιστάθμιση των μειονεκτημάτων, όσον αφορά τη συμμετοχή των γυναικών στην επαγγελματική ζωή, εν όψει των αντιλήψεων και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούσαν κατά το μεγαλύτερο μέρος του βίου των γυναικών αυτής της γενιάς, οι οποίες έφεραν το κύριο βάρος της ανατροφής των τέκνων.

⁸⁷ Πρβλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 17.2.2011, *Andrle* κατά Τσεχίας, σκ. 52 έως 61, *Pearson*, ό.π., σκ. 21-26, *Stec*, ό.π., σκ. 61-66.

Σε συμμόρφωση δε προς την από 26.3.2009 απόφαση του ΔΕΚ⁸⁸, με την οποία κρίθηκε ότι οι σχετικές διατάξεις του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, μεταξύ των οποίων και οι εφαρμοστέες στην επίδικη υπόθεση ρυθμίσεις του άρθρου 56 παρ. 2 β αυτού⁸⁹, αντιβαίνουν στο άρθρο 141 ΕΚ, παραβιάζοντας την αρχή της ισότητας ως προς την αμοιβή εργασίας, στην έννοια της οποίας (αμοιβής) εμπίπτει και η χορηγούμενη βάσει του συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων σύνταξη, οι διατάξεις αυτές αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 2β του ν. 3865/2010, από 1.1.2011, εξισώθηκαν δε και αυξήθηκαν σταδιακά τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών δημοσίων υπαλλήλων, ενώ με τη διάταξη της παραγράφου 11 του άρθρου 6 του ν. 3865/2010, για λόγους ασφάλειας δικαίου και προστατευομένης εμπιστοσύνης, ορίστηκε ότι οι επίμαχες διατάξεις του Συνταξιοδοτικού Κώδικα εξακολουθούν να διέπουν το καθεστώς όσων είχαν ήδη θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα έως την 31.12.2010, ενώ γίνεται ειδική μνεία στην αιτιολογική έκθεση του οικείου νόμου (3865/2010), σύμφωνα με την οποία ο εθνικός νομοθέτης σταθμίζοντας αφενός την ανάγκη «να διαμορφωθεί μια πιο δίκαιη και ισότιμη αντιμετώπιση των δημοσίων υπαλλήλων (...) μεταξύ τους, αντιμετωπίζοντας φαινόμενα διακριτής μεταχείρισης (άνδρες-γυναίκες)», αφετέρου επιδιώκοντας «μια δημοσιονομικά βιώσιμη ρύθμιση στο συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων, που (...) απορροφά πάνω από το 10% των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού», θέσπισε όχι την επέκταση των θετικών αυτών μέτρων και στους άνδρες υπαλλήλους, αλλά τη σταδιακή κατάργησή τους, εκτιμώντας, όπως συνάγεται, ότι έχουν πλέον εκπληρώσει τον σκοπό για τον οποίο αρχικά είχαν θεσπιστεί⁹⁰.

Κατόπιν αυτών, η μειοψηφία καταλήγει ότι όλες αυτές οι κανονιστικές και πραγματικές παράμετροι αναδιαμορφώνουν τα περιθώρια εναρμόνισης της ελληνικής δικαιοταξίας προς τις κρίσεις του ΔΕΚ στην από της 26.3.2009 απόφασή του⁹¹ και γεννούν νέα ερωτήματα, που επιβάλλεται να απαντηθούν από το Δικαστήριο αυτό, ως προς τα θεμιτά μέσα προσαρμογής της εθνικής έννομης τάξης στην ισότητα των δύο φύλων στο πεδίο των αμοιβών.

Ειδικότερα, λαμβανομένων υπ' όψιν α) της οξύτατης δημοσιονομικής κρίσης την οποία διήλθε η χώρα από το έτος 2010, ήτοι μετά την έκδοση της απόφασης του ΔΕΚ, για την αντιμετώπιση της οποίας ελήφθησαν μέτρα περιστολής των δημόσιων δαπανών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονταν μειώσεις και περικοπές των συντάξεων του Δημοσίου⁹², β) το γεγονός ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 6 του ν. 3865/2010, με τη θέσπιση της ρύθμισης αυτής, με την οποία καταργήθηκαν σταδιακά τα επίμαχα θετικά μέτρα υπέρ των γυναικών υπαλλήλων,

⁸⁸ Βλ. σημείο Β.1 της παρούσας εισήγησης.

⁸⁹ Βλ. σημείο Β.3 της παρούσας εισήγησης.

⁹⁰ Βλ. σημείο Β.2. της παρούσας.

⁹¹ Βλ. σημείο Β.1 της παρούσας.

⁹² Βλ. άρθρο μόνο παρ. 1 του ν. 3847/2010, άρθρο 1 παρ. 10 του ν. 4024/2011, άρθρο 1 του ν. 4051/2011, άρθρο πρώτο παράγραφος Β υποπαράγραφοι Β3 και Β4 του ν. 4093/2012), καθώς και επιβολή Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) στις συντάξεις αυτές (βλ. άρθρα 11 παρ. 1 και 2 ν. 3865/2010, όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011), ενώ ελήφθησαν και διαρθρωτικά μέτρα για την εξασφάλιση της μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού τους συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων, όπως η σταδιακή αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης (βλ. άρθρο 6 παρ. 2β του ν. 3865/2010).

χωρίς να προβλέπεται αναδρομική εφαρμογή των ευνοϊκών αυτών ρυθμίσεων που ίσχυαν για τις γυναίκες στους άνδρες υπαλλήλους, ο νομοθέτης επεδίωξε να ισορροπήσει την εναρμόνιση με την αρχή της ισότητας των δύο φύλων στην αμοιβή αφενός και την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας αφετέρου, γ) ότι, όπως προκύπτει από την συναφή νομολογία του ΕΔΔΑ, το τελευταίο απέδωσε βαρύνουσα σημασία σε σχέση με την τροποποίηση του συνταξιοδοτικού συστήματος ως προς τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών, στις επιπτώσεις στην οικονομική ισορροπία του συστήματος αυτού, δ) το γεγονός ότι το Δικαστήριο της Ένωσης δύναται σε εξαιρετικές περιπτώσεις να περιορίσει χρονικά τα αποτελέσματα της απόφασής του, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις οικονομικές συνέπειες αυτής, και κυρίως εκείνες που αφορούν τη διατάραξη της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του οικείου συνταξιοδοτικού συστήματος, με εξαίρεση όσους είχαν ασκήσει ένδικα βοηθήματα πριν από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης⁹³, πρέπει, να υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 267 της ΣΛΕΕ προκειμένου να διευκρινισθούν τα ακόλουθα ζητήματα: α) είναι συμβατή με το άρθρο 141 ΣΕΚ και ήδη άρθρο 157 ΣΛΕΕ η ρύθμιση του άρθρου 6 του ν. 3865/2010, με την οποία ο νομοθέτης, σε συμμόρφωση προς τα κριθέντα με την απόφαση ΔΕΚ⁹⁴, προέβη, από 1.11.2011, στη σταδιακή εξίσωση των ηλικιακών ορίων συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών υπαλλήλων, διατηρώντας, για λόγους ασφάλειας δικαίου και προστατευομένης εμπιστοσύνης, το ευνοϊκότερο καθεστώς που ίσχυε για τις γυναίκες υπαλλήλους με ανήλικο τέκνο για όσες από αυτές είχαν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέχρι τις 31.12.2010, χωρίς να το επεκτείνει στους άνδρες υπαλλήλους με ανήλικο τέκνο που είχαν θεμελιώσει σχετικό δικαίωμα την ίδια ημερομηνία και β) εάν ο εθνικός δικαστής, εν όψει του μεγάλου αριθμού ανδρών υπαλλήλων που δικαιούνται να αξιώσουν την εφαρμογή της επίμαχης ευνοϊκής ρύθμισης που ισχύει για τις γυναίκες, μπορεί να περιορίσει τα αποτελέσματα της επεκτατικής εφαρμογής της ρύθμισης αυτής μόνον σε όσους άνδρες υπαλλήλους που τελούν στην ίδια οικογενειακή κατάσταση με τις τελούσες υπό ευνοϊκότερο καθεστώς γυναίκες συναδέλφους τους, είχαν αναλάβει πρωτοβουλίες για τη διασφάλιση των σχετικών δικαιωμάτων τους μέχρι την 31.12.2010, οπότε και καταργήθηκε το επίμαχο θετικό μέτρο⁹⁵.

5. Η θεσμική επίδραση του δικαίου της Ένωσης και της νομολογίας του ΔΕΚ/ΔΕΕ στο ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών υπήρξε θεμελιώδης. Εκκινώντας από τον κανόνα της τυπικής ισότητας των δύο φύλων (ιδέα της ομοιότητας - αρχή της μη διάκρισης των δύο φύλων) αναγνωρίζεται ένα εύλογο πεδίο θετικής προληπτικής ή επανορθωτικής δράσης⁹⁶ των κρατών μελών υπέρ των γυναικών για την επίτευξη της ουσιαστικής ισότητας με τους άνδρες και στον τομέα της απασχόλησης (ιδέα της

⁹³ Βλ. σημείο Β.1 της παρούσας εισήγησης και μεταξύ άλλων, ΔΕΚ της 17ης Μαΐου 1990, C-262/88, ό.π., σκ. 44-45.

⁹⁴ Βλ. σημείο Β.1. της παρούσας.

⁹⁵ Βλ. αποφ. ΔΕΚ της 17.5.1990, C- 262/88, σκ. 44 και 45, πρβλ. απόφ. ΕΔΔΑ της 12.2.2019, Φραντζεσκάκη και λοιποί κατά Ελλάδα, αριθμ. 57275/17, ΕλΣυν Ολ. 244/2017.

⁹⁶ Για την έννοια και τις μορφές της θετικής δράσης βλ. μεταξύ άλλων Λ. Παπαδοπούλου, «Θετικές δράσεις του Κράτους, ως εργαλείο ουσιαστικής ισότητας», σελ. 6, διαθέσιμο σε <https://www.academia.edu/67702376/2007>.

διαφοράς - αρχή της αναλογικής/διαφοροποιητικής ισότητας). Η δράση αυτή μπορεί να έχει την μορφή είτε θετικής/ αντίστροφης διάκρισης – θετικής δράσης⁹⁷ (positive discrimination – positive/affirmative action) εν στενή εννοία είτε επιλεκτικής διανομής κοινωνικών παροχών (selectivity/targeting) σε πρόσωπα με το συγκεκριμένο ταυτοτικό χαρακτηριστικό, με γνώμονα την σταδιακή επίτευξη της πλήρους ουσιαστικής ισότητας των δύο φύλων, την αποτροπή δημιουργίας αντικινήτρων εξόδου των γυναικών από την αγορά εργασίας και της διαιώνισης του παραδοσιακού διαχωρισμού ρόλων μεταξύ ανδρών και γυναικών⁹⁸. Τα θετικά μέτρα πρέπει α) να λαμβάνονται μόνον μια αναμφισβήτητη εν τοις πράγμασι δυσμενή μεταχείριση σε βάρος των γυναικών, β) να είναι ειδικά και προσωρινά εξαντλώντας την διάρκειά τους μέχρι την επίτευξη της ουσιαστικής ισότητας και γ) να είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι αναγκαία και κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπάρχουν εναλλακτικοί τρόποι θεραπείας του⁹⁹.

Συνεπώς και υπό τις δύο αντιλήψεις των θετικών μέτρων, δηλαδή τόσο ως εξαίρεσης από την αρχή της τυπικής ισότητας όσο ως εργαλείου για την πραγμάτωση της ουσιαστικής ισότητας – ή κατά μια τρίτη θεώρηση ως πραγματώσεις της σύνθετης ισότητας¹⁰⁰ - δεν μπορεί να θεωρηθεί ως θεμιτή θετική διάκριση υπέρ των γυναικών ούτε αμέσου είτε ούτε εμμέσου αποτελέσματος¹⁰¹, η πρόβλεψη ευνοϊκότερων όρων για

⁹⁷ Βλ. ενδελεχέστερη ανάλυση σε Χρ. Δεληγιάννη – Δημητράκου «Θετικά μέτρα και αρχή της ισότητας από τη σκοπιά του συγκριτικού δικαίου», Το Νέο Εργατικό Δίκαιο, Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Ιωάννη Δ. Κουκιάδη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σ. 45-90, διαθέσιμο και στο www.constitutionalism.gr

⁹⁸ Πρβλ. απόφ. ΔΕΚ της 19.3.2002, C- 476/99, H. Lommers και Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, σκ. 41. – Για την πορεία της θετικής διάκρισης υπέρ των γυναικών στο πεδίο της ΕΕ, βλ. σε Χρ. Δεληγιάννη – Δημητράκου, όπ, σελ. 13 επ. Βλ. επίσης τη Σύσταση 84/635/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 1984, σχετικά με την προώθηση θετικών δράσεων υπέρ των γυναικών, η οποία στο άρθρο 1 συνιστά στα κράτη μέλη: να χαράξουν μια πολιτική θετικής δράσης που θα αποβλέπει στην εξάλειψη των ανισοτήτων, που εκδηλώνονται στην πράξη και θίγουν τις γυναίκες στην επαγγελματική τους ζωή, καθώς και στην προώθηση της κατάργησης του διαχωρισμού των φύλων στην εργασία, και η οποία θα περιλαμβάνει κατάλληλα γενικά και ειδικά μέτρα, στα πλαίσια των πολιτικών και πρακτικών που ακολουθούνται σε εθνικό επίπεδο και χωρίς να θίγονται οι αρμοδιότητες των κοινωνικών εταίρων, ώστε: α) να εξουδετερωθούν ή να αντισταθμιστούν οι επιζήμιες συνέπειες που έχουν, για τις γυναίκες που εργάζονται ή αναζητούν εργασία, η στάση, η συμπεριφορά και οι δομές που βασίζονται στην αντίληψη ενός παραδοσιακού διαχωρισμού των ρόλων των ανδρών και των γυναικών στην κοινωνία· β) να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή των γυναικών στις διάφορες δραστηριότητες στους τομείς της επαγγελματικής ζωής όπου σήμερα εκπροσωπούνται ελλιπώς, ιδίως στους τομείς που προβλέπεται ότι θα έχουν μεγάλη σημασία στο μέλλον, και στα ανώτερα επίπεδα ανάληψης ευθυνών, προκειμένου να επιτευχθεί καλύτερη χρησιμοποίηση όλου του ανθρώπινου δυναμικού».

⁹⁹ Βλ. αποφ. ΔΕΚ της 6.7.2000, C- 407/98, Katarina Abrahamsson, σκ. 55.

¹⁰⁰ Βλ. Α. Παπαδοπούλου, ό.π. με ιδιαίτερη αναφορά στην μη ιδανική σε αντίθεση με τον Rawls σύλληψη του Walzer για την ισότητα, σε Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Oxford: Blackwell, σελ. 6, ο οποίος επισημαίνει: «...ότι οι αρχές της δικαιοσύνης είναι οι ίδιες τους πλουραλιστικές στη μορφή τους, ότι διαφορετικά κοινωνικά αγαθά πρέπει να διανεμηθούν για διαφορετικούς λόγους, σύμφωνα με διαφορετικές διαδικασίες, από διαφορετικά υποκείμενα· και ότι όλες αυτές οι διαφορές πηγάζουν από τις διαφορετικές αντιλήψεις για τα ίδια τα κοινωνικά αγαθά - αναπόφευκτο προϊόν της ιστορικής και πολιτισμικής ιδιαιτερότητας».

¹⁰¹ Βλ. Χρ. Δεληγιάννη – Δημητράκου, ό.π., σελ. 2 επ., Τα θετικά μέτρα άμεσου αποτελέσματος επιδιώκουν να εγκαθιδρύσουν την ισότητα αποτελεσμάτων, με μηχανισμούς που έχουν ως σκοπό να εξασφαλίσουν σε πρόσωπα, που ανήκουν σε υποεκπροσωπούμενες ομάδες συγκεκριμένες θέσεις σε τομείς, όπως η εργασία, η εκπαίδευση, η επιχειρηματική δραστηριότητα ή η πολιτική, στην πράξη δε ταυτίζονται κατά κύριο λόγο με τις πάσης μορφής ποσοστώσεις. Τα θετικά μέτρα έμμεσου

την αποχώρησή τους από την υπηρεσία με επίκληση της υφιστάμενης κοινωνικοοικονομικής πραγματικής ανισότητας μεταξύ των δύο φύλων, υπό την έννοια ότι επειδή αναγνωρίζεται ο ιδιαίτερα επιβαρυνμένος ρόλος της γυναίκας στην ανατροφή των τέκνων και στη μέριμνα των μελών της οικογένειας πρέπει να διευκολυνθεί η αποχώρησή της από την ενεργό υπηρεσία. Και τούτο, διότι με ένα τέτοιο μέτρο επιτυγχάνεται το ακριβώς αντίθετο από το επιδιωκόμενο με την επιτρεπτή θετική δράση αποτέλεσμα. Δεν διορθώνεται ούτε εξισορροπείται η δυσμενής θέση της γυναίκας, ως υποεκπροσωπούμενου φύλου, έναντι του άνδρα συναδέλφου της κατά την πρόσβαση στην απασχόληση και στην σταδιοδρομία εντός αυτής¹⁰², με στόχο την

αποτελέσματος επιδιώκουν να εξασφαλίσουν την ισότητα ευκαιριών χωρίς να επεμβαίνουν άμεσα στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η παροχή οικονομικών κινήτρων, η χορήγηση υποτροφιών ή χαμηλότοκων δανείων για σπουδές ή για επαγγελματική χρήση, η παροχή διευκολύνσεων, που επιτρέπουν σε άτομα τα οποία ανήκουν σε μειονεκτούσες ομάδες να συνδυάσουν την οικογενειακή με την επαγγελματική ζωή, όλες αυτές οι κατηγορίες μέτρων συνιστούν θετικά μέτρα έμμεσου αποτελέσματος, γιατί επιδιώκουν να ευνοήσουν με έμμεσο τρόπο τις μειονεκτούσες ομάδες.

¹⁰² Βλ. και την απόφ. ΔΕΚ της 17.10.1995, Kalanke, C- 450/93, στην οποία το ΔΕΚ, στο πλαίσιο υπόθεσης που αφορούσε στην θέσπιση προτιμησιακού καθεστώτος υπέρ των γυναικών κατά την προαγωγή σε περίπτωση ισοδυναμίας προσόντων με άνδρες συνυποψηφίους, προέβη σε ένα αυστηρό έλεγχο συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 2, παράγραφος 4, της οδηγίας 76/207/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Φεβρουαρίου 1976, περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας) και δέχθηκε ότι : «18. Η διάταξη αυτή (2 παρ. 4 Οδηγίας 76/207) έχει ως σαφή και περιορισμένο σκοπό να επιτρέπει τα μέτρα τα οποία, παρ' όλων ό,τι κατά τα φαινόμενα εισάγουν διακρίσεις, σκοπούν πράγματι στην εξάλειψη ή στη μείωση των εκδηλουμένων στην πράξη ανισοτήτων που μπορούν να υφίστανται στην πραγματικότητα της κοινωνικής ζωής (βλ. την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1988, 312/86, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1988, σ. 6315, σκέψη 15). 19. Έτσι, επιτρέπει εθνικά μέτρα στον τομέα της προσβάσεως στην απασχόληση, περιλαμβανομένης και της επαγγελματικής προωθήσεως, τα οποία, με το να ευνοούν ειδικά τις γυναίκες, σκοπό έχουν να βελτιώνουν την ικανότητα των γυναικών να ανταγωνίζονται στην αγορά εργασίας και να ακολουθούν σταδιοδρομία υπό συνθήκες ισότητας με τους άνδρες. 20. Όπως έκρινε το Συμβούλιο στην τρίτη αιτιολογική σκέψη της συστάσεως του 84/635/ΕΟΚ, της 13ης Δεκεμβρίου 1984, σχετικά με την προώθηση θετικών δράσεων υπέρ των γυναικών (ΕΕ L 331, σ. 34), «οι υφιστάμενες νομικές διατάξεις για την ίση μεταχείριση, που έχουν προβλεφθεί για την παροχή δικαιωμάτων στα άτομα, είναι ανεπαρκείς για την εξάλειψη όλων των ανισοτήτων που εκδηλώνονται στην πράξη, αν δεν αναληφθεί παράλληλη δράση από τις κυβερνήσεις, τους κοινωνικούς εταίρους και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς, με σκοπό την εξουδετέρωση των επιζήμιων συνεπειών για τις γυναίκες που εργάζονται, οι οποίες προκύπτουν από τη στάση, τη συμπεριφορά και τις δομές της κοινωνίας». 21 Εντούτοις, πρέπει να διευκρινιστεί (ότι το άρθρο 2, παράγραφος 4, ως παρέκκλιση από καθιερούμενο με την οδηγία ατομικό δικαίωμα, πρέπει να ερμηνεύεται στενώς (βλ. την απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston, Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 36). 22 Ακριβώς όμως, εθνική ρύθμιση, η οποία εξασφαλίζει στις γυναίκες απόλυτη και από ουδεμία προϋπόθεση εξαρτώμενη προτεραιότητα επί διορισμού ή προαγωγής, βαίνει πέραν της προωθήσεως της ισότητας των ευκαιριών και υπερβαίνει τα όρια της εξαιρέσεως που προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 4, της οδηγίας. 23. Πρέπει να προστεθεί επί πλέον ότι ένα τέτοιο σύστημα, κατά το μέτρο που σκοπεύει να εγκαθιδρύσει ισότητα εκπροσωπήσεως των γυναικών σε σχέση με τους άνδρες σε όλες τις βαθμίδες και επίπεδα μιας υπηρεσίας, υποκαθιστά, στην προώθηση της κατ' άρθρο 2, παράγραφος 4, ισότητας ευκαιριών, το αποτέλεσμα στο οποίο μόνον η εφαρμογή αυτής της ισότητας ευκαιριών θα μπορούσε να απολήξει. 24 Συνεπώς, στο αιτούν δικαστήριο πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία, όπως εν προκειμένω, παρέχει αυτομάτως, εφόσον υφίστανται ίσα προσόντα των υποψηφίων διαφορετικού φύλου που έχουν γίνει δεκτοί ως προαγωγιμοί, προτεραιότητα στους υποψηφίους θηλυκού φύλου στους τομείς όπου οι γυναίκες υποεκπροσωπούνται, νοουμένου ότι υφίσταται υποεκπροσώπηση όταν οι γυναίκες δεν εκπροσωπούν τουλάχιστον το ήμισυ του προσωπικού των διαφόρων βαθμίδων της οικείας κατηγορίας και όταν συμβαίνει το ίδιο όσον αφορά τα προβλεπόμενα από το οργανόγραμμα επίπεδα

ουσιαστική πραγμάτωση της ισότητας των ευκαιριών - για να θυμηθούμε και την προσέγγιση του ρωλσιανού ιδανικού σχήματος αρχών δικαιοσύνης¹⁰³ - αλλά διατηρείται η παραδοσιακή κοινωνική δομή κατανομής έργου που θέλει την γυναίκα εκτός της αγοράς εργασίας, αυτή τη φορά με την παροχή κινήτρων για την πρόωρη αποχώρησή της απ' αυτήν με στόχο να εξακολουθήσει να διαδραματίζει τον καθιερωμένο κοινωνικό της ρόλο εντός της οικογένειας και μόνο¹⁰⁴.

καθηκόντων». Όπως παρατηρεί η Χρ. Δεληγιάννη – Δημητράκου, ό.π., σελ. 14 «Για να αμβλύνει την αναστάτωση, που είχε προκαλέσει η νομολογία αυτή, ο ενωσιακός νομοθέτης ενσωμάτωσε στο άρθρο 141 (4) ΣυνθΕΚ/157(4) ΣΛΕΕ μια δυναμική διατύπωση για τα θετικά μέτρα, η οποία αναγνώρισε ως πρωταρχικό σκοπό τους την εξασφάλιση της πλήρους ισότητας ανδρών και γυναικών στην πράξη. Το ζήτημα, ωστόσο, που άφησε αδιευκρίνιστο η παραπάνω διάταξη, ήταν αν τα θετικά μέτρα συνιστούν εξαίρεση από την αρχή της ίσης μεταχείρισης ή αν αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση αυτής της αρχής». Βλ. και τη σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την ερμηνεία της απόφασης του δικαστηρίου της 17ης Οκτωβρίου 1995 στην υπόθεση C-450/93, Kalanke κατά Freie Hansestadt Bremen (COM(96) 88 τελικό-Σε ύστερες αποφάσεις του το ΔΕΚ εγκαταλείπει αυτήν την τυπική, ατομιστική αντίληψη περί ισότητας, σύμφωνα με την οποία, για να γίνει δεκτό ένα προτιμησιακό μέτρο προς όφελος των γυναικών, θα πρέπει να υπάρχει πραγματική ανισορροπία στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης επιχείρησης ή υπηρεσίας, που οδηγεί σε απόρριψη κάθε μέτρου θετικής διάκρισης που έχει ως σημείο αναφοράς την ομάδα. Στις αποφ. ΔΕΚ, C-409/95 Hellmut Marschall κατά Land Nordrhein-Westfalen, και C-158/97 Georg Badeck και λοιποί, το Δικαστήριο ενέταξε στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 2(1) της Οδηγίας 207/76 προγράμματα θετικών δράσεων, τα οποία έδιναν προτεραιότητα σε γυναίκες που είχαν τα ίδια προσόντα με τους άνδρες συνυποψηφίους τους εφόσον επρόκειτο να προσληφθούν ή να προαχθούν σε κλάδους, όπου το γυναικείο φύλο υποεκπροσωπείτο. Το ΔΕΚ/ΔΕΕ υποκατέστησε έτσι την αρχική ατομιστική αντίληψή του για την αρχή της ισότητας με μια πιο «συλλογική» αντίληψη, η οποία επιτρέπει να δικαιολογηθεί ένα θετικό μέτρο άμεσου αποτελέσματος, που εισάγει θετικές διακρίσεις σε ατομικό επίπεδο, με την επίκληση μιας ανισότητας η οποία υπάρχει σε ομαδικό επίπεδο – Για μια άκρως διαφωτιστική ανάλυση της εξέλιξης της νομολογίας του ΔΕΚ/ΔΕΕ σχετικά με τα θετικά μέτρα που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη και τη συμβατότητά τους με το ενωσιακό δίκαιο, βλ. Χρ. Δεληγιάννη -Δημητράκου, ό.π., σελ. 16 επ. και για την συγκριτική αντιπαραβολή της με τη νομολογία του Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου των ΗΠΑ, στο ίδιο, σελ. 23 επ.

¹⁰³ Βλ. σημείο Α της παρούσας εισήγησης. Αν και ο Ρωλς σιωπά ως προς τη λειτουργία των θετικών μέτρων και της θέσης τους στο πλαίσιο της δεύτερης δέσμης αρχών κοινωνικής δικαιοσύνης γιατί η θεωρία του είναι «ιδανική» και οι θετικές διακρίσεις κατατείνουν στην επανόρθωση των αδικιών στην πραγματική μη ιδανική κοινωνία (βλ. σημείο Α της παρούσας εισήγησης και Mathew Adams, Nonideal Justice, Fairness and Affirmative Action, Journal of Ethics and Social Philosophy Vol. 20, No. 3 · November 2021, <https://doi.org/10.26556/jesp.v20i3.1630>) η διαμόρφωση της διανεμητικής μηχανικής με την θεσμοθέτηση των απολύτως αναγκαίων, κατάλληλων και ανάλογων θετικών μέτρων για την αποκατάσταση της πραγματικής ισότητας των ευκαιριών ή την ικανοποίηση της απαίτησης για διαρκή βελτίωση της θέσης των περισσότερο μειονεκτούντων (αρχή της διαφοράς), δεν μπορεί να θεωρηθεί ξένη αλλά υπό προϋποθέσεις συμβατή με την θεωρία του, βλ. σε άλλο πλαίσιο και Amartya Sen Inequality Reexamined, New York – Oxford 1992, σελ. 1. ο οποίος επισημαίνει ότι εξαιτίας της ανθρώπινης ποικιλότητας και ετερογένειας και της πολλαπλότητας των μεταβλητών με βάση τις οποίες μπορεί να αξιολογηθεί το αποτέλεσμα κάθε δράσης, η παραγνώριση των διαπροσωπικών διαφορών μπορεί να έρχεται σε ριζική αντίθεση με την ισότητα, καθώς αποκρύπτει το γεγονός ότι η ίση μέριμνα (equal concern) για όλους μπορεί να απαιτεί πολύ άνιση μεταχείριση υπέρ των μειονεκτούντων -

¹⁰⁴ Βλ. και Άγγ. Στεργίου, ό.π., σελ. 421, 422, ο οποίος αφού αναγνωρίζει ότι ο τομέας της ασφάλισης αναδεικνύεται σε κατ' εξοχήν χώρο αντιστάθμισης μειονεκτημάτων που υφίστανται οι γυναίκες, δέχεται ότι τα a posteriori μέτρα που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση των μειονεκτημάτων επαγγελματικής φύσης λόγω ανατροφής των παιδιών, στην ανταμοιβή, κατά κάποιον τρόπο του γονέα για τον χρόνο που αφιέρωσε στο μεγάλωμα των παιδιών, στα οποία μπορούν να ενταχθούν και οι πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, στερούνται αποτελεσματικότητας, αφού αδυνατούν να αντιμετωπίσουν έγκαιρα τα μειονεκτήματα που εγείρει ο συμβιβασμός των οικογενειακών ευθυνών με

Η αποκατάσταση της αρχής της ισότητας, που αποτελεί αξιακή προτεραιότητα, επιβάλλει την επέκταση της ευνοϊκής ρύθμισης, ως του μόνου ισχύοντος έγκυρου συστήματος αναφοράς¹⁰⁵, στην εξαιρούμενη κατηγορία και μάλιστα αναδρομικά, ώστε να διασφαλίζονται τα απορρέοντα από το δίκαιο της Ένωσης δικαιώματα υπέρ αυτών που επλήγησαν από την θέσπιση και εφαρμογή του αθέμιτου θετικού μέτρου. Η αντίστροφη οδός συμμόρφωσης προς τις επιταγές ισότητας του ενωσιακού δικαίου, δηλαδή όχι μέσω της αναδρομικής επέκτασης της ευνοϊκής ρύθμισης στην εξαιρούμενη κατηγορία αλλά μέσω της αναδρομικής επέκτασης του καθεστώτος στο οποίο τελεί η εξαιρούμενη κατηγορία στην ευνοηθείσα ομάδα απαιτεί κατ' αρχήν την επίκληση εκ μέρους του Κράτους επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος, όπως ο κίνδυνος σοβαρής διαταράξεως της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του οικείου συνταξιοδοτικού συστήματος¹⁰⁶ εφόσον γίνονται σεβαστά τα περιουσιακά δικαιώματα των δικαιούχων¹⁰⁷ και οι διατρέχουσες το ενωσιακό δίκαιο αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης¹⁰⁸. Τέτοιοι τεκμηριωμένοι λόγοι πρέπει να προβάλλονται και όταν υποβάλλεται αίτημα στο Δικαστήριο για την μετάθεση των χρονικών αποτελεσμάτων της κρίσης του ως προς την παραβίαση του ενωσιακού δικαίου. Η αρχή της ισότητας, ως αρχή εν στενή εννοία ή ως αρχή - σκοπός που περικλείει θεμελιώδη δικαιώματα, δεν θα μπορούσε να υποχωρήσει με την επίκληση αρχών εν ευρεία εννοία/ αρχών – μέσων που δημόσιας πολιτικής, όπως η βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος, παρά μόνο εάν αποδειχθεί ότι συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι σοβαρής διατάραξης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και ισορροπίας τέτοιοι που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν είτε την αναδρομική επέκταση της δυσμενούς ρύθμισης στην ευνοούμενη κατηγορία είτε την μετάθεση του χρόνου προσαρμογής προς την αρχή της ισότητας και της εφεξής κατάργησης των αθέμιτων θετικών μέτρων¹⁰⁹.

επαγγελματικές υποχρεώσεις. Ο ίδιος εύστοχα επισημαίνει ότι η μικρότερη ηλικία συνταξιοδότησης για τη γυναίκα όχι μόνον δεν δικαιολογεί αλλά μάλλον εμποδίζει την πραγμάτωση της αρχής της ισότητας των φύλων, αφού οδηγούν σε συντομότερο ασφαλιστικό βίο και επομένως σε χαμηλότερες συντάξεις, ενώ σε κάθε περίπτωση αναπαράγουν ιδεολογικά τη διατήρηση της γυναίκας σε μειονεκτικότερη θέση, με την ενδυνάμωση των παραδοσιακών στερεοτύπων ως προς τους ρόλους των δύο φύλων.

¹⁰⁵ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 7.10.2019, C- 171/18, “Safeway Ltd κατά Andrew Richard Newton, Safeway Pension Trustees Ltd, σκ. 17, της 26.3.2009, C- 559/07, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 26 και της 17.4.1997, C- 147/95, Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) και Εβρενόπουλος, σκ. 42 και πρβλ. αποφ. της 28.9.1994, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, σκ, 31 και 32, της 28.9.1994, Avdel Systems, C-408/92, σκ. 16 και 17, καθώς και της 28.9.1994, van den Akker, C-28/93, σκ. 16 και 17 – Βλ. κατ' αναλογία αντίστοιχη νομολογία του Ανώτατου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου των ΗΠΑ της 19.3.1975 Weinberger vs Weisenfeld, της 5.3.1979 Orr vs Orr και της 22.4.1980 Wendger vs Druggists Mutual Insurance Company.

¹⁰⁶ Πρβλ. αποφ. ΔΕΕ της 7.3.2018, DW, C-651/16, σκ. 33, της 11.1.2007, ITC, C-208/05, σκ. 43.

¹⁰⁷ Βλ. άρθρα 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

¹⁰⁸ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 7.10.2019, C- 171/18 «Safeway Ltd κατά Andrew Richard Newton, Safeway Pension Trustees Ltd», σκ. 25 και 43.

¹⁰⁹ Βλ. την απόλυτη επιβεβαίωση της θέσης του ΔΕΚ/ΔΕΕ στην σύλληψη του R. Dworkin όπως αποτυπώθηκε κατ' αρχάς στο έργο του Taking Rights Seriously, ως προς τις αρχές δικαιοσύνης που συνδέονται με δικαιώματα και έχουν επιχειρηματολογική επιτακτικότητα και βαρύτητα σε σχέση με αρχές εν ευρεία εννοία που συνδέονται κυρίως με την ακολουθητέα δημόσια πολιτική (όπως εν προκειμένω η δημοσιονομική βιωσιμότητα), εκτός από την περίπτωση συνδρομής όλως εξαιρετικών

Στην ίδια κανονιστική δομή και ιεράρχηση προτεραιοτήτων κινείται και το επικουρικό σύστημα προστασίας της ΕΣΔΑ, ως προς την αντιμετώπιση των θετικών μέτρων υπέρ των γυναικών, στα συνταξιοδοτικά συστήματα, στον βαθμό που αυτά επενεργούν επεμβατικά στα κατοχυρωμένα από τη Σύμβαση δικαιώματα [δικαίωμα στην περιουσία κατ' άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου, δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή κατ' άρθρο 8¹¹⁰ της Σύμβασης, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ¹¹¹].

Το ΕΔΔΑ τονίζει ότι οι διατάξεις του άρθρου 14 της Σύμβασης δεν εμποδίζουν ένα Κράτος να μεταχειρίζεται κατά τρόπο διαφορετικό ποικίλες κοινωνικοοικονομικές ομάδες, μεταξύ των οποίων και τις γυναίκες, με στόχο να διορθώνει τις πραγματικές ανισότητες μεταξύ τους, ενώ υπό συγκεκριμένες περιστάσεις η ίδια η αποχή από την διόρθωση των πραγματικών ανισοτήτων συνιστά παραβίαση των εν λόγω διατάξεων, παραδοχή που σημαίνει ότι η θεσμοθέτηση θετικών μέτρων, όταν τούτο επιβάλλεται από τις υφιστάμενες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες δεν αποτελεί απλώς θεμιτή εξαίρεση από τον κανόνα της μη διάκρισης λόγω φύλου αλλά εγγενή απαίτηση της ίδιας της αρχής της απαγόρευσης της μη διάκρισης υπό την έννοια της ουσιαστικής ισότητας. Μία διαφορετική μεταχείριση συνιστά, ωστόσο, απαγορευόμενη διάκριση εάν στερείται αντικειμενικής και εύλογης δικαιολόγησης, εάν δηλαδή, δεν επιδιώκει έναν θεμιτό σκοπό και δεν υφίσταται μία σχέση εύλογης αναλογίας μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και του επιδιωκόμενου σκοπού.

Σε αντίθεση με το ενωσιακό δίκαιο, που διέπει μια υπερεθνική Πολιτεία – Ένωση Δικαίου και που μέσω της υπεροχής του και του αμέσου αποτελέσματος των διατάξεών του αξιώνει καταναγκαστικά την απόλυτη εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των κρατών – μελών στο πεδίο της ισότητας των δύο φύλων μεταξύ άλλων και στις αμοιβές προς τις επιταγές του, υποβάλλοντας την θεσμοθέτηση των θετικών μέτρων των κρατών – μελών σε αυστηρές αξιολογήσεις καταλληλότητας και αναλογικότητας, το επικουρικό σύστημα διεθνούς προστασίας της ΕΣΔΑ και η σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ αναγνωρίζουν ότι κάθε Κράτος απολαμβάνει ενός περιθωρίου εκτίμησης σχετικώς με το εάν και σε ποιο βαθμό συγκεκριμένες διαφορές σε κατά τα λοιπά παρόμοιες υποθέσεις δικαιολογούν μία διαφορετική μεταχείριση¹¹²,¹¹³. Η έκταση του περιθωρίου αυτού ποικίλλει αναλόγως των περιστάσεων, του

λόγων, όπως όταν ο κίνδυνος διασάλευσης της δημοσιονομικής ισορροπίας λόγω της έλλειψης πόρων θα οδηγούσε προσβολή των δικαιωμάτων στην προστασία των οποίων αποσκοπεί η χρηστή διαχείρισή του βλ. σχετικώς και Π.Σούρλα, Δίκαιο και Δικανική κρίση – μια φιλοσοφική θεώρηση της μεθοδολογίας του δικαίου, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, σελ. 333 επ.

¹¹⁰ Για την συμπερίληψη των ωφελημάτων που αντλούνται στο πλαίσιο προστασίας της οικογένειας στο εν λόγω άρθρο της ΕΣΔΑ, βλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 27.3.1998, Petrovic κατά Αυστρίας, της 31.3.2009 Weller κατά Ουγγαρίας, της 22.3.2012, Konstantin Markin κατά Ρωσίας, της 8.4.2014 Dhahbi κατά Ιταλίας και της 11.10.2022, Beeler κατά Αυστρίας, ΕλΣυν II Τμ. 2076/2018.

¹¹¹ Βλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 10.5.2007, Runkee και White κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ. 34, της 12.4.2006, Stec και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ. 54, 55.

¹¹² Βλ. αποφ. ΕΔΔΑ Runkee, ό.π., σκ. 35, Stec και λοιποί, ό.π., σκ. 51, της 28.5.1985 Abdulaziz, Cabales και Balkandali κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ. 69, 83.

¹¹³ Για την πολυδιάστατη λειτουργία του περιθωρίου εκτίμησης στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ και στη νομολογία του ΕΔΔΑ και για τα ζητήματα που εγείρει στην ομοιόμορφη εφαρμογή της Σύμβασης βλ. G. Letsas “A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights”, Oxford, σελ. 80 επ.

αντικειμένου της ρύθμισης και του ευρύτερου πλαισίου, μια δε σημαντική παράμετρο συνιστά το εάν υφίσταται κοινό κανονιστικό πλαίσιο μεταξύ των Συμβαλλόμενων κρατών¹¹⁴. Εξ άλλου, η ίδια η Σύμβαση αναγνωρίζει στα Κράτη ένα ευρύτατο περιθώριο εκτίμησης σε ό,τι αφορά την λήψη γενικών μέτρων οικονομικής ή κοινωνικής στρατηγικής, καθόσον, ως εκ της εγγύτερης εποπτείας της κοινωνίας και των αναγκών της, οι εθνικές αρχές είναι σε καλύτερη θέση από τον διεθνή δικαστή να εκτιμήσουν το δημόσιο συμφέρον από κοινωνική και οικονομική σκοπιά, ενώ το ΕΔΔΑ κατ' αρχήν σέβεται τις επιλογές του εθνικού νομοθέτη εκτός εάν αυτές στερούνται, κατά τρόπο πρόδηλο, εύλογης θεμελίωσης¹¹⁵. Ειδικά δε σε ό,τι αφορά την θέσπιση αποκλίσεων από την αρχή της ισότητας, απαιτείται να προβάλλονται ιδιαίτερα βαρύνοντες λόγοι προκειμένου να κριθεί ότι μία διαφορετική μεταχείριση αποκλειστικώς βασιζόμενη στο φύλο είναι συμβατή με την Σύμβαση¹¹⁶. Και τούτο, καθόσον η αρχή αυτή ενδυναμώνεται από την ανάγκη προώθησης της ισότητας των δύο φύλων που εντάσσεται στους μείζονες στόχους της δημόσιας πολιτικής των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης¹¹⁷.

Το σημείο στο οποίο εν τέλει επιτυγχάνεται η πραγματική ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών αξιολογείται κατ' αρχήν από τις εθνικές αρχές λαμβανομένων υπ' όψιν των επιπτώσεων των καταργητικών των πλεονεκτημάτων ρυθμίσεων στην κοινωνικοοικονομική θέση των γυναικών καθώς και στην εθνική οικονομία και τη βιωσιμότητα των συστημάτων¹¹⁸. Επειδή δε, τα εγγενή στοιχεία της σταθερότητας και βιωσιμότητας αυτών των συστημάτων επιτρέπουν τον μακροπρόθεσμο οικογενειακό και επαγγελματικό σχεδιασμό των ωφελούμενων από αυτά προσώπων, το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει ότι οι όποιες προσαρμογές, μεταξύ των οποίων και η εναρμόνιση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης πρέπει να γίνονται σταδιακά και προσεκτικά. Κάθε άλλη προσέγγιση θα έθετε σε κίνδυνο την κοινωνική ειρήνη, την προβλεψιμότητα και την ασφάλεια δικαίου στο πλαίσιο λειτουργίας των συστημάτων αυτών¹¹⁹. Έτσι, το ΕΔΔΑ δέχθηκε ότι η θέσπιση διαφορετικών ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών με βάση τις κρατούσες κατά τον χρόνο θέσπισής τους κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, ως θετικό μέτρο επανόρθωσης της κατάστασης των γυναικών που επί χρόνια βαρύνονταν με την ανατροφή των τέκνων ενώ παράλληλα εργάζονταν με πλήρες ωράριο, υπό την έννοια της ταχύτερης απόλαυσης κοινωνικών πλεονεκτημάτων έναντι των ανδρών, επιτελεί κατ' αρχήν έναν θεμιτό σκοπό¹²⁰. Στο πλαίσιο εξέτασης της τήρησης μιας εύλογης σχέσης αναλογικότητας του θετικού μέτρου με τον επιδιωκόμενο σκοπό, το ΕΔΔΑ συνεκτιμά α) τις ιστορικές καταβολές του μέτρου¹²¹ και την βεβαρυμένη κοινωνικοοικονομική θέση των γυναικών κατά το στάδιο θέσπισής του και β) την κοινωνική κατάσταση της χώρας σε ζητήματα ισότητας

¹¹⁴ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ Andrle κατά Τσεχίας, ό.π., σκ. 49, της 28.11.1984, Rasmussen κατά Δανίας, σκ. 40.

¹¹⁵ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ Runkee, ό.π., σκ. 35.

¹¹⁶ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ της 22.8.2006, Pearson κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκ. 23.

¹¹⁷ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ, Andrle κατά Τσεχίας, σκ. 49, και της 7.10.2010, Konstantin Markin κατά Ρωσίας, σκ. 47.

¹¹⁸ Πρβλ. απόφ. ΕΔΔΑ της 17.2.2011 Andrle κατά Τσεχίας, σκ. 52 έως 61, Pearson, ό.π., σκ. 21-26, Stec, ό.π., σκ. 61-66.

¹¹⁹ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ, Andrle κατά Τσεχίας, σκ. 51.

¹²⁰ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ Andrle κατά Τσεχίας, σκ. 53.

¹²¹ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ Andrle κατά Τσεχίας, σκ. 55.

των φύλων στο στάδιο κρίσης του μέτρου, ώστε να διαγνωσθεί εάν επήλθαν κοινωνικές μεταβολές που υποδεικνύουν την επίτευξη της πραγματικής ισότητας των δύο φύλων και τον βαθμό ανταπόκρισης του κράτους στις επιταγές της ισότητας των δύο φύλων με την επέλευση των αναγκαίων θεσμικών και ρυθμιστικών προσαρμογών στο ασφαλιστικό σύστημα¹²². Δεν στοιχειοθετεί κατ' αρχήν παραβίαση της Σύμβασης (άρθρο 14 της ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αυτής) μια σταδιακή μεταβολή των συνταξιοδοτικών διατάξεων που κατατείνουν στον απώτερο στόχο της εξίσωσης των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης των δύο φύλων, στον βαθμό που παρακολουθεί την προοδευτική μεταβολή των κοινωνικών συνθηκών, ενώ δεν επιβάλλεται η άμεση και ριζική μεταβολή του συστήματος, καθόσον τα κράτη πρέπει να επιλέξουν μεταξύ διαφόρων μεθόδων εξίσωσης των ορίων ηλικίας, το έργο δε αυτό είναι εξόχως απαιτητικό και επιβάλλει καλά μελετημένες επιλογές αφού τα κράτη πρέπει να εντάξουν την όποια μεταρρύθμιση στο ευρύτερο πλαίσιο των δημογραφικών δεδομένων, όπως η γήρανση του πληθυσμού ή η μετανάστευση που επίσης επιδρούν στην ισορροπία του ασφαλιστικού συστήματος, ενώ ταυτόχρονα οφείλουν να διατηρούν την προβλέψιμη εξέλιξη του συστήματος για τα πρόσωπα που εντάσσονται σ' αυτό και καταβάλλουν εισφορές¹²³.

Αντιθέτως, το ΕΔΔΑ σε περιπτώσεις κοινωνικών πλεονεκτημάτων που συνδέονται με την ανατροφή των παιδιών και καταβάλλονται από τη νομοθεσία Συμβαλλόμενου κράτους προτιμησιακά σε γυναίκες και όχι σε άνδρες που τελούν στην ίδια οικογενειακή κατάσταση με τις ωφελούμενες γυναίκες υποβάλλει τα σχετικά θετικά μέτρα σε αυστηρό έλεγχο συμβατότητας με τη Σύμβαση. Επαναλαμβάνει ότι είναι μεν θεμιτή η σταδιακή προσαρμογή των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις με γνώμονα την διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους¹²⁴, δέχεται, όμως, ότι σε περίπτωση που διαπιστώνεται έμφυλη διάκριση στην οικεία νομοθεσία υπό την έννοια του άρθρου 14 της Σύμβασης, υφίσταται ένα στενό περιθώριο εκτίμησης των κρατών στην διατήρηση των μέτρων, ενώ σε κάθε περίπτωση το κράτος φέρει το βάρος απόδειξης για τον εύλογο και δικαιολογημένο χαρακτήρα της διάκρισης¹²⁵. Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρεί ότι οι ευρωπαϊκές κοινωνίες έχουν προχωρήσει σε μια πιο ισότιμη κατανομή ευθυνών μεταξύ ανδρών και γυναικών στην ανατροφή των παιδιών και ότι υφίσταται μια αυξανόμενη αναγνώριση του ρόλου των ανδρών στο ζήτημα αυτό. Συνεπώς, ένας γενικός και αυτόματος περιορισμός της απονομής των κοινωνικών πλεονεκτημάτων σε μία κατηγορία με αποκλειστικό κριτήριο το φύλο και όχι την πραγματική κατάσταση των δικαιούχων κείται εκτός του «αποδεκτού περιθωρίου εκτίμησης, όσο ευρύ κι αν μπορεί να είναι το περιθώριο αυτό» και επομένως έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 14 της Σύμβασης¹²⁶. Όταν λοιπόν από το εισφερόμενο ενώπιόν του εθνικό νομοθετικό και νομολογιακό υλικό δεν προκύπτει ότι το Κράτος έχει λάβει εγκαίρως μέτρα προσαρμογής προς την κοινωνική

¹²²Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ Andrle κατά Τσεχίας, σκ. 56.

¹²³ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ Andrle κατά Τσεχίας, σκ. 58.

¹²⁴ Βλ. απόφ. ΕΔΔΑ Andrle κατά Τσεχίας.

¹²⁵ Βλ. απόφ. Beeler κατά Ελβετίας, ό.π., σκ. 94, 104 και 105.

¹²⁶ Βλ. απόφ. Beeler κατά Ελβετίας, ό.π., σκ. 108, Petrovic κατά Αυστρίας, σκ. 40, Konstantin Markin κατά Ρωσίας, σκ. 140.

πραγματικότητα και την αλλαγή των αντιλήψεων και των συνθηκών ως προς την ισότητα των δύο φύλων, διατηρώντας σε ισχύ παρωχημένα θετικά μέτρα που δεν ανταποκρίνονται στις παρούσες συνθήκες αλλά αναπαράγουν τον στερεοτυπικό ρόλο των γυναικών ως αποκλειστικώς βαρυνόμενων με την ανατροφή των παιδιών οδηγείται στην κατάφαση της παραβίασης των διατάξεων της Σύμβασης, ήτοι εκείνων του άρθρου 14 σε συνδυασμό είτε με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ εάν η προσφυγή αφορά στην προσβολή της περιουσίας είτε με το άρθρο 8 της Σύμβασης εάν η προσφυγή αφορά σε κοινωνικά πλεονεκτήματα στενά συνδεδεμένα με την οικογενειακή ζωή¹²⁷.

Πάντως, παρά τη μεγαλύτερη κανονιστική ευελιξία που επιδεικνύει η ΕΣΔΑ και συνακόλουθα η νομολογία του ΕΔΔΑ κατά την ερμηνεία της Σύμβασης σε ό,τι αφορά το επίπεδο ανοχής των εθνικών ιδιαιτεροτήτων σε ζητήματα ισότητας των φύλων, και στο σύστημα αυτό προστασίας σε περίπτωση διάγνωσης της αντίθεσης του μέτρου προς την αρχή της μη διάκρισης λόγω φύλου, η αποκατάσταση της αρχής και των παραβιασθέντων δικαιωμάτων επιτυγχάνεται με την επέκταση των επίμαχων ευνοϊκών ρυθμίσεων και στην εξαιρούμενη κατηγορία, μέχρι την λήψη μέτρων προσαρμογής και όχι με την αυτόθροη παράκαμψη και την στέρηση των πλεονεκτημάτων από την ευνοούμενη κατηγορία¹²⁸.

γ. Η Ολομέλεια με την απόφασή της, αντιμέτωπη με την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, ως υπαρκτική αρχή της ίδιας της Ένωσης, εναρμόνισε ερμηνευτικά το εθνικό Σύνταγμα (άρθρα 4 παρ. 1 και 2 και 116 του Συντάγματος με τις διατάξεις της Συνθήκης για την ισότητα στην αμοιβή ανδρών και γυναικών (άρθρα 141 ΣΕΚ, ήδη 157 ΣΛΕΕ), δεχόμενη ότι οι διαφοροποιήσεις στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης ήταν εξ αρχής αντίθετες προς τις οικείες υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις και αρχές, ως απολύτως ακατάλληλες να επιτελέσουν τον σκοπό της επανόρθωσης της δυσμενούς κοινωνικοοικονομικής θέσης των γυναικών δημοσίων υπαλλήλων έναντι των ανδρών αλλά τουναντίον συνέτειναν στην αναπαραγωγή παραδοσιακών και ήδη παρωχημένων κοινωνικών δομών που έπλητταν την πραγματική ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Ενόψει δε της απόρριψης από το ΔΕΚ του αιτήματος της Ελληνικής Δημοκρατίας για τον περιορισμό των αποτελεσμάτων της απόφασης του ¹²⁹ αλλά και της μη προβολής σχετικών λόγων από το Ελληνικό Δημόσιο στην δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η Ολομέλεια δεν έθεσε ζήτημα εκ νέου παραπομπής του ζητήματος του χρόνου συμμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας στην απόφαση του ΔΕΚ.

Αντίθετα, η μειοψηφία της απόφασης, σε σύμπλευση με τον κανονιστικό σχετικισμό του ΕΔΔΑ, κλίνει υπέρ της θέσης ότι τα μέτρα αυτά κατά τον χρόνο θέσπισής τους είχαν τεθεί εντός του επιτρεπτού κανονιστικού περιγράμματος του ελληνικού Συντάγματος λόγω των τότε κρατουσών κοινωνικοοικονομικών συνθηκών, η δε συμβατή – κατά τη θέση αυτή - με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ εφεξής προσαρμογή του εθνικού νομοθέτη προς την διαπιστωθείσα από το ΔΕΚ παραβίαση της Συνθήκης

¹²⁷ Βλ. απόφ. Beeler κατά Ελβετίας, ό.π., παρ. 112 επ.

¹²⁸ Βλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 3.2.2009 Turner κατά Ηνωμένου Βασιλείου και της 11.6.2002 Willis κατά Ηνωμένου Βασιλείου,

¹²⁹ Βλ. ανωτέρω υπό Β.1. της εισήγησης.

πρέπει να τεθεί εκ νέου ενώπιον του ΔΕΕ ενόψει και των κρατούντων δημοσιονομικών δεδομένων, με την αποστολή προδικαστικού ερωτήματος.

Πράγματι ένα τέτοιο ερώτημα θα είχε εξαιρετικό ενδιαφέρον, αφού το ΔΕΕ θα βρισκόταν μπροστά στην πρόκληση είτε να επικυρώσει ως οριστική την κρίση του στο αίτημα της Ελληνικής Δημοκρατίας να περιορίσει την εμβέλεια της καταδικαστικής απόφασής του¹³⁰ είτε να δεχθεί ότι οψιγενή γεγονότα και συγκεκριμένα η επισημοποιηθείσα από το έτος 2010 ελληνική δημοσιονομική κρίση¹³¹ που αποτέλεσε και το δικαιολογητικό θεμέλιο του ν. 3865/2010 - με τον οποίο θεσπίστηκαν ευρύτερες διαρθρωτικές μεταβολές στο συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, μεταξύ των οποίων και η σταδιακή εξίσωση των δύο φύλων στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης - μπορούν να δικαιολογήσουν τις ρυθμίσεις του ως άνω νόμου αποτρέποντας την αποδοχή αιτημάτων ανδρών συνταξιούχων για πρόωρη συνταξιοδότησή τους και τις σχετικές δημοσιονομικές συνέπειες.

Το ζήτημα αυτό φαίνεται να έχει βρει την οριστική του λύση, η έμφυλη τυχαιότητα, όπως και στο σχήμα αρχών δικαιοσύνης του Ρωλς¹³² δεν μπορεί να αποτελέσει θεμιτό κριτήριο διάκρισης για την ηλικία θεμελίωσης και καταβολής σύνταξης και να διαταράξει τις αρχές διανεμητικής δικαιοσύνης.

Λύση όμως δεν έχει βρει και το ζήτημα της πραγματικής ισότητας των δύο φύλων που παραμένει κοινωνικά εκκρεμές και νομικά μετέωρο. Όπως είχε επισημάνει, πριν από περίπου τριάντα χρόνια ο Γενικός Εισαγγελέας Tesaurο¹³³ «...είμαι πεπεισμένος ότι η γυναίκα δεν αξίζει να τύχει απλώς μιας αριθμητικής ισότητας, ισότητας που, συνεπώς, είναι μόνον τυπική και, εξάλλου, έχει ως τίμημα την αναμφισβήτητη παραβίαση μιας θεμελιώδους αξίας κάθε πολιτισμένης κοινωνίας: της ισότητας δικαιωμάτων και της ίσης μεταχειρίσεως κάθε προσώπου. Η τυπική, αριθμητική, ισότητα είναι ένας στόχος που μπορεί μεν να εφησυχάζει ορισμένες συνειδήσεις, πλην όμως μένει απατηλός και κενός περιεχομένου αν δεν συνοδεύεται από μέτρα που έχουν πραγματικά σχεδιαστεί για την υλοποίηση της ισότητας, μέτρα τα οποία εν προκειμένω δεν έχουν θεσπιστεί ή, εν πάση περιπτώσει, δεν έχει προβληθεί η σημασία τους. Τελικά, αυτό που είναι αναγκαίο είναι, προ παντός, η εκ βάθρων μεταβολή του οικονομικού, κοινωνικού και μορφωτικού μοντέλου που αποτελεί την πηγή της ανισότητας, μεταβολή που ασφαλώς δεν πραγματοποιείται με αριθμούς ούτε με ξεπερασμένες πλέον μάχες σε επίπεδο διαλεκτικής».

Γ. Οι αρχές της αλληλεγγύης και της βιωσιμότητας – Κανονιστικοί καταλύτες σε εξαιρετικές συνθήκες.

Ένας έντονος νομολογιακός διάλογος αναπτύχθηκε μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του ΔΕΚ/ΔΕΕ κατά την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης της Χώρας, στο πλαίσιο εξέτασης της συμβατότητας των μέτρων για τη δημοσιονομική

¹³⁰ Βλ. ανωτέρω υπό Β.1 της εισήγησης.

¹³¹ Βλ. ΕΛΣυνΟΛ 1277, 32/2018, 244/2017

¹³² Βλ. σημείο Α της παρούσας εισήγησης.

¹³³ Βλ. τις από 6.4.1995 Προτάσεις του στην υπόθεση Kalanke (C- 450/93).

προσαρμογή και τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις στο ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα. Ξεχωρίζουν μερικές από τις πιο σημαντικές του στιγμές:

1. Ποιά θα μπορούσε να είναι η απάντηση του εθνικού δικαίου στην ενωσιακή αρχή της αλληλεγγύης και στις απαιτήσεις του άρθρου 126 ΣΛΕΕ για τη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών της Ένωσης, αλλά και των άρθρων 310 και 317 της ΣΛΕΕ για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που αποτέλεσαν θεμέλιο της ενωσιακής συνδρομής και επέβαλαν στον εθνικό νομοθέτη αυστηρά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής;

Στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου η λήψη των μέτρων αυτών δεν θεμελιώνεται μόνο στις διατάξεις της ΣΛΕΕ και στα Μνημόνια Συνεννόησης μεταξύ των θεσμών της Ένωσης και της Ελληνικής Δημοκρατίας, ούτε με την επίκληση ενός αφηρημένου και αόριστου δημοσίου συμφέροντος. Μια προσεκτική ανάγνωση του Συντάγματος, του εθνικού κοινωνικού συμβολαίου, θα δείξει ότι περικλείει ένα περίγραμμα αρχών διανεμητικής δικαιοσύνης εντός του οποίου πρωτεύοντα ρυθμιστικό ρόλο διαδραματίζουν οι αρχές της πολυεπίπεδης εθνικής αλληλεγγύης και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Στην 957/2021 απόφαση του Τετάρτου Τμήματος του Δικαστηρίου διαβάζουμε: «...οι δημόσιοι πόροι διανέμονται, κατά την άσκηση της γενικής δημοσιονομικής, οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (βλ. άρθρα 82 παρ. 1 του Συντάγματος περί της χαρασσόμενης από την Κυβέρνηση γενικής πολιτικής της Χώρας, 79 παρ. 8 του Συντάγματος περί της ψήφισης από την Ολομέλεια της Βουλής των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και 106 του Συντάγματος, περί του προγραμματισμού και συντονισμού της οικονομικής δραστηριότητας στη Χώρα, προς διασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας ενόψει της εδραίωσης της κοινωνικής ειρήνης και της προστασίας του γενικού συμφέροντος), με γνώμονα την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 α' του Συντάγματος, που περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές της προστασίας των ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, της εθνικής, κοινωνικής, ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης (άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος), της δίκαιης αποταμίευσης (άρθρα 21, 25 παρ. 1 α και 4, 26 και 120 του Συντάγματος), αλλά και της διασφάλισης της κοινωνικής ευημερίας, καθώς και της υπόστασης, της ασφάλειας και της βιωσιμότητας του ίδιου του Κράτους. Οι αρχές αυτές συνθέτουν το συνταγματικό περίγραμμα της διανεμητικής δικαιοσύνης, εντός του οποίου ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή ένα ευρύ φάσμα δικαστικά ανέλεγκτης πολιτικής εκτίμησης και επιλογής, ενόψει, αφενός της προβλεπόμενης στην παράγραφο 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος αρμοδιότητας του Κράτους επί του συντονισμού και προγραμματισμού της οικονομικής δραστηριότητας για την προστασία του γενικού συμφέροντος και δη της κοινωνικής ευημερίας και αφετέρου της θεσπιζόμενης στο άρθρο 26 του Συντάγματος αρχής της διάκρισης των λειτουργιών - Στο πλαίσιο αυτό, από τις διατάξεις του άρθρου 79 του Συντάγματος (με τις οποίες καθορίζεται η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους, καθώς και έγκρισης των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης), σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 73 παρ. 2 (με τις οποίες καθορίζεται η προπαρασκευαστική – γνωμοδοτική διαδικασία πριν από την ψήφιση συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων που συνεπάγονται

μακροχρόνιες δημοσιονομικές συνέπειες) και εκείνες του άρθρου 75 (στις οποίες προβλέπεται η υποχρεωτική σύνταξη προκαταρκτικής έκθεσης για την κάλυψη της δαπάνης που συνεπάγονται νομοσχέδια με δημοσιονομικές επιπτώσεις), εκδηλώνεται η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για την ορθή δημοσιονομική διαχείριση (βλ. ΕλΣυν Ολ. 1277, 32/2018, 244/2017, Πρακτικά της 4ης Γεν. Συν/σης της 5.2.2021, της 26ης Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3409, 3408, 1685/2013, 3668/2006). Με τις ρυθμίσεις δε αυτές θεσπίζονται και ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τον οικονομικό προγραμματισμό και τον τρόπο διάθεσης των πεπερασμένων δημοσίων πόρων, που πρέπει να διανέμονται με σεβασμό της, επίσης συνταγματικής περιωπής, αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η οποία αποτελεί αναγκαίο μέσο για τη διασφάλιση της συνέχειας στην οικονομική λειτουργία του Κράτους και της εκτέλεσης της κατά το Σύνταγμα αποστολής του (βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτ. 26ης Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και στο πνεύμα αυτό πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2115, 1116/2014, 1284, 1283, 668/2012 και αποφάσεις ΕΔΔΑ της 15.10.2013 “Rimantas Savickas κατά Λιθουανίας”, της 8.10.2013 “Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας”, της 7.5.2013 “Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος”, της 20.6.2012, “Panfile κατά Ρουμανίας”, σκ. 16, της 13.12.2011 “Lakićení και λοιποί κατά Σερβίας”, σκ. 61 και της 15.9.2009, “Moskal κατά Πολωνίας”). Περαιτέρω, από τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις των άρθρων 73 παρ. 2, 75 και 79 του Συντάγματος συνάγεται ότι κάθε επέμβαση στη δημοσιονομική σφαίρα, που συνεπάγεται επιβάρυνση των δημοσίων κεφαλαίων, απαιτεί την εξέταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων. Ειδικότερα, απαιτείται η ένταξη των πολιτικών στόχων με οικονομικό φορτίο σε έναν ορθολογικό συνολικό σχεδιασμό, βάσει των αρχών και των πορισμάτων της δημοσιονομικής και της οικονομικής επιστήμης, που περιλαμβάνει την ανάλυση των δημοσιονομικών δεδομένων και κινδύνων, την εξέταση των άμεσων και μελλοντικών δημοσιονομικών επιπτώσεων, αλλά και την εξέταση όλων των εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη της ηπιότερης δυνατής επιβάρυνσης των δημοσίων πόρων, προκειμένου να διασφαλισθεί η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτ. 26ης Γεν. Συν/σης της 17.12.2014 και, κατ’ αναλογία, επί των επιπτώσεων των επεμβάσεων στους φυσικούς πόρους κατά τη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού, χωροταξικού σχεδιασμού, ΣτΕ Ολ. 3920/2010, 3396-7/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005 κ.ά.)»¹³⁴.

2. Ποιά μπορεί να είναι τα εργαλεία ελέγχου της συνταγματικότητας των νομοθετικών μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής;

Μία από τις μεγάλες προκλήσεις στις οποίες κλήθηκαν να ανταποκριθούν τα εθνικά δικαστήρια την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης ήταν η μέθοδος και τα εργαλεία ελέγχου της συμβατότητας των μέτρων με το Σύνταγμα. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αξιοποίησε σε μακροσυγκριτικό επίπεδο τη νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ για τον έλεγχο της αιτιολογίας των πράξεων των οργάνων της Ένωσης, προσαρμόζοντάς την στο ελληνικό συνταγματικό και δογματικό τοπίο. Στην 244/2018 απόφαση της

¹³⁴ Έχει ορθώς επισημανθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειάς του επί της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΑΣ) σε αντίθεση με το ΣτΕ απέφυγε τη στάθμιση των δικαιωμάτων με πραγματολογικές παραμέτρους, απαγκίστρωσε τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής από την επίκληση του κανονιστικά χωλού δημοσίου συμφέροντος και αντέταξε στο πεδίο της στάθμισης την συνταγματική αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ως κανονιστικό μέγεθος (βλ. και Στέλλα Χριστοφορίδου, Η συνταγματική προστασία της αξιοπρεπούς διαβίωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 57).

Ολομέλειας αναφέρεται ότι «.. Συναφώς, τα νομοθετικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που λαμβάνονται, ενόψει της διασφάλισης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, είτε αυτά προσλαμβάνουν ευρύτερο θεσμικό – διαρθρωτικό χαρακτήρα είτε είναι πιο περιορισμένης εμβέλειας, ακόμα και όταν λαμβάνονται σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, απαιτείται να αιτιολογούνται και να εντάσσονται κατά τρόπο διαφανή, συνεκτικό, συστηματικό και αποτελεσματικό στο συνολικό οικονομικό σχεδιασμό του Κράτους και στο ειδικότερο πεδίο κοινωνικοοικονομικής δράσης με το οποίο σχετίζονται, ώστε να παρίσταται, κατ’ αρχήν, θεμιτή η επιβολή τους από την άποψη του υπηρετούμενου με αυτά σκοπού (βλ. ΕλΣυν Ολ. 504/2021, 1277, 32/2018, 244/2017 πρβλ. ΣτΕ Ολ. 668/2012, 3578/2010, ΔΕΕ της 19.5.2009, C-171/07 και C-172/07 «Apothekerkammer des Saarlandes», σκ. 42¹³⁵, βλ. αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04, και C-360/04, Placanica, σκέψεις 53 και 58¹³⁶, της 17ης Ιουλίου 2008, C-500/06, Corporación Dermoestética, η οποία δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψεις 39 και 40, καθώς και Hartlauer, προπαρατεθείσα, σκέψη 55¹³⁷, 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”, σκ. 52). 12. 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 ανωτέρω 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

¹³⁵ «Συναφώς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι εθνική νομοθετική ρύθμιση είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον αν σκοπεί πράγματι στην επίτευξή του με συνοχή και συστηματικότητα»

¹³⁶ ««...Όσον αφορά τον πρώτον από τους δύο σκοπούς, από τη νομολογία προκύπτει ότι, καίτοι ο περιορισμός του αριθμού των παραχωρησιούχων επιχειρήσεων μπορεί, κατ’ αρχήν, να δικαιολογηθεί, εντούτοις, πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να συμβάλλει στην προσπάθεια πραγματικής μείωσης των προσφερόμενων παιγνίων και περιορισμού των δραστηριοτήτων στον τομέα αυτό κατά τρόπο συνεπή και αποτελεσματικό (βλ., υπ’ αυτή την έννοια, τις προπαρατεθείσες αποφάσεις Zenatti, σκέψεις 35 και 36, και Gambelli κ.λπ., σκέψεις 62 και 67) ... Συνεπώς, στα αιτούντα δικαστήρια εναπόκειται να διαπιστώσουν αν η εθνική κανονιστική ρύθμιση, καθόσον περιορίζει τον αριθμό των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των τυχερών παιγνίων, συμβάλλει πράγματι στην επίτευξη του σκοπού που επικαλέστηκε η Ιταλική Κυβέρνηση, ήτοι στην αποτροπή της εκμεταλλεύσεως των δραστηριοτήτων στον εν λόγω τομέα για εγκληματικούς σκοπούς ή για απάτες. Επιπλέον, στα αιτούντα δικαστήρια εναπόκειται να διαπιστώσουν αν οι περιορισμοί αυτοί πληρούν τις απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις περί της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας ...».

¹³⁷ « Τρίτον, όσον αφορά, την καταλληλότητα ενός καθεστώτος, όπως του καθεστώτος που προκύπτει από την επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση, να διασφαλίσει την υλοποίηση του σκοπού προστασίας της δημόσιας υγείας, επισημαίνεται ότι το καθεστώς αυτό, το οποίο θεσπίζει διατάξεις που καταλήγουν στην απαγόρευση των διαφημίσεων των ιατρικών-χειρουργικών θεραπειών σε τηλεοπτικούς σταθμούς εθνικής εμβέλειας, ενώ προσφέρει τη δυνατότητα μετάδοσης των διαφημίσεων αυτών σε τηλεοπτικούς σταθμούς τοπικής εμβέλειας, ενέχει ανακολουθία, την οποία η Ιταλική Κυβέρνηση δεν προσπάθησε να δικαιολογήσει και, επομένως, δεν ανταποκρίνεται λυσιτελώς στην επίτευξη του προαναφερθέντος σκοπού. - 40 Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι μια εθνική νομοθεσία, όπως αυτή της κύριας δίκης, δεν είναι κατάλληλη για την υλοποίηση του σκοπού προστασίας της δημόσιας υγείας και αποτελεί αδικαιολόγητο περιορισμό υπό την έννοια των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ».

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 τήρηση της διαδικαστικής αυτής εγγύησης κρίνεται από τον δικαστή, με βάση το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η επίδικη νομοθετική παρέμβαση και τις συγκεκριμένες δημοσιονομικές και νομικές περιστάσεις κάθε περίπτωσης (βλ. ΕλΣυνΟλ 32/2018, 244/2017, πρβλ. αποφ. ΔΕΕ της 17.3.2011, C-221/09 «AJD Tuna Ltd κατά Direttur tal-Agrikoltura us-Sajd, Avukat Generali», σκ. 58¹³⁸). Προϋποθέτει δε ότι προκύπτει ή συνάγεται με σαφήνεια και ακρίβεια ο ειδικότερος σκοπός που επιδιώκεται από τα μέτρα αυτά, ενόψει του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και των δημοσιονομικών προβλημάτων που πρόκειται να θεραπεύσουν, ενώ η ένταση της υποχρέωσης 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, τον τεχνικό ή μη χαρακτήρα, το μέγεθος, την έκταση και ένταση αυτών (βλ. ΕλΣυν Ολ. 137/2019, 1277, 32/2018, 244/2017, πρβλ. ΕλΣυν Ολ. 4327/2014, ΣτΕ Ολ. 2287-2290/2015, 1664/2011, 2204/2010, ΔΕΕ απόφ. της 7.9.2006, C-310/04, «Ισπανία κατά Επιτροπής», σκ. 57 έως 66). Περαιτέρω, από τη σχετική αιτιολογία, η οποία συνιστά και το εργαλείο δικαστικού ελέγχου της τήρησης των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων και αρχών, μεταξύ των οποίων και η αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη, απαιτείται να προκύπτει η σχέση της βαρυνόμενης κατηγορίας προς το ρυθμιζόμενο ζήτημα, η ικανότητα αυτής να συνεισφέρει για την διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας του συγκεκριμένου τομέα της κοινωνικής ή οικονομικής δράσης του Κράτους, συνδεόμενη αφενός με την ωφέλεια

¹³⁸ «Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 296, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ [γενική αρχή αιτιολόγησης νομικών πράξεων] αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και να επιτρέπει να διαφανεί κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική του θεσμικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη, κατά τρόπο που να καθιστά δυνατό στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου, στο δε αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκήσει τον έλεγχό του. Δεν απαιτείται να διασαφηνίζει η αιτιολογία όλα τα κρίσιμα πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ανταποκρίνεται στις επιταγές του άρθρου 296, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο βάσει της διατυπώσεώς της, αλλά και του όλου πλαισίου στο οποίο εντάσσεται καθώς και του συνόλου των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 2002, C-5/01, Βέλγιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. I-11991, σκέψη 68· της 15ης Ιουλίου 2004, C-501/00, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σ. I-6717, σκέψη 73, και της 5ης Μαρτίου 2009, C-479/07, Γαλλία κατά Συμβουλίου, σκέψη 49). –

59 Από πάγια, επίσης, νομολογία προκύπτει ότι η έκταση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξεως και ότι, προκειμένου για πράξεις γενικής ισχύος, η αιτιολογία μπορεί να περιορίζεται, αφενός, στην περιγραφή της όλης καταστάσεως που οδήγησε στην έκδοση της πράξεως και, αφετέρου, στην παράθεση των γενικών στόχων που η πράξη αυτή επιδιώκει. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει, μεταξύ άλλων, ότι, αν από την προσβαλλόμενη πράξη προκύπτουν τα ουσιώδη στοιχεία του επιδιωκόμενου από το κοινοτικό όργανο σκοπού, θα ήταν υπερβολικό να απαιτηθεί ειδική αιτιολογία για καθεμία από τις επιμέρους τεχνικές επιλογές (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 7ης Νοεμβρίου 2000, C-168/98, Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2000, σ. I-9131, σκέψη 62· της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-361/01 P, Kik κατά ΓΕΕΑ, Συλλογή 2003, σ. I-8283, σκέψη 102, καθώς και της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, C-304/01, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σ. I-7655, σκέψη 51)».

που πορίζεται η βαρυνόμενη κατηγορία από τον τομέα αυτόν 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 τον νομοθέτη των διακυβευόμενων συμφερόντων, με την τήρηση μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ αυτών (πρβλ. ΕλΣυνΟλ 4327/2014, ΣτΕΟλ. 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 τον 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 σύγκρουση των τιθέμενων ρυθμίσεων προς τις εν λόγω συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Άλλωστε, ο βαθμός διακινδύνευσης της δημοσιονομικής ισορροπίας συνιστά λόγο που σταθμίζεται κατά τη δικαιολόγηση της επιβολής των μέτρων και της έκτασης αυτών σε σχέση με την επέμβαση σε δικαιώματα ή νόμιμες προσδοκίες των πολιτών, δεν συνιστά, όμως, κατά το Σύνταγμα, θεμιτό μηχανισμό κάμψης των ανωτέρω ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων, αφού αυτό περιλαμβάνει ειδικούς κανόνες για την αντιμετώπιση επειγουσών καταστάσεων (βλ. άρθρο 44 παρ. 1 και άρθρο 76 παρ. 4 και 5 του Συντάγματος, όπως αυτό συμπληρώνεται από τον Κανονισμό της Βουλής).

3. Ποιοι είναι οι κύκλοι της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Η νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ αποτέλεσε συγκριτικό παράδειγμα και για ζητήματα θεσμικής μηχανικής που θεμελιώνονται και κατατείνουν στην πραγμάτωση της αρχής αλληλεγγύης. Στην 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας το Δικαστήριο εκλήθη να αντιμετωπίσει την συμβατότητα της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων (ΕΑΣ) με το Σύνταγμα και στο πλαίσιο αυτό έπρεπε να διερευνήσει ποιές είναι οι μορφές υπό τις οποίες μπορεί να εκδηλωθεί η αρχή της αλληλεγγύης. Και το έκανε ως εξής: «Περαιτέρω, με την εισφορά, η οποία δεν συνιστά δημόσιο βάρος υπό την έννοια της παραγράφου 5 του άρθρου 4 του Συντάγματος, λόγω αφενός της σύνδεσής της με την εργασιακή σχέση, αλλά και της ωφέλειας που προσδοκάται από την καταβολή της (ΣτΕ 2083/2013, 3302/2011, 3143/2011, 1898/2011, 475/2011, 3553/2010), πραγματώνεται και η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος, καθόσον επιτυγχάνεται τόσο η αναδιανομή του εισοδήματος υπέρ των οικονομικά ασθενέστερων μελών της οικείας ασφαλιστικής ομάδας (κοινωνική – ενδοταμειακή – ενδογενεακή αλληλεγγύη), όσο και η βιωσιμότητα και αειφορία του ασφαλιστικού κεφαλαίου υπέρ και των επόμενων γενεών (κοινωνική – ενδοταμειακή – διαγενεακή αλληλεγγύη) (βλ. και αποφ. ΔΕΚ της βλ. 22.1.2002, C- 218/00 «Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas και Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul

lavoro (INAIL)», σκ. 38, 39, 40, 42, για την ενδοταμειακή αλληλεγγύη¹³⁹, της 17.2.1993, συνεκδ. υποθ. C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre κατά AGF και Cancava σκ. 8 επ.) Για τους κύκλους της αλληλεγγύης ενδογενεακής, ενδοταμειακής, διαταμειακής - διαγενεακής¹⁴⁰.

4. Πώς εκδηλώνεται η αρχή της ισότητας σε θεσμούς αλληλεγγύης.

¹³⁹ «38. Πρώτον, από διάφορα στοιχεία προκύπτει ότι το ασφαλιστικό σύστημα που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης εφαρμόζει την αρχή της αλληλεγγύης.

39. Αφενός, το εν λόγω ασφαλιστικό σύστημα χρηματοδοτείται από εισφορές το ύψος των οποίων ουδέποτε είναι ανάλογο προς τον ασφαλιζόμενο κίνδυνο. .τσι, από τη δικογραφία προκύπτει ότι το ύψος των εισφορών δεν μπορεί να υπερβεί ένα ανώτατο όριο, έστω και αν η ασκούμενη δραστηριότητα είναι ιδιαίτερα επικίνδυνη, δεδομένου ότι υπόλοιπο ποσό της χρηματοδότησεως βαρύνει όλες τις επιχειρήσεις που ανήκουν στην ίδια κατηγορία όσον αφορά τον κίνδυνο αυτόν. Επιπλέον, οι εισφορές υπολογίζονται όχι μόνο βάσει του κινδύνου που συνδέεται με τη δραστηριότητα της οικείας επιχειρήσεως, αλλά επίσης σε συνάρτηση με τα έσοδα του ασφαλισμένου. 40.Αφετέρου, το ύψος των παροχών δεν είναι κατ' ανάγκην ανάλογο προς τα έσοδα του ασφαλισμένου, δεδομένου ότι, για τον υπολογισμό των προσόδων, μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον οι μισθοί που βρίσκονται μεταξύ ενός ανώτατου και ενός κατώτατου ορίου που αντιστοιχεί στη μέση αμοιβή στην ημεδαπή, μειωμένη ή αυξημένη κατά 30 %.

41. Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 66 των προτάσεών του, η καταβολή υψηλών εισφορών μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα μόνον την προσφορά παροχών που δεν υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο, οσάκις ο οικείος μισθός υπερβαίνει το ανώτατο όριο που καθορίζεται με απόφαση και, αντιστρόφως, εισφορές σχετικά χαμηλές, που υπολογίζονται βάσει του ελάχιστου νόμιμου μισθού, δίνουν δικαίωμα για παροχές που υπολογίζονται σε συνάρτηση με εισόδημα ανώτερο του κατωφλίου αυτού, που αντιστοιχεί στον μέσο μισθό μειωμένο κατά 30 %.

42. Το γεγονός ότι δεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ των εισφορών και των καταβαλλομένων παροχών προϋποθέτει ως εκ τούτου την ύπαρξη αλληλεγγύης μεταξύ των καλύτερα αμειβόμενων εργαζομένων και εκείνων οι οποίοι, λαμβανομένων υπόψη των ισχνών εισοδημάτων τους, θα στερούνταν επαρκούς κοινωνικοασφαλιστικής καλύψεως εάν υπήρχε μια τέτοια σχέση».

¹⁴⁰ - «8 Τα συστήματα αυτά επιδιώκουν κοινωνικό σκοπό και διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης. 9 Πράγματι, τα εν λόγω συστήματα σκοπούν στο να εξασφαλίζεται στο σύνολο των υπαγομένων σ' αυτά προσώπων κάλυψη από τους κινδύνους ασθενείας, γήρατος, θανάτου και αναπηρίας, και τούτο ασχέτως των οικονομικών τους δυνατοτήτων και της καταστάσεως της υγείας τους κατά την υπαγωγή τους σ' αυτά.

10 Όσον αφορά την αρχή της αλληλεγγύης, πρέπει να επισημανθεί ότι, όσον αφορά το σύστημα ασφαλίσεως υγείας και μητρότητας, η αλληλεγγύη συνίσταται στο γεγονός ότι το σύστημα αυτό χρηματοδοτείται από εισφορές ανάλογες προς τις απολαβές από την επαγγελματική δραστηριότητα και τις συντάξεις γήρατος, ενώ από την πληρωμή των εισφορών αυτών απαλλάσσονται μόνον οι δικαιούχοι συντάξεως αναπηρίας και οι συνταξιούχοι ασφαλισμένοι με τους μικρότερους πόρους, ενώ οι παροχές είναι οι ίδιες για όλους τους δικαιούχους. Εξάλλου, τα πρόσωπα που δεν υπάγονται πλέον στο σύστημα διατηρούν, καίτοι δεν καταβάλλουν εισφορές, τα δικαιώματά τους για παροχές επί ένα έτος. Η αλληλεγγύη αυτή συνεπάγεται μια ανακατανομή του εισοδήματος μεταξύ των πλέον ευπόρων και αυτών οι οποίοι, σε περίπτωση που δεν θα υφίστατο ένα τέτοιο σύστημα και ενόψει των μέσων τους και της καταστάσεως της υγείας τους, θα στερούνταν της αναγκαίας ασφαλιστικής καλύψεως.

11 Όσον αφορά το σύστημα ασφαλίσεως γήρατος, η αλληλεγγύη εκδηλώνεται από το γεγονός ότι οι εισφορές που καταβάλλονται από τους εν ενεργεία εργαζομένους είναι αυτές που επιτρέπουν τη χρηματοδότηση των συντάξεων των συνταξιοδοτηθέντων εργαζομένων. Η αλληλεγγύη αυτή εκφράζεται επίσης διά της αναγνώρισεως δικαιωμάτων συντάξεως χωρίς να έχουν καταβληθεί οι σχετικές εισφορές καθώς και δικαιωμάτων συντάξεως μη αναλόγων προς τις καταβληθείσες εισφορές.

12. Τέλος, η αλληλεγγύη εκδηλώνεται και μεταξύ των διαφόρων συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως, δοθέντος ότι τα συστήματα που παρουσιάζουν πλεόνασμα συμμετέχουν στη χρηματοδότηση των συστημάτων που συναντούν διαρθρωτικές οικονομικές δυσχέρειες».

Το σημαντικό ζήτημα που απασχόλησε το Ελεγκτικό Συνέδριο αφορούσε στο εάν μπορεί κατ' επίκληση της αρχής της ισότητας και με γνώμονα την πραγμάτωση της αρχής της αλληλεγγύης να εξομοιωθεί το συνταγματικά διακριτό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων να εξομοιωθεί με το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Εδώ το Δικαστήριο αναδεικνύει την αρχή της αναλογικής – διαφοροποιητικής ισότητας που επιβάλλει τον σεβασμό του συνταγματικού διαχωρισμού των καθεστώτων και την αντιμετώπιση έκαστης κατηγορίας με βάση τις αρχές που διέπουν κάθε ασφαλιστικό θεσμό, εμπνεόμενο και από σχετική νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ. Σε διαδοχικές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου γίνονται σχετικές σκέψεις (βλ. ΕλΣυνΟλ 244/2017, 32/2018, 2020/2020). Στην 957/2021 απόφαση του Τετάρτου Τμήματος αναφέρονται τα εξής: «Τέτοια, άλλωστε, ένταξη του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης με συνέπεια την οργανωτική, λειτουργική και θεσμική του αλλοίωση, δεν δικαιολογείται ούτε από την κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας, η οποία ... επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των τελούντων υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες προσώπων, ενώ δεν επιτρέπει την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες, με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια (βλ. ΑΕΔ 1/2012, ΕλΣ Ολ. 32/2018, 244/2017, 2654/2013, 2340/2009, ΣτΕ Ολ. 1286/2012 κ.ά.). Και τούτο, διότι το ίδιο το Σύνταγμα διακρίνει τα δύο παράλληλα ισχύοντα ασφαλιστικά συστήματα, κατατάσσοντας τους εντασσόμενους σ' αυτά σε διακριτές κατηγορίες με αντικειμενικά και εύλογα κριτήρια αναγόμενα στο είδος της απασχόλησής τους και του νομικού δεσμού που τους συνδέει με τον εργοδότη, ενόψει και του ιδιάζοντος χαρακτήρα της ειδικής λειτουργικής σχέσης που συνδέει τους δημοσίους λειτουργούς, υπαλλήλους και στρατιωτικούς με το Κράτος (βλ. ΑΕΔ 16/1989), παρέχει δε στους τελευταίους προστασία όχι ταυτόσημη αλλά κατ' αρχήν ισοδύναμη με εκείνη των κυρίων συνταξιοδοτικών παροχών που χορηγούνται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης ... και υπό την επιφύλαξη των επιμέρους νομοθετικών ρυθμίσεων που υλοποιούν την οικεία θεσμική εγγύηση, με συνέπεια να μην τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της ισότητας (βλ. κατ' αναλογία επί των όρων εφαρμογής της αρχής της ισότητας μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και μισθωτών ιδιωτικού δικαίου στο πλαίσιο της Οδηγίας 2000/78 απόφ. ΔΕΕ της 9.3.2017, C-406/15, Petya Milkova κατά Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol, σκ. 60 επ.¹⁴¹). Επομένως, η κατ' επίκληση της αρχής της ίσης μεταχείρισης διαρθρωτική

¹⁴¹ 55 Η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, κατοχυρούμενη πλέον με τα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη, κατ' επιταγήν της οποίας παρόμοιες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά διαφορετικό τρόπο ούτε διαφορετικές μεταξύ τους καταστάσεις κατά τρόπο όμοιο, εκτός εάν η αντιμετώπιση αυτή δικαιολογείται αντικειμενικώς (αποφάσεις της 22ας Μαΐου 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, σκέψη 43, και της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Vervloet κ.λπ., C-76/15, EU:C:2016:975, σκέψη 74 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται εφόσον η διαφοροποίηση βασίζεται σε αντικειμενικό και εύλογο κριτήριο, ήτοι εφόσον συνδέεται με νομίμως επιδιωκόμενο από την επίμαχη κανονιστική ρύθμιση σκοπό και είναι ανάλογη προς τον σκοπό που επιδιώκεται με τη συγκεκριμένη μεταχείριση (απόφαση της 22ας Μαΐου 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

56 Στο πλαίσιο της εξετάσεως του ζητήματος κατά πόσον οι καταστάσεις είναι παρόμοιες, ούτως ώστε να κριθεί αν υφίσταται παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των στοιχείων που χαρακτηρίζουν τις συγκρινόμενες καταστάσεις (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ., C-127/07,

ένταξη του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα και η πλήρης οργανωτική και λειτουργική ταύτιση της σύνταξης με τις αντίστοιχες κοινωνικοασφαλιστικές παροχές, ήτοι η εφαρμογή της αρχής αυτής σε μη ομοειδείς κατηγορίες, δεν συμβαδίζει με την κατά το Σύνταγμα διακριτή λειτουργία των συστημάτων αυτών και συνιστά ευθεία παραβίαση των οικείων συνταγματικών ρυθμίσεων (βλ. σκέψεις 28 έως 30 της παρούσας), αλλά και της ίδιας της προεκτεθείσας αρχής της αναλογικής ισότητας κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. ΕλΣυν Ολ. 32/2018, 244/2017, Πρακτ. Ολομ. 3ης Ειδ. Συν/σης της 24.6.2010 και 4ης Ειδ. Συν/σης της 29.6.2010, όπου και σχετικές ειδικές επί του ζητήματος παρατηρήσεις και πρβλ. ΣτΕ 3693/2015, 3412-13/2013 7μ., 1077/2003 7μ., 3294/2011 7μ.). Π Τμ. 930/2019).

5. Πώς επιδρούν οι κρίσεις των δικαστηρίων της Ένωσης για τη συμβατότητα των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής με το ενωσιακό δίκαιο στις κρίσεις του εθνικού δικαστηρίου για την συμβατότητά τους με το Σύνταγμα.

Σε δύο αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαχωρίζεται ξεκάθαρα ο θεσμικός ρόλος των δύο δικαιοδοσιών και η ξεχωριστή δικαιοδοτική επικράτειά τους, χωρίς να αναιρείται ο θεσμικός σεβασμός και η συνεκτίμηση ή η επιχειρηματολογική συγγένεια των κρίσεων. Στην 930/2019 απόφαση του Π Τμήματος και στην 957/2021 απόφαση του Τετάρτου Τμήματος αναφέρεται ότι: «Σε κάθε περίπτωση, οι ανειλημμένες δεσμεύσεις της Ελληνικής Δημοκρατίας με θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δη της Συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, ως ανωτέρω ... και η ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης των δημοσιονομικών κινδύνων από τη μη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού – συνταξιοδοτικού συστήματος, δεν επέβαλλαν ούτε θα μπορούσαν να επιβάλουν την κατά παράβαση του Συντάγματος θεσμική αλλοίωση του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών και την εξομοίωσή του με το κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Και τούτο, διότι η λήψη μέτρων για τη διασφάλιση

ΕU:C:2008:728, σκέψη 25, καθώς και της 1ης Οκτωβρίου 2015, Ο, C-432/14, ΕU:C:2015:643, σκέψη 31).

57 Διευκρινίζεται επίσης ότι, αφενός, δεν απαιτείται οι καταστάσεις να είναι πανόμοιες, αλλά απλώς παρόμοιες, και, αφετέρου, ότι η εξέταση του παρόμοιου αυτού χαρακτήρα δεν πρέπει να είναι γενική και αφηρημένη, αλλά ειδική και συγκεκριμένη, λαμβανομένων υπόψη του αντικειμένου και του σκοπού της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως που εισάγει την επίμαχη διάκριση (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2011, Römer, C-147/08, ΕU:C:2011:286, σκέψη 42· της 12ης Δεκεμβρίου 2013, Hay, C-267/12, ΕU:C:2013:823, σκέψη 33, της 15ης Μαΐου 2014, Szatmári Malom, C-135/13, ΕU:C:2014:327, σκέψη 67, και της 1ης Οκτωβρίου 2015, Ο, C-432/14, ΕU:C:2015:643, σκέψη 32). 58 Ειδικότερα, η σύγκριση των καταστάσεων πρέπει να βασίζεται σε ανάλυση εστιασμένη στο πλέγμα των κανόνων του εθνικού δικαίου που διέπουν, αφενός, τις θέσεις, των μισθωτών που πάσχουν από συγκεκριμένη αναπηρία και, αφετέρου, τις θέσεις των πασχόντων από την ίδια αναπηρία δημοσίων υπαλλήλων, λαμβανομένου ιδίως υπόψη του σκοπού της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης προστασίας έναντι της απολύσεως.⁵⁹ Στο πλαίσιο αυτό, τονίζεται, κατ' αρχάς, ότι, επισημαίνοντας τον ιδιάζοντα χαρακτήρα της προβλεπόμενης από το βουλγαρικό δίκαιο προστασίας, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι το ενδιαφέρον της προστασίας αυτής έγκειται στο γεγονός ότι εξειδικευμένο όργανο αξιολογεί τις επιπτώσεις της απολύσεως στην κατάσταση υγείας του συγκεκριμένου εργαζομένου και αποφασίζει αν θα την επιτρέψει ή όχι.⁶⁰ Επομένως, σκοπός κανονιστικής ρυθμίσεως όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης είναι η προστασία εργαζομένου, όχι σε συνάρτηση με το είδος του νομικού δεσμού που κείται στη βάση της εργασιακής του σχέσεως, αλλά λόγω της καταστάσεως της υγείας του").

της δημοσιονομικής βιωσιμότητας επιβάλλεται εκ του Συντάγματος να γίνεται εντός των ορίων και του θεσμικού πλαισίου που το ίδιο θέτει (βλ. σκέψεις 22, 41 και 42 της παρούσας, ΕλΣυν Ολ 1388, 1277, 32/2018, 244/2017, ΣτΕ Ολ. 2287-2290/2015, 668/2012), ενώ η θεσμική οργάνωση και η δομή τόσο του συνταξιοδοτικού όσο και του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος δεν συνιστούν ρυθμιστικό αντικείμενο του ενωσιακού δικαίου. Ανεξαρτήτως δε της συμβατότητας των σχετικών συμφωνιών και των επιμέρους ρητρών τους με το ενωσιακό δίκαιο (βλ. συναφώς αποφ. Γενικού Δικαστηρίου της 13.7.2018, T- 680/13, Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC κατά Συμβουλίου Ευρωπαϊκής Ένωσης και λοιπών θεσμικών οργάνων αυτής, της 3.5.2017, T-531/14, Λεϊμονιά Σωτηροπούλου και λοιποί κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁴²), ανάγεται στη σφαίρα ευθύνης του νομοθέτη η σύμφωνη με το Σύνταγμα

¹⁴² Με την απόφαση αυτή απορρίφθηκε αγωγή, βάσει του **άρθρου 268 ΣΛΕΕ**, των εναγόντων, εργαζόμενων στον Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος ΑΕ και έχουν συνταξιοδοτηθεί λόγω γήρατος σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει η ελληνική νομοθεσία, κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αντικείμενο την αποκατάσταση της ζημίας που υποστηρίζουν ότι υπέστησαν λόγω της εκδόσεως από το Συμβούλιο αποφάσεων απευθυνόμενων προς την Ελληνική Δημοκρατία στο πλαίσιο της ενεργοποίησης του μηχανισμού που προβλέπει το άρθρο 126 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το Γενικό Δικαστήριο «82 . Πρέπει, ως εκ τούτου, να εξεταστεί μήπως το Συμβούλιο εξέδωσε τις επίμαχες αποφάσεις κατά πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων αυτής της διακριτικής ευχέρειας.

83 Ως προς το ζήτημα αυτό, υπενθυμίζεται ότι οι επίμαχες αποφάσεις εκδόθηκαν κατόπιν της από 27 Απριλίου 2009 απόφασης με την οποία το Συμβούλιο διαπίστωσε ότι υπήρχε υπερβολικό έλλειμμα στην Ελλάδα και απηύθυνε συστάσεις προς την Ελληνική Δημοκρατία καλώντας τη να διορθώσει το έλλειμμα αυτό το αργότερο μέχρι το 2010, σύμφωνα με το άρθρο 104, παράγραφος 7, ΕΚ (νυν άρθρο 126, παράγραφος 7, ΣΛΕΕ). 84 Εξάλλου, οι επίμαχες αποφάσεις εκδόθηκαν αφού διαπιστώθηκε ότι η επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών της Ελληνικής Δημοκρατίας απειλούσε τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα τόσο της ίδιας όσο και της ζώνης του ευρώ εν γένει. Έτσι, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ συμφώνησαν να δημιουργηθεί ένας διακυβερνητικός μηχανισμός στήριξης προς την Ελληνική Δημοκρατία. Η στήριξη από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ έλαβε τη μορφή συγκέντρωσης διμερών δανείων, σε συνδυασμό με συνδρομή που παρέσχε το ΔΝΤ (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 5 και 8 της απόφασης 2010/320). 85 Στο πλαίσιο αυτό, τα δημοσιονομικά μέτρα που προβλέπουν οι επίμαχες αποφάσεις συζητήθηκαν διεξοδικά με την Ελληνική Κυβέρνηση και συμφωνήθηκαν από κοινού από την Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ (βλ. αιτιολογική σκέψη 9 της απόφασης 2011/734). Ειδικότερα, η περικοπή των συντάξεων και η κατάργηση των επιδομάτων είχαν ήδη προβλεφθεί με το Μνημόνιο Συνεννόησης που υπογράφηκε στις 3 Μαΐου 2010. 86 Συνεπώς, υπό το πρίσμα των ανωτέρω, δεν ήταν προδήλως αδικαιολόγητο να προβλεφθεί η λήψη διαφόρων μέτρων εξοικονόμησης δαπανών, συμπεριλαμβανομένων των συνταξιοδοτικών. 87 Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο, εκδίδοντας τις επίμαχες αποφάσεις, δεν υπερέβη τα όρια της ευρείας διακριτικής ευχέρειάς του. 88 Εξάλλου, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι οι επίμαχες αποφάσεις ήταν όντως ικανές να προξενήσουν την προβαλλόμενη από τους ενάγοντες ζημία, όπερ θα έπρεπε όμως να διαπιστωθεί κατά την εξέταση της ύπαρξης αιτιώδους συνάφειας, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι τα δικαιώματα προσβάσεως στις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως και τις κοινωνικές υπηρεσίες, τα οποία επικαλούνται οι ενάγοντες, δεν συνιστούν απόλυτα προνόμια. Πράγματι, η άσκησή τους μπορεί να περιοριστεί, όπως προβλέπει το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, εφόσον τούτο δικαιολογείται από σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση και οι περιορισμοί είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά στους ως άνω σκοπούς. 89 Μέτρα όμως με σκοπό τη μείωση του ποσού των συντάξεων ανταποκρίνονται εν προκειμένω σε σκοπούς γενικού συμφέροντος, ήτοι στη διασφάλιση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, στη μείωση των δημόσιων δαπανών και στη στήριξη του συνταξιοδοτικού συστήματος του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, τα μέτρα αυτά ανταποκρίνονται επίσης σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση, ήτοι στη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών που έχουν ως νόμισμα το ευρώ και στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ. 90 Λαμβανομένων υπόψη των σκοπών αυτών και του άμεσου κινδύνου για τη φερεγγυότητα του συγκεκριμένου κράτους μέλους, τα ως άνω μέτρα –που εξειδικεύθηκαν με τους εθνικούς νόμους

που προαναφέρθηκαν στις σκέψεις 30 έως 39 ανωτέρω— δεν μπορούν να θεωρηθούν αδικαιολόγητοι περιορισμοί των δικαιωμάτων που επικαλούνται οι ενάγοντες και δεν συνιστούν, υπό το πρίσμα του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και απαράδεκτη παρέμβαση που θίγει την ίδια την ουσία των κατοχυρουμένων δικαιωμάτων (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2016, *Ledra Advertising* κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, C-8/15 P έως C-10/15 P, EU:C:2016:701, σκέψεις 70 έως 75).⁹¹ Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το Συμβούλιο εξέδωσε τις επίμαχες αποφάσεις κατά πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων άσκησης των εξουσιών του. ...». Βλ. συναφώς και και απόφ. ΔΕΕ της 13.6.2017, C-258/14, *Eugenia Florescu*, Ως προς τη νομική φύση των μνημονίων : «29 Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί εάν το μνημόνιο συμφωνίας του οποίου ζητείται η ερμηνεία πρέπει να θεωρηθεί πράξη θεσμικού οργάνου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, η οποία είναι δυνατόν να υποβληθεί στην ερμηνεία του Δικαστηρίου. 30 Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 267 ΣΛΕΕ παρέχει στο Δικαστήριο την αρμοδιότητα να αποφαινεται, μέσω προδικαστικών αποφάσεων, επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Ένωσης χωρίς καμία εξαίρεση (αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, σκέψη 8, και της 11ης Μαΐου 2006, *Friesland Coberco Dairy Foods*, C-11/05, EU:C:2006:312, σκέψη 36). 31 Εν προκειμένω πρέπει να επισημανθεί ότι το μνημόνιο συμφωνίας συνήφθη μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εκπροσωπούμενης από την Επιτροπή, και της Ρουμανίας. Το μνημόνιο αυτό έχει ως νομική βάση το άρθρο 143 ΣΛΕΕ, το οποίο παρέχει στην Ένωση την αρμοδιότητα να χορηγεί αμοιβαία συνδρομή σε κράτος μέλος του οποίου το νόμισμα δεν είναι το ευρώ και το οποίο αντιμετωπίζει δυσχέρειες ή σοβαρή απειλή δυσχερειών στο ισοζύγιο πληρωμών του. Δυνάμει του άρθρου αυτού, η Επιτροπή συνιστά στο Συμβούλιο, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τη χορήγηση της εν λόγω αμοιβαίας συνδρομής και τις ενδεδειγμένες για τον σκοπό αυτό μεθόδους. Στο Συμβούλιο εναπόκειται να χορηγήσει την εν λόγω αμοιβαία συνδρομή και να καθορίσει τους όρους και τη διαδικασία χορηγήσεώς της με την έκδοση οδηγιών ή αποφάσεων. 32 Ο κανονισμός 332/2002 καθορίζει τους κανόνες που εφαρμόζονται στον μηχανισμό αμοιβαίας συνδρομής τον οποίο προβλέπει το άρθρο 143 ΣΛΕΕ. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού ορίζει ότι, σύμφωνα με απόφαση λαμβανόμενη από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 3 του εν λόγω κανονισμού και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να συνάπτει, εξ ονόματος της Ένωσης, δανειοληπτικές πράξεις στις κεφαλαιαγορές ή με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. 33 Το άρθρο 3α, πρώτη περίοδος, του κανονισμού 332/2002 προβλέπει ότι η Επιτροπή και το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος συνάπτουν μνημόνιο συμφωνίας στο οποίο προσδιορίζονται επακριβώς οι όροι που έχει θέσει το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού. Το μνημόνιο συμφωνίας μεταξύ της Ένωσης και της Ρουμανίας, του οποίου την ερμηνεία ζητεί εν προκειμένω το αιτούν δικαστήριο, συνήφθη βάσει της διαδικασίας αυτής, με την έκδοση δύο διαδοχικών αποφάσεων από το Συμβούλιο, και συγκεκριμένα της αποφάσεως 2009/458 για την παροχή αμοιβαίας συνδρομής στη Ρουμανία δυνάμει του άρθρου 143 ΣΛΕΕ και της αποφάσεως 2009/459, η οποία θέτει στη διάθεση του συγκεκριμένου κράτους μέλους μεσοπρόθεσμο δάνειο ανώτατου ύψους 5 δισεκατομμυρίων ευρώ και της οποίας το άρθρο 2, παράγραφος 2, προβλέπει ότι οι όροι οικονομικής πολιτικής που συνοδεύουν τη χορηγούμενη από την Ένωση χρηματοδοτική συνδρομή καθορίζονται σε μνημόνιο συμφωνίας. 34 Κατά συνέπεια, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 52 των προτάσεών του, το μνημόνιο συμφωνίας αποτελεί την εξειδίκευση δεσμεύσεως μεταξύ της Ένωσης και κράτους μέλους σχετικά με οικονομικό πρόγραμμα το οποίο αποτελεί προϊόν διαπραγματεύσεως μεταξύ των μερών και δυνάμει του οποίου το οικείο κράτος μέλος αναλαμβάνει την υποχρέωση να τηρήσει τους προκαθορισμένους οικονομικούς στόχους, προκειμένου να μπορέσει να τύχει, υπό την επιφύλαξη τηρήσεως της δεσμεύσεως αυτής, της χρηματοδοτικής συνδρομής της Ένωσης. 35 Ως πράξη η οποία έχει ως νομική βάση τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που μνημονεύονται στις σκέψεις 31 έως 33 της παρούσας αποφάσεως και η οποία συνήφθη, μεταξύ άλλων, από την Ένωση, εκπροσωπούμενη από την Επιτροπή, το μνημόνιο συμφωνίας συνιστά πράξη θεσμικού οργάνου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 267, στοιχείο β', ΣΛΕΕ. 36 Κατόπιν των προεκτεθέντων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το μνημόνιο συμφωνίας πρέπει να θεωρηθεί πράξη θεσμικού οργάνου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, η οποία είναι δυνατόν να υποβληθεί στην ερμηνεία του Δικαστηρίου.».

υιοθέτηση διαρθρωτικών και δημοσιονομικών μέτρων σε αρμονία προς τις προβλέψεις του, χωρίς να επέρχεται αλλοίωση των θεσμών που κατοχυρώνει το ίδιο το Σύνταγμα. Αντιθέτως, σε αρμονία και προς τις λοιπές συνταγματικές και υπερνομοθετικής ισχύος αρχές που διέπουν τη διανομή των πόρων στο πεδίο του ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού δικαίου, η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ως αρχή τόσο του ενωσιακού όσο και του εθνικού δικαίου.. που αποτέλεσε κατά τα ανωτέρω το νομικό θεμέλιο των διαρθρωτικών μεταβολών που συντελέστηκαν στην ελληνική συνταξιοδοτική και ασφαλιστική νομοθεσία, αποτελεί και μία από τις βαρύνουσες αρχές ερμηνείας για τον καθορισμό της φύσης, του σκοπού, της δομής, της οργάνωσης και της λειτουργίας του νέου θεσμικού πλαισίου...».

6. Μπορούν να περιορισθούν χρονικά τα αποτελέσματα των αποφάσεων που δέχονται την αντισυνταγματικότητα των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής;

Σε ένα δύσκολο δίλημμα που αναδεικνύει την ενίοτε αντιθετική σχέση αφενός υπέρτερης τυπικής ισχύος αρχών – δικαιωμάτων και αφετέρου την υπέρτερης τυπικής ισχύος αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας το Ελεγκτικό Συνέδριο με μια πολυεπίπεδη επιχειρηματολογία απάντησε θετικά στο ερώτημα πριν από την ενσωμάτωση της δυνατότητας αυτής στο δικονομικό σύστημα που το διέπει¹⁴³, όταν διαπίστωσε ότι δεν ετίθετο ζήτημα στάθμισης των δύο τύπων αρχών αλλά σοβαρή διακινδύνευση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας που θα διασάλεψε την πρακτική αποτελεσματικότητα και των ίδιων των δικαιωμάτων, γεγονός που προσέδιδε στη βιωσιμότητα ιδιαίτερη βαρυτική ισχύ και υπαγόρευε τον μετριασμό των διανεμητικών μεριδίων των δικαιούχων. Και τούτο, με οδηγό αποφάσεις και άλλων δικαστηρίων εθνικών και αλλοδαπών αλλά κυρίως με αποφάσεις του ΔΕΚ/ΔΕΕ σε σχέση με τους όρους περιορισμού των αναδρομικών αποτελεσμάτων των αποφάσεών του¹⁴⁴.

Με την 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας το Δικαστήριο δέχθηκε τα εξής:

«ΧΙΙ. Α. Από τον συνδυασμό των άρθρων 20 παρ. 1, 87 παρ. 2, 93 παρ. 4 και 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ συνάγεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο υποχρεούται, κατά τη διάγνωση των ενόπιόν του αγόμενων διαφορών, να μην εφαρμόζει νόμο που αντίκειται στο Σύνταγμα, οφείλει δε κατ' αρχήν να αποκαθιστά πλήρως τα τρωθέντα ατομικά δικαιώματα, ενόψει του δικαιώματος πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (ΣτΕ 914/2013, 4775/2012, ΕΔΔΑ αποφ. της 28.10.2010 Βλαστός κατά Ελλάδος, της 21.6.2007 Γεωργούλης κλπ. κατά Ελλάδος, της 10.5.2007 Πανταλέων κατά Ελλάδος, της 22.12.2005 Ιερά Μονή

¹⁴³ Βλ. και άρθρο **301 παρ. 2 του ν. 4700/2020: 2**. Η Ολομέλεια, ύστερα από αίτημα του Δημοσίου ή διαδίκου ή παρεμβάντος ή και οίκοθεν, μπορεί να ορίσει ότι τα αποτελέσματα της απόφασής της επέρχονται από χρονικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου έκδοσης ή διενέργειας της επίδικης πράξης ή παράλειψης, αλλά πάντως προγενέστερο του χρόνου δημοσίευσης της απόφασης, αν συντρέχουν οι παρακάτω προϋποθέσεις: α) να πρόκειται περί πρότυπης δίκης ή δίκης επί παραπομπής ζητήματος στην Ολομέλεια ή δίκης επί προδικαστικού ερωτήματος, β) εφόσον μπορούσε να προκληθεί δικαιολογημένη αμφιβολία σχετικά με την έννοια της εφαρμοσθείσας διάταξης, γ) εφόσον διαπιστωθεί αιτιολογημένως ότι συντρέχουν όλως εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούν τη χρονική μετάθεση. Τέτοιες περιστάσεις συντρέχουν ιδίως, όταν υφίσταται σοβαρή διακινδύνευση του δημόσιου συμφέροντος ή βεβαιότητα ανατροπής παγιωμένων καταστάσεων ή δικαιωμάτων καλόπιστων τρίτων. Η Ολομέλεια μπορεί να αποφασίσει τη διεξαγωγή ειδικής συζήτησης στο ακροατήριο πριν λάβει την απόφασή της επί του ανωτέρω ζητήματος.

¹⁴⁴ Βλ. συναφώς και Σημείο Β 1 της παρούσας εισήγησης.

Προφήτου Ηλίου Θήρας κατά Ελλάδος και της 11.12.2003 Καραχάλιος κατά Ελλάδος). Περαιτέρω, όμως, το ίδιο το Σύνταγμα κατοχυρώνει τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη V. Α και Δ της παρούσας (πρβλ. Ελ. Συν. Ολομ. 973/2010, ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ 2034/2011, Ολομ. αποφ. ΕΔΔΑ της 2.11.2010 Stefanica κατά Ρουμανίας, σκ. 37 και 38, της 24.3.2009, Tudor Tudor κατά Ρουμανίας, σκ. 29, της 1.12.2009 Vinčić κα λοιποί κατά Σερβίας, σκ. 56). Όταν δε από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, ως εκ της οργανωτικής τους διάρθρωσης, δύνανται να επέλθουν ευρύτερες δημοσιονομικές επιπτώσεις, με συνέπεια την άμεση διακινδύνευση της δημοσιονομικής ισορροπίας και βιωσιμότητας, την προσβολή ατομικών δικαιωμάτων ευρύτερου κύκλου προσώπων και την ανατροπή της ασφάλειας δικαίου, είναι θεμιτή, κατά το Σύνταγμα, η μετάθεση των οικονομικών αποτελεσμάτων τόσο των δικαστικών αποφάσεων, όσο και των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει αυτών (βλ. και άρθρο 100 παρ. 4 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος για το χρόνο ισχύος των αποφάσεων του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου όταν κηρύσσει αντισυνταγματικές διατάξεις τυπικών νόμων, πρβλ. στο πνεύμα αυτό αποφ. ΔΕΚ της 8.4.1976, C-43/75, Defrenne κατά SABENA, σκ. 70 επομ., και της 17.5.1990, C-262/88, Barber κατά Guardian Royal Exchange Assurance Group, σκ. 44 και 45, ΕΔΔΑ αποφάσεις της 13.6.1979, Marcx κατά Βελγίου, της 23.10.1997, μειοψ. στην απόφ. ΕΔΔΑ της 27.11.2014 Lucky Dev κατά Σουηδίας, μειοψ. στην απόφ. ΕΔΔΑ της 30.10.1991 Borgers κατά Βελγίου, αποφ. του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας N° 255886/11.5.2004 Association AC, 296072/12.12.2007 Sire et Vignard και N° 291545/16.7.2007 la SOCIETE TROPIC TRAVAUX SIGNALISATION, απόφ. του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ιλλινόις της 16.12.1959). Νομοθετική δε αποτύπωση της δυνατότητας αυτής συνιστά και η ρύθμιση του άρθρου 66 παρ. 8 εδ. γ' του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (π.δ. 169/2007), σύμφωνα με την οποία τα οικονομικά αποτελέσματα ισχύος των διοικητικών πράξεων ή αποφάσεων που εκδίδονται κατόπιν αιτήσεων επανεξέτασης οριστικώς ή τελεσιδικώς κριθεισών συνταξιοδοτικών υποθέσεων, ενόψει μεταστροφής της νομολογίας, άρχονται από την 1η του μήνα έκδοσης της οικείας πράξης ή απόφασης, ρύθμιση που υπαγορεύεται από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, στο πεδίο των συνταξιοδοτικών υποθέσεων, υπό την έννοια της σταθερότητας και προβλεψιμότητας των σχετικών εννόμων σχέσεων, προς διασφάλιση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος (πρβλ. Ελ. Συν. Ολομ. 989, 987/2015, αποφ. ΕΔΔΑ Γιαβή κατά Ελλάδας της 6.1.2005 σκ. 48, Ιωάννα Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας της 15.4.2014 σκ. 38 και 39). Η αποτυπωθείσα στη διάταξη αυτή αρχή, δύναται να τύχει ανάλογης εφαρμογής και στο πλαίσιο συνταξιοδοτικών δικών με τις οποίες κρίνονται αντισυνταγματικές διατάξεις, όταν οι αποφάσεις αυτές έχουν μείζονες δημοσιονομικές επιπτώσεις, ενώ είχε προηγηθεί θετική γνωμοδότηση του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας επί του νομοσχεδίου που αποτέλεσε τη βάση για την εκ των υστέρων κριθείσα ως αντίθετη προς το Σύνταγμα ρύθμιση. Τούτο δε, καθόσον και στις περιπτώσεις αυτές οι συνέπειες από την κρίση περί της αντισυνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων παρά την αντίθετη παρασχεθείσα γνωμοδότηση είναι απολύτως ταυτόσημες με τις κατ' άρθρο 66 παρ. 8 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα συνέπειες από τη μεταστροφή της νομολογίας (πρβλ. αποφ. ΣτΕ 2287-2290/2015 ως προς την εφαρμογή του άρθρου 50 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989, Α' 8, όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 4274/2014, Α' 147, περί της

δυνατότητας καθορισμού μεταγενέστερου χρόνου επέλευσης των συνεπειών της ακύρωσης, σε πρότυπη δίκη επί αγωγής, ως εκ της ταυτότητας των συνεπειών). Συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις που η Ολομέλεια του Δικαστηρίου τούτου αποφαινεται, στο πλαίσιο πρότυπης δίκης κατ' άρθρο 108Α του π.δ/τος 1225/1981, επί ένδικου βοηθήματος ή μέσου, με το οποίο τίθεται ζήτημα με συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων και κρίνει ότι η διάταξη νόμου που διέπει την επίδικη έννομη σχέση αντίκειται στο Σύνταγμα, η κρίση του αυτή δεσμεύει κατ' αρχήν τους διαδίκους της ενώπιόν της δίκης και όσους άσκησαν παρέμβαση. Όμως, ως εκ της συρρέουσας ρύθμισης του άρθρου 100 παρ. 5 του Συντάγματος για την υποχρεωτική παραπομπή ζητημάτων αντισυνταγματικότητας διατάξεων τυπικών νόμων από τα Τμήματα στην Ολομέλεια, οι σχετικές αποφάσεις της Ολομελείας έχουν εν τοις πράγμασι ευρύτερες συνέπειες. Στην περίπτωση δε, που το Δικαστήριο δεν είχε επισημάνει την αντίθεση των επίμαχων ρυθμίσεων με το Σύνταγμα κατά την προηγηθείσα γνωμοδοτική διαδικασία και τα μέτρα αυτά υλοποιήθηκαν, η κρίση περί της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων και η καθολική ικανοποίηση όσων έλκουν προσδοκίες από αυτή, ήτοι και όσων δεν έχουν ακόμη προσφύγει προς επιδίωξη των απαιτήσεών τους, στο βαθμό που δύναται να επιφέρει, υπό τις εκάστοτε περιστάσεις, την ανατροπή της δημοσιονομικής ισορροπίας και τη διακινδύνευση υπέρτερων ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών, δικαιολογεί την κατ' ανάλογη εφαρμογή της αποτυπωθείσας στο άρθρο 66 παρ. 8 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα αρχής απόκλιση από την αρχή της πλήρους ικανοποίησης και τη μετάθεση της επέλευσης των αποτελεσμάτων των σχετικών αποφάσεων σε χρόνο μετά τη δημοσίευσή τους, για όσες υποθέσεις δεν έχουν ήδη αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου προς επίλυση (πρβλ. άρθρο 100 παρ. 4 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος για το χρόνο ισχύος των αποφάσεων του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου όταν κηρύσσει αντισυνταγματικές διατάξεις τυπικών νόμων). Στην περίπτωση δε αυτή, η Ολομέλεια δεν εφαρμόζει νόμο αντίθετο προς το Σύνταγμα, κατά παράβαση του άρθρου 93 παρ. 4 αυτού, ούτε εξαναγκάζει τους κατώτερους σχηματισμούς σε εφαρμογή αντισυνταγματικής διάταξης, αλλά περιορίζοντας τα χρονικά αποτελέσματα της κρίσης της, προβαίνει σε θεμιτή, ενόψει των διακυβευόμενων έννομων αγαθών, μερική ικανοποίηση για το μετά τη δημοσίευση της απόφασης διάστημα όσων δεν έχουν ήδη προσφύγει για την ικανοποίηση παρελθουσών αξιώσεων τους.

Β. Το Δικαστήριο, κατόπιν αυτών, λαμβάνοντας υπ' όψη ότι α. με τα Πρακτικά της 3ης Ειδικής Συνεδρίασης της 24.6.2010 και της 4ης Ειδικής Συνεδρίασης της 29.6.2010, η Διοικητική Ολομέλεια δεν είχε διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς την αντίθεση των διατάξεων του άρθρου 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5, 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος, β. το προϊόν της παρακράτησης της Εισφοράς Αλληλεγγύης Συνταξιούχων έχει διατεθεί για την κάλυψη ελλειμμάτων Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και για την κάλυψη των αναγκών του Προγράμματος κατ' οίκον φροντίδας Συνταξιούχων, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη ΙΧ. ΣΤ και Ζ της παρούσας, γ. κατά τα κοινώς γνωστά και κατά τα βασίμως προβαλλόμενα από το καθ' ου Ελληνικό Δημόσιο, με το υπόμνημά του, συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι αναγόμενοι στην ανάγκη διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους, άγεται στην κρίση ότι με την επιφύλαξη της ένδικης αγωγής και όσων ένδικων βοηθημάτων και ενστάσεων έχουν ήδη ασκηθεί και εκκρεμούν ενώπιον του αρμόδιου Τμήματος και Κλιμακίου, η διάγνωση της αντίθεσης των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 και συνακόλουθα

των διατάξεων των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011, ως προς την επιβολή και την αύξηση της ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου στα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 22 παρ. 5 και 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτά απορρέουσες αρχές πρέπει προς αποτροπή αιφνιδιασμού του καθ' ου Ελληνικού Δημοσίου να μετατεθεί στο χρόνο δημοσίευσης της παρούσας, οπότε και θα καταστεί προσβάσιμη για το τελευταίο η σχετική δικαστική κρίση, με συνέπεια να μην υφίσταται βάση για την άσκηση νέων αγωγών και ενστάσεων προς ικανοποίηση των αξιώσεων που έχουν γεννηθεί από την ίδια αιτία μέχρι του χρόνου αυτού. Απαιτείται δε η προαναφερόμενη ειδική μέριμνα, όσον αφορά την ένδικη αγωγή και τις ήδη εκκρεμείς, καθόσον ενδεχόμενη απόρριψή τους θα ισοδυναμούσε αφενός με κατάργηση δίκης και ευθεία προσβολή των άρθρων 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της Ε.Σ.Δ.Α. (πρβλ. ΔΕΚ αποφάσεις της 8.4.1976, C-43/75, Defrenne κατά SABENA, σκ. 70 επομ., και της 17.5.1990, C-262/88, Barber κατά Guardian Royal Exchange Assurance Group, σκ. 44 και 45, ΕΔΔΑ αποφάσεις της 13.6.1979, Marck κατά Βελγίου, της 23.10.1997, The National & Provincial Building Society κλπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 28.10.1999, Zielinski κλπ. κατά Γαλλίας, της 27.5.2004, OGIS - Institut Stanislas κλπ. κατά Γαλλίας, κ.ά.) και αφετέρου με προδήλως άνιση μεταχείριση σε βάρος όσων έχουν ήδη προσφύγει δικαστικώς και τελούν στην ίδια νομική κατάσταση με τον νικήσαντα προσφεύγοντα (πρβλ. αποφ. ΕΔΔΑ της 7.6. 2007 Donguchits κατά Ρωσίας, της 21.6.2007 Redka κατά Ουκρανίας της 31.7.2007 Rizhamadze κατά Γεωργίας, της 11.10.2007 Ștefanescu κατά Ρουμανίας και της 14.1.2010 Vanjak κατά Κροατίας). Αντιθέτως, ο αποκλεισμός της ικανοποίησης των παρελθουσών αξιώσεων όσων δεν έχουν ήδη προσφύγει παρίσταται δικαιολογημένος, ενόψει της προδήλως διαφορετικής τους θέσης, αφού οι τελευταίοι δεν εκδήλωσαν πρόθεση δικαστικής επιδίωξης των σχετικών απαιτήσεών τους. Η παραδοχή δε αυτή δεν συγκρούεται ούτε με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος αλλ' ούτε και με το άρθρο 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α., και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής, διότι αφ' ενός μεν η αναδρομικότητα των συνεπειών των αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν είναι αυτονόητη και αποκλειστική κάθε άλλης ρύθμισης, αφ' ετέρου δε με τον ως άνω τιθέμενο περιορισμό, δεν διαταράσσεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων, εφόσον αυτοί δεν αποστερούνται των δικαιωμάτων τους, τα οποία απλώς περιορίζονται, για τους προαναφερόμενους λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Επομένως, με την κρίση περί μετάθεσης των οικονομικών αποτελεσμάτων της απόφασης τηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των θιγόμενων δικαιωμάτων με τον επιδιωκόμενο σκοπό που συνίσταται στην αποτροπή επέλευσης ανυπολόγιστης δημοσιονομικής επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού με ταυτόχρονη διακινδύνευση της ίδιας της δυνατότητάς του να χορηγεί συντάξεις, υπό τις παρούσες εξαιρετικές δυσμενείς δημοσιονομικές συνθήκες (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 4741/2014)».

Το στοίχημα της θεμελίωσης της συλλογιστικής του Δικαστηρίου κερδήθηκε και στο ΕΔΔΑ, το οποίο έκρινε ότι η απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν αντέβαινε στο άρθρο 6 παρ. 1 της Σύμβασης¹⁴⁵.

¹⁴⁵Βλ. και απόφ. ΕΔΔΑ της 12.2.2019, Φραντζεσκάκη και λοιποί κατά Ελλάδος.

7. Μπορεί η αρχή του κράτους δικαίου ως ενωσιακή και συνταγματική αρχή να θεμελιώσει την ειδική συνταξιοδοτική μεταχείριση των δικαστικών λειτουργών;

Θετική απάντηση έχει δώσει το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος με τις 1-4/2018, 255, 256 και 257/2021 αποφάσεις του και σε συνέχεια αυτών η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τις 1330, 1331 και 1332/2023 αποφάσεις της, όταν έκριναν ότι η εφαρμογή στους δικαστικούς λειτουργούς των διατάξεων του ν. 4387/2016 για τους ενιαίους κανόνες υπολογισμού των συντάξεων (άρθρα 6, 7, 8, 13 και 14 του νόμου) θίγει την ιδιαίτερη συνταξιοδοτική μεταχείριση της κατηγορίας αυτής που κατοχυρώνεται στο ίδιο το Σύνταγμα ως εγγύηση για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας (άρθρα 26, 87 και 88 επ. του Συντάγματος) και, δι' αυτής, την εξασφάλιση στους πολίτες αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος).

Οι παραδοχές αυτές επιβεβαιώνονται σε άλλο επίπεδο από το ΔΕΕ που εντάσσει τους πόρους που διατίθενται για την διασφάλιση της ανεξαρτησίας των δικαστών στον πυρήνα του κράτους δικαίου.

Στην απόφαση του ΔΕΕ της 7.2.2019, C-49/18 Carlos Escribano Vindel κατά Ministerio de Justicia διαβάζουμε ότι «66. Η έννοια της ανεξαρτησίας προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι το σχετικό όργανο ασκεί τα δικαιοδοτικά καθήκοντά του με πλήρη αυτονομία, χωρίς να υπόκειται σε οποιαδήποτε ιεραρχική σχέση ή σχέση εξαρτήσεως έναντι οποιουδήποτε και χωρίς να λαμβάνει εντολές ή οδηγίες οποιασδήποτε προελεύσεως και ότι, ως εκ τούτου, προστατεύεται από εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις οι οποίες θα μπορούσαν να θίξουν την ανεξάρτητη κρίση των μελών του και να επηρεάσουν τις αποφάσεις τους. Πάντως, όπως και η ισοβιότητα των μελών εντός τέτοιου οργάνου, η καταβολή στα μέλη αυτά αποδοχών των οποίων το επίπεδο τελεί σε αναλογία με τη σπουδαιότητα των καθηκόντων που ασκούν αποτελεί εγγύηση συμφύη με την ανεξαρτησία των δικαστών»¹⁴⁶.

¹⁴⁶ βλ. και πιο αναλυτικά απόφ. της 27.2. 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16) «...29 Παρατηρείται προκαταρκτικώς, όσον αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, ότι η διάταξη αυτή αφορά «τους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης», ανεξαρτήτως της περιπτώσεως στην οποία τα κράτη μέλη θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο αυτό, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη.

30 Κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ, η Ένωση βασίζεται σε αξίες, όπως το κράτος δικαίου, που είναι κοινές στα κράτη μέλη, εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται, μεταξύ άλλων, από τη δικαιοσύνη. Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών και, ιδίως, μεταξύ των δικαστηρίων τους εδράζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι τα κράτη μέλη αποδέχονται από κοινού μια σειρά κοινών αξιών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, όπως διευκρινίζει το άρθρο 2 ΣΕΕ [βλ., υπ' αυτή την έννοια, γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ), της 18ης Δεκεμβρίου 2014, EU:C:2014:2454, σκέψη 168].

31 Η Ένωση συνιστά Ένωση δικαίου στο πλαίσιο της οποίας οι ιδιώτες έχουν το δικαίωμα να αμφισβητήσουν δικαστικώς τη νομιμότητα κάθε αποφάσεως ή άλλης εθνικής ρυθμίσεως σχετικής με την έναντί τους εφαρμογή μιας πράξεως της Ένωσης (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 91 και 94 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

32 Το άρθρο 19 ΣΕΕ, με το οποίο συγκεκριμενοποιείται η αξία του κράτους δικαίου την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 2 ΣΕΕ, αναθέτει το καθήκον ασκήσεως του δικαστικού ελέγχου εντός της έννομης τάξης της Ένωσης όχι μόνο στο Δικαστήριο, αλλά και στα εθνικά δικαστήρια [βλ., υπ' αυτή την έννοια, γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία περί δημιουργίας ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας), της 8ης Μαρτίου 2011, EU:C:2011:123, σκέψη 66·

αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 90, καθώς και της 28ης Απριλίου 2015, T & L Sugars και Sidul Açúcares κατά Επιτροπής, C-456/13 P, EU:C:2015:284, σκέψη 45].

33 Ειδικότερα, τα εθνικά δικαστήρια επιτελούν, σε συνεργασία με το Δικαστήριο, λειτουργία που τους έχει ανατεθεί από κοινού προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών [βλ., υπ' αυτή την έννοια, γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία περί δημιουργίας ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας), της 8ης Μαρτίου 2011, EU:C:2011:123, σκέψη 69, καθώς και απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 99].

34 Επομένως, εναπόκειται στα κράτη μέλη, βάσει ιδίως της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, να διασφαλίζουν, εντός της επικράτειάς τους, την εφαρμογή και την τήρηση του δικαίου της Ένωσης [βλ., υπ' αυτή την έννοια, γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία περί δημιουργίας ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας), της 8ης Μαρτίου 2011, EU:C:2011:123, σκέψη 68]. Στο πλαίσιο αυτό, και όπως προβλέπει το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, τα κράτη μέλη καθιερώνουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται ο σεβασμός του δικαιώματος των ιδιωτών σε αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη να προβλέπουν σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και μέσων ικανών να διασφαλίσουν τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο στους εν λόγω τομείς (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 100 και 101 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

35 Πράγματι, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, την οποία μνημονεύει το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και έχει κατοχυρωθεί με τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 και η οποία είναι σήμερα κατοχυρωμένη με το άρθρο 47 του Χάρτη (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 37, και της 22ας Δεκεμβρίου 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, σκέψεις 29 έως 33).

36 Αυτή καθαυτή η ύπαρξη αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου με σκοπό τη διασφάλιση της τήρησης των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την ύπαρξη κράτους δικαίου (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 73 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

37 Επομένως, κάθε κράτος μέλος οφείλει να διασφαλίζει ότι τα όργανα που εντάσσονται, ως «δικαστήρια», κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης, στο εθνικό σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και μέσων στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

1 Για τη διασφάλιση της προστασίας αυτής, η διαφύλαξη της ανεξαρτησίας ενός τέτοιου οργάνου έχει πρωταρχική σημασία, όπως επιβεβαιώνεται με το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, το οποίο ανάγει την πρόσβαση σε «ανεξάρτητο» δικαστήριο σε μία από τις απαιτήσεις που συνδέονται με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής.

42 Η εγγύηση της ανεξαρτησίας, η οποία είναι συμφυής με το δικαιοδοτικό έργο (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, σκέψη 49, της 14ης Ιουνίου 2017, Online Games κ.λπ., C-685/15, EU:C:2017:452, σκέψη 60, καθώς και της 13ης Δεκεμβρίου 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, σκέψη 40), ισχύει υποχρεωτικώς όχι μόνο σε επίπεδο Ένωσης, για τους δικαστές και τους γενικούς εισαγγελείς του Δικαστηρίου, όπως προβλέπει το άρθρο 19, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ, αλλά και σε επίπεδο κρατών μελών, για τα εθνικά δικαστήρια.

43 Ειδικότερα, η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων είναι ουσιώδους σημασίας για την ορθή λειτουργία του συστήματος δικαστικής συνεργασίας το οποίο ενσαρκώνει ο μηχανισμός προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι, κατά την πάγια νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 38 της παρούσας αποφάσεως, ο μηχανισμός αυτός είναι δυνατόν να

III. Το διανεμητικό σχήμα των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και ενισχύσεων. Από την αλληλεγγύη στην ίση ελευθερία – Βιωσιμότητα και προστασία των δημοσίων πόρων.

1. Με γνώμονα την έμπρακτη εκδήλωση της αλληλεγγύης, ως θεμελιώδους αρχής του ενοποιητικού εγχειρήματος, το κοινωνικό συμβόλαιο της Ένωσης περιέχει ένα ιδιαίτερο πλέγμα αναδιανομής των πόρων της για την επίτευξη των πολυεπίπεδων στόχων της συνοχής, της ανάπτυξης και της στήριξης των μειονεκτούντων της Ένωσης.

Ειδικότερα, οι διατάξεις του Μέρους Τρίτου της ΣΛΕΕ, χαράσσουν το περίγραμμα και τις βασικές πτυχές των εσωτερικών πολιτικών και δράσεων της Ένωσης υπηρετούμενες και από εκείνες του Τίτλου XVIII του ίδιου Μέρους της ΣΛΕΕ [άρθρα 174 έως και 178 ΣΛΕΕ]. Οι τελευταίες αυτές ρυθμίσεις, αναδεικνύοντας το διανεμητικό χρηματοοικονομικό φορτίο των πολιτικών αξιών και αρχών της Ένωσης αποτυπώνουν προγραμματικά ως στόχο της την ανάληψη δράσης στον τομέα της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής και εισάγουν τα βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία για την υλοποίηση των αρχών της πολυεπίπεδης διανεμητικής δικαιοσύνης της Ένωσης και των κρατών μελών της, στο πλαίσιο ενός συνεργατικού – εταιρικού μηχανισμού διανομής των δημοσίων πόρων (ενωσιακών και εθνικών). Κεντρικός στόχος τους η μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και η μείωση της καθυστέρησης των πλέον

ενεργοποιείται μόνο από επιφορτισμένο με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης όργανο το οποίο ανταποκρίνεται, μεταξύ άλλων, στο προαναφερθέν κριτήριο της ανεξαρτησίας.

44 Η έννοια της ανεξαρτησίας προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι το σχετικό όργανο ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη αυτονομία, χωρίς να υπόκειται σε οποιαδήποτε ιεραρχική σχέση ή σχέση υπαγωγής έναντι οποιουδήποτε φορέα και χωρίς να λαμβάνει εντολές ή οδηγίες οποιασδήποτε προελεύσεως και ότι, ως εκ τούτου, προστατεύεται από εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις οι οποίες θα μπορούσαν να θίξουν την ανεξάρτητη κρίση των μελών του και να επηρεάσουν τις αποφάσεις τους (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, σκέψη 51, καθώς και της 16ης Φεβρουαρίου 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

45 Όπως και η ισοβιότητα των μελών εντός τέτοιου οργάνου (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, σκέψη 51), η καταβολή στα μέλη αυτά αποδοχών των οποίων το επίπεδο τελεί σε αναλογία με τη σπουδαιότητα των καθηκόντων που ασκούν αποτελεί εγγύηση σύμφυτη με την ανεξαρτησία των δικαστών.

46 Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι, όπως προκύπτει από τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης μέτρα μείωσης των αποδοχών λήφθηκαν λόγω των επιταγών περί εξαλείψεως του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος του Πορτογαλικού Δημοσίου και στο πλαίσιο προγράμματος χρηματοοικονομικής συνδρομής που χορήγησε η Ένωση στο κράτος μέλος αυτό.

47 Τα μέτρα αυτά προέβλεπαν περιορισμένη μείωση του ύψους των αποδοχών κατά ορισμένο ποσοστό το οποίο ήταν συνάρτηση του επιπέδου των αποδοχών αυτών» - Βλ. επίσης Βλ. το άρθρο 6 παρ. 6.4 του Ευρωπαϊκού Χάρτη για το καθεστώς των δικαστών, ο οποίος εγκρίθηκε στις 8-10 Ιουλίου 2010 στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και δεν έχει δεσμευτική ισχύ που προβλέπει ότι το ύψος των συντάξεων των δικαστών πρέπει να κυμαίνεται το εγγύτερο δυνατό στις τελευταίες αποδοχές ενεργείας τους και απόφ. ΕΔΔΑ Zubko κατά Ουκρανίας σκ. 68.

μειονεκτικών περιοχών¹⁴⁷, ¹⁴⁸ που υπηρετείται αφενός με την υποχρέωση των κρατών-μελών να ασκούν και να συντονίζουν την οικονομική τους πολιτική σε αρμονία προς τους στόχους αυτούς ¹⁴⁹ και αφετέρου με την οριζόντια επιταγή προς τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να τους συνεκτιμούν και να τους σταθμίζουν κατά τη λήψη αποφάσεων ¹⁵⁰ αλλά και να προχωρούν στην έμπρακτη οικονομική υποστήριξή τους¹⁵¹,

¹⁴⁷ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 19.12.2012, C-579/11, Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP) κατά Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, σκ. 30 «Κατ' αρχάς προκύπτει συναφώς από τον συνδυασμό των άρθρων 174, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ και 175, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ότι τα διαρθρωτικά ταμεία και οι λοιποί χρηματοδοτικοί μηχανισμοί της Ένωσης που συμβάλλουν στην οικονομική, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή αποσκοπούν, ειδικότερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξεως των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. ...» και σχετική ανάλυση της γενικής ρήτρας του άρθρου 174 της ΣΛΕΕ, Αικ. Ηλιάδου, σε Β. Σκουρή, «Συνθήκη της Λισσαβώνας- Ερμηνεία Κατ' άρθρο», εκδ. Σάκκουλα, σελ. 1480 επ. «Η επίτευξη της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής ... ανάγεται σε βασική προτεραιότητα της Ένωσης, όπως άλλωστε αποτυπώθηκε στο πλαίσιο της γενικής στρατηγικής «Ευρώπη 2020»[πρβλ. COM (2011) 17 τελικό: Η περιφερειακή πολιτική συμβάλλει στη βιώσιμη ανάπτυξη στο πλαίσιο της Ευρώπης 2020, COM (2010) 553 τελικό: «Η περιφερειακή πολιτική συμβάλλει στην έξυπνη ανάπτυξη στο πλαίσιο της Ευρώπης 2020»]. Ήδη, στο πλαίσιο των προτάσεων για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε., κατά την Επιτροπή υποστηρίζεται άλλωστε ότι η πολιτική συνοχής αποτελεί τη βασική επενδυτική πολιτική της Ε.Ε. και μία από τις πλέον απτές εκφράσεις της αλληλεγγύης».

¹⁴⁸ Βλ. σχετικά την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Ευρώπη 2020- Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» - «Μπορούμε όμως να βασιστούμε και στις ισχυρές αξίες μας, στα δημοκρατικά θεσμικά όργανα, στο ενδιαφέρον μας για οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και αλληλεγγύη, στο σεβασμό μας για το περιβάλλον, στην πολιτιστική πολυμορφία μας, στο σεβασμό της ισότητας των φύλων –...» και την πλέον πρόσφατη κατ' άρθρο 175 εδ. δ ΣΛΕΕ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Cohesion in Europe towards 2050- Eighth Report on economic, social and territorial cohesion».

¹⁴⁹ Βλ. άρθρο 175 παρ. 1 εδ. α ΣΛΕΕ

¹⁵⁰ Βλ. άρθρο 175 παρ. 1 β ΣΛΕΕ. Και σχετική ανάλυση Αικ. Ηλιάδου, σε Β. Σκουρή, «Συνθήκη της Λισσαβώνας- Ερμηνεία Κατ' άρθρο», εκδ. Σάκκουλα, σελ. 1483, η οποία εύστοχα παρατηρεί ότι «... η πολιτική της Ένωσης για την επίτευξη των στόχων συνοχής αποκτά χαρακτήρα οριζόντιας ρήτρας, η οποία ερμηνεύεται ως υποχρέωση της Ένωσης κατά τη λήψη αποφάσεων να σταθμίζει τους στόχους του α. 174 ΣΛΕΕ με εκείνους στους οποίους αποβλέπει η εφαρμογή άλλων πολιτικών και η ανάληψη δράσεων εκ μέρους της Ένωσης καθώς και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Μεταξύ των επιμέρους στόχων της Συνθήκης δεν αναγνωρίζεται σειρά τάξης, ούτε άλλωστε από τη διάταξη του α. 175 ΣΛΕΕ προκύπτει προβάδισμα της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής σε σχέση με άλλους στόχους. ... στο άρθρο 175 ΣΛΕΕ αποτυπώνεται υποχρέωση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να φροντίζουν για την επίτευξη του βέλτιστου συντονισμού μεταξύ τυχόν αντιτιθέμενων στόχων. Η διάταξη δεν απονέμει συγκεκριμένες αρμοδιότητες στην Ένωση, και ούτε μπορεί να αποτελέσει θεμέλιο για νέες αρμοδιότητες ή για αλλαγή των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε άλλους τομείς».

¹⁵¹ 'Βλ. άρθρο 175 παρ. 1 γ ΣΛΕΕ και συναφώς απόφ. ΔΕΕ της 3.9.2009, C- 166/07, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκ. 45. «Βάσει του άρθρου 159, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, οι σκοποί αυτής της κοινοτικής πολιτικής, οι οποίοι καθορίζονται στο άρθρο 158 ΕΚ, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την Κοινότητα κατά τη διαμόρφωση και την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών. Η Κοινότητα συμβάλλει επίσης στην επίτευξη των σκοπών αυτών, ιδίως με τη δράση της μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. ...».

¹⁵² Και τούτο, διά της διανομής των ευρωπαϊκών πόρων μέσω των χρηματοδοτικών εργαλεία/μέσων της Ένωσης ήτοι των διαρθρωτικών ταμείων¹⁵³.

2. Στο πλαίσιο αυτό, το 2004 με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας, εντάχθηκε η Πράξη με τίτλο «Ενίσχυση ΜΜΕ της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας στον τομέα τουρισμού Β΄ Προκήρυξη» στο Μέτρο 4.2 «Στήριξη – Ενίσχυση μικρομεσαίων και πολύ μικρών επιχειρήσεων και προώθηση τοπικών προϊόντων» του Επιχειρησιακού Προγράμματος της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας 2000-2006, με τελικό δικαιούχο την Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας, που συγχρηματοδοτείται από πόρους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και από εθνικούς πόρους και διέπεται από το καθεστώς των Κανονισμών 1260/1999 και 70/2001.

Το ίδιο έτος μια ανώνυμη ξενοδοχειακή επιχείρηση με έδρα την Περιφέρεια υπέβαλε στην αρμόδια αρχή αίτηση για την υπαγωγή στην Πράξη αυτή της επένδυσης, με αντικείμενο την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό ξενοδοχειακής μονάδας.

Το 2005 με απόφαση του αρμοδίου Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας εγκρίθηκε η υπαγωγή στο καθεστώς ενισχύσεων για ΜΜΕ και στη θεματική ενότητα «Τουρισμός» της επένδυσης της εν λόγω εταιρίας για την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό της ξενοδοχειακής της μονάδας, συνολικού προϋπολογισμού 201.900 ευρώ, ενώ η συνολική ενίσχυση ανερχόταν στο ποσό των 90.000 ευρώ. Ως ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας των δαπανών ορίστηκε η 10.5.2004, ενώ η προθεσμία ολοκλήρωσής της ορίστηκε σε 18 μήνες από την ημερομηνία ένταξης της επένδυσης.

Το φυσικό αντικείμενο της επένδυσης περιελάμβανε την κατασκευή, βελτίωση και διαμόρφωση των κτιριακών εγκαταστάσεων υφιστάμενου ξενοδοχείου, την προμήθεια ξενοδοχειακού εξοπλισμού και σύστημα εξοικονόμησης ενέργειας, ενώ είχε αναληφθεί η πρόσθετη υποχρέωση με την ολοκλήρωση του έργου θα δημιουργούνταν τρεις νέες θέσεις εργασίας, ενώ αν συνυπολογίζονταν και οι υφιστάμενες, ο συνολικός αριθμός των θέσεων εργασίας θα ανέρχονταν σε δεκατέσσερις.

Στη συνέχεια κατόπιν της από 20.9.2006 αίτησης της εν λόγω εταιρίας εκδόθηκε τροποποιητική απόφαση όσον αφορά στη μετοχική σύνθεση της ενισχυόμενης επιχείρησης, ενώ με εκδοθείσα το έτος 2006 απόφαση ολοκλήρωσης

¹⁵² Για μια εισαγωγή στο ουσιαστικό και διαδικαστικό πλαίσιο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και των δημοσιονομικών διορθώσεων, βλ. Ελ. Ροζάκη «Η Έφεση στις δίκες επί των διαφορών από τις δημοσιονομικές διορθώσεις», Σε συλλ. Τόμο. «Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον», επιμ. Ευ.Κουλουμπίνη σελ. 284 επ.

¹⁵³ Τα χρηματοδοτικά εργαλεία της Ένωσης είναι α) Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (άρθρο 40 παρ. 3 ΣΛΕΕ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) (άρθρο 162 ΣΛΕΕ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) (άρθρο 176 ΣΛΕΕ), β) Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (άρθρο 308 ΣΛΕΕ) και γ) Τα υφιστάμενα χρηματοδοτικά μέσα που δεν κατονομάζονται στη διάταξη του άρθρου 175 και τα οποία θεσπίζονται δυνάμει ειδικών διατάξεων της Συνθήκης. Ειδική υποδοχή στο άρθρο 177 ΣΛΕΕ γίνεται ως προς το Ταμείο Συνοχής που μετέχει χρηματοδοτικώς σε σχέδια περιβάλλοντος (άρθρο 191 ΣΛΕΕ) και των διευρωπαϊκών δικτύων (άρθρο 170 ΣΛΕΕ), στον τομέα της υποδομής των μεταφορών.

διαπιστώθηκε ότι υλοποιήθηκε το εγκεκριμένο φυσικό αντικείμενο εντός της επιλέξιμης περιόδου και ότι δημιουργήθηκαν τρεις νέες θέσεις εργασίας.

Στη συνέχεια, κατόπιν ελέγχου που διενεργήθηκε στις 29.10.2009 από την Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας στην έδρα της ενισχυόμενης επιχείρησης η ελεγκτική ομάδα συνέταξε την από 5.11.2009 έκθεση ελέγχου, με την οποία προτάθηκε η ανάκτηση από την ενισχυθείσα επιχείρηση του συνολικού ποσού της δημόσιας επιχορήγησης, ύψους 90.000 ευρώ. Το ποσό αυτό, θεωρήθηκε ως μη επιλέξιμο διότι από τον έλεγχο των βιβλίων και αδειών λειτουργίας που αφορούν στην επιχορηγούμενη ξενοδοχειακή μονάδα διαπιστώθηκε ότι στις 9.11.2006, αυτή μεταβιβάστηκε από την ενισχυθείσα ανώνυμη ξενοδοχειακή επιχείρηση σε άλλη μονοπρόσωπη εταιρεία περιορισμένης ευθύνης και επομένως δεν τηρήθηκε η υποχρέωση για τη μη μεταβίβαση πάγιων περιουσιακών στοιχείων της επιχορηγηθείσας επιχείρησης για χρονικό διάστημα πέντε ετών από την ημερομηνία απόφασης ολοκλήρωσης της επένδυσης, κατά παράβαση της παρ. 7 του άρθρου 7 της ως άνω 529/27.1.2005 απόφασης υπαγωγής της επένδυσης στις κρατικές ενισχύσεις για ΜΜΕ (το οποίο εμπεριέχει πανομοιότυπο κανόνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 18 της ΚΥΑ 192249/ΕΥΣ4057/2002 των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Ανάπτυξης).

Αφού ακολουθήθηκε η προβλεπόμενη διαδικασία αντιρρήσεων της επιχείρησης και μετά την απόρριψη αυτών εκδόθηκε απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης, με την οποία επιβλήθηκε αναλογική δημοσιονομική διόρθωση και ανάκτηση ¹⁵⁴σε βάρος της ήδη αναιρεσείουσας εταιρίας, ύψους 82.500 ευρώ, με την αιτιολογία ότι παραβιάστηκε το άρθρο 18 της προεκτεθείσας ΚΥΑ 192249/ΕΥΣ4057/2002 των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Ανάπτυξης και έπρεπε από το ποσό της συνολικής επιχορήγησης των 90.000 ευρώ που εισέπραξε η ενισχυθείσα επιχείρηση να αφαιρεθεί και να μην αναζητηθεί το ποσό που αντιστοιχούσε στο χρονικό διάστημα 5 μηνών κατά το οποίο, η εκκαλούσα λειτούργησε την ξενοδοχειακή μονάδα τηρώντας την υποχρέωση για διατήρηση των πάγιων περιουσιακών της στοιχείων.

¹⁵⁴ Ως δημοσιονομική διόρθωση νοείται το μέτρο που σκοπεί στην διόρθωση των λογαριασμών της Ένωσης και των συνδεδεμένων προς αυτούς εθνικών λογαριασμών, σε περίπτωση διαπίστωσης παρατυπίας κατά την διαχείριση των πόρων, υπό την έννοια της ακύρωσης του συνόλου ή μέρους της ενωσιακής ή/και εθνικής χρηματοδοτικής συνδρομής και την επάνοδο σε κατάσταση κατά την οποία για το 100% των δηλούμενων προς συγχρηματοδότηση δαπανών ακολουθούνται οι ισχύοντες ενωσιακοί και εθνικοί κανόνες. Υπό την ευρεία αυτή έννοια, το μέτρο λαμβάνεται σε περιπτώσεις που έχουν εκταμιευθεί παρανόμως ή/και αχρεωστήτως κονδύλια ή στις περιπτώσεις αμιγώς λογιστικής διόρθωσης των λογαριασμών ή μελλοντικών μεταβολών στο πλαίσιο της χρηματοδότησης. Ο ορισμός αυτός αποτελεί μία σύνθεση που αποπειράται να συμπυκνώσει τη νομολογιακή εξέλιξη από τις πρώτες ατελείς αναφορές της έννοιας στον Καν. 1260/1999 και στον εκτελεστικό αυτού 448/2001 έως τους σαφέστερους και πιο τεχνικούς ορισμούς των άρθρων 98 παρ. 2 β του Καν. 1083/2006, 143 παρ. 2 του Καν. 1303/2013 και 103 του Καν. 2021/1060, βλ. σχετικώς και ΕΛΣ Ι Τμ. 2654/2016, καθώς και ΕΛΣ Ι Τμ. 576/2020 - Η ανάκτηση των απολεσθέντων πόρων, αποτελεί αναγκαία συνέπεια της δημοσιονομικής διόρθωσης, όταν επιβάλλεται η επιστροφή της χρηματοδότησης, προς αποκατάσταση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και του κρατικού προϋπολογισμού, στην περίπτωση που διαπιστώνεται ότι δεν συντρέχουν οι όροι για την καταβολή των κονδυλίων, οπότε η χρηματική μετακίνηση, ήτοι η δηλωθείσα δαπάνη που πράγματι βάρυνε τις πιστώσεις του προγράμματος και πληρώθηκε από αυτό, συντελέσθηκε χωρίς νόμιμη αιτία.

4. Η καθ' ης η διόρθωση επιχείρηση άσκησε έφεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁵⁵ κατά της απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης ζητώντας την ακύρωσή της.

Το Ι Τμήμα του Δικαστηρίου με την 444/2016 απόφασή του απέρριψε την έφεση και όλους τους προβληθέντες από την επιχείρηση λόγους, με την αιτιολογία ότι 1) σύμφωνα με τις διατάξεις άρθρου 30 παρ. 4 του Καν. 1260/1999 που διείπε το πρόγραμμα και προέβλεπε ότι «Τα κράτη μέλη βεβαιούνται ότι, μια πράξη διατηρεί το δικαίωμα της στη συμμετοχή των Ταμείων, μόνον εάν, επί διάστημα πέντε ετών από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης της αρμόδιας εθνικής αρχής ή της διαχειριστικής αρχής σχετικά με τη συμμετοχή των Ταμείων, η πράξη αυτή δεν υποστεί σημαντική τροποποίηση η οποία: α) να επηρεάζει τη φύση της ή τους όρους πραγματοποίησής της ή να παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε μια επιχείρηση ή δημόσιο οργανισμό και β) να απορρέει είτε από μεταβολή της φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος μιας υποδομής είτε από τη διακοπή ή τη μετεγκατάσταση μιας παραγωγής δραστηριότητας» και 2) τις σύμφωνες με τις ρυθμίσεις του Κανονισμού διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 5 της ΚΥΑ 192249/ΕΥΣ4057/2002 που όριζαν ότι «Απαγορεύεται η μεταβίβαση παγίων περιουσιακών στοιχείων της επένδυσης που έχουν επιχορηγηθεί, εκτός αν αυτά τα στοιχεία έχουν αντικατασταθεί από άλλα τουλάχιστον ισοδύναμου αποτελέσματος. Η απαγόρευση αυτή ισχύει μέχρι τη συμπλήρωση της πενταετίας (5ετίας) από την ημερομηνία ολοκλήρωσης της επένδυσης, άλλως επιβάλλεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας η ολική ή μερική ανάκληση της απόφασης υπαγωγής και η επιστροφή της καταβληθείσας δημόσιας επιχορήγησης» η ενισχυθείσα επιχείρηση είχε αναλάβει την υποχρέωση να μην μεταβιβάσει για πέντε έτη τα πάγια στοιχεία της, στον βαθμό δε που τα μεταβίβασε υπείχε υποχρέωση επιστροφής της χρηματοδότησης.

5. Η επιχείρηση στράφηκε με αίτηση αναίρεσης κατά της απόφασης του Τμήματος προβάλλοντας τους εξής λόγους αναίρεσης: α) εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή των άρθρων 30 παρ. 4 του Καν. 1260/1999 και του σε υλοποίηση αυτού θεσπισθέντος άρθρου 18 παρ. 5 της ΚΥΑ 192249/ΕΥΣ4057/2002, ενόψει και της αρχής της αναλογικότητας, στον βαθμό που έγινε δεκτό από την αναιρεσιβαλλομένη ότι η μεταβίβαση της ενισχυόμενης μονάδας αποτελούσε αυτόματο λόγο ανάκτησης της καταβληθείσας ενίσχυσης χωρίς να ερευνηθεί εάν η επένδυση είχε πράγματι υποστεί σημαντική τροποποίηση ως προς τους όρους υλοποίησής της και ως προς την κτήση ή μη αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος, β) παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, υπό την ειδικότερη αιτίαση της πλημμελούς αιτιολογίας και των οικείων κανόνων απόδειξης, καθόσον η προσβαλλομένη απέρριψε τους λόγους έφεσης, χωρίς να εξετάσει την ουσία των σχετικών ισχυρισμών της αναιρεσείουσας ότι η τελευταία δεν προσπορίστηκε αδικαιολόγητο πλεονέκτημα από την επίμαχη μεταβίβαση, δοθέντος ότι αφενός η μεταβίβαση εχώρησε προς έναν εκ δύο μετόχων της, κατέστη δε αναγκαία για οικονομοτεχνικούς λόγους βιωσιμότητας της επιχείρησης και αφετέρου η ίδια, ενόψει και της αυτοδίκαιης εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 479 του Αστικού Κώδικα, που αποτελούν γενικό εθνικό κανόνα διέποντα τις

¹⁵⁵ Για την κατ' άρθρο 98 παρ. 1 γ του Συντάγματος δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από τις δημοσιονομικές διορθώσεις/ανακτήσεις βλ. ΕλΣυνΟλ 1334/2023, 1951/2021, Ι Τμ. 576/2020 και για την πολυεπίπεδη θεμελίωση με βάση το ενωσιακό δίκαιο και το Σύνταγμα με επίκεντρο την τελευταία αυτή απόφαση του Ι Τμήματος, βλ. Ελ. Ροζάκη, ό.π., σελ. 324 επ.

μεταβιβάσεις επιχειρήσεων και προβλέπουν ότι σε περίπτωση μεταβίβασης ο μεταβιβάζων φορέας εξακολουθεί να ευθύνεται για τα χρέη της μεταβιβαζόμενης επιχείρησης, σε κάθε περίπτωση διασφάλισε την τήρηση των μακροχρόνιων υποχρεώσεων από τη διάδοχο εταιρία και γ) παραβίαση των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1 και 17 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνουν την επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα στην ιδιοκτησία αντιστοίχως, σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας από τις κρίσεις εκείνες της αναιρεσιβαλλομένης ότι νομίμως επιβλήθηκε σε βάρος της δημοσιονομική διόρθωση αυτού του ύψους αν και τηρήθηκαν εκ μέρους της όλες οι αναληφθείσες μακροχρόνιες υποχρεώσεις και εκπληρώθηκε ο σκοπός της καταβληθείσας σε αυτήν ενίσχυσης.

Κατόπιν αυτών, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εντοπίζοντας τις κρίσιμες διατάξεις του δικαίου των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων και του συρρέοντος πλαισίου των δικαίου των κρατικών ενισχύσεων¹⁵⁶, ερμηνευόμενων υπό το φως των συνταγματικής υφής διατάξεων και αρχών της Ένωσης, όπως έχουν αποτυπωθεί στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵⁷, σε συνδυασμό με τις αντίστοιχες απαιτήσεις της ΕΣΔΑ¹⁵⁸, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ερμηνευτικές

¹⁵⁶ Πρόκειται α) για τις ρυθμίσεις του Καν. 2988/1999 Του Συμβουλίου της 18.12.1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με τον οποίο ο ενωσιακός νομοθέτης, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης (βλ. την από 1.7.2004 απόφαση (C- 295/02, Gisela Gerken και Amt für Agrarstruktur Verden), καθώς και αποφ. ΔΕΕ της 2.3.2017, C- 584/15, Glencore Céréales France κατά Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), σκ. 23, της 15.6.2017, C- 436/15, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra κατά «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB, σκ. 42, της 3.9.2015, C- 383/14, Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) κατά Sodiaal International SA, σκ. 21, της 13.12.2012, C- 670/11, Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) κατά Vinifrance SA, σκ. 41, της 11.3.2008, C- 420/06 Rüdiger Jager κατά Amt für Landwirtschaft Bützow, σκ. 61, της 16.3.2006, C- 94/2005, Emsland-Stärke GmbH κατά Landwirtschaftskammer Hannover, σκ. 50) θέτει ορισμένες γενικές αρχές που επιβάλλεται κατ' αρχήν να εφαρμόζονται σε όλους τους κανονισμούς που διέπουν τους σχετικούς τομείς και β) για το συρρέον σύστημα που συντίθεται από τις διατάξεις των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ, του Καν. 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 ΣΕΚ [ήδη 108 ΣΛΕΕ] (ΕΕ 1999, L 83, σ. 1) και του Καν. 70/2001 της Επιτροπής της 12ης Ιανουαρίου 2001 «σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις προς μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις», εκδοθείς σε εκτέλεση του Καν. 994/98 του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1998, για την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ήδη άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ), βλ. επί της συρροής του συστήματος με εκείνο των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων, αποφ. ΔΕΕ της 5.3.2019, C- 349/17, Eesti Pagar AS κατά Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, σκ. 87.

¹⁵⁷ Για την εξαιρετικά ενδιαφέρουσα ιστορική πορεία προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εντός του ευρωπαϊκού δικαϊκού οικοδομήματος και για την καθοριστική συμβολή της νομολογίας του ΔΕΚ/ΔΕΕ, από τις ιδρυτικές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Συνθήκες μέχρι και τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και την θέση σε ισχύ του Χάρτη αλλά και για την «συνταγματική» υφή των διατάξεων του, βλ. μεταξύ άλλων «Κατ' άρθρο Ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», επιμ. Ευγενία Σαχπεκίδου, Χάρης Ταγαράς, εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, σελ. 1 επ. και για μια πιο αναλυτική παρουσίαση της διαδρομής αυτής Κ. Μαργαρίτη, Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και η Συνθήκη της Λισσαβώνας, εκδ. Νομ. Βιβλιοθήκης, σελ. 13 επ. και Τζ. Ηλιοπούλου – Στράγγα, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων – Όψεις της πολυεπίπεδης προστασίας στον ευρωπαϊκό χώρο, εκδ. Σάκουλα/Νομος, σελ. 335 επ.

¹⁵⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ. 1 του Χάρτη επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται με αυτόν υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί

κατευθύνσεις που είχε δώσει το ΔΕΚ/ΔΕΕ σε δύο προηγούμενες αποφάσεις του επί συναφών ζητημάτων¹⁵⁹, με την 545/2022 απόφασή της ανέστειλε την ενώπιόν της διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Κατά την έννοια των διατάξεων i) των άρθρων 30 παρ. 1, 3 και 4 του Κανονισμού 1260/1999 και του Κανόνα αρ. 1 περ. [1.10 του παραρτήματος] του Κανονισμού 1685/2000, ii) του άρθρου 4 παρ. 3 του Κανονισμού 70/2001 και iii) των άρθρων 38 και 39 παρ. 1 του Κανονισμού 1260/1999, 4 του Κανονισμού 438/2001, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 1 παρ. 2 του Κανονισμού 2988/95 και 14 του Κανονισμού 659/1999, αποτελεί άνευ ετέρου η πώληση της ενισχυθείσας επιχείρησης, με τα πάγια στοιχεία της, τόσο ουσιώδη τροποποίηση των όρων πραγματοποίησης της συγχρηματοδοτηθείσας επένδυσης στην επιχείρηση αυτή, ώστε να δικαιολογείται καθ' εαυτή μία εθνική ρύθμιση, όπως αυτή της διάταξης του άρθρου 18 παρ. 5 της [κοινής υπουργικής απόφασης], με την οποία θεσπίζεται απόλυτη για μακρό χρονικό διάστημα απαγόρευση μεταβίβασης των πάγιων περιουσιακών στοιχείων της επιχείρησης που έχει επιχορηγηθεί, επί ποινή ολικής ή μερικής ανάκλησης της απόφασης υπαγωγής της στην ενίσχυση, και επιστροφής του συνόλου ή μέρους της καταβληθείσας δημόσιας επιχορήγησης;

προβλέπονται από τον νόμο, σέβονται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών και ότι, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων (βλ. απόφ. ΔΕΕ της 21.12.2016, C- 201/15, Ανώνυμη Γενική Εταιρία Τιμέντων Ηρακλής (ΑΓΕΤ Ηρακλής) κατά Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, σκ. 70, της 31.1.2013, C- 12/11, Denise McDonagh κατά Ryanair Ltd, σκ. 59, 60 και 61, Sky Österreich, C-283/1, σκ. 48). Στην δε παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι στο μέτρο που ο Χάρτης κατοχυρώνει δικαιώματα που προστατεύονται και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους επιφυλάσσει η εν λόγω σύμβαση, ενώ η διάταξη αυτή δεν περιορίζει τη δυνατότητα του ενωσιακού δικαίου να παρέχει πληρέστερη προστασία. Οι επεξηγήσεις, άλλωστε, σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων διευκρινίζουν ότι το άρθρο 17 του Χάρτη, που εν προκειμένω καλείτο σε εφαρμογή αντιστοιχεί, κατά τις επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ. Συνεπώς, το άρθρο αυτό του Χάρτη πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. απόφ. ΔΕΕ της 21.5.2019, C- 235/17, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, σκ. 72, της 25.7.2018, C- 216/18, Minister for Justice and Equality, σκ. 33), ο δε καθορισμός του κατώτατου επιπέδου προστασίας που εγγυάται ο Χάρτης, πρέπει να εναρμονίζεται με τη νομολογία αυτή (βλ. απόφ. ΔΕΕ της 28.2.2013, C-334/12, Arango Jaramillo κ.λπ. κατά ΕΤΕπ, σκ. 28). – Στο άρθρο 53 του Χάρτη ορίζεται, ότι καμία διάταξη του παρόντος Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορίζουσα ή θίγουσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που αναγνωρίζονται στα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής από το δίκαιο της Ένωσης, το διεθνές δίκαιο, καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες είναι μέρη η Ένωση, η Κοινότητα ή όλα τα κράτη μέλη, και ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και από τα συντάγματα των κρατών μελών» - Για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ και των ζητημάτων που εγείρει η συρροή των πηγών του δικαίου βλ. Τζ. Ηλιοπούλου- Στράγγα, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων -Οψεις της πολυεπίπεδης προστασίας στον ευρωπαϊκό χώρο, εκδ. Σάκκουλα/Nomos, σελ.576 επ. και 381 επ.

¹⁵⁹ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 14.11.2013, C- 388/12 «Comune di Ancona», καθώς και απόφ. ΔΕΕ της 8.5.2019, C- 580/17, Mittetulundusühing Järvelaev κατά Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA).

2) Έχουν οι διατάξεις i) του άρθρου 30 παρ. 4 του Κανονισμού 1260/1999, ii) του άρθρου 4 παρ. 3 του Κανονισμού 70/2001 και 4.12. των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα για την αρχή της διάρκειας των ενισχυόμενων μικρομεσαίων επιχειρήσεων, iii) των άρθρων 38 και 39 του Κανονισμού 1260/1999, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 1 παρ. 2, 2 και 4 του Κανονισμού 2988/1995 και 14 του Κανονισμού 659/1999, την έννοια ότι δεν επιφέρει σημαντική τροποποίηση στην πράξη συγχρηματοδότησης ούτε αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε κάποιον εκ των συμβαλλομένων και ως εκ τούτου δεν αποτελεί παρατυπία ούτε στοιχειοθετεί λόγο ανάκτησης της ενίσχυσης, η πώληση των πάγιων στοιχείων και της ίδιας της ενισχυόμενης επιχείρησης, που συντελείται στο πλαίσιο εσωτερικής εταιρικής συμφωνίας των μετόχων της για τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς της, εφόσον δεν μεταβάλλονται οι όροι υλοποίησης της επένδυσης και η μεταβίβαση χωρεί υπό νομικό καθεστώς, στο πλαίσιο του οποίου μεταβιβάζων και αποκτών ευθύνονται εις ολόκληρον για τα χρέη και τις υφιστάμενες κατά τον χρόνο της μεταβίβασης ενοχές;

3) Οι διατάξεις των άρθρων 17, 52 και 53 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η αρχή της ασφάλειας δικαίου ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του [Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στο Παρίσι στις 20 Μαρτίου 1952, επιβάλλουν όπως τα μέτρα της δημοσιονομικής διόρθωσης και της ανάκτησης της ενίσχυσης, κατά τα άρθρα 38 [παράγραφος 1] περ. η και 39 παρ. 1 του Κανονισμού 1260/1999, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 4 του Κανονισμού 2988/95 και 14 του Κανονισμού 659/1999, τελούν σε δίκαιη ισορροπία με το δικαίωμα προστασίας της “περιουσίας” του λήπτη της ενίσχυσης, άγοντας σε μερική ή και πλήρη απαλλαγή αυτού, ακόμη και αν διαπιστωθεί ότι επήλθε σημαντική τροποποίηση στην ενισχυθείσα δράση ή αδικαιολόγητο πλεονέκτημα κατά τη μεταβίβαση αυτής;»

6. Το Δικαστήριο, με την από 13.7.2023 απόφασή του (Υπόθ. C-313/22, Αχίλλειον κατά Ελληνικού Δημοσίου), κατ’ αρχάς εξέτασε αυτεπαγγέλτως το παραδεκτό της υποβολής του ερωτήματος από την άποψη εάν το Ελεγκτικό Συνέδριο το υπέβαλε στο πλαίσιο της δικαιοδοτικής του αρμοδιότητας, κατά την αυτόνομη έννοια του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ ή όχι. Κατέληξε δε σε καταφατική κρίση δεχόμενο ότι συντρέχουν εν προκειμένω οι προϋποθέσεις του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, αφού υπενθύμισε ότι η απόφασή του της 19.12.2012 στην υπόθεση Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (C-363/11), με την οποία έκρινε ότι το υποβληθέν από το Ελεγκτικό Συνέδριο προδικαστικό ερώτημα ήταν απαράδεκτο. Και τούτο, διότι κατά την κρίση του Δικαστηρίου η μετά την απάντηση του ερωτήματος πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν επρόκειτο να καταλήξει στην έκδοση απόφασης δικαιοδοτικού χαρακτήρα, αλλά στην άσκηση προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους, και, ως εκ τούτου, δεν πληρούσε τους όρους του άρθρου 267 ΣΛΕΕ¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Βλ. σκέψεις 35 έως 37 της απόφασης – Τα προδικαστικά ερωτήματα είχαν σταλεί με τα Πρακτικά του Ι Τμ. 17^{ης} Συν/σης/1.7.2010, στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου των δαπανών (άρθρα 98 παρ. 1 α του Συντάγματος και άρθρα 17 και 21 του τότε ισχύοντος π.δ/τος 774/1980 «Περί Κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων υπό τον τίτλον “Όργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου”» (Φ.Ε.Κ. Α’ 189) και αφορούσαν στο εάν η χορήγηση

Στο πλαίσιο απάντησης του πρώτου και του δεύτερου ερωτήματος, που συμπύχθηκαν ως συναφή από το Δικαστήριο, το τελευταίο προέβη σε ερμηνεία της επίμαχης διάταξης του άρθρου 30 παρ. 4 του Καν. 1260/1999 και της «αρχής της διάρκειας» που ενσωμάτωνε, σύμφωνα με την οποία η συμμετοχή των διαρθρωτικών ταμείων στη χρηματοδότηση μιας πράξης διατηρούνταν μόνον εάν, επί διάστημα πέντε ετών από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης της αρμόδιας εθνικής αρχής ή της διαχειριστικής αρχής σχετικά με τη συμμετοχή των ταμείων, η πράξη αυτή δεν υφίστατο «σημαντική τροποποίηση».

Ένα εναργές τελολογικό ανάπτυγμα της αρχής αυτής, που εξηγεί τόσο τον σκοπό της διάταξης όσο και τις ερμηνευτικές γραμμές που χαράσσει το Δικαστήριο για την τήρησή της, μας δίνει στις από 5.9.2013 Προτάσεις του ο Γενικός Εισαγγελέας στην υπόθεση *Commune di Ancona* (C-388/12). Η αρχή της διάρκειας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε οι επενδύσεις που πραγματοποιεί η Ένωση σε περιφερειακές επιχειρήσεις και υποδομές να είναι αποτελεσματικές, να χρησιμοποιούνται ορθώς και να μπορούν να αποσβεσθούν σε εύλογο χρονικό διάστημα¹⁶¹. Κατά συνέπεια, πρέπει να εξασφαλίζουν, μέσω ελέγχου ο οποίος απαιτείται να είναι εξαιρετικά αυστηρός, ότι ο αποδέκτης των κονδυλίων δεν επιφέρει στην πράξη τροποποιήσεις τέτοιες που να υπάρχει κίνδυνος να την αλλοιώσουν, να την απομακρύνουν από τους σκοπούς που προβλέπονταν αρχικά στο επιχειρησιακό πρόγραμμα ή ακόμη να συνιστούν λαθραία διοχέτευση κονδυλίων σε άλλους σκοπούς. Και τούτο, καθόσον ο αποδέκτης υπογράφοντας τη σύμβαση χρηματοδότησης αναλαμβάνει να πραγματοποιήσει την ενισχυόμενη δράση του όπως περιγράφεται στα τεχνικά και οικονομικά παραρτήματα αυτής, αφού αυτή αποτελεί τη βάση επί της οποίας οι εθνικές αρχές και οι αρχές της Ένωσης εκτίμησαν την επιλεξιμότητα του έργου και ενέκριναν την απόφαση χρηματοδότησης. Κάθε δε δαπάνη που δεν πληροί τους εγκριθέντες όρους δεν δύναται να αποτελέσει αντικείμενο πληρωμής. Σκοπός, επομένως, του νομοθέτη της Ένωσης είναι να εξασφαλιστεί ότι, επί διάστημα πέντε ετών από την έκδοση της απόφασης για την έγκριση της χρηματοδότησης, κάθε έργο και κάθε δαπάνη που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία συνεχίζουν να ανταποκρίνονται στις αρχές της υλικής και γεωγραφικής επιλεξιμότητας, οι οποίες προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 30 παράγραφος 1, του Καν. 1260/1999, καθώς και στους σκοπούς

αμειβόμενης συνδικαλιστικής άδειας στους εργαζομένους με σχέση ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο αποτελούσε όρο εργασίας υπό την έννοια του άρθρου 137 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, που συνήφθη μεταξύ των διεπαγγελματικών οργανώσεων γενικού χαρακτήρα CES, UNICE και CEEP (Ε.Ε.Λ. 175/10.7.1999) και αν η διαφοροποίηση μεταξύ των εργαζομένων με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου σε σχέση με τους εργαζομένους με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου αποτελούσε απαγορευμένη διάκριση κατά την έννοια του άρθρου 4 της οικείας συμφωνίας – πλαίσιο και των άρθρων 12, 20 και 28 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. – Βλ. επίσης επί του ζητήματος αυτού τις αντίθετες από 20.9.2012 Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston η οποία με αναλυτική αιτιολογία προέκρινε τη θέση ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο και στο πλαίσιο επίλυσης διαφορών από τον προληπτικό έλεγχο των συμβάσεων αποτελούσε Δικαστήριο κατά την έννοια της Συνθήκης.

¹⁶¹ Βλ. συναφώς και την αιτιολογική σκέψη 41 του Καν. 1260/1999.

της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής που επιδιώκει η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση¹⁶².

Έτσι, το Δικαστήριο δέχεται ότι πρέπει σε πρώτο στάδιο να εξετάζεται εάν μια τροποποίηση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30, παράγραφος 4, του κανονισμού 1260/1999 και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, να εξετάζεται στη συνέχεια αν η εν λόγω τροποποίηση πληροί τις δύο σωρευτικές προϋποθέσεις που διαλαμβάνονται στο εν λόγω άρθρο 30, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, στοιχεία α' και β'¹⁶³.

Ειδικότερα α) σε πρώτο στάδιο πρέπει να εξετάζεται η αιτία της τροποποίησης, κατ' άρθρο 30 παρ. 4 β του Καν. 1260/1999, δηλαδή εάν προέρχεται είτε από μεταβολή της φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος μιας υποδομής είτε από τη διακοπή ή τη μετεγκατάσταση μιας παραγωγικής δραστηριότητας¹⁶⁴,

β) σε δεύτερο στάδιο πρέπει να εξετάζεται αν η τροποποίηση αυτή εμπίπτει σε μια από τις περιπτώσεις οι οποίες διαλαμβάνονται στο άρθρο 30, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α', του εν λόγω κανονισμού και οι οποίες αφορούν τις συνέπειες της τροποποίησης, δηλαδή εάν επηρεάζει τη φύση ή τους όρους υλοποίησης της οικείας πράξης ή αν παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε επιχείρηση ή δημόσιο οργανισμό¹⁶⁵ και

γ) σε τρίτο στάδιο, κατόπιν της εξέτασης των προϋποθέσεων που διαλαμβάνονται στο άρθρο 30, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, στοιχεία α' και β', του κανονισμού 1260/1999, πρέπει να εξακριβώνεται αν η επίμαχη τροποποίηση είναι σημαντική¹⁶⁶.

Παρά το γεγονός ότι είναι έργο του παραπέμποντος Δικαστηρίου να εξακριβώσει τις πραγματικές παραμέτρους της υπόθεσης και την πλήρωση ή μη των όρων του άρθρου 30 παρ. 4 του Κανονισμού 1260/1999¹⁶⁷, το Δικαστήριο παρέχει χρήσιμες υπαγωγικές κατευθύνσεις αξιοποιώντας τα πραγματικά δεδομένα της υπόθεσης όπως εισφέρθηκαν με την 545/2022 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Θεωρεί, λοιπόν, ότι στην κρινόμενη υπόθεση δεν τίθεται ζήτημα διακοπής ή μετεγκατάστασης της παραγωγικής δραστηριότητας, αφού η επιχείρηση εξακολούθησε να δραστηριοποιείται με το ίδιο αντικείμενο στην περιοχή της γεωγραφικής της επιλεξιμότητας.

Συνεπώς, πρέπει να εξετασθεί αν αιτία της επίμαχης τροποποίησης αποτελεί η μεταβολή της φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Σε αντίθεση δε με τις απόψεις που κατέθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επί της υπόθεσης, σύμφωνα με τις οποίες εν προκειμένω η μεταβίβαση της κυριότητας σε μέτοχο της αρχικής εταιρείας στο πλαίσιο εταιρικής αναδιάρθρωσης, υπό τους όρους του άρθρου 479 ΑΚ περί εις ολόκληρον ευθύνης μεταβιβάζοντος και διαδόχου για τις εταιρικές υποχρεώσεις σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να συνιστούν μεταβολή της φύσης του ιδιοκτησιακού

¹⁶² Βλ. σημεία 32 και 33 των Προτάσεων.

¹⁶³ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 43 και πρβλ. απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2013, Comune di Ancona, C-388/12, σκ. 20.

¹⁶⁴ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον ό.π., σκ. 44, πρβλ. Comune di Ancona, C-388/12, σκέψη 21.

¹⁶⁵ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 45, πρβλ. Comune di Ancona, C-388/12, σκέψη 22.

¹⁶⁶ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 46, πρβλ. Comune di Ancona, C-388/12, σκέψη 23.

¹⁶⁷ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 47.

καθεστώτος, το Δικαστήριο δεν παίρνει απόλυτη θέση. Δέχεται ότι κατ' αρχήν υπήρξε μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος αλλά το παραπέμπον δικαστήριο πρέπει να διακριβώσει, βάσει εμπειριστατωμένης, κατά την υπόδειξη του Δικαστηρίου, εξέτασης, εάν παρά τη μεταβίβαση μεταβλήθηκε ή όχι και η φύση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της οικείας υποδομής. Κατ' αρχήν ενδείξεις για το ότι δεν επήλθε μεταβολή της φύσης ιδιοκτησιακού καθεστώτος αποτελεί τόσο το γεγονός ότι η μεταβίβαση έλαβε χώρα στο εσωτερικό της ενισχυθείσας επιχείρησης, στο πλαίσιο ενδοεταιρικής συμφωνίας όσο και το νομικό πλαίσιο που διέπει τη μεταβίβαση με την πρόβλεψη εις ολόκληρον ευθύνης του μεταβιβάζοντος και του αποκτώντος¹⁶⁸.

Το ΔΕΕ φωτίζει ερμηνευτικά και τα επόμενα βήματα επίλυσης της υπόθεσης. Στην περίπτωση που διαπιστωθεί μεταβολή της φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος πρέπει, όπως προαναφέρθηκε, να εξετασθούν οι συνέπειες της τροποποίησης, δηλαδή αν αυτή α) επηρεάζει τη φύση ή τους όρους υλοποίησης της επίμαχης επενδυτικής πράξης ή β) παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε επιχείρηση ή δημόσιο οργανισμό.¹⁶⁹

Σχετικά με την πρώτη δέσμη συνεπειών, βαρύνουσα σημασία αποδίδεται στον αν παρά την μεταβίβαση εξακολουθεί να υπηρετείται ο σκοπός του μέτρου, και εν προκειμένω εάν ενόψει της χρηματοδότησης του μέτρου από το ΕΤΠΑ στο πλαίσιο καθεστώτος ενίσχυσης ΜΜΕ, που αποσκοπεί κυρίως στην επίτευξη του στόχου της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών και στην οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες¹⁷⁰, η επιχείρηση που ανέλαβε την ενισχυόμενη δράση δραστηριοποιείται σε περιοχή που εμπίπτει στην περιοχή της γεωγραφικής επιλεξιμότητας και αποτελεί ΜΜΕ δραστηριοποιούμενη στον τομέα του τουρισμού¹⁷¹.

Σε ό,τι αφορά την δεύτερη κατηγορία συνεπειών, επιβάλλεται να εξετασθεί αν η επελθούσα μεταβίβαση παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε επιχείρηση ή δημόσιο οργανισμό και εν προκειμένω επιβάλλεται να εξετασθεί αν επήλθε αδικαιολόγητο πλεονέκτημα είτε στον μεταβιβάζοντα είτε στον αποκτώντα¹⁷², ενώ στο πλαίσιο αυτό επιβάλλεται να διασφαλίζεται και μια διαδικαστική εγγύηση που συνίσταται στην παροχή της δυνατότητας στον δικαιούχο της ενίσχυσης να αποδείξει ότι η μεταβίβαση της μονάδας την οποία αφορά η επίμαχη επιδοτούμενη πράξη δεν παρέσχε τέτοιο πλεονέκτημα ούτε στον ίδιο ούτε στην εν λόγω εταιρία¹⁷³.

Πρέπει, περαιτέρω, να προσδιορίζεται σε τί συγκεκριμένα συνίσταται το πλεονέκτημα αυτό¹⁷⁴.

¹⁶⁸ Βλ. απόφ. ΔΕΕ Αχίλλειον, ό.π., σκ. 50.

¹⁶⁹ Βλ. απόφ. ΔΕΕ Αχίλλειον, ό.π., σκ. 51.

¹⁷⁰ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 4, 6 και 7 του Καν. 1260/1999 και απόφ. ΔΕΕ Αχίλλειον, ό.π. σκ. 52, 53 και 54, πρβλ. απόφ. ΔΕΕ, Järvelaev, ό.π., σκ.54.

¹⁷¹ Βλ. απόφ. Αχίλλειον, ό.π., σκ. 55 και 56, και πρβλ. απόφ. ΔΕΕ, Järvelaev, ό.π., σκ. 56 και 57.

¹⁷² Βλ. απόφ. Αχίλλειον, ό.π., σκ. 59 και πρβλ. απόφ. ΔΕΕ, Järvelaev, σκ. 59.

¹⁷³ Βλ. απόφ. Αχίλλειον, ό.π. σκ. 60 και πρβλ. απόφ. ΔΕΕ Järvelaev, σκ. 60.

¹⁷⁴ Βλ. απόφ. Αχίλλειον, ό.π., σκ. 61 και πρβλ. Järvelaev, C-580/17, σκ. 66.

Στοιχεία που κατ' αρχήν πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν για την διαπίστωση εάν υφίσταται ή όχι αδικαιολόγητο πλεονέκτημα από την μεταβίβαση είναι κατά το Δικαστήριο α) τα συγκεκριμένα και πραγματικά αποτελέσματα της μεταβίβασης, β) η επιρροή που ασκεί η μεταβίβαση επί της επίμαχης επιδότησης, γ) η ύπαρξη και η φύση της αντιπαροχής που καθορίστηκε για τη μεταβίβαση της οικείας ξενοδοχειακής μονάδας, καθώς και δ) όλα τα κρίσιμα στοιχεία βάσει των οποίων είναι δυνατόν να εκτιμηθεί αν η μεταβίβαση αυτή προσπόρισε όφελος στον μεταβιβάζοντα και/ή στον αποκτώντα, ενώ στο πλαίσιο αυτό πρέπει να συνεκτιμάται και το γεγονός ότι ο μεταβιβάζων και ο αποκτών ευθύνονται αλληλεγγύως, δυνάμει του ελληνικού δικαίου, κατ' άρθρο 479 ΑΚ, για τα χρέη και τις υποχρεώσεις που υφίστανται κατά τον χρόνο της εν λόγω μεταβίβασης¹⁷⁵.

Το Δικαστήριο εξειδικεύει περαιτέρω τα κριτήρια αποτίμησης του εύρους και της έκτασης του πλεονεκτήματος προβαίνοντας σε αναγκαίες διακρίσεις αναλόγως του υποκειμένου στη σφαίρα του οποίου εξετάζεται η επέλευση του αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος. Έτσι, όσον αφορά α) στον δικαιούχο της επιδότησης, η ύπαρξη και το εύρος ενός τέτοιου πλεονεκτήματος πρέπει να εκτιμώνται με γνώμονα την ενδεχόμενη διαφορά μεταξύ των πλεονεκτημάτων, χρηματικών ή άλλων, που θα αντλούσε ο δικαιούχος από την πράξη όπως αρχικώς είχε σχεδιαστεί και των πλεονεκτημάτων που αντλεί από την εν λόγω πράξη κατόπιν της μεταβίβασης της μονάδας την οποία αφορά η πράξη αυτή και β) όσον αφορά στην αποκτώσα εταιρία, η μεταβίβαση αυτή δύναται να της προσπορίσει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα όταν αυτή εισπράττει, χωρίς τούτο να εξηγείται αντικειμενικώς από τις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως, υψηλότερα έσοδα από αυτά που εισέπραττε ο δικαιούχος της επιδότησης μέχρι την ημερομηνία της μεταβίβασης, ενώ τέτοιο αθέμιτο πλεονέκτημα μπορεί επίσης να διαπιστωθεί όταν η αντιπαροχή που κατέβαλε η αποκτώσα εταιρία για τη μεταβίβαση δεν έχει καθοριστεί με βάση τους όρους της αγοράς¹⁷⁶.

Και στην περίπτωση που καταφαθεί κάποια εκ των προϋποθέσεων αυτών, ως συνέπεια της μεταβολής της φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, απομένει το τρίτο στάδιο στο οποίο το αιτούν δικαστήριο οφείλει να διακριβώσει εάν η τροποποίηση είναι «σημαντική», κατά την έννοια του άρθρου 30, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού 1260/1999, δηλαδή αν έχει ορισμένο εύρος¹⁷⁷.

Το Δικαστήριο αξιολογώντας και τις κρίσιμες πτυχές του πραγματικού όπως προκύπτουν από την απόφαση της παραπομπής επισημαίνει ότι το ζήτημα εάν η επελθούσα τροποποίηση είναι σημαντική πρέπει κατ' αρχήν να εξετασθεί από το εθνικό δικαστήριο, Πάντως δέχεται ότι δεν τίθεται ζήτημα σημαντικής τροποποίησης υπό την έννοια του άρθρου 30 παρ. 4 του Κανονισμού αν διαπιστωθεί ότι ο αποκτών, ως νέος κύριος της οικείας υποδομής, εξακολουθεί να υπέχει υποχρέωση, δυνάμει των διατάξεων της σύμβασης μεταβίβασης ή του εφαρμοστέου νομικού πλαισίου, να συνεχίσει την εκμετάλλευση της υποδομής σύμφωνα, αφενός, με τους λεπτομερείς κανόνες και τις προϋποθέσεις που συναρτώνται με την επίμαχη επιδότηση και, αφετέρου, με τον επιδιωκόμενο κατά τον χρόνο χορήγησής της σκοπό και όταν,

¹⁷⁵ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 63.

¹⁷⁶ Βλ. απόφ. ΔΕΕ Αχίλλειον, ό.π., σκ. 64, πρβλ. Järvelaev, σκ. 61 και 62.

¹⁷⁷ Βλ. απόφ. ΔΕΕ Αχίλλειον, ό.π., σκ. 65, πρβλ. Commune di Ancona, σκ. 35.

επιπλέον, από εμπεριστατωμένη εξέταση προκύπτει αντικειμενικώς ότι η μεταβολή της φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της οικείας υποδομής δεν πραγματοποιήθηκε με σκοπό την καταστρατήγηση των κανόνων περί συμμετοχής των Ταμείων¹⁷⁸.

Για να θεωρηθεί δε μια τροποποίηση του επηρεάζει την φύση και τους όρους υλοποίησης της επιδοτούμενης πράξης ως «σημαντική» πρέπει να διαπιστωθεί ότι η επίμαχη τροποποίηση «εκτρέπει» την πράξη από τον αρχικό της στόχο ή «περιορίζει ουσιωδώς» την δυνατότητα της πράξης να επιτύχει τον αρχικό της στόχο¹⁷⁹, δηλαδή ότι εν προκειμένω η αποκτώσα επιχείρηση αποτελεί ΜΜΕ που εξακολουθεί με τη λειτουργία της και την εργατική της δυναμικότητα να επιτελεί τους στόχους της επιδότησης από το ΕΤΠΑ. Στην περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η εταιρία αυτή δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ΜΜΕ και ότι η ικανότητα της επίμαχης πράξης για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού είναι περιορισμένη ή και ανύπαρκτη, μπορεί πλέον να καταφασθεί σημαντική τροποποίηση η οποία επηρεάζει τη φύση ή τους όρους υλοποίησης της εν λόγω πράξης¹⁸⁰. Επίσης για να θεωρηθεί ότι μια τροποποίηση που προκαλεί «αδικαιολόγητο πλεονέκτημα» ως «σημαντική» πρέπει να διαπιστωθεί ότι το πλεονέκτημα έχει ορισμένη έκταση και δεν είναι επουσιώδες ή ασήμαντο.¹⁸¹

Αφού προδιέγραψε τους όρους ερμηνείας και εφαρμογής της επίμαχης διάταξης του άρθρου 30 παρ. 4 του Καν. 1260/1999 στην επίδικη υπόθεση, το Δικαστήριο προχώρησε στην εξέταση της συμβατότητας του εθνικού δικαίου με τις εν λόγω διατάξεις του Κανονισμού.

Στο πλαίσιο αυτό δέχθηκε ότι οι ανωτέρω διατάξεις του οικείου Κανονισμού καθορίζουν αποκλειστικά τις προϋποθέσεις τήρησης της «αρχής της διάρκειας», και ότι το ζήτημα δεν αποτελεί ρυθμιστική ύλη του εθνικού δικαίου¹⁸².

Συνεπώς, οι διατάξεις του άρθρου 18, παράγραφος 5, της κοινής υπουργικής απόφασης, που αποτέλεσε την βάση της επίδικης δημοσιονομικής διόρθωσης, ορίζεται σε περίπτωση χορήγησης χρηματοοικονομικής ενίσχυσης για ορισμένη επένδυση, ο δικαιούχος της ενίσχυσης αυτής υποχρεούται να απέχει από κάθε μεταβίβαση των πάγιων περιουσιακών στοιχείων της επιδοτούμενης επιχείρησης για χρονικό διάστημα πέντε ετών από την έκδοση της απόφασης περί ολοκλήρωσης της οικείας επένδυσης είναι ασύμβατες προς το ενωσιακό δίκαιο¹⁸³. Και τούτο, διότι α) η εθνική αυτή κανονιστική ρύθμιση δεν παρέχει στον δικαιούχο επιδότησης τη δυνατότητα να αποδείξει, σε περίπτωση μεταβίβασης μονάδας την οποία αφορά μια συγχρηματοδοτούμενη επενδυτική πράξη, ότι δεν πληρούνται μία από τις δύο, ακόμη δε και οι δύο, προϋποθέσεις του άρθρου 30, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, στοιχεία α' και β', ούτε ότι η τροποποίηση της επίμαχης πράξης δεν έχει επαρκές εύρος ώστε να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «σημαντική», κατά την έννοια της διάταξης αυτής και β) σε αντίθεση με τα οριζόμενα στο 30, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1260/1999, που προβλέπουν ότι η υποχρέωση τήρησης της αρχής της διάρκειας

¹⁷⁸ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 66.

¹⁷⁹ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 67, Comune di Ancona, σκ. 36 και 37.

¹⁸⁰ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π. σκ. 68 και 69.

¹⁸¹ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 70.

¹⁸² Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 74 και Järvelaev, σκ. 79.

¹⁸³ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 76.

εκτείνεται πέντε έτη από την έκδοση της απόφασης της αρμόδιας εθνικής αρχής ή της διαχειριστικής αρχής σχετικά με τη συμμετοχή των Ταμείων, η εν λόγω κυα επιβάλλει στον δικαιούχο επιδότησης την υποχρέωση να απέχει από κάθε μεταβίβαση των πάγιων περιουσιακών στοιχείων της επιδοτούμενης επιχείρησης για χρονικό διάστημα πέντε ετών από την έκδοση της απόφασης για την ολοκλήρωση της οικείας επένδυσης¹⁸⁴, ¹⁸⁵.

Τέλος, επί του τρίτου ερωτήματος που αφορούσε στην έκταση της προστασίας της περιουσίας του καθ' ου το μέτρο της δημοσιονομικής διόρθωσης, αν δηλαδή μετά την τυχόν διαπίστωση «σημαντικής τροποποίησης» της ενισχυθείσας πράξης, οι διατάξεις των άρθρων 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ επιβάλλουν περαιτέρω σταθμίσεις των πραγματικών συνθηκών που θα μπορούσε να οδηγήσει σε μείωση ή και σε πλήρη άρση του μέτρου της διόρθωσης, το Δικαστήριο ενέμεινε στην συλλογιστική προηγούμενης συναφούς νομολογίας του¹⁸⁶. Δέχθηκε, δηλαδή, ότι από τις διατάξεις του άρθρου 39, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 30, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο του Καν. 1260/1999, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη για τη δίωξη των παρατυπιών, ενεργώντας κατόπιν αποδείξεων για οιαδήποτε τέτοια σημαντική τροποποίηση και πραγματοποιώντας τις αναγκαίες δημοσιονομικές διορθώσεις που προβλέπει το άρθρο 39, παράγραφος 1, με συνέπεια όταν διαπιστώνεται σημαντική τροποποίηση υπό την έννοια της παρ. 4 του άρθρου 30 του ίδιου Κανονισμού να υφίσταται υποχρέωση επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης διά της εν όλω ή εν μέρει κατάργησης της κοινοτική συμμετοχής και την εν όλω ή εν μέρει ανάκτηση της ενίσχυσης¹⁸⁷.

Η υποχρέωσή του αποδέκτη της ενίσχυσης να επιστρέψει την επιδότηση αυτή δεν μπορεί να εξομοιωθεί με προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 17 του Χάρτη, με συνέπεια ο δικαιούχος ο οποίος υπέχει υποχρέωση επιστροφής επιδότησης που του χορηγήθηκε, ως απλή συνέπεια της μη

¹⁸⁴ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 78 και 79, πρβλ. Järvelaen, σκ. 81.

¹⁸⁵ Το Δικαστήριο προχώρησε και στο ειδικότερο ζήτημα της συρροής του άρθρου 30 παρ. 4 του Καν. 1260/1999 με τις διατάξεις των άρθρων 38 και 39 του ίδιου Κανονισμού για την διόρθωση των παρατυπιών σε περίπτωση τροποποίησης των πράξεων. Διέκρινε σαφώς το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων, στη σκέψη 81 όπου δέχθηκε ότι «... κατά το άρθρο 38, παράγραφος 1, στοιχεία ε' και η', του κανονισμού 1260/1999, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να εξετάσει αν μια τροποποίηση που δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30, παράγραφος 4, του κανονισμού αυτού και η οποία, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα της τελευταίας αυτής διάταξης συνιστά παρατυπία κατά την έννοια των άρθρων 38 και 39 του εν λόγω κανονισμού, ως προς την οποία θα πρέπει, εν συνεχεία, να πραγματοποιηθούν οι αναγκαίες δημοσιονομικές διορθώσεις (πρβλ. απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2014, Baltlanta, C-410/13, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Επομένως, τα άρθρα 38 και 39 δεν εφαρμόζονται, κατ' αρχήν, σε κατάσταση εμπίπτουσα στο άρθρο 30, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, η οποία χαρακτηρίζεται από την απουσία «σημαντικής τροποποίησης» της οικείας πράξης. – Στη σκέψη 82 διέστειλε το πεδίο εφαρμογής της κρίσιμης παρ. 4 του άρθρου 30 του Καν. 1260/1999 με τον κανόνα, αριθ. 1, σημείο 1.10, του παραρτήματος του κανονισμού 1685/2000, ο οποίος επέτρεπε απλώς στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν αυστηρότερους εθνικούς κανόνες για τον καθορισμό του ποσού των επιλέξιμων δαπανών, χωρίς ωστόσο να τα εξουσιοδοτεί να αποκλίνουν από τις απαιτήσεις περί διάρκειας που προβλέπονται στο άρθρο 30, παράγραφος 4, του κανονισμού 1260/1999.

¹⁸⁶ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 26.5.2016, Ezernieki, C-273/15, σκ. 49.

¹⁸⁷ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Αχίλλειον, ό.π., σκ. 91.

τήρησης των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας της επίμαχης επιδοτούμενης πράξης, να μην μπορεί να επικαλεσθεί την προστασία που παρέχει το άρθρο 17 του Χάρτη¹⁸⁸, ¹⁸⁹.

7. Πίσω από αυτό το τεχνικό πλέγμα ρυθμίσεων του ενωσιακού δικαίου και των περίπλοκων ερμηνευτικών προσεγγίσεων του ΔΕΕ κρύβεται μια λεπτή άσκηση αναδιανεμητικής και διορθωτικής ισορροπίας. Οι πόροι που διατίθενται από την Ένωση με κινητήρια αρχή εκείνη της αλληλεγγύης για την επίτευξη των στόχων της ανάπτυξης, της συνοχής και της ενίσχυσης των μειονεκτουσών περιοχών της Ένωσης—ας ανατρέξει κανείς εδώ στην ρωσισανή αρχή της διαφοράς¹⁹⁰ - πρέπει να κατευθύνονται κατά τρόπο που να προωθούν τους δημόσιους πολιτικούς στόχους και την ίση ελευθερία των αποδεκτών, χωρίς να διαταράσσεται ούτε η βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα των πολιτικών επιλογών και της διάθεσης των δημοσίων πόρων ούτε η ίση μεταχείριση και ο υγιής ανταγωνισμός των αποδεκτών στο πεδίο της επιχειρηματικής τους δράσης.

Όταν οι όροι αυτοί διαταράσσονται, λαμβάνονται μέτρα αποκαταστατικής διόρθωσης. Οι αόριστες νομικές έννοιες του ενωσιακού κανόνα, όπως η «σημαντική τροποποίηση» της ενισχυόμενης πράξης, για την εξειδίκευση και εφαρμογή της οποίας επιβάλλεται από το ΔΕΕ εμπεριστατωμένη πολυεπίπεδη ουσιαστική έρευνα των κρίσιμων πραγματικών πτυχών της υπόθεσης κατ' ουσίαν περικλείει την αρχή της αναλογικότητας, ως γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου¹⁹¹ και με αυτόν τον τρόπο ενσωματώνονται στις ίδιες αυτές τις διατάξεις βασικές αρχές προστασίας των νομίμων περιουσιακών προσδοκιών των δικαιούχων. Συνεπώς, ανεξαρτήτως εάν είναι απολύτως πειστική ή όχι η απάντηση του ΔΕΕ σχετικά με την μη εφαρμογή του άρθρου 17 του Χάρτη και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ¹⁹² στις

¹⁸⁸ Βλ. απόφ. ΔΕΕ, Ezernieki, σκ. 49.

¹⁸⁹ Και επομένως ούτε και του άρθρου 1 του ΠΠΠρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

¹⁹⁰ Βλ. σημείο Α της παρούσας εισήγησης.

¹⁹¹ Βλ. μεταξύ άλλων απόφ. ΔΕΕ της 21.12.2016, C- 201/15, Ανώνυμη Γενική Εταιρία Τσιμέντων Ηρακλής (ΑΓΕΤ Ηρακλής) κατά Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, σκ. 70, της 31.1.2013, C- 12/11, Denise McDonagh κατά Ryanair Ltd, σκ. 59, 60 και 61, Sky Österreich, C-283/1, σκ. 48.

¹⁹² Κατά παγία νομολογία του ΕΔΔΑ, η έννοια της περιουσίας στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ έχει αυτόνομο περιεχόμενο που δεν περιλαμβάνει μόνον υλικά αγαθά και είναι ανεξάρτητη από τις επιμέρους τυπικές εννοιολογικές διακρίσεις του εθνικού δικαίου, στην έννοια δε της περιουσίας περιλαμβάνονται και όλα τα ιδιωτικής φύσης δικαιώματα «περιουσιακής φύσης», καθώς και τα κερτημένα «οικονομικά συμφέροντα». Συγκεκριμένα, εκτός των ιδιωτικής φύσης υλικών αγαθών (κινητών ή ακινήτων, βλ. απόφ. ΕΔΔΑ της 24.6.1993, Παπαμιχαλόπουλος κατά Ελλάδος), δύναται να περιλαμβάνονται και άλλα δικαιώματα ή συμφέροντα, στο μέτρο που το ισχύον δίκαιο παρέχει επαρκές έρεισμα για την ικανοποίησή τους, σε κάθε δε περίπτωση εκείνο που πρέπει να εξετασθεί είναι εάν από τη συνολική επισκόπηση των περιστάσεων κάθε υπόθεσης προκύπτει ότι ο προσφεύγων (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) είναι φορέας ενός «ουσιώδους συμφέροντος» που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. απόφ. ΕΔΔΑ της 13.12.2016, Belane Nagy κατά Ουγγαρίας, παρ. 76, της 7.6.2012, Centro Europa 7 Srl and di Stefano κ. Ιταλίας, παρ. 171, της 22.6.2004, Broniowski κατά Πολωνίας, παρ. 129, της 5.1.2000 Beyeler κατά Ιταλίας παρ. 100). Τέτοιο συμφέρον αποτελούν και οι εύλογες ή θεμιτές προσδοκίες τόσο ως προς την κτήση ενός αγαθού ή μίας απαίτησης όσο και ως προς τη συνέχιση της απόλαυσης ενός δικαιώματος (βλ. απόφ. ΕΔΔΑ της 23.9.2014 Valle Pierimpie Societa Agricola S.P.A. κατά Ιταλίας, παρ. 48 επ). Ένα περιουσιακό στοιχείο ή συμφέρον που αναγνωρίζεται από το ισχύον δίκαιο εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο της Σύμβασης ακόμη και εάν αυτό είναι ανακλητό υπό προϋποθέσεις (βλ. απόφ. της 5.1.2000 Beyeler κατά Ιταλίας

περιπτώσεις παραβίασης όρων επιλεξιμότητας εκ μέρους του δικαιούχου της ενίσχυσης, ήδη από την λειτουργία του ενωσιακού κανόνα και την παράλληλη εφαρμογή των αρχών του ενωσιακού δικαίου υφίσταται ένα επαρκές επίπεδο προστασίας όσων έλαβαν και καλούνται να αποκαταστήσουν τους δημόσιους πόρους.

IV. Επίμετρο –Επικυρώνοντας το ανοιχτό Κοινωνικό Συμβόλαιο της Ένωσης.

Κανείς δεν μπορεί να πει με βεβαιότητα τί θα έλεγε ο Rawls για την μορφή της διανεμητικής δικαιοσύνης της Ένωσης όπως θραυσματικά αποτυπώνεται στον μοιραία αποσπασματικό θεσμικό διάλογο μεταξύ του Δικαστηρίου της και των εθνικών δικαστηρίων, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, και για το πόσο απέχει απ' την δική του «ρεαλιστική ουτοπία» μιας δίκαιης εθνικής ή διεθνούς κοινωνίας. Μήπως τελικά δικαιώνονται όσοι υποστηρίζουν ότι η Ένωση είναι τόσο εμπειρικά «ρεαλιστική» και τόσο λίγο «ουτοπική» ώστε να μην μπορεί να ανταποκριθεί στο ρωσισανό *optimun*¹⁹³ ή αντίθετα μήπως επαληθεύεται η οπτική όσων διακρίνουν κάποιες ηθικοπολιτικές αναλογίες μεταξύ της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως υπερεθνικής πολιτικής κοινότητας είτε με την βασική διάρθρωση μια δίκαιης εθνικής πολιτικής κοινότητας είτε με εκείνη της διεθνούς κοινότητας των λαών¹⁹⁴. Όπως ο ίδιος είπε¹⁹⁵ εναπόκειται στους πολίτες της Ευρώπης να αποφασίσουν πόσο θα εμβαθύνουν την Ένωσή τους. Στους πολίτες των κρατών μελών που είναι και πολίτες της Ένωσης και έσχατα υποκείμενα της ενωσιακής κυριαρχίας σύμφωνα με τον Χάμπερμας¹⁹⁶ επαφίεται η διαβούλευση και η απόφαση για το αναδυόμενο κοινωνικό συμβόλαιο της Ένωσης και στους δικαστές των κρατών μελών που είναι και δικαστές της Ένωσης ανατίθεται θεσμικά η έμπρακτη επικύρωσή του. Με την διαρκή πάντως επίγνωση - παραφράζοντας έναν σπουδαίο αμερικανό δικαστή τον Benjamin Cardozo - ότι το Συμβόλαιο αυτό και το Δίκαιο που γεννά είναι ιστορικά ανοιχτά, τότε δεν «είναι» αλλά πάντα «πρόκειται να είναι»¹⁹⁷.

παρ. 105), ενώ δεν εμπίπτει στην έννοια της προστατευτέας περιουσίας μία απαίτηση τελούσα υπό όρο ή αίρεση, που εν τέλει δεν ικανοποιήθηκε (βλ. απόφ. ΕΔΔΑ της 10.7.2002, Gratzinger και Gratzingerova κατά Τσεχίας, παρ. 69).

¹⁹³ Για μια ενδελεχή αμφισβήτηση της συμβατότητας του ενωσιακού εγχειρήματος με την «ρεαλιστική ουτοπία» του Rawls, βλ. Kamminga M. R. (2014) "Rawls and the European Union". *Philica*, Article 425.

¹⁹⁴ Βλ. Morgan, Glyn, John Rawls: Eurosceptic? European Integration as a Realistic Utopia. Διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1113223> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1113223>. και Neyer J (2012) *The Justification of Europe: A political Theory of Supranational Integration*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁹⁵ Βλ. Σημ. Α της εισήγησης και John Rawls and Philippe Van Parijs "Three letters on The Law of Peoples and the European Union" σε *Autour de Rawls, Revue de philosophie economique* 7, 2003, σελ. 7-20.

¹⁹⁶ Γ. Χάμπερμας, *Για Ένα Σύνταγμα της Ευρώπης*, εκδ. Πατάκη, σελ. 91 επ.

¹⁹⁷ «Law never is but is always about to be», στο «*The Nature of the Justice Process*», Yale University Press.