

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ

ΑΠΟΦΑΣΗ

Προσφυγές αριθ. 57665/12 και 57657/12

CS κατά Ελλάδα και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (πρώτο τμήμα), συνεδριάζοντας στις 7 Μαΐου 2013 σε τμήμα αποτελούμενο από τους:

Isabelle Berro-Lefèvre, *πρόεδρος*,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Julia Laffranque,

Λινό-Αλέξανδρο Σισιλιάνο,

Erik Møse,

Ksenija Turković,

Dmitry Dedov, *δικαστές*,

και τον André Wampach, *αναπληρωτή γραμματέα τμήματος*.

Λαμβάνοντας υπόψη τις προαναφερόμενες προσφυγές που κατατέθηκαν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις 31 Αυγούστου 2012,

Αφού διασκέφθηκε, εκδίδει την ακόλουθη απόφαση:

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

1. Η πρώτη προσφεύγουσα, κυρία **ΘΣΕ** είναι Ελληνίδα υπήκοος η οποία έχει γεννηθεί το 1967 και κατοικεί στην Αθήνα. Εκπροσωπείται ενώπιον του Δικαστηρίου από τους Ι. Αδαμόπουλο, Β. Χειρδάρη και Α. Αργυρό, δικηγόρους Αθηνών. Η δεύτερη προσφεύγουσα είναι η Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ). Εκπροσωπείται ενώπιον του Δικαστηρίου από τους Μ.-Μ. Τσίπρα και Μ. Μηλιαράκη, δικηγόρους Αθηνών.

A. Οι περιστάσεις της υπόθεσης

2. Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, όπως αυτά εξετέθησαν από τις προσφεύγουσες, μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

3. Η πρώτη προσφεύγουσα είναι δικηγόρος του δικηγορικού συλλόγου Αθηνών και, από τις 2 Μαρτίου 2001, μέλος του επιστημονικού προσωπικού του Συνηγούρου του Πολίτη. Την ημερομηνία αυτή προσελήφθη με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, για αρχική διάρκεια πέντε ετών και κατόπιν για αόριστη διάρκεια, με την αμοιβή της να διέπεται από τους νόμους αριθ. 2477/1997 και 3205/2003 περί «μισθολογικών ρυθμίσεων λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου». Στις 10 Απριλίου 2012, αποσπάστηκε στην κεντρική υπηρεσία του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, το οποίο είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

4. Η δεύτερη προσφεύγουσα είναι συνδικαλιστική οργάνωση η οποία εκπροσωπεί πολυάριθμα συνδικάτα υπαλλήλων (μονίμων ή απασχολούμενων με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου) του Δημοσίου, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Κύριος σκοπός της είναι η προστασία των οικονομικών, κοινωνικών και επαγγελματικών συμφερόντων των υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων των συνταξιοδοτικών ζητημάτων.

5. Στις 15 Μαρτίου 2010, δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο νόμος αριθ. 3833/2010 με τίτλο «Προστασία της εθνικής

οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (πιο κάτω παράγραφοι 14 και επ.). Ο νόμος αυτός μείωνε κατά ποσοστό 12 έως 30% τις αποδοχές και τα επιδόματα εκείνων που εργάζονται στο δημόσιο τομέα –όποια κι αν είναι η φύση της σχέσης εργασίας-, ανεξαρτήτως οποιασδήποτε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης, συλλογικής σύμβασης, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής συμφωνίας ή σύμβασης (άρθρο 1). Όριζε ένα νέο ανώτατο όριο για τις αποδοχές και αμοιβές όλων όσων εργάζονται στο δημόσιο τομέα (άρθρο 2) και θέσπιζε την κυβερνητική εισοδηματική πολιτική για το έτος 2010. Οι προαναφερόμενες μειώσεις θα εφαρμόζονταν αναδρομικά από 1^η Ιανουαρίου και 1^η Μαρτίου 2010.

6. Στις 3 Μαΐου 2010, ο υπουργός Οικονομίας και ο Κυβερνήτης της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπρόσωποι της Ελληνικής Δημοκρατίας, αφενός, και ο επίτροπος οικονομικών και νομισματικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφετέρου, υπέγραψαν ένα κείμενο με τίτλο «μνημόνιο συνεννόησης» («το μνημόνιο»). Το κείμενο αυτό εξέθετε τα μέτρα ενός τριετούς προγράμματος που κατάρτισαν οι ελληνικές αρχές κατόπιν διαβούλευσης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Διατύπωνε μεταξύ άλλων ότι «η εισοδηματική πολιτική και η πολιτική κοινωνικής προστασίας πρέπει να στηρίζουν την προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και επανάκτηση της ανταγωνιστικότητας. Η προσαρμογή των εισοδημάτων σε βιώσιμα επίπεδα είναι αναγκαία για τη στήριξη της δημοσιονομικής διόρθωσης και της μείωσης του πληθωρισμού σε επίπεδα κάτω από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, καθώς και για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους και τιμών σε μόνιμη βάση». Το ίδιο κείμενο υπογράμμιζε πιο κάτω:

«Η κυβέρνηση δεσμεύεται σε δίκαιη κατανομή του κόστους προσαρμογής. Η δέσμευση για την προστασία των πιο ευάλωτων

από τις συνέπειες της οικονομικής ύφεσης λαμβάνεται υπόψη στο σχεδιασμό των πολιτικών προσαρμογής. Στην εξυγίανση των δημοσιονομικών, μεγαλύτερη θα είναι η συνεισφορά από όσους δεν έχουν κατά παράδοση συμβάλλει με το μερίδιο που τους αναλογεί στη φορολογική επιβάρυνση. Όσον αφορά τη μείωση σε μισθούς και συντάξεις στο δημόσιο, οι χαμηλόμισθοι έχουν προστατευτεί. Μειώσεις στις συντάξεις: η απάλειψη της 13^{ης} και της 14^{ης} σύνταξης αντισταθμίζεται για όσους λαμβάνουν λιγότερο από €2500 μηνιαίως με την υιοθέτηση ενός νέου ενιαίου επιδόματος €800 ετησίως. Η μείωση βαραίνει περισσότερο όσους λαμβάνουν υψηλότερες συντάξεις. Μειώσεις στους μισθούς: η πληρωμή του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού θα απαλειφθεί για όλους τους εργαζομένους. Για την προστασία των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων, για όσους λαμβάνουν λιγότερο από €3000 μηνιαίως θα υιοθετηθεί ένα ενιαίο επίδομα €1000 ετησίως ανά εργαζόμενο το οποίο θα χρηματοδοτηθεί μέσω μείωσης επιδομάτων για τους υψηλόμισθους.»

7. Στις 6 Μαΐου 2010, δημοσιεύθηκε ο νόμος αριθ. 3845/2010 με τίτλο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», ο οποίος ουσιαστικά επικύρωνε το μνημόνιο συνεννόησης όσον αφορούσε τις σχέσεις μεταξύ της Ελλάδας και των κρατών-μελών της Ζώνης του ευρώ. Το άρθρο 3 αυτού του νόμου μείωνε κατά 8% επιπλέον τις αποδοχές όσων εργάζονταν στο δημόσιο τομέα. Το άρθρο 4 αύξανε τον συντελεστή του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης.

8. Στις 8 και 10 Μαΐου 2010, ο υπουργός Οικονομίας υπέγραψε δύο συμφωνίες με τίτλο «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης μεταξύ ορισμένων κρατών-μελών της Ευρωζώνης και της KfW (ως Δανειστών) και της

Ελληνικής Δημοκρατίας (ως Δανειολήπτη) και της Τράπεζας της Ελλάδος (ως αντιπροσώπου του Δανειολήπτη)» και «Διακανονισμός Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας».

9. Κατ'εφαρμογή των νόμων 3833/2010 και 3845/2010, η πρώτη προσφεύγουσα, η οποία λάμβανε μεικτές μηνιαίες αποδοχές ύψους 3.339 ευρώ (καθαρό ποσό: 2.435,83 ευρώ), είδε το ειδικό επίδομά της να μειώνεται κατά 20% από την 1^η Ιανουαρίου 2010, και το επίδομα Πάσχα να μειώνεται κατά 30% - με το τελευταίο να καταργείται εν συνεχεία εντελώς, μαζί με το επίδομα Χριστουγέννων και αδείας. Ειδικότερα, ο μεικτός μισθός της αποτελείτο από βασικό μισθό ύψους 2.311 ευρώ, οικογενειακό επίδομα ύψους 53 ευρώ, επίδομα τριτοβάθμιων σπουδών ύψους 45 ευρώ και ειδικό επίδομα ύψους 752,93 ευρώ. Το τελευταίο επίδομα είχε ορισθεί την 1^η Ιανουαρίου 2009 σε 930 ευρώ, αλλά μειώθηκε την 1^η Ιανουαρίου 2010 κατά 12% και κατόπιν, την 1^η Ιουνίου 2010, κατά 8% επιπλέον. Με την έναρξη ισχύος του νόμου 3845/2010, τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας της προσφεύγουσας καταργήθηκαν, διότι οι συνολικές αποδοχές της υπερέβαιναν τα 3.000 ευρώ μηνιαίως (πιο κάτω παράγραφος 16).

10. Ο νόμος 3847/2010 μείωσε το ύψος των τελευταίων αυτών επιδομάτων για τους συνταξιούχους του δημοσίου τομέα. Τα κατήργησε για όσους ήταν κάτω των 60 ετών.

11. Στις 26 Ιουλίου 2010, μαζί με άλλα άτομα, οι προσφεύγουσες κατέθεσαν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας: η πρώτη, αίτηση ακύρωσης του δελτίου πληρωμής της και η δεύτερη, αίτηση ακύρωσης κατά των συνεπειών που οι προαναφερόμενοι νόμοι επέφεραν σε βάρος της οικονομικής κατάστασης των μελών της. Οι συντάκτες των αιτήσεων υποστήριζαν ότι οι προαναφερόμενοι νόμοι ήταν αντίθετοι προς το Σύνταγμα καθώς και προς διάφορα διεθνή κείμενα, μεταξύ των οποίων το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1.

12. Στις 20 Φεβρουαρίου 2012, η ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας απέρριψε τις αιτήσεις (απόφαση αριθ. 668/2012, καθαρογράφηκε στις 2 Μαρτίου 2012). Αποφάνθηκε ως εξής ως προς τον λόγο που σχετιζόταν με παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1:

«(...) με τους νόμους 3833 και 3845/2010 ελήφθησαν διάφορα μέτρα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περικοπή αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο (...) και συνταξιοδοτικών παροχών αφ' ενός μεν για την άμεση αντιμετώπιση της διαπιστωθείσης από το νομοθέτη οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, η οποία, κατ' αυτόν, είχε καταστήσει αδύνατη την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών της χώρας μέσω των διεθνών αγορών και πιθανό το ενδεχόμενο χρεοκοπίας της, και αφ' ετέρου για την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών με τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος (...). Ειδικώς δε η λήψη των μέτρων του ν. 3845/2010, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η περαιτέρω περικοπή αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών (...) κρίθηκε αναγκαία από τον νομοθέτη εν όψει του ότι, κατά την εκτίμησή του, τα προγενεστέρως θεσπισθέντα με τις διατάξεις του ν. 3833/2010 μέτρα απεδείχθησαν ανεπαρκή για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της χώρας, με συνέπεια να καταστεί αναγκαία η προσφυγή στον αποφασισθέντα από τα λοιπά, πλην της Ελλάδας, κράτη μέλη της Ευρωζώνης ευρωπαϊκό μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας (...).

Η θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής

οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερουμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών.

(...) τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο. Συνεπώς, αβασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση ότι οι λόγοι, κατ' επίκληση των οποίων επιχειρείται η περικοπή των αποδοχών και των επιδομάτων (...) δεν αρκούν για τη δικαιολόγηση, από της απόψεως αυτής, της αναγκαιότητας λήψεως των επιμάχων μέτρων και ότι με τα μέτρα αυτά επιδιώκεται αποκλειστικώς η εξυπηρέτηση των ταμειακών συμφερόντων του Δημοσίου. (...)

Η περικοπή των αποδοχών των ανωτέρω εργαζομένων και των συνταξιοδοτικών παροχών αποβλέπει στον περιορισμό των δαπανών της γενικής κυβερνήσεως, ο οποίος θα συμβάλει στη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας. Στις δαπάνες δε της

γενικής κυβερνήσεως περιλαμβάνονται και οι δαπάνες των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως, ανεξαρτήτως του ότι οι οργανισμοί αυτοί αποτελούν αυτοτελή, σε σχέση με το νομικό πρόσωπο του κράτους, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με οικονομική αυτοτέλεια. Εν όψει δε του ότι η περικοπή των αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα αποβλέπει, κατά τα προεκτεθέντα, κυρίως στον ανωτέρω σκοπό, δεν ασκεί καμία επιρροή ως προς την προσφορότητα του μέτρου αυτού ή την ανάγκη λήψεώς του το αν η περικοπή των ανωτέρω αποδοχών μπορεί πράγματι να ασκήσει περαιτέρω επίδραση, όπως εκτιμά ο νομοθέτης, και στη διαμόρφωση των αποδοχών των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα, η οποία θα οδηγήσει σε μείωση του κόστους παραγωγής των εγχωρίων προϊόντων και διόρθωση της τιμής των προϊόντων και υπηρεσιών και, κατά συνέπεια, σε χαμηλότερο πληθωρισμό, αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, ενδυνάμωση της απασχόλησης και, τελικώς, σε αύξηση του Ακαθαρίστου Εθνικού Προϊόντος.

Περαιτέρω, οι προβαλλόμενοι με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμοί περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας είναι απορριπτέοι. Ειδικότερα, αβασίμως προβάλλεται ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει προ της λήψεως των συγκεκριμένων μέτρων, το ενδεχόμενο υιοθετήσεως εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων (...). Η δημοσιονομική εξυγίανση δεν στηρίζεται μόνον στην μείωση των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και των δαπανών των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, αλλά στη λήψη και άλλων μέτρων, οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών, η συνολική και συντονισμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμάται από το

νομοθέτη ότι θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και στο μέλλον, δηλαδή μετά την πάροδο της τριετίας, στην οποία, κατ' αρχήν αποβλέπει το περιλαμβανόμενο στο Μνημόνιο πρόγραμμα.

Ορισμένα από τα μέτρα αυτά θεσπίζονται με διατάξεις των ίδιων νόμων 3833 και 3845/2010 (αύξηση κρατικών εσόδων μέσω της αυξήσεως των συντελεστών του φόρου προστιθέμενης αξίας και ειδικών φόρων κατανάλωσης και της επιβολής εκτάκτων εισφορών), ενώ με άλλους νόμους θεσπίστηκαν μέτρα για την αποκατάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και του συστήματος συνταξιοδοτήσεως των υπαλλήλων του Δημοσίου, για την αναθεώρηση των διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου της εξελίξεως των δημοσίων οικονομικών (...), για την απελευθέρωση ορισμένων κλειστών επαγγελματών και για την εξυγίανση δημοσίων επιχειρήσεων, για την αναδιάρθρωση και την ανάπτυξη του ομίλου ΟΣΕ (...).

Εξ άλλου, απορριπτέος τυγχάνει και ο προβαλλόμενος με την κρινόμενη αίτηση ισχυρισμός ότι, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν προσδόθηκε προσωρινός χαρακτήρας στα επίμαχα μέτρα. (...) Με το σύνολο των μέτρων που έχει λάβει ο νομοθέτης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα επίμαχα, επιδιώκεται, όπως έχει ήδη εκτεθεί, όχι μόνον η αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, αλλά και η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον.

Περαιτέρω, με τα επίμαχα μέτρα (...) εξασφαλίζεται ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού

συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων, εν όψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχομένων περικοπών, καθώς και του γεγονότος ότι προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδείας, έστω και σε μειωμένα εν σχέσει με το προϊσχύον δίκαιο ποσά, σε εργαζομένους και συνταξιούχους, των οποίων, αντιστοίχως, οι αποδοχές ή η σύνταξη δεν υπερβαίνει το ποσό των 3.000 ή των 2.500 ευρώ (...). Εν όψει των ανωτέρω, οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν αντίκεινται στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, ούτε στην κατοχυρωμένη από το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας (...). Περαιτέρω, με τα ανωτέρω δεδομένα δεν συντρέχει περίπτωση παραβίασεως της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, εφ' όσον δεν κατοχυρώνεται από καμία συνταγματική ή άλλη διάταξη δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεων και δεν αποκλείεται κατ' αρχήν η διαφοροποίηση αυτών αναλόγως με τις συντρέχουσες εκάστοτε συνθήκες. Εξ άλλου, το γεγονός ότι ο νομοθέτης θέσπισε ως υποχρεωτική τη μείωση των επιδομάτων για όλους τους εργαζομένους και των συνταξιοδοτικών παροχών για όλους τους συνταξιούχους χωρίς να προβλέψει ευχέρεια της Διοικήσεως να κρίνει (...) υπό τον έλεγχο στη συνέχεια των δικαστηρίων, αν θα εφαρμόσει ή όχι την θεσπισθείσα από το νομοθέτη ως γενικό μέτρο μείωση σε κάθε ατομική περίπτωση χωριστά δεν αντίκειται σε κάποια συνταγματική ή άλλη διάταξη. Τούτο δε προεχόντως εν όψει του σκοπού που επιδιώκεται με τα επίμαχα μέτρα, της αντιμετώπισεως δηλαδή επείγουσας δημοσιονομικής ανάγκης (πρβλ. απόφαση Ε.Δ.Δ.Α. James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, Νο 8793/79, σκέψη 68). Επίσης, εν όψει του σκοπού, που επιδιώκεται με τα επίμαχα μέτρα, και της φύσεως των μέτρων

αυτών, συνισταμένων, κατά τα προεκτεθέντα, σε περιορισμό και όχι στέρηση περιουσιακών δικαιωμάτων, δεν απαιτείτο η πρόβλεψη από το νομοθέτη για τον περιορισμό αυτό αποζημιώσεως (πρβλ., άλλωστε, αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. : τέως Βασιλέας της Ελλάδας και λοιποί κατά Ελλάδα, της 23.11.2000, Νο 25701/94, σκέψη 89, Ιερές Μονές κατά Ελλάδα, της 9.12.1994, σκέψη 71, James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, σκέψη 54). (...)

Περαιτέρω, ο λόγος ακυρώσεως περί παραβιάσεως του προστατεύοντος την ανθρώπινη αξία άρθρου 2 του Συντάγματος (...) είναι απορριπτέος εν πάση περιπτώσει ως αβάσιμος, διότι η συνταγματική αυτή διάταξη, όπως, κατά τα προεκτεθέντα, και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως. Οι αιτούντες, όμως, δεν προβάλλουν με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ότι οι επίμαχες περικοπές αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, εν όψει του ύψους τους, συνεπάγονται τέτοια διακινδύνευση είτε για τα μέλη των αιτούντων νομικών προσώπων είτε για τα συγκεκριμένα αιτούντα φυσικά πρόσωπα (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. Budina κατά Ρωσίας, της 18.6.2009, Νο 45603/2003, Larioshina κατά Ρωσίας, της 23.4.2002, Νο 56869/00, Florin Huc κατά Ρουμανίας και Γερμανίας, της 1.12.2009, Νο 7269/05).

(...)

13. Στις 28 Φεβρουαρίου 2012, μία νέα διοικητική απόφαση, η οποία ελήφθη δυνάμει του νόμου 4024/2011 (περί συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων, ενιαίου μισθολογίου, βαθμολογίου, εργασιακής εφεδρείας και άλλων διατάξεων εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015), μείωσε τον μισθό της προσφεύγουσας κατά 700

ευρώ επιπλέον, με τον καθαρό μηνιαίο μισθό της να ανέρχεται σε 1.885,79 ευρώ.

B. Το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο και η πρακτική

14. Το άρθρο 1 του νόμου 3833/2010 με τίτλο «Προστασία της εθνικής οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» αφορούσε τη μείωση των αποδοχών στο δημόσιο τομέα. Στην παράγραφο 2 προέβλεπε τη μείωση κατά 12% των πάσης φύσεως επιδομάτων, αποζημιώσεων και αμοιβών των υπαλλήλων του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των ενόπλων δυνάμεων, της αστυνομίας, του πυροσβεστικού και λιμενικού σώματος. Τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας μειώθηκαν κατά 30%.

15. Το άρθρο 2 του ίδιου νόμου προέβλεπε ότι τα προαναφερόμενα επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές δεν μπορούσαν να υπερβαίνουν εκείνα των γενικών γραμματέων υπουργείων.

16. Το άρθρο 3 του νόμου (εισοδηματική πολιτική έτους 2010) προέβλεπε ότι από την έναρξη ισχύος του νόμου και έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012, απαγορευόταν η συνολολόγηση ή χορήγηση, για οποιονδήποτε λόγο, οποιωνδήποτε αυξήσεων στις αποδοχές των προαναφερόμενων υπαλλήλων. Εξαιρούνταν από αυτή την απαγόρευση οι προβλεπόμενες από νόμο, κανονιστική πράξη, συλλογική σύμβαση εργασίας, διαιτητική απόφαση ή κανονισμό εργασίας αυξήσεις που προέκυπταν από αλλαγές στην οικογενειακή κατάσταση και τη μισθολογική ή ιεραρχική εξέλιξη.

17. Η αιτιολογική έκθεση αυτού του νόμου διευκρίνιζε μεταξύ άλλων τα εξής:

«Το σχέδιο νόμου που κατατίθεται στη Βουλή των Ελλήνων για να ψηφισθεί με τη διαδικασία του κατεπείγοντος αποτελεί τη

συντονισμένη δράση της Κυβέρνησης για την αντιμετώπιση των πρωτόγνωρων δυσμενών οικονομικών συνθηκών και της μεγαλύτερης δημοσιονομικής κρίσης των τελευταίων δεκαετιών, η οποία έχει κλονίσει την αξιοπιστία της Χώρας, έχει προκαλέσει μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθεια κάλυψης των δανειακών αναγκών της και απειλούν σοβαρά την Εθνική Οικονομία.

Η δεινή θέση των δημοσίων οικονομικών, λόγω του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους που έφθασαν στα υψηλότερα επίπεδα στην ιστορία των δημοσίων οικονομικών της χώρας, σε συνδυασμό με τη χρηματοπιστωτική κρίση που περιόρισε τη ρευστότητα στις διεθνείς αγορές, αλλά και το έλλειμμα αξιοπιστίας που εκθέτει τη Χώρα μας σε κερδοσκοπικές επιθέσεις, καθιστούν αναγκαία τη λήψη άμεσων δημοσιονομικών μέτρων για την εξοικονόμηση πόρων, με μείωση των δημόσιων δαπανών και αύξηση των φορολογικών εσόδων.

(...)

Είναι ιστορική ευθύνη και εθνικό χρέος η αντιμετώπιση της κρίσης και η έξοδος από αυτή, ώστε η Χώρα να τεθεί σε τροχιά ανάπτυξης και ευημερίας.

Τα μέτρα που προτείνονται επιβάλλεται να ληφθούν από το Σύνταγμα της Χώρας. Το κράτος δικαιούται και, υπό τις παρούσες δυσμενείς συνθήκες, επιβάλλεται να αξιώσει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους τους για κοινωνική και εθνική αλληλεγγύη (άρθρο 25 παρ. 4). Υποχρεούται να λάβει μέτρα για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος (...). Η πραγματικότητα της δημοσιονομικής κατάστασης της Χώρας την οποία κλήθηκε να αντιμετωπίσει η Κυβέρνηση μετά τις εκλογές της 4ης Οκτωβρίου 2009 έχει σε αδρές γραμμές ως εξής:

α) το δημοσιονομικό έλλειμμα ανέρχεται σε ύψος 12,7% του ΑΕΠ (30 δισ. ευρώ),

β) το χρέος της κεντρικής κυβέρνησης υπερβαίνει το 120% του ΑΕΠ (περίπου 300 δισ. ευρώ), ενώ το χρέος της γενικής κυβέρνησης υπερβαίνει το 113% του ΑΕΠ (άνω των 270 δισ. ευρώ),

γ) οι ετήσιες δαπάνες για τόκους από 9-9,5 δισ. ευρώ που ήταν από το 2000 μέχρι το 2008 ξεπερνούν πλέον τα 12 δισ. ευρώ,

δ) οι πρωτογενείς δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού αυξήθηκαν κατά τα τρία τελευταία χρόνια της προηγούμενης κυβέρνησης κατά 50% (20 δισ. ευρώ).

Η δεινή αυτή δημοσιονομική κατάσταση πρέπει να αντιμετωπιστεί άμεσα, με σημαντικές τομές και πρωτοβουλίες και με τήρηση των αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Κάθε πολίτης καλείται να συμμετέχει στην εθνική αυτή προσπάθεια και ανάλογα με την ικανότητά του να συνεισφέρει στα δημόσια βάρη.

Με το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ), το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16ης Φεβρουαρίου 2010, η Χώρα μας δεσμεύτηκε απέναντι στους πολίτες της και τους ευρωπαίους εταίρους της να επιτύχει τη δημοσιονομική εξυγίανση με συγκεκριμένους στόχους και σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα. Οι ρυθμίσεις που προτείνονται με το σχέδιο νόμου υλοποιούν μέρος του σχεδιασμού που περιλαμβάνεται στο ΠΣΑ και ενισχύουν τη δυνατότητα πραγματοποίησής του.

(...)

Οι εγχώριοι παράγοντες κινδύνου, η πιθανότητα μιας μεγαλύτερης ύφεσης της ελληνικής οικονομίας, αλλά και τα συνεχώς υψηλά επιτόκια και οι πρόσθετοι κίνδυνοι δανεισμού του Ελληνικού Δημοσίου, θέτουν σε κίνδυνο την υλοποίηση των στόχων αυτών και

καθιστούν επιτακτική την ανάγκη να εκτελεσθεί απαρέγκλιτα το κυβερνητικό πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση και ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, με τη λήψη πρόσθετων, αναγκαίων μέτρων.

(...)).

18. Το άρθρο 3 του νόμου 3845/2010 με τίτλο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» προέβλεπε επιπλέον μείωση κατά 8% των επιδομάτων, αποζημιώσεων και μισθών των δημοσίων υπαλλήλων. Τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειας ορίζονταν στο εξής σε 500, 250 και 250 ευρώ αντίστοιχα. Επιπλέον, τα επιδόματα αυτά καταβάλλονταν μόνο εφόσον οι μηνιαίες αποδοχές του δημοσίου υπαλλήλου δεν υπερέβαιναν τα 3.000 ευρώ.

19. Το άρθρο μόνο του νόμου 3847/2010 «Επανακαθορισμός των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδειας για τους συνταξιούχους του Δημοσίου», προέβλεπε ότι τα επιδόματα αυτά χορηγούνταν εφόσον ο δικαιούχος είχε υπερβεί το 60ό έτος της ηλικίας του και το συνολικό ποσό της μηνιαίας σύνταξης δεν υπερέβαινε τα 2.500 ευρώ. Τα επιδόματα αυτά ορίστηκαν στο εξής σε 400 ευρώ για το επίδομα Χριστουγέννων, 200 ευρώ για εκείνο του Πάσχα και 200 ευρώ για το επίδομα αδειας. Αν το ποσό της μηνιαίας σύνταξης υπερέβαινε τα 2.500 ευρώ, τα επιδόματα αυτά μειώνονταν κατά τρόπο ώστε το συνολικό ληφθέν ποσό να είναι ύψους 2.500 ευρώ.

ΑΙΤΙΑΣΕΙΣ

20. Επικαλούμενες το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1, οι προσφεύγουσες παραπονούνται για τη μείωση των μισθών και συντάξεων που επέφεραν οι νόμοι 3833/2010, 3845/2010 και 3847/2010. Η δεύτερη

προσφεύγουσα επικαλείται επιπλέον παραβιάσεις των άρθρων 6 § 1, 8, 13, 14 και 17 της Σύμβασης.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

21. Οι προσφεύγουσες παραπονούνται για παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 το οποίο έχει ως εξής:

«Έκαστο φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει δικαίωμα στον σεβασμό της περιουσίας του. Κανείς δεν μπορεί να στερηθεί της ιδιοκτησίας του παρά μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται από τον νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου.

Οι προηγούμενες διατάξεις δεν θίγουν το δικαίωμα των Κρατών να θεσπίζουν τους νόμους που κρίνουν απαραίτητους για να ρυθμίσουν τη χρήση των αγαθών σύμφωνα με το γενικό συμφέρον και να εξασφαλίσουν την πληρωμή των φόρων ή άλλων συνεισφορών ή των προστίμων.»

22. Οι προσφεύγουσες υπογραμμίζουν ότι το δικαίωμα όσων εργάζονται στο δημόσιο τομέα να εισπράττουν τον μισθό τους αποτελεί μέρος της περιουσίας τους και τελεί υπό την προστασία του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1. Υποστηρίζουν ότι η μείωση των αποδοχών και συντάξεων που προβλέπουν οι νόμοι 3833/2010, 3845/2010 και 3847/2010, οι οποίοι εισάγουν μέτρα μόνιμου χαρακτήρα, καταργούν τα επιδόματα Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδείας και μειώνουν κατά 20% το ύψος του ειδικού επιδόματός του, συνιστούν στέρηση της περιουσίας.

23. Οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι η έννοια της «δημόσιας ωφελείας» που αναφέρεται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 δεν καλύπτει το απλό συμφέρον του Δημοσίου Ταμείου, την εξαφάνιση του δημοσίου ελλείμματος ή τη σταθερότητα των

δημοσίων οικονομικών. Η επίκληση της δημόσιας ωφελείας προϋποθέτει μία εμπεριστατωμένη επίδειξη μέσω μίας οικονομοτεχνικής μελέτης που εξετάζει εκ των προτέρων όλες τις εναλλακτικές λύσεις και όλα τα ηπιότερα μέτρα σε επίπεδο συνεπειών. Η στέρηση της περιουσίας θα πρέπει να αποτελεί ύστατη λύση.

24. Οι προαναφερόμενοι νόμοι δεν αποτελούν νόμους ενσωμάτωσης στην εσωτερική έννομη τάξη κανόνων διεθνούς δικαίου. Οι ρυθμίσεις που θεσπίζουν είναι αντισυνταγματικές διότι έρχονται σε αντίθεση με θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές (ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών, αρχή της αναλογικότητας) και με τα κοινωνικά δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση. Η επίκληση της δυσμενούς δημοσιονομικής συγκυρίας κινδυνεύει, όπως και εκείνη της δημόσιας ωφελείας, να υποσκάψει την εσωτερική έννομη τάξη και ιδίως την αυξημένη τυπική ισχύ του Συντάγματος και της Σύμβασης έναντι των κοινών νόμων. Η αντίφαση αυτών των ρυθμίσεων προς το Σύνταγμα και τη Σύμβαση δεν υποσκάπτει μόνο ορισμένες όψεις που προστατεύουν τα κοινωνικά δικαιώματα και την εργασία αλλά ολόκληρη την κοινωνική πολιτική του ελληνικού Κράτους.

25. Ως προς την αρχή της αναλογικότητας, επιβάλλει στον νομοθέτη την υποχρέωση να εξετάσει πριν την υιοθέτηση των επίδικων μέτρων αν ο αντίκτυπός τους έχει μόνιμο ή προσωρινό χαρακτήρα, αν η έκταση και η διάρκεια των επιβληθέντων περιορισμών συμβαδίζουν με τον επιδιωκόμενο σκοπό και αν συνοδεύονται από αντισταθμιστικά μέτρα (για παράδειγμα, η μείωση των άμεσων και έμμεσων φόρων και η μείωση των τιμών των προϊόντων πρώτης ανάγκης).

26. Η πρώτη προσφεύγουσα υποστηρίζει ειδικότερα ότι παρά το γεγονός ότι οι αποδοχές της μειώθηκαν κατά τρόπο μόνιμο, δεν έλαβε καμία αποζημίωση για αυτή τη στέρηση περιουσίας, ούτε κάποια υπόσχεση αποζημίωσης ή άλλης μορφής αντιστάθμισης –όπως για παράδειγμα μείωση του χρόνου εργασίας, ή μείωση των επιτοκίων ή του ποσού αποπληρωμής

των δανείων. Επιπλέον, δεν προβλέφθηκε κανένα μέτρο που να της επιτρέπει να αναπληρώσει αυτή τη στέρηση περιουσίας – όπως η δυνατότητα άσκησης, συγχρόνως με την εργασία της στον Συνήγορο του Πολίτη, του επαγγέλματος του δικηγόρου. Αντιθέτως, η οικονομική κατάστασή της επιδεινώθηκε με την επιβολή δυσβάσταχτων φορολογικών μέτρων: φόρος επιτηδεύματος ύψους 753,43 ευρώ, έκτακτος φόρος ακινήτων, συμπληρωματικός φόρος ύψους 1.731 ευρώ επί των εισοδημάτων του 2012. Στα παραπάνω προστίθεται η αύξηση της τιμής των προϊόντων πρώτης ανάγκης, των καυσίμων και των τιμολογίων των δημοσίων υπηρεσιών. Όλα αυτά τα μέτρα επέφεραν μία δραματική μείωση του βιοτικού επιπέδου της.

27. Ειδικότερα, η προσφεύγουσα λάμβανε αρχικά μεικτές μηνιαίες αποδοχές ύψους 3.339 ευρώ (ο καθαρός μισθός της ανερχόταν σε 2.435,83 ευρώ), εκ των οποίων 2.311 ευρώ βασικός μισθός, 53 ευρώ οικογενειακό επίδομα, 45 ευρώ επίδομα τριτοβάθμιων σπουδών και 930 ευρώ ειδικό επίδομα. Στα παραπάνω προστίθετο το επίδομα Χριστουγέννων, το επίδομα Πάσχα και το επίδομα αδειάς, των οποίων το ύψος δεν διευκρινίζεται στην προσφυγή. Μετά τη θέση σε ισχύ των νόμων 3833/2010 και 3845/2010, η προσφεύγουσα είδε το ειδικό επίδομά της να μειώνεται από 930 σε 752,93 ευρώ και τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς καταρχήν να μειώνονται και κατόπιν να καταργούνται. Επιπλέον, μετά την ψήφιση των προαναφερόμενων νόμων, στις 28 Φεβρουαρίου 2012, μία νέα διοικητική απόφαση, η οποία ελήφθη δυνάμει του νόμου αριθ. 4023/2011, μείωσε τον μισθό της προσφεύγουσας κατά 700 ευρώ επιπλέον, κατά τρόπο ώστε ο μηνιαίος μισθός της να ανέρχεται πλέον σε 1.885,79 ευρώ.

28. Η δεύτερη προσφεύγουσα παραπονείται ότι η επίδικη νομοθεσία εισάγει τις ίδιες μειώσεις για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους ανεξαρτήτως του επιπέδου των αποδοχών τους. Ειδικότερα, η μείωση των επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων και η κατάργηση του 13^{ου} και 14^{ου}

μισθού θίγουν αδιακρίτως τους υψηλόμισθους και τους χαμηλόμισθους. Ομοίως, η μείωση της 13^{ης} και 14^{ης} σύνταξης θίγει τόσο τους χαμηλοσυνταξιούχους όσο και εκείνους που λαμβάνουν 2.500 ευρώ μηνιαίως. Επιπλέον, οι συντάξεις αυτές καταργούνται εξ ολοκλήρου για τους συνταξιούχους κάτω των 60 ετών.

29. Λαμβανομένης υπόψη της ομοιότητας των υποθέσεων ως προς τα πραγματικά περιστατικά και το πρόβλημα ουσίας που θέτουν, το Δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να τις συνενώσει και αποφασίζει να τις εξετάσει από κοινού σε μία και μόνο απόφαση.

30. Καταρχήν, το ζήτημα που τίθεται είναι αν η δεύτερη προσφεύγουσα έχει την ιδιότητα του «θύματος» υπό την έννοια του άρθρου 34 της Σύμβασης. Εν τούτοις, το Δικαστήριο εκτιμά ότι δεν είναι αναγκαίο να ενσκήψει επί αυτού του ζητήματος διότι, ακόμα κι αν υποθεθεί ότι η προσφεύγουσα έχει την ιδιότητα του «θύματος», οι αιτιάσεις που προβάλλει είναι ούτως ή άλλως απαράδεκτες για τους λόγους που εκτίθενται κατωτέρω.

31. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι τα συμβαλλόμενα Κράτη της Σύμβασης απολαμβάνουν μίας αρκετά ευρείας διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τον καθορισμό την κοινωνικής πολιτικής τους. Όσον αφορά τη θέσπιση νόμων για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ δημοσίων δαπανών και εσόδων, η οποία συνεπάγεται συνήθως μία εξέταση πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων, το Δικαστήριο θεωρεί ότι οι εθνικές αρχές είναι καταρχήν περισσότερο κατάλληλες από ένα διεθνές δικαστήριο για να επιλέξουν τα πλέον πρόσφορα μέσα για την επίτευξη αυτού του σκοπού και σέβεται τις επιλογές τους, εφόσον αυτές δε στερούνται προδήλως εύλογης βάσης (*Terazzi S.r.l. κατά Ιταλίας*, αριθ. 27265/95, 17 Οκτωβρίου 2002, *Wieczorek κατά Πολωνίας*, αριθ. 18176/05, 8 Δεκεμβρίου 2009, *Jahn και λοιποί κατά Γερμανίας* [GC], αριθ. 46720/99, 72203/01 και 72552/01, CEDH 2005-VI, *Mihaiș et Senteș κατά Ρουμανίας* (déc.), αριθ. 44232/11

και 44605/11, 6 Δεκεμβρίου 2011 και *Frimu και 4 άλλες προσφυγές κατά Ρουμανίας* (déc.), αριθ. 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11 και 45588/11, § 40, 7 Φεβρουαρίου 2012, § 42). Αυτή η διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών είναι ακόμα πιο ευρεία όταν τα επίδικα ζητήματα αφορούν τον καθορισμό προτεραιοτήτων όσον αφορά τη χρήση των περιορισμένων πόρων του Κράτους (*O'Reilly και λοιποί κατά Ιρλανδίας* (déc.), αριθ. 54725/00, 28 Φεβρουαρίου 2002, *Pentiacova και λοιποί κατά Μολδαβίας* (déc.), αριθ. 14462/03, 4 Ιανουαρίου 2005 και *Huc κατά Ρουμανίας και Γερμανίας* (déc.), αριθ. 7269/05, § 64, 1^η Δεκεμβρίου 2009).

32. Δυνάμει της ευρέως καθιερωθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου, οι αρχές που εφαρμόζονται γενικά επί υποθέσεων που αφορούν το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 παραμένουν εφαρμοστέες και επί υποθέσεων που αφορούν μισθούς και κοινωνικές παροχές (βλέπε, *mutatis mutandis, Stummer κατά Αυστρίας* [GC], αριθ. 37452/02, § 82, 7 Ιουλίου 2011). Το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 απαιτεί, πριν και πάνω από όλα, μία επέμβαση της δημόσιας αρχής στην απόλαυση του δικαιώματος στον σεβασμό της περιουσίας να είναι νόμιμη και να επιδιώκει ένα θεμιτό σκοπό «δημοσίας ωφελείας». Μία τέτοια επέμβαση πρέπει επίσης να είναι ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ήτοι την επίτευξη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και της επιτακτικής ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου. Αυτή η ισορροπία δεν τηρείται όταν ο ενδιαφερόμενος έχει αναγκαστεί να υποστεί ένα υπερβολικό ατομικό βάρος (*Khoniakina κατά Γεωργίας*, αριθ. 17767/08, § 70, 19 Ιουνίου 2012).

33. Επιπλέον, το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως ότι δίδει δικαίωμα σε σύνταξη συγκεκριμένου ποσού (βλέπε ιδίως *Skorkiewicz κατά Πολωνίας* (déc.), αριθ. 39860/98, 1^η Ιουνίου 1999, *Jankovic κατά Κροατίας* (déc.), αριθ. 43440/98, CEDH 2000-X, *Kuna κατά Γερμανίας* (déc.), αριθ. 52449/99, CEDH-2001, *Blanco Callejas κατά*

Ισπανίας (déc.), αριθ. 64100/00, 18 Ιουνίου 2002, *Maggio και λοιποί κατά Ιταλίας*, αριθ. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 και 56001/08, § 55, 31 Μαΐου 2011, *Valkov και λοιποί κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 2033/04, 25 Οκτωβρίου 2011, *Frimu και 4 άλλες προσφυγές κατά Ρουμανίας*, § 40) ή σε μισθό συγκεκριμένου ποσού (*Panfîle κατά Ρουμανίας* (déc.), 1302/11, § 18, 20 Μαρτίου 2012).

34. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι οι περιορισμοί που εισήγαγαν οι επίδικοι νόμοι δεν μπορούν να θεωρηθούν «στέρηση περιουσίας», όπως ισχυρίζονται οι προσφεύγουσες, αλλά επέμβαση στην απόλαυση του δικαιώματος στον σεβασμό της περιουσίας υπό την έννοια της πρώτης φράσης της πρώτης παραγράφου του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 (*Kjartan Asmundsson κατά Ισλανδίας*, αριθ. 60669/00, § 40, CEDH 2004-IX, προαναφερόμενη απόφαση *Wieczorek*, § 61, *Valkov και λοιποί κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 και 2041/05, § 88, 25 Οκτωβρίου 2011, καθώς και, *mutatis mutandis*, *Maurice κατά Γαλλίας* [GC], αριθ. 11810/03, §§ 67-71 και 79, CEDH 2005-IX, *Draon κατά Γαλλίας* [GC], αριθ. 1513/03, §§ 70-72, 6 Οκτωβρίου 2005 και *Hasani κατά Κροατίας* (déc.), αριθ. 20844/09, 30 Σεπτεμβρίου 2010).

35. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι η επέμβαση προβλεπόταν από το νόμο, ήτοι τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010.

36. Προκειμένου να εκτιμήσει τον χαρακτήρα δημοσίας ωφελείας των επίδικων μέτρων, το Δικαστήριο προσδίδει ιδιαίτερο βάρος στην εισαγωγική έκθεση του νόμου 3833/2010 καθώς και στο σκεπτικό της απόφασης αριθ. 668/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

37. Το Δικαστήριο σημειώνει καταρχήν ότι η λήψη των επίδικων μέτρων αιτιολογείτο από την ύπαρξη μίας έκτακτης και πρωτοφανούς κρίσης στην πρόσφατη ιστορία της Ελλάδας. Όπως υπογραμμίζεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 3833/2010, πρόκειται για τη «μεγαλύτερη

δημοσιονομική κρίση των τελευταίων δεκαετιών», κρίση η οποία έχει «κλονίσει την αξιοπιστία της Χώρας, έχει προκαλέσει μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθεια κάλυψης των δανειακών αναγκών της και απειλεί σοβαρά την Εθνική Οικονομία». Η έκθεση ανέφερε ότι η έξοδος από την κρίση συνιστούσε «ιστορική ευθύνη και εθνικό χρέος» και ότι η Ελλάδα είχε δεσμευτεί να «επιτύχει τη δημοσιονομική εξυγίανση με συγκεκριμένους στόχους και σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα» (πιο πάνω παράγραφος 17).

38. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επεσήμανε επιπλέον, στην απόφασή του αριθ. 668/2012, ότι η μείωση των αποδοχών, επιδομάτων, αμοιβών και συνταξιοδοτικών παροχών όσων εργάζονται στο δημόσιο τομέα, η οποία αποφασίσθηκε με τους προαναφερόμενους νόμους, αποτελούσε μέρος ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπούσε τόσο στην αντιμετώπιση της άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως. Οι σκοποί αυτοί ήταν δημοσίου συμφέροντος και αποτελούσαν σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερωμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσεως υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συνέβαλλαν στην άμεση περιστολή των δημοσίων δαπανών (πιο πάνω παράγραφος 12).

39. Ως προς τούτο, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η έννοια της «δημόσιας ωφελείας» είναι από τη φύση της ευρεία. Όπως έχει ήδη επισημάνει, η απόφαση θέσπισης νόμων για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ δημοσίων δαπανών και εσόδων συνεπάγεται συνήθως μία εξέταση πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων και ο νομοθέτης

απολαμβάνει μεγάλη ελευθερία επιλογής στη χάραξη της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Το Δικαστήριο σέβεται ως εκ τούτου τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται την επιτακτική ανάγκη της «δημοσίας ωφελείας», υπό την προϋπόθεση ότι η κρίση του δεν στερείται προδήλως εύλογης βάσης (προαναφερόμενη απόφαση *Jahn και λοιποί*, § 91, *Zvolský και Zvolská κατά Δημοκρατίας της Τσεχίας*, αριθ. 46129/99, § 67 in fine, CEDH 2002-IX και προαναφερόμενη απόφαση *Mihaies et Senteş*, § 19). Όταν διακυβεύονται ζητήματα γενικής πολιτικής, επί των οποίων μπορούν εύλογα να υφίστανται βαθιές αποκλίσεις σε ένα δημοκρατικό Κράτος, συντρέχει λόγος απόδοσης ιδιαίτερης σημασίας στον ρόλο του εθνικού φορέα λήψης αποφάσεων (*James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφαση της 21^{ης} Φεβρουαρίου 1986, série A no. 98, σελ.32, § 46, καθώς και προαναφερόμενη απόφαση *Valkov και λοιποί*, § 92).

40. Το Δικαστήριο σημειώνει επίσης ότι πέραν των μισθολογικής φύσεως μέτρων που προβλέπουν οι νόμοι 3833/2010 και 3845/2010, και άλλα μέτρα είχαν εισαχθεί με άλλους νόμους με σκοπό, μεταξύ άλλων, την αποκατάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, την αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων, την αναθεώρηση των διαδικασιών επαλήθευσης και ελέγχου των δημοσίων οικονομικών, το άνοιγμα ορισμένων κλειστών επαγγελματών και την εξυγίανση των δημοσίων επιχειρήσεων.

41. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το Δικαστήριο δεν έχει λόγο να αμφισβητήσει ότι αποφασίζοντας τη μείωση των αποδοχών και συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων, ο νομοθέτης εξυπηρετούσε σκοπό δημοσίας ωφελείας.

42. Απομένει να κριθεί αν εν προκειμένω διατηρήθηκε μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και της επιτακτικής ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών

δικαιωμάτων της πρώτης προσφεύγουσας και των μελών της δεύτερης προσφεύγουσας.

43. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι ο νόμος 3833/2010 μείωσε κατά 12% τις αποδοχές και συνταξιοδοτικές παροχές όλων όσων εργάζονταν ή είχαν εργαστεί στο δημόσιο τομέα. Ο νόμος 3845/2010, ο οποίος ψηφίσθηκε δύο μήνες αργότερα, μείωσε κατά 8% επιπλέον τις αποδοχές και συνταξιοδοτικές παροχές και όρισε το ύψος των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας σε 500, 250 και 250 ευρώ αντίστοιχα, υπό την προϋπόθεση το συνολικό ποσό που λαμβάνεται μηνιαίως να μην υπερβαίνει τα 3.000 ευρώ. Τα προβλεπόμενα από το νόμο 3845/2010 μέτρα κρίθηκαν αναγκαία από το νομοθέτη, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι αυτά που είχαν ληφθεί προγενέστερα με το νόμο 3833/2010 είχαν αποδειχθεί ανεπαρκή για την αντιμετώπιση της δεινής οικονομικής κατάστασης της χώρας.

44. Το Δικαστήριο αποδίδει επίσης ιδιαίτερο βάρος στο σκεπτικό του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο, στην από 20 Φεβρουαρίου 2012 απόφασή του, απέρριψε πολυάριθμους λόγους που έλκονταν από δήθεν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας από τα επίδικα μέτρα. Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η απουσία αμιγώς προσωρινού χαρακτήρα για τη μείωση των αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών ήταν αιτιολογημένη διότι σκοπός του νομοθέτη ήταν όχι μόνο να αντιμετωπίσει την οξεία δημοσιονομική κρίση της παρούσης στιγμής, αλλά ομοίως να εξυγιάνει τα δημόσια οικονομικά κατά τρόπο μόνιμο. Αναφέρθηκε επίσης στη νομολογία του Δικαστηρίου επί υποθέσεων μείωσης αποδοχών ή συντάξεων, μείωση στην οποία προέβησαν πολυάριθμα Κράτη μέσα στο ίδιο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Παρατήρησε επιπλέον ότι οι ενώπιόν του αιτούντες δεν είχαν υποστηρίξει με σαφή τρόπο ότι η κατάστασή τους είχε επιδεινωθεί σε τέτοιο βαθμό που να κινδυνεύει η ίδια η διαβίωσή τους.

45. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι η πρώτη προσφεύγουσα παρείχε λεπτομερείς πληροφορίες επί των εισοδημάτων της πριν από τη θέση σε ισχύ των νόμων 3833/2010 και 3845/2010, μετά τη θέση σε ισχύ, καθώς και μετά από τη νέα διοικητική απόφαση που ελήφθη δυνάμει του νόμου 4024/2011. Πέρασε έτσι από ένα καθαρό μισθό 2.435,83 ευρώ σε έναν καθαρό μισθό 1.885,79 ευρώ (πιο πάνω παράγραφοι 9 και 13).

46. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η μείωση του μισθού της πρώτης προσφεύγουσας δεν είναι τέτοιου βαθμού που να θέτει την προσφεύγουσα αντιμέτωπη με δυσκολίες διαβίωσης ασύμβατες προς το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1. Ενόψει των ανωτέρω και του ειδικότερου πλαισίου της κρίσης, η επίδικη επέμβαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι θέτει ένα υπερβολικό βάρος στην προσφεύγουσα.

47. Ως προς την αναλογικότητα των επίδικων μέτρων σε ό,τι αφορά τους μισθούς και τις συντάξεις των μελών της δεύτερης προσφεύγουσας, το Δικαστήριο δεν μπορεί παρά να παραπέμψει στο ίδιο το κείμενο του μνημονίου. Σύμφωνα με αυτό, αφενός, η κατάργηση της 13^{ης} και 14^{ης} σύνταξης αντισταθμίζεται, για όσους λαμβάνουν λιγότερα από 2.500 ευρώ μηνιαίως, με τη δημιουργία ενός ενιαίου ετήσιου επιδόματος 800 ευρώ. Αφετέρου, αν και η καταβολή του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού καταργείται για όλους τους μισθωτούς, προβλέπεται ένα ενιαίο ετήσιο επίδομα 1.000 ευρώ, το οποίο χρηματοδοτείται από την περικοπή των επιδομάτων των υψηλόμισθων. Το επίδομα αυτό δημιουργήθηκε για την προστασία των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων του πληθυσμού (τα άτομα που λαμβάνουν λιγότερα από 3.000 ευρώ μηνιαίως) (πιο πάνω παράγραφος 6).

48. Ως προς τις εναλλακτικές λύσεις, τυχόν ύπαρξή τους δεν καθιστά από μόνη της μη αιτιολογημένη την επίδικη νομοθεσία. Στο μέτρο που ο νομοθέτης δεν παραβιάζει τα όρια της διακριτικής ευχέρειάς του, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να κρίνει αν επέλεξε τον καλύτερο τρόπο για να χειριστεί το πρόβλημα ή αν έπρεπε να έχει ασκήσει με διαφορετικό

τρόπο την εξουσία του (προαναφερόμενη απόφαση *James και λοιποί*, § 51, και *J.A. Pye (Oxford) Ltd κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 44302/02, § 45, 15 Νοεμβρίου 2002).

49. Συνεπώς, το Δικαστήριο εκτιμά ότι η αιτίαση που σχετίζεται με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 είναι προδήλως αβάσιμη και πρέπει να απορριφθεί κατ'εφαρμογή του άρθρου 35 §§ 3^α) και 4 της Σύμβασης.

50. Σε ό,τι αφορά τις αιτιάσεις που έλκονται από τα άρθρα 6, 8, 13, 14 και 17 της Σύμβασης και τις οποίες προβάλλει η δεύτερη προσφεύγουσα, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των στοιχείων που έχει στη διάθεσή του, και στο μέτρο που είναι αρμόδιο να κρίνει τους διατυπωθέντες ισχυρισμούς, το Δικαστήριο δε διακρίνει καμία ένδειξη παραβίασης των δικαιωμάτων και ελευθεριών που εγγυώνται αυτά τα άρθρα. Το Δικαστήριο καταλήγει λοιπόν ότι αυτό το τμήμα της προσφυγής είναι προδήλως αβάσιμο και πρέπει να απορριφθεί κατ'εφαρμογή του άρθρου 35 §§ 3^α) και 4 της Σύμβασης.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο, ομόφωνα,

Συνενώνει τις προσφυγές,

Κηρύσσει τις προσφυγές απαράδεκτες.

André Wampach

Αναπληρωτής Γραμματέας

Isabelle Bello-Lefèvre

Πρόεδρος

Ακριβής μετάφραση του συνημμένου εγγράφου από τα γαλλικά.

Αθήνα, 3 Ιουνίου 2013.

Ο μεταφραστής

Αλέξανδρος Πετροτσόπουλος