

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ

Υπόθεση Β. κ.λ.π. κατά Ελλάδας

(Προσφυγές αριθ. 570/11 και 737/11)

ΑΠΟΦΑΣΗ

ΣΤΡΑΣΒΟΥΡΓΟ

25 Σεπτεμβρίου 2014

*Η απόφαση αυτή θα γίνει οριστική υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 44§2 της Σύμβασης.
Μπορεί να επέλθουν μερικές αλλαγές ως προς την μορφή.*

Στην υπόθεση Β. και λοιποί κατά Ελλάδας,

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (πρώτο τμήμα), συνεδριάζοντας σε τμήμα με την εξής σύνθεση:

Isabelle Berro-Lefèvre, *πρόεδρος,*

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyev,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Julia Laffranque,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Λίνα-Αλέξανδρο Σισιλιάνο, *δικαστές,*

και με τη σύμπραξη του Søren Nielsen, *γραμματέα τμήματος.*

Αφού διασκέφθηκε σε συμβούλιο στις 2 Σεπτεμβρίου 2014,

Εκδίδει την πιο κάτω απόφαση, η οποία έλαβε αυτή την ημερομηνία.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

1. Η υπόθεση έχει εισαχθεί με δύο προσφυγές (αριθ. 570/11 και 737/11) στρεφόμενες κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας από πέντε υπηκόους του Κράτους αυτού, τις κυρίες Ε. Β., Ε. Β., τους κυρίους Π. Β. και Λ. Β., καθώς και την κυρία Ε. Μ. («οι προσφεύγοντες»), οι οποίοι προσέφυγαν ενώπιον του Δικαστηρίου στις 13 Δεκεμβρίου 2010 δυνάμει του άρθρου 34 της Σύμβασης για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών («η Σύμβαση»).

2. Οι προσφεύγοντες εκπροσωπήθηκαν από τον κύριο Ι. Χορομίδα, δικηγόρο Θεσσαλονίκης. Η Ελληνική Κυβέρνηση («η Κυβέρνηση») εκπροσωπήθηκε από τους πληρεξουσίους της, τις κυρίες Κ. Παρασκευοπούλου, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και Μ. Σκορίλα, Δικαστική Αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

3. Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ειδικότερα ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1.

4. Στις 6 Μαρτίου 2013, οι προσφυγές κοινοποιήθηκαν στην Κυβέρνηση.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

I. ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

5. Οι προσφεύγοντες έχουν γεννηθεί το 1952, 1988, 1984, 1958 και 1943 αντίστοιχα και κατοικούν στην Αθήνα.

6. Με κοινή απόφαση της 25^{ης} Ιανουαρίου 2001, οι υπουργοί Οικονομίας, Πολιτισμού και Αθλητισμού αποφάσισαν την απαλλοτρίωση μιας έκτασης εμβαδού 91.101 τετραγωνικών μέτρων κείμενης στο Γαλάτσι, τμήμα της οποίας ανήκε στους προσφεύγοντες, με σκοπό την κατασκευή σταδίου για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004.

7. Με απόφαση της 31^{ης} Μαΐου 2001, το πρωτοδικείο Αθηνών όρισε την προσωρινή τιμή μονάδας της αποζημίωσης απαλλοτρίωσης, η οποία παρακατατέθηκε στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων στις 11 Σεπτεμβρίου 2001.

Στις 12 Ιουλίου 2002, το εφετείο Αθηνών όρισε την οριστική τιμή μονάδας της αποζημίωσης σε ποσό υψηλότερο από εκείνο της προσωρινής τιμής. Η διαφορά μεταξύ προσωρινής και οριστικής αποζημίωσης ανερχόταν σε 1.226.034,46 ευρώ για την πρώτη προσφεύγουσα, σε 1.838.086,98 ευρώ για τη δεύτερη προσφεύγουσα, σε 1.838.086,98 για τον τρίτο προσφεύγοντα, σε 1.211.092,85 ευρώ για τον τέταρτο προσφεύγοντα και σε 10.293.146,64 για την πέμπτη προσφεύγουσα.

8. Η απόφαση του εφετείου κοινοποιήθηκε στο Δημόσιο στις 14 Νοεμβρίου 2002.

9. Με την απόφαση αριθ. 353/2003, το πρωτοδικείο αναγνώρισε τους προσφεύγοντες ως δικαιούχους της αποζημίωσης απαλλοτρίωσης.

10. Καθώς πέρασαν έξι μήνες από την κοινοποίηση της απόφασης του εφετείου στο Δημόσιο δίχως αυτό να καταβάλει το υπόλοιπο της αποζημίωσης που είχε ορίσει το εφετείο, οι προσφεύγοντες κατέθεσαν στις 27 Μαΐου 2003 ενώπιον του πρωτοδικείου

αγωγή με σκοπό να υποχρεωθεί το Δημόσιο να καταβάλει τα προαναφερόμενα ποσά προσαυξημένα με τόκους.

Αναφορικά με τον υπολογισμό των τόκων, οι προσφεύγοντες ζήτησαν, καταρχήν, να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με το επιτόκιο που ορίζεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 15 § 5 του νόμου αριθ. 876/1979 (σύμφωνα με το οποίο το επιτόκιο υπερημερίας καθορίζεται με απόφαση που λαμβάνεται από το υπουργικό συμβούλιο) ή, επικουρικά, με το επιτόκιο 6% που ισχύει για το Δημόσιο (άρθρο 21 του νομοθετικού διατάγματος της 26^{ης} Ιουνίου/10^{ης} Ιουλίου 1944)).

11. Στις 25 Φεβρουαρίου 2005, το Δημόσιο παρακατέθεσε διάφορα ποσά που αντιστοιχούσαν στη διαφορά μεταξύ της προσωρινής και της οριστικής αποζημίωσης.

Διαπιστώνοντας ότι τα νέα ποσά που είχαν παρακατατεθεί δεν αντιστοιχούσαν στις προσδοκίες τους, οι προσφεύγοντες διατήρησαν την από 27 Μαΐου 2003 αγωγή τους για ποσό 246.346,29 ευρώ για την πρώτη προσφεύγουσα, 369.519,44 ευρώ για τη δεύτερη προσφεύγουσα, 369.519,44 ευρώ για τον τρίτο προσφεύγοντα, 242.761,22 ευρώ για τον τέταρτο προσφεύγοντα και για ποσό 2.071.593,32 ευρώ για την πέμπτη προσφεύγουσα, πλέον τόκων από τις 26 Φεβρουαρίου 2005 έως την πληρωμή (με το ισχύον επιτόκιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 15 § 5 του νόμου αριθ. 876/1979 ή, επικουρικά, με το επιτόκιο 6% που ίσχυε για το Δημόσιο).

12. Με δύο αποφάσεις με αριθμούς 5847 και 5848 της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2005, το πρωτοδικείο Αθηνών έκανε εν μέρει δεκτή την από 27 Μαΐου 2003 αγωγή και διέταξε το Δημόσιο να καταβάλει τόκους υπερημερίας από την επίδοση της αγωγής (στις 27 Ιουνίου 2003 για την πέμπτη προσφεύγουσα και στις 8 Ιουλίου 2003 για τους υπόλοιπους) έως τις 25 Φεβρουαρίου 2005 επί των ακόλουθων ποσών: 1.224.105,02 για την πρώτη προσφεύγουσα, 1.836.157,55 για τη δεύτερη προσφεύγουσα, 1.836.157,55 για τον τρίτο προσφεύγοντα, 1.209.163,42 για τον τέταρτο προσφεύγοντα και 10.293.146,64 για την πέμπτη προσφεύγουσα.

13. Στο σκεπτικό του το πρωτοδικείο Αθηνών αναφέρθηκε στο άρθρο 15 § 5 του νόμου αριθ. 876/1979 και διαπίστωσε ότι το επιτόκιο ανερχόταν για την περίοδο από 27 Μαρτίου 2003 έως 5 Ιουνίου 2003 σε 10,5% και για την περίοδο από 6 Ιουνίου

2003 έως 25 Φεβρουαρίου 2005 σε 10%. Έκρινε ότι η απόκλιση μεταξύ του νόμιμου επιτοκίου και του επιτοκίου που ίσχυε για το Δημόσιο ήταν σημαντική, ότι περιόριζε την αστική ευθύνη του Δημοσίου και ότι μείωνε το ποσό της οφειλόμενης αποζημίωσης, χωρίς αυτό να δικαιολογείται από κάποιο λόγο δημοσίου συμφέροντος. Συμπέρανε ότι το άρθρο 21 του διατάγματος του 1944 εισήγαγε προς όφελος του Δημοσίου ένα αδικαιολόγητο προνόμιο και ήταν ως εκ τούτου αντίθετο με τα άρθρα 4, 17, 20 και 25 του Συντάγματος, καθώς και με τα άρθρα 6 και 14 της Σύμβασης.

14. Στις 8 Δεκεμβρίου 2005 (στην περίπτωση της πέμπτης προσφεύγουσας) και στις 19 Ιανουαρίου 2006 (στην περίπτωση των υπόλοιπων τεσσάρων), το Δημόσιο άσκησε έφεση κατά της εν λόγω απόφασης ενώπιον του εφετείου Αθηνών. Υποστήριξε ότι οι τόκοι υπερημερίας έπρεπε να υπολογιστούν, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, βάσει του επιτοκίου 6% που ίσχυε για το Δημόσιο.

15. Με δύο αποφάσεις με αριθμούς 5294 και 3944 της 6^{ης} Ιουλίου 2006, το εφετείο δικαίωσε το Δημόσιο.

16. Στις 20 και 22 Δεκεμβρίου 2006, οι τέσσερις πρώτοι προσφεύγοντες και η πέμπτη προσφεύγουσα αντίστοιχα άσκησαν αίτηση αναίρεσης.

17. Με τις υπ' αρ. 1127 και 1128 αποφάσεις της 15^{ης} Ιουνίου 2010, ο Άρειος Πάγος απέρριψε τις αιτήσεις για τον ακόλουθο λόγο:

«Η ρύθμιση αυτή, με την οποία αναγνωρίζεται το δικαίωμα στο Δημόσιο να καταβάλλει με την ιδιότητα του οφειλέτη τόκους με επιτόκιο υπερημερίας (6%), δηλαδή μικρότερο εκείνου που έχουν υποχρέωση να καταβάλλουν οι ιδιώτες ως οφειλέτες, εισάγει επιτρεπτή υπέρ του Δημοσίου εξαίρεση, (...) και δε βρίσκεται σε αντίθεση προς το άρθρο αριθ.1 του πρώτο πρόσθετου πρωτοκόλλου της Σύμβασης (...) αφού η προστασία της περιουσίας του Δημοσίου είναι αναγκαία για να είναι τούτο σε θέση να (...) εξυπηρετεί τους πολίτες (...).

II. ΤΟ ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΠΡΑΚΤΙΚΗ

A. Η νομοθεσία

18. Το άρθρο 21 του νομοθετικού διατάγματος της 26^{ης} Ιουνίου/10^{ης} Ιουλίου 1944 «περί κώδικος των νόμων περί δικών του Δημοσίου» προβλέπει:

Τόκοι υπερημερίας

«Ο νόμιμος και ο της υπερημερίας τόκος πάσης του Δημοσίου οφειλής, ορίζεται εις 6% ετησίως (...). Ο ειρημένος τόκος άρχεται από της επιδόσεως της αγωγής».

19. Το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 496 της 19^{ης} Ιουλίου 1974 επέκτεινε το όφελος αυτής της διάταξης επί όλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου υπό την ακόλουθη διατύπωση:

Άρθρο 7

«Ο νόμιμος και ο της υπερημερίας τόκος κάθε οφειλής νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ανέρχεται σε 6% ετησίως, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά με σύμβαση ή ειδικό νόμο και αρχίζει από την επίδοση της αγωγής.»

20. Το άρθρο 20 § 9 του νόμου αριθ. 2882/2001 (κώδικας απαλλοτριώσεων) έχει ως εξής:

«Αν η απόφαση του εφετείου [που καθορίζει την οριστική τιμή μονάδας της αποζημίωσης] εκδοθεί μετά τη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, η τυχόν επιπλέον αποζημίωση καταβάλλεται στο δικαιούχο ή παρακατατίθεται σε προθεσμία έξι μηνών από την κοινοποίηση της απόφασης. Τυχόν μεταγενέστερη κατάθεση επιβαρύνεται με τον ισχύοντα εκάστοτε νόμιμο τόκο.»

B. Η νομολογία*1. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*

21. Με την απόφαση αριθ. 2748/2006, το δέκατο έκτο τμήμα του διοικητικού εφετείου Αθηνών έκρινε, ομόφωνα, ότι η εφαρμογή του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 496/1974 ήταν αντίθετη με την αρχή της ισότητας των όπλων και με το δικαίωμα στο σεβασμό της περιουσίας.

22. Στις 19 Μαρτίου 2007, το πρώτο τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποτελούμενο από επτά δικαστές, έκρινε, ομόφωνα, ότι η διαφοροποίηση στον καθορισμό του ύψους του επιτοκίου υπερημερίας ανάλογα με τον οφειλέτη δεν αιτιολογούνταν από κανένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Παρέπεμψε λοιπόν την υπόθεση που είχε εισαχθεί ενώπιόν του ενώπιον της ολομέλειας προκειμένου αυτή να αποφανθεί για το αν το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 496/1974 είναι σύμφωνο προς το Σύνταγμα και τη Σύμβαση (απόφαση αριθ. 802/2007).

23. Με την απόφαση αριθ. 1663/2009, το Συμβούλιο της Επικρατείας, συνεδριάζοντας σε ολομέλεια, παρέπεμψε στην απόφαση *Μειδάνης κατά Ελλάδας* (αριθ. 33977/06, 22 Μαΐου 2008) και έκρινε ότι το προαναφερόμενο άρθρο 21 του διατάγματος του 1944 ήταν αντίθετο με την αρχή της ισότητας.

24. Εν τούτοις, στις 11 Μαΐου 2011, το ΣΤ΄ τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι ο καθορισμός διαφορετικού επιτοκίου για το Δημόσιο από εκείνο που εφαρμόζεται στις οφειλές ιδιωτών μπορούσε να αιτιολογηθεί από ένα σοβαρό λόγο δημοσίου ή γενικού συμφέροντος, εν προκειμένω από «τη δημοσιονομική ισορροπία του Κράτους» και από την μέριμνα αποφυγής της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας υπογράμμισε ότι αυτή η ισορροπία είχε διαταραχθεί σε σημαντικό βαθμό στην Ελλάδα, ότι το δημόσιο έλλειμμα και χρέος ήταν τεράστια και ανέρχονταν σε ποσοστό άνευ προηγουμένου στην ιστορία των δημόσιων οικονομικών της χώρας. Υπό αυτές τις συνθήκες, η διαφοροποίηση των επιτοκίων προς όφελος του Δημοσίου ήταν αιτιολογημένη τουλάχιστον από το 2004, έτος κατά το οποίο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε διαπιστώσει υπερβολικό έλλειμμα που έθετε σε κίνδυνο τη δημοσιονομική ισορροπία της Ελλάδας (απόφαση αριθ. 1260/2011).

25. Λόγω της αντίφασης αυτής της απόφασης με την προαναφερόμενη απόφαση της ολομέλειας, η υπόθεση παραπέμφθηκε εκ νέου στην ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας προκειμένου να αποφανθεί επί του συμβατού του άρθρου 21 με το άρθρο 4 § 1 του Συντάγματος (ισότητα ενώπιον του νόμου) και το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1. Η συζήτηση έλαβε χώρα στις 15 Φεβρουαρίου 2013 και η υπόθεση ακόμη εκκρεμεί.

2. *Η νομολογία του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου*

26. Σε δύο αποφάσεις με αριθμούς 1127/2010 και 1128/2010 (οι οποίες εκδόθηκαν στην υπόθεση των παρόντων προσφευγόντων), ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι το άρθρο 21 υπαγορευόταν από δημόσιο συμφέρον και ήταν συνεπώς σύμφωνο με το άρθρο 4 § 1 του Συντάγματος και με τη Σύμβαση.

27. Απεναντίας, στην απόφαση αριθ. 2812 της 2 Νοεμβρίου 2011, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέληξε σε αντίθετο συμπέρασμα.

3. *Η απόφαση αριθ. 25/2012 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου*

28. Με απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2012, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο ήρε την αντίφαση μεταξύ της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και εκείνης του Αρείου Πάγου υποστηρίζοντας ότι το άρθρο 21 δεν ήταν αντίθετο με τα άρθρα 4 (αρχή της ισότητας), 17 (δικαίωμα στην ιδιοκτησία), 20 § 1 (δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο) και 25 § 1 (εγγύηση από το Κράτος της ελεύθερης απόλαυσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων) του Συντάγματος.

29. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο έκρινε ότι η θέσπιση και η διατήρηση σε ισχύ για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα (ουσιαστικά από το 1877) ρύθμισης σύμφωνα με την οποία το επιτόκιο που εφαρμόζεται επί του Δημοσίου είναι κατώτερο εκείνου που εφαρμόζεται επί των ιδιωτών δικαιολογούνταν από το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια αυτού του διαστήματος το Κράτος διήλθε από σοβαρές και μακροχρόνιες διαδοχικές δημοσιονομικές κρίσεις και των οποίων οι συνέπειες επεκτείνονταν και σε περιόδους κατά τις οποίες οι συγκυρίες ήταν πιο ευνοϊκές.

30. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο πρόσθεσε ότι η επίμαχη ρύθμιση, η οποία απέβλεπε στο να αποτρέψει την αύξηση του κρατικού χρέους, υπαγορευόταν από την ανάγκη προστασίας της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους, στην οποία συνέβαλλαν με την καταβολή φόρων οι πολίτες και στην εξυπηρέτηση των οποίων πρέπει να αποβλέπει η εν λόγω ρύθμιση. Σύμφωνα με το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, ήταν αναγκαία η εξασφάλιση της δυνατότητας του Κράτους να υπολογίζει εκ των προτέρων αφενός το ποσό των τόκων που έπρεπε να καταβάλλει για τις οφειλές του και να προβλέπει, αφετέρου, τα αναγκαία έσοδα για την εξόφλησή τους κατά την

κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού. Το άρθρο 21 δεν ήταν ως εκ τούτο αντίθετο, κατά την άποψή του, με την αρχή της αναλογικότητας.

31. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν ήταν αντίθετη ούτε με το άρθρο 4 § 5 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους». Παρατήρησε μάλιστα ότι, για την αντιμετώπιση των κατά καιρούς δημοσιονομικών προβλημάτων, είχαν επιβληθεί διάφορα μέτρα σε μεγάλες κατηγορίες πολιτών, όπως μειώσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις αναδρομικές, αποδοχών ή συντάξεων, αύξηση κάποιων φόρων ή επιβολή νέων φόρων ή εκτάκτων εισφορών. Συνεπώς, κατά την άποψή του, ο καθορισμός ενός ευνοϊκού για το Δημόσιο ειδικού επιτοκίου δε συνιστούσε παραβίαση αυτής της συνταγματικής διάταξης.

32. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο ομοίως υποστήριξε ότι το άρθρο 21 του νομοθετικού διατάγματος του 1944 δεν ήταν αντίθετο ούτε με το άρθρο 17 του Συντάγματος διότι απέβλεπε στην προστασία ενός δημοσίου συμφέροντος, ήτοι στην προστασία της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους. Επιπλέον, αυτό το άρθρο δεν επέφερε ούτε στέρηση ούτε περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας, αφού η πρόβλεψη μεγαλύτερου επιτοκίου για τις οφειλές των ιδιωτών έναντι του επιτοκίου που ίσχυε για τις οφειλές του Δημοσίου δεν ίδρυε περιουσιακό δικαίωμα των δανειστών του Δημοσίου για την καταβολή τόκων με βάση το υψηλότερο αυτό επιτόκιο.

Γ. Το επιτόκιο υπερημερίας που εφαρμόζεται επί οφειλών ιδιωτών από το 2003

33. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρείχε η Κυβέρνηση (έγγραφο αριθ. 5402 της 21^{ης} Μαΐου 2013 της Τράπεζας της Ελλάδος), κατά την περίοδο από 6 Ιουνίου 2003 έως 5 Δεκεμβρίου 2005 (ήτοι την επίμαχη περίοδο για τους επίδικους τόκους στην παρούσα υπόθεση), το επιτόκιο που εφαρμοζόταν επί οφειλών ιδιωτών ανερχόταν σε 10%. Επί του παρόντος, αυτό το επιτόκιο ανέρχεται σε 8%.

Δ. Η δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας από το 2003

34. Στηριζόμενη σε μια έκθεση που συντάχθηκε κατ' εφαρμογή της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 104 § 3 της Συνθήκης ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάλεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 24 Ιουνίου 2004, να υποβάλει την Ελλάδα στη «διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος». Στις 5 Ιουλίου 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπίστωσε ότι το δημόσιο έλλειμμα της Ελλάδας ανερχόταν σε 3,2% του ΑΕΠ για το 2003, υπερβαίνοντας έτσι την τιμή αναφοράς που προβλέπει η Συνθήκη (3%), και ότι το ακαθάριστο δημόσιο χρέος ανερχόταν σε 103% του ΑΕΠ, κατά πολύ υψηλότερο της τιμής αναφοράς που προβλέπει η Συνθήκη (60%). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε τέλος σε αυτή τη «διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος» στις 5 Ιουνίου 2007, για να ανοίξει νέα διαδικασία στις 16 Φεβρουαρίου 2010 (απόφαση αριθ. 2010/182/ΕΕ).

35. Με την τελευταία αυτή απόφαση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Ελλάδα να δώσει τέλος στο υπερβολικό έλλειμμα το συντομότερο δυνατό και το αργότερο μέσα στο 2012. Προκειμένου να συμμορφωθεί, η Ελλάδα ψήφισε το 2010 και 2011 τους νόμους αριθ. 3833/2010, 3845/2010, 3986/2010 και 4021/2011.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**I. ΕΠΙ ΤΗΣ ΣΥΝΕΚΔΙΚΑΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ**

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

II. ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 1 ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ ΑΡΙΘ.1

37. Οι προσφεύγοντες παραπονούνται ότι ο καθορισμός του επιτοκίου υπερημερίας που ισχύει για το Δημόσιο σε 6% μείωσε την αξία των απαιτήσεών τους, χωρίς αυτό να δικαιολογείται, κατά την άποψή τους, από οποιονδήποτε σκοπό

δημοσίου συμφέροντος. Υποστηρίζουν ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1, το οποίο έχει ως εξής:

«Εκαστο 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.»

A. Επί του παραδεκτού

38. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι προσφυγές δεν είναι προδήλως αβάσιμες υπό την έννοια του άρθρου 35 § 3α) της Σύμβασης και ότι δεν προσκρούουν σε κανέναν άλλο λόγο απαραδέκτου. Πρέπει συνεπώς να κηρυχθούν παραδεκτές.

B. Επί της ουσίας

1. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

39. Επικαλούμενη την απόφαση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, η Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η επίμαχη ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία το επιτόκιο υπερημερίας που εφαρμόζεται επί του Δημοσίου-οφειλέτη είναι κατώτερο εκείνου που εφαρμόζεται επί ιδιώτη-οφειλέτη, αιτιολογείται από τις διαδοχικές δημοσιονομικές κρίσεις από τις οποίες διήλθε το Ελληνικό Κράτος. Επιπλέον, η οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2003 και επιδεινώθηκε το 2009 πήρε χαρακτήρα εθνικής κρίσης διότι συνδέθηκε με τον κίνδυνο πτώχευσης του Κράτους. Κατά την άποψη της Κυβέρνησης, αυτή η κατάσταση αποτελεί αντικειμενικό λόγο «υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος» που καθιστά αναγκαία τη διατήρηση σε 6% του επιτοκίου που εφαρμόζεται επί του Δημοσίου.

40. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Κυβέρνηση θεωρεί ότι βλέποντας να εφαρμόζεται επί της απαίτησής τους επιτόκιο 6% αντί του νόμιμου επιτοκίου που

εφαρμόζεται όταν ο οφειλέτης είναι ιδιώτης, το οποίο εκείνη την εποχή ανερχόταν σε 10%, οι προσφεύγοντες δεν υπέστησαν δυσανάλογο βάρος.

41. Υπογραμμίζει ότι, στο πλαίσιο των απαλλοτριώσεων για την προετοιμασία των Ολυμπιακών Αγώνων, το Κράτος έπρεπε να έχει τη δυνατότητα να προβλέψει το κόστος των εργασιών και να βασίζεται σε ένα σταθερό επιτόκιο. Ο καθορισμός ενός τέτοιου ειδικού επιτοκίου αιτιολογείται ομοίως κατά την άποψή της και από έναν άλλο συλλογισμό: είναι φυσιολογικό το επιτόκιο να διαφοροποιείται αναλόγως της φερεγγυότητας του οφειλέτη. Όπως εξηγεί η Κυβέρνηση, οι ιδιώτες οφειλέτες δεν προσφέρουν επί αυτού τις ίδιες εγγυήσεις με το Κράτος όσον αφορά τη συνέχεια και τη διάρκεια.

42. Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι το προνομιακό για το Δημόσιο επιτόκιο διατηρήθηκε από το 1877 με διάφορους νόμους, ανεξαρτήτως της οικονομικής κατάστασης της χώρας, χωρίς τα δικαστήρια να αντιλέξουν σε αυτό. Αν και η Ελλάδα γνώρισε και περιόδους οικονομικής ευημερίας, ιδίως από το 1974, το εφαρμοστέο επί του Δημοσίου επιτόκιο ουδέποτε ευθυγραμμίστηκε με εκείνο που εφαρμοζόταν επί των ιδιωτών, ούτε καν κατά την περίοδο 1979 έως 2000, όταν αυτό κυμαινόταν μεταξύ 21% και 44% ετησίως προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη ο πληθωρισμός. Η διατήρηση του επιτοκίου σε 6% επέτρεπε στο Δημόσιο να κερδοσκοπεί καθυστερώντας την εξόφληση των υποχρεώσεών του διότι το επιτόκιο που ίσχυε για εκείνο ήταν σημαντικά κατώτερο του επιτοκίου δανεισμού που χρησιμοποιούνταν στην τραπεζική αγορά.

43. Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν επίσης ότι επί 140 έτη νομοθετική και δικαστική εξουσία ήταν ανίκανες να θέσουν τέλος στα προνόμια που εισήγαγαν διακρίσεις υπέρ του Δημοσίου διότι οι δεσμοί τους με την εκτελεστική εξουσία ήταν πάντοτε ιδιαίτερα στενοί. Κατά την άποψή τους, οι αποφάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αναφέρει η Κυβέρνηση δείχνουν επιπλέον ότι ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός του Δημοσίου δεν οφείλεται στο επιτόκιο που το επιβαρύνει σε περίπτωση καθυστέρησης στις πληρωμές του, αλλά στον υπερτροφικό δημόσιο τομέα, στη φοροδιαφυγή, στη διαφθορά και στην έλλειψη διαφάνειας στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Τέλος, η διατήρηση του 6% δημιουργεί προβλήματα όταν το Δημόσιο κι ένας ιδιώτης έχουν αμοιβαίες αξιώσεις που δεν

μπορούν να συμψηφιστούν: αν ένας ιδιώτης δεν καταφέρνει, λόγω οικονομικών δυσκολιών, να καταβάλλει στο Δημόσιο φόρους ή κοινωνικές εισφορές και αν το Δημόσιο, για τους ίδιους λόγους, καθυστερεί να καταβάλλει στον ίδιο ιδιώτη, παραδείγματος χάριν, μια αποζημίωση απαλλοτρίωσης ή μια επιστροφή ΦΠΑ, γίνεται κατά την άποψή τους ιδιαιτέρως προφανής η αδικία της υποχρέωσης του ιδιώτη να καταβάλλει στο Δημόσιο τόκους υπερημερίας με υψηλότερο επιτόκιο.

2. Η εκτίμηση του Δικαστηρίου

α) Γενικές αρχές

44. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 απαιτεί, πριν και πάνω από όλα, μια επέμβαση της δημόσιας αρχής στην απόλαυση του δικαιώματος στο σεβασμό της περιουσίας να είναι νόμιμη και να επιδιώκει ένα θεμιτό σκοπό «δημοσίας ωφελείας». Μια τέτοια επέμβαση πρέπει επίσης να είναι ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ήτοι την επίτευξη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου 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).

45. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει επίσης ότι το Κράτος απολαμβάνει συνήθως ευρείας ελευθερίας στη λήψη μέτρων γενικού χαρακτήρα επί οικονομικών ή κοινωνικών ζητημάτων (βλέπε για παράδειγμα, *James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, 21 Φεβρουαρίου 1986, § 46, série A n° 98, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, 23 Οκτωβρίου 1997, § 80, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII).

46. Επιπλέον, σε ό,τι αφορά τη θέσπιση νόμων για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ δημοσίων δαπανών και εσόδων, η οποία συνεπάγεται συνήθως μια 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, *Mihaies et Sentez 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, *Ramos Ferreira και λοιποί κατά Πορτογαλίας*, αριθ. 23321/11, 71007/11 και 71014/11, § 40, 16 Ιουλίου 2013).

47. Αυτή η διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών είναι ακόμα ευρύτερη 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).

β) Εφαρμογή των αρχών στην προκειμένη περίπτωση

48. Με την απόφαση *Μειδάνης κατά Ελλάδας* (αριθ. 33977/06, 22 Μαΐου 2008), το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να αποφανθεί επί του προβλήματος της προνομιακής μεταχείρισης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, σε εκείνη την υπόθεση ενός δημόσιου νοσοκομείου, ως προς τον καθορισμό του επιτοκίου υπερημερίας: ειδικότερα, αν το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είχε οφειλή έναντι ενός ιδιώτη, το επιτόκιο αυτό καθοριζόταν σε 6% ετησίως, ενώ στην αντίθετη περίπτωση, αν δηλαδή ένας ιδιώτης είχε οφειλή έναντι ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, το επιτόκιο αυτό καθοριζόταν σύμφωνα με τον πληθωρισμό και τις οικονομικές συγκυρίες.

49. Σε αυτή την απόφαση, το Δικαστήριο σημείωσε ότι το νοσοκομείο εναντίον του οποίου στράφηκε ο προσφεύγων –ένας γιατρός που είχε εργαστεί εκεί βάσει σύμβασης ορισμένου χρόνου- δεν είχε κληθεί να ενεργήσει ως κάτοχος της δημόσιας εξουσίας αλλά είχε εξομοιωθεί με έναν ιδιώτη εργοδότη διότι η διαφορά είχε γεννηθεί μέσα στο πλαίσιο μιας σύμβασης εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Σημειώνοντας ότι το

νοσοκομείο είχε επικαλεστεί την ιδιότητά του ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου για να τύχει επιτοκίου τέσσερις φορές χαμηλότερου από εκείνο που εφαρμοζόταν στους ιδιώτες κατά την ίδια περίοδο, συμπέρανε ότι ο καθορισμός των τόκων υπερημερίας που όφειλε το νοσοκομείο με τέτοιο επιτόκιο συνιστούσε προσβολή του δικαιώματος του προσφεύγοντος στο σεβασμό της περιουσίας του.

50. Αντίθετα με την περίπτωση της υπόθεσης *Μειδάνης*, στην παρούσα υπόθεση η σχέση που γέννησε την οφειλή του Δημοσίου έναντι των προσφευγόντων δεν ήταν μια συναλλαγή μεταξύ ιδιωτών σύμφωνα με τους κανόνες της αγοράς, κάτι που θα μπορούσε, ενδεχομένως, να δικαιολογήσει μια εξομοίωση του Δημοσίου-οφειλέτη με ιδιώτη οφειλέτη. Απεναντίας η οφειλή του Δημοσίου αποτελούσε συνέπεια μιας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για λόγο δημοσίας ωφελείας, εν προκειμένω για την κατασκευή έργων για τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Ωστόσο, εντός αυτού του πλαισίου, το Δημόσιο ενεργεί ως κάτοχος της δημόσιας εξουσίας.

51. Το Δικαστήριο συμφωνεί με τους προσφεύγοντες ότι το χαμηλότερο επιτόκιο υπερημερίας που το Δημόσιο καλείται να καταβάλλει σε περίπτωση καθυστέρησης στις πληρωμές του δεν μπορεί ευλόγως να προβάλλεται ως αντίδοτο στα φαινόμενα δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης που επικαλείται η Κυβέρνηση και τα οποία έπληξαν σημαντικά τη χώρα κατά τα πέντε τελευταία χρόνια. Εν τούτοις, το ζήτημα είναι να καθοριστεί κατά πόσο η εφαρμογή στο Δημόσιο-οφειλέτη του προβλεπόμενου από το νόμο επιτοκίου 6% συνιστά μεταχείριση που εισάγει διακρίσεις σε βάρος των ιδιωτών οφειλετών εν γένει, και ειδικότερα σε βάρος των προσφευγόντων ως δικαιούχων της αποζημίωσης απαλλοτρίωσης που τους είχε χορηγηθεί από τα εθνικά δικαστήρια.

52. Ως προς τούτο, το Δικαστήριο επισημαίνει επίσης μια θεμελιώδη διαφορά μεταξύ της προαναφερόμενης απόφασης *Μειδάνης* και της παρούσας υπόθεσης. Στην πρώτη, το Δικαστήριο είχε διαπιστώσει ότι την περίοδο των πραγματικών περιστατικών το επιτόκιο που εφαρμοζόταν στους ιδιώτες κυμαινόταν μεταξύ 23% και 27%, ήτοι τετραπλάσιο, ή και περισσότερο, από εκείνο που εφαρμοζόταν στο Δημόσιο. Στην παρούσα υπόθεση, από το έγγραφο αριθ. 5402 της Τράπεζας της Ελλάδος που προσκόμισε η Κυβέρνηση (παράγραφος 33) προκύπτει ότι μεταξύ 6 Ιουνίου 2003 και 5

Δεκεμβρίου 2005 (επίμαχη περίοδος για τον υπολογισμό των επίδικων τόκων), το επιτόκιο που εφαρμοζόταν επί των οφειλών ιδιωτών ανερχόταν σε 10%.

53. Το Δικαστήριο εκτιμά ότι οι λόγοι της απόφασης αριθ. 25/2012 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, που έθεσε τέλος στην απόκλιση μεταξύ της νομολογίας του Αρείου Πάγου και εκείνης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δε στερούνται συνάφειας. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο διατύπωσε ότι η ρύθμιση που καθιέρωσε το προαναφερόμενο άρθρο 21 του διατάγματος του 1944 προκειμένου να αποφευχθεί η αύξηση του δημόσιου χρέους λόγω των οφειλόμενων τόκων για ληξιπρόθεσμες οφειλές υπαγορευόταν από την ανάγκη προστασίας της δημοσιονομικής ισορροπίας και της παρουσίας του Κράτους, και ήταν αναγκαία προκειμένου να μπορεί το Κράτος να υπολογίζει εκ των προτέρων το ποσό των τόκων των οφειλών του και να προβλέπει τα αναγκαία έσοδα για την εξόφλησή τους κατά την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού.

54. Επιπλέον, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι προσφεύγοντες δεν προβάλλουν κανένα στοιχείο ικανό να αποδείξει ότι υπέστησαν δυσανάλογη ζημία λόγω της εφαρμογής επιτοκίου 6% αντί 10% στις απαιτήσεις τους έναντι του Δημοσίου.

55. Εξεταζόμενοι εντός του πλαισίου της παρούσας υπόθεσης, η οποία συνδέεται με την άσκηση της κυριαρχίας του Κράτους για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίας ωφελείας, αυτοί οι συλλογισμοί αποτελούν εύλογο και αντικειμενικό λόγο ικανό να αιτιολογήσει μια διαφοροποίηση από την υπόθεση *Μειδάνης* σχετικά με τις απαιτήσεις του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1, λαμβανομένης επίσης υπόψη της μικρής απόκλισης μεταξύ των επιτοκίων που εφαρμόζονταν στις δύο κατηγορίες οφειλετών την περίοδο των πραγματικών περιστατικών.

56. Το Δικαστήριο συμπεραίνει συνεπώς ότι δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 στην προκειμένη περίπτωση.

III. ΕΠΙ ΤΩΝ ΛΟΙΠΩΝ ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΒΙΑΣΕΩΝ

57. Επικαλούμενοι το άρθρο 6 § 1 της Σύμβασης, οι προσφεύγοντες παραπονούνται για παραβίαση της αρχής της ισότητας των όπλων.

58. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι οι προσφεύγοντες μπόρεσαν να παρουσιάσουν δίχως εμπόδια όλα τα επιχειρήματα που έκριναν προσήκοντα για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους. Τα δικονομικά δικαιώματά τους τηρήθηκαν στον ίδιο βαθμό με εκείνα του Δημοσίου και δεν τους αρνήθηκε κανένα δικονομικό προνόμιο του οποίου μπορεί να έτυχε το τελευταίο. Πράγματι, οι ισχυρισμοί των προσφευγόντων αφορούν αποκλειστικά την ουσία της διαφοράς και δεν μπορούν από τη φύση τους να θέσουν ζήτημα τήρησης της αρχής της ισότητας των όπλων (προαναφερόμενη απόφαση *Μειδάνης*, § 35).

59. Έπεται ότι η παρούσα αιτίαση είναι προδήλως αβάσιμη και πρέπει να απορριφθεί κατ'εφαρμογή του άρθρου 35 §§ 3 και 4 της Σύμβασης.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ, ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ, ΟΜΟΦΩΝΑ,

1. *Αποφασίζει* να συνεκδικάσει τις προσφυγές και να τις εξετάσει από κοινού σε μία μόνο απόφαση.

2. *Κηρύσσει* παραδεκτές τις προσφυγές ως προς τις αιτιάσεις τις ελκόμενες από το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 και απαράδεκτες κατά τα λοιπά.

3. *Αποφαίνεται* ότι δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ.1.

Συντάχθηκε στη γαλλική γλώσσα και στη συνέχεια κοινοποιήθηκε εγγράφως στις 25 Σεπτεμβρίου 2014, κατ'εφαρμογή του άρθρου 77 §§ 2 και 3 του κανονισμού.

(υπογραφή)

Søren Nielsen

Γραμματέας

(υπογραφή)

Isabelle Berro-Lefèvre

Πρόεδρος

Ακριβής μετάφραση από το συνημμένο έγγραφο

Η μεταφράστρια

Μαρία Καραμπάτσα