Απόφαση 1939/2018

Επιδόθηκε 15 ΑΠΡ. 2019
ΚΩΣΤΙΝΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ
ΔΙΚ. ΕΠΙΜ. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΙΙ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 6 Οκτωβρίου 2016, με την ακόλουθη σύνθεση: Χρυσούλα Καραμαδούκη, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Τμήματος, Σταμάτιος Πουλής και Κωνσταντίνος Εφεντάκης (εισηγητής), Σύμβουλοι, Δημήτριος Κοκοτσής και Ευφροσύνη Παπαδημητρίου, Πάρεδροι (με συμβουλευτική ψήφο).

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας: Παραστάθηκε ο Αντεπίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Ιωάννης Κάρκαλης, ως νόμιμος αναπληρωτής του Γενικού Επιτρόπου, ο οποίος είχε κώλυμα.

Γραμματέας: Μαρία Δανιήλ, υπάλληλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Για να δικάσει την από 3.2.2015 (Α.Β.Δ. 245/6.2.2015) έφεση:

[redacted], κατοίκου [redacted], η οποία παραστάθηκε διά του πληρεξούσιου δικηγόρου της Απόστολου Παπακωνσταντίνου (Α.Μ. Δ.Σ.Α. 25904),

κατά του Ελληνικού Δημοσίου, νομίμως εκπροσωπουμένου από τον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος παραστάθηκε διά του Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Κωνσταντίνου Παπαγεωργίου, και

κατά α) της 110603/2014/15.12.2014 πράξης της Διεύθυνσης Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα της εκκαλούσας για τον κανονισμό σύνταξης από το Δημόσιο, και β) κάθε άλλης συναφούς πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο της εκκαλούσας, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της έφεσης.

Τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, που ζήτησε την απόρριψή της.

Και

Τον Αντεπίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος πρότεινε την έκδοση προδικαστικής απόφασης για τη συμπλήρωση των στοιχείων του φακέλου της υπόθεσης.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση, το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη.

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε σύμφωνα με το νόμο

Αποφάσισε τα εξής:

Ι. Με την υπό κρίση έφεση, για την οποία καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο (βλ. το Α2916953 έντυπο παραβόλου), ζητείται η ακύρωση της 110603/2014/15.12.2014 πράξης της Διεύθυνσης Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Με την πράξη αυτή, απορρίφθηκε αίτημα της εκκαλούσας να της κανονισθεί σύνταξη από το Δημόσιο, με την αιτιολογία ότι ο χρόνος υπηρεσίας της σ' αυτό, ως τακτικού δημοσίου υπαλλήλου, από 10.3.1993 έως 7.5.2014 δεν λογίζεται συντάξιμος, καθόσον με την 42115/1/10ι/4.7.2014 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη ανακλήθηκε ο διορισμός της, επειδή, όπως διαπιστώθηκε κατόπιν σχετικού ελέγχου, ο τίτλος σπουδών (απολυτήριο λυκείου), που είχε υποβάλει κατά την πρόσληψή της, ήταν πλαστός. Η έφεση αυτή, κατά το μέρος που στρέφεται κατά της ως άνω πράξης, έχει ασκηθεί παραδεκτώς, είναι δε περαιτέρω εξεταστέα κατά τη νομική και ουσιαστική της βασιμότητα. Η ίδια, όμως, έφεση, κατά το μέρος που στρέφεται αορίστως και κατά κάθε άλλης συναφούς προς την πρώτη προσβαλλόμενη πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης, είναι ανεπίδεκτη δικαστικής εκτίμησης και πρέπει κατά το μέρος αυτό να απορριφθεί ως απαράδεκτη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 31 παρ. 1 περιπτ. δ΄ και 53 παρ. 1 και 2 του π.δ/τος 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» (Α΄ 304).

ΙΙ. Στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, ορίζεται ότι «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Με την διάταξη αυτή, αναγνωρίζεται σε συνταγματικό επίπεδο, ως θεμελιώδης αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος, η αξία του ανθρώπου, η οποία επιβάλλει σε όλα τα όργανα της Πολιτείας όχι μόνο να σέβονται, αλλά και να προστατεύουν την αξία αυτή, απέχοντας, μεταξύ άλλων, από τη λήψη διοικητικών μέτρων ή την επιβολή κυρώσεων που, ενόψει των περιστάσεων, θίγουν την φυσική, ψυχική και κοινωνική υπόσταση του ανθρώπου και προσβάλλουν, ως εκ τούτου, τον πυρήνα της προσωπικότητάς του (βλ. ΑΠ Ολομ. 40/1998, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 250/2008 και κατ' αναλογία απόφαση Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της

17.8.1956, BVerfGE 5, 85). Περαιτέρω, από την ανωτέρω διάταξη, σε συνδυασμό με εκείνη του άρθρου 25 παρ. 1 εδάφιο πρώτο του Συντάγματος, που ορίζει ότι «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους ...», απορρέουν, μεταξύ άλλων, οι αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, ΣτΕ Ολομ. 2649, 1738/2017, πρβλ. ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ 2034/2011 Ολομ., 4731/2014, 640/2015 κ.ά., ΔΕΕ απόφαση της 18.11.2008, C-158/07 "Jacqueline Förster κατά HoofddirectievandeInformatieBeheerGroep", σκ. 67, βλ. και τον ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», Α΄ 34, στο άρθρο 2 παρ. 1 περιπτ. η΄ του οποίου προβλέπεται ότι, μεταξύ των αρχών καλής νομοθέτησης, περιλαμβάνεται και η ασφάλεια δικαίου). Οι αρχές αυτές επιβάλλουν, ιδίως, τη σαφήνεια και την προβλέψιμη εφαρμογή των διοικητικών μέτρων και κυρώσεων (πρβλ. ΣτΕ 2811/2012 7μ., 144, 1976/2015), που σκοπούν στην αποκατάσταση της νομιμότητας ή στην τιμωρία του παραβάτη ορισμένης διάταξης, απαιτείται δε να τηρούνται με ιδιαίτερη αυστηρότητα, όταν πρόκειται για διοικητικά μέτρα ή κυρώσεις που συνεπάγονται σοβαρές επιπτώσεις στην κατάσταση του διοικουμένου. Στο πλαίσιο αυτό, οι ίδιες αρχές επιτάσσουν η κατάσταση των διοικουμένου να μην τίθεται επ᾽ αόριστον εν αμφιβόλω, ακόμη και όταν έχει προηγηθεί εκ μέρους του παραβίαση κανόνα δικαίου. Και τούτο, στο βαθμό που η μετά πάροδο μακρού χρόνου επιβολή διοικητικού μέτρου ή κύρωσης επιφέρει βαρύτατες συνέπειες στην προσωπική και οικονομική κατάσταση του διοικουμένου (πρβλ. απόφαση Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 5.3.2013 – 1 BvR 2457/08), θίγοντας την αξία του ανθρώπου και τον πυρήνα θεμελιωδών του δικαιωμάτων, εφόσον δεν διασφαλίζεται, ενόψει και της κατ᾽ άρθρο 25 παρ. 1 εδάφιο. τέταρτο του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας, μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που υπηρετείται με την επιβολή του διοικητικού μέτρου ή της κύρωσης και της προστασίας της αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου (βλ. και ΣτΕ Ολομ. 3316/2014, 1976/2015, ΕΔΔΑ αποφάσεις της 25.7.2013 "Khodorkovskiy & Lebedev κατά Ρωσίας", σκ. 779, και της 21.3.2006, "Valico κατά Ιταλίας", ΣτΕ 3316/2014, 4642/2012 και ΔΕΕ αποφάσεις της 2.6.2016, C- 81/15 «Καπνοβιομηχανία Καρέλια ΑΕ κατά Υπουργού Οικονομικών», σκ. 45, της 11.6.2015, C- 98/14 "Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft", σκ. 77, της 5.5.2011, C-201&202/10 "Ze Fu Fleischhandel GmbH& Vion Trading GmbH κατά Hauptzollamt Hamburg-Jonas",

σκ. 32, αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών της 21.6.2012 Federal Communications Commission (FCC) v. Fox Television Stations Inc, της 7.7.1986 Bethel School No 403 vs. Fraser, απόφαση Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 20.7.2012, 2012-266 QPC). Ειδικότερα, σύμφωνα με την απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου αρχή της αναλογικότητας, προβλεπόμενη πλέον και ρητώς στο άρθρο 25 παρ.1 εδάφιο τέταρτο του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του με το Ψήφισμα της 6.4.2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το οποίο ορίζει ότι «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας», όταν θεσπίζονται ή επιβάλλονται δυσμενή μέτρα ή κυρώσεις σε βάρος των διοικουμένων, απαιτείται να λαμβάνονται υπόψη κριτήρια αντικειμενικά που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Τα θεσπιζόμενα ή καθ' οιονδήποτε τρόπο επιβαλλόμενα επαχθή μέτρα ή κυρώσεις απαιτείται να είναι μόνο τα αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να τελούν σε άμεση συνάφεια όχι μόνο προς αυτόν τούτον τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά και προς το αντικείμενο της ρύθμισης ή του επιβαλλόμενου μέτρου. Επομένως, όλα τα μέσα άσκησης της κρατικής εξουσίας, ο νόμος, η δικαστική απόφαση και η διοικητική πράξη, απαιτείται να πληρούν τα κριτήρια της εν λόγω αρχής, να είναι δηλαδή: α) πρόσφορα και κατάλληλα για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαία, υπό την έννοια ότι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού δεν είναι δυνατή η επιλογή άλλου εξίσου αποτελεσματικού, αλλά λιγότερου επαχθούς, μέτρου και γ) αναλογικά, να τελούν, δηλαδή, σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της προκαλούμενης από αυτά βλάβης. Σε αντίθετη περίπτωση, αν το επιβαλλόμενο μέτρο ή η κύρωση, από τη φύση τους, αλλά και σε συνάρτηση με τον χρόνο στον οποίο επιβάλλονται, είναι τέτοιας έντασης και διάρκειας που υπερακοντίζουν καταδήλως τον επιδιωκόμενο σκοπό, συνεπάγονται, δηλαδή, μειονεκτήματα που είναι δυσανάλογα προς τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού, αντίκεινται στην ως άνω συνταγματική αρχή και η διάταξη που τα προβλέπει ή η διοικητική πράξη που τα επιβάλλει είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρες (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 1196/2009, 2712/2008, 2437/2007, 2287/2005, 1492/2002, ΣτΕ Ολομ. 229, 228/2014, ΑΠ Ολομ. 5/2013).

ΙΙΙ. Α. Το Σύνταγμα στο Τμήμα ΣΤ΄, που επιγράφεται «Διοίκηση», και στο Κεφάλαιο Δεύτερο, με τίτλο «Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης», στο άρθρο 103, όπως αυτό αναθεωρήθηκε με το Β΄ Ψήφισμα της 6.3.1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α΄ 24), ορίζει ότι: «1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. 2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. ... 3. ... 4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. 5.... 6...». Εν συνεχεία, με το Ψήφισμα της 6.4.2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής προστέθηκαν στο ανωτέρω άρθρο οι παράγραφοι 7 και 8, οι οποίες διατηρήθηκαν με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α΄ 120), η πρώτη δε εξ αυτών προβλέπει ότι: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής», ενώ η δεύτερη ορίζει ότι «Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεων του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολουμένους με σύμβαση έργου».

ρητώς, σε ό,τι αφορά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, με την παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου, όπως αυτή προστέθηκε με το Ψήφισμα της 6.4.2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής και ισχύει και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων. Με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής, η Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή επέβαλε στον κοινό νομοθέτη και στη διοίκηση αυστηρούς όρους σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, με σκοπό τη μέγιστη δυνατή διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της διαφάνειας, της ισότητας ενώπιον του νόμου και της αξιοκρατίας (βλ. ΣτΕ Πρακτ. Επεξ. Ολομ. 96/2008). Στο πλαίσιο της αναθεώρησης, ο υφιστάμενος κανόνας των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 103 του Συντάγματος, ο οποίος επιβάλλει τη νομοθετική πρόβλεψη οργανικών θέσεων για την κάλυψη των παγίων και διαρκών αναγκών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., ενισχύθηκε, μεταξύ άλλων, με τους νέους κανόνες της παραγράφου 7, σύμφωνα με τους οποίους η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στα λοιπά νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα γίνεται με διαγωνισμό ή επιλογή βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (Α.Σ.Ε.Π.), οι κανόνες δε αυτοί, τους οποίους πρώτος διατύπωσε ο κοινός νομοθέτης με τις διατάξεις του ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α' 28), κατέστησαν πλέον ρυθμίσεις συνταγματικού επιπέδου (βλ. ΑΠ 264/2011, ΣτΕ Ολομ. 195/2013, 3595/2008, 2718/2010 7μ., 1259/2006 7μ.). Όλες οι ανωτέρω θεσμικές εγγυήσεις, με τις οποίες περιβάλλει το Σύνταγμα τους δημοσίους υπαλλήλους, καταδεικνύουν την υπερέχουσα θέση που επιφυλάσσεται σ' αυτούς έναντι των υπολοίπων κατηγοριών του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, που, κατά τα προβλεπόμενα στις παραγράφους 2, 3 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος (βλ. στο πνεύμα αυτό Πρακτ. Επεξ. ΣτΕ 20/1986, 963, 249/1985, 861, 581/1984), συνδέεται με το Δημόσιο με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου, σχέση με προεχόντως συμβατικό χαρακτήρα. Το ιδιαίτερο καθεστώς των οργάνων της Διοίκησης ερείδεται επί της αρχής ότι το Κράτος, λόγω της αποστολής του, δεν αποτελεί έναν κοινό εργοδότη και για τον 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 τη Διοίκηση με τους μονίμους υπαλλήλους της (βλ. ΣτΕ 773/2017, 2209/1977, 99/1930). Η ειδική αυτή σχέση, στην οποία τελεί ο δημόσιος υπάλληλος έναντι του κράτους, συνίσταται στην κατ' αρχήν υπεροχή του

δημοσίου συμφέροντος έναντι του ιδιαίτερου προσωπικού συμφέροντος του υπαλλήλου, με στόχο τη διασφάλιση της ορθολογικής, αποτελεσματικής και αδιάλειπτης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, καθώς και της άσκησης των κρατικών λειτουργιών, περιλαμβανομένης της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1513/2014, 3354/2013), από όργανα (δημόσιους υπαλλήλους), που διαθέτουν τα κατά νόμο απαιτούμενα για την άσκηση των λειτουργιών αυτών και την παροχή των υπηρεσιών προσόντα (βλ. συγκριτικά απόφαση Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας της 18.6.2014, No 374370). Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων, εξαιτίας, όμως, των αυξημένων υπηρεσιακών και εξωυπηρεσιακών τους υποχρεώσεων προς το Κράτος που συνεπάγεται η ειδική λειτουργική τους σχέση με αυτό, καθίστανται συνταγματικώς επιτρεπτοί, πέραν των γενικών περιορισμών, και ορισμένοι ειδικοί περιορισμοί των ατομικών τους δικαιωμάτων, που δικαιολογούνται από τη φύση της σχέσης τους με το Κράτος και τις απορρέουσες από τη σχέση αυτή υποχρεώσεις (βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ 1269/2016, 2443/2014, 1895/2014, 780-4/2014 7μ. για την συνταγματική υποχρέωση ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων), ενόψει και της αρχής της συνέχειας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, περιορισμοί που, πάντως, ελέγχονται με βάση την αρχή της αναλογικότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη ΙΙ της παρούσας (βλ. ΣτΕ 773/2017 και πρβλ. ΣτΕ 2192-6/2014 Ολομ., 1571/2010, 888/2008 7μ., 1680/2007, 1560/2005, 573/2005, 3356/2004, 251/2001, 1802/1986 κ.ά.). Εξ άλλου, εγγενές στοιχείο της ειδικής λειτουργικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων με το Κράτος συνιστά και το συνταγματικώς κατοχυρωμένο, κατ' άρθρο 103 παρ. 4 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος, δημοσίου δικαίου δικαίωμά τους σε μισθό, ο οποίος δεν συνιστά αντάλλαγμα για ορισμένη εργασία, όπως στην περίπτωση της ιδιωτικού δικαίου εργασιακής σχέσης, αλλά παροχή προσαρμοσμένη στην ειδική λειτουργική σχέση που συνδέει τους δημοσίους υπαλλήλους με το Κράτος. Η παροχή δε αυτή, ενταγμένη, κατά τρόπο συνεπή και συνεκτικό, στην κατά τα άρθρα 26 παρ. 2, 79 παρ. 8, 82 παρ. 1 και 106 του Συντάγματος ευρύτερη δημοσιονομική πολιτική του κράτους, πρέπει, ενόψει και της συνταγματικώς κατοχυρωμένης με τα άρθρα 73 παρ. 2, 75, 79 και 80 του Συντάγματος αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (πρβλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017 και συγκριτικά απόφαση Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 5.5.2015, 2 BvL 17/09), να εξασφαλίζει στους δημοσίους υπαλλήλους αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής

τους εξέλιξης (βλ. ΣτΕ Ολομ. 890/1956, ΑΠ 768/1989 και βλ. συγκριτικά αποφάσεις Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 27.9.2005, 2 BvR 1387/02, της 5.5.2015, 2BVL 17/09, στο πλαίσιο της απορρέουσας από το άρθρο 33 παρ. 5 του Θεμελιώδους Νόμου αρχής της ανάλογης προς το λειτούργημα διατροφής των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών). Τέλος, ενόψει των αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, ο νομοθέτης δύναται να θεσπίζει μέτρα και κυρώσεις σε βάρος των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι παραβιάζουν, μεταξύ άλλων, και τους όρους πρόσληψής τους στο Δημόσιο, τα μέτρα δε αυτά και οι κυρώσεις πρέπει να είναι, ως προς την φύση και την έντασή τους, προσαρμοσμένα στην ως άνω ειδική λειτουργική σχέση που τους συνδέει με το Κράτος, ενόψει και του δημοσίου συμφέροντος που αυτή διασφαλίζει. Κάθε, όμως, επέμβαση στο status του δημοσίου υπαλλήλου, τόσο από τον νομοθέτη κατά την θέσπιση των σχετικών μέτρων και κυρώσεων, όσο και από τη Διοίκηση κατά την εκτέλεση αυτών, που συνεπάγεται ανατροπή ή τερματισμό της υπηρεσιακής του σχέσης με σοβαρές άμεσες ή αντανακλαστικές επιπτώσεις στη προσωπική κατάσταση αυτού, πέραν του ότι πρέπει να περιβάλλεται των εγγυήσεων της παραγράφου 4 του άρθρου 103 του Συντάγματος, όταν εμπίπτει στις περιπτώσεις που αυτή ρυθμίζει, απαιτείται επιπλέον, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη ΙΙ της παρούσας, να είναι συναφής με τη φύση και τις εγγενείς ιδιαιτερότητες της υπαλληλικής σχέσης και να συνάδει προς τις συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, τηρώντας μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του υπηρετούμενου δημοσίου σκοπού και της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των διακυβευόμενων ατομικών δικαιωμάτων.

Γ. Στο πλαίσιο της ειδικής λειτουργικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων με το Κράτος, ο συνταγματικός νομοθέτης έχει επιφυλάξει διαχρονικά τόσο για την κατηγορία αυτή, όσο και για τους δημοσίους λειτουργούς και στρατιωτικούς (άμεσα και έμμεσα όργανα του κράτους) ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς (βλ. μεταξύ άλλων τη νομοθετική πράξη ΧΝΒ΄ του 1861, άρθρα 94, 114 και 49 εδάφιο τρίτο του Συντάγματος του 1927, άρθρα 61, 87 επ., 98 εδάφιο τέταρτο και 101 του Συντάγματος του 1952). Ειδικότερα, το Σύνταγμα του 1975, όπως ισχύει και μετά τις ύστερες αναθεωρήσεις του, εκτός από τις προμνησθείσες ουσιαστικές ρυθμίσεις του άρθρου 103 του Συντάγματος για το ιδιαίτερο υπηρεσιακό και μισθολογικό καθεστώς που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους, περιέχει και ειδικές διαδικαστικές ρυθμίσεις για την προπαρασκευή και την νομοπαραγωγική διαδικασία επί των

συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρα 73 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος), την απονομή των συντάξεων (άρθρο 80 του Συντάγματος), αλλά και την ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 περιπτ. στ΄ του Συντάγματος). Από το σύνολο των ρυθμίσεων αυτών συνάγεται ότι το Σύνταγμα υποδέχεται ως ιδιαίτερο θεσμό το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών ως άμεση απόρροια του ειδικού υπηρεσιακού τους καθεστώτος (πρβλ. ΑΕΔ 16/1983, ΑΠ 701/2014, 968/2013), η έννοια δε της «σύνταξης» στις ανωτέρω ρυθμίσεις είναι νομικώς προκαθορισμένη από τις ρυθμίσεις των προϊσχυόντων Συνταγμάτων και ιδίως των νομοθετημάτων που είχαν εκδοθεί σε εκτέλεσή τους (πρβλ. ΑΕΔ 1/2004 , 4/2001, 5/1999). Στο πλαίσιο αυτό και όπως συνάγεται από το σύνολο των ισχυουσών κατά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 συνταξιοδοτικών διατάξεων (βλ. μεταξύ άλλων τις διατάξεις του α.ν. 1854/1951 της 23ης 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» νοείται προεχόντως η ισόβια περιοδική παροχή που καταβάλλεται σε δημόσιο υπάλληλο αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή του από την ενεργό υπηρεσία, το κόστος της οποίας βαρύνει κατ' αρχήν τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι το Δημόσιο Ταμείο (βλ. τους διαχρονικώς ισχύοντες συνταξιοδοτικούς κώδικες, ειδικότερα άρθρο 1 του β.δ/τος της 31ης Οκτωβρίου 1935, Α΄ 505, άρθρο 1 του α.ν. 1854/1951, άρθρο 1 του π.δ/τος 1041/1979, Α΄ 292, άρθρο 1 του π.δ/τος 166/2000, Α΄ 153, και άρθρο 1 του π.δ/τος 169/2007, Α΄ 210, βλ. και ΑΕΔ 28, 2/2004), ενώ το βάρος αυτό δύναται να αναδέχεται και ο προϋπολογισμός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (βλ. μεταξύ άλλων τον ανωτέρω ν. 3163/1955, Ελ.Συν. Ολομ. 1510/1996). 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 υπαλλήλους και λειτουργούς, 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 Ελ.Συν. Ολομ. 1510/1996, 966/1999) ή με την δυνατότητα 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 ούτε η φύση του δικαιώματός τους, ούτε η δικαιοδοσία επί των σχετικών διαφορών (βλ. Ελ.Συν. 1668/2003, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2491/1988, ΣτΕ 387/1990). Περαιτέρω και κατ' αναλογία προς το δικαίωμα σε μισθό (βλ. σκέψη ΙΙΙ.Β), το δικαίωμα σε σύνταξη του δημοσίου υπαλλήλου συνιστά ωσαύτως συνταγματικώς κατοχυρωμένο δημοσίου δικαίου δικαίωμα, το οποίο επίσης διέπεται από ενιαίους κανόνες, προσαρμοσμένους στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο με την υπηρεσία, τελεί δε σε εύλογη ποσοτική σχέση προς τις αποδοχές ενεργείας, ως συνέχεια του μισθού, κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζει στην κατηγορία αυτή συνταξιούχων αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής τους εξέλιξης [βλ. σχετικώς τη νομοθετική αποτύπωση της αρχής αυτής στα άρθρα 10 και 41 του β.δ/τος της 31ης Οκτωβρίου 1935, στα άρθρα 9 και 34 των διαδοχικώς ισχυσάντων Συνταξιοδοτικών Κωδίκων του α.ν. 1854/1951, του ν.δ/τος 1041/1979, του π.δ/τος 166/2000 και π.δ/τος 169/2007, που ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, Ελ.Συν Πρακτ. Ολομ. 1ης Ειδ. Συν/σης της 20.4.2016 και συγκριτικά αποφάσεις Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 27.9.2005, 2 BvR 1387/02, της 5.5.2005, 2BVL 17/09, άρθρο L1 του Γαλλικού Συνταξιοδοτικού Κώδικα (Loi 64-1339 1964-12-29) και αποφάσεις Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 28.5.2010, no 2010-QPC, Γαλλ. Συμβουλίου της Επικρατείας της 18.7.2006, no 274664]. Το ειδικό αυτό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, όπως κατοχυρώνεται κατά τα ανωτέρω στο Σύνταγμα, προσιδιάζει στα συστήματα επαγγελματικής ασφάλισης, τα οποία αφορούν σε ιδιαίτερες κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι, στο πλαίσιο των οποίων η συνταξιοδοτική παροχή καταβάλλεται λόγω της ειδικής αυτής σχέσης των δικαιούχων με τον εργοδότη, αποτελώντας όρο της απασχόλησής τους, ενώ, όπως προεκτέθηκε, για την απονομή της και τον καθορισμό του ύψους της εφαρμόζονται κανόνες συνδεόμενοι με την ιδιοτυπία της υπηρεσιακής τους σχέσης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, 4324/2014, 1571/2011, αποφάσεις ΔΕΕ της 26.3.2009, C-559/07 «Επιτροπή κατά Ελλάδος», σκ. 31, 32, 42 και 52, της 1.4.2008, C-267/06 "Tadao Maruko κατά Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen", αποφάσεις ΕΔΔΑ της 3.3.2011 "Klein κατά Αυστρίας", σκ. 57, της 2.2.2010 "Aizpurua Ortiz κ.λπ. κατά Ισπανίας", σκ. 38, της 22.10.2009 «Αποστολάκης κατά Ελλάδος», σκ. 29 και 35,

απόφαση της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της 13.7.1988 "Sture Stigson"). Εξ άλλου, η λειτουργία της σύνταξης, υπό την προεκτεθείσα έννοια, ως στοιχείου της ειδικής νομικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων με το Κράτος, σαφώς διακρίνεται από τις παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, θεσμού κατοχυρωθέντος ρητώς στο Σύνταγμα μόλις με την αναθεώρηση του 1975, που όριζε στο άρθρο 22 παρ. 4 αυτού ότι «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει» (ήδη άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, μετά την δημοσίευση του από 6.4.2001 Ψηφίσματος της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής στο ΦΕΚ Α΄ 84/17.4.2001), η οποία συνίσταται στην, έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) που μειώνουν ή εξαλείφουν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι) και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του [βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, βλ. συναφώς το άρθρο 9 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, το οποίο έχει υπογραφεί στη Νέα Υόρκη στις 19.12.1966 με τη φροντίδα των Ηνωμένων Εθνών και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1532/1985, Α΄ 45, τη ΔΣΕ 102/1952, κυρωθείσα με τον ν. 3251 της 1/2-6-55, Α΄ 140, τη Διεθνή Σύμβαση «περί του Ευρωπαϊκού Κώδικος Κοινωνικής Ασφαλείας», που είχε υπογραφεί στο Στρασβούργο στις 16.4.1964 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1136/1981 (Α΄ 61), το άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 1426/1984, Α΄ 34, καθώς και το άρθρο 34 παρ.1 και 2 του ΤΙΤΛΟΥ IV 34 του ΤΙΤΛΟΥ IV «ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ» του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007/C 303/01, 2010/C 83/02)]. Τούτο δε, ακόμη και όταν από τις παροχές αυτές δύνανται να επωφελούνται και οι δημόσιοι υπάλληλοι, λειτουργοί ή στρατιωτικοί (βλ. ΣτΕ 226/2012) ή όταν πρόκειται για κοινωνικοασφαλιστικές παροχές που χαρακτηρίζονται σε επίπεδο νόμου ως «συντάξεις», υπό την έννοια της περιοδικώς καταβαλλόμενης ασφαλιστικής παροχής, καθόσον αυτές δεν έχουν χαρακτήρα αμοιβής, όπως οι συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά τον χαρακτήρα κοινωνικοασφαλιστικής παροχής μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου (βλ. ΑΕΔ 2/2004). Ο νομοθέτης έχει, κατ' αρχήν, την ευχέρεια να οργανώνει το ειδικό σύστημα συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων, τόσο ως προς τον τρόπο λειτουργίας του φορέα συνταξιοδότησης και των χρηματοδοτικών του μέσων (κρατικός προϋπολογισμός, σύσταση αποθεματικών κεφαλαίων ή ειδικών λογαριασμών για την χρηματοδότηση των συντάξεων), όσο και ως προς τους όρους και τις προϋποθέσεις καταβολής των

συνταξιοδοτικών παροχών. Ειδικότερα, δύναται να μεταφέρει στο συνταξιοδοτικό αυτό σύστημα κατ' αναλογία ρυθμίσεις ή αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, σεβόμενος, όμως, τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού, όπως αποτυπώθηκαν στο Σύνταγμα, διασφαλίζοντας την λειτουργική συνέχεια της υπαλληλικής με τη συνταξιοδοτική σχέση, την εγγυητική λειτουργία του Κράτους ως προς τη χρηματοδότηση του συστήματος αυτού και μόνον στο βαθμό που οι ρυθμίσεις και οι αρχές αυτές είναι συμβατές προς τις ιδιαιτερότητες του ειδικού αυτού συστήματος συνταξιοδότησης, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και έχουν οργανωθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017). Στο πλαίσιο αυτό, ο φορέας παροχής της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων και ειδικότερα το Δημόσιο ή άλλος φορέας, που αναλαμβάνει την παροχή σύνταξης στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίους υπαλλήλους, δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, 992/2015, 918/2012, 3299/2013, ΣτΕ 1296/2015, 2087/2012, 3037/2007, 1970/2002 κ.ά., Ελ.Συν. Πρακτ. 1ης Ειδ. Συν/σης Ολομ. της 20.4.2016), ενώ και η υποχρέωση καταβολής εισφορών - κρατήσεων, ως όρου για την παροχή σύνταξης στην κατηγορία αυτή δικαιούχων (βλ. άρθρα 6 του 1902/1990, Α΄ 138, και 20 παρ. 2 του ν. 2084/1992, Α΄ 165), δεν θεσμοθετήθηκε στο πλαίσιο του κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, αλλά στο πλαίσιο του ειδικού γι' αυτούς ασφαλιστικού συστήματος. Ειδικότερα, οι κρατήσεις αυτές, οι οποίες επιβλήθηκαν στο πλαίσιο της κατά τα ανωτέρω ευχέρειας του νομοθέτη να οργανώνει το ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα κατ' αναλογία προς τα ισχύοντα στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, δεν συνιστούν δημόσια βάρη υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αλλά αποτελούν τμήμα της αμοιβής των δημοσίων υπαλλήλων και επιβάλλονται ως προϋπόθεση για τη γένεση συνταξιοδοτικής προσδοκίας και δη για την απονομή σύνταξης μετά την έξοδο από την υπηρεσία, ενόψει της αρχής της ανταποδοτικότητας (πρβλ. ΣτΕ 2083/2013, 3302, 3143, 1898, 475/2011, 3553/2010), ενώ λειτουργούν και ως μέσο χρηματοδότησης των συντάξεων της κατηγορίας αυτής, στο πλαίσιο της επαγγελματικής και διαγενεακής αλληλεγγύης, χωρίς να τελούν υποχρεωτικά σε ευθεία αναλογία προς το ύψος της καταβλητέας σύνταξης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 1/2014, 2651/2011, 2298/2010, 1296/2006, 2366/2004, πρβλ. ΣτΕ 1970/2002, 1022/2005, 3487/2008). Η θεσμική αυτή εγγύηση της ειδικής ασφαλιστικής προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων σε ό,τι αφορά την καταβολή κύριας σύνταξης, ήτοι της παροχής που συνδέεται με την έξοδό τους από την ενεργό υπηρεσία, η οποία, για την κατηγορία αυτή ασφαλισμένων, συνιστά, κατά τα

προεκτεθέντα, όχι κάλυψη ασφαλιστικού κινδύνου, αλλά συνέχεια του μισθού που ελάμβαναν κατά τον ενεργό υπηρεσιακό τους βίο, υπερκαλύπτει τις θεσμικές εγγυήσεις του κοινωνικού δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος και των κυρίων συνταξιοδοτικών παροχών που καταβάλλονται στο πλαίσιο του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος για την κάλυψη κινδύνων (γήρας, αναπηρία, θάνατος). Επειδή δε το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων συνιστά το «λειτουργικό αντίστοιχο» του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, δεν επιβάλλεται εκ του Συντάγματος, σε επίπεδο κύριας ασφάλισης, η οργάνωση ή η ένταξη στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της κατηγορίας αυτής, όπως αντιθέτως απαιτείται για τις λοιπές κατηγορίες εργαζομένων και εν γένει απασχολούμενων, προκειμένου να μην θίγεται ο πυρήνας του κοινωνικού δικαιώματος του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος (βλ. για την κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση και τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται για το Κράτος ΑΕΔ 87/1997, Ελ.Συν. Ολομ., 244/2017, ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 2202/2010, 3487/2008, 3096, 3101/2001, 5024/1987). Περαιτέρω, οι προϋποθέσεις για την αναγνώριση, την απονομή, τον περιορισμό και την απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων προβλέπονται στον νόμο, οι όποιες δε επεμβάσεις στο ειδικό συνταξιοδοτικό τους καθεστώς πρέπει να είναι συναφείς προς τον υπηρετούμενο με αυτές δημόσιο σκοπό, σύμφωνες με τις αρχές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 του Συντάγματος), του σεβασμού των περιουσιακών δικαιωμάτων (άρθρο 17 του Συντάγματος), στο προστατευτικό πεδίο του οποίου περιλαμβάνονται και οι απαιτήσεις από παροχή εργασίας (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017), και εντός των ορίων που διαγράφονται από τις αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος). Στο πλαίσιο δε της κατά τα ανωτέρω λειτουργικής συνέχειας της υπαλληλικής με την συνταξιοδοτική σχέση, όταν λαμβάνονται μέτρα ή κυρώσεις που οδηγούν στην μετά πάροδο μακρού χρόνου ανατροπή του ειδικού υπαλληλικού status των δημοσίων υπαλλήλων προς αποκατάσταση των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών που διέπουν την πρόσβασή τους στις θέσεις αυτές και δη των αρχών της αξιοκρατίας, της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, με συνέπεια την ανατροπή και των ωφελειών που αντλούν από τον δημοσίου δικαίου δεσμό που τους συνδέει με το Δημόσιο, όπως την καταβολή κυρίας σύνταξης κατά το στάδιο εξόδου τους από την υπηρεσία, απαιτείται να διασφαλίζεται ότι τα μέτρα αυτά ή οι κυρώσεις, μεταξύ των οποίων και η τυχόν διάρρηξη της συνταξιοδοτικής σχέσης, συνάδουν προς τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της

προβλεψιμότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη ΙΙ της παρούσας. Περαιτέρω, απαιτείται να διασφαλίζεται, στο πλαίσιο των περιστάσεων εκάστης περίπτωσης, ότι η επέμβαση στη δημοσιοϋπαλληλική σχέση και οι αντανακλαστικές της συνέπειες στη συνταξιοδοτική δεν θίγουν, ενόψει και της αρχής της αναλογικότητας, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 δ΄ του Συντάγματος, τον πυρήνα ατομικών δικαιωμάτων, που απορρέουν από την νομική αυτή κατάσταση και τη μακροχρόνια de facto απασχόληση του υπαλλήλου. Συγκεκριμένα, απαιτείται από την επέμβαση αυτή να μην θίγεται η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία, θεωρούμενη στο πλαίσιο της λειτουργίας της υπαλληλικής και της συνδεόμενης με αυτήν συνταξιοδοτικής σχέσης, επιβάλλει ως ιδιαίτερη πτυχή της κοινωνικής υπόστασης του ανθρώπου και στοιχείο του πυρήνα της προσωπικότητάς του (βλ. σκέψη ΙΙ της παρούσας) την αναγνώριση περιουσιακών δικαιωμάτων, κατ' άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος, και δη μίας κατ' αρχήν αμοιβής για την παρασχεθείσα εργασία και κατ' επέκταση μίας ανάλογης προς αυτήν συνταξιοδοτικής παροχής, στο βαθμό που εξαντλήθηκε η ενεργός υπηρεσία, από μόνο το πραγματικό γεγονός της μακροχρόνιας απασχόλησης του υπαλλήλου, υπό το φως και της κατ' άρθρο 25 παρ. 1 α΄ του Συντάγματος αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου. Ειδικότερα, κατά τον δικαστικό έλεγχο της συμβατότητας των μέτρων ή των κυρώσεων αυτών προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις απαιτείται να διαπιστώνεται ο βαθμός της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας τόσο του κανόνα που θεσπίζει την επιβολή του μέτρου ή της κύρωσης, όσο και του τρόπου επιβολής του από τη Διοίκηση, ενώ απαιτείται να σταθμίζονται, υπό τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, η φύση του μέτρου ή της κύρωσης, η υποκειμενική συμπεριφορά του υπαλλήλου, η προσφορότητα και η αναγκαιότητα της επιβολής του μέτρου ή της κύρωσης για τη θεραπεία του δημοσίου σκοπού που επιδιώκεται σε συνάρτηση και με τις συνολικές επιπτώσεις που συνεπάγονται για την προσωπική και οικονομική κατάσταση του υπαλλήλου, προκειμένου να διακριβωθεί ότι τηρήθηκε μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του υπηρετούμενου δημοσίου σκοπού και της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των διακυβευόμενων ατομικών δικαιωμάτων. Απαιτείται δε προεχόντως να σταθμίζεται το χρονικό σημείο στο οποίο επιβάλλονται τα μέτρα ή οι κυρώσεις σε σχέση με τον διανυθέντα συνολικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό βίο του υπαλλήλου, αλλά και σε συνάρτηση με τον συνολικό εργασιακό του βίο ως εργαζομένου. Στο πλαίσιο αυτό, μέτρα ή κυρώσεις που λαμβάνονται σε χρόνο κατά τον οποίο έχει διανυθεί μακροχρόνια υπηρεσία στο δημόσιο και έχουν συμπληρωθεί οι κατά νόμο χρονικές

προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, έχουν δε ως συνέπεια την ανατροπή της υπηρεσιακής και συνταξιοδοτικής σχέσης σε χρονικό σημείο κατά το οποίο έχει εξαντληθεί το μείζον μέρος ή το σύνολο του εργασιακού βίου του υπαλλήλου, ώστε αυτός να στερείται τόσο της σύνταξης του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος, όσο και των σχετικών κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, δοθέντος ότι για το χρονικό αυτό διάστημα απασχόλησης δεν υπάγεται, κατά τα προεκτεθέντα, στο κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, θίγουν, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, τον πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από τα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 του Συντάγματος σε συνδυασμό με την κατ' άρθρο 25 παρ.1 περ. α΄ του Συντάγματος αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Κατά τη σχετική στάθμιση, δεν συνιστούν επαρκές αντίβαρο προς αποκατάσταση της δίκαιης ισορροπίας οι έσχατες εγγυήσεις κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της κοινωνικής πρόνοιας, που απαιτείται να παρέχει το Κράτος, κατ' εφαρμογή των άρθρων 21 παρ. 1, 2, 3 και 6 του Συντάγματος, υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα ή σε είδος, προς συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού, με σκοπό την εξασφάλιση στοιχειώδους επιπέδου αξιοπρεπούς, κατά το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, διαβίωσης, οι οποίες δεν συνδέονται με την παροχή εργασίας και την καταβολή εισφορών (βλ. ΣτΕ 2287-2290/2015 Ολομ., 660/2016, βλ. συναφώς και άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα και 34 παρ. 3 του Χάρτη Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Και τούτο, διότι, ενόψει της κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος («Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου») αρχής της αναλογικής ισότητας, δεν επιτρέπεται η αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή η ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό ουσιωδώς διαφορετικές συνθήκες (βλ. ΑΕΔ 1/2012, 3, 4/2007, Ελ.Συν. Ολομ. 2654/2013, 2340/2009, ΣτΕ Ολομ. 1286/2012, 2396/2004, 2180/2004, 1252 - 1253/2003). Στο πλαίσιο αυτό, το πραγματικό γεγονός της κατ' αρχήν ένταξης στο ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και της μακροχρόνιας απασχόλησης μέχρις εξάντλησης των χρονικών ορίων του υπηρεσιακού βίου στο Δημόσιο διαφοροποιεί ουσιωδώς, ενόψει και της παρεχόμενης προστασίας από τα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1 γ΄ του Συντάγματος, τη μορφή και το επίπεδο ασφαλιστικής κάλυψης που αναλογεί στον υπάλληλο, ο οποίος απώλεσε, μετά πάροδο μακρού χρόνου, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, το υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό status του δημοσίου υπαλλήλου λόγω της επιβολής σχετικού διοικητικού μέτρου ή κύρωσης, από τη μορφή και το επίπεδο κοινωνικής προστασίας που αντιστοιχεί σε πρόσωπα, τα οποία,

κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 62 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα είναι αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και ο υπάλληλος δικαιούται πλήρη σύνταξη, παρά το γεγονός ότι είχε καταδικαστεί σε εγκλήματα με την ίδια ή και με πολύ μεγαλύτερη ηθική απαξία από εκείνη που καταλογίζεται στον υπάλληλο που δολίως προκάλεσε ή υποβοήθησε τον παράνομο διορισμό του). Περαιτέρω, οι εν λόγω συνταξιοδοτικές συνέπειες της ανάκλησης του παράνομου διορισμού κατά τον χρόνο εξόδου από την υπηρεσία, μετά παρέλευση μακρότατου χρόνου από τον διορισμό και τη συμπλήρωση των χρονικών προϋποθέσεων για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης, θεωρούμενες, σε συνδυασμό με τις λοιπές οικονομικής φύσης συνέπειες της ανάκλησης και δη τον κατ' αρχήν καταλογισμό του συνόλου των αποδοχών του υπαλλήλου, αλλά και λαμβανομένης υπόψη της κατ' αρχήν συρρέουσας ποινικής του ευθύνης, αναλόγως των περιστάσεων κάθε περίπτωσης, για τα αδικήματα της απάτης και της πλαστογραφίας μετά χρήσεως (βλ. ΑΠ 196/2015, Εφ.Αθ. 514/2017), θα έθεταν, αναλόγως των συγκεκριμένων συνθηκών, ενόψει της βαρύτητας και της σφοδρότητας του συνόλου των συνεπειών, ζητήματα όχι απλώς κυρωτικού, αλλά ακόμη ενδεχομένως και ποινικού χαρακτήρα της ίδιας της ανάκλησης και των παρεπόμενων αυτής μέτρων και, ως εκ τούτου, ζήτημα παραβίασης των εγγυήσεων των άρθρων 6 παρ. 1 και 2 και 7 της ΕΣΔΑ περί τεκμηρίου αθωότητας, ελλείψει καταδίκης από ποινικό δικαστήριο και λόγω μη πρόβλεψης αυτών με ρητή διάταξη νόμου, αλλά με κατώτερης τυπικής ισχύος γενική αρχή του δικαίου, και, σε περίπτωση αμετάκλητης ποινικής καταδίκης του προσώπου, ζήτημα παραβίασης της κατ' άρθρο 4 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αρχής «non bis in idem» (βλ. σκέψη V.E και συναφώς αποφάσεις ΕΔΔΑ της 19.2.2013 "Muler – Hartbourg κατά Αυστρίας", της 13.7.2007 "Moullet κατά Γαλλίας", της 23.8.2011 "Βαγενάς κατά Ελλάδας", της 8.6.1976 "Engel and others κατά Ολλανδίας").

Ζ. Τέλος, η μη αναγνώριση ως συντάξιμης της διανυθείσας υπηρεσίας στο Δημόσιο λόγω ανάκλησης της πράξης διορισμού μετά πάροδο μακρότατου χρόνου από αυτόν και η εξ αυτού του λόγου μη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη αντιβαίνει και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που ορίζει ότι: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας αυτού, ειμή δια λόγους δημοσίας ωφέλειας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών διεθνούς δικαίου όρους». Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται και όλα τα δικαιώματα «περιουσιακής φύσης», καθώς και τα κεκτημένα «οικονομικά

συμφέροντα». Καλύπτονται, επομένως, με τις διατάξεις αυτές και τα ενοχικά δικαιώματα και, ειδικότερα, απαιτήσεις, είτε έχουν αναγνωρισθεί με δικαστική ή διαιτητική απόφαση είτε έχουν απλώς γεννηθεί κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον μέχρι τον χρόνο της προσφυγής στο δικαστήριο δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικώς (βλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 20.11.1995 "Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου", σκ. 28 επόμ., της 6.10.2005 "Draon κατά Γαλλίας", σκ. 65 επόμ., Ελ.Συν. Ολομ. 3023, 441/2012, 1031/2011, 2274/1997, ΣτΕ 3613/2013, 1285/2012 Ολομ., 730/2010, 6/2010, 2031/2009, 3428/2006, ΑΠ 40/1998), στις απαιτήσεις δε αυτές 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 μη (βλ. επί των αποδοχών ΕΔΔΑ "Eskelinen κατά Φινλανδίας", απόφαση της 19.4.2007, σκ. 40 επ., ΣτΕ 6/2010, 2032/2009, ΑΠ Ολομ. 104/2009 και επί των συντάξεων και κοινωνικών παροχών ΕΔΔΑ αποφάσεις 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, Ελ.Συν. Ολομ. 3023, 441/2012, 1031/2011, 984, 166, 26/2010 2274/1997). Επίσης, στην έννοια της περιουσίας εμπίπτουν και τα απορρέοντα από διοικητικές πράξεις οικονομικά συμφέροντα του ατόμου, όπως εκείνα που γεννώνται από ιδρυθείσα υπαλληλική σχέση και τουλάχιστον μέχρι την ανάκληση αυτής (πρβλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 15.11.2009 "Moskal κατά Πολωνίας", σκ. 38-40, της 28.4.2009 "Rasmussen κατά Πολωνίας"), μεταξύ των οποίων και η αναγνώριση της υπηρεσίας ως συντάξιμης για την καταβολή σύνταξης (άρθρα 11 παρ. 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα). Στο πλαίσιο αυτό, είναι μεν αληθές ότι κατ' αρχήν μία μη νομίμως συσταθείσα υπαλληλική σχέση και μάλιστα με δόλια σύμπραξη του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου δεν ιδρύει ούτε κατά το εθνικό δίκαιο ούτε κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου νόμιμη αξίωση για καταβολή αποδοχών και σύνταξης, ως συνέχειας αυτής (βλ. a contrario απόφ. ΕΔΔΑ Moskal, όπ., σκ. 44), πλην όμως η για μακρότατο χρόνο de facto απασχόληση του έστω κακόπιστου υπαλλήλου, χωρίς το Δημόσιο ως εργοδότης να ασκεί την προβλεπόμενη στον νόμο ευχέρειά του για έλεγχο της γνησιότητας των

δικαιολογητικών, αρμοδιότητα που εντασσόταν στη σφαίρα ευθύνης του προς διασφάλιση των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας στην πρόσβαση σε δημόσια θέση, γεννά κατά το εθνικό δίκαιο αξίωση του υπαλλήλου για καταβολή αμοιβής κάποιου ύψους και για καταβολή ανάλογης προς αυτήν σύνταξης, ενόψει της προστασίας που παρέχεται από τα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1 α του Συντάγματος (βλ. σκέψεις ΙΙ, ΙΙΙ.Γ και VII.Γ και Ε). Η αξίωση δε αυτή εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο της οικείας διάταξης της ΕΣΔΑ (βλ. κατ' αναλογία απόφ. ΕΔΔΑ της 5.1.2000 "Beyeler κατά Ιταλίας", σκ. 104, 119). Στο πλαίσιο αυτό, τα περιγραφέντα στις σκέψεις V.Β και VII.Α και Β μέτρα του εθνικού δικαίου, ήτοι εκείνα της ανάκλησης της πράξης παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον υπάλληλο, καθώς και της ένεκα της ανάκλησης και της απώλειας του status του δημοσίου υπαλλήλου μη αναγνώριση της υπηρεσίας του ως συντάξιμης συνιστούν κατ' αρχήν θεμιτά μέτρα αποκατάστασης των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσια θέση. Ενόψει, όμως, των αρχών της υπεροχής του δικαιώματος, της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, που διατρέχουν το σύνολο των ρυθμίσεων της ΕΣΔΑ (πρβλ. επί της σαφήνειας των περί παραγραφής διατάξεων αποφάσεις ΕΔΔΑ της 6.11.2008 «Ρεβελιώτης κατά Ελλάδας»,της 26.6.2012, «Κωσταδήμας κατά Ελλάδος» και βλ. κατ' αναλογία αποφάσεις ΕΔΔΑ της 27.5.2013 «Volkof κατά Ουκρανίας», σκ. 126, 25.7.2013 «Khodorkovskiy & Lebedev κατά Ρωσίας», σκ. 779, απόφ. της 21.3.2006, «Valico κατά Ιταλίας»), διαπιστώνεται ότι, σε αντιστοιχία προς τις παραδοχές σε επίπεδο εθνικού δικαίου, η στέρηση της σύνταξης λόγω ανάκλησης της πράξης διορισμού, που λαμβάνεται σε χρόνο κατά τον οποίο ο υπάλληλος έχει συμπληρώσει τις σχετικές χρονικές προϋποθέσεις με την προσμέτρηση του μακρότατου χρόνου υπηρεσίας του στο Δημόσιο, αντιβαίνει στις ως άνω αρχές και, ως εκ τούτου, δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. σκέψη VII.Δ). Τις ίδιες δε αρχές παραβιάζει και υπό την λειτουργία της ως κύρωσης (βλ. σκέψη VII.ΣΤ), αφού η στέρηση της σύνταξης ως συνέπεια της ανάκλησης υπό μορφή κύρωσης δεν προβλέπεται σε ρητή διάταξη νόμου, αλλά συνάγεται εμμέσως από κατώτερης τυπικής ισχύος γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Περαιτέρω, η επέμβαση στην περιουσιακή σφαίρα του δικαιούχου, υπό την έννοια της επέμβασης σε ώριμη συνταξιοδοτική σχέση, ως άμεση απόρροια της ανάκλησης, χωρίς την τήρηση των αναγκαίων, κατά την νομολογία του ΕΔΔΑ, διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως η τήρηση μίας διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας η υπαίτια συμπεριφορά

εκτιμάται σε σχέση τόσο με τη λειτουργία της υπηρεσίας όσο και σε σχέση με το δικαίωμα σε σύνταξη, που ως εκ της φύσης του δεν παρουσιάζει έντονη συνάφεια με την άμεση αποκατάσταση των συνταγματικών αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας στην πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, παρέχεται η δυνατότητα ουσιαστικής άμυνας του υπαλλήλου, επιμέτρησης των συνεπειών εκ μέρους του οικείου διοικητικού οργάνου και εν τέλει η δυνατότητα προσβολής των κρίσεων της Διοίκησης με ένδικα βοηθήματα ουσίας οδηγεί σε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. σκέψη VII.ΣΤ, βλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 14.6.2016 "Φιλίππου κατά Κύπρου", σκ. 70 και 71, της 22.10.2009, "Αποστολάκης κατά Ελλάδος", σκ. 38 και 39, της 18.10.2005 "Banfieldκατά Ηνωμένου Βασιλείου", της 20.6.2002 "Αζίνας κατά Κύπρου", σκ. 43 έως 46). Σε κάθε δε περίπτωση η πλήρης στέρηση της σύνταξης του εν λόγω υπαλλήλου και της συνδεόμενης με αυτήν υγειονομικής περίθαλψης χωρίς, υπό τις συγκεκριμένες κάθε φορά περιστάσεις, να παρέχεται η δυνατότητα ασφαλιστικής κάλυψης για τη διανυθείσα υπηρεσία από φορέα κοινωνικής ασφάλισης, διαταράσσει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ του κατ' αρχήν θεμιτού σκοπού του μέτρου και των δικαιωμάτων του υπαλλήλου και, ως εκ τούτου, παραβιάζει την διάταξη αυτή της ΕΣΔΑ (πρβλ. ΕΔΔΑ της 22.10.2009, Αποστολάκης κατά Ελλάδος).

Η. Κατόπιν αυτών και δοθέντος ότι η στέρηση της σύνταξης σε υπάλληλο του οποίου ανακλήθηκε ο διορισμός μετά πάροδο μακρότατου χρόνου από αυτό, ενώ είχε συμπληρώσει τους όρους συνταξιοδότησης, αντίκειται στις ανωτέρω συνταγματικής και υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές, σε περίπτωση που αυτός υποβάλλει αίτημα για την παροχή σύνταξης από το Δημόσιο, η συνταξιοδοτική Διοίκηση οφείλει κατ' εφαρμογή των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ερμηνευόμενα υπό το φως των άρθρων 2 παρ. 1, 17 παρ.1, 25 παρ. 1 του Συντάγματος, των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, καθώς και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, να εξετάσει εάν, με την αναγνώριση ως συντάξιμης της μακράς αυτής υπηρεσίας, συμπληρώνει τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και σε καταφατική περίπτωση να του κανονίσει τη σύνταξη που θα δικαιούτο εάν δεν είχε χωρήσει η ανάκληση της πράξης διορισμού.

VIII. Ο Σύμβουλος Σταμάτιος Πουλής, με τον οποίο συντάχθηκαν και οι έχοντες συμβουλευτική ψήφο Πάρεδροι Δημήτριος Κοκοτσής, και Ευφροσύνη Παπαδημητρίου, διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη:

«ποινής» και παραβίασης των άρθρων 6 παρ. 1 και 7 της ΕΣΔΑ και, σε περίπτωση αμετάκλητης ποινικής καταδίκης του προσώπου για ποινικό αδίκημα ταυτιζόμενο με το πραγματικό της υπαίτιας πρόκλησης ή υποβοήθησης του παράνομου διορισμού, ζήτημα παραβίασης της κατ' άρθρο 4 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αρχής «non bis in idem» (βλ. σκέψη V.E και συναφώς αποφάσεις ΕΔΔΑ της 19.2.2013 "Muler – Hartbourg κατά Αυστρίας", της 13.7.2007 "Moullet κατά Γαλλίας", της 23.8.2011 "Βαγενάς κατά Ελλάδας", της 8.6.1976 "Engel and others κατά Ολλανδίας").

Δ. Τέλος, ο καθορισμός με δικαστική απόφαση, στο πλαίσιο πλήρους δικαιοδοσίας επί της οικείας συνταξιοδοτικής διαφοράς, του ποσοστού της σύνταξης του παρανόμως διορισθέντος, πλην μακροχρονίως απασχοληθέντος υπαλλήλου στο Δημόσιο, στα 7/10 της σύνταξης του νομίμως διορισθέντος υπαλλήλου τελεί σε αρμονία και με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Και τούτο, καθόσον η ανάκληση του διορισμού, ως επέμβαση στην περιουσία του υπαλλήλου αυτού, όπως αναγνωρίζεται από το εθνικό δίκαιο (βλ. σκέψεις ΙΙΙ.Γ και VIII.B), εκκίνησε με μία διοικητική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας ο υπάλληλος μπορούσε να ασκήσει λυσιτελώς τα δικαιώματα άμυνάς του διά του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης (άρθρα 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα, 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), ενώ κατά της διοικητικής αυτής πράξης μπορούσε να προσφύγει στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο ασκώντας αίτηση ακύρωσης, στο πλαίσιο της οποίας μπορούσε να έχει πλήρη και αποτελεσματική προστασία (βλ. σκέψη V.Γ). Εν συνεχεία, κατά της πράξης του συνταξιοδοτικού οργάνου με την οποία απορρίπτεται αίτημα συνταξιοδότησης ή ανακαλείται πράξη κανονισμού σύνταξης δύναται να προβάλει λυσιτελώς ισχυρισμούς επί της ουσίας για το συνταξιοδοτικό του δικαίωμα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο, ενόψει του άρθρου 49 παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981 και της πλήρους δικαιοδοσίας που διαθέτει, δύναται να καθορίσει το ύψος του σχετικού δικαιώματος (βλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 14.6.2016 "Φιλίππου κατά Κύπρου", σκ. 70, 71, της 22.10.2009 "Αποστολάκης κατά Ελλάδος", σκ. 38, 39, της 18.10.2005 "Banfield κατά Ηνωμένου Βασιλείου", της 20.6.2002 "Αζίνας κατά Κύπρου", σκ. 43 έως 46), στο πλαίσιο δε αυτό μία εύλογη και σύμμετρη μείωση του ύψους της σύνταξης δεν παραβιάζει την διάταξη αυτή της ΕΣΔΑ (βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 1.9.2015 "Da Silva Carvallio Rico κατά Πορτογαλίας" και της 15.4.2014 "Stefanetti κατά Ιταλίας").

ΙΧ Α. Στην υπό κρίση υπόθεση, από το σύνολο των στοιχείων του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την 6480/1/4δ/7.1.1993 απόφαση του Υπουργού

Δημόσιας Τάξης, που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως την 1.2.1993 (Γ΄ 13), η εκκαλούσα, η οποία είχε υπηρετήσει στη Βουλή των Ελλήνων ως συνεργάτης (γραμματέας) βουλευτή κατά τα χρονικά διαστήματα από 6.11.1989 έως 12.3.1990 και από 12.4.1990 έως 10.9.1992, διορίστηκε, σύμφωνα με το άρθρο 91 του ν. 1943/1991, σε κενή οργανική θέση πολιτικού υπαλλήλου, κατηγορίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και τοποθετήθηκε στο Αστυνομικό Τμήμα Δράμας, ορκίσθηκε δε και ανέλαβε υπηρεσία στις 10.3.1993. Ακολούθως, όμως, και ενώ, κατόπιν των αιτήσεων παραίτησης που είχε υποβάλει η εκκαλούσα στις 22.4.2014 και 7.5.2014, με την 42115/1/11γ/11.6.2014 πράξη του Βοηθού Προϊσταμένου Επιτελείου Τομέα Διοικητικού του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας (Γ΄ 785/23.6.2014), είχε ήδη διαπιστωθεί η αυτοδίκαιη λύση της υπαλληλικής της σχέσης από την ημεροχρονολογία της δεύτερης των ανωτέρω αιτήσεών της, η προαναφερόμενη 6480/1/4δ/7.1.1993 απόφαση διορισμού της εκκαλούσας ανακλήθηκε, με την 42115/1/10ι/4.7.2014 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (Γ΄ 895/14.7.2014), για το λόγο ότι, όπως προέκυψε από τον έλεγχο των στοιχείων του προσωπικού μητρώου της, εν γνώσει της είχε προσκομίσει πλαστό τίτλο σπουδών (απολυτήριο λυκείου), που συνιστούσε απαραίτητο τυπικό προσόν διορισμού της στην ως άνω οργανική θέση. Με βάση την ανακλητική αυτή απόφαση, εκδόθηκε η ήδη προσβαλλόμενη 110603/2014/15.12.2014 πράξη της Διεύθυνσης Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων, η οποία, απευθυνόμενη στην εκκαλούσα, αναφέρει τα εξής: «Σε απάντηση του αριθμ. 8010/4/903/2014 εγγράφου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, με το οποίο διαβιβάστηκαν τα συνταξιοδοτικά σας δικαιολογητικά, σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα: Από το αριθμ. 41ΦΘ3710 ΔΑΥΚ προκύπτει ότι α) υπηρετήσατε στη Βουλή των Ελλήνων από 06-11-1989 έως 10-09-1992 και β) υπηρετήσατε μόνιμος υπάλληλος στο Υπουργείο από 10-03-1993 έως 07-05-2014. Επίσης, ότι έχετε χρόνο ασφάλισης στη Γερμανία καθώς και στο ΙΚΑ από απασχόλησή σας στον ιδιωτικό τομέα. Από την αριθμ. 42115/2014 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, η οποία δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 895/τ.Γ΄/14-7-2014, προκύπτει ότι ανακλήθηκε η αριθ. 6480/1993 απόφαση αρχικού διορισμού σας (ΦΕΚ 13/τ.Γ΄/1993), καθόσον από τον έλεγχο νομιμότητας των στοιχείων του προσωπικού σας φακέλου διαπιστώθηκε πλαστός τίτλος σπουδών και συγκεκριμένα Απολυτήριο Λυκείου, που αποτελούσε τυπικό προσόν διορισμού στη θέση που διορισθήκατε και υπηρετήσατε μέχρι την 07-05-2014. Σύμφωνα με την αριθμ. 2505/2004 απόφαση του ΙΙ Τμήματος του Ε.Σ., σε περίπτωση ανάκλησης

πράξης διορισμού δημοσίου υπαλλήλου, καταλύεται ο υπαλληλικός δεσμός που είχε δημιουργηθεί και ο διορισθείς θεωρείται ότι δεν απέκτησε ποτέ την ιδιότητα του υπαλλήλου, με συνέπεια ο χρόνος υπηρεσίας που παρασχέθηκε από αυτόν βάσει του ανακληθέντος διορισμού του να μην αποτελεί χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας και να μην υπολογίζεται ως συντάξιμος. Κατόπιν των ανωτέρω, ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση μονίμου υπαλλήλου από 10-03-1993 έως 07-05-2014 στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, δεν λογίζεται χρόνος πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας και κατά συνέπεια δεν έχετε δικαίωμα σύνταξης από το Δημόσιο και το σχετικό αίτημά σας απορρίπτεται ως αβάσιμο …». Κατά της τελευταίας αυτής πράξης βάλλει, με την ένδικη έφεση, η εκκαλούσα, ζητεί δε να της κανονισθεί σύνταξη από το Δημόσιο, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι η απόρριψη του σχετικού αιτήματός της παρίσταται αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, καθώς και προς το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Β. Υπό τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα αναλυτικώς εκτέθηκαν στις σκέψεις ΙΙ, ΙΙΙ, V και VII της παρούσας, το Τμήμα άγεται στην κρίση ότι μη νομίμως απορρίφθηκε, με την προσβαλλόμενη πράξη, η αίτηση της εκκαλούσας για τον κανονισμό σύνταξης από το Δημόσιο, με την αιτιολογία ότι η περί τα 21 έτη υπηρεσία της στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν δύναται να αναγνωρισθεί ως συντάξιμη, λόγω της ανάκλησης της πράξης διορισμού της. Και τούτο, διότι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη VII.Η, η στέρηση της σύνταξης σε υπάλληλο του οποίου ανακλήθηκε ο διορισμός μετά πάροδο μακρότατου χρόνου από αυτόν, όπως εν προκειμένω, και ανεξαρτήτως της υπαιτιότητάς του κατά την πρόκληση ή υποβοήθηση του παράνομου διορισμού, αντίκειται στα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1, 25 παρ. 1 του Συντάγματος, στις συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, καθώς και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όπως βασίμως προβάλλει η εκκαλούσα με τους σχετικούς λόγους της έφεσής της. Οφείλει δε η Διοίκηση να εξετάσει εάν, με βάση το χρόνο αυτό υπηρεσίας, λαμβανομένης υπόψη και της απασχόλησης της εκκαλούσας στη Βουλή των Ελλήνων και στον ιδιωτικό τομέα στην Ελλάδα και το εξωτερικό, συμπληρώνει αυτή τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης από το Δημόσιο και, σε καταφατική περίπτωση, να της κανονίσει τη σύνταξη που θα δικαιούτο, εάν δεν είχε χωρήσει η ανάκληση του διορισμού της.

Γ. Κατά την ειδικότερη γνώμη του Συμβούλου Σταμάτιου Πουλή, με την οποία συντάχθηκαν οι έχοντες συμβουλευτική ψήφο Πάρεδροι Δημήτριος Κοκοτσής

και Ευφροσύνη Παπαδημητρίου, η προσβαλλόμενη πράξη είναι μη νόμιμη, καθόσον βάσει των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ερμηνευόμενα υπό το φως των άρθρων 2 παρ.1, 17 παρ. 1, 25 παρ. 1 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη VIII, η Διοίκηση οφείλει να αναγνωρίσει ως συντάξιμη την μακροχρόνια υπηρεσία της εκκαλούσας, προκειμένου να διαπιστώσει εάν πληροί, μαζί με τις λοιπές προσμετρητέες υπηρεσίες τις προϋποθέσεις για την καταβολή σύνταξης. Σε καταφατική δε περίπτωση υποχρεούται να κανονίσει σύνταξη στην εκκαλούσα ίση με τα 7/10 της σύνταξης που θα εδικαιούτο, εάν δεν είχε χωρήσει η ανάκληση του διορισμού της, και πάντως σε ποσό όχι κατώτερο από το κατ' άρθρο 55 παρ. 5 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, κατώτατο όριο σύνταξης.

Χ. Κατ' ακολουθίαν αυτών, η έφεση πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη και η υπόθεση να αναπεμφθεί στη Διοίκηση, προκειμένου να εξετάσει εάν η εκκαλούσα πληροί τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησής της από το Δημόσιο, συνυπολογίζοντας τον από 10.3.1993 έως 7.5.2014 χρόνο υπηρεσίας της σ' αυτό. Μετά δε την παραδοχή της ένδικης έφεσης, πρέπει να επιστραφεί στην εκκαλούσα, το παράβολο που κατέθεσε για την άσκησή της, κατ' άρθρο 73 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (Α΄ 52), ενώ, εκτιμωμένων των περιστάσεων, το Δημόσιο πρέπει να απαλλαγεί από τη δικαστική δαπάνη της εκκαλούσας, σύμφωνα με την αναλόγως εφαρμοστέα εν προκειμένω, κατ' άρθρο 123 του π.δ/τος 1225/1981, όπως ισχύει μετά το ν. 3472/2006, Α΄ 135, διάταξη του άρθρου 275 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2717/1999.

Για τους λόγους αυτούς

Δέχεται την έφεση.

Ακυρώνει την 110603/2014/15.12.2014 πράξη της Διεύθυνσης Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου να εξετάσει το αίτημα συνταξιοδότησης της εκκαλούσας, κατά τα διαλαμβανόμενα στο σκεπτικό. Και

Διατάσσει την επιστροφή του κατατεθέντος παραβόλου στην εκκαλούσα.

Απαλλάσσει το Ελληνικό Δημόσιο από τη δικαστική δαπάνη της εκκαλούσας.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στην Αθήνα, στις 6.4.2017, 29.6.2017, 28.9.2017 και 2.11.2017.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ **Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ**

ΧΡΥΣΟΥΛΑ ΚΑΡΑΜΑΔΟΥΚΗ **ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΕΦΕΝΤΑΚΗΣ**

Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΣΑΛΑΠΑΤΑΣ

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο ακροατήριό του στις 6 Δεκεμβρίου 2018.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ **Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ **ΓΕΩΡΓΙΑ ΦΡΑΓΚΟΠΑΝΑΓΟΥ**

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΑΝΕΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ακριβές αντίγραφο
Αθήνα, 10 ΑΠΡ. 2019
Η Γραμματέας

Γ. ΦΡΑΓΚΟΠΑΝΑΓΟΥ