Η νομιμότητα των περιορισμών στην καταβολή συνταξιοδοτικών παροχών και η αυτοτέλεια του ελέγχου των διακρίσεων

Η *Cherkasov και Kuzin κατά Ουκρανίας* και η απαίτηση κανονιστικής σαφήνειας υπό το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ

άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ – προστασία της περιουσίας – συνταξιοδοτικές απαιτήσεις – αναστολή καταβολής σύνταξης – εσωτερικώς εκτοπισμένα πρόσωπα – υποχρεωτική χρήση συγκεκριμένου πιστωτικού ιδρύματος – αρχή της νομιμότητας – ποιότητα του νόμου – σαφήνεια και προβλεψιμότητα – σχέση νόμου και κανονιστικής πράξης – δικαστική αιτιολογία – άρθρο 14 ΕΣΔΑ – απαγόρευση των διακρίσεων – αντικειμενική και εύλογη δικαιολόγηση – περιθώριο εκτίμησης των κρατών – κοινωνικοασφαλιστική προστασία

ΕΔΔΑ, Προσφυγές Νος 72982/17 και 74407/17, Υπόθεση Cherkasov και Kuzin κατά Ουκρανίας, απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 2026 του Πέμπτου Τμήματος

Η προστασία των συνταξιοδοτικών απαιτήσεων υπό το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ βρίσκεται στο σημείο συνάντησης δύο διακριτών κανονιστικών απαιτήσεων: αφενός, της ευχέρειας των συμβαλλόμενων κρατών να οργανώνουν τη λειτουργία των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και να καθορίζουν τις διαδικασίες καταβολής των σχετικών παροχών και, αφετέρου, της υποχρέωσής τους να διασφαλίζουν ότι οι περιορισμοί στην πραγματική απόλαυση ήδη αναγνωρισμένων περιουσιακών αξιώσεων στηρίζονται σε επαρκώς σαφές και προβλέψιμο νομικό πλαίσιο. Η ένταση μεταξύ των δύο αυτών απαιτήσεων καθίσταται ιδιαίτερα εμφανής όταν η καταβολή μιας σύνταξης εξαρτάται από την τήρηση πρόσθετων διοικητικών προϋποθέσεων, η μη εκπλήρωση των οποίων δεν επιφέρει μεν την απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, εμποδίζει όμως την πραγματική είσπραξη της παροχής. Στις περιπτώσεις αυτές, η διάκριση μεταξύ της ύπαρξης του δικαιώματος και της δυνατότητας άσκησής του δεν αρκεί για να αποκλείσει την εφαρμογή της συμβατικής προστασίας, καθώς η περιουσιακή αξίωση δεν εξαντλείται στην τυπική αναγνώρισή της, αλλά περιλαμβάνει και τη δυνατότητα πραγματικής ικανοποίησής της.

Με την πρόσφατη απόφαση *Cherkasov και Kuzin κατά Ουκρανίας*, το ΕΔΔΑ επανέρχεται στην προβληματική αυτή με αφορμή την αναστολή καταβολής συντάξεων σε πρόσωπα που είχαν εκτοπιστεί στο εσωτερικό της Ουκρανίας λόγω των εχθροπραξιών και υποχρεώθηκαν να χρησιμοποιούν λογαριασμό σε συγκεκριμένη κρατική τράπεζα. Η σημασία της απόφασης δεν εξαντλείται στη διαπίστωση παραβίασης του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, αλλά εντοπίζεται κυρίως στον τρόπο με τον οποίο το Δικαστήριο προσδιορίζει το περιεχόμενο της απαίτησης νομιμότητας όταν η επέμβαση στην περιουσιακή σφαίρα στηρίζεται σε κανονιστική πράξη της εκτελεστικής εξουσίας, της οποίας η σχέση προς τις εφαρμοστέες νομοθετικές διατάξεις παραμένει ασαφής. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται στην υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να αντιμετωπίζουν με σαφή και επαρκώς αιτιολογημένη ερμηνεία τις αντιφάσεις του κανονιστικού πλαισίου, ώστε η δικαστική εφαρμογή του δικαίου να λειτουργεί ως εγγύηση προβλεψιμότητας και όχι ως παράγοντας διατήρησης της αβεβαιότητας.

Παράλληλα, η απόφαση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς τη σχέση της περιουσιακής προστασίας με την απαγόρευση των διακρίσεων. Μολονότι το ΕΔΔΑ διαπιστώνει ότι η επίδικη επέμβαση δεν πληρούσε τις απαιτήσεις νομιμότητας της Σύμβασης, δεν καταλήγει σε αντίστοιχη παραβίαση του άρθρου 14 ΕΣΔΑ, αναγνωρίζοντας ότι η διαφορετική μεταχείριση των εσωτερικώς εκτοπισμένων συνταξιούχων επιδίωκε θεμιτό σκοπό και διατηρούσε εύλογη σχέση αναλογικότητας προς αυτόν. Η διαφοροποίηση αυτή αναδεικνύει την αυτοτέλεια των δύο ελέγχων και επαναφέρει στο προσκήνιο το ερώτημα αν μια επέμβαση που στερείται επαρκώς προβλέψιμης νόμιμης βάσης μπορεί, εντούτοις, να θεωρηθεί αντικειμενικώς δικαιολογημένη ως προς τη διαφορετική μεταχείριση που εισάγει.

Παρατηρήσεις

Κυριακή Παπαδοπούλου[*]

Ι. Ιστορικό της υπόθεσης και αντικείμενο της διαφοράς

Η υπόθεση *Cherkasov και Kuzin κατά Ουκρανίας* ανέκυψε στο πλαίσιο των ειδικών μέτρων που υιοθετήθηκαν από τις ουκρανικές αρχές για την καταβολή κοινωνικοασφαλιστικών παροχών σε πρόσωπα τα οποία, εξαιτίας της κατοχής της Κριμαίας και των εχθροπραξιών στις περιοχές Ντονέτσκ και Λουχάνσκ, είχαν αναγκαστεί να εγκαταλείψουν τον τόπο κατοικίας τους και να εγκατασταθούν σε περιοχές υπό τον έλεγχο της ουκρανικής κυβέρνησης. Οι δύο προσφεύγοντες, Oleksandr Cherkasov και Sergiy Kuzin, είχαν προηγουμένως κατοικήσει στο Ντονέτσκ και, μετά τον εκτοπισμό τους, απέκτησαν την ιδιότητα του εσωτερικώς εκτοπισμένου προσώπου, διατηρώντας παράλληλα το δικαίωμά τους σε σύνταξη γήρατος. Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης του συστήματος καταβολής των κοινωνικών παροχών, προβλέφθηκε ότι, από την 1η Ιουλίου 2016, οι σχετικές πληρωμές προς την κατηγορία αυτή δικαιούχων θα πραγματοποιούνταν αποκλειστικά μέσω λογαριασμών στην κρατική τράπεζα Oshchadbank, με παράλληλη υποχρέωση περιοδικής αυτοπρόσωπης ταυτοποίησης. Η μη συμμόρφωση προς τη συγκεκριμένη διαδικασία είχε ως αποτέλεσμα την αναστολή καταβολής των συντάξεων των προσφευγόντων, μολονότι αμφότεροι διέθεταν τραπεζικούς λογαριασμούς σε άλλο πιστωτικό ίδρυμα και είχαν ζητήσει να εξακολουθήσουν να εισπράττουν μέσω αυτού τις οφειλόμενες παροχές. Το επίδικο ζήτημα δεν αφορούσε, επομένως, την ύπαρξη ή το ύψος της συνταξιοδοτικής αξίωσης, αλλά τη δυνατότητα της διοίκησης να εξαρτά την πραγματική ικανοποίησή της από την αποδοχή αποκλειστικού τρόπου πληρωμής, διαφορετικού από εκείνον που προέβλεπε η γενική συνταξιοδοτική νομοθεσία[1].

Η αμφισβήτηση της νομιμότητας του περιορισμού οδήγησε σε δύο διακριτές εθνικές δικαστικές διαδικασίες, οι οποίες ανέδειξαν τη δυσχέρεια ερμηνείας του εφαρμοστέου κανονιστικού πλαισίου. Στην περίπτωση του πρώτου προσφεύγοντος, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο και, στη συνέχεια, το διοικητικό εφετείο δέχθηκαν ότι το άρθρο 47 του νόμου του 2003 περί υποχρεωτικής κρατικής συνταξιοδοτικής ασφάλισης αναγνώριζε στον συνταξιούχο τη δυνατότητα επιλογής του τραπεζικού λογαριασμού στον οποίο θα καταβαλλόταν η σύνταξή του και ότι η δυνατότητα αυτή δεν μπορούσε να περιοριστεί με κανονιστική πράξη της εκτελεστικής εξουσίας. Η σχετική κρίση ανατράπηκε, ωστόσο, από το Ανώτερο Διοικητικό Δικαστήριο, το οποίο θεώρησε ότι η ειδική διαδικασία καταβολής συντάξεων σε εσωτερικώς εκτοπισμένα πρόσωπα αποτελούσε επιτρεπτή κανονιστική εξειδίκευση των γενικών νομοθετικών ρυθμίσεων. Αντιθέτως, στην περίπτωση του δεύτερου προσφεύγοντος, η νομιμότητα της υποχρεωτικής χρήσης λογαριασμού στην Oshchadbank έγινε δεκτή ήδη από τα δικαστήρια της ουσίας, ενώ το Ανώτερο Διοικητικό Δικαστήριο δεν εξέτασε την ασκηθείσα αναίρεση, λόγω του ειδικού δικονομικού καθεστώτος υπό το οποίο είχε εκδικαστεί η διαφορά. Οι προσφεύγοντες συμμορφώθηκαν τελικώς προς την απαίτηση ανοίγματος λογαριασμού στην ορισθείσα τράπεζα και οι πληρωμές επανάρχισαν, με καταβολή και των σχετικών αναδρομικών ποσών. Η μεταγενέστερη αυτή εξέλιξη δεν εξάλειψε, εντούτοις, το αντικείμενο της διαφοράς, καθώς η αμφισβήτηση αφορούσε τη νομιμότητα του περιορισμού που είχε προηγηθεί και όχι αποκλειστικώς την οριστική απώλεια των συνταξιοδοτικών παροχών[2].

ΙΙ. Η υπαγωγή των συνταξιοδοτικών παροχών στην προστασία της περιουσίας και η αυτοτέλεια της απαίτησης νομιμότητας

Η εξέταση της υπόθεσης από το ΕΔΔΑ στηρίχθηκε στην παραδοχή ότι οι αναγνωρισμένες συνταξιοδοτικές απαιτήσεις εμπίπτουν, υπό τις προϋποθέσεις που έχουν διαμορφωθεί στη νομολογία του, στο

---

[*] *ΜΔΕ, Δικηγόρος*

[1]. ΕΔΔΑ *Cherkasov και Kuzin κατά Ουκρανίας* (Προσφυγές Νος 72982/17 και 74407/17), απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 2026, παρ. 1 έως 10 και 16 έως 18.

[2]. Ibid, παρ. 11 έως 23.

προστατευτικό πεδίο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Η Σύμβαση δεν επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση θέσπισης συγκεκριμένου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ούτε κατοχυρώνει ανεπιφύλακτο δικαίωμα λήψης σύνταξης ορισμένου ύψους. Όταν, όμως, η εθνική νομοθεσία αναγνωρίζει συγκεκριμένη συνταξιοδοτική αξίωση, η τελευταία μπορεί να αποτελέσει περιουσιακό αγαθό κατά την αυτοτελή έννοια της Σύμβασης, με αποτέλεσμα οι κρατικές επεμβάσεις στην απόλαυσή της να υπόκεινται στις εγγυήσεις της περιουσιακής προστασίας. Η σημασία της διάκρισης αυτής αναδεικνύεται ιδίως όταν η διοίκηση δεν αμφισβητεί το ίδιο το δικαίωμα, αλλά μεταβάλλει τις προϋποθέσεις πραγματικής ικανοποίησής του. Στην περίπτωση αυτή, η τυπική διατήρηση της αξίωσης δεν αποκλείει την ύπαρξη επέμβασης, εφόσον ο δικαιούχος στερείται τη δυνατότητα είσπραξης της παροχής για χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτή είναι απαιτητή. Με αφετηρία την παραδοχή αυτή, το Δικαστήριο υπήγαγε την αναστολή των επίδικων πληρωμών στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, ως μέτρο ρύθμισης της χρήσης της περιουσίας, χωρίς να θεωρήσει αναγκαία την αναγνώριση οριστικής αποστέρησης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος[3].

Κατά πάγια νομολογία, η συμβατότητα μιας επέμβασης στην περιουσιακή σφαίρα προς τη Σύμβαση προϋποθέτει την ύπαρξη νόμιμης βάσης, την επιδίωξη θεμιτού σκοπού γενικού συμφέροντος και τη διατήρηση δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του δημόσιου συμφέροντος και της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων. Η διάρθρωση αυτή δεν αποτελεί απλώς τυπική ακολουθία ελέγχου, αλλά αποτυπώνει τη διαφορετική λειτουργία της νομιμότητας και της αναλογικότητας. Ενώ η δεύτερη αποβλέπει στην αξιολόγηση της έντασης της επέμβασης σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, η πρώτη αφορά την ίδια τη δυνατότητα του κράτους να επιβάλει τον περιορισμό υπό όρους συμβατούς προς την αρχή του κράτους δικαίου. Η ύπαρξη κανονιστικής διάταξης που προβλέπει το επίδικο μέτρο δεν αρκεί, συνεπώς, για την πλήρωση της απαίτησης νομιμότητας. Απαιτείται επιπλέον ο εφαρμοστέος κανόνας να διαθέτει την αναγκαία ποιότητα, να είναι προσβάσιμος και διατυπωμένος με επαρκή σαφήνεια, ώστε ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να προβλέψει, σε εύλογο βαθμό, τις συνέπειες της εφαρμογής του. Η προβλεψιμότητα δεν ταυτίζεται με την απόλυτη βεβαιότητα ως προς κάθε ενδεχόμενη εφαρμογή του κανόνα, αποκλείει όμως την ύπαρξη ουσιώδους αβεβαιότητας ως προς τη νόμιμη βάση και την έκταση μιας επέμβασης που περιορίζει την πραγματική απόλαυση περιουσιακού δικαιώματος[4].

Στην *Cherkasov και Kuzin*, η απαίτηση αυτή απέκτησε ιδιαίτερη σημασία λόγω της συνύπαρξης νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που δεν εμφάνιζαν αυτονόητα συμβατό περιεχόμενο. Το άρθρο 47 του ουκρανικού νόμου του 2003 προέβλεπε, κατά τον κρίσιμο χρόνο, τη δυνατότητα καταβολής της σύνταξης σε τραπεζικό λογαριασμό υποδεικνυόμενο από τον δικαιούχο, ενώ η κανονιστική απόφαση 637 του Υπουργικού Συμβουλίου επέβαλλε στα εσωτερικώς εκτοπισμένα πρόσωπα την αποκλειστική χρήση λογαριασμού στην Oshchadbank. Η αντίθεση δεν περιοριζόταν σε επιμέρους λεπτομέρειες της διαδικασίας πληρωμής, αλλά αφορούσε το κατά πόσον η εκτελεστική εξουσία μπορούσε, μέσω κανονιστικής ρύθμισης, να περιορίσει τη δυνατότητα επιλογής που αναγνώριζε η νομοθεσία. Περαιτέρω, η αναστολή των πληρωμών έθετε ζήτημα συμβατότητας προς το άρθρο 49 του ίδιου νόμου, το οποίο ρύθμιζε τις περιπτώσεις διακοπής και επανέναρξης των συνταξιοδοτικών παροχών. Η κρίσιμη αμφιβολία αφορούσε, επομένως, τόσο την έκταση της κανονιστικής αρμοδιότητας όσο και τις έννομες συνέπειες της μη συμμόρφωσης προς την ειδική διαδικασία. Υπό τις συνθήκες αυτές, η επίκληση της ανάγκης οργάνωσης των πληρωμών δεν αρκούσε, χωρίς περαιτέρω ερμηνευτική θεμελίωση, για να καταστήσει σαφή τη σχέση μεταξύ των εφαρμοστέων κανόνων[5].

---

[3]. Ibid, παρ. 36. Βλ., επίσης, ΕΔΔΑ *Shylina κατά Ουκρανίας* (Προσφυγή No 2412/19), απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2024, παρ. 32. Πρβλ. ΕΔΔΑ *Stec και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγές Νος 65731/01 και 65900/01), απόφαση της 12ης Απριλίου 2006 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 53.

[4]. ΕΔΔΑ *Beyeler κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 33202/96), απόφαση της 5ης Ιανουαρίου 2000 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 108 έως 114. Βλ., επίσης, ΕΔΔΑ *Centro Europa 7 S.r.l. και Di Stefano κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 38433/09), απόφαση της 7ης Ιουνίου 2012 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 187, και *Vistiņš και Perepjolkins κατά Λετονίας* (Προσφυγή No 71243/01), απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2012 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 96.

[5]. ΕΔΔΑ *Cherkasov και Kuzin*, ό.π., παρ. 24 έως 25 και 40 έως 42.

III. Η δικαστική αιτιολογία ως εγγύηση της κανονιστικής προβλεψιμότητας

Η ιδιαίτερη συμβολή της σχολιαζόμενης απόφασης εντοπίζεται στον τρόπο με τον οποίο το ΕΔΔΑ συνδέει την ποιότητα του εφαρμοστέου δικαίου με την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να επιλύουν αιτιολογημένα τις ουσιώδεις ερμηνευτικές αμφιβολίες. Η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει ότι η έλλειψη απόλυτης σαφήνειας μιας νομοθετικής διάταξης δεν οδηγεί αναγκαίως σε παραβίαση της Σύμβασης, εφόσον η απαιτούμενη προβλεψιμότητα μπορεί να διασφαλιστεί μέσω σαφούς και συνεπούς δικαστικής ερμηνείας. Η δικαστική λειτουργία αποκτά, υπό την έννοια αυτή, ιδιαίτερη σημασία για την ποιότητα του νόμου, χωρίς όμως να μετατρέπεται σε δυνατότητα απεριόριστης αναδιαμόρφωσης του κανονιστικού περιεχομένου του. Το εθνικό δικαστήριο οφείλει να προσδιορίζει την εφαρμοστέα ρύθμιση, να αποσαφηνίζει τη σχέση της προς τους λοιπούς κανόνες που διέπουν την έννομη σχέση και να αιτιολογεί επαρκώς την αποδοχή ή την απόρριψη των κρίσιμων ισχυρισμών που αμφισβητούν τη νόμιμη βάση της επέμβασης. Όταν η σχετική ερμηνευτική αμφιβολία παραμένει ανεπίλυτη, η δικαστική κρίση δεν επιτελεί πλήρως τη λειτουργία της ως εγγύησης έναντι της αυθαίρετης κρατικής επέμβασης, ακόμη και αν το επίδικο μέτρο στηρίζεται τυπικώς σε υφιστάμενη κανονιστική πράξη[6].

Εφαρμόζοντας τις αρχές αυτές στην υπόθεση, το ΕΔΔΑ δεν αμφισβήτησε γενικώς την αρμοδιότητα των ουκρανικών αρχών να θεσπίζουν ειδικές διαδικασίες καταβολής κοινωνικών παροχών σε εσωτερικώς εκτοπισμένα πρόσωπα. Αντιθέτως, αναγνώρισε ότι οι εξαιρετικές συνθήκες μαζικού εκτοπισμού πληθυσμών μπορούσαν να δικαιολογούν την υιοθέτηση ιδιαίτερων διοικητικών ρυθμίσεων, αποβλεπουσών στην αποτελεσματική και ασφαλή καταβολή των σχετικών ποσών. Η διαπίστωση αυτή δεν απέκλειε, ωστόσο, την ανάγκη εξέτασης της νόμιμης βάσης του συγκεκριμένου περιορισμού. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι οι εθνικές δικαστικές αρχές, μολονότι είχαν αντιμετωπίσει την ουσία της διαφοράς, δεν είχαν προβεί σε επαρκώς αναλυτική εξέταση της αντίθεσης μεταξύ της νομοθετικής δυνατότητας επιλογής τραπεζικού λογαριασμού και της κανονιστικής υποχρέωσης χρήσης συγκεκριμένου πιστωτικού ιδρύματος. Δεν είχαν, ειδικότερα, αποσαφηνίσει τη σχέση των δύο ρυθμίσεων ούτε εξετάσει με την απαιτούμενη πληρότητα αν ο περιορισμός μπορούσε να εισαχθεί με κανονιστική πράξη και πώς συμβιβαζόταν με τις νομοθετικές διατάξεις που καθόριζαν τις περιπτώσεις αναστολής των συνταξιοδοτικών πληρωμών[7].

Πρόσθετη σημασία αποδόθηκε στη μεταγενέστερη τροποποίηση του άρθρου 47 του νόμου του 2003, η οποία θεσπίστηκε τον Δεκέμβριο του 2016 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2017. Με τη νέα διατύπωση προβλέφθηκε ρητώς η καταβολή των συντάξεων μέσω τραπεζικών ιδρυμάτων σύμφωνα με τη διαδικασία που καθορίζει το Υπουργικό Συμβούλιο. Η νομοθετική αυτή μεταβολή δεν μπορούσε, αφ' εαυτής, να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι το προγενέστερο κανονιστικό καθεστώς ήταν παράνομο. Αποτελούσε, ωστόσο, κρίσιμο στοιχείο για την ερμηνεία της προηγούμενης ρύθμισης, καθόσον ανέκυπτε το ερώτημα αν η νέα διάταξη αποσαφήνιζε ήδη υφιστάμενη αρμοδιότητα ή εισήγαγε διαφορετική νομοθετική βάση για τον καθορισμό των όρων καταβολής. Το γεγονός ότι οι εθνικές δικαστικές αρχές δεν είχαν εξετάσει τη σημασία της τροποποίησης αυτής ενίσχυσε την κρίση του ΕΔΔΑ ότι η αβεβαιότητα ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο δεν είχε αντιμετωπιστεί με την αναγκαία σαφήνεια. Η συλλογιστική του Δικαστηρίου δεν στηρίχθηκε, συνεπώς, στην αφηρημένη παραδοχή ότι κάθε κανονιστική διαφοροποίηση της νομοθετικής διαδικασίας πληρωμής είναι ανεπίτρεπτη, αλλά στη συγκεκριμένη διαπίστωση ότι η σχέση των εφαρμοστέων διατάξεων δεν είχε αποσαφηνιστεί επαρκώς από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια[8].

Υπό το πρίσμα αυτό, η *Cherkasov και Kuzin* αναδεικνύει μια ιδιαίτερη διάσταση της απαίτησης νομιμότητας, η οποία υπερβαίνει την τυπική ύπαρξη κανόνα δικαίου και καταλαμβάνει την ερμηνευτική συνοχή του κανονιστικού πλαισίου. Η δικαστική αιτιολογία δεν λειτουργεί εδώ αποκλειστικώς ως δικονομική εγγύηση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, αλλά αποκτά σημασία στο πλαίσιο της ουσιαστικής

---

[6]. ΕΔΔΑ *Vijatović κατά Κροατίας* (Προσφυγή No 50200/13), απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2016, παρ. 54. Βλ., επίσης, ΕΔΔΑ *Alperin κατά Ουκρανίας* (Προσφυγή No 41028/20), απόφαση της 10ης Οκτωβρίου 2024, παρ. 78, και *Radomilja και λοιποί κατά Κροατίας* (Προσφυγές Νος 37685/10 και 22768/12), απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 149.

[7]. ΕΔΔΑ *Cherkasov και Kuzin*, ό.π., παρ. 40 έως 42.

[8]. Ibid, παρ. 24 και 43 έως 44.

προστασίας της περιουσίας, καθόσον η επαρκής ερμηνευτική αντιμετώπιση των αντιφάσεων του δικαίου αποτελεί προϋπόθεση για τη διασφάλιση της προβλεψιμότητας της κρατικής επέμβασης. Δεν πρόκειται για εξομοίωση κάθε ελλιπούς δικαστικής αιτιολογίας με παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, αλλά για αναγνώριση ότι η ανεπίλυτη αβεβαιότητα ως προς τη νόμιμη βάση ενός περιουσιακού περιορισμού μπορεί να προσλάβει αυτοτελή συμβατική σημασία. Με βάση τις παραδοχές αυτές, το ΕΔΔΑ κατέληξε ότι η επέμβαση δεν μπορούσε να θεωρηθεί επαρκώς προβλεπόμενη από τον νόμο, διαπιστώνοντας παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου για το χρονικό διάστημα έως την 1η Ιανουαρίου 2017[9].

IV. Η αυτοτέλεια της απαγόρευσης των διακρίσεων και η δικαιολόγηση της διαφορετικής μεταχείρισης

Διαφορετική υπήρξε η προσέγγιση του ΕΔΔΑ ως προς την αιτίαση παραβίασης του άρθρου 14 ΕΣΔΑ, σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι η υποχρέωση αποκλειστικής χρήσης λογαριασμού στην Oshchadbank εισήγαγε δυσμενή μεταχείριση εις βάρος τους λόγω της ιδιότητάς τους ως εσωτερικώς εκτοπισμένων προσώπων, δεδομένου ότι οι λοιποί συνταξιούχοι διατηρούσαν τη δυνατότητα επιλογής του πιστωτικού ιδρύματος μέσω του οποίου θα εισέπρατταν τη σύνταξή τους. Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η ιδιότητα αυτή μπορούσε να αποτελέσει κριτήριο διαφορετικής μεταχείρισης κατά το άρθρο 14 και ότι οι προσφεύγοντες βρίσκονταν σε συγκρίσιμη κατάσταση προς τους λοιπούς δικαιούχους συνταξιοδοτικών παροχών. Η κρίση αυτή διαφοροποιούσε την υπόθεση από την προγενέστερη *Shylina κατά Ουκρανίας*, στην οποία η επίδικη παροχή προοριζόταν ειδικώς για εσωτερικώς εκτοπισμένα πρόσωπα και, συνεπώς, η σύγκριση με άλλες κατηγορίες δικαιούχων δεν στηριζόταν στην ίδια πραγματική βάση. Στην *Cherkasov και Kuzin*, αντιθέτως, οι προσφεύγοντες είχαν θεμελιώσει συνταξιοδοτικά δικαιώματα υπό το γενικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και η διαφοροποίηση αφορούσε αποκλειστικώς τον τρόπο καταβολής τους. Η ύπαρξη διαφορετικής μεταχείρισης θεωρήθηκε, επομένως, δεδομένη, χωρίς όμως να προδικάζει την κρίση περί παραβίασης της απαγόρευσης των διακρίσεων[10].

Η αξιολόγηση της δικαιολόγησης της διαφοροποίησης στηρίχθηκε στις εξαιρετικές περιστάσεις υπό τις οποίες είχαν θεσπιστεί οι επίδικες ρυθμίσεις. Το ΕΔΔΑ συνεκτίμησε ότι η μαζική μετακίνηση πληθυσμών από περιοχές στις οποίες η ουκρανική κυβέρνηση δεν ασκούσε αποτελεσματικό έλεγχο είχε δημιουργήσει ιδιαίτερες ανάγκες οργάνωσης και εποπτείας των κοινωνικών πληρωμών. Υπό τις συνθήκες αυτές, η πρόβλεψη ειδικής διαδικασίας καταβολής συντάξεων μέσω κρατικού πιστωτικού ιδρύματος κρίθηκε ότι επιδίωκε τον θεμιτό σκοπό της ασφαλούς και αποτελεσματικής διαχείρισης των σχετικών παροχών. Κατά την εξέταση της αναλογικότητας, το Δικαστήριο απέδωσε σημασία στο ότι οι προσφεύγοντες δεν είχαν αποστερηθεί το ίδιο το συνταξιοδοτικό τους δικαίωμα, αλλά υποχρεώθηκαν να τηρήσουν ειδική διαδικασία πληρωμής, ενώ δεν είχαν επικαλεστεί συγκεκριμένα πρακτικά εμπόδια που να καθιστούν αδύνατο το άνοιγμα λογαριασμού στην ορισθείσα τράπεζα. Λαμβάνοντας υπόψη το ευρύ περιθώριο εκτίμησης των κρατών στον τομέα της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, κατέληξε ότι η διαφοροποίηση δεν επέβαλλε υπέρμετρο ατομικό βάρος και διατηρούσε εύλογη σχέση αναλογικότητας προς τον επιδιωκόμενο σκοπό[11].

Η ιδιαίτερη σημασία της κρίσης αυτής έγκειται στο ότι το ΕΔΔΑ δεν θεώρησε τη διαπιστωθείσα έλλειψη επαρκούς νομιμότητας της επέμβασης ως αυτοτελώς καθοριστική για την εξέταση της απαγόρευσης των διακρίσεων. Αντιθέτως, διευκρίνισε ότι η πλημμέλεια που είχε εντοπιστεί υπό το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αφορούσε τη σαφήνεια και την προβλεψιμότητα του εφαρμοστέου πλαισίου και δεν απέκλειε, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, τη διαπίστωση ότι η διαφορετική μεταχείριση επιδίωκε θεμιτό σκοπό και στηριζόταν σε αντικειμενική και εύλογη δικαιολόγηση. Η διάκριση αυτή αποτυπώνει την αυτοτέλεια των αντίστοιχων συμβατικών ελέγχων, χωρίς να συνεπάγεται ότι η νομιμότητα στερείται

---

[9]. Ibid, παρ. 44 έως 45 και διατακτικό σημείο 3.

[10]. Ibid, παρ. 53 έως 56. Πρβλ. ΕΔΔΑ *Shylina*, ό.π., παρ. 58 έως 59.

[11]. ΕΔΔΑ *Cherkasov και Kuzin*, ό.π., παρ. 57 έως 59. Βλ., επίσης, ΕΔΔΑ *Fábián κατά Ουγγαρίας* (Προσφυγή No 78117/13), απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2017 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 113.

σημασίας για την προστασία από τις διακρίσεις. Αναδεικνύει, αντιθέτως, ότι η ύπαρξη πλημμέλειας ως προς τη νόμιμη βάση μιας επέμβασης δεν οδηγεί αυτομάτως στη διαπίστωση ότι η διαφοροποίηση που αυτή εισάγει είναι αδικαιολόγητη, όταν η τελευταία εξετάζεται με βάση τα ιδιαίτερα κριτήρια του άρθρου 14 ΕΣΔΑ[12].

V. Η σχέση νομιμότητας και αναλογικότητας – Δογματική αποτίμηση

Η διαφορετική κατάληξη του ΕΔΔΑ ως προς τις δύο συμβατικές διατάξεις αναδεικνύει μια ουσιώδη διάκριση, η οποία συχνά υποχωρεί κατά την αξιολόγηση των περιορισμών των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων. Η ύπαρξη θεμιτού σκοπού δημόσιου συμφέροντος και η διαπίστωση ότι το επίδικο μέτρο δεν επιβάλλει υπέρμετρο ατομικό βάρος δεν αρκούν για να θεραπεύσουν την ανεπάρκεια της νόμιμης βάσης του. Η νομιμότητα αποτελεί αυτοτελή προϋπόθεση της κρατικής επέμβασης στην περιουσία και δεν απορροφάται από τον έλεγχο της αναλογικότητας. Η παραδοχή αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, όπου η επίκληση δημοσιονομικών, οργανωτικών ή διαχειριστικών αναγκών μπορεί να δικαιολογεί ευρύ φάσμα κρατικών επιλογών, χωρίς όμως να επιτρέπει την παράκαμψη των απαιτήσεων σαφήνειας και προβλεψιμότητας του εφαρμοστέου δικαίου. Το περιθώριο εκτίμησης των κρατών αφορά πρωτίστως την επιλογή των μέσων υλοποίησης θεμιτών κοινωνικών σκοπών και δεν συνεπάγεται αντίστοιχη ελευθερία καθορισμού των ορίων της κανονιστικής τους αρμοδιότητας. Υπό την έννοια αυτή, η *Cherkasov και Kuzin* επιβεβαιώνει ότι η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης δεν μπορεί να υποκαθιστά την απαίτηση επαρκούς νόμιμης βάσης, ακόμη και όταν το περιεχόμενο του περιορισμού δεν εμφανίζεται, κατά την αυτοτελή εξέτασή του, δυσανάλογο[13].

Η συλλογιστική του Δικαστηρίου επιτρέπει, συγχρόνως, την ανάδειξη μιας δεύτερης παραμέτρου, η οποία συνδέεται με τη διάκριση μεταξύ της τυπικής διατήρησης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και της πραγματικής δυνατότητας απόλαυσής του. Η αναστολή καταβολής σύνταξης δεν καθίσταται άνευ σημασίας για την περιουσιακή προστασία επειδή ο δικαιούχος μπορεί να συμμορφωθεί προς τη διοικητική απαίτηση και να επιτύχει μεταγενέστερα την επανέναρξη των πληρωμών. Η ανάγκη κάλυψης βασικών βιοτικών αναγκών προσδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στον χρόνο κατά τον οποίο η παροχή παραμένει μη διαθέσιμη, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι κάθε καθυστέρηση καταβολής συνιστά αυτομάτως παραβίαση της Σύμβασης. Η αναγνώριση της δυνατότητας των κρατών να οργανώνουν τις διαδικασίες πληρωμής πρέπει, επομένως, να συνοδεύεται από σαφή διάκριση μεταξύ επιτρεπτών τεχνικών προϋποθέσεων και περιορισμών που επηρεάζουν ουσιωδώς την πραγματική ικανοποίηση της αξίωσης. Η επίκληση του διαδικαστικού χαρακτήρα ενός μέτρου δεν αρκεί για να αποκλείσει τον έλεγχο της νομιμότητάς του, ιδίως όταν η μη συμμόρφωση οδηγεί σε αναστολή παροχής που έχει ήδη αναγνωριστεί από την εθνική έννομη τάξη.

Υπό το πρίσμα αυτό, η απόφαση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και για την ελληνική έννομη τάξη, στην οποία η νομοθετική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης κατά το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ. συνυπάρχει με την κανονιστική εξειδίκευση των διαδικασιών απονομής και καταβολής των σχετικών παροχών. Η αναγνώριση στη διοίκηση αρμοδιότητας καθορισμού των τεχνικών όρων πληρωμής δεν συνεπάγεται, χωρίς ειδικότερη εξέταση, εξουσία εισαγωγής πρόσθετων λόγων αναστολής ή διακοπής συνταξιοδοτικών απαιτήσεων. Η σχετική κρίση προϋποθέτει τον προσδιορισμό του περιεχομένου της νομοθετικής εξουσιοδότησης, την εξέταση της σχέσης μεταξύ των εφαρμοστέων κανόνων και την αξιολόγηση των έννομων συνεπειών της μη συμμόρφωσης προς την προβλεπόμενη διαδικασία. Ιδιαίτερη σημασία αποκτά, στο πλαίσιο αυτό, η υποχρέωση των διοικητικών δικαστηρίων να αντιμετωπίζουν με ειδική και επαρκή αιτιολογία τους ισχυρισμούς περί αντίθεσης κανονιστικής πράξης προς νομοθετική διάταξη, χωρίς να αρκούνται στην επίκληση της ειδικότητας της διοικητικής ρύθμισης ή της ανάγκης αποτελεσματικής οργάνωσης των κοινωνικοασφαλιστικών πληρωμών. Η συμβατική απαίτηση προβλεψιμότητας λειτουργεί, έτσι, συμπληρωματικώς προς την εθνική αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, ενισχύοντας την

---

[12]. ΕΔΔΑ *Cherkasov και Kuzin*, ό.π., παρ. 49 και 58 έως 60. Πρβλ. ΕΔΔΑ *Molla Sali κατά Ελλάδας* (Προσφυγή No 20452/14), απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2018 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 135.

[13]. ΕΔΔΑ *Cherkasov και Kuzin*, ό.π., παρ. 37 έως 39 και 58 έως 60. Βλ., επίσης, ΕΔΔΑ *Beyeler*, ό.π., παρ. 108 έως 114.

ανάγκη σαφούς οριοθέτησης των περιορισμών που μπορούν να επιβάλλονται στην πραγματική απόλαυση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

Η *Cherkasov και Kuzin* δεν καθιερώνει, επομένως, γενική απαγόρευση διαφοροποίησης των διαδικασιών καταβολής κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ούτε περιορίζει την ευχέρεια των κρατών να λαμβάνουν ειδικά οργανωτικά μέτρα υπό εξαιρετικές περιστάσεις. Αναδεικνύει, όμως, ότι η σχετική ευχέρεια προϋποθέτει επαρκώς σαφές κανονιστικό πλαίσιο, η ποιότητα του οποίου δεν εξαρτάται αποκλειστικώς από τη διατύπωση των εφαρμοστέων διατάξεων, αλλά και από τη δυνατότητα των εθνικών δικαστηρίων να επιλύουν με συνεπή και αιτιολογημένη ερμηνεία τις μεταξύ τους αντιφάσεις. Η δικαστική αιτιολογία αναδεικνύεται, υπό την έννοια αυτή, σε ουσιώδη εγγύηση της περιουσιακής προστασίας, ενώ η αυτοτέλεια του ελέγχου των διακρίσεων επιβεβαιώνει ότι η νομιμότητα και η αναλογικότητα, μολονότι συνδέονται στο πλαίσιο της συμβατικής προστασίας, διατηρούν διακριτό κανονιστικό περιεχόμενο. Η σημασία της απόφασης εντοπίζεται τελικώς στην υπενθύμιση ότι η κρατική δυνατότητα οργάνωσης της κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να ασκείται ανεξάρτητα από τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, οι οποίες εξακολουθούν να αποτελούν το αναγκαίο θεμέλιο κάθε επέμβασης στην περιουσιακή σφαίρα του δικαιούχου.