

ΑΝΩΤΑΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

(Υποθέσεις Αρ. 1480/2011, 1481/2011,
1482/2011, 1483/2011, 1484/2011, 1591/2011 και 1625/2011)

11 Ιουνίου, 2014

[ΧΑΤΖΗΧΑΜΠΗΣ, Π., ΝΙΚΟΛΑΤΟΣ, ΕΡΩΤΟΚΡΙΤΟΥ, ΝΑΘΑΝΑΗΛ,
ΠΑΜΠΑΛΛΗΣ, ΠΑΣΧΑΛΙΔΗΣ, ΠΑΝΑΓΗ, ΠΑΡΠΑΡΙΝΟΣ, ΜΙΧΑΗΛΙΔΟΥ,
ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΟΥ, ΛΙΑΤΣΟΣ, ΣΤΑΜΑΤΙΟΥ, Δ/στές]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΡΘΡΑ 23, 24, 26, 28 ΚΑΙ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

(Υπόθεση Αρ. 1480/2011)

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΥΣ, κ.α.,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,

2. ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ'ων η Αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1481/2011)

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΦΛΟΥΡΕΝΤΖΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,
2. ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ'ων η Αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1482/2011)

ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΣ ΜΑΤΘΑΙΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,
2. ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ'ων η Αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1483/2011)

ΑΝΤΡΙΑΝΑ ΑΧΙΛΛΕΩΣ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,
2. ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ'ων η Αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1484/2011)

ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΟΥΤΣΟΥΛΗΣ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,

2. ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ'ων η Αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1591/2011)

1. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ,

2. ΘΕΟΦΥΛΑΚΤΟΣ ΦΥΛΑΚΤΟΥ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,

2. ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ'ων η Αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1625/2011)

ΜΑΡΙΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,

2. ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ'ων η Αίτηση.

Δ. Στεφανίδης, για τους Αιτητές στις Υποθέσεις Αρ. 1480/11-1484/11 και 1625/11.

Α. Παναγιώτου, για τους Αιτητές στην Υπόθεση Αρ. 1591/11.

Ε. Συμεωνίδου (κα), για τους Καθ'ων η Αίτηση.

Δ. ΧΑΤΖΗΧΑΜΠΗΣ, Π.: Την απόφαση της πλειοψηφίας θα δώσει ο Δικαστής

Γ. Ερωτοκρίτου. Με αυτή συμφωνούν οι Δικαστές Χατζηχαμπής, Παμπαλλής,

Πασχαλίδης, Παναγή, Μιχαηλίδου, Χριστοδούλου και Σταματίου. Ο Δικαστής

Νικολάτος, έχει ετοιμάσει ξεχωριστή απόφαση, με την οποία καταλήγει στο ίδιο αποτέλεσμα, με διαφορετικό όμως σκεπτικό. Ο Δικαστής Ναθαναήλ θα δώσει δική του δισταγμένη απόφαση, με την οποία συμφωνούν οι Δικαστές Παρπαρίνος και Λιάτσος.

Α Π Ο Φ Α Σ Η

ΕΡΩΤΟΚΡΙΤΟΥ, Δ.:-

Οι προσφυγές

Την 31 Αυγούστου του 2011, θεσπίστηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων ο περί Έκτακτης Εισφοράς Αξιωματούχων, Εργοδοτουμένων και Συνταξιούχων της Κρατικής Υπηρεσίας και του Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα Νόμος του 2011, (Ν. 112(Ι)/2011), ο οποίος αποτελούσε το νομικό πλαίσιο με το οποίο θα αποκόπτετο κάθε μήνα από τις συντάξεις και ακαθάριστες απολαβές αξιωματούχων και εργοδοτουμένων στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα και από τις συντάξεις των συνταξιούχων, ως έκτακτη εισφορά προς τη Δημοκρατία, ποσοστό των απολαβών ή της σύνταξής τους, το οποίο προσδιοριζόταν στο Νόμο.

Στηριζόμενη στο πιο πάνω νομικό πλαίσιο, η διοίκηση ξεκίνησε από το Σεπτέμβριο του 2011 να αποκόπει το ανάλογο ποσοστό έκτακτης εισφοράς.

Συγκεκριμένα από τις ακαθάριστες απολαβές για το μήνα Σεπτέμβριο του

Αιτητή στην προσφυγή 1480/11, αποκόπηκε το ποσό των €69,09, από τον Αιτητή στην 1481/11, το ποσό των €61,69, από τον Αιτητή στην 1482/11, το ποσό των €86,23, από

τον Αιτητή στην 1483/11, το ποσό των €92,36, από τον Αιτητή στην 1484/11, το ποσό των €98,86, από τον Αιτητή στην 1591/11, το ποσό των €74,34 και από τον Αιτητή στην 1625/11, το ποσό των €80,09.

Οι έξι από τους Αιτητές, όπως μας αναφέρθηκε από τον κ. Στεφανίδη, είναι δημόσιοι υπάλληλοι και μέλη της ΠΑΣΥΔΥ, ενώ ο Αιτητής στην 1591/2011 είναι εκπαιδευτικός και μέλος της αντίστοιχης συνδικαλιστικής οργάνωσης. Με τις προσφυγές τους προσβάλλουν ως παράνομη την πιο πάνω έκτακτη αποκοπή από το μισθό τους.

Το ιστορικό

Σύμφωνα με το ιστορικό, όπως αυτό προκύπτει από το φάκελο των προσφυγών, προτού η Κύπρος ενταχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) είχαν εκδοθεί ευρωπαϊκές Αποφάσεις και Κανονισμοί οι οποίοι αφορούσαν τη δημοσιονομική πειθαρχία και σταθερότητα των κρατών μελών της Ένωσης. Η

Κύπρος με την ένταξη της στην ΕΕ υιοθέτησε το κανονιστικό αυτό πλαίσιο το οποίο αποτελούσε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (το Σύμφωνο) όλων των Κρατών Μελών της Ένωσης, ώστε να υπάρχει επαρκής εποπτεία και να διασφαλίζεται δημοσιονομική πειθαρχία. Πέραν των πιο πάνω υποχρεώσεων, η Κύπρος ανέλαβε και πρόσθετες υποχρεώσεις όταν εντάχθηκε στη Ζώνη του Ευρώ. Το Σύμφωνο αποτελείται από τρία επιμέρους κείμενα:-

(α) Το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ, ημερ. 17.6.1997 για τη Σταθερότητα και Ανάπτυξη (ΕΕ C 236).

(β) Τον Κανονισμό 1466/1997 ΕΚ του Συμβουλίου ημερ. 7.7.1997, όπως τροποποιήθηκε το 2005 (ΕΚ 1055/2005), ο οποίος αφορούσε την Επιτάχυνση και Διασαφήνιση της Εφαρμογής της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΕΕ L 209), και

(γ) Τον Κανονισμό 1467/1997 (ΕΚ) του Συμβουλίου ημερ. 7.7.1997, για την Επιτάχυνση και Διασαφήνιση της Εφαρμογής της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΕΕ L 209).

Σύμφωνα με το πρώτο από τα πιο πάνω κείμενα:-

«Τα κράτη μέλη δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση. Επί πλέον, τα κράτη μέλη .. δεσμεύονται να αναλάβουν την κατά την κρίση τους αναγκαία διορθωτική δημοσιονομική δράση ώστε να επιτύχουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης· θα αρχίζουν τις αναγκαίες κατά την κρίση τους διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές χωρίς καθυστέρηση αμέσως μόλις λάβουν πληροφορίες ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος· θα διορθώνουν το υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα το ταχύτερο δυνατόν μετά την εμφάνισή του· .. Το Συμβούλιο .. καλείται πάντοτε να επιβάλλει κυρώσεις εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος και να εφαρμόσει αυστηρά όλη την κλίμακα των προβλεπόμενων κυρώσεων· ..». (Ο χρωματισμός είναι δικός μας)

Με το άρθρο 3 του δεύτερου κειμένου (Κανονισμού 1466/1979), προβλέπεται

ότι:-

«Κάθε συμμετέχον κράτος μέλος υποβάλλει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή τα αναγκαία στοιχεία για την τακτική άσκηση πολυμερούς εποπτείας δυνάμει του άρθρου 99 της Συνθήκης [ήδη άρθρου 121 της Σ.Λ.Ε.Ε.], υπό μορφή «προγράμματος σταθερότητας» το οποίο παρέχει μια ουσιαστική βάση για την εξασφάλιση σταθερότητας τιμών και για την επίτευξη ισχυρής βιώσιμης ανάπτυξης η οποία δημιουργεί απασχόληση.»

Περαιτέρω, με το Σύμφωνο καλούνταν τα κράτη μέλη να υποβάλλουν κάθε

[1]

χρόνο Πρόγραμμα Σταθερότητας ή Πρόγραμμα Σύγκλισης—, το οποίο θα έπρεπε να καλύπτει περίοδο τεσσάρων ετών. Τα Προγράμματα αυτά αποτελούν το βασικό εργαλείο με το οποίο το Συμβούλιο της ΕΕ για Οικονομικά και Δημοσιονομικά Θέματα, γνωστό ως ECOFIN, παρακολουθεί και συντονίζει την οικονομία των κρατών μελών.

Το άρθρο 5 του Κανονισμού 1466/1997 ΕΚ, προβλέπει επίσης ότι με βάση τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, το Συμβούλιο εξετάζει μέσα στα πλαίσια εποπτείας των οικονομικών των κρατών μελών κατά πόσον το τετραετές Πρόγραμμα Σταθερότητας ή Σύγκλισης κάθε κράτους μέλους βασίζεται σε ρεαλιστικές οικονομικές παραδοχές και κατά πόσον τα μέτρα που λαμβάνονται ή προτείνονται επαρκούν για επίτευξη προσαρμογής στους δημοσιονομικούς στόχους προκειμένου να αποφεύγεται εμφάνιση υπερβολικού ελλείμματος. Το Συμβούλιο μετά την εξέταση του Προγράμματος που υποβάλλεται, εκδίδει «Γνώμη» με την οποία, αν παρίσταται ανάγκη, καλεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να προσαρμόσει ανάλογα το Πρόγραμμά του, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι.

Η Δημοκρατία εντάχθηκε στη ζώνη του ευρώ το 2008. Με βάση την υποχρέωση της που προέκυπτε από το πιο πάνω Σύμφωνο Σταθερότητας για υποβολή ετησίως Προγράμματος Σταθερότητας για περίοδο τεσσάρων χρόνων, υπέβαλε το Μάρτιο του 2010 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στο Συμβούλιο, το Πρόγραμμα Σταθερότητας για την περίοδο 2009-2013. Στο Πρόγραμμα γινόταν εκτενής ανάλυση των επιπτώσεων της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης στην οικονομία της Κύπρου και σημειώνετο ότι το 2008 το

Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ/GDP) είχε πλεόνασμα σχεδόν 1%, ενώ το 2009 αυτό μετατράπηκε σε έλλειμμα της τάξης του 6,1% του ΑΕΠ. Η Δημοκρατία απέδιδε την απότομη αυτή αρνητικότητα εξέλιξη στους προϋπολογισμούς του κράτους, στην παγκόσμια κρίση, στη συρρίκνωση του τομέα των κατασκευών και της κτηματαγοράς και στη συνακόλουθη μείωση των κρατικών εσόδων από αυτούς τους δύο τομείς της οικονομίας, καθώς και στη συνεχιζόμενη αύξηση των δημόσιων εξόδων, παρά την επιδείνωση της οικονομίας. Στο Πρόγραμμα Σταθερότητας σημειώνεται επίσης ότι η αύξηση των κρατικών εξόδων οφείλετο κυρίως στην παροχή αυξήσεων στις κοινωνικές παροχές, στην αύξηση των δαπανών για επενδύσεις και σε αυξήσεις στους μισθούς λόγω ΑΤΑ.

Το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εξέδωσε στις 8.6.2010 «Γνώμη» («Opinion») δυνάμει του άρθρου 5 του Κανονισμού 1466/1997 (ΕΚ) στην οποία διατυπώνει επιφυλάξεις για τη βιωσιμότητα του Προγράμματος Σταθερότητας της Κύπρου και καλεί τη Δημοκρατία, αφού υιοθετήσει συνετές πολιτικές:- (α) να μειώσει το έλλειμμα για το 2010 σε επίπεδα κάτω του 6% του ΑΕΠ, (β) να εφαρμόσει αποτελεσματικούς και στοχευμένους πολύ-προϋπολογισμούς ώστε να μειωθούν μεσοπρόθεσμα οι δαπάνες και (γ) να βελτιώσει τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών με την εισαγωγή εκσυγχρονιστικών μέτρων ώστε να ελεγχθούν οι συντάξεις και οι δαπάνες για την υγεία, ενόψει της γήρανσης του πληθυσμού.

Παρά τις πιο πάνω επιφυλάξεις του Συμβουλίου, η τότε Κυβέρνηση έχοντας διαφορετική άποψη, δεν συμφωνούσε ότι οι εκτιμήσεις της για την οικονομία, όπως

αυτές εξαγγέλθηκαν στο Πρόγραμμα Σταθερότητας 2009-2013, ήταν υπεραισιόδοξες, όπως αποφαινόταν το Συμβούλιο. Ως εκ τούτου, δεν προχώρησε στη λήψη άμεσων και ουσιαστικών μέτρων.

Το Συμβούλιο το οποίο, όπως ήταν υπόχρεο, παρακολουθούσε στενά την κατάσταση, αναγκάστηκε να παρέμβει κάνοντας χρήση των εξουσιών που του δίνει το άρθρο 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Τα εδάφια (6) και (7) του άρθρου 126 προβλέπουν ότι αν το Συμβούλιο μετά από συνολική εκτίμηση όλων των δεδομένων κρίνει ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει πάραυτα «Συστάσεις»

(«Recommendations») στο κράτος μέλος για να τερματίσει την κατάσταση εντός τακτής προθεσμίας. Οι «Συστάσεις» δυνάμει του άρθρου 126 της ΣΛΕΕ, οι οποίες στην ουσία αποτελούν είδος μέτρου, δεν ανακοινώνονται δημόσια, σύμφωνα με το εδάφιο (7). Όμως αν ένα κράτος δεν αναλάβει άμεση και αποτελεσματική δράση για να εφαρμόσει τις Συστάσεις, τότε το Συμβούλιο μπορεί, δυνάμει του εδαφίου (8) του άρθρου 126 να τις ανακοινώσει δημόσια, με ευνόητες επιπτώσεις. Εάν το κράτος μέλος επιμένει να μην εφαρμόζει τις Συστάσεις, τότε το Συμβούλιο προχωρεί, δυνάμει του εδαφίου (9) στο επόμενο μέτρο που είναι η λήψη «απόφασης» για έκδοση «Ειδοποίησης» στο κράτος μέλος να λάβει εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος. Για όλες τις αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 126(1)-(9), το κράτος μέλος, σύμφωνα με το εδάφιο (10), δεν έχει δικαίωμα να προσφύγει στο Δικαστήριο της ΕΕ για να αμφισβητήσει τις αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει των άρθρων 258 και 259 του ΣΛΕΕ. Στην περίπτωση που το κράτος μέλος συνεχίσει να μην συμμορφώνεται

με «απόφαση» που έχει ληφθεί δυνάμει του εδαφίου (9) του άρθρου 126, τότε το Συμβούλιο, δυνάμει του εδαφίου (11):-

«126(11) .. μπορεί να αποφασίσει να εφαρμόσει ή να ενισχύσει ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα:-

- Να απαιτήσει να δημοσιεύει το εν λόγω κράτος μέλος πρόσθετες πληροφορίες τις οποίες ορίζει το Συμβούλιο, προτού εκδώσει ομολογίες και χρεόγραφα,
- Να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι του εν λόγω κράτους μέλους,
- Να απαιτήσει από το εν λόγω κράτος μέλος να καταθέσει ατόκως στην Ένωση ποσό κατάλληλου ύψους, έως ότου, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα, -
Να επιβάλει πρόστιμα εύλογου ύψους.

Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει.»

Επειδή η Δημοκρατία συνέχιζε να παρουσιάζει υπερβολικό έλλειμμα και να μην λαμβάνει μέτρα για ουσιαστική μείωσή του, το Συμβούλιο στις 6.7.2010 εξέδωσε δυνάμει του άρθρου 126(6) Απόφαση (ECOFIN 283), με την οποία διαπιστώνετο επίσημα «η ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Κύπρο».

Την ίδια ημέρα (6.7.2010) το Συμβούλιο εκδίδει δυνάμει του άρθρου 126(7) «Σύσταση» καλώντας την Κύπρο, μεταξύ άλλων, να μειώσει αρχικά το έλλειμμα για το 2010 σε επίπεδα κάτω του 6% του ΑΕΠ και να υιοθετήσει στρατηγική πολιτικής μείωσης των εξόδων, ώστε το δημόσιο έλλειμμα να μειωθεί σταδιακά μέχρι το 2012 κάτω από το αποδεχτό από την ΕΕ ποσοστό αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Ταυτόχρονα «Σύστησε» στη Δημοκρατία διάφορα μέτρα τα οποία θα την βοηθούσαν σταδιακά να φτάσει στους στόχους της. Με την παράγραφο 2(6) της «Σύστασης» το Συμβούλιο ορίζει ότι η Δημοκρατία μέχρι τις 13.1.2011 θα πρέπει να λάβει αποτελεσματικά μέτρα ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι για μείωση του υπερβολικού ελλείμματος.

Από τα έγγραφα που τέθηκαν ενώπιόν μας, φαίνεται ότι η Δημοκρατία αντί να προβεί στην άμεση λήψη αποτελεσματικών μέτρων, περιορίστηκε σε απλές εξαγγελίες για τη λήψη μέτρων. Έτσι στην Ετήσια Έκθεση του 2010 (Παρ. 5), το Υπουργείο Οικονομικών δημοσιοποιώντας το «όραμα» και «πολιτική» του

[2]

για «Ανταγωνιστική Οικονομία για την Ευημερία του Πολίτη»— και για μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος για την τετραετία 2010-2014, εξάγγειλε:- (α) δημοσιο-οικονομική εξυγίανση και έξοδο από τη διαδικασία ελλείμματος, (β) την ανακατανομή πόρων προς όφελος κοινωνικών και αναπτυξιακών δαπανών και (γ) τη διασφάλιση της μικρο-οικονομικής σταθερότητας λαμβάνοντας υπόψη τις δυσμενείς επιπτώσεις από την παγκόσμια κρίση.

Τον Οκτώβριο του 2010, το Υπουργείο Οικονομικών εκδίδει Έκθεση η οποία τιτλοφορείται «Οικονομικές Εξελίξεις του 2010 και Προοπτικές για το 2011». Ως προς το 2011, γίνεται πρόβλεψη ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα θα μειωθεί στο 5,5% του ΑΕΠ (αντί στο 4,5% του ΑΕΠ που σύστηνε το Συμβούλιο). Όμως για να μειωθεί το έλλειμμα στο 4,5% του ΑΕΠ, όπως απαιτούσε το Συμβούλιο της ΕΕ και όπως προβλεπόταν στο Πρόγραμμα Σταθερότητας της Κύπρου, θα έπρεπε να εξευρεθούν πρόσθετα έσοδα ή να γίνουν πρόσθετες εξοικονομήσεις της τάξης των €150 εκατομμυρίων. Έτσι το Υπουργείο Οικονομικών, για να μπορέσει να εξεύρει τα ποσά αυτά, αναφέρει στην Έκθεση (σελ. 31) ότι επεξεργάστηκε σειρά από μέτρα τα οποία εξήγγειλε ότι θα συζητούσε με τα Κοινοβουλευτικά Κόμματα σε μια προσπάθεια να εξευρεθεί η κοινή συνισταμένη των μέτρων που θα έπρεπε να ληφθούν, ώστε να ανοίξει

ο δρόμος για την κατάθεση των σχετικών νομοσχεδίων για την έγκριση των συγκεκριμένων μέτρων.

Στην ίδια Έκθεση γίνεται πρόβλεψη ότι για το 2012 το δημοσιονομικό έλλειμμα θα περιοριστεί γύρω στο 5,1% του ΑΕΠ (αντί στο 3% που σύστηνε το Συμβούλιο της ΕΕ) και για το 2013 στο 4,5%, χωρίς όμως να υπολογίζονται τα μέτρα που εξαγγέλθηκαν ότι θα λαμβάνονταν το 2010 και 2011.

Μέχρι το πρώτο εξάμηνο του 2011 οι διάφορες εξαγγελίες δεν μετατράπηκαν σε μέτρα, αλλά αντίθετα η τότε Κυβέρνηση συνέχισε να εξαγγέλλει στρατηγικές για μεταρρυθμίσεις. Τον Απρίλιο του 2011 στα Πλαίσια του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρύθμισης 2011-2020, η Κύπρος δημοσιεύει Έκθεση με τίτλο «Europe 2020 Strategy for:- Smart, Sustainable and Inclusive Growth», με την οποία εξαγγέλλεται, μεταξύ άλλων, η προώθηση αποτελεσματικών στοχευμένων προϋπολογισμών σύμφωνα με τις Συστάσεις του Συμβουλίου, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι και να επανέλθει η ανάπτυξη. Περαιτέρω στο νέο Πρόγραμμα Σταθερότητας για την τετραετία 2011-2014 γίνονται αναπροσαρμογές στις προβλέψεις, ώστε αυτές να γίνουν πιο ρεαλιστικές και να συνάδουν με τις παρατηρήσεις και τους στόχους που τέθηκαν στη «Σύσταση» του Συμβουλίου. Πέραν τούτου, όμως, συνεχίζεται η εξαγγελία μέτρων παρά η λήψη μέτρων. Στη σελ. 5 της Έκθεσης, αναφέρεται

συγκεκριμένα ότι:-

«The Government has already announced measures of permanent nature that aim at enhancing revenues and curtailing expenditures, in line with the targeted fiscal consolidation. These measures include control over public sector hiring and a reduction in civil servant employees, as well as imposing ceilings on certain spending categories, thus ensuring that overall public expenditure will remain below projected nominal GDP growth and consequently public revenues. In addition, the

reduced VAT rate was introduced on foodstuffs and pharmaceuticals, excise taxes on petroleum and tobacco products were increased and a levy/tax was introduced on bank deposits. Further measures planned include an amnesty on the issuance of title deeds for buildings with minor irregularities (a measure that will substantially reduce the backlog of title deed issuances) and specific legislative actions to tackle tax evasion and tax avoidance. Further measures planned but not yet adopted include public sector reforms, which will aim at containing the wage bill of the civil service. Moreover, a dialogue to reform the public sector pension system, while preserving their social character is in progress.»

Ούτε αυτή τη φορά το Συμβούλιο της ΕΕ ικανοποιήθηκε με τις εξαγγελίες και προβλέψεις της Δημοκρατίας στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης του 2011/2020 και στο νέο Πρόγραμμα Σταθερότητας 2011-2014. Γι' αυτό και το Συμβούλιο στις 12.7.2011 προχώρησε να εκδώσει νέα «Σύσταση» (2011/C 210/04) στην οποία:-

(α) Προβλέπεται ότι δεν θα επιτευχθούν οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι της Κύπρου για το 2011 και ιδιαίτερα αυτοί που αφορούν στον ισοσκελισμό των προϋπολογισμών με διαρθρωτικές αλλαγές.

(β) Σημειώνεται ότι ενώ η προβλεπόμενη συνολική προσαρμογή βασίζεται στη συγκράτηση των δαπανών, τα περισσότερα μέτρα για το 2011 αφορούν την πλευρά των εσόδων.

(γ) Τονίζονται οι κίνδυνοι υπερεκτίμησης της πορείας εξυγίανσης, οι οποίοι συνδέονται με τη συνεχιζόμενη εμμονή της Κύπρου στο μοντέλο ανάπτυξης με λιγότερα φορολογικά έσοδα, την πρακτική της έγκρισης συμπληρωματικών προϋπολογισμών στη διάρκεια του έτους και με τη μη έγκαιρη εφαρμογή μέτρων τα οποία μέχρι τότε δεν είχαν ακόμη εισαχθεί.

Το Συμβούλιο καταλήγει ότι ενόψει των πιο πάνω κινδύνων, σε περίπτωση που οι εξελίξεις στην οικονομία αποδειχθούν δυσμενέστερες από τις προσδοκώμενες, ενδέχεται

να χρειαστεί η λήψη πρόσθετων μέτρων για την περίοδο 2011-2012, και ειδικότερα σύστησε, μεταξύ άλλων:-

- (1) Τη θέσπιση μέτρων μόνιμου χαρακτήρα για διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος που είχε ήδη διαπιστωθεί από το Συμβούλιο,
- (2) τη διατήρηση αυστηρού ελέγχου επί των δαπανών ώστε να επιτευχθεί ταχύτερη μείωση των ελλειμμάτων και του χρέους,
- (3) την εξασφάλιση μεσοπρόθεσμα προόδου τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ ετησίως,
- (4) την επίσπευση της σταδιακής εφαρμογής ενός αναγκαστικού πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου με δεσμευτικούς διαρθρωτικούς μηχανισμούς, με αφετηρία την κατάρτιση του προϋπολογισμού του 2012, και την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών.

Από τα διάφορα επίσημα έγγραφα που τέθηκαν ενώπιόν μας, προκύπτει ότι ως αποτέλεσμα των συνεχών δυσμενών υποβαθμίσεων της πιστοληπτικής δυνατότητας της Κύπρου από τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης, κατέστη αδύνατο για την Κύπρο να δανείζεται χρήματα από τις διεθνείς αγορές. Ακόμη και ο εσωτερικός δανεισμός είχε καταστεί εξαιρετικά δύσκολος. Ο κίνδυνος κήρυξης στάσης πληρωμών από τη Δημοκρατία και της επιβολής κυρώσεων από την ΕΕ δυνάμει του άρθρου 126(11) της ΣΛΕΕ, ήταν ορατός. Η Κύπρος μέχρι το Φεβρουάριο του 2012 θα χρειαζόταν επιπρόσθετα των τρεχουσών αναγκών της να εξεύρει €720 εκατομμύρια για αποπληρωμή ομολόγων που κατέχονταν από ξένους επενδυτές.

Με την κατάσταση στα δημόσια οικονομικά να χειροτερεύει μέρα με τη μέρα και τις δαπάνες προσωπικού να αποτελούν τη μεγαλύτερη κατηγορία δαπανών του δημόσιου τομέα, αφού το κρατικό μισθολόγιο υπερέβαινε τα €2 δισεκατομμύρια ετησίως, το Υπουργείο Οικονομικών στις 26.8.2011 επαναφέρει εσπευσμένα με κάποιες τροποποιήσεις, Νομοσχέδια που αφορούσαν στην επιβολή Έκτακτης Εισφοράς στους μισθούς και συντάξεις στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Στην Εισηγητική Έκθεση που κατατέθηκε στη Βουλή από το Υπουργείο Οικονομικών στις 26.8.2011, αναφέρεται ότι:-

«1. Στα πλαίσια των προσπαθειών της Κυβέρνησης για εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και, ως αποτέλεσμα των σχετικών επαφών που έγιναν τις τελευταίες μέρες μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών, των κοινωνικών εταίρων και των πολιτικών κομμάτων η Κυβέρνηση κατέληξε σε συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις για κλιμακωτές αποκοπές στις απολαβές των αξιωματούχων, των κρατικών υπαλλήλων, των υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης και των σχολικών εφορειών, καθώς και των συντάξεων που καταβάλλονται στον κρατικό, τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης και τις σχολικές εφορείες, ως εισφορά για εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών.

2. Η εισήγηση της Κυβέρνησης αφορά, συγκεκριμένα, την κλιμακωτή αποκοπή, υπό μορφή εισφοράς, ποσοστού των ακαθάριστων απολαβών των αξιωματούχων και των εργοδοτούμενων και της σύνταξης των συνταξιούχων, κάθε μήνα, όπως αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4 του συνημμένου Νομοσχεδίου.»

Η Βουλή, μπροστά στην οικονομική κατάσταση όπως είχε διαμορφωθεί, ψήφισε σε πολύ σύντομο χρόνο (31.8.2011) το Νομοσχέδιο σε Νόμο.

Πρόκειται για τον Νόμο 112(Ι)/2011, ο οποίος στο Προοίμιο του προβλέπει ότι:-

«Επειδή κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα η Δημοκρατία διέρχεται δύσκολη οικονομική περίοδο και, προς αποφυγή περαιτέρω επιδείνωσης της δημοσιονομικής κατάστασης σε συνέχεια των γεγονότων της 11^{ης} Ιουλίου

[3]

2011, — καθίσταται αναγκαίο όπως περιορισθούν οι δαπάνες του δημόσιου τομέα, του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης και των σχολικών εφορειών και·

επειδή, για τον ανωτέρω σκοπό καθίσταται αναγκαίο, μεταξύ άλλων, να αποκοπεί ως έκτακτη εισφορά προς τη Δημοκρατία μέρος των ακαθάριστων απολαβών και των

συντάξεων που καταβάλλονται σε αξιωματούχους, εργοδοτούμενους και συνταξιούχους της κρατικής υπηρεσίας, του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης και των σχολικών εφορειών·
η Βουλή των Αντιπροσώπων, ψηφίζει ως ακολούθως:
.....»

Σύμφωνα με το Νόμο (άρθρο 8), από την 1.9.2011 και για περίοδο δύο ετών θα αποκόπτεται κάθε μήνα από τις ακαθάριστες απολαβές αξιωματούχων και εργοδοτούμενων, όπως αυτοί καθορίζονται στο Νόμο και από τις συντάξεις των συνταξιούχων της κρατικής υπηρεσίας, του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης και των σχολικών εφορειών, ως έκτακτη εισφορά προς όφελος της Δημοκρατίας, ποσοστό από τις απολαβές και συντάξεις που κυμαίνεται μεταξύ 1,5%-3,5%, ανάλογα με τις ακαθάριστες απολαβές ή συντάξεις πέραν των €1500.

Για ολοκλήρωση του ιστορικού, αναφέρουμε ότι για τον ιδιωτικό τομέα η αντίστοιχη νομοθεσία θεσπίστηκε στις 30.12.2011 και ο σχετικός Νόμος 202(Ι)/2011 τέθηκε σε ισχύ την 1.1.2012.

Για να υπάρξει ισότητα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στις 30.12.2011 με τον τροποποιητικό Νόμο 193(Ι)/2011, τροποποιήθηκε ο Νόμος 112(Ι)/2011 που αφορούσε στο δημόσιο τομέα. Οι κύριες τροποποιήσεις αφορούσαν:- (α) τη διαγραφή του ποσοστού του 1,5% για το δημόσιο τομέα για την κλίμακα €1501-€2500, ώστε για τη συγκεκριμένη κλίμακα το ποσοστό να μειωθεί από το 1,5% στο 0%, όπως ίσχυε για τον ιδιωτικό τομέα.

Ο πιο κάτω Πίνακας θα βοηθήσει να γίνει καλύτερα κατανοητός ο κλιμακωτός τρόπος που επιβάλλεται η εισφορά:-

Μισθολογική Κλίμακα σε ευρώ (€)	Ποσοστό Έκτακτης Εισφοράς από 1.9.11 σύμφωνα με Ν. 112(Ι)/11	Αλλαγή ποσοστού με τον Τροποπ. Νόμο 193(Ι)/11 από 1.1.12
0-1500	0%	0%
1501-2500	1,5%	0%
2501-3500	2,5%	2,5%
3501-4500	3%	3%
4501 και άνω	3,5%	3,5%

Με άλλη σημαντική πρόνοια στον τροποποιητικό Νόμο, έγινε πρόβλεψη ότι η έκτακτη εισφορά των δημοσίων υπαλλήλων θα εκπίπτει από την 1.1.2012 από το φόρο εισοδήματος, ώστε να συνάδει με τα όσα θα ίσχυαν για τους εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα.

Οι λόγοι ακύρωσης

Οι λόγοι που εγείρονται από του επτά Αιτητές, είναι κατά το πλείστον κοινοί. Σύμφωνα με τις γραπτές αγορεύσεις των δικηγόρων τους, τα κυριότερα νομικά σημεία που αναπτύχθηκαν είναι τα εξής:-

1. Παραβίαση της αρχής της ισότητας και του Άρθρου 28 του Συντάγματος και ειδικότερα παραβίαση της φορολογικής ισότητας η οποία προστατεύεται από το Άρθρο 24 του Συντάγματος. Στα πλαίσια του πιο πάνω λόγου μπορούν να ενταχθούν και τα νομικά σημεία που αφορούν στη δυσμενή διάκριση, κατά παράβαση του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ.
2. Παραβίαση του δικαιώματος περιουσίας που προστατεύεται από το Άρθρο

23 του Συντάγματος, του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ («Πρωτόκολλο»), καθώς και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 3 της Συνθήκης της ΕΕ) και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη.

3. Έλλειψη συνδρομής και τεκμηρίωσης του δημόσιου συμφέροντος.
4. Παραβίαση του δικαιώματος του συμβάλλεσθαι ελευθέρως, το οποίο προστατεύεται από το Άρθρο 26 του Συντάγματος.
5. Έλλειψη δέουσας έρευνας (προσφυγή 1591/11).

Παραβίαση της αρχής της ισότητας και της φορολογικής ισότητας - Άρθρα 28 και 24 του Συντάγματος

Κατ' αρχάς θα πρέπει να πούμε ότι στα πλαίσια του συγκεκριμένου λόγου ακύρωσης, ο κ. Στεφανίδης στην αγόρευσή του εγείρει πολλά και διάφορα θέματα, τα οποία κατά την άποψή μας θα έπρεπε να εγερθούν με ξεχωριστούς λόγους ακύρωσης. Επίσης, στην Απαντητική του Αγόρευση επισυνάπτει 150 σελίδες αποφάσεις στην πορτογαλική γλώσσα, η οποία δεν είναι κατανοητή σε μας. Τα θέματα αυτά δεν έχουν άμεση σχέση με το κεντρικό ζήτημα της ισότητας και θα ήταν αδύνατο να απαντήσουμε ξεχωριστά το κάθε ένα θέμα που εγείρεται υπό μορφή συγκαλυμμένου λόγου ακύρωσης. Γι' αυτό θα επικεντρωθούμε στα κεντρικά επιχειρήματα που αφορούν στην παραβίαση της αρχής της ισότητας. Από τις γραπτές αγορεύσεις των δύο δικηγόρων των διαδίκων, κ. Α. Παναγιώτου και κ. Δ. Στεφανίδη, προκύπτει ότι τα κύρια παράπονα των Αιτητών είναι ότι:-

(α) Η δημοσιονομική επιβάρυνση δεν κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών εργαζομένων, αλλά εναποτίθεται μόνο στην κατηγορία των μισθωτών. Σύμφωνα με τις αρχές της φοροδοτικής ισότητας, δεν είναι επιτρεπτό όποτε υπάρχει ανάγκη για αντιμετώπιση οικονομικής κρίσης το βάρος να κατανέμεται πάντοτε στην κατηγορία των μισθωτών, οι οποίοι κατά κανόνα είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων να καταβάλλουν τους φόρους τους επιτείνεται η δυσμενής αυτή συγκυρία (σελ. 54). Προς αυτή την κατεύθυνση γίνεται αναφορά στην Έκθεση της Γενικής Ελέγκτριας για το 2010 στην οποία αναφέρεται ότι από τα €133 εκατομμύρια που αποτελούν τα ανείσπρακτα εντάλματα, €92 εκατομμύρια είναι εισπράξιμα. Το ίδιο ισχύει και για τις οφειλές στο Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων, στο οποίο το 2010 οφείλονταν €601 εκατομμύρια από τα οποία €422 εκατομμύρια είναι εισπράξιμα. Η παραβίαση της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη εκτείνεται και στο ότι δεν επιβλήθηκε υποχρέωση καταβολής έκτακτης εισφοράς και σε εταιρείες και άλλες ομάδες της κοινωνίας που έχουν ανάλογη ή ψηλότερη φοροδοτική ικανότητα. Αυτό, κατά τους Αιτητές, οδηγεί και σε παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

(β) Ο Νόμος 112(Ι)/2011 που αφορά στο δημόσιο τομέα, τέθηκε σε ισχύ την 1.9.2011, δηλαδή 4 μήνες πριν τεθεί σε ισχύ ο Νόμος 202(Ι)/11 που αφορούσε στον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1.1.2012.

(γ) Ο Νόμος με την μη επιβολή έκτακτης εισφοράς στις κλίμακες €0-€1500 και €1501-€2500, δημιουργεί ανισότητα εις βάρος εκείνων που βρίσκονται σε πιο ψηλές κλίμακες, εφόσον δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι εκείνοι στην πιο ψηλή κλίμακα έχουν

και μεγαλύτερη φοροδοτική ικανότητα. Κατά την άποψη των δικηγόρων των Αιτητών, ο Νόμος ουδόλως λαμβάνει υπόψη τη διαφορετική κατάσταση των υποκείμενων σε φόρο βάσει των οποίων διαμορφώνεται η διαφορετική φοροδοτική ικανότητα του καθενός, π.χ. οικογενειακές υποχρεώσεις. Ελλείπουν, όπως ισχυρίζονται, τα αντικειμενικά κριτήρια.

(δ) Παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας, καθότι η επιβολή έκτακτης εισφοράς με βάση το ύψος του μισθού «δεν τελεί σε σχέση αναλογίας προς την πραγματική φορολογητέα ύλη και την πραγματική φοροδοτική ικανότητα των υποχρεώσεων σε έκτακτη εισφορά». Δείκτης της φοροδοτικής ικανότητας θεωρείται όχι μόνο ο μισθός αλλά και η περιουσία και η γενικότερη οικονομική δύναμη του κάθε πολίτη. Πέραν τούτου, δεν παρέχεται στους Αιτητές η δυνατότητα αμφισβήτησης της ικανότητάς τους να καταβάλουν την έκτακτη εισφορά, αλλά δημιουργεί ένα είδος αμάχητου τεκμηρίου, με αποτέλεσμα να παραβιάζεται το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

(ε) Το απλό ταμειακό συμφέρον του δημοσίου δεν είναι αρκετό για να αναιρεθεί η συνταγματική αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη.

Από πλευράς των Καθ' ων η αίτηση η κα Ε. Συμεωνίδου στη γραπτή αγόρευσή της υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει παραβίαση της αρχής της ισότητας, ενώ ο κλιμακωτός τρόπος που επιβλήθηκε η έκτακτη εισφορά διασφαλίζει την πρόνοια του Άρθρου 24.1 του Συντάγματος ότι έκαστος συνεισφέρει ανάλογα με τις δυνάμεις του. Πέραν τούτου, το ποσοστό της εισφοράς δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως καταστρεπτικής ή απαγορευτικής φύσεως. Ως προς τα λοιπά τονίζει, με αναφορά στη νομολογία, την

ευρεία ευχέρεια του κράτους να ρυθμίζει νομοθετικά τα δημόσια οικονομικά, να διαμορφώνει το εκάστοτε φορολογικό σύστημα και να επιλέγει τους τομείς και τα φορολογικά αντικείμενα που θα φορολογεί, χωρίς να τίθεται θέμα παραβίασης της αρχής της ισότητας.

Προτού προχωρήσουμε, θεωρούμε σκόπιμο να παραθέσουμε τα Άρθρα 24 και 28 του Συντάγματος, στα οποία στηρίζουν τα επιχειρήματά τους οι Αιτητές:-

«ΑΡΘΡΟΝ 24

1. Έκαστος υποχρεούται να συνεισφέρει εις τα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων αυτού.
2. Ουδεμία τοιαύτη συνεισφορά διά καταβολής φόρου, τέλους ή εισφοράς οιασδήποτε φύσεως επιβάλλεται, ειμή διά νόμου ή κατ' εξουσιοδότησιν νόμου.
3. Ουδείς φόρος, τέλος ή εισφορά οιασδήποτε φύσεως επιβάλλεται αναδρομικώς. Εισαγωγικοί δασμοί δύναται να επιβάλλωνται από της ημερομηνίας της καταθέσεως της σχετικής προτάσεως νόμου ή νομοσχεδίου.
4. Ουδείς φόρος, τέλος ή εισφορά οιασδήποτε φύσεως, εξαιρέσει των τελωνειακών δασμών, δύναται να είναι καταστρεπτικής ή απαγορευτικής φύσεως.»

«ΑΡΘΡΟΝ 28

1. Πάντες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου, της διοικήσεως και της δικαιοσύνης και δικαιούνται αν τύχωσι ίσης προστασίας και μεταχειρίσεως.
2. Έκαστος απολαύει πάντων των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των προβλεπομένων υπό του Συντάγματος άνευ ουδεμίας δυσμενούς διακρίσεως αμέσου ή εμμέσου εις βάρος οιοδήποτε ατόμου ένεκα της κοινότητος, της φυλής, του χρώματος, της θρησκείας, της γλώσσης, του φύλου, των πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, της εθνικής ή κοινωνικής καταγωγής, της γεννήσεως, του πλούτου, της κοινωνικής τάξεως αυτού ή ένεκα οιοσδήποτε άλλου λόγου, εκτός εάν διά ρητής διατάξεως του Συντάγματος ορίζηται το αντίθετον.

.....»

Το πρώτο που θα πρέπει να υπομνηστεί, είναι ότι όταν τίθεται θέμα αντισυνταγματικότητας οποιασδήποτε πρόνοιας Νόμου, σύμφωνα με τη νομολογία υπάρχει τεκμήριο συνταγματικότητας και προτού το Δικαστήριο κηρύξει την πρόνοια ως αντισυνταγματική, οφείλει να ικανοποιηθεί, πέραν πάσης λογικής αμφιβολίας (βλ.

Board for Registration of Architects and Civil Engineers v. Kyriakides ([1966](#)) 3 CLR 640).

Το δεύτερο είναι ότι η πρόνοια του Άρθρου 28.1 του Συντάγματος, ότι όλοι είναι ίσοι ενώπιον του Νόμου, «δεν μεταδίδει την έννοια της ακριβούς αριθμητικής ισότητας, αλλά εξασφαλίζει εναντίον των αυθαίρετων διαφοροποιήσεων» (βλ. Mikrommatis v. Republic 2 RSCC 125 και

Anastassiou v. Republic ([1977](#)) 3 CLR 91). Το Άρθρο 28 δεν αποκλείει εύλογες διακρίσεις που απαιτούνται να γίνουν λόγω της φύσης των πραγμάτων και του γενικού συμφέροντος.

Το τρίτο που θα πρέπει να τονιστεί είναι ότι στις περιπτώσεις που προβάλλεται ότι πρόνοια Νόμου είναι αντισυνταγματική ως παραβιάζουσα τις αρχές της ισότητας, νομολογιακά αναγνωρίζεται όχι μόνο ευρεία εξουσία στο κράτος στον περίπλοκο τομέα της οικονομίας και της δημοσιονομικής ρύθμισης, αλλά και ευρεία ευχέρεια στο νομοθέτη να προσαρμόζει τα οικονομικής και φορολογικής φύσεως νομοθετήματα, ώστε όχι μόνο να είναι δίκαια αλλά να συνάδουν και με τα εκάστοτε δεδομένα και φορολογικές πολιτικές που επιλέγει το κράτος τη δεδομένη στιγμή (βλ. Matsis v. Republic

[\(1969\) 3 CLR 245](#) και Σύγγραμμα Π.Δ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο-

[4]

Ατομικά Δικαιώματα, Τόμος Β, παρ. 1415). Όπως τονίστηκε από την

Ολομέλεια στην υπόθεση Matsis με αναφορά σε αμερικανική και ινδική νομολογία, η πρόνοια του Συντάγματος που προστατεύει την αρχή της ισότητας, δεν αποσκοπεί στο να εμποδίζει το κράτος να προσαρμόζει με εύλογο τρόπο το δημοσιονομικό και φορολογικό του σύστημα (βλ. Koufakis v. Greece, Case No. 57665/12, ημερ. 7.5.2013

(ΕΔΑΔ), σκέψη 31). Γι' αυτό και είναι αδύνατο να τεθούν αυστηροί και άκαμπτοι κανόνες. Η κάθε περίπτωση θα πρέπει να κρίνεται με τα δικά της δεδομένα που επικρατούν στην κοινωνία τη στιγμή που ελέγχεται η νομοθετική πρόνοια.

Βέβαια, η ευχέρεια του νομοθέτη μπορεί να είναι ευρεία, αλλά δεν είναι απεριόριστη. Κάθε φορολογικής φύσεως νομοθέτημα που εγκρίνεται από τη Βουλή, δεν πρέπει να είναι αυθαίρετο. Σε σχέση με το σκοπό του νομοθέτη θα πρέπει οι πρόνοιες του να θεωρούνται ότι κρίνουν πρόσωπα ή ομάδες στην ίδια θέση με όμοιο τρόπο, χωρίς να προβαίνουν σε πλασματικές διαφορές (βλ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ. 2) [\(1989\) 3 ΑΑΔ 1931](#)). Όπως αναφέρεται σε αμερικανική νομολογία όπως υιοθετήθηκε στη *Matsis*, ανωτέρω (σελ. 259-262), το κριτήριο κατά πόσο μια νομοθετική πρόνοια παραβιάζει την αρχή της ισότητας, είναι κατά πόσο αυτή εναποθέτει αυθαίρετα και χωρίς οποιοδήποτε γνήσιο λόγο, βάρος σε μια ομάδα, ενώ ταυτόχρονα εξαιρεί άλλη ομάδα η οποία είναι ουσιαστικά στην ίδια θέση (βλ. επίσης *Anastassiou v. Republic*, ανωτέρω). Εκείνο όμως που έχει εξίσου μεγάλη σημασία, είναι ότι η φορολογικής φύσεως νομοθεσία κατανέμει το βάρος κατά τρόπο ίσο μεταξύ εκείνων που αποτελούν μια συγκεκριμένη ομάδα. Ως προς την ευχέρεια του Δικαστηρίου να ελέγχει κατά πόσο μια φορολογικής φύσεως νομοθεσία παραβιάζει την αρχή της ισότητας, το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση *Antoniades and Others v. Republic* [\(1979\) 3 CLR](#)

[641](#), 655, αναφέρθηκε στην εμπέλεια του δικαστικού ελέγχου, εξηγώντας ότι:-

«..οσάκις προσβάλλεται η συνταγματικότητα φορολογικού νόμου για το λόγο ότι παραβιάζει την αρχή της ισότητας η νομοθετική ευχέρεια διαθέτει ευρεία ελευθερία δράσης λόγω της πολυπλοκότητας των δημοσιονομικών ρυθμίσεων και ότι σε φορολογικά θέματα υπάρχει ευρύτερη εξουσία ταξινόμησης από την νομοθετική εξουσία παρά σε άλλους τομείς νομοθετικής αρμοδιότητας. Περαιτέρω, δεν μπορεί να εξασφαλισθεί απόλυτη ισότητα στη φορολογία, δεν απαιτείται από την αρχή της

ισότητας και σε φορολογικά θέματα επιτρέπεται στην Πολιτεία να συλλέξει και επιλέξει τομείς, αντικείμενα, πρόσωπα, μεθόδους και ακόμη συντελεστές φορολογίας. Αυτή η τελευταία αρχή αναλύεται πλήρως στο σύγγραμμα Basu's Commentary on the Constitution of India,

5th Ed., Vol. 1, στις σελ. 463-465.» (Σε ελεύθερη μετάφραση)

Επίσης, στην υπόθεση Sportsman Betting Company Limited v.

Δημοκρατίας [\(1998\) 4A AAD 532](#), τονίστηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο με αναφορά στο

Σύγγραμμα «Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα» του Π.Δ. Δαγτόγλου, Τόμος Β, παρ. 1352-3, ότι:

«..σε σχέση με το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των Νόμων .. η δέσμευση του Νομοθέτη από την αρχή της ισότητας δεν σημαίνει εξουσιοδότηση προς τα δικαστήρια να ελέγχουν αν και κατά πόσο ένας νόμος είναι "δίκαιος", "ορθός", "εύλογος" ή και "σκόπιμος". Δεδομένου μάλιστα ότι δεν υπάρχει απόλυτη πραγματική ισότητα δεν απαιτεί ούτε το Σύνταγμα από τον Νομοθέτη μαθηματικά ίση μεταχείριση "ομοίων" περιπτώσεων, που θα ήταν άλλωστε λογικά ανέφικτη..»

Στην προκειμένη περίπτωση έχουμε ήδη περιγράψει τη δεινή κατάσταση στην οποία περιήλθε το κράτος, κυρίως λόγω της αδράνειάς του να λάβει έγκαιρα μέτρα, όπως ήταν οι υποδείξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Λόγω της ανάγκης να ληφθούν αμέσως αποτελεσματικά μέτρα, το κράτος δεν είχε πολλές επιλογές. Οι Αιτητές διερωτούνται γιατί να επιλεγούν πρώτα οι μισθωτοί και συνταξιούχοι του δημόσιου τομέα. Η απάντηση είναι προφανής. Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα στα δημόσια οικονομικά, ήταν το κρατικό μισθολόγιο. Επομένως, τα μέτρα εκεί έπρεπε να στοχεύσουν πρωτίστως. Υπό τις περιστάσεις που βρέθηκε το κράτος, η συγκεκριμένη πολιτική ήταν εκείνη που στόχευε στη λύση του προβλήματος και ήταν εκείνη που θα επέφερε γρήγορα αποτελέσματα. Δεν μας διαφεύγει ότι το κράτος είχε και άλλες επιλογές, π.χ. να αυξήσει τον εταιρικό φόρο ή να επιβάλει άλλες φορολογίες. Όμως η επιλογή ή όχι της συγκεκριμένης πολιτικής εντάσσεται μέσα στα πλαίσια της ευρείας ευχέρειας που έχει το κράτος στον τομέα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και

ιδιαίτερα του κρατικού μισθολογίου, ώστε να εξασφαλίζει σταθερότητα στα δημόσια οικονομικά και στην οικονομία γενικότερα, ειδικά σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Δεν είναι δυνατό για το Δικαστήριο να εξετάσει την ορθότητα των συγκεκριμένων επιλογών του κράτους, εκτός βέβαια και αν με τον τρόπο που θα μετατραπούν σε νομοθετήματα, κριθούν ότι παραβιάζουν συγκεκριμένες πρόνοιες του Συντάγματος.

Το κράτος διατηρεί την ευχέρεια σε περιόδους ακραίας οικονομικής κρίσης να επιβάλλει μέτρα που αφορούν σε συγκεκριμένες ομάδες, χωρίς κατ' ανάγκη να παραβιάζεται η αρχή της ισότητας. Πρόσφατα το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο κλήθηκε να αποφασίσει ακριβώς το ίδιο ερώτημα που καλούμαστε και εμείς να αποφασίσουμε, κατά πόσον τα μέτρα που έπλητταν μόνο εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα και όχι άλλες κατηγορίες εργαζομένων, παραβίαζαν την αρχή της ισότητας. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της

Πορτογαλίας με την απόφαση του αρ. 396/2011, ημερ. 17.10.2011 (Diário da República), απέρριψε την εισήγηση, αναφέροντας σε μετάφραση ότι:-

«Είναι αδιαμφισβήτητο ότι, με τα μέτρα που βρίσκονται υπό εξέταση, η κατανομή των θυσιών που επιβάλλονται από την εξαιρετική κατάσταση της χρηματοοικονομικής κρίσης δεν πραγματοποιείται με τον ίδιο τρόπο ανάμεσα σε όλους τους πολίτες με ίδια φορολογική ικανότητα, όταν αυτά δεν έχουν καθολικό χαρακτήρα και τα επιβαρύνονται αποκλειστικά τα άτομα που έχουν σχέση με τη δημόσια απασχόληση. Υπάρχει, λοιπόν, μια πρόσθετη προσπάθεια για όφελος όλων, υπέρ της κοινότητας, που ζητείται αποκλειστικά από τους δημόσιους υπαλλήλους.

.....

Δεν εναπόκειται, προφανώς, στο Συνταγματικό Δικαστήριο να αναμιχθεί σε αυτή τη συζήτηση, εκτιμώντας τη μεγαλύτερη ή μικρότερη ορθότητα, από αυτή την άποψη, των εφαρμοστέων μέτρων. Αυτό που του εναπόκειται είναι να κρίνει εάν οι προσβαλλόμενες λύσεις είναι αυθαίρετες, για την ελεύθερη και αδικαιολόγητη επιβάρυνση μιας συγκεκριμένης κατηγορίας πολιτών.

Δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί πως έτσι είναι η περίπτωση. Η μη απαλλαγή από μια μείωση των μισθών, στο πλαίσιο διαφόρων προφερόμενων μέτρων για δημοσιονομική εξυγίανση, που περιλαμβάνουν επίσης φορολογικές αυξήσεις και άλλες περικοπές των δημοσίων δαπανών, βασίζεται πάνω σε μια συνεκτική λογική με μια στρατηγική δράσης της οποίας ο ορισμός χωράει ακόμη μέσα στο περιθώριο ελεύθερης πολιτικής διαμόρφωσης του νομοθέτη. Προσπαθώντας, ακόμη και δυνάμει των δεσμεύσεων με ευρωπαϊκές και διεθνείς αρχές, να επιτευχθούν αποτελέσματα βραχυπρόθεσμα, έγινε κατανοητό πως, από πλευράς δαπανών, μόνο η μείωση των μισθών θα διασφάλιζε προφανείς λόγους περί του αντιθέτου, και μέσα στα «όρια της θυσίας», που η παροδικότητα και τα ποσά των μειώσεων ακόμα διαφυλάσσουν, είναι αποδεχτό πως εκείνος είναι ένας νόμιμος και απαραίτητος τρόπος, μέσα στο υφιστάμενο πλαίσιο, να μειωθεί το βάρος των δαπανών του Κράτους, με στόχο τη δημοσιονομική επανεξισορρόπηση. Εν όψει του σκοπού αυτού, όποιος κερδίζει από τα δημόσια κονδύλια δεν βρίσκεται σε ίση θέση με τους υπόλοιπους πολίτες, εξαιτίας του γεγονότος πως η επιπλέον θυσία που απαιτείται από αυτήν την κατηγορία ανθρώπων - η οποία και συνδέεται, είναι σκόπιμο να θυμόμαστε, με την επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος - δεν τεκμηριώνει μια αδικαιολόγητα άνιση μεταχείριση.»

Ακόμα και το ΕΔΑΔ αναγνωρίζει την ευρεία διακριτική ευχέρεια του κράτους να υιοθετεί νομοθετικά μέτρα για συγκεκριμένες ομάδες πολιτών, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης, νοουμένου ότι η επέμβαση επιβάλλεται για το δημόσιο καλό και δεν θέτει την αξιοπρεπή διαβίωση του πολίτη σε κίνδυνο (βλ.

Koufakis v. Greece, ανωτέρω, στην οποία μειώσεις των αποδοχών στο δημόσιο τομέα, κρίθηκαν νόμιμες). Στην υπόθεση Andrejeva v. Latvia, Appl.

No. 55707/00, ημερ. 18.2.2009, τονίστηκε ότι:-

«Similarly, a wide margin of appreciation is usually allowed to the State under the Convention when it comes to general measures of economic or social strategy.

.....

In more general terms, the Court has held that the provisions of the Convention do not prevent Contracting States from introducing general policy schemes by way of legislative measures whereby a certain category or group of individuals is treated differently from others, provided that the interference with the rights of the statutory category or group as a whole can be justified under the Convention (see Zdanoka v.

[5]

Latvia [GC], no. 58278/11, § 112, ECHR 2006-IV)».—

Δεν έχουμε πεισθεί στο βαθμό που απαιτείται, ότι η επιβολή έκτακτης εισφοράς στους μισθούς και συντάξεις στο δημόσιο τομέα παραβιάζει την αρχή της ισότητας. Οι

δαπάνες προσωπικού οι οποίες υπερέβαιναν τα €2 δισεκατομμύρια ετησίως, ήταν οι μεγαλύτερες του δημοσίου τομέα. Το κράτος μέσω της Βουλής, μπροστά στην εξαιρετικά δύσκολη οικονομική κατάσταση που είχε διαμορφωθεί, κατά την κρίση μας είχε την ευχέρεια να λάβει έκτακτα μέτρα, νοουμένου ότι αυτά δεν θα ήταν ασύμφωνα με το Σύνταγμα, για εξισορρόπηση της κατάστασης και για συγκράτηση των δημοσίων οικονομικών του και ιδιαίτερα σε σχέση με όσους απασχολούνταν στο δημόσιο τομέα, οι οποίοι αμείβονταν από τα δημόσια ταμεία τα οποία παρουσίαζαν υπερβολικό έλλειμμα.

Βέβαια, θα πρέπει να τονίσουμε ότι η ευχέρεια αυτή δεν είναι χωρίς περιορισμούς. Ανεξάρτητα από την ευχέρεια του κράτους να επιβάλει αποκοπές στη συγκεκριμένη ομάδα εργαζομένων τη δεδομένη χρονική περίοδο, η θυσία που καλούνταν οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα να υποστούν, θα έπρεπε να μην ήταν δυσανάλογη από άλλες ομάδες εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα. Γι' αυτό και στην προκειμένη περίπτωση, η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων δεν θα ήταν η μόνη. Εξάλλου, δεν θα μπορούσαν όλα τα μέτρα να ληφθούν την ίδια ημέρα. Γι' αυτό και σε διάστημα τεσσάρων μηνών, μεταξύ άλλων, επιβλήθηκε έκτακτη εισφορά και στον ιδιωτικό τομέα. Δεν κρίνουμε ότι η διαφορά των τεσσάρων μηνών είναι τόσο ουσιαστική, ώστε να δημιουργεί ανισότητα μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Πέραν τούτου, ορισμένες πρόνοιες του Νόμου 112(I)/11 που θεωρήθηκαν ότι ενδεχομένως θα δημιουργούσαν ανισότητα, τροποποιήθηκαν με τον τροποποιητικό Νόμο 193(I)/11. Έτσι σε πολύ σύντομο χρόνο επήλθε ουσιαστική εξίσωση δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Υπό αυτές τις συνθήκες δεν διαπιστώνουμε οποιαδήποτε παραβίαση της αρχής της ισότητας,

εφόσον μεταξύ των μισθωτών και συνταξιούχων στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα διαμορφώθηκε πλήρης ισότητα, χωρίς να εντοπίζεται οποιαδήποτε αυθαιρεσία.

Θα πρέπει επίσης να αναφέρουμε ότι το γεγονός ότι ο Νόμος δεν λαμβάνει υπόψη άλλα εισοδήματα των μισθωτών ή συνταξιούχων ή το γεγονός ότι ο Νόμος δεν επεκτείνεται και σε άλλες ομάδες εισοδηματιών ή σε νομικά πρόσωπα, δεν οδηγεί σε ανισότητα. Τόσο τα άλλα εισοδήματα των μισθωτών και συνταξιούχων όσο και οι φορολογικές υποχρεώσεις άλλων ομάδων για να συμβάλουν ανάλογα με τις δυνάμεις τους στα δημόσια βάρη, ρυθμίζονται από άλλα νομοθετήματα, όπως ο περί Φόρου Εισοδήματος Νόμος, ο οποίος ανάλογα με την εκάστοτε φορολογική πολιτική της Κυβέρνησης, ρυθμίζει τη συνεισφορά εκάστου.

Βέβαια, αν το κράτος στο μέλλον συνεχίσει να είναι αναποτελεσματικό ως προς τους ανείσπρακτους φόρους και άλλες οφειλές προς το κράτος, τότε ενδεχομένως να ενισχυθούν επιχειρήματα όπως αυτά των Αιτητών περί ανισότητας, άνισης κατανομής των βαρών και παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας και της αναμενόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη. Το Πορτογαλικό Συνταγματικό Δικαστήριο στις υποθέσεις *Diario da Republica*, 1^α série - No. 140 - 20 July 2012 p. 3846 και *Diario da Republica*, 1^α série - No. 78 - 22 April 2013, p. 2328, έκρινε ότι η επιβολή περαιτέρω περικοπών ξεπερνούσε «τα αναμενόμενα όρια θυσίας των μισθωτών» ως προς την συνεισφορά τους στα δημόσια βάρη.

Ούτε ως προς το Άρθρο 24 του Συντάγματος διαπιστώνουμε οποιαδήποτε παράβαση. Η έκτακτη εισφορά επιβλήθηκε διά Νόμου και με την κλιμακωτή συνεισφορά

ικανοποιείται η πρόνοια του Άρθρου 24.1 για συνεισφορά στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων του κάθε μισθωτού. Το ποσοστό της έκτακτης εισφοράς είναι εξάλλου σχετικά μικρό σε βαθμό που δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι απαγορευτικής ή καταστρεπτικής φύσεως. Στην Πορτογαλία η επιβολή έκτακτης εισφοράς μέχρι και 10% του μισθού, θεωρήθηκε νόμιμη από την Ολομέλεια του Συνταγματικού Δικαστηρίου (βλ. Απόφαση 396/2011, ανωτέρω).

Ούτε ο τρόπος που επιβλήθηκε η κλιμακωτή συνεισφορά υπό τις περιστάσεις, που επικρατούσαν τότε, μπορεί να θεωρηθεί ότι παραβίαζε την αρχή της αναλογικότητας. Το ότι το κράτος καθυστέρησε να λάβει μέτρα ή το γεγονός ότι δεν έλαβε και άλλα μέτρα π.χ. για είσπραξη ανείσπρακτων φόρων, δεν επηρεάζει το εύλογο των υπό κρίση μέτρων. Τη δεδομένη στιγμή υπήρχε άμεση ανάγκη, όπως υποδείξαμε ανωτέρω, και η λήψη άλλων μέτρων και ιδιαιτέρως μέτρων που ήταν αβέβαια ως προς το αποτέλεσμα ή που θα ήταν χρονοβόρα η εφαρμογή τους, δεν θεωρούμε ότι αποτελούσαν υπαλλακτική λύση (βλ. *Re Public and Commercial Services Union and Others v. The Minister for the Civil Service* (2011) EWHC 2041 (QB), σκέψη 13). Τα μέτρα αυτά θα έπρεπε να ληφθούν και όπως διαφάνηκε στην πορεία, κάποια από αυτά λήφθηκαν. Βέβαια, στην προκειμένη περίπτωση, ούτε η λήψη των προσβαλλόμενων και άλλων μέτρων ήταν ικανή τελικά να συμβάλει στην αποφυγή της ένταξης της Κύπρου στο μηχανισμό στήριξης.

Οι σοβαροί κίνδυνοι κατάρρευσης του χρηματοοικονομικού και οικονομικού συστήματος με συνακόλουθο ενδεχόμενο τον κλονισμό των θεμελίων του κοινωνικού ιστού, ήταν προφανείς και αναμφίβολα επέβαλλαν τη λήψη ορισμένων μέτρων. Τα μέτρα που τελικά λήφθηκαν με την επιβολή έκτακτης εισφοράς ήταν σε συνεννόηση με

τα αρμόδια όργανα της ΕΕ στην οποία έχουμε ενταχθεί και έχουμε δεσμευτεί να εναρμονιστούμε με τους εκάστοτε πολιτικούς και οικονομικούς στόχους που από κοινού τίθενται. Τα μέτρα δεν ξεφεύγουν του ευλόγου και ούτε μπορούν να θεωρηθούν υπερβολικά, δεδομένης της δυσχερούς οικονομικής κατάστασης που βρέθηκε η Κύπρος. Πρόκειται για μεταβατικά μέτρα τα οποία με τους χαμηλούς συντελεστές που επιβλήθηκαν διατηρούν τη θυσία των επηρεαζόμενων σε χαμηλά επίπεδα.

Καμία παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη διαπιστώνεται. Κατά την κρίση μας, υπάρχει δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ του επιδιωκόμενου δημόσιου συμφέροντος και των ατομικών δικαιωμάτων των επηρεαζόμενων.

Παραβίαση του Άρθρου 23 του Συντάγματος σε σχέση με το δικαίωμα περιουσίας και η μη αιτιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος

Οι λόγοι ακύρωσης σ' αυτή την ενότητα αφορούν στα Άρθρα 23 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου. Για καλύτερη κατανόηση των θεμάτων που συζητούνται, παραθέτουμε τα σχετικά εδάφια των δύο άρθρων:-

«ΑΡΘΡΟΝ 23

1. Έκαστος, μόνος ή από κοινού μετ' άλλων, έχει το δικαίωμα να αποκτά, να είναι κύριος, να κατέχει, απολαύη ή διαθέτη οιασδήποτε κινητήν ή ακίνητον ιδιοκτησίαν και δικαιούται να απαιτή τον σεβασμόν του τοιούτου δικαιώματος αυτού.

Το δικαίωμα της Δημοκρατίας επί των υπογείων υδάτων, ορυχείων και μεταλλείων και αρχαιοτήτων διαφυλάσσεται.

2. Στέρησις ή περιορισμός οιασδήποτε τοιούτου δικαιώματος δεν δύναται να επιβληθή, ειμή ως προβλέπεται υπό του παρόντος άρθρου.
3. Η άσκησις τοιούτου δικαιώματος δύναται να υποβληθή διά νόμου εις όρους, δεσμεύσεις ή περιορισμούς απολύτως απαραίτητους προς το συμφέρον της δημοσίας ασφαλείας ή της δημοσίας υγείας ή των δημοσίων ηθών ή της πολεοδομίας ή της αναπτύξεως και χρησιμοποίησεως οιασδήποτε ιδιοκτησίας προς προαγωγήν της δημοσίας ωφελείας ή προς προστασίαν των δικαιωμάτων τρίτων.

Διά πάντα τοιούτον όρον, δέσμευσιν ή περιορισμόν, όστις μειώνει ουσιωδώς την οικονομικήν αξίαν της τοιαύτης ιδιοκτησίας, δέον να καταβάλληται το ταχύτερον δικαία αποζημίωσις, καθοριζομένη, εν περιπτώσει διαφωνίας, υπό πολιτικού δικαστηρίου.

.....»

Το Πρωτόκολλο προβλέπει:-

«Άρθρο 1 - Προστασία της ιδιοκτησίας

Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή διά λόγους δημόσιας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου, όρους.

Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσιν το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύι Νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίους προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.»

Όπως ισχυρίζονται οι Αιτητές και ειδικότερα οι Αιτητές στην προσφυγή 1591/11, ο μισθός αποτελεί ιδιοκτησιακό/περιουσιακό στοιχείο το οποίο προστατεύεται από το Άρθρο 23 του Συντάγματος. Θεωρούν ότι δεν ικανοποιείται καμιά από τις προϋποθέσεις που θέτει το Άρθρο 23.3 του Συντάγματος ώστε να υπάρξει παρέμβαση στο προστατευόμενο αυτό δικαίωμα.

Ός προς τον ισχυρισμό για παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου, οι πρόνοιες του οποίου είναι ευρύτερες από αυτές του Άρθρου 23 του Συντάγματος, οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι στον Νόμο δεν υπάρχει επίκληση λόγων δημόσιας ωφέλειας. Το απλό ταμειακό συμφέρον του δημόσιου και η κακή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, δεν μπορεί να ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον ή τη δημόσια ωφέλεια ώστε να δικαιολογήσει τον περιορισμό του δικαιώματος της περιουσίας. Εν πάση περιπτώσει, οποιαδήποτε επέμβαση στο δικαίωμα θα πρέπει να είναι εντός των ορίων της εθνικής

και κοινοτικής νομιμότητας, να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Στην προκειμένη περίπτωση, αναφέρουν οι δικηγόροι των Αιτητών, δεν έχει τηρηθεί η απαιτούμενη «δίκαιη ισορροπία» που πρέπει να υπάρχει μεταξύ του γενικού συμφέροντος και του προστατευόμενου θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος του πολίτη αναφορικά με την περιουσία του. Κατά την άποψη των Αιτητών, ο Νόμος όχι μόνο θέτει δυσανάλογο βάρος στον μισθωτό ή συνταξιούχο στο δημόσιο τομέα, αλλά δεν προβλέπει για την καταβολή αποζημίωσης ή κάποιου άλλου ανταποδοτικού πλεονεκτήματος ώστε να αντισταθμίζει την περιουσιακή απώλεια.

Από την άλλη, οι Καθ' ων η αίτηση ισχυρίζονται ότι καμιά παραβίαση δεν υπάρχει, είτε του Άρθρου 23 του Συντάγματος, είτε του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου και ότι η έκτακτη εισφορά είναι είδος έκτακτης φορολογικής επιβάρυνσης. Πέραν τούτου, ισχυρίζονται ότι το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν είναι απόλυτο και μπορεί να υποβληθεί σε περιορισμούς για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή δημόσιας ωφέλειας. Με αναφορά στην απόφαση της

Ολομέλειας του ΣτΕ στην υπόθεση Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών κ.α. ν.

Υπουργού Οικονομικών, Υπόθ. Αρ. 668/2012, ημερ. 20.2.2012, η κα Συμεωνίδου υποστήριξε ότι στην προκειμένη περίπτωση οι λόγοι δημόσιας ωφελείας είναι συνυφασμένοι με το δημόσιο συμφέρον για έξοδο του κράτους από τη δύσκολη οικονομική κατάσταση που βρέθηκε τότε.

Κατ' αρχάς, θα πρέπει να αναφέρουμε από την αρχή ότι δεν συμφωνούμε με την εισήγηση της κας Συμεωνίδου ότι ο Νόμος είναι φορολογικός, εφόσον θα έπρεπε, μεταξύ άλλων, να φέρει τα εξής κύρια χαρακτηριστικά: να επηρεάζει τους μισθούς εμμέσως και να έχει γενική εφαρμογή σε όλο τον πληθυσμό (βλ.

Φυλακτού κ.α. ν. Δημοκρατίας, [Υπόθ. Αρ. 397/12, ημερ. 14.6.2013](#)).

Το δεύτερο που πρέπει να επισημανθεί, είναι ότι το δικαίωμα που προστατεύεται από το Άρθρο 23.1 του Συντάγματος δεν είναι απόλυτο, αλλά υπόκειται σε περιορισμούς οι οποίοι προβλέπονται στα υπόλοιπα εδάφια του Άρθρου και οι οποίοι θα πρέπει να είναι νόμιμοι. Σύμφωνα με τη νομολογία οι πρόνοιες του Άρθρου 23 δεν επηρεάζουν τη δυνατότητα του κράτους να θεσπίσει νόμους τους οποίους κρίνει αναγκαίους για να εξασφαλίσει την πληρωμή φόρων ή άλλων εισφορών στα δημόσια βάρη. Αυτό είναι λογικό εφόσον σε αντίθετη περίπτωση θα εξουδετερώνονταν οι πρόνοιες του Άρθρου 24 του Συντάγματος που προβλέπουν για την υποχρέωση συνεισφοράς στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις του καθενός. Σχετική είναι η υπόθεση *Pankyprios Syntechnia Dimosion Ypallilon and Others v. The Municipality of Nicosia* ([1978](#)) [3 CLR 117](#), στην οποία κρίθηκε ότι η υποχρέωση πληρωμής επαγγελματικού φόρου δεν παραβιάζει, ενόψει των προνοιών του Άρθρου 24, το δικαίωμα ιδιοκτησίας που προστατεύεται στο Άρθρο 23 του Συντάγματος (βλ. επίσης *Savickas v. Lithuania*, Appl. No. 66365/2009, ημερ. 15.10.2013, σκέψεις 90-91).

Σύμφωνα με τη νομολογία, περιοριστικοί όροι στη χρήση ιδιοκτησίας οι οποίοι αφήνουν άθικτο τον πυρήνα του δικαιώματος ιδιοκτησίας, δεν συνιστούν στέρηση, αλλά περιορισμό. Περιορισμοί απολήγουν σε στέρηση μόνο όταν καθιστούν την ιδιοκτησία αδρανή (βλ. *Δημητριάδη κ.α. ν. Υπουργικού Συμβουλίου κ.α.* ([1996](#)) [3 ΑΑΔ 85](#), 102).

Δεν συμφωνούμε με τους Καθ' ων η αίτηση ότι η αποκοπή από τους μισθούς δεν εμπίπτει στο Άρθρο 23.3 του Συντάγματος καθότι οι πρόνοιες του σχετίζονται κυρίως με παρεμβάσεις σε γη. Αυτό δεν είναι ορθό, αφού το ίδιο το Άρθρο ρητά αναφέρεται, πέραν της ακίνητης και σε κινητή ιδιοκτησία. Επίσης, δεν συμφωνούμε με την

εισήγηση ότι η αποκοπή έκτακτης εισφοράς από τους μισθούς και συντάξεις, μπορεί να δικαιολογηθεί, δυνάμει του Άρθρου 23.3 του Συντάγματος για λόγους δημόσιας ωφέλειας, οι οποίοι, όπως ισχυρίζονται, είναι συνυφασμένο με το δημόσιο συμφέρον της εξόδου του κράτους από την οικονομική κρίση. Η περικοπή μισθών δεν μπορεί να συνδεθεί με τη δημόσια ωφέλεια, εφόσον το Άρθρο 23.3 συνδέει την προαγωγή της δημόσιας ωφέλειας, με την επιβολή όρων, δεσμεύσεων ή περιορισμών στην ιδιοκτησία για σκοπούς πολεοδομίας ή αναπτύξεως και χρησιμοποίησεως της ιδιοκτησίας, κάτι που δεν ισχύει στην παρούσα περίπτωση. Εν πάση περιπτώσει, σε ό,τι αφορά ειδικά το δικαίωμα σε μισθό, εκείνο που το Άρθρο 23 του Συντάγματος πρωτίστως στοχεύει να προστατεύσει, είναι την αυθαίρετη και χωρίς οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση του πυρήνα του δικαιώματος σε μισθό ή την αυθαίρετη μείωση ουσιαστικά του μισθού.

Όπως αναφέρθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας της Ελλάδος στην υπόθεση Δικηγορικός Σύλλογος Καλαμάτας κ.α. ν. Υπουργού Οικονομικών κ.α., Υπόθ. Αρ. 1283/12, ημερ. 2.2.2012 (σκέψη 30):-

«Στην έννοια της περιουσίας, η οποία έχει αυτόνομο περιεχόμενο, ανεξάρτητο από την τυπική κατάταξη των επιμέρους περιουσιακών δικαιωμάτων στο εσωτερικό δίκαιο, περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα αλλά και όλα τα δικαιώματα "περιουσιακής φύσεως", καθώς και τα κεκτημένα "οικονομικά συμφέροντα". Καλύπτονται, κατ' αυτόν τον τρόπο, και τα ενοχικής φύσεως περιουσιακά δικαιώματα και, ειδικότερα, οι απαιτήσεις που απορρέουν από έννομες σχέσεις του δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον έως την προσφυγή στο δικαστήριο δίκαιο, ότι μπορεί να ικανοποιηθούν δικαστικώς, εφόσον, δηλαδή, υφίσταται σχετικώς μια επαρκής νομική βάση στο εσωτερικό δίκαιο του συμβαλλόμενου κράτους, προϋπόθεση που συντρέχει, ιδίως, όταν η απαίτηση θεμελιώνεται σε νομοθετική ή κανονιστική διάταξη ή σε παγιωμένη νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων του συμβαλλόμενου κράτους.»

Θα πρέπει επίσης να διευκρινιστεί ότι ιδιοκτησιακό δικαίωμα στη συνήθη του μορφή αφορά σε υπάρχουσα ιδιοκτησία και δεν εκτείνεται σε δικαίωμα για απόκτηση της

ιδιοκτησίας στο μέλλον, εκτός και αν, ως χρηματικής φύσεως δικαίωμα (pecuniary right) ή άλλης φύσεως δικαίωμα, είναι δια νόμου κατοχυρωμένο για πληρωμή στο μέλλον, όπως συμβαίνει με ορισμένες κατηγορίες συντάξεων (βλ. *Marckx v. Belgium*, App. No. 6833/74, [1979] ECHR 2, σκέψη 50, *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, App. No. 63235/00, [2007] ECHR 314, σκέψη 45 και *Tushaj v. Albania*, App. No. 13620/10, HEJUD [2013] ECHR 49, σκέψη 21). Όπως επεξηγήθηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην υπόθεση *Zelca and others v. Romania* App. No. 65161/10, ημερ. 6.9.2011, στη σκέψη 18:-

«18. The Court notes at the outset that Article 1 of Protocol No. 1 applies only to a person's existing possessions. Thus, future income cannot be considered to constitute "possessions" unless it has already been earned or is definitely payable (see, for example, *Koivusaari and others v. Finland* (dec.), no. [20690/06](#), 23 February 2010). However, in certain circumstances, a "legitimate expectation" of obtaining an "asset" may also enjoy the protection of Article 1 of Protocol No. 1. Thus, where a proprietary interest is in the nature of a claim, the person in whom it is vested may be regarded as having a "legitimate expectation" if there is a sufficient basis for the interest in national law, for example where there is settled case-law of the domestic courts confirming its existence (see *Kopecký v. Slovakia* [GC],

[6]

no. [44912/98](#), § 52, ECHR 2004-IX).»—

Υπό αυτή την έννοια το εισόδημα ή ο μισθός στην περίπτωση ενός δημοσίου υπαλλήλου, ως νομίμως κτηθέν αγαθό ή περιουσία, συνιστά δικαίωμα όταν έχει κερδηθεί και ο δικαιούχος αποκτά νόμιμο δικαίωμα για ανάκτησή του (βλ.

Azinas v. Cyprus (3^ο Τμήμα ΕΔΑΔ), Appl. No. 56679/00, ημερ. 20.6.2002, σκέψη 22, *Azinas v. Cyprus* (Grand Chamber ΕΔΑΔ), App. No. 56679/00, ημερ. 28.4.2004, σκέψη 34, *Koufaki and Adedy v. Greece*, 57665/12 και 57657/12, ημερ. 7.5.2013, *Tushaj v. Albania*, ανωτέρω, σκέψη 21 και *Stummer v. Austria*, App. No. 37452/02, ημερ. 7.7.2011, σκέψεις 82-83).

Στην προκειμένη περίπτωση αποτελεί κοινό έδαφος ότι ο μισθός των Αιτητών συνιστά ιδιοκτησιακό δικαίωμα. Επομένως οποιαδήποτε παρέμβαση δεν μπορεί παρά να ενταχθεί στο Άρθρο 23 του Συντάγματος. Ταυτόχρονα όμως θα πρέπει να λεχθεί ότι το ιδιοκτησιακό αυτό δικαίωμα δεν εκτίνεται και σε δικαίωμα σε μισθό συγκεκριμένου ύψους (βλ. Kanakis and Others v. Greece, Case No. 59142/00, ημερ. 20.9.2001 (ΕΔΑΔ), Juhani Saarinen v. Finland, Case No. 69136/01 (ΕΔΑΔ), ημερ. 28.1.2003, Andrejeva v. Latvia, ανωτέρω, σκέψη 77, Stec and Others v. The United Kingdom, Case No. 65731/01 και 65900/01 (ΕΔΑΔ), ημερ. 6.7.2005, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών κ.α. v. Υπουργού Οικονομικών (Ολομέλεια ΣτΕ), Υπόθ. Αρ. 668/2012, ημερ. 20.2.2012, Σκέψεις 34-36, Mateus v. Portugal and Januário v. Portugal (ΕΔΑΔ), Applications 62235/12 και 57725/12, ημερ. 8.10.2013, Valcov and others v. Bulgaria, Appl. No. 2033/04, ημερ. 8.3.2012, σκέψη 84 και Panfile v. Romania, Appl. No. 1390/2011, ημερ. 20.3.2012, σκέψεις 15 και 18). Στην υπόθεση Koufakis v. Greece, ανωτέρω, επαναλήφθηκε η ίδια αρχή ότι το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών, εκτός αν συντρέχει περίπτωση «διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως» (βλ. σκέψη 12). Όμως, στην παρούσα περίπτωση, δεν εγείρεται ένας τέτοιος ισχυρισμός, ενόψει της σχετικά μικρής μείωσης της αποκοπής.

Με δεδομένο ότι ο μισθός είναι ιδιοκτησιακό δικαίωμα αλλά το δικαίωμα δεν εκτείνεται και ως προς το ύψος του, το ερώτημα που εγείρεται είναι κατά πόσον η μικρή αποκοπή που επιβλήθηκε υπό μορφή έκτακτης εισφοράς και η οποία κυμαίνεται μεταξύ 1,5%-3,5% του ακαθάριστου μηνιαίου μισθού, ισοδυναμεί με αυθαίρετη επέμβαση στο δικαίωμα που οδηγεί είτε σε αδρανοποίηση του δικαιώματος ή σε ουσιαστικό

περιορισμό του δικαιώματος, ώστε να πρέπει να καταβληθεί αποζημίωση ή άλλο αντισταθμιστικό μέτρο.

Κατά την κρίση μας, η απάντηση δεν μπορεί παρά να είναι αρνητική. Η σχετικά μικρή μείωση του μισθού, δεν επηρεάζει καθόλου τον πυρήνα του δικαιώματος σε μισθό, το οποίο παραμένει άθικτο και καθόλου δεν αδρανοποιείται ώστε να συνιστά στέρηση εκτός των επιτρεπτών πλαισίων του Άρθρου 23 του Συντάγματος. Όπως αναφέρεται στην επιφύλαξη του Άρθρου 23.3 του Συντάγματος, οποιοσδήποτε περιορισμός για να είναι αποζημιωτέος θα πρέπει να μειώνει «ουσιωδώς» την οικονομική αξία της ιδιοκτησίας. Στην προκειμένη περίπτωση δεν διαπιστώνουμε ότι η αποκοπή έκτακτης εισφοράς στο μηνιαίο ακαθάριστο μισθό της τάξης του 1,5%-3,5% μπορεί να θεωρηθεί ουσιώδης μείωση του μισθού ώστε να συνιστά στέρηση του δικαιώματος. Σε άλλες χώρες όπως η Πορτογαλία, μειώσεις μέχρι και 10% δεν κρίθηκαν υπό τις ίδιες περιστάσεις σοβαρής κρίσης στην εθνική οικονομία ότι ήταν ουσιώδεις ώστε να συνιστούν στέρηση του βασικού δικαιώματος (βλ. Απόφαση Ολομέλειας Πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, με Αρ. 396/2011, ανωτέρω).

Τα ίδια ισχύουν *a fortiori* και για το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου. Το άρθρο δεν είναι τόσο περιοριστικό όσο το Άρθρο 23 του Συντάγματος, αφού στην επιφύλαξη του αναφέρεται ρητά ότι οι διατάξεις του δεν θίγουν το δικαίωμα του κράτους να θέσει σε ισχύ νόμους που κρίνει αναγκαίους, είτε για να διασφαλίσει ότι η χρήση περιουσιακού δικαιώματος γίνεται σύμφωνα με το «δημόσιο συμφέρον», είτε προς «εξασφάλιση της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών». Η εξουσία του κράτους, όπως έχουμε υποδείξει, να επιβάλλει φόρους ή να λαμβάνει άλλα έκτακτα μέτρα υπό μορφή

εισφορών για κάλυψη των δαπανών του, είναι ευρεία. Στην προκειμένη περίπτωση το κράτος ως αποτέλεσμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, από τον ένα χρόνο στον άλλο βρέθηκε σε δύσκολη οικονομική κατάσταση. Το ότι καθυστέρησε να λάβει μέτρα, όσο κατακριτέο και αν μπορεί να είναι από πολιτικο-οικονομικής άποψης, δεν αλλάζει την ανάγκη για λήψη μέτρων για μείωση του κρατικού μισθολογίου και για έξοδο από τη βαθύτατη οικονομική κρίση. Ούτε μπορεί εύλογα να αμφισβητηθεί ότι η λήψη μέτρων μέσα σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα ήταν απολύτως αναγκαία για να μειωθεί το μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα, να διασωθεί η οικονομία του κράτους και κατ' επέκταση η κοινωνική δομή και να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον.

Επομένως η επιβολή της σχετικά μικρής έκτακτης εισφοράς δικαιολογείται τόσο δυνάμει του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου, όσο και δυνάμει του Άρθρου 24 χωρίς να παραβιάζονται οι αυστηρότερες πρόνοιες του Άρθρου 23 του Συντάγματος, οι οποίες θα πρέπει να ιδωθούν σε συνδυασμό με το Άρθρο 24. Υπό αυτές τις συνθήκες δεν συμφωνούμε με τους Αιτητές ότι για σκοπούς του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου δεν υπήρξε δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ του προστατευόμενου ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του δημοσίου συμφέροντος (βλ. *Mateus v. Portugal and Januário v. Portugal*, ανωτέρω, σκέψη 23). Ούτε συμφωνούμε ότι έχει παραβιαστεί η αρχή της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου.

Βοηθητική στην ερμηνεία του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου είναι η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) στην υπόθεση Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών κ.α. ν. Υπουργού Οικονομικών, ανωτέρω, στην οποία μας παρέπεμψε η ευπαίδευτη συνήγορος των Καθ' ων η αίτηση. Εκεί θεσπίστηκαν δια

νόμου περικοπές στις αποδοχές και συντάξεις των εργαζομένων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Βέβαια, οι περικοπές έγιναν συνεπεία του «Μνημονίου Συνεννόησης», ενώ στη δική μας περίπτωση οι περικοπές έγιναν προληπτικά προτού ενταχούμε στο μηχανισμό στήριξης και υπογραφεί η Μνημονιακή Συμφωνία. Όμως αυτό δεν επηρεάζει ουσιωδώς τις γενικότερες αρχές που εμπλέκονται αναφορικά με την ευρεία ευχέρεια του κράτους να λαμβάνει έκτακτα μέτρα για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του. Η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε ότι οι περικοπές δεν παραβιάζουν ούτε το Ελληνικό Σύνταγμα, ούτε βέβαια και το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου.

Σχετική είναι και η υπόθεση *Public and Commercial Services Union and Others v. The Minister for the Civil Service* [2011] EWHC 2041 (QB) στην οποία επίσης μας παρέπεμψε η κα Συμεωνίδου.

Βέβαια, η επιβολή οποιασδήποτε έκτακτης εισφοράς είτε δυνάμει του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου, είτε δυνάμει του Άρθρου 24 του Συντάγματος, δεν πρέπει να είναι καταστρεπτικής ή απαγορευτικής φύσεως και έκαστος θα πρέπει να συνεισφέρει ανάλογα με τις δυνάμεις του. Στην προκειμένη περίπτωση, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, η μικρή έκταση της έκτακτης επιβάρυνσης σε σχέση με το ύψος του μισθού ή της σύνταξης, δεν μπορεί να θεωρηθεί καταστρεπτικής ή απαγορευτικής φύσης.

Ένα άλλο σημείο που εγείρουν οι Αιτητές, είναι ότι δεν υπήρξε προηγούμενη διαβούλευση με τις Συνδικαλιστικές Οργανώσεις. Ενόψει του τεκμηρίου της κανονικότητας, το βάρος για απόδειξη του ισχυρισμού βαρύνει τους Αιτητές, οι οποίοι δεν κατάφεραν να το αποδείξουν. Οι Καθ' ων η αίτηση παραθέτουν με το Παράρτημα

14 τα πρακτικά της Επιτροπής Οικονομικών της Βουλής κατά τη συζήτηση του επίμαχου νομοσχεδίου, στην οποία η Επιτροπή διαβεβαιώθηκε από τον Οικονομικό Διευθυντή της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών, ότι υπήρξε διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους και ότι αυτοί εγκρίνουν τα νομοσχέδια. Ως αποτέλεσμα, αρκετοί από τους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών κομμάτων κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στην ολομέλεια της Βουλής στις 26.8.2011, σύμφωνα με τα σχετικά πρακτικά που τέθηκαν ενώπιόν μας, παρουσιάζονται να αναγνωρίζουν τη θετική συμβολή των συνδικαλιστικών οργανώσεων στην προώθηση του συγκεκριμένου νομοσχεδίου.

Μη τεκμηρίωση του δημόσιου συμφέροντος και παράβαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Οι Αιτητές προβάλλουν ότι η γενική και αόριστη επίκληση της δημοσιονομικής κατάστασης και η ανάγκη για περιορισμό δαπανών, δεν είναι επαρκής. Πιο συγκεκριμένα στην εισηγητική και αιτιολογική έκθεση του νόμου δεν στοιχειοθετείται το αιτιολογικό υπόβαθρο του δημόσιου συμφέροντος. Ούτε στο προοίμιο του Νόμου προσδιορίζονται με επάρκεια και σαφήνεια οι λόγοι που για το δημόσιο συμφέρον ήταν αναγκαία η επιβολή της έκτακτης εισφοράς, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατος ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας του Νόμου.

Ούτε αυτός ο λόγος ακύρωσης ευσταθεί. Το προοίμιο ενός νόμου είναι μια προκαταρκτική γενική δήλωση για τους λόγους που κατέστησαν αναγκαία τη θέσπιση της συγκεκριμένης νομοθεσίας. Στην προκειμένη περίπτωση, το γεγονός ότι στο

προοίμιο δεν αναφέρθηκε ολόκληρο το ιστορικό, που όπως εξηγήσαμε ξεκινά από το 2009, δεν αλλάζει τα πράγματα και ούτε μπορεί να αναιρέσει την άσχημη και άκρως επικίνδυνη για το κοινωνικό σύνολο κατάσταση, στην οποία είχε περιέλθει η οικονομία της Κύπρου. Εν πάση περιπτώσει, στο προοίμιο γίνεται κατά την άποψή μας περιεκτική αλλά σαφής αναφορά, όχι μόνο «στη δύσκολη οικονομική περίοδο» που διερχόταν ο τόπος, αλλά και στην ανάγκη να αποφευχθεί «περαιτέρω επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης» μετά τα τραγικά γεγονότα του Μαρί. Γίνεται επίσης αναφορά στην ανάγκη περιορισμού των δαπανών του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Όλα τα πιο πάνω σε συνδυασμό με την αναφορά στην Αιτιολογική Έκθεση «για εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών» για συγκεκριμένη περίοδο, παραπέμπουν κατά τρόπο ικανοποιητικό στα προβλήματα της οικονομίας και υποδηλώνουν με τρόπο έμμεσο αλλά σαφή την ύπαρξη του δημοσίου συμφέροντος στη λήψη των μέτρων. Ούτε το γεγονός ότι στο προοίμιο του Νόμου δεν γίνεται ρητή αναφορά σε λόγους δημοσίου συμφέροντος, στο Σύμφωνο Σταθερότητας το οποίο δεσμεύει την Κύπρο ως μέλος της Ευρωζώνης και στην υπόλοιπη νομοθεσία της ΕΕ που αφορά στις ευρύτερες υποχρεώσεις της Κύπρου ως μέλους της ΕΕ για δημοσιονομική πειθαρχία και σταθερότητα, μπορεί να επηρεάσει την εγκυρότητα του Νόμου. Καμία παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν εντοπίζεται.

Παραβίαση του δικαιώματος του συμβάλλεσθαι ελευθέρως - Άρθρο 26 του Συντάγματος

Ο συγκεκριμένος λόγος ακύρωσης εγείρεται από τους Αιτητές στην προσφυγή 1591/11. Όπως ανέφερε ο ευπαίδευτος συνήγορός τους, ο μισθός αποτελεί θεμελιώδη

όρο της σύμβασης εργοδότη-εργοδοτούμενου. Περαιτέρω ανέφερε ότι στην προκειμένη περίπτωση η δια νόμου μονομερής επέμβαση στο μισθό, παραβιάζει όχι μόνο τη συμβατική σχέση όπως ελεύθερα συμφωνήθηκε μεταξύ των δύο μερών, αλλά δημιουργεί και συνθήκες αβεβαιότητας στον εργοδοτούμενο.

Οι Καθ' ων η αίτηση υποστηρίζουν ότι η επιβολή έκτακτης εισφοράς ουδόλως επηρεάζει το δικαίωμα, αφού ο νομοθέτης με την παρέμβαση του αποσκοπούσε για λόγους δημοσίου συμφέροντος να θέσει θεμιτούς περιορισμούς ώστε να διασωθεί η οικονομία και να προστατευθούν οι θέσεις εργασίας.

Δεν έχουμε πειστεί ότι υπάρχει παραβίαση του Άρθρου 26 του Συντάγματος. Η θέσπιση Νόμου για την αποκοπή έκτακτης εισφοράς από τους μισθούς και συντάξεις, εντάσσεται στην ευρεία εξουσία του κράτους να λάβει τέτοια μέτρα για σκοπούς δημόσιου συμφέροντος και με κανένα τρόπο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σχετίζεται ή παραβιάζει το δικαίωμα που προστατεύεται από το

Άρθρο 26. Εν πάση περιπτώσει, όπως αναφέρθηκε από την πλειοψηφία της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην *Chimonides v. Manglis* ([1967](#)) [1](#)

[CLR 125](#), «το δικαίωμα που κατοχυρώνεται από το Άρθρο 26.1 του Συντάγματος είναι το δικαίωμα της σύναψης σύμβασης και επομένως δεν καλύπτει και τα δικαιώματα που δημιουργούνται, δυνάμει της σύμβασης».

Έλλειψη δέουσας έρευνας

Οι Αιτητές στην προσφυγή 1591/11 ισχυρίζονται ότι προτού η διοίκηση αποφασίσει για την επιβολή έκτακτης εισφοράς, δεν προέβη σε δέουσα έρευνα ώστε να διαφανεί όχι

μόνο η αναγκαιότητα, αλλά και η καταλληλότητα του συγκεκριμένου μέτρου. Όπως υποστήριξε ο κ. Παναγιώτου εκ μέρους των Αιτητών, υπήρχαν υπαλλακτικά μέτρα για αντιμετώπιση της κατάστασης, τα οποία όμως δεν ερευνήθηκαν. Η διοίκηση θα μπορούσε, είπε, να εξετάσει τη δυνατότητα είσπραξης ανείσπρακτων φόρων, την αντιμετώπιση και πάταξη της φοροδιαφυγής, την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, τις περικοπές της σπατάλης, τον περιορισμό στα απολύτως απαραίτητα έξοδα, τις περικοπές των μη αναπτυξιακών έργων, την πώληση των μη αναγκαίων ημικρατικών οργανισμών και την αύξηση της φορολογίας επί των μεγάλων εισοδημάτων.

Από την άλλη, οι Καθ' ων η αίτηση έκαναν αναφορά στα διάφορα γεγονότα που προηγήθηκαν και τα οποία ήταν υπόψη της διοίκησης. Όπως εξήγησε η κα Συμεωνίδου, το γεγονός ότι η όλη προϊστορία της οικονομικής κρίσης που ξεκίνησε από το 2009, δεν καταγράφηκε με λεπτομέρεια στο προοίμιο του Νόμου, αυτό, δεν αναιρεί την ύπαρξη των συγκεκριμένων γεγονότων.

Ο συγκεκριμένος λόγος θα πρέπει να απορριφθεί in limine εφόσον κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος δεν χωρεί έλεγχος στη βάση δέουσας έρευνας για τη νομιμότητα νόμου. Επιτρέπεται μόνο παρεμπίπτων έλεγχος συνταγματικότητας και μόνο στην έκταση που ο έλεγχος είναι σχετικός με την εγκυρότητα της πράξης, αντικείμενο της προσφυγής (βλ. Δημοκρατία ν.

Χ'ΐωάννου κ.α. [\(1994\) 3 ΑΑΔ 401](#), 420). Στα πλαίσια που η εισήγηση των Αιτητών εγείρει άλλες διαστάσεις σε σχέση με την έρευνα, έχει ήδη επεξηγηθεί στα πλαίσια εξέτασης των ανάλογων εισηγήσεων ως προς τη συνταγματικότητα.

Προτού δώσουμε το τελικό αποτέλεσμα, θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους δικηγόρους των διαδίκων για την πολύτιμη βοήθεια που πρόσφεραν στο Δικαστήριο με τις εμπειριστατωμένες και ικανές αγορεύσεις τους και ιδιαίτερα με την παραπομπή σε ευρωπαϊκή και άλλη νομολογία.

Για όλους τους λόγους που εξηγήσαμε ανωτέρω, είναι η κατάληξή μας ότι οι Αιτητές οι οποίοι είχαν και το σχετικό βάρος απόδειξης, απέτυχαν να μας πείσουν πέραν πάσης λογικής αμφιβολίας ότι οι πρόνοιες του Νόμου 112(Ι)/2011 είναι αντισυνταγματικές.

Οι προσφυγές απορρίπτονται με έξοδα εις βάρος των Αιτητών, τα οποία να υπολογιστούν από τον αρμόδιο Πρωτοκολλητή και να υποβληθούν προς έγκριση από το Δικαστήριο.

Δ. ΧΑΤΖΗΧΑΜΠΗΣ, Π.

Γ. ΕΡΩΤΟΚΡΙΤΟΥ, Δ.

Κ. ΠΑΜΠΑΛΛΗΣ, Δ.

Α. ΠΑΣΧΑΛΙΔΗΣ, Δ.

Π. ΠΑΝΑΓΗ, Δ.

Δ. ΜΙΧΑΗΛΙΔΟΥ, Δ.

Μ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΟΥ, Δ.

Κ. ΣΤΑΜΑΤΙΟΥ, Δ.

/ΕΠς

[1]

— «Πρόγραμμα Σταθερότητας» υποβάλλεται από τα κράτη μέλη τα οποία με την υιοθέτηση του ευρώ έχουν ενταχθεί στην Ευρωζώνη. Οι υπόλοιπες χώρες που δεν μετέχουν στην Ευρωζώνη, υποβάλλουν απλώς «Πρόγραμμα Σύγκλισης»

[2]

— Βλ. σελ. 13-15 της Ετήσιας Έκθεσης του 2010.

[3]

Τα γεγονότα «της 11^{ης} Ιουλίου 2011» αφορούν στην έκρηξη στο Μαρί και στις τεράστιες ζημιές που προκλήθηκαν σε περιουσίες.

[4]

«Οι παράγοντες που συγκαθορίζουν το προτιμητέο φορολογικό σύστημα είναι ποικίλοι, ανάλογα με τις συγκεκριμένες οικονομικές συνθήκες, τους μεσοπρόθεσμους ή μακροπρόθεσμους πολιτικούς στόχους, την σημασία και προτεραιότητα που δίνεται στους παράγοντες της αύξησης και ανακατανομής του εθνικού εισοδήματος και της ανάπτυξης της χώρας. Τους ανωτέρω παράγοντες μελετά η επιστήμη της δημόσιας οικονομικής, η δε Κυβέρνηση και η Βουλή προβαίνουν εκάστοτε στις σχετικές πολιτικές επιλογές και αποφάσεις. Το Σύνταγμα θέτει και εδώ μόνο το πλαίσιο μέσα στο οποίο κινείται ελεύθερα ο νομοθέτης.»

[5]

— Σε ελεύθερη μετάφραση:- «Ομοίως, ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης των πραγμάτων συνήθως επιτρέπεται στο κράτος στο πλαίσιο της Σύμβασης, όταν πρόκειται για γενικά μέτρα οικονομικής ή κοινωνικής στρατηγικής. Σε γενικές γραμμές, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις της Σύμβασης δεν εμποδίζουν τα συμβαλλόμενα κράτη από τη θέσπιση γενικών καθεστώτων πολιτικής μέσω των νομοθετικών μέτρων με τα οποία μια ορισμένη κατηγορία ή ομάδα προσώπων αντιμετωπίζονται διαφορετικά από τους άλλους, με την προϋπόθεση ότι η

επέμβαση στα δικαιώματα της υπό του νόμου κατηγορίας ή ομάδας ως σύνολο μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει της Σύμβασης (βλ. Ždanoka κατά Λετονίας [GC], no. 58278/00, § 112, CEDH 2006 - IV).»

[6]

— Σε ελεύθερη μετάφραση:- «Το Δικαστήριο διαπιστώνει, καταρχάς, ότι εφαρμόζεται το Άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου Αρ. 1 μόνο σε υπάρχουσες κτήσεις ενός ατόμου. Έτσι, μελλοντικό εισόδημα δεν μπορεί να θεωρείται ότι αποτελεί "περιουσία", εκτός εάν έχει ήδη κερδηθεί ή είναι σίγουρα πληρωτέο (βλέπε, για παράδειγμα, Koivusaari και άλλοι κατά Φινλανδίας, no. 20690/06, 23 Φεβράρη, 2010). Ωστόσο, σε ορισμένες περιστάσεις, μια «νόμιμη προσδοκία» της απόκτησης ενός «περιουσιακού στοιχείου» μπορεί επίσης να απολαύει την προστασία του Άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου Αρ. 1. Έτσι, όταν ένα περιουσιακό δικαίωμα είναι υπό μορφή απαίτησης, το πρόσωπο στο οποίο έχει μεταβιβαστεί, μπορεί να θεωρηθεί ως έχοντας «νόμιμη προσδοκία», εάν υπάρχει επαρκής βάση για το δικαίωμα στο εθνικό δίκαιο, για παράδειγμα, όπου υπάρχει πάγια νομολογία των εθνικών δικαστηρίων η οποία επιβεβαιώνει την ύπαρξή του (βλ. Korecký κατά Σλοβακίας [GC], αρ. 44912/98, § 52, CEDH 2004-IX).»

cylaw.org: Από το KINOΠ/CyLii για τον [Παγκύπριο Δικηγορικό Σύλλογο](#)