

ΑΝΩΤΑΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

(Συνεκδικαζόμενες υποθ. αρ. 1480/2011, 1481/2011, 1482/2011, 1483/2011,
1484/2011,1591/2011,1625/2011)

11 Ιουνίου, 2014

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

Υπόθεση Αρ. 1480/2011

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΥΣ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2.

ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ' ων η αίτηση.

Υπόθεση Αρ. 1481/2011

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΦΛΟΥΡΕΝΤΖΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2.

ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ' ων η αίτηση.

Υπόθεση Αρ. 1482/2011

ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΣ ΜΑΤΘΑΙΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2.

ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ' ων η αίτηση.

Υπόθεση Αρ. 1483/2011

ΑΝΤΡΙΑΝΑ ΑΧΙΛΛΕΩΣ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2.

ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ' ων η αίτηση.

Υπόθεση Αρ. 1484/2011

ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΟΥΤΣΟΥΛΛΗ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2.

ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ' ων η αίτηση.

Υπόθεση Αρ. 1591/2011

1. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ,
2. ΘΕΟΦΥΛΑΚΤΟΣ ΦΥΛΑΚΤΟΥ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2.
ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ' ων η αίτηση.

Υπόθεση Αρ. 1625/2011

ΜΑΡΙΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, 2.
ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗ,

Καθ' ων η αίτηση.

Δ. Στεφανίδης για Ιεροθέου και Καμπέρης, για τους Αιτητές στις 1480/20111484/2011 και 1625/2011.

Α. Παναγιώτου για Παναγιώτου & Πελεκάνου, για τους Αιτητές στην 1591/2011.

Ε. Συμεωνίδου, Δικηγόρος της Δημοκρατίας για τους Καθ' ων η Αίτηση.

Α Π Ο Φ Α Σ Η

ΝΑΘΑΝΑΗΛ, Δ.: Στις 31.8.2011 δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας ο περί Εκτακτης Εισφοράς Αξιωματούχων, Εργοδοτούμενων και

Συνταξιούχων της Κρατικής Υπηρεσίας και του Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα Νόμος αρ. 112(1)/2011, (εφεξής «ο Νόμος»). Με βάση τις πρόνοιες του αποκόπτεται μηνιαίως από τις ακαθάριστες απολαβές αξιωματούχων και εργοδοτούμενων, με εξαίρεση τους ωρομίσθιους εργάτες, καθώς και από τις συντάξεις των συνταξιούχων, κλιμακωτό ποσοστό που αρχίζει από το 1.5% για επιδόματα ή συντάξεις άνω των €1,500 και φθάνει το 3.5% για εισοδήματα ή συντάξεις άνω των €4,500. Ο Νόμος τέθηκε σε ισχύ από 1.9.2011 και ίσχυε για περίοδο είκοσι τεσσάρων μηνών.

Στις 30.12.2011, μετά παρέλευση δηλαδή τεσσάρων μόλις μηνών, θεσπίστηκε ο τροποποιητικός Νόμος αρ. 193(1)/2011. Μεταξύ των αλλαγών που επήλθαν ήταν ότι η αποκοπή της έκτακτης εισφοράς θα άρχιζε από εισοδήματα ή συντάξεις άνω των €2,500, σε ποσοστό 2,5% μέχρι το ποσό των €3,500, σε ποσοστό 3% για εισοδήματα ή συντάξεις μεταξύ €3,501 και €4,500 και σε ποσοστό 3,5% για εισοδήματα ή συντάξεις άνω των €4,501. Ταυτόχρονα, τροποποιήθηκε η πρόνοια του άρθρου 6 του Νόμου ότι η καταβλητέα έκτακτη εισφορά δεν θα εκπίπτει από το φορολογητέο εισόδημα, έτσι ώστε μετά την 1.1.2012, η αποκοπή της εισφοράς θα εκπίπτει του φορολογητέου εισοδήματος. Η τροποποίηση επέκτεινε το χρόνο ισχύος του Νόμου για περίοδο 24 μηνών από 1.1.2012.

Οι αιτητές στις συνεκδικαζόμενες αυτές προσφυγές είναι όλοι αξιωματούχοι και εργοδοτούμενοι εν τη εννοία του όρου αυτού στο άρθρο 2 του Νόμου. Επιδιώκουν απόφαση και/ή δήλωση του Ανωτάτου Δικαστηρίου ότι η αποκοπή από τη μηνιαία τους μισθοδοσία της έκτακτης εισφοράς, όπως προνοείται στο Νόμο, είναι άκυρη και παράνομη ως προερχόμενη από Νόμο που προσκρούει στο Σύνταγμα και το Άρθρο 1

του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Εισηγούνται ότι οι πρόνοιες του Νόμου είναι αντισυνταγματικές διότι παραβιάζουν τα Άρθρα 23, 24, 26 και 28 του Συντάγματος, αλλά και το Άρθρο 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Η επιβολή της έκτακτης εισφοράς και η συνακόλουθη αποκοπή της από τη μισθοδοσία εκάστου των αιτητών, περιορίζει και επιβάλλει στέρηση του μισθού τους που είναι περιουσιακό στοιχείο και δικαίωμα, παραβιάζοντας τη συμβατική σχέση και τους όρους εργοδότησης τους στο δημόσιο, αλλά και την ίση προστασία και μεταχείριση ανεξάρτητα από κοινωνική προέλευση και ιδιότητα. Περαιτέρω, παραβιάζει την υποχρέωση συνεισφοράς στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, ενώ τους επιβάλλεται και φόρος για απολαβές ή εισόδημα για περιουσιακό στοιχείο που τους αποστερείται.

Η αντίθετη άποψη της Δημοκρατίας έγκειται στη θέση ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις είναι σύννομες, ληφθείσες κατ' εξουσιοδότηση του Νόμου και με συναφή αιτιολογία και μετά από δέουσα έρευνα. Με δεδομένο ότι οι δαπάνες προσωπικού αποτελούν τη μεγαλύτερη κατηγορία δαπανών του δημόσιου τομέα, υπερβαίνουσες τα δύο δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, η Βουλή των Αντιπροσώπων ψήφισε το Νόμο για περιορισμό των δαπανών αυτών, στα πλαίσια της εξυγίανσης των δημοσίων οικονομικών. Η ρύθμιση αυτή κρίθηκε αναγκαία εφόσον δεν επιτρέπονται κατά τα άλλα αποκοπές ποσών από μισθούς δυνάμει του άρθρου 10 του περί Προστασίας των Μισθών Νόμου αρ. 35(1)/2007. Η Βουλή των Αντιπροσώπων θέσπισε στη συνέχεια και για σκοπούς ίσης μεταχείρισης των αξιωματούχων, εργοδοτούμενων και συνταξιούχων του ευρύτερου κρατικού τομέα, με τους εργοδοτούμενους του ιδιωτικού τομέα και τον περί Έκτακτης Εισφοράς Εργοδοτούμενων,

Συνταξιούχων και Αυτοτελώς Εργαζομένων του Ιδιωτικού Τομέα Νόμο αρ. 202(1)/2011, με τον οποίο επίσης αποκόπτεται παρόμοια έκτακτη εισφορά από τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα, με τη διαφορά ότι η εισφορά αυτή καλύπτεται εξ ημισείας από το μισθωτό και τον εργοδότη του.

Να σημειωθεί ότι η ισχύς του Νόμου παρατάθηκε στη συνέχεια μέχρι 31.12.2013 και μετέπειτα με τον τροποποιητικό Νόμο αρ. 184(1)/2012, παρατάθηκε μέχρι τις 31.12.2016, διαφοροποιώντας και πάλι τα ποσοστά ώστε τώρα να αρχίζουν από 2.5% επί απολαβών άνω των €1.500, 3% επί απολαβών μεταξύ €2.500 και €3.500 και 3.5% επί εισοδημάτων και συντάξεων άνω των €3.500.

Αναπτύχθηκαν εκατέρωθεν εκτεταμένα επιχειρήματα, τα οποία και θα αναφερθούν όπου είναι αναγκαίο κατά την αναδίπλωση του παρόντος σκεπτικού.

Το πρώτο που πρέπει να απαντηθεί αφορά το ερώτημα κατά πόσον οι απολαβές των αξιωματούχων αποτελούν ή όχι περιουσιακό στοιχείο εντός της εννοίας του Άρθρου 23 του Συντάγματος που προστατεύει το δικαίωμα εκάστου να αποκτά, να κατέχει, να είναι κύριος, να απολαύει και να διαθέτει οποιαδήποτε κινητή ή ακίνητη ιδιοκτησία, δικαιούμενος ταυτόχρονα «... να απαιτεί τον σεβασμόν του τοιούτου δικαιώματος αυτού». Παρατηρείται αμέσως ότι η Δημοκρατία δεν αμφισβητεί την ένταξη της μισθοδοσίας ή των απολαβών γενικώς στο προστατευόμενο δικαίωμα ιδιοκτησίας δυνάμει του Άρθρου 23. Και ορθά. Στην Παπαγιώργης ν. ΑΗΚ [\(1996\) 3 ΑΑΔ 563](#), η Ολομέλεια μνημόνευσε την αρχή, που δεν είχε αμφισβητηθεί, ότι «το δικαίωμα

υπαλλήλων επί του μισθού και τα εκ του νόμου σε αυτούς αναγνωριζόμενα, είναι δημόσιο». Πρόσθετα, ότι δεν χωρεί παραίτηση, ρητή ή σιωπηρή σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δικαιώματα που είναι αναπαλλοτρίωτα, (Μέλπω Γρηγορίου ν. Δήμου Λευκωσίας [\(1991\) 4 ΑΑΔ 3005](#)). Εγινε αναφορά στον Κυριακόπουλο:

Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Β' Γενικό Μέρος, 4^η έκδ., σελ. 289, όπου καταγράφεται ότι τα δημόσια δικαιώματα λειτουργούν όχι χάριν των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Η Ολομέλεια αναγνώρισε το αναφαίρετο δημόσιο δικαίωμα διεκδικηθείσας επιχορήγησης ως μέρος των απολαβών δημοσίου υπαλλήλου και στην Ειρήνη Πατσαλοσαββή - Λεοντίου ν. Δημοκρατίας [\(1997\) 3 ΑΑΔ 70](#). Και το επανέλαβε και στην ΑΗΚ ν. Φιλιαστίδη [\(2003\) 3 ΑΑΔ 342](#). Απερρίφθη μάλιστα στην τελευταία αυτή απόφαση το επιχείρημα της εφεσείουσας ότι η απόφαση για μη καταβολή επιδομάτων και υπερωριακής αμοιβής συνιστά διαφορά στο αστικό δίκαιο για την οποία παραδεκτή θα ήταν αγωγή στα πολιτικά Δικαστήρια. Αντίθετα, επαναβεβαιώθη ότι το δικαίωμα καταβολής απολαβών και επιδομάτων «... είναι δικαίωμα άρρηκτα συνδεδεμένο με τη θέση/υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου. Πρόκειται για αναφαίρετο δημόσιο δικαίωμα.» Και ως τέτοιο μόνη παραδεκτή οδός για αμφισβήτηση προσπάθειας αλλοίωσης του είναι η προσφυγή δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος.

Προστίθεται ότι κατά τον Στασινόπουλο: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, σελ. 385, ο μισθός του δημοσίου υπαλλήλου «.. αποβλέπει κυρίως εις το δημόσιον συμφέρον, το οποίο εξυπηρετείται διά της ανέτου κατά το δυνατόν διαβιώσεως του υπαλλήλου» και δεν είναι απλώς αντάλλαγμα «.. διά την παρεχόμενην εργασία, ως συμβαίνει εις την

ιδιωτικήν σύμβασιν εργασίας ..». Και αυτό καθίσταται σαφές από αριθμό ρυθμίσεων της ιδιότητος του δημοσίου υπαλλήλου κατά τον περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμο αρ. 1/1990, κατά τρόπον ώστε υπάρχει μόνιμος διορισμός ή προαγωγή με προσφορά που αναφέρει την αμοιβή και τους λοιπούς όρους υπηρεσίας (άρθρο 37), οι απολαβές περιλαμβάνουν το μισθό που καταβάλλεται ως προνοείται από τον κρατικό προϋπολογισμό (άρθρο 55), ο δημόσιος υπάλληλος υπηρετεί το σύνολο του λαού και δηλώνει πίστη στο Σύνταγμα (άρθρο 60), αφυπηρετεί με βάση τον περί Συντάξεων Νόμο με τη συμπλήρωση της υποχρεωτικής ηλικίας αφυπηρέτησης (άρθρο 53) και δεν απολύεται εκτός διά αποφάσεως της ΕΔΥ, η οποία ασκεί πειθαρχική εποπτεία (άρθρο 5). Επομένως, ο δημόσιος υπάλληλος έχει υποχρεώσεις και δικαιώματα που έχουν αναφορά στο σύνολο του λαού τον οποίο εξυπηρετεί έχων προς τούτο δημόσιο καθήκον και έχει μονιμότητα με ανάλογη βέβαια κατοχύρωση των απολαβών του και δεν απολύεται, εκτός στην ουσία, όπως και στην Αγγλία, «for just cause».

Εκείνο το οποίο κατά πρώτο λόγο προτείνει εδώ η Δημοκρατία είναι ότι η επέμβαση στο περιουσιακό δικαίωμα είναι υπό τις περιστάσεις θεμιτή και ότι δεν υπάρχει ολοκληρωτική αφαίρεση ή στέρηση της ιδιοκτησίας ή επιβολή τόσο αυστηρών περιορισμών που να εξουδετερώνουν τη χρήση ή την εκμετάλλευση της περιουσίας σύμφωνα με τον προορισμό της. Επικαλείται συναφώς την υπόθεση *Simonis and Another v. The Improvement Board of Latsia* ([1984](#))

[3 ΑΑΔ 109](#) και Παπακόκκινου v. Δημοκρατίας ([1991](#)) [4 ΑΑΔ 1871](#).

Οι υποθέσεις αυτές δεν είναι σχετικές με το υπό εξέταση αντικείμενο. Αφορούν περιπτώσεις που σχετίζονται με ακίνητη ιδιοκτησία και τη συναφή απαλλοτρίωσή της ή

την επιβολή περιορισμών κατά την έκδοση άδειας για διαχωρισμό. Όπως ορθά παρατηρήθηκε στις εν λόγω αποφάσεις, το δικαίωμα ιδιοκτησίας υπόκειται στους θεμιτούς περιορισμούς που επιτρέπει το Άρθρο 23.3 του Συντάγματος, μεταξύ των οποίων είναι η υποβολή όρων, δεσμεύσεων και περιορισμών, οι οποίοι μάλιστα πρέπει να είναι «απολύτως απαραίτητοι» για πολεοδομικούς σκοπούς ή της αναπτύξεως και χρησιμοποίησεως ιδιοκτησίας προς προαγωγή της δημοσίας ωφελείας ή προς προστασία δικαιωμάτων τρίτων. Μάλιστα προνοείται περαιτέρω ότι όπου όρος, δέσμευση ή περιορισμός «.. μειώνει ουσιωδώς την οικονομική αξία της τοιαύτης ιδιοκτησίας, δέον να καταβάλληται το ταχύτερον δυνατόν δικαία αποζημίωσις..».

Στην προκείμενη περίπτωση, δεν είναι δυνατό να αμφισβητηθεί λογικά ή νομικά ότι η αποκοπή της έκτακτης εισφοράς και μάλιστα μονομερώς, δεν αποτελεί απλό περιορισμό, που εν πάση περιπτώσει δεν επιτρέπεται, αλλά αποτελεί αντίθετα αφαίρεση για το χρόνο που ο Νόμος ισχύει, του ιδίου του αντικειμένου, που καλύπτει ο Νόμος ή μέρους αυτού. Και μάλιστα χωρίς οποιοδήποτε αντιστάθμισμα, ζήτημα που θα αναπτυχθεί κατωτέρω. Το Άρθρο 23.2 είναι άλλωστε σαφέστατο και ρητό: «Στέρησις ή περιορισμός οιοδήποτε τοιούτου δικαιώματος δεν δύναται να επιβληθή, ειμή ως προβλέπεται υπό του παρόντος άρθρου.» Πουθενά στο Άρθρο 23 δεν επιτρέπεται η στέρηση ή περιορισμός της μισθοδοσίας ή της σύνταξης. Οι μόνοι περιορισμοί που τίθενται έχουν αναφορά στη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια υγεία, τα δημόσια ήθη, την πολεοδομία και την ανάπτυξη και χρησιμοποίηση οποιασδήποτε ιδιοκτησίας. Όπου οι δεσμεύσεις ή όροι περιορίζουν την αξία (προφανώς επί ακινήτου ιδιοκτησίας), τότε επιβάλλεται η καταβολή δίκαιης αποζημίωσης. Το Άρθρο 23.4 κ.ε., προνοεί περαιτέρω και εξειδικευμένα και για αποστέρηση ή περιορισμό ιδιοκτησίας δι' απαλλοτριώσεως ή

επιτάξεως με ταυτόχρονη πρόνοια για την καταβολή αποζημίωσης και μάλιστα «τοίς μετρητοίς και προκαταβολικώς».

Η Δημοκρατία αντιλαμβανόμενη προφανώς το ισχυρό του επιχειρήματος ότι η έκτακτη εισφορά ως αποκοπή από τη μηνιαία μισθοδοσία ή σύνταξη δεν μπορεί κατά οποιοδήποτε εννοιολογικό τρόπο να ενταχθεί σε οποιαδήποτε από τις ρητές εξαιρέσεις που αναφέρθηκαν πιο πάνω και ρητά προνοούνται στο Άρθρο 23.3, προτάσσει και αναπτύσσει τη θεωρία του θεμιτού περιορισμού λόγω δημοσίου συμφέροντος ή δημοσίας ωφελείας. Εισηγείται συναφώς ότι οι λόγοι δημοσίας ωφελείας, που είναι συνυφασμένοι με το δημόσιο συμφέρον, υποστηλώνουν την ανάγκη του κράτους να εξέλθει από τη δυσχερέστατη οικονομική κατάσταση στην οποία περιήλθε. Στη γραπτή της αγόρευση, η Δημοκρατία αναλώνει τις πρώτες 18 σελίδες σε μια ιστορική αναδρομή σχετιζόμενη με την σταδιακή οικονομική επιδείνωση του κράτους ως γεγονότα που οδήγησαν στη ψήφιση του επίδικου Νόμου. Μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα, χωρίς να είναι αναγκαία η οποιαδήποτε λεπτομερής καταγραφή τους διότι όπως θα διαφανεί στη συνέχεια, η επιχειρηματολογία αυτή είναι μεν ενδιαφέρουσα από οικονομική άποψη, αλλά άσχετη από νομική άποψη.

Λέγει λοιπόν η Δημοκρατία ότι από το 1997 καθορίστηκε στο Αμστερνταμ ένα κανονιστικό πλαίσιο για τον συντονισμό της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η Δημοκρατία στα πλαίσια των υποχρεώσεων της υπέβαλε το πρόγραμμα σταθερότητας της οικονομίας προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την περίοδο 2009-2013, με παρατηρούμενο έλλειμμα της τάξης του 6.1% του Ακαθάριστου Εθνικού

Προϊόντος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέστησε στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εκδώσει γνώμη για το πρόγραμμα και όντως εξεδόθη τέτοια γνώμη στις 8.6.2010, ακολουθούμενη από σύσταση προς τη Δημοκρατία στις 6.7.2010 για τον περιορισμό του δημοσιονομικού της ελλείμματος. Το Συμβούλιο εξέδωσε και περαιτέρω σύσταση προς τη Δημοκρατία στις 12.6.2011. Σε κάθε μια από τις ευρωπαϊκές συστάσεις, γινόταν λόγος για την αναγκαιότητα ισοσκελισμού του προϋπολογισμού, την συγκράτηση του δημοσιονομικού ελλείμματος κάτω του 3% του Α.Ε.Π., ενώ καταγράφονταν ανησυχητικές ανισοσκελίες παρά τις προτροπές για διάρθρωση του υπερβολικού ελλείμματος και τη διατήρηση αυστηρού ελέγχου επί των δαπανών. Καταγράφηκε η ανάγκη για σταδιακή εφαρμογή ενός αναγκαστικού πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου με δεσμευτική κανονιστική βάση και διορθωτικούς μηχανισμούς με αφετηρία την κατάρτιση του προϋπολογισμού του 2012.

Όλα τα ανωτέρω, που εξειδικεύονται στα Παραρτήματα της γραπτής αγόρευσης της Δημοκρατίας και τα οποία υπενθυμίζεται έχουν προωθηθεί προς υποστήριξη του σκοπού και στόχου της δημοσίας ωφελείας, δεν θεμελιώνουν το Νόμο. Κατ' αρχάς, ουδεμία αναφορά ή παραπομπή γίνεται σε οποιοδήποτε από τα ανωτέρω στοιχεία στον ίδιο το Νόμο. Τα περί δημοσιονομικής σύγκλισης όπως εκφράστηκαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση από το 1997, και τα όσα περαιτέρω σχετίζονται με τη δημοσιονομική συγκράτηση στη Δημοκρατία ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά το 2004 και της νομισματικής σταθερότητας ως μέλους της Ευρωζώνης από το 2008, δεν έχουν καμιά απήχηση στο Νόμο. Πουθενά στο Νόμο ή το προοίμιο του, δεν φαίνεται ότι ο Νόμος αυτός ψηφίστηκε με σκοπό τη συμμόρφωση της

Δημοκρατίας με τις Ευρωπαϊκές συστάσεις. Καμία επίκληση σε οποιαδήποτε Ευρωπαϊκή Οδηγία, σύσταση ή γνώμη δεν γίνεται στο Νόμο.

Ο Νόμος έχει ως προοίμιο τα εξής:

«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 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»

Όπως είναι νομολογημένο και παγίως δεκτό από όλα τα συναφή συγγράμματα περί ερμηνείας νομοθετημάτων, όπου το κείμενο του Νόμου είναι σαφές, ούτε ο τίτλος, ούτε το προοίμιο μπορούν να προσθέσουν ή να αφαιρέσουν από τη γραμματική ερμηνεία του, (Cross: Statutory Interpretation, σελ. 108-112 και R. V. Bates (1952) 2 All ER 842). Το δε προοίμιο δεν έχει την ίδια βαρύτητα με το ίδιο το νομοθετικό κείμενο, ούτε και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βοηθητικό ερμηνείας. Μόνο όπου το ίδιο το Προοίμιο είναι σαφέστατο, σ' αντίθεση με τις νομοθετικές πρόνοιες, είναι δυνατή η χρήση του, κάτι που δεν συμβαίνει εδώ. Περαιτέρω, όπου η νομοθετική ρύθμιση είναι σαφής και καθαρή, δεν χρειάζεται παραπομπή ή αναφορά στις διεθνείς συμβάσεις, εδώ κατ' αναλογία τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες, συστάσεις, ή το Ευρωπαϊκό δίκαιο, (Ellerman Lines v. Murray (1931) AC 126 και Cross σελ. 139-140).

Ούτε οι κοινοβουλευτικές συζητήσεις και τοποθετήσεις των πολιτικών κομμάτων στις οποίες εκτενώς παραπέμπει η Δημοκρατία στην αγόρευσή της, μπορούν να αποτελέσουν ερμηνευτικό βοήθημα όπου δεν υπάρχει αμφιβολία ως προς την έννοια της νομοθετικής πρόνοιας, (A.G. v. Prince Ernest Augustus of Hanover (1957) AC 436 και Cross σελ. 129-130). Η ανάγνωση κοινοβουλευτικών ή υπουργικών δηλώσεων επιτρέπονται μόνο για να βρεθεί το λάθος («mischief»), το οποίο η συγκεκριμένη νομοθεσία επιδιώκει να διορθώσει, (Cross σελ. 135). Το ίδιο και ως προς οποιοδήποτε υλικό πριν την κοινοβουλευτική συζήτηση, τις εκθέσεις επιτροπών κτλ, (Cross σελ. 136-137). Επιβεβαιώνεται έτσι ο χρυσός κανόνας ερμηνείας ότι όπου οι πρόνοιες νομοθετήματος είναι σαφείς και αναμφίβολες, τότε δεν χρειάζεται οτιδήποτε άλλο από την εφαρμογή της γραμματικής και συνήθους έννοιας του λεκτικού που χρησιμοποιείται.

Αναφέρθηκαν τα πιο πάνω εν εκτάσει ώστε να διαφανεί ότι το επιχείρημα της Δημοκρατίας περί επίκλησης του δημοσίου συμφέροντος ή της δημοσίας ωφελείας είναι νομικά αστήρικτο. Εκείνο το οποίο στην ουσία η Δημοκρατία επιχειρεί είναι να εισαγάγει λέξεις και έννοιες στο Νόμο, οι οποίες απλώς δεν υπάρχουν. Δεν μπορούν να εισάγονται λέξεις σε νομοθετικό κείμενο για σκοπούς ερμηνείας του εφόσον ο Νόμος πρέπει να αναγιγνώσκεται ως έχει και μόνο. Αλλά κατά μείζονα λόγο, η επίκληση της δημοσίας ωφελείας ή του δημοσίου συμφέροντος είναι έξω από τις ίδιες τις πρόνοιες του Άρθρου 23 του Συντάγματος. Ο συνταγματικός νομοθέτης δεν θεώρησε ορθό να θέσει το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας υπό τον περιορισμό ή τον όρο του δημοσίου συμφέροντος ή της δημοσίας ωφελείας. Καμία τέτοια εξαίρεση δεν προνοείται στο Άρθρο 23. Η δε Βουλή των Αντιπροσώπων δεν θεώρησε καν αναγκαίο ή έστω επιθυμητό να στηρίξει το Νόμο στο Προοίμιο του με αναφορά στο δημόσιο συμφέρον ή

την δημόσια ωφέλεια. Επεται ότι η επίκληση τους παραμένει χωρίς έρεισμα ακόμη και στον ίδιο το Νόμο.

Η Δημοκρατία αντιφατικά με το επιχείρημα της ότι μπορούν να τεθούν περιορισμοί χάριν των δημοσίων οικονομικών προσπαθεί ταυτόχρονα να αποσυνδέσει το όλο ζήτημα από το Άρθρο 23. Αυτό όμως δεν ευσταθεί διότι εφόσον η μισθοδοσία προστατεύεται κατά τον τρόπο και στην έκταση που ήδη αναλύθηκε, τότε οποιοδήποτε περιορισμοί του δικαιώματος αυτού θα πρέπει να διέρχονται κατ' ανάγκη από τις τυχόν προνοούμενες συνταγματικές ή νομοθετικές εξαιρέσεις. Σε μια δημοκρατική κοινωνία όπου λειτουργούν οι νόμοι και προστατεύονται τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, οι οποιοδήποτε περιορισμοί και όροι πρέπει αφενός να νομιμοποιούνται και αφετέρου να εδράζονται σε νομοθεσίες που αντέχουν τη βάσανο της εξέτασης τους από τα Δικαστήρια της χώρας. Περιορισμοί και όροι κατ' επίκληση γενικά της δημοσιονομικής αστάθειας ή ακόμη και προβλεπόμενης κατάρρευσης δεν μπορούν παρά να διέπονται από νομοθετήματα που τα ίδια έλκουν τη νομιμοποίηση τους στις υφιστάμενες συνταγματικές πρόνοιες και τις ευρύτερες αρχές δικαίου.

Η ανάπτυξη της θεωρίας της δημοσίας ωφελείας, που κατά τον Δαγτόγλου:

Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4^η έκδ. σελ. 773, παραπέμπει σε έννοια ταυτόσημη προς το έντονο δημόσιο συμφέρον, δεν μπορεί να τίθεται *in abstracto*, ασύνδετη προς οποιοδήποτε υφιστάμενο νομοθετικό υπόβαθρο. Ετσι ακόμη και το πρόσθετο επιχείρημα της Δημοκρατίας ότι οι περιορισμοί περιουσιακού δικαιώματος επιτρέπονται δυνάμει του Άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, είναι παρομοίως ενστάσιμο κατά δύο τρόπους: αφενός δεν γίνεται

επίκληση του καθ' οιονδήποτε τρόπο στο Νόμο και άρα η επίδικη νομοθεσία ούτε με αυτό τον τρόπο δεν καλύπτει το ζήτημα. Δεν είναι βεβαίως αρκετή η ύπαρξη του Πρωτοκόλλου και η αυξημένη ισχύς της Ευρωπαϊκής Σύμβασης ως προς το ημεδαπό δίκαιο. Κάθε νομοθέτημα έχει αναφορά προς γενικότερες αρχές δικαίου ή υφιστάμενες υποχρεώσεις της Δημοκρατίας, οι οποίες πρέπει να κατονομάζονται ρητά ώστε να υποστηλώνουν τη νομοθετική ρύθμιση. Οι ερμηνευτικοί κανόνες νομοθετημάτων θα έχαναν τη σημασία τους αν δεν χρειαζόταν αναφορά και παραπομπή στο ορισμένο νομοθετικό πλέγμα είτε ημεδαπό, είτε ευρωπαϊκό ή διεθνές, από το οποίο αντλεί την αιτιολογία της ψήφισής του συγκεκριμένου νομοθετικού μέτρου. Αυτός άλλωστε είναι και ο κατ' εξοχήν σκοπός ενός Προϊμίου που εξηγεί και οριοθετεί τη νομοθετική ρύθμιση που γίνεται. Συνεπώς ο νομοθέτης εδώ δεν θέλησε να παραπέμψει στο Πρώτο Πρωτόκολλο ως υποστηρικτικό της βούλησης του να περιορίσει τους μισθούς των αξιωματούχων. Αφαιρείται επομένως κάθε προσπάθεια νομιμοποίησης του μέτρου που εισήξε ο Νόμος με αναφορά στο Πρώτο Πρωτόκολλο.

Αφετέρου, κατά δεύτερο λόγο, και οι αιτητές επικαλούνται το Πρώτο Πρωτόκολλο για να υποστηρίξουν, και ορθά, ότι οι πρόνοιες του παραβιάστηκαν εν πάση περιπτώσει με τον επίδικο Νόμο. Ισχυρίζονται ότι ο

Νόμος κατά παράβαση του Πρώτου Πρωτοκόλλου και της ευρύτερης Ευρωπαϊκής νομολογίας έχει παρέμβει στο προστατευόμενο δικαίωμα περιουσίας χωρίς καμία απολύτως αποζημίωση ή αντιστάθμισμα και χωρίς να τηρηθεί η αρχή της αναλογικότητας. Το Άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου προνοεί ως ακολούθως:

«Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας αυτού ειμή διά λόγους δημοσίας ωφελείας* και υπό τους προβλεπομένους, υπό 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 ή άλλων εισφορών ή προστίμων.»

[Σημείωση: Οι επίσημες γλώσσες σύμφωνα με το Άρθρο 12 του Statute of the Council of Europe είναι η Αγγλική και η Γαλλική. Η μετάφραση ανωτέρω στα ελληνικά που παρέθεσε η Δημοκρατία δεν είναι επίσημη. Η έκφραση «public interest» στο αυθεντικό Αγγλικό κείμενο, ορθότερα μεταφράζεται σε «δημόσιο συμφέρον», αντί της χρησιμοποιηθείσας φράσης «δημοσίας ωφελείας» («public utility».)]

Παρατηρούνται ευθέως τα ακόλουθα: ενώ το Άρθρο 1 καθιστά σαφές ότι ουδείς στερείται της περιουσίας του εκτός για λόγους δημοσίας ωφελείας, το Άρθρο 23 του Συντάγματος δεν προσφέρει τέτοιου είδους ρύθμιση ή εξαίρεση ή λόγο αποστέρησης περιουσιακού δικαιώματος. Επομένως το Άρθρο 23 είναι πολύ αυστηρότερο στην προστασία της κινητής ή ακίνητης ιδιοκτησίας, εφόσον περιορισμός και επέμβαση σ' αυτή την προστασία χωρεί μόνο για τους ρητούς και συγκεκριμένους λόγους που εκεί καθορίζονται. Μετέπειτα, η κατ' εξαίρεση αποστέρηση της ιδιοκτησίας γίνεται υπό την αίρεση των όρων που προβλέπονται από νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου. Στην υπό κρίση περίπτωση, η αποστέρηση και περιορισμός γίνεται από τις πρόνοιες του Νόμου, ο οποίος όμως πρέπει να ερμηνεύεται, να εξετάζεται και να ελέγχεται υπό το φως των προνοιών του Συντάγματος, το οποίο είναι ο υπέρτατος Νόμος στη Δημοκρατία. Εφόσον όπως έχει ήδη υποδειχθεί ο Νόμος ελέγχεται ως αντίθετος με το Άρθρο 23, υπό το δεδομένο ότι ο περιορισμός της μισθοδοσίας δεν εμπίπτει σε καμία από τις επιτρεπόμενες εξαιρέσεις που ρητά προβλέπονται σ' αυτό, έπεται ότι δεν υπερβαίνει τον πρώτο έλεγχο που πρέπει να υποστεί κάθε νομοθέτημα στη Δημοκρατία ότι δηλαδή δεν

αντίκειται προς το Σύνταγμα, έχοντας βεβαίως ταυτόχρονα υπόψη την πάγια αρχή ότι κάθε νόμος τεκμαίρεται κατ' αρχάς συνταγματικός.

Πρόσθετα προς τα ως άνω, είναι θεμελιωμένο από τη νομολογία στην οποία παραπέμπουν και οι συνήγοροι των αιτητών και η Δημοκρατία, ότι το Άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου ερμηνεύεται ως εμπεριέχον την αρχή της αναλογικότητας, της δίκαιης ισορροπίας και του αντισταθμίματος, (δέστε Α.Ν.

Λοϊζου: Σύνταγμα Κυπριακής Δημοκρατίας, σελ. 139-140, Public and Commercial Services Union and Others v. Minister for the Civil Service (2011) EWHC 2041 (Q.B.D.), απόφαση 705/2001 του Αρείου Πάγου (Πολιτικό Τμήμα), Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου 2001, σελ. 918, απόφαση 3031/2008 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας,

Επιθεώρηση Δημόσιου Διοικητικού Δικαίου 2009, Τόμος 53, σελ. 71,

Ιωάννα Κουφάκη v. Ελλάδα και ΑΔΕΔΥ v. Ελλάδα, προσφυγές αρ.

57665/12 και 57657/12, ημερ. 7.5.2013, σκέψεις 32-33, απόφαση αρ.

48/2010 του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Σύρου, απόφαση 2516/2003 του

Πολυμελούς Πρωτοδικείου Αθηνών, Διοικητική Δίκη 2004, σελ. 210,

Πλατάκος v. Ελλάδος, παρ. 55, Αζάς v. Ελλάδος ημερ. 19.9.2002, παρ. 45, Van Marle v.

Ολλανδίας, ημερ. 26.6.1986, Protsch v. Αυστρίας, ημερ. 15.11.1996, κ.α.).

Στη βάση λοιπόν της νομολογηθείσας αρχής της αναλογικότητας και του αντισταθμίματος, εντοπίζεται η παντελής απουσία οποιασδήποτε αναφοράς στο Νόμο που έστω κατ' ελάχιστον να παραπέμπει σε οποιαδήποτε στοιχειώδη έννοια αναλογικότητας ή αντισταθμίματος για την αποκοπή της έκτακτης εισφοράς. Ο Νόμος

απλώς αφαιρεί από το κατοχυρωμένο δικαίωμα της περιουσίας των αιτητών, μέρος της μισθοδοσίας χωρίς καμιά αντιπαροχή υπό τύπο αντισταθμίματος, έστω μελλοντικής. Αναφέρεται συναφώς στην απόφαση αρ. 3031/2008 του Συμβουλίου της Επικρατείας - πιο πάνω - ότι:

«Χωρίς την καταβολή εύλογης αναλόγως της αξίας του αγαθού αποστέρησης ιδιοκτησίας συνιστά συνήθως υπερβολική παραβίαση που δεν μπορεί να αιτιολογηθεί στο πλαίσιο του άρθρου 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. (ΕΔΔΑ 11.1.2001, Πλατάκος κατά Ελλάδος [Α.82](#), 287, ΕΔΔΑ, 19.9.2012, Αζάς κατά Ελλάδος, [Α.35](#), 96).»

Στην υπόθεση αρ. 2516/2003 του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Αθηνών, Διοικητική Δίκη 2004, σελ. 210, λέχθηκε ότι το αντιστάθμισμα πρέπει να προνοείται έστω και αν δεν μπορεί να αποδοθεί πλήρως όλη η αφαιρεθείσα περιουσία υπό το φως της ευρύτερης δημόσιας ωφέλειας (Ιερές Μονές ν. Ελλάδας του ΕΔΑΔ ημερ. 9.12.1994, Αζας ν. Ελλάδας - ανωτέρω). Αυτή η θεώρηση πραγμάτων εμπίπτει στην αναμενόμενη δίκαιη ισορροπία του μέτρου που λαμβάνεται. Η εξισορρόπηση του επιδιωκόμενου σκοπού με το ατομικό δικαίωμα αποτελεί έκφανση κάθε δημοκρατικής κοινωνίας. «Οι διατυπώσεις της αποζημίωσης που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία ...» πρέπει να ληφθούν υπόψη, όπως λέχθηκε στην υπόθεση αρ. 48/2010 - ανωτέρω - ώστε να διαπιστωθεί «.. ότι χωρίς την καταβολή ποσού αναλόγου της αξίας του πράγματος η στέρηση της ιδιοκτησίας να συνιστά μια υπερβολική προσβολή που δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί στη βάση της διάταξης του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου 1».

Στην απόφαση N.K.M. v. Hungary, Appl. No. 66529/11, ημερ. 14.5.2013, το ΕΔΑΔ επανέλαβε την αρχή της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας ως εξής:

«Even if it has taken place subject to the conditions provided for by law - implying the absence of arbitrariness - and in the public interest, an interference with the right to the peaceful enjoyment of

possessions must always strike a "fair balance" between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights. In particular, there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized by the impugned measure (see *Scordino v. Italy* (no. 1) [GC], no. 36813/97, par. 93 ECHR 2006-v).»

Παρόμοια, στην υπόθεση *Da Conceicao Mateus v. Portugal and Santos*

Januario v. Portugal, Appl. no. 62235/12 και 57725/12, ημερ. 8.10.2013, το ΕΔΑΔ επανέλαβε ότι το «rule of law» ως έννοια ουσιώδης σε μια δημοκρατική κοινωνία, ενυπάρχει σε όλα τα Άρθρα της Σύμβασης και ότι παρά το περιθώριο εκτίμησης («margin of appreciation»), που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη ιδιαίτερα σε θέματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, αυτό το περιθώριο δεν είναι απεριόριστο. Το Δικαστήριο οφείλει να ικανοποιηθεί ότι τηρήθηκε μια δίκαιη ισορροπία («fair balance») μεταξύ της κρατικής ανάγκης και των βασικών ατομικών δικαιωμάτων.

Εδώ δεν υπάρχει στον επίδικο Νόμο τίποτε απολύτως. Μόνο η πρόνοια για την αφαίρεση της έκτακτης εισφοράς. Αυτό μοιραίως καθιστά και τις επίδικες προσβαλλόμενες διά των προσφυγών πράξεις, αναιτιολόγητες και πάσχουσες από έλλειψη δέουσας έρευνας. Η κάθε προσβαλλόμενη πράξη δεν αποτελεί προϊόν έρευνας ως προς την εισοδηματική ικανότητα εκάστου των αιτητών, ούτε και υπάρχει οποιαδήποτε αιτιολογία που να την στηρίζει. Ως γνωστό δέουσα έρευνα στο διοικητικό δίκαιο είναι εκείνη που επεκτείνεται σε κάθε σχετικό με το κατά περίπτωση αποφασιζόμενο ζήτημα ώστε η απόφαση της διοίκησης να είναι βασισμένη σε δεδομένα και στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο. Όχι ως προς την καθαυτό ορθότητά τους, αλλά ως προς τη νομιμότητα της θεώρησης τους ως τέτοιων.

Αυτό επαναφέρει στο προσκήνιο την ίδια την αιτιολογία που παρέχει ο Νόμος ως προς την επιβολή της έκτακτης εισφοράς στους αξιωματούχους. Είναι πρόδηλο ότι η χρησιμοποιηθείσα στο Προοίμιο του Νόμου αναφορά κατά γενικό και απλουστευμένο τρόπο στη «δύσκολη οικονομική περίοδο» και την αναγκαιότητα «. όπως περιορισθούν οι δαπάνες του δημόσιου τομέα, του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης και των σχολικών εφορειών», υστερεί πολλαπλώς της ουσιώδους αιτιολόγησης επιβολής τέτοιων μέτρων. Η αντιπαραβολή με παρόμοιες νομοθεσίες σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες ως προς την αιτιολόγηση είναι και απαραίτητη και αναγκαία. Αρκεί να αναφερθεί το παράδειγμα του νόμου 3833/2010 της Ελλάδος με τίτλο «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης.» Στην Κουφάκη ν. Ελλάδος - ανωτέρω -, αναπαράγεται στη σκέψη 17 μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου που εκτείνεται σε πέραν των δύο σελίδων επεξηγήσεις ως προς την πραγματικότητα της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας με συγκεκριμένες αναφορές στο δημοσιονομικό έλλειμμα, το χρέος της κεντρικής κυβέρνησης, τις ετήσιες δαπάνες, τις πρωτογενείς δαπάνες κτλ. Το ΕΔΑΔ ρητά αναφέρει στη σκέψη 36, ότι «Προκειμένου να εκτιμήσει τον χαρακτήρα δημοσίας ωφελείας των επίδικων μέτρων, το Δικαστήριο προσδίδει ιδιαίτερο βάρος στην εισαγωγική έκθεση του Νόμου 3833/2010 καθώς και στο σκεπτικό της απόφασης αρ. 668/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας.», (έμφαση προστέθηκε). Και στη σκέψη 37, έκαμε ειδική μνεία της θεματολογίας που αναπτύχθηκε στην αιτιολογική έκθεση.

Στον επίδικο Νόμο, η αιτιολογία είναι ελλιπέστατη. Δεν μπορεί να ελεγχθεί δικαστικώς. Δεν παρέχονται τα ελάχιστα στοιχεία αναφοράς σε συγκεκριμένα δεδομένα. Μάλιστα, όχι μόνο δεν συνδέεται η αιτιολογία της ψήφισης του Νόμου με τη δημοσιονομική ευρύτερη κατάσταση σε συνάρτηση με τις ευρωπαϊκές συστάσεις και το

πρόγραμμα δημοσιονομικής σταθερότητας, αλλά γίνεται αναφορά και στα γεγονότα της 11.7.2011, (έκρηξη στον ηλεκτροπαραγωγικό σταθμό Μαρί), τα οποία είναι εντελώς ασύνδετα και μη προερχόμενα από τη δημοσιονομική κατάσταση των πραγμάτων και χωρίς καμιά εξειδίκευση ως προς τις οικονομικές επιπτώσεις και το ύψος αυτών. Κατά δικαστική γνώση, η έκρηξη στο Μαρί οφειλόταν σε αμέλεια ποινικής ή αστικής φύσεως από συγκεκριμένες πολιτικές αποφάσεις αναφορικά με τη φύλαξη των εμπορευματοκιβωτίων.

Πέραν των πιο πάνω, είναι πέραν του καλά καθιερωμένου στη νομολογία ότι το δημόσιο συμφέρον, (εκεί και όπου μπορεί να γίνει επίκληση του - που δεν είναι η περίπτωση εδώ για τους λόγους που ήδη εξηγήθηκαν), πρέπει να εξειδικεύεται. Αναφέρεται από την Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1979 II, σελ. 371-373, ότι όπου γίνεται επίκληση του δημοσίου συμφέροντος αυτό επιδέχεται

αναγκαστικώς έλεγχο από το ακυρωτικό Δικαστήριο, η δε διοίκηση «. οφείλει να φανερώνει λεπτομερώς τους λόγους του επικαλούμενου δημοσίου συμφέροντος και δη εις την αιτιολογία των πράξεων της παρεμβατικής Διοικήσεως, διά των οποίων θίγονται συνήθως η ατομική ελευθερία, η ιδιοκτησία, η ισότητα .». Το απόσπασμα αναφέρθηκε με επιδοκιμασία στην Panayiotis Georgiou (Catering) Ltd v. Δημοκρατίας [\(1997\) 3 ΑΑΔ 221](#).

Τα ίδια αναφέρθηκαν και στην Στεφανίδης κ.α. v. Δημοκρατίας [\(1993\) 3 ΑΑΔ 367](#), ως προς την ανάγκη εξειδίκευσης της επίκλησης του δημοσίου συμφέροντος, του οποίου η απλή και μόνο μνεία, δεν αποτελεί αιτιολογία, (Τουμαζής v. Δημοκρατίας [\(1997\) 3](#)

[ΑΑΔ 408.](#)) Επιβάλλεται η εξειδίκευση χάριν της αποκάλυψης του συλλογισμού της διοίκησης, δίδοντας έτσι περιεχόμενο στην ίδια τη διοικητική πράξη, (Παπαγεωργίου ν. Δημοκρατίας [\(1990\) 3 ΑΑΔ 1254](#)). Στην τελευταία αυτή απόφαση της Πλήρους Ολομέλειας έγινε με επιδοκιμασία αναφορά στο σύγγραμμα του Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο Α-Β σελ. 88-89, ότι,

«... το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να θεμελιώσει απαλλαγή από την αρχή της νομιμότητας, αλλά, αντιθέτως, δημόσιο συμφέρον είναι μόνο ό,τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα ορίζουν ως δημόσιο συμφέρον. Τα όργανα αυτά είναι πρώτιστα η συντακτική και νομοθετική εξουσία. Η διοίκηση καθορίζει το δημόσιο συμφέρον μόνο στο πλαίσιο του συντάγματος και των νόμων και μόνο εφόσον είναι εξουσιοδοτημένη προς τούτο από το σύνταγμα και τους νόμους.»

Στην υπόθεση Παπαγεωργίου ν. Δημοκρατίας - ανωτέρω - ακυρώθηκε η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου να απολύσει μέλη της αστυνομίας ως διοικητικό μέτρο και ως κατάλοιπο εξουσίας που κατ' ισχυρισμόν είχε, επικαλούμενο γενικώς το δημόσιο συμφέρον λόγω του ότι δημιουργήθηκε σοβαρό πρόβλημα αναφορικά με την εμπιστοσύνη του κοινού προς την αστυνομία, έστω και αν οι εφεσείοντες δεν ήσαν υπαίτιοι οποιασδήποτε αξιόποινης ή αντίθετης με τη δεοντολογία της αστυνομίας, πράξης.

Τα ίδια ως προς τη μη επίκληση και εφαρμογή του δημοσίου συμφέροντος ή της δημοσίας ωφελείας, εφαρμόζονται κατά μείζονα λόγο, με τα όσα απορρέουν από την ενσωμάτωση του Charter of Fundamental Rights of the European Union στο κοινοτικό δίκαιο μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας που υπεγράφη στις 13.12.2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1.12.2009. Το Άρθρο 17 του Charter αναφέρει αυτή τη φορά ρητά, σε αντίθεση με το Άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου, ότι η αποστέρηση

ή περιορισμός του δικαιώματος περιουσίας γίνεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος «. subject to fair compensation being paid in good time for their loss.» Δυο σημεία επ' αυτού: πρώτον η Δημοκρατία δεν επικαλείται καν την ύπαρξη του Charter ως δικαίου που υπερισχύει μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας. Δεύτερο, ο νομοθέτης παρόλο που η Συνθήκη είναι δεσμευτική από τα τέλη το 2009, δεν θεώρησε ορθό να την επικαλεστεί στο Νόμο που ψηφίστηκε πολύ αργότερα στα τέλη Αυγούστου 2011.

Υπάρχει επί του θέματος ακόμη μια παράμετρος πολύ σοβαρή. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης («Δ.Ε.Ε.»), ακόμη εξελίσσει τον τρόπο εφαρμογής του Charter στο ίδιο το Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Η εφαρμογή του Charter δεν πρέπει να θεωρείται αυτόματη, ούτε χωρίς προβληματισμό. Το Δ.Ε.Ε. σε δύο πρόσφατες αποφάσεις του της Μείζονος Σύνοψης, στις *Aklagaren v. Hans Akerberg Fransson*, C-617/10 ημερ. 26.2.2013 και *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal*, C-399/11 ημερ. 26.2.2013, επαναβεβαίωσε ότι *κατά πάγια νομολογία*

«.. τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην έννομο τάξη της Ένωσης μπορούν να εφαρμόζονται σε όλες τις καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά όχι πέραν των καταστάσεων αυτών. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο έχει ήδη υπενθυμίσει ότι δεν μπορεί να εκτιμήσει, με γνώμονα τον Χάρτη, εθνική κανονιστική ρύθμιση που δεν εντάσσεται στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης» (σκέψη 19 στην *Aklagaren*).

Και περαιτέρω ότι:

«Ασφαλώς το άρθρο 53 του Χάρτη επιβεβαιώνει ότι, όταν πράξη της Ένωσης υπαγορεύει την εφαρμογή εθνικών μέτρων, είναι κατ' αρχήν θεμιτό οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια να εφαρμόζουν τα καταχωρημένα στα Συντάγματα τους θεμελιώδη δικαιώματα, αρκεί η εν λόγω εφαρμογή να μη θέτει υπό

διακύβευση την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη» (σκέψη 60 στην Melloni).

Μια πλήρης και ενδιαφέρουσα ανάλυση επί του θέματος της εφαρμογής του Χάρτη στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνεται στη διάλεξη του Δικαστή του Δ.Ε.Ε., Γ. Αρέστη στο Πανεπιστήμιο του Exeter στις 10.3.2014, με τίτλο «Fundamental rights in th EU after the Treaty of Lisbon: The recent jurisprudence of the Court.»

Το επόμενο θέμα που πρέπει να απαντηθεί είναι η συσχέτιση του Άρθρου 23 με το Άρθρο 24 του Συντάγματος. Η θέση της Δημοκρατίας στο ζήτημα είναι, με παραπομπή σε δυο αποφάσεις τις Pankyprios Syntechnia Dimosion Ypallilon and others v. The Municipality of Nicosia [\(1978\) 3 CLR 117](#) και The Cyprus Phassouri Plantations Co Ltd v. The Organisation of Agricultural Insurance [\(1987\) 3 CLR 2047](#), ότι εφαρμογή στην υπό κρίση περίπτωση του Άρθρου 23, θα αναιρούσε ταυτόχρονα την εφαρμογή του Άρθρου 24, το οποίο προβλέπει για την συνεισφορά εκάστου στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου.

Η συσχέτιση του Άρθρου 24, από τη Δημοκρατία, σ' αντίκρουση της βασικής θέσης των αιτητών ότι ο Νόμος δεν αντέχει τη βάσανο της αντιπαράθεσης του με το Άρθρο 23, είναι αδόκιμη. Η παραβίαση του Άρθρου 23 εξετάζεται αυτόνομα και όχι σε συνάρτηση με το Άρθρο 24. Οπου διαπιστώνεται παραβίαση του Άρθρου 23, η παραβίαση δεν συγχωρείται επειδή θα καθιστούσε, κατ' ισχυρισμόν, ανενεργείς τις διατάξεις του Άρθρου 24. Με όλη την εκτίμηση στο επιχείρημα της Δημοκρατίας, το

σκεπτικό των δύο ως άνω αποφάσεων Pankyprios Syntechnia Dimosion Ypallilon και The Cyprus Phassouri Plantations Co Ltd, αμφότερες πρωτόδικες αποφάσεις του αιμνήστου Προέδρου Μ. Τριανταφυλλίδη, δεν εφαρμόζεται στις υπό εξέταση προσφυγές. Στο σκεπτικό τους το Δικαστήριο ρητά ανέφερε ότι:

«. when a tax, duty or rate is not otherwise unconstitutional it cannot be treated as contravening Article 23 merely because it results in deprivation of money for the purpose of such tax, rate or duty; because otherwise Article 23 would render paragraph (1) of Article 24 devoid of any effect whatsoever.» (η έμφαση προστέθηκε).

Με άλλα λόγια, η απλή αποστέρηση χρημάτων για την πληρωμή φορολογίας, τέλους ή οφειλής δεν παραβιάζει κατ' ανάγκη το Άρθρο 23. Οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή αυτής της θεώρησης πραγμάτων είναι (i) πρωτίστως η χρηματική επιβάρυνση να ταξινομείται ως φόρος, τέλος ή οφειλή και (ii) να μην είναι τέτοιος φόρος, τέλος ή οφειλή, εγγενώς αντισυνταγματικός. Στις δύο αυτές υποθέσεις ήταν σαφές ότι υπήρχε επιβολή φορολογίας, τέλους ή οφειλής εν τη εννοία του Άρθρου 24. Στην Pankyprios Syntechnia Dimosion Ypallilon, είχε επιβληθεί επαγγελματικός φόρος από το Δήμο Λευκωσίας στους δημοσίους υπαλλήλους οι οποίοι αντέτειναν, μεταξύ άλλων, ότι δεν μπορούσε να επιβληθεί τέτοιος φόρος χωρίς ανταπόδοση υπηρεσίας από το Δήμο, ενώ παραβιάζονταν και τα περιουσιακά δικαιώματα κάτω από το Άρθρο 23. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, «..the municipal professional tax ..is a tax; but, I would go somewhat further and say that, in my opinion, it is a tax which has also, to a certain extent, the attributes of a fee ...» Και στην The Cyprus Phassouri Plantations Co Ltd, κρίθηκε ότι η επιβολή «insurance premiums» επί της παραγωγής επιτραπέζιων σταφυλιών του 1981, ήταν «in the nature of a tax, in the sense of Article 24.2 of the Constitution .».

Στις παρούσες υποθέσεις, η έκτακτη εισφορά δεν είναι σε καμιά περίπτωση φόρος, τέλος ή οφειλή εν τη εννοία του Άρθρου 24 και λανθασμένα η Δημοκρατία εισηγείται ότι οι αιτητές αποδέχονται ότι ο Νόμος είναι φορολογικής φύσεως. Αντίθετα, οι αιτητές το αμφισβητούν έντονα και δικαίως. Επομένως το πρώτο απαιτούμενο για ένταξη της έκτακτης εισφοράς στο Άρθρο 24, δεν ικανοποιείται. Το ότι ο Νόμος δεν είναι φορολογικός δεν μπορεί βάσιμα να αμφισβητηθεί. Δεν πληροί τα νομολογιακά προς τούτο κριτήρια της καθολικότητας και της φοροδοτικής ικανότητας. Στη Δημοκρατία ν. Χ»Ιωάννου κ.α. [\(1994\) 3 ΑΑΔ 401](#), η Ολομέλεια εστίασε την προσοχή της στην ερμηνεία του Άρθρου 24.1 αποφασίζοντας ότι το Άρθρο εκφράζει, αλλά και διασφαλίζει την αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου, στη φορολογία. Διακηρύχθηκε στα πλαίσια της ισότητας που κατοχυρώνεται από το Άρθρο 28 του Συντάγματος, «... το πάνδημο του φόρου και η φορολογική δικαιοσύνη. Ο φόρος επιβάλλεται ανάλογα με τη φοροδοτική ικανότητα.»

Στην Σκούταρης ν. Δημοκρατίας [\(1990\) 3Ε ΑΑΔ 3767](#), επιβεβαιώθηκε ότι η φορολογία πρέπει να είναι «αναλόγως των δυνάμεων αυτού», φράση που σημαίνει και παραπέμπει όχι στο εισόδημα εκάστου, αλλά στη φορολογική ικανότητα. Κατά το σύγγραμμα του Κωνσταντίνου Φινοκαλιώτη: Φορολογικό Δίκαιο, Β' Εκδ., σελ. 134 κ.ε., οι βασικές αρχές της φορολογίας είναι η καθολικότητα της επιβάρυνσης, η φορολογική ισότητα και η ισότητα έναντι των βαρυνομένων εξειδικευόμενη με την κατ' αρχήν φοροδοτική ικανότητα και τον καθορισμό του φορολογικού βάρους.

Στις φορολογικές νομοθεσίες είναι νομολογιακά δεκτό ότι η πολιτεία ή το κράτος έχει ευρεία ευχέρεια. Γι' αυτό και η καθολικότητα της φορολογίας είναι πρωτίστως το

αντικειμενικά μετρήσιμο της οριοθέτησης και ένταξης νομοθετικού μέτρου στην έννοια της φορολογίας. Ο φόρος εισοδήματος, για παράδειγμα, είναι παραδεκτή μέθοδος φορολογίας εφόσον εφαρμόζεται επί τη βάσει του πραγματικού ύψους του εισοδήματος κάθε πολίτη μέσω της δηλώσεως του εισοδήματος του προς τις κρατικές αρχές, (Λουκά Γ. Θεοχαροπούλου: Φορολογικόν Δίκαιον, Γενικόν, Τόμος Πρώτος, ημίτομος Α', σελ. 40-41 & 50). Φορολογικό μέτρο είναι παραδεκτό και κατατάσσεται ως τέτοιο όταν έχει ορισμένα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά: (i) είναι υποχρεωτικό και όχι εθελοντικό (ii) επιβάλλεται και εκτελείται από την αρμόδια αρχή (iii) πρέπει να επιβάλλεται διά νόμου (iv) επιβάλλεται για το δημόσιο όφελος και για δημόσιους σκοπούς και (v) δεν πρέπει να εξυπηρετεί ή να παρέχει υπηρεσίες σε συγκεκριμένους ιδιώτες, αλλά να προσφέρει υπηρεσίες στο κοινό ευρύτερα, ως υπηρεσία για το δημόσιο συμφέρον, (Alec Constantinides v. The Electricity Authority of Cyprus [\(1982\) 3 CLR 798](#).)

Στο σύγγραμμα του Θεόδωρου Π. Φορτσάκη: Φορολογικό Δίκαιο Γ' έκδ., σελ. 15, αναφέρεται ότι φόρος σημαίνει παροχή (α) χρηματική (β) οριστική (γ) υποχρεωτική (δ) χωρίς ειδικό αντάλλαγμα (ε) των ιδιωτών προς το κράτος ή άλλα πρόσωπα δημοσίου δικαίου και (στ) προς εκπλήρωση δημοσίων σκοπών. Περαιτέρω, ο φόρος αποτελεί έμμεση αποκοπή ή αφαίρεση από το εισόδημα και όχι άμεση αποκοπή, αφαίρεση ή μείωση του ιδίου του εισοδήματος. Ο φόρος εισοδήματος ή ο φόρος κεφαλαιουχικών κερδών επί του κέρδους που προκύπτει από πώληση ακίνητης ιδιοκτησίας αποτελεί επιβολή έμμεση και όχι άμεση. Αφορά τον τρόπο είσπραξης και όχι την ίδια την επιβολή του φόρου. Η διάκριση στις φορολογικές έννοιες μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων δεν έχει οποιαδήποτε επίπτωση επί των προνοιών του Νόμου, που επιβάλλουν βεβαίως άμεση κατά τη δημοσιονομική έννοια, φορολογία, εφόσον η επιβάρυνση εναποτίθεται

επί του ιδίου του φορολογούμενου, ο οποίος είναι το υποκείμενο του φόρου και ταυτόχρονα ο καταβάλλων το φόρο.

Στις υποθέσεις *United States v. Hatter* 532 US 557 (2001) και *Paul de Pascale v. State of New Jersey* 24.7.2012, έγινε η διάκριση μεταξύ έμμεσης αποκοπής ποσού από το εισόδημα και άμεσης αφαίρεσης του ιδίου του αντικειμένου, δηλαδή, της μισθοδοσίας ως περιουσιακού στοιχείου. Οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν την άμεση («direct»), μείωση της μισθοδοσίας δικαστών στην Αμερικανική επικράτεια και αναφέρθηκαν με επιδοκιμασία από την Πλήρη Ολομέλεια στις υποθέσεις *Αλέξανδρος Φυλακτού v. Δημοκρατίας* και *Γιώργος Βλάμης v. Δημοκρατίας*, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις αρ. 397/13 και 480/12, ημερ. 14.6.2013, όπου ο επίδικος και υπό εξέταση Νόμος κρίθηκε αντισυνταγματικός με αναφορά στην επιβληθείσα έκτακτη εισφορά υπό το φως του Άρθρου 158.3 του Συντάγματος.

Η Πλήρης Ολομέλεια λοιπόν, ομόφωνα, διακήρυξε σε σχέση με το κατά πόσον ο Νόμος είναι ή όχι φορολογικός, τα ακόλουθα:

«Ήταν η θέση του Γενικού Εισαγγελέα ότι και οι δύο επίδικοι νόμοι ήταν φορολογικοί. Η άποψη αυτή δεν μας βρίσκει σύμφωνους. Θα ήταν φορολογικής φύσης, αν ήταν τέτοιοι που να επηρεάζουν τους μισθούς εμμέσως και όχι αμέσως με απ' ευθείας αποκοπή ποσοστού από το μισθό των Αιτητών.»

Με δεδομένο λοιπόν ότι ο Νόμος δεν είναι φορολογικός, η ευρεία διακριτική ευχέρεια του κράτους να επιβάλει μέτρα ρυθμίζοντα τα δημόσια οικονομικά κατά βούληση, δεν υφίσταται στην υπό κρίση περίπτωση. Ο Νόμος πρέπει να κριθεί ως έχει χωρίς οποιαδήποτε διασταλτική ερμηνεία λόγω φορολογικής διαχείρισης και χωρίς

προδιάθεση προς υποστήριξη του χάριν των δημοσιονομικών. Υπό το φως και της πρόσθετης αυτής διαπίστωσης, δεν υπάρχει έρεισμα στην επόμενη θέση της Δημοκρατίας ότι υπάρχει αναλογικότητα ή γενική εφαρμογή ώστε να μη αντιστρατεύεται το Άρθρο 28 του Συντάγματος που διασφαλίζει και κατοχυρώνει την ισότητα των πολιτών. Ο Νόμος σαφώς περιορίζεται στους αξιωματούχους εν τη εννοία του και κατά τα εκεί οριζόμενα. Η στόχευση συγκεκριμένης τάξεως ατόμων στην κοινωνία για την επιβολή οικονομικών επιβαρύνσεων, σε αντιπαραβολή μιας ενιαίας ρυθμιστικής φορολογικής πρόνοιας, κρίθηκε अपαράδεκτη στην υπόθεση αρ.

88/2013 ημερ. 30.12.2013, του κατά το άρθρο 88 παρ. 2 του Ελλαδικού Συντάγματος, Ειδικού Δικαστηρίου. Λέχθηκε εκεί ότι:

«Σε περίπτωση, όμως, παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση της, να κατανέμεται συνεχώς σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, όπως είναι οι μισθοδοτούμενοι από το Δημόσιο, οι οποίοι, κατά κανόνα, είναι συνεπείς προς τις φορολογικές υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες πολιτών, από την ασυνέπεια των οποίων -κυρίως στο πεδίο της εκπληρώσεως των φορολογικών τους υποχρεώσεων - προκαλείται σε μεγάλο βαθμό η δυσμενής οικονομική συγκυρία (βλ. Σ.τ.Ε. Ολομελείας 668/2082 σκ. 37).»

Προκύπτει συνεπώς ετεροβαρής συμμετοχή στα δημοσιονομικά βάρη κατά τρόπο μάλιστα που προκαλεί τριγμούς στην ίδια την έννομη τάξη πραγμάτων σε μια δημοκρατική κοινωνία όπου ο νομοθέτης και η εκτελεστική εξουσία θα πρέπει, σεβόμενοι την αρχή της αναλογικότητας, αλλά και της ισότητας, να φροντίζουν να ρυθμίζουν τα δημοσιονομικά κατά τρόπο ίσο ώστε η επίπτωση του βάρους της όποιας οικονομικής κρίσης να κατανέμεται ισομερώς σε όλους τους πολίτες, με εξαίρεση ενδεχομένως τις τάξεις εκείνες που είναι, αποδεδειγμένα, οικονομικά ιδιαίτερος ασθενείς. Η θέση της Δημοκρατίας ότι υπάρχει ισότητα διότι θεσπίστηκε λίγο αργότερα

ο Νόμος 202(1)/2011, διευρύνοντας έτσι την επιβολή της έκτακτης εισφοράς και στον ιδιωτικό τομέα, επίσης απαντήθηκε στην απόφαση της Πλήρους Ολομέλειας στις Φυλακτού και Βλάμη ανωτέρω. Διαπιστώθηκε εκεί το εξής:

«Ούτε μπορεί να λεχθεί ότι είναι γενικής εφαρμογής, αφού η νομοθεσία περιορίζεται στους δημοσίους και κρατικούς υπαλλήλους. Η θέση του Γενικού Εισαγγελέα ότι με άλλη νομοθεσία (Ν. 202(1)/2011) προβλέφθηκε και φορολόγηση του ιδιωτικού τομέα κατά την ίδια περίοδο, καθιστώντας τη φορολογία γενικής εφαρμογής, δεν μπορεί να καταστήσει τις υπό κρίση νομοθεσίες ως γενικής εφαρμογής. Εχουμε να κρίνουμε τους δύο επίδικους νόμους, ανεξάρτητα από οποιεσδήποτε άλλες νομοθεσίες, ιδιαίτερος, εν όψει του γεγονότος ότι η νομοθεσία στην οποία παραπέμπει ο Γενικός Εισαγγελέας έχει διαφορετικές πρόνοιες, διαφορετικά ποσοστά και υποχρέωση καταβολής του μισού των εισφορών από τον εργοδότη.»

Υπάρχει λοιπόν άνιση μεταχείριση κατά τον τρόπο που υποστηρίζουν οι αιτητές. Στην υπόθεση αρ. 312/2007 του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Καλαμάτας, λέχθηκε ότι το απλό ταμειακό συμφέρον του δημοσίου δεν επαρκεί να αναιρέσει τη γενική αρχή της ισότητας και της ειδικής συνταγματικής επιταγής της ισότητας προς τα δημόσια βάρη. Λέχθηκε ιδιαίτερος ότι:

«Κατά συνέπεια, συντρέχει παραβίαση των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος και της διάταξης υπερνομοθετικής ισχύος του άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αλλά και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης αυτής, δεδομένου ότι δεν προκύπτει ότι συντρέχει κάποιος λόγος δημοσίου συμφέροντος, που να καθιστά ανεκτή τη διαφοροποίηση αυτή (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. Λάρκος κατά Κύπρου 18.2.1999, παρ. 31, ΣτΕ 3651/2002, Δ.Φ.Ν. 2003, σελ. 427, ΑΠ 252 (2005) ενώ τέτοιοι λόγοι, δηλαδή το απλό ταμειακό συμφέρον του ελληνικού δημοσίου, καθ' όσον τούτο δεν ταυτίζεται με το δημόσιο ή το γενικό συμφέρον και δεν είναι αρκετό να αναιρέσει τη γενική αρχή της ισότητας και της ειδικότερης συνταγματικής επιταγής της ισότητας στα δημόσια βάρη ...»

Αλλά και το ΕΔΑΔ αναγνώρισε και κατέστησε σαφές στην Ζουμπουλίδης ν. Ελλάδος (Αρ. 2) αρ. 36963/2006, ημερ. 25.6.2009, ότι «μόνο το δημοσιονομικό συμφέρον του

δημοσίου δεν μπορεί να αφομοιωθεί συλλήβδην σε ένα γενικότερο δημόσιο συμφέρον, το οποίο θα δικαιολογούσε σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση την παραβίαση των δικαιωμάτων του πολίτη». Περαιτέρω ανεφέρθη ότι η Κυβέρνηση δεν μπορεί να «.. επικαλείται κατά τρόπο αφηρημένο και γενικό τα δημοσιονομικά συμφέροντα του Κράτους, χωρίς να παρέχει σαφή επεξηγηματικά στοιχεία ..».

Τα πιο πάνω πρέπει να συμπληρωθούν και με τα εξής: Ο Νόμος κρίνεται ως προς τη συνταγματικότητά του κατά το χρόνο που ψηφίστηκε και με τα δεδομένα που υπήρχαν τότε. Δεν επιτρέπεται η εκ των υστέρων συμπλήρωση δεδομένων ή γεγονότων που προέκυψαν μεταγενεστέρως ώστε να προσδώσουν νομιμότητα στο νομοθέτημα. Η αναγκαιότητα του Νόμου δεν διερευνάται πρωτογενώς από το Δικαστήριο. Η πληροφόρηση προέρχεται από τον ίδιο το Νόμο, μέσω του Προοιμίου του, όπου και καθορίζεται ρητώς ο σκοπός του. Μπορούν εδώ να υπομνησθούν τα όσα έχουν αναπτυχθεί στο θέμα προηγουμένως σχετικά με την ερμηνεία νομοθετημάτων. Και να μνημονευθεί συναφώς και η απόφαση της Πλήρους Ολομέλειας στην Αναφορά του Προέδρου της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ. 2) [\(2000\) 3 ΑΑΔ 238](#), όπου ακριβώς τονίστηκε ότι η ανάγκη και η διαπίστωση «σοβαρού, αν όχι αναπόφευκτου κινδύνου» για τον περιορισμό θεμελιώδους δικαιώματος του ατόμου, που να έχει «το χαρακτήρα πιεστικής ανάγκης, αποτιμούμενης στο πλαίσιο δημοκρατικής κοινωνίας», πρέπει να εκτεθούν στο Προοίμιο του Νόμου ή να γίνεται επίκληση των γεγονότων που προσδιορίζουν αυτή την ανάγκη. Ο άλλος τρόπος πληροφόρησης είναι η παγκοίνως δικαστική γνώση, («judicial notice»). Το 2011 όταν ψηφίστηκε ο Νόμος δεν υπήρχε η βαθεία και τώρα υφιστάμενη οικονομική κρίση από την οποία το Δικαστήριο, για ερμηνευτικούς πάντοτε σκοπούς, πρέπει να αποστασιοποιηθεί. Πρέπει να αποδεσμεύσει

τη σκέψη του από τα όσα σήμερα ταλανίζουν τη Δημοκρατία και να περιοριστεί στα δεδομένα του 2011. Είναι και γι' αυτό τον πρόσθετο λόγο που ήταν απαραίτητη η επεξήγηση της αναγκαιότητας του Νόμου στο ίδιο το Προοίμιο του, το οποίο όπως υποδείχθηκε είναι και ατελές και γενικευμένο σε βαθμό αποτυχίας στοιχειοθέτησης συγκεκριμένης αιτιολογίας. Επομένως είναι σημαντικό να τονισθεί ότι το ταμειακό συμφέρον του κράτους το 2011, δεν εξομοιώνεται με το γενικό συμφέρον και τη δημόσια ωφέλεια που θα μπορούσε ένας να επικαλεστεί με τα σημερινά δεδομένα, δημόσιο συμφέρον ή ωφέλεια, υπενθυμίζεται, που ουδόλως αναφέρεται ή απαντάται στο Νόμο.

Δεν μπορεί συνεπώς να μην παρατηρηθεί η διαφορά στην υπό κρίση περίπτωση με άλλες υποθέσεις που επικαλείται η Δημοκρατία, όπως, για παράδειγμα, την Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών κ.α. ν. Υπουργού Οικονομικών αρ. 668/2012, ημερ. 20.2.2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, από την οποία η Δημοκρατία παραθέτει εκτενέστατα αποσπάσματα. Αναφέρεται εκεί στη σκέψη 34 και το εξής:

«Εξ άλλου, για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθά, υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών.» (η έμφαση προστέθηκε).

Πού είναι αυτή η ιδιαίτερος σοβαρή εκτίμηση του νομοθέτη για την αντιμετώπιση του ιδιαίτερος σοβαρού δημοσιονομικού προβλήματος; Δεν υπάρχει στο Προοίμιο του Νόμου τέτοια ιδιαίτερη αναφορά, ώστε η εκτίμηση του νομοθέτη να υπόκειται μόνο σε

οριακό δικαστικό έλεγχο, (James v. U.K., αίτηση αρ. 8793/79 ημερ. 21.2.1986 και Pressos Compania Naviera S.A.

κ.α. v. Βελγίου ημερ. 20.11.1995). Όσο λοιπόν πιο εξειδικευμένη είναι η στόχευση του νομοθέτη, τόσο λιγότερος ή οριακός είναι ο δικαστικός έλεγχος. Αντίθετα, όσο πιο γενικευμένος είναι ο Νόμος και ασαφής η αιτιολογία του, τότε πιο ισχυρός είναι ο υπό του Δικαστηρίου έλεγχος και πιο ευχερής η επέμβασή του.

Ακόμη και για το ύψος του μισθού, το οποίο κατά ορισμένες αποφάσεις που παραθέτει η Δημοκρατία δεν είναι κατοχυρωμένο, δηλαδή, δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους, (Κανάκης v. Ελλάδος ημερ. 20.9.2011, Soarinen v. Φινλανδίας αρ. 69136/01, Andejera v. Λετονίας ημερ. 18.2.2009), η απάντηση είναι διπλή: αφενός εφόσον διαπιστώνεται αντισυνταγματικότητα του Νόμου που αφαιρεί ορισμένο ύψος, δεν παρέχεται δυνατότητα διάσωσης της αποκοπής, έστω και ορισμένου ποσού, αφετέρου, όπως διαπιστώνεται και στη Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών v. Υπουργείου

Οικονομικών - ανωτέρω -, η διαφοροποίηση στο ύψος δυνατό να επιτρέπεται «αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες» και να δικαιολογείται « . από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερου σοβαρού . δημοσιονομικού προβλήματος .». Όπως ήδη διαπιστώθηκε ανωτέρω οι προϋποθέσεις εδώ δεν συντρέχουν. Είναι άλλωστε θέμα αρχής. Εάν δεν επιτρέπεται κατά το μείζον η οποιαδήποτε αποκοπή, δεν επιτρέπεται ούτε κατά το έλασσον, η αποκοπή μέρους ώστε να μειώνεται το ύψος.

Από τα πιο πάνω, προκύπτει ότι υπάρχει παραβίαση και του Άρθρου 26 του Συντάγματος ως προς την ελευθερία του συμβάλλεσθαι και κατ' επέκταση και παραβίαση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και σεβασμού των συμβατικά διαμορφωμένων σχέσεων που είναι ευρύτερες αρχές του κράτους δικαίου. Στην Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων [\(1997\) 3 ΑΑΔ 36](#), η Πλήρης Ολομέλεια αναφέρθηκε στην ελευθερία του συμβάλλεσθαι ως «. ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, το οποίο όπως και κάθε άλλο θεμελιώδες δικαίωμα, προστατεύεται έναντι πάντων.» Μόνες εξαιρέσεις που μπορούν να αποστερήσουν ή περιορίσουν το δικαίωμα αυτό, αναφέρονται διεξοδικά στο ίδιο το Άρθρο 26.1. Στις *Da Conceicao Mateus v. Portugal and Santos Januario v. Portugal* - ανωτέρω - το ΕΔΑΔ γνωμάτευσε ότι παρά την ελευθερία του κράτους να καθορίζει συνταξιοδοτικά ή κοινωνικής ασφάλειας σχέδια, όπου υπάρχει νομοθετικά κατοχυρωμένη ή προβλεπόμενη η ύπαρξη τέτοιου σχεδίου, «... that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements .. The reduction or the discontinuance of a pension may therefore constitute an interference with possessions that needs to be justified (see *Valkov and Others v. Bulgaria* no.

2033/04 ..)»

Και στην *N.K.M. v. Hungary* - ανωτέρω - το ΕΔΑΔ και πάλι ανέφερε ότι:

«For the Court, such long-term expectations, reinforced by many years of unchanged statutory guarantees, cannot be lightly disregarded. The justification for the protection of legitimate expectations originating in a statutory undertaking is that the law should protect the trust that has been reposed in the undertaking made by legislation. For the Court, good government depends upon trust between the governed

and the governor (see, mutatis mutandis, in the context of statutorily due subsidies, Plalam S.P.A. v. Italy, no. 16021/02, §§ 35 to 42, 18 May 2010. Unless that trust is sustained and protected, governments will not be believed and civil servants will not order their affairs on that assumption as required by their heightened loyalty.»

Η Δημοκρατία επικαλείται καταληκτικά το δίκαιο της ανάγκης ως επιτρέπον το νομοθετικό πλαίσιο της έκτακτης εισφοράς σε περίπτωση που το Δικαστήριο ήθελε θεωρήσει ότι ο Νόμος παραβιάζει οποιεσδήποτε από τις πρόνοιες του Συντάγματος. Γίνεται συναφώς αναφορά στο σύγγραμμα του Α.Ν. Λοΐζου: Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας σελ. 12, και στις υποθέσεις *Aloupas v. National Bank of Greece* και *Ambrosia Oils & Margarine Industries Ltd v. Bank of Cyprus Ltd* [\(1983\) 1 CLR 55](#).

Και αυτό το θέμα έχει δεόντως απαντηθεί με την απόφαση της Πλήρους Ολομέλειας στις *Φυλακτού v. Δημοκρατίας* και *Βλάμης v. Δημοκρατίας* - ανωτέρω - . Εκεί, όπως και εδώ, δεν έγινε επίκληση του δικαίου της ανάγκης στην ένσταση της Δημοκρατίας. Εκ των υστέρων το θέμα παρείσφρυσε κατά ανεπίτρεπτο τρόπο, σύμφωνα με πάγια νομολογία και κατά παράβαση του κανονισμού 7 του περί Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου Διαδικαστικού Κανονισμού του 1962, στην αγόρευση της Δημοκρατίας. Στην ως άνω απόφαση λέχθηκαν τα εξής:

«Ο έντιμος Γενικός Εισαγγελέας ήγειρε για πρώτη φορά κατά την προφορική του αγόρευση, θέμα εφαρμογής του Δικαίου της Ανάγκης. Εισηγήθηκε ότι, εάν κριθούν οι επίδικοι νόμοι αντισυνταγματικοί, τότε θα πρέπει να διασωθούν με βάση το Δίκαιο της Ανάγκης, εν όψει της δραματικής οικονομικής κατάστασης που διέρχεται ο τόπος. Παρατηρούμε, επί του προκειμένου, πως η νομοθετική εξουσία, ψηφίζοντας τους επίδικους νόμους, δεν επικαλέστηκε τέτοια ανάγκη για να δικαιολογήσει την ψήφισή τους. Περαιτέρω, επισημαίνουμε πως, όταν οι νόμοι ψηφίστηκαν το 2011, μπορεί η κατάσταση της οικονομίας να ήταν δύσκολη, αλλά δεν είχε φθάσει στην κατάσταση που βρίσκεται σήμερα. Εξ άλλου, για

να γίνει επίκληση του Δικαίου της Ανάγκης, με βάση καλώς νομολογημένες αρχές, πρέπει πράγματι να υπάρχει αδήριτη ανάγκη για διασφάλιση της συνέχισης της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους. (Δέστε A-G v. Mustafa Ibrahim and others [\(1964\) CLR 195](#)).»

Μετέπειτα, παρατηρείται ότι το δίκαιο της ανάγκης δεν είναι ούτε πανάκεια, ούτε έννοια που είναι δυνατόν να χρησιμοποιείται κατά το δοκούν. Η επίκληση της έννοιας αυτής, λογικώς χρησιμοποιείται εκεί που η Δημοκρατία δέχεται κατ' ουσίαν ότι νομοθέτημα τινά είναι όντως αντισυνταγματικό, αλλά διασώζεται λόγω του δικαίου της ανάγκης. Δεν είναι νομικά ορθόδοξο να τυγχάνει αναφοράς ως διαζευκτικό μέτρο υποστήλωσης του Νόμου. Αυτό είναι αντινομικό και αντίθετο προς την υποστήριξη του Νόμου ως εν πάση περιπτώσει συνταγματικού. Η ίδια η υπόσταση του κράτους πρέπει να διακυβεύεται, με το να επαπειλείται η κατάρρευσή του νομικώς, (A.G. v. Mustafa Ibrahim and others [\(1964\) CLR 195](#).) Στις υποθέσεις *Aloupas* και *Ambrosia Oils & Margarine Industries Ltd* - ανωτέρω - που ήταν υποθέσεις που απασχόλησαν την Πλήρη Ολομέλεια επί επιφυλαχθέντων ερωτημάτων από το Πλήρες Επαρχιακό Δικαστήριο Λευκωσίας («case stated») και στις οποίες η Δημοκρατία εδώ παραπέμπει, έγινε ακριβώς σαφής αναφορά στο σκεπτικό των αποφάσεων τόσο του Τριανταφυλλίδη, Π., όσο και του Πική, Δ., (όπως ήταν τότε), στην περίπτωση με την οποία το δόγμα του δικαίου της ανάγκης πρέπει να εφαρμόζεται και αυτό μόνο σε περιστάσεις εθνικής καταστροφής. Μάλιστα ο Τριανταφυλλίδης, Π., το έθεσε ως εξής:

«I am, however, of the view that, when the State is faced with a calamity which has surpassed the remedial scope of a Proclamation of Emergency under Article 183 of the Constitution, the State can resort to measures entailing the limitation or restriction or even deprivation of the fundamental rights and liberties guaranteed by Part II of the Constitution ...» (έμφαση προστέθηκε)

Και ο Πικής, Δ., είπε:

«The justification for the doctrine of necessity is found in the need to safeguard the existence of the State and preservation of social order. Law is for man and not vice-versa. Necessity, therefore, as a juridical concept, aims to ensure the existence of the state and preservation of social order when the legal framework, fashioned to the needs of normality and peace, provides no remedy. The application of the doctrine of necessity fills the gap and prevents chaos from overtaking social order. As it was pointed out in *Apostolides and Others v. Republic* (1982) 3 CLR 928, the doctrine of necessity has to do with measures designed for the survival of society .»

Δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση στην υπό κρίση περίπτωση ο Νόμος να διασωθεί με επίκληση του δικαίου της ανάγκης, ακόμη και αν η Δημοκρατία παραδεχόταν εξ αρχής την αντισυνταγματικότητα του. Αρκεί δε να υπομνησθεί με παραπομπή στο ήδη παρατεθέν στις σελ. 44-45 απόσπασμα ότι στις υποθέσεις Φυλακτού και Βλάμη - ανωτέρω - η Πλήρης Ολομέλεια κατά τρόπο δεδικασμένο και για την υπό κρίση περίπτωση αποφάσισε ότι, όταν ο Νόμος ψηφίστηκε το 2011, η κατάσταση της οικονομίας μπορεί να ήταν δύσκολη, αλλά δεν είχε φθάσει στην κατάσταση που υπήρχε όταν εκδόθηκε η απόφαση στις 14.6.2013.

Είναι επιβεβλημένο να τονιστεί ότι η ευθυγράμμιση με τις συνταγματικές επιταγές, ιδίως σε εποχές κρίσης, είναι ακόμη πιο επιτακτική. Συνεπώς, η όποια ανάγκη του Κράτους για οικονομική εξυγίανση - κατανοητή, ιδιαίτερα υπό το φως των σημερινών δεδομένων - δεν μπορεί να διέρχεται μέσα από την κατά παράβαση του Συντάγματος προσβολή των περιουσιακών δικαιωμάτων των πολιτών.

Κατά όλα τα προεκτεθέντα, η κατάληξη είναι ότι ο Νόμος είναι εν τω συνόλω του αντισυνταγματικός ως παραβιάζων τα Άρθρα 23, 24, 26 και 28 του Συντάγματος, καθώς και το Άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Κατά συνέπεια και οι επίδικες διοικητικές πράξεις είναι άκυρες και παράνομες.

Δ.

ΣΤ. ΝΑΘΑΝΑΗΛ,

Λ. ΠΑΡΠΑΡΙΝΟΣ,

Δ.

Α. ΛΙΑΤΣΟΣ,

Δ.

ΣΦ.

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