



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Προστασία της εθνικής οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης»

I. Γενικά

Το φερόμενο προς συζήτηση Νοχ, το οποίο κατατέθηκε από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον κατά το άρθρο 76 παρ. 4 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από πέντε κεφάλαια.

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-5) υπό τον τίτλο «Μέτρα για τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και εισοδηματική πολιτική έτους 2010» μειώνονται οι αποδοχές των υπηρετούντων, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, στον στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης ή συμφωνίας (άρθρο 1), ορίζεται νέο όριο στις συνολικές αποδοχές και πρόσθετες αμοιβές ή απολαβές όλων των εργαζομένων στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα (άρθρο 2), καθορίζεται η εισοδηματική πολιτική της Κυβέρνησης για το έτος 2010 (άρθρο 3), αναπροσαρμόζεται το ύψος της χρηματοδότησης των ασφαλιστικών ταμείων ΟΑΠ-ΔΕΗ και ΤΑΠ-ΟΤΕ που προβλέπεται στο άρθρο 34 του ν. 2773/1999 και 26 του ν. 2843/2000 (άρθρο 4) και επιβάλλεται έκτακτη εισφορά σε ποσοστό 1% επί του εισοδήματος φυσικών προσώπων και σχολαζουσών κληρονομιών, όπως αυτό προκύπτει από τις δηλώσεις φόρου εισοδήματος του οικονομικού έτους 2010, εφόσον αυτό είναι ίσο ή μεγαλύτερο των 100.000 ευρώ (άρθρο 5).

Το κεφάλαιο Β' υπό τον τίτλο «Μείωση ορίων υπερωριακής απασχόλησης, δαπανών μετακίνησης και αμοιβών συμμετοχής σε συλλογικά όργανα» περιλαμβάνει τέσσερα άρθρα (άρθρα 6-9).

Με το άρθρο 6 επαναπροσδιορίζονται τα ανώτατα όρια ωρών υπερωριακής απασχόλησης των υπαλλήλων και μισθωτών του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, καθώς και των υπηρετούντων στα γραφεία του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Προέδρου και Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, των Υπουργών, των Αναπληρωτών Υπουργών, των Υφυπουργών, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, των Βουλευτών και των μελών Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των Πολιτικών Κομμάτων και του Γραφείου του Επιτρόπου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Με το άρθρο 7 αντικαθίσταται το άρθρο 17 του ν. 3205/2003, με τον οποίο ρυθμίζονται θέματα αποζημίωσης μελών συλλογικών οργάνων, με το άρθρο 8 ρυθμίζονται λοιπά μισθολογικά θέματα, ενώ με το άρθρο 9 τροποποιούνται διατάξεις του ν. 2685/1999, με το οποίο ρυθμίζονται θέματα κάλυψης δαπανών μετακινούμενων υπαλλήλων εντός και εκτός επικράτειας, καθώς και του π.δ. 20/1993 σχετικώς με τα οδοιπορικά έξοδα εσωτερικού στρατιωτικών.

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Γ' (άρθρα 10-11) υπό τον τίτλο «Περιορισμός προσλήψεων» οι προσλήψεις αναστέλλονται για το έτος 2010 (άρθρο 10) και περιορίζονται για τα έτη 2011 και 2012 (άρθρο 11).

Το κεφάλαιο Δ' υπό τον τίτλο «Αναπροσαρμογή ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης - ειδικός φόρος σε είδη πολυτελείας» περιλαμβάνει πέντε άρθρα (άρθρα 12-17).

Με το άρθρο 12 αυξάνεται ο κανονικός συντελεστής του φόρου προστιθέμενης αξίας από 19% σε 21% και ο μειωμένος συντελεστής από 9% σε 10%.

Με το άρθρο 13 τροποποιείται το άρθρο 97 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα που κυρώθηκε με τον ν. 2960/2001, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 2 παρ. 4 του ν. 3815/2010, και αυξάνεται ο ειδικός φόρος κατανάλωσης που επιβάλλεται στα τσιγάρα από 63% σε 65% επί της πλέον ζητούμενης τιμής (και το ελάχιστο ποσό είσπραξης από 75,60 σε 78 ευρώ ανά χίλια τσιγάρα), στα πούρα από 30% σε 32% επί της κατά χιλιόγραμμα τιμής λιανικής πώλησής τους, και στον λεπτοκομμένο καπνό και τα άλλα καπνά για κάπνισμα από 65% σε 67% επί της κατά χιλιόγραμμα τιμής λιανικής πώλησής τους.

Με το άρθρο 14 τροποποιούνται τα άρθρα 81, 87 και 89 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα, όπως ισχύουν μετά την τροποποίησή τους με το άρθρο 2 παρ. 1-3 του ν. 3815/2010, και αυξάνεται ο ειδικός φόρος κατανάλωσης που επιβάλλεται στην αλκοόλη από 1.570 ευρώ σε 1.884 ευρώ ανά εκατόλιτρο άνυδρης αιθυλικής αλκοόλης (και από 785 ευρώ σε 942 ευρώ ο μειωμένος στο ήμισυ συντελεστής), στην μπύρα από 1,63 ευρώ σε 1,96 ευρώ ανά βαθμό Plato κατά όγκο και εκατόλιτρο μπύρας (και από 0,82 ευρώ σε 0,98 ευρώ

ο μειωμένος στο ήμισυ συντελεστής) και στα ενδιάμεσα προϊόντα, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 88 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα, από 65 ευρώ σε 78 ευρώ ανά εκατόλιτρο τελικού προϊόντος (και από 32,50 ευρώ σε 39 ευρώ ο μειωμένος στο ήμισυ συντελεστής).

Με το άρθρο 15 τροποποιούνται τα άρθρα 73 (όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 1 του ν. 3828/2010), 78 και 109 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα και επιβάλλεται ειδικός φόρος κατανάλωσης ενεργειακών προϊόντων στην ηλεκτρική ενέργεια (2,5 ευρώ ανά MWh για επιχειρηματική χρήση και 5 ευρώ ανά MWh για μη επιχειρηματική χρήση), με εξαίρεση την ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται για ίδια χρήση από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Επίσης, αυξάνεται ο ειδικός φόρος κατανάλωσης ενεργειακών προϊόντων που επιβάλλεται στη βενζίνη κατά 80 ευρώ ανά 1.000 λίτρα, και στο πετρέλαιο εσωτερικής καύσης (diesel), την κηροζίνη και το βιοητήζελ κατά 30 ευρώ ανά 1.000 λίτρα, ενώ καταργείται η ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση του πετρελαίου εσωτερικής καύσης (diesel) που χρησιμοποιείται για την παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος.

Με το άρθρο 16 επιβάλλεται εφάπαξ φόρος επί των αποθεμάτων πετρελαίου εσωτερικής καύσης (diesel) - θέρμανσης που ανήκουν σε επιτηδεύματιες, διακινητές πετρελαίου θέρμανσης, και τα οποία έχουν τεθεί σε ανάλωση και έχουν εξαχθεί από τις φορολογικές αποθήκες, αλλά δεν έχουν διατεθεί στην κατανάλωση, ο οποίος ισούται με τη διαφορά των φορολογικών επιβαρύνσεων που εφαρμόζονται μετά την έναρξη ισχύος της συγκεκριμένης ρύθμισης του Νοχ (από 4.3.2010 και εφεξής) και αυτών που ίσχυαν πριν, ήτοι επί της διαφοράς του ειδικού φόρου κατανάλωσης και του επ' αυτού αναλογούντος φόρου προστιθέμενης αξίας.

Με το άρθρο 17 επιβάλλεται φόρος πολυτελείας σε επιβατικά αυτοκίνητα, αυτοκίνητα τύπου jeep, καθώς και σε άλλα αγαθά με συντελεστές από 10% έως 30%.

Το κεφάλαιο Ε' υπό τον τίτλο «Πρόγραμμα απασχόλησης των ανέργων και πάγιο σύστημα ρύθμισης οφειλομένων εισφορών» περιλαμβάνει δύο άρθρα (άρθρα 18-19).

Με το άρθρο 18 παρέχεται η δυνατότητα στον ΟΑΕΔ να επιδοτεί, στο πλαίσιο προγραμμάτων απασχόλησης ανέργων, μέχρι και το 100 % των ασφαλιστικών εισφορών μισθωτών που προσλαμβάνονται σε επιχειρήσεις και, σε ειδικές περιπτώσεις, μισθωτών που ήδη απασχολούνται με σκοπό τη διατήρηση των θέσεων εργασίας τους.

Τέλος, με το άρθρο 19 θεσπίζονται ρυθμίσεις για την καταβολή σε μηνιαίες δόσεις -μέχρι 36- καθυστερούμενων ασφαλιστικών εισφορών προς φορείς κοινωνικής ασφάλισης με ταυτόχρονη παροχή έκπτωσης επί των αναλογούντων πρόσθετων τελών.

II. Γενικές Παρατηρήσεις

Σχετικώς με τις ρυθμίσεις των κεφαλαίων Α' και Β' του προτεινόμενου Νοσχ, με τις οποίες διαμορφώνεται η εισοδηματική πολιτική για το οικονομικό έτος 2010 και θεσπίζονται μειώσεις και περικοπές αποδοχών, επιδομάτων και πάσης φύσεως απολαβών των υπηρετούντων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στον στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, επισημαίνονται τα εξής:

Με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (στο εξής Π.Π.Π.) της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής Ε.Σ.Δ.Α.), η οποία κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 και έχει, συμφώνως προς το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αυξημένη τυπική ισχύ, θεσπίζεται γενικός κανόνας, συμφώνως προς τον οποίο κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου. Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα περιουσιακής φύσεως και τα κεκτημένα οικονομικά δικαιώματα. Περιλαμβάνονται έτσι τα ενοχικά περιουσιακά δικαιώματα και απαιτήσεις, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση είτε απλώς γεγεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον έως την προσφυγή στο δικαστήριο δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικώς (βλ. πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στο εξής Ε.Δ.Δ.Α., *Prespos Compania Naviera SA* κατά Βελγίου της 20.11.1995, *Pine Valley Development* κατά Ιρλανδίας της 2.11.1991, *Γεωργιάδης* κατά Ελλάδος της 28.3.2000, ΣτΕ 3739/1999, Ε.Δ.Κ.Α. ΜΒ', σελ. 16).

Με βάση τα ανωτέρω είχε κριθεί (ΔΕφΑθ 811/1999, Διδικ 2000, σελ. 1140) ότι αντίκειται στην ανωτέρω διάταξη του Π.Π.Π. η κατάργηση, με το άρθρο 8 του ν. 2470/1997, ειδικής παροχής (αύξηση χρονοεπιδόματος) σε υπαλλήλους που είχαν υπηρετήσει σε παραμεθόριες περιοχές, και η οποία τους είχε δοθεί με το άρθρο 11 του ν. 287/1976, δηλαδή σταθερώς επί μια εικοσαετία. Επίσης, και ΑΠ[Ολ] 40/1998, ΑΠ 510/2002, 957/2002, ΑΠ 71/2003 και 79/2003, με τις οποίες κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 15 του ν. 2556/1997, με την οποία καταργήθηκε δικαίωμα μισθολογικής προαγωγής υπαλλήλων, έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α., διότι επιφέρει απόσβεση περιουσιακών ενοχικών δικαιωμάτων, και ως τέτοιο θεωρείται και το δικαίωμα μισθολογικής προαγωγής, στο μέτρο που έχει γεννηθεί πριν από τη με νόμο κατάργησή του. Δέχθηκε, όμως, ο Άρειος Πάγος ότι ο περιορισμός των δικαιωμάτων αυτών μπορεί να γίνεται εφόσον αυτό επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος.

Την ύπαρξη της επιφύλαξης του γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος δέχεται παγίως και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Έτσι, προσφάτως (ΣτΕ 3151/2008, 982/2008, αδημοσίευτες στον νομικό τύπο) έκρινε ότι η

κατάργηση της πρόσθετης αμοιβής του άρθρου 2 παρ. 3 του ν. 201/1975 με την παρ. 4 του άρθρου 10 του ν. 2470/1997 δεν παραβιάζει το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. «διότι η ανωτέρω Σύμβαση δεν κατοχυρώνει δικαίωμα σε διαρκή απόληψη αποδοχών ορισμένου ύψους (βλ, Ε.Δ.Δ.Α ΕΣΚΕΛΙΝΕΝ κ.α. κατά Φιλανδίας, 19.4.2007, παρ. 94, πρβλ. ASMUNDSSON κατά Ισλανδίας, 30.3.2005, παρ. 39) και συνεπώς, η κατάργηση της ανωτέρω πρόσθετης αμοιβής, στο πλαίσιο της σχετικής ελευθερίας του νομοθέτη για θέσπιση νέου μισθολογίου του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης προς τον σκοπό της καλύτερης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, δεν συνιστά αφαίρεση ή στέρηση περιουσιακού στοιχείου, κατά την έννοια της Σύμβασης».

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοχ

1. Επί των άρθρων 1 παρ. 2 εδ. γ' και 5, 2 παρ. 5 και 3 παρ. 5

Με τις ανωτέρω διατάξεις ορίζεται ότι η μείωση των αποδοχών των υπηρετούντων, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, στον στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, γίνεται κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας ή διαιτητικής απόφασης.

Επισημαίνεται ότι με τις διατάξεις του άρθρου 22 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος καθιερώνεται ο θεσμός της συλλογικής αυτονομίας, δηλαδή η νομική ικανότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών να καθορίζουν τους όρους εργασίας και τα μεταξύ τους δικαιώματα και υποχρεώσεις, συνάπτοντας συμφωνίες (συλλογικές συμβάσεις εργασίας), οι οποίες έχουν χαρακτήρα κανόνα δικαίου (Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β', 1991, σελ. 858), ως αναγκαία προέκταση της συνδικαλιστικής ελευθερίας, που καθιερώνεται στο άρθρο 23 παρ. 1 του Συντάγματος.

Το ζήτημα της σχέσης μεταξύ νομοθετικής εξουσίας και συλλογικής αυτονομίας, δηλαδή το ζήτημα σε ποιο μέτρο είναι δυνατόν ο νομοθέτης να περιορίζει την ελευθερία σύναψης συλλογικών συμβάσεων, είναι από τα φλέγοντα θέματα, που έχουν απασχολήσει τη νομολογία και τη θεωρία (βλ. μεταξύ άλλων, Γ. Λεβέντης, Συλλογική αυτονομία και κρατικός παρεμβατισμός, 1981, Ι. Κουκιάδης, Εργατικό Δίκαιο – Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, τ. 2, 1999, σελ. 17 επ.).

Γίνεται γενικώς δεκτό ότι το άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος (υπό τη συνδυασμένη μάλιστα ερμηνεία του με το άρθρο 23 παρ. 1) περιορίζει την παντοδυναμία του νομοθέτη καθόσον αφορά τη συλλογική αυτονομία και ότι η συλλογική διαπραγμάτευση οφείλει να αναγνωρισθεί ως ο κύριος ρυθμιστικός παράγοντας των εργασιακών σχέσεων (βλ. Γ. Λεβέντη, όπ.π., σελ.

39, Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002, σελ. 485), η οποία υποχωρεί υπέρ της αποκλειστικής πολιτειακής ρύθμισης μόνο εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι, ενώ, εφόσον υπάρχει συλλογική σύμβαση εργασίας, αυτή δεν μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με τυπικό νόμο (Π. Δαγτόγλου, όπ.π., σελ. 864 και 871). Τα ανωτέρω ενισχύονται τόσο από τις διατάξεις του άρθρου 8 της 151/1978 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας (στο εξής ΔΣΕ) που κυρώθηκε με τον ν. 2405/1996, οι οποίες επιτάσσουν τον διακανονισμό των όρων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση με διαπραγματεύσεις ή διαδικασία περιβαλλόμενη από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, όσο και του άρθρου 5 της ΔΣΕ 154/1981 (κυρώθηκε με το ν. 2403/1996), το οποίο απαιτεί να λαμβάνονται συμβατά με τις εθνικές συνθήκες μέτρα για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης, αλλά και από τη γενική διάταξη του άρθρου 2 της ΔΣΕ 98/1949 (η οποία κυρώθηκε με το ν. 4205/1961), η οποία κατοχυρώνει το δικαίωμα εκούσιων συλλογικών διαπραγματεύσεων. Επίσης, τα άρθρα 6 και 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, ο οποίος κυρώθηκε με το ν. 1426/1984 κατοχυρώνουν το δικαίωμα εκούσιας διαιτησίας για την επίλυση διαφορών εργασίας και το δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων. Οι ανωτέρω συμβάσεις βοηθούν στην ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων και την ορθή εφαρμογή τους (βλ. Ι. Κουκιάδης, Εργατικό Δίκαιο – Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, τ. 1, 1997, σελ. 29. Ομοίως, Κ. Χρυσόγονος, όπ.π., σελ. 484-485).

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχθηκε, πράγματι, ότι με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη «περιωρίσθη η υπό το κράτος των προγενεστέρων συνταγμάτων αναγνωριζόμενη παντοδυναμία του νομοθέτου» και ότι με αυτή «τίθεται φραγμός εις την παντοδυναμία του νομοθέτου κατά τη ρύθμισιν των εν λόγω θεμάτων, ούτως ώστε να καθίσταται αντίθετος προς την συνταγματικήν ταύτην διάταξιν η άσκησης της νομοθετικής αρμοδιότητας κατά τρόπο άγοντα εις πλήρη αποδυνάμωσιν του θεσμού», ενώ ειδικότερα για τις αποδοχές των εργαζομένων, η Ολομέλεια δέχθηκε ότι ο καθορισμός των αποδοχών τους «δεν μπορεί να γίνει από το νόμο κατά τρόπο αποκλειστικό, να αφαιρεθεί δηλαδή από την ύλη της συλλογικής συμβάσεως» (ΣτΕ [Ολ.] 632/1978, ΤοΣ 1978, σελ. 178).

Ωστόσο, το Δικαστήριο δέχεται ότι λόγοι γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, συνδεόμενοι με τη λειτουργία της εθνικής οικονομίας, τηρουμένης δε της αρχής της αναλογικότητας, δικαιολογούν την αποκλειστική από τον νόμο ρύθμιση των αποδοχών είτε όλων των μισθωτών είτε κατηγοριών μισθωτών. Βάσει του σκεπτικού αυτού κρίθηκε ότι η απαγόρευση, με την πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 18.10.1985, η οποία κυρώθηκε με τον νόμο 1584/1986, της συνομολόγησης και καταβολής αυξήσεων των αποδοχών

των εργαζομένων για περισσότερο από δύο έτη (έως 31.12.1987), λόγω της ανάγκης λήψης έκτακτων μέτρων για την προστασία της εθνικής οικονομίας δεν αντίκειται στα άρθρα 23 παρ. 1 και 22 παρ. 2 του Συντάγματος (ΣΤΕ [ΟΛ] 2287/1987, ΝοΒ 1987, σελ. 1096, ΕΔΔ 1987, σελ. 250, καθώς και ΣΤΕ 1975/1991, ΤοΣ 1991, σελ. 392).

Ευνόητο είναι ότι τελικός κριτής του ζητήματος αυτού είναι τα δικαστήρια, αν προκύψει σχετικό θέμα.

2. Επί των άρθρων 1 παρ. 5 και 2 παρ. 5

Στο πεδίο της ιδιωτικού δικαίου σχέσης εργασίας των υπαλλήλων ή μισθωτών με το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ΟΤΑ, τις δημόσιες επιχειρήσεις, τα κρατικά νομικά πρόσωπα κλπ., και ειδικότερα σε ό,τι αφορά τις ατομικές συμβάσεις εργασίας, έχει εφαρμογή η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων (ΑΚ 361), ως ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντάγματος). Η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων καθιερώνει την ελευθερία των συμβαλλόμενων μερών να διαμορφώνουν τις εργασιακές και περιουσιακές του σχέσεις όπως επιθυμούν, υπό τον όρο ότι δεν παραβιάζουν τον νόμο ή τα χρηστά ήθη και δεν ασκούν το δικαίωμά τους αυτό καθ' υπέρβαση των ορίων του, όπως αυτά ιδίως διαγράφονται συμφώνως προς την καλή πίστη, τα χρηστά ήθη και τον κοινωνικό και οικονομικό του σκοπό (βλ. Μιχ. Σταθόπουλο, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, § 13 αρ. 5 επ., 58 επ., Απ. Γεωργιάδη, Ενοχικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Αθήνα, 1999, αρ. 3 επ.).

«Με την ελευθερία των συμβάσεων, δεν συμβιβάζεται κατ' αρχήν, μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, περιοριστική της ελευθερίας αυτής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ελευθερία των συμβάσεων προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παραβίαση του Συντάγματος ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών, καθώς επίσης και κατά τις περιπτώσεις που ασκείται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας (άρθρα 5 παρ. 1, 25 παρ. 3 και 106 παρ. 2 του Συντάγματος)» (βλ. ΑΠ 1465/2001, ΕλλΔνη 2003, σελ. 986). Επομένως, νομοθετική ρύθμιση, η οποία παρεμβαίνει σε συμβατική σχέση για λόγους προστασίας της εθνικής οικονομίας, εισάγοντας ακόμη και βλαπτική μεταβολή της για το ένα μέρος, συνιστά, κατά τα ανωτέρω, εξαιρετικό δίκαιο και πρέπει να μην παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας – περιοριζόμενη στο όλως αναγκαίο μέτρο – καθώς και τις αρχές της ισότητας, της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Στο πλαίσιο αυτό, η οικονομική κρίση, ως γεγονόςός έκτακτο και απρόβλεπτο ή ασυνήθιστο, συνιστά, βάσει των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου, που

διέπουν τις υπό κρίση ατομικές συμβάσεις ή συμφωνίες, λόγο τροποποίησης (μείωση ύψους αποδοχών, πρόσθετων αμοιβών κλπ.) ή, ακόμη, και κατάργησης του περιεχομένου της οφειλόμενης παροχής, συμφώνως προς την ΑΚ 388. Προς την κατεύθυνση αυτή συνηγορεί και η αρχή του γενικού δημόσιου συμφέροντος, η οποία διέπει την εν γένει λειτουργία της διοικητικής δράσης και ιδρύει δέσμευση του νομοθέτη για τη ρύθμιση ορισμένων θεμάτων (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 12η έκδ., ανατύπωση, Αθήνα – Κομοτηνή, 2007, σελ. 99).

3. Επί του άρθρου 5

Με την προτεινόμενη ρύθμιση επιβάλλεται έκτακτη εφάπαξ εισφορά σε ποσοστό 1% επί του εισοδήματος φυσικών προσώπων και σχολαζουσών κληρονομιών, εφόσον αυτό είναι ίσο ή μεγαλύτερο των 100.000 ευρώ. Με την παράγραφο 2 ορίζεται ότι για την επιβολή της εισφοράς λαμβάνονται υπόψη τόσο τα φορολογητέα όσο και τα απαλλασσόμενα εισοδήματα όπως αυτά θα προκύψουν από τις δηλώσεις φόρου εισοδήματος του οικονομικού έτους 2010. Δεδομένου ότι οι ανωτέρω δηλώσεις δεν έχουν ακόμη υποβληθεί, παρατηρείται ότι προκειμένου η εφαρμογή της διάταξης να μην οδηγεί σε διακριτική μεταχείριση μεταξύ φορολογουμένων με εισοδήματα που απαλλάσσονται του φόρου (ή φορολογούνται κατ' ειδικό τρόπο με εξάντληση της φορολογικής υποχρέωσης) και εκείνων με εισοδήματα που φορολογούνται με τις γενικές διατάξεις, θα έπρεπε ενδεχομένως να ορίζεται ως υποχρεωτική η αναγραφή σε αυτές του συνόλου των αφορολόγητων (ή φορολογούμενων κατ' ειδικό τρόπο με εξάντληση της φορολογικής υποχρέωσης) εισοδημάτων.

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας η παράγραφος 4 του προτεινόμενου άρθρου πρέπει να τροποποιηθεί ως εξής: «Για τον υπολογισμό, τη βεβαίωση, τον υπόχρεο καταβολής της εισφοράς, τον χρόνο καταβολής της καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα για την έκτακτη εισφορά του άρθρου αυτού, εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 18 του ν. 3758/2009 (Α' 68).»

4. Επί του άρθρου 15

Με την προτεινόμενη ρύθμιση της παραγράφου 3, με την οποία προστίθεται νέα παράγραφος 7 στο άρθρο 73 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα, ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, προσδιορίζονται οι κατηγορίες χρήσης ηλεκτρικής ενέργειας (επιχειρηματική και μη επιχειρηματική χρήση) για την επιβολή του αναλογούντος ειδικού φόρου κατανάλωσης

ενεργειακών προϊόντων. Επισημαίνεται ότι ο προσδιορισμός του αντικειμένου του φόρου, υπό την έννοια της διάκρισης μεταξύ ηλεκτρικού ρεύματος για επιχειρηματική χρήση (το οποίο φορολογείται με 2,5 ευρώ ανά MWh) και ηλεκτρικού ρεύματος για μη επιχειρηματική χρήση (το οποίο φορολογείται με 5 ευρώ ανά MWh) θα έπρεπε ενδεχομένως να γίνεται με καθορισμένα από τον νόμο κριτήρια.

5. Επί του άρθρου 17

Με το προτεινόμενο άρθρο επιβάλλεται φόρος πολυτελείας σε επιβατικά αυτοκίνητα, αυτοκίνητα τύπου jeep, καθώς και σε άλλα αγαθά, με τα ίδια περιήχου χαρακτηριστικά προϊσχυσάντων νομοθετημάτων (α.ν. 1991/1939 όπως τροποποιήθηκε, άρθρο 3 του ν. 1477/1984 όπως τροποποιήθηκε) τα οποία τελικώς καταργήθηκαν με την εισαγωγή του φόρου προστιθέμενης αξίας (άρθρο 57 του ν. 1642/1986). Παρατηρείται ότι στην προτεινόμενη παράγραφο 5 εξουσιοδοτείται ο υπουργός να καθορίζει τον χρόνο, τον τρόπο και τη διαδικασία απόδοσης του φόρου. Θα έπρεπε ενδεχομένως να καθορίζεται και το αρμόδιο όργανο για την είσπραξη και την επιβολή του φόρου, τη διενέργεια φορολογικών ελέγχων και την έκδοση καταλογιστικών πράξεων, καθώς επίσης να ρυθμίζονται τα σχετικά με τη διοικητική επίλυση τυχόν διαφορών, τη βεβαίωση του φόρου, την ευθύνη τρίτων προσώπων για την καταβολή του φόρου, την παραγραφή, το απόρρητο, καθώς και τις κυρώσεις σε περίπτωση μη υποβολής ή υποβολής ανακριβών δηλώσεων. Ειδικώς ως προς τον προσδιορισμό του υπόχρεου σε απόδοση του φόρου, επισημαίνεται ότι από τις διατάξεις της παραγράφου 5 δεν καθίσταται σαφές τι θα ισχύει σε περίπτωση αγαθών του πίνακα της παραγράφου 4 τα οποία είτε αγοράζονται σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μεταφέρονται στο εσωτερικό της χώρας είτε αγοράζονται από άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς η αγορά αυτή να εμπίπτει στην έννοια της ενδοκοινοτικής απόκτησης, καθώς και σε περίπτωση πωλήσεων από απόσταση.

Επισημαίνεται ακόμη ότι η εξουσιοδοτική διάταξη της παραγράφου 6 φαίνεται να έχει το ίδιο ρυθμιστικό περιεχόμενο του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 5.

6. Επί του άρθρου 19

Συμφώνως προς το άρθρο 75 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος «κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, εφόσον υποβάλλεται από Υπουργούς, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη». Περαιτέρω, συμφώνως προς την παρ. 3 του ίδι-

ου άρθρου «νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών». Δεδομένου ότι με την προτεινόμενη διάταξη θεσπίζονται ρυθμίσεις για την καταβολή σε μηνιαίες δόσεις καθυστερούμενων ασφαλιστικών εισφορών προς φορείς κοινωνικής ασφάλισης, με ταυτόχρονη παροχή έκπτωσης επί των αναλογούντων πρόσθετων τελών, θα ήταν, ίσως, σκόπιμο η προτεινόμενη ρύθμιση να συνοδεύεται από τις εκθέσεις του άρθρου 75 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος.

Αθήνα, 4.3.2010

Οι εισηγητές
 Δημήτρης Κανελλόπουλος
 Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών
 και Αμυντικών Μελετών
 Γιώργος Φωτόπουλος
 Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
 Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
 Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
 Αν. Καθηγητής
 του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
 Μελετών, Οικονομίας
 και Περιβάλλοντος
 Κώστας Παπαδημητρίου
 Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
 Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
 Επιστημονικών Μελετών
 Αστέρης Πλιάκος
 Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
 Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
 Κώστας Μαυριάς
 Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών