



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

**ΕΚΘΕΣΗ
ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ**

**«Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες
ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν. 4046/2012»**

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, που συνοδεύεται από την κατά τα άρθρα 73 παρ. 2 του Συντάγματος και 1 παρ. 1 γ) του π.δ. 774/1980, από 20.2.2012, γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τη Βουλή και κατατέθηκε από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον κατ' άρθρο 76 παρ. 4 του Συντάγματος, περιλαμβάνει, όπως διαμορφώθηκε από τις Διαρκείς Επιτροπές Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2 Κεφάλαια και 8 άρθρα.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρο 1) μειώνονται οι κύριες συντάξεις του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ. κατά ποσοστό του ποσού που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ μηνιαίως.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 2 έως 8) τροποποιείται ο κρατικός προϋπολογισμός του έτους 2012 (άρθρο 2), καθορίζονται το χρονικό σημείο έναρξης εφαρμογής του μισθολογίου του ν. 4024/2011, οι δικαιούχοι της ειδικής εκλογικής αποζημίωσης, καθώς και το όριο της συνολικής σχετικής δαπάνης, μειώνεται η αντιμισθία αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. του ν. 3852/2010 (άρθρο 3), καθίσταται προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου η προηγούμενη υποβολή, από τον φορολογούμενο στην αρμόδια αρχή, αίτησης διοικητικής επίλυσης της διαφοράς, εφόσον το ποσό της υπερβαίνει συγκεκριμένο χρηματικό όριο (άρθρο 4), και συγχωνεύονται ερευνητικοί φορείς, κατά την έννοια του άρθρου 2 περιπτ. β) του ν. 3653/2008, του οποίου η ισχύς έχει ανασταλεί, δυνάμει του άρθρου 5 παρ. 3 της από 31.12.2011 π.ν.π. (ΦΕΚ Α' 268), έως την 31.12.2013.

Περαιτέρω, μειώνονται οι κύριες συντάξεις που καταβάλλονται από ασφα-

λιστικούς φορείς αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, κατά ποσοστό του ποσού που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ μηνιαίως, καθώς και οι επικουρικές συντάξεις (άρθρο 6) και τροποποιείται, για το έτος 2012, ως προς τις «δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμούς και ανώνυμες εταιρείες του άρθρου 1 του ν. 3429/2005», ο λόγος του αριθμού των προσλήψεων και διορισμών του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προς τον αριθμό των αποχωρήσεων, «σε ένα προς δέκα, δηλαδή μία πρόσληψη ανά δέκα αποχωρήσεις» (άρθρο 7).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί των άρθρων 1 και 6

Με τις προς ψήφιση διατάξεις μειώνεται, αναδρομικώς από 1.1.2012 και κατά ποσοστό 12% του ποσού που υπερβαίνει τα χίλια τριακόσια (1.300) ευρώ μηνιαίως, η κύρια σύνταξη των συνταξιούχων που υπάγονται στο συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, των συνταξιούχων του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος και των ασφαλιστικών του ταμείων που υπάγονται στο ν.δ. 3395/1955 (άρθρο 1 του Νσχ), καθώς και των συνταξιούχων της Τράπεζας της Ελλάδος και των λοιπών φορέων κύριας ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (άρθρο 6 του Νσχ). Κατά το ίδιο ποσοστό μειώνεται και το ήμισυ του συνολικού ποσού κύριας και επικουρικής ασφάλισης σύνταξης που χορηγείται από το Ε.Τ.Α.Τ. και το Ε.Τ.Ε.Α.Μ. σε συνταξιούχους «προσυνταξιοδοτικού καθεστώτος». Περαιτέρω, προβλέπονται, αναδρομικώς από 1.1.2012, μειώσεις από 10 έως 20% στις επικουρικές συντάξεις που καταβάλλονται από Ταμεία Επικουρικής Ασφάλισης.

Σχετικώς επισημαίνονται τα εξής [βλ. και Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 4.3.2010 επί του Νσχ «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (ν. 3833/2010), της 5.7.2010 επί του Νσχ «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» (ν. 3863/2010), της 13.12.2010 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» (ν. 3899/2010) και της 28.6.2011 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (ν. 3986/2011)]:

Α. Ο ασφαλιστικός δεσμός αποτελεί μεν τη βάση θεμελίωσης του σχετικού δικαιώματος και η σχέση κρατήσεων-παροχών πρέπει να γίνεται γενικώς σεβαστή (ΣτΕ 3152/1992, Ε.Δ.Κ.Α. 1994, σελ. 145), η αρχή της ανταποδοτικότητας, όμως, ως αρχή της αναλογίας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών, «δεν αποτελεί συνταγματικώς κατοχυρωμένο

κανόνα» (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 724-725/2010, «Νόμος», ΣτΕ 2535/2008, ΔιΔικ 2009, σελ. 1234, ΣτΕ 1022/2005, ΕΔΚΑ 2005 σελ. 654). Δύναται, κατά συνέπεια, να καμφθεί νομοθετικώς, είτε όταν για την κάλυψη του κεφαλαίου συνεισφέρουν, εκτός από τις ασφαλιστικές κρατήσεις, και κοινωνικοί πόροι ή το Δημόσιο (ΣτΕ 136/1989, ΤοΣ 1989, σελ. 681), είτε, κατ' εφαρμογή της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, για να ενισχυθούν, περαιτέρω, υστερούντες εισοδηματικώς ασφαλισμένοι (βλ. ΣτΕ 3096/2001, ΤοΣ 2001, σελ. 128).

Εξ άλλου, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να προβαίνει σε ρυθμίσεις του ύψους των συντάξεων κατόπιν στάθμισης των υφιστάμενων συνθηκών (ΣτΕ 1166/1989, ΕλλΔνη 1991, σελ. 397, ΣτΕ 2535/2008, ΔιΔικ 2009, σελ. 1234), μπορεί δε να μειώνει τις συντάξιμες αποδοχές, χωρίς να προσβάλλει κεκτημένο δικαίωμα του συνταξιούχου (ΕλΣ 236/1991, ΔιΔικ 1991, σελ. 702), προκειμένου «να επιτύχει την εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος της Χώρας, εξυπηρετώντας με τον τρόπο αυτό το δημόσιο συμφέρον (ΣτΕ 2522/2008 και 1613/2007, «Νόμος»)».

Σε κάθε περίπτωση, όμως, οποιαδήποτε μείωση της παρεχόμενης προστασίας πρέπει, αφενός να τηρεί τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, αφετέρου να δικαιολογείται από δυσμενές οικονομικό περιβάλλον ή αδήριτη οικονομική αναγκαιότητα που δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό, χωρίς δυσμενή επίπτωση στις λοιπές κοινωνικές δαπάνες, και πρέπει να προκύπτει σαφώς από την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία (βλ., ενδεικτικώς, Γ. Κατρούγκαλο, «Συνταγματικοί περιορισμοί των ενοποιήσεων των ασφαλιστικών φορέων», σε: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, 2009, σελ. 52).

Β. Περιορισμός που τείνει σε αποστέρηση προστατευόμενου από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. περιουσιακού αγαθού, είναι ανεκτός μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό τους όρους που προβλέπονται από τον νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι πρέπει να προβάλλονται με ειδική αιτιολογία. Απαιτείται, επομένως, ως λόγος θέσπισης τέτοιων περιορισμών, η ύπαρξη ορισμένης δημόσιας ωφέλειας, η οποία είναι αναγκαίο να αναφέρεται ρητώς στο κείμενο του νόμου ή την αιτιολογική του έκθεση και να δικαιολογεί ειδικώς την εξαίρεση από τον κανόνα της προστασίας της περιουσίας (ΕλΣ 1562/2005, ΕΔΔΔΔ 2005, σελ. 822), λαμβανομένων υπόψη των συνταγματικώς κατοχυρωμένων και δικαστικώς εκτιμώμενων αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου (βλ. ΕλΣ Ολ 510, 1939/2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 429, 581).

Ως προς τις κοινωνικές παροχές, το Ε.Δ.Δ.Α. δέχεται παγίως (βλ. Αγγ.

Στεργίου, «Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων», σε: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, 2009, σελ. 1 επ., καθώς και Στ. Κτιστάκη, «Οι κοινωνικές παροχές υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ», ΘΠΔΔ, 2009, σελ. 657 επ.), ότι:

- στην έννοια της περιουσίας του άρθρου 1 του Π.Π.Π. περιλαμβάνονται και απαιτήσεις για κοινωνικοασφαλιστικές εν γένει παροχές (Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Αντωνακοπούλου κ.α., απόφ. 14.12.99, υπόθ. Γεωργιάδη, απόφ. 28.3.2000, υπόθ. Gaygusuz, απόφ. 16.9.1996, ΕΔΚΑ 1997, σελ.11, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Αζίνα, απόφ. 20.6.02, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 896, υποθ. Αποστολάκη, απόφ. 22.10.2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 689),

- το άρθρο 1 Π.Π.Π. δεν εγγυάται στους ασφαλισμένους δικαίωμα σε ορισμένο ποσό σύνταξης (Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Λαδά, απόφ. 21.2.2008, υπόθ. Asmundsson, απόφ. 12.10.2004, ΕΔΚΑ 2005, σελ. 97, υπόθ. Domalewski, απόφ. 15.6.1999)

- επί επεμβάσεων στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα πρέπει να διατηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και της ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου (Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Asmundsson, όπ. π.), και ότι

- δίκαιη ισορροπία εξασφαλίζεται όταν οι περικοπές αποδοχών, συντάξεων κ.λπ. είναι «εύλογες», δηλαδή δεν καταργούν πλήρως το δικαίωμα και, μάλιστα, δεν οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειας των δικαιούχων, κατά παράβαση του άρθρου 3 της Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Moskal, απόφ. 15.9.2009, υπόθ. Budina, απόφ. 18.6.2009, υπόθ. Asmundsson, απόφ. 30.3.2005 και υπόθ. Larioschina, απόφ. 23.4.2002).

Από τη συνολική, επομένως, θεώρηση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ., σχετικώς, και Αθ. Πετρόγλου, «Μνημόνιο, Κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων», ΕΔΚΑ, 2010, σελ. 1) προκύπτει ότι, προκειμένου να εξετάσει την τήρηση της ως άνω δίκαιης ισορροπίας, το Ε.Δ.Δ.Α. θέτει κριτήρια τα οποία επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στον βαθμό προσβολής των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων και όχι τόσο στον βαθμό προσβολής του δημόσιου συμφέροντος.

Ο τρόπος και η έκταση της στέρησης της σύνταξης (πλήρης ή μερική), η ύπαρξη ή όχι άλλων μέσων διαβίωσης, η διατήρηση ή όχι του δικαιώματος στην υγειονομική περίθαλψη αποτελούν, κατά τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., τα κριτήρια για την τήρηση ή μη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της προσβολής αγαθού που προστατεύεται από την Ε.Σ.Δ.Α. και του δημοσίου συμφέροντος.

Επί πλήρους και αυτοδίκαιης στέρησης της σύνταξης, το Ε.Δ.Δ.Α. απο-

φαίνεται ότι διαταράσσεται η ως άνω δίκαιη ισορροπία και, ως εκ τούτου, συντρέχει παραβίαση του άρθρου 1 Π.Π.Π. Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Αποστολάκη, όπ. π., σελ. 689 και υπόθ. Asmundsson, όπ. π., σελ. 97).

Αντιθέτως, επί μερικής στέρησης, το Ε.Δ.Δ.Α. έκρινε ότι δεν είναι αντίθετη προς την ΕΣΔΑ διάταξη που προβλέπει μείωση της σύνταξης. Ειδικότερα, η απόφαση μείωσης της σύνταξης, η οποία ελήφθη με προσοχή και συνοδεύθηκε από εκτεταμένες διαδικαστικές εγγυήσεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διαταράσσει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων και του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Banfield, απόφ. 18.10.2005, σε: Κυπριανού Πάνου, «Η απώλεια της συντάξεως ως συνέπεια πειθαρχικού ή ποινικού κολασμού και οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις των ελληνικών δικαστηρίων και του ΕΔΔΑ», ΕΔΚΑ 2009, σελ. 673 επ.).

Υπό το φως της ανωτέρω νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α., θα πρέπει να σταθμισθεί αν οι προτεινόμενες περικοπές συντάξεων διαταράσσουν τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ της προσβολής της σύνταξης ως περιουσιακού αγαθού, το οποίο προστατεύεται από το άρθρο 1 Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. και του δημόσιου συμφέροντος, καθώς και εάν οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων τέτοια, που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειάς τους.

2. Επί του άρθρου 2

Με την προτεινόμενη διάταξη τροποποιείται ο κρατικός προϋπολογισμός οικονομικού έτους 2012, όπως εγκρίθηκε με τον ν. 4032/2001.

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι ο προϋπολογισμός των εσόδων και εξόδων του κράτους συνιστά ειδική περίπτωση τυπικού νόμου, εφόσον ψηφίζεται από τη Βουλή με διαδικασία διαφορετική από αυτή της ψήφισης των τυπικών νόμων (άρθρο 79 του Συντάγματος), έχει δε, εκ προοιμίου, περιορισμένη χρονική διάρκεια (ετήσια, κατά την παρ. 1 του άρθρου 79 του Συντάγματος ή διετή, στην περίπτωση ψήφισης του νόμου της παρ. 6 του άρθρου 79). Αμφισβητείται, όμως, στην επιστήμη, ο χαρακτήρας του ως ουσιαστικού νόμου, υποστηρίζεται, δηλαδή, ότι αποτελεί, κατ' ουσίαν, πολιτειακή πράξη που ψηφίζεται από τη Βουλή, αλλά δεν θεσπίζει κανόνες δικαίου (υπέρ της θέσης αυτής, βλ., ενδεικτικώς, Αθ. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι/Α, 2009, σελ. 520, Φ. Σπυρόπουλο, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, σελ. 277, Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2003, σελ. 497. Αντίθετος, Ευ. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 140).

Περαιτέρω, κατά τη διάταξη του άρθρου 79 παρ. 2 του Συντάγματος, «όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό». Με την εν λόγω διάταξη καθιερώνεται η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού (για τις γενικές αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό).

σμό βλ., ενδεικτικώς, Απ. Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2005, σελ. 349 επ.), η οποία, όπως γίνεται δεκτό (βλ. Ν. Μπάρμπα, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2008, σελ. 27, Απ. Γέροντα, όπ. π., σελ. 358), γνωρίζει παρεκκλίσεις, προκειμένου ο προϋπολογισμός να ανταποκρίνεται στις ανάγκες λειτουργίας ενός σύγχρονου κράτους. Ειδικότερη περίπτωση παρέκκλισης από τον κανόνα της ενότητας του προϋπολογισμού αποτελεί και η ψήφιση συμπληρωματικού ή διορθωτικού προϋπολογισμού. Έτσι, συμφώνως προς το άρθρο 8Α παρ. 1 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση του από τον ν. 3871/2010, «Ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να υποβάλει στη Βουλή, οποτεδήποτε κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, πρόταση τροποποίησης των πιστώσεων του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, με συμπληρωματικό προϋπολογισμό», κατά δε την παρ. 2, ο Υπουργός Οικονομικών υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή συμπληρωματικό προϋπολογισμό εντός του τρέχοντος οικονομικού έτους, «εφόσον συντρέχει και μία από τις παρακάτω περιπτώσεις: (α) αν η τριμηνιαία έκθεση εκτέλεσης του προϋπολογισμού, που υποβάλλεται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών, καταδεικνύει ότι η Κεντρική Διοίκηση ενδέχεται να υπερβεί το συνολικό ανώτατο όριο δαπανών που εγκρίθηκε από τη Βουλή για το εν λόγω Οικονομικό έτος, (β) αν το αποθεματικό του προϋπολογισμού έχει δεσμευθεί στο σύνολο του και θα απαιτηθούν πρόσθετοι πόροι για την κάλυψη απρόσμενων δαπανών πριν από το τέλος του οικονομικού έτους, (γ) αν για την κάλυψη των πρόσθετων δαπανών δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν άλλες μεταφορές ή ανακατανομές με την εφαρμογή των κανόνων μεταφοράς πιστώσεων, (...), δ) αν έχουν υπάρξει μερίζονες αλλαγές στη σύνθεση του προϋπολογισμού ακόμα και αν δεν έχει μεταβληθεί το συνολικό ύψος των δαπανών».

Τέλος, παρατηρείται ότι η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης του προϋπολογισμού ρυθμίζεται από το άρθρο 79 παρ. 1 έως 7 του Συντάγματος, τις διατάξεις των άρθρων 121-123 του ΚτΒ, δυνάμει ρητής εξουσιοδότησης της παρ. 3 του ως άνω άρθρου του Συντάγματος, η οποία επιτάσσει την εξασφάλιση του δικαιώματος όλων των πολιτικών μερίδων της Βουλής να εκφράζουν τις απόψεις τους, καθώς και τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 2362/1995, όπως ισχύει. Ερωτάται, σχετικώς, εάν, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων του Συντάγματος, του ΚτΒ και του ν. 2362/1995, η θεσπιζόμενη ειδική διαδικασία πρέπει να τηρείται όχι μόνο για την ψήφιση του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του κράτους, αλλά και για την ψήφιση του συμπληρωματικού ή διορθωτικού προϋπολογισμού. Σημειώνεται, ότι κατά την παρ. 3 του άρθρου 8Α του ν. 2362/1995, «η κατάρτιση, έγκριση και εκτέλεση συμπληρωματικού προϋπολογισμού διέπεται από τις ίδιες αρχές και τους ίδιους κανόνες που εφαρμόζονται κατά την έγκριση και εκτέλεση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού (...)». Σε κάθε περίπτωση, η εφαρ-

μογή των εν λόγω διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής αποτελεί ζήτημα *internum corporis*.

3. Επί του άρθρου 3

Κατά την προς ψήφιση διάταξη, «Οι τυχόν διαφορές αποδοχών, λόγω μείωσης αυτών από την εφαρμογή του Δεύτερου Κεφαλαίου του ν. 4024/2011 (Α΄ 226), που αναλογούν στο χρονικό διάστημα από 1.11.2011 μέχρι και τον πρώτο μήνα εφαρμογής του, η οποία σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να υπερβεί τη μισθοδοσία μηνός Απριλίου 2012, παρακρατούνται ισόποσα από τη μισθοδοσία των επόμενων μηνών και μέχρι τον μήνα Ιούνιο 2012».

Ενόψει του σκοπού της ρύθμισης, που συνίσταται, μεταξύ άλλων, στον προσδιορισμό του χρονικού σημείου «υποχρεωτικής εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου (...)» (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 6), θα καθιστούσε σαφέστερη τη διάταξη η προσθήκη, μετά το ρήμα «υπερβεί», του επιρρήματος «χρονικώς».

4. Επί του άρθρου 4 παρ. 1

Κατά την προτεινόμενη προσθήκη στην παρ. 4 του άρθρου 70Α του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 2238/1994), «Εφ' όσον η αμφισβητούμενη από τον υπόχρεο διαφορά του κύριου φόρου, τέλους, εισφοράς ή προστίμου υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) Ευρώ, για την άσκηση προσφυγής του φορολογουμένου, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, απαιτείται, επί ποινή απαραδέκτου ασκήσεως της προσφυγής, να έχει προηγηθεί η αίτηση για υπαγωγή στη διαδικασία διοικητικής επίλυσης της διαφοράς, η οποία στην περίπτωση αυτή έχει τον χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής, και η ολοκλήρωση αυτής, ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα της. Η αίτηση κατατίθεται στην αρμόδια φορολογική αρχή μέσα σε εξήντα (60) ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης καταλογισμού φόρου ή της πράξης επιβολής οποιασδήποτε κυρώσεως για παράβαση της φορολογικής νομοθεσίας. Η απόφαση του αρμοδίου οργάνου στην ενδικοφανή προσφυγή του προηγούμενου εδαφίου, εκδίδεται το αργότερο σε τέσσερις (4) μήνες από την περιέλευση της αίτησης σε αυτό».

Α. Επισημαίνεται ότι, κατά την ισχύουσα νομοθεσία, «αν υποβληθεί αίτηση για Διοικητική επίλυση της διαφοράς με ιδιαίτερη αίτηση, η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλεται με την υποβολή της αίτησης, μη υπολογιζομένης της ημέρας υποβολής αυτής και συνεχίζει από την επόμενη εργάσιμη για τις δημόσιες υπηρεσίες ημέρα της ημέρας υπογραφής της πράξης ματαίωσης ή μερικής επίλυσης της διαφοράς» (άρθρο 70 παρ. 6 ΚΦΕ). Περαιτέρω, εάν η διαδικασία διοικητικής επίλυσης φορολογικής διαφοράς, μετά από, δυνητική, αυτοτελή σχετική πρόταση ή αίτηση του φορο-

λογουμένου, ευδοκιμήσει, «συντάσσεται και υπογράφεται, από όλα τα μέρη που μετείχαν στη διαδικασία, πράξη επίλυσης της διαφοράς (...). Με την πράξη αυτή που είναι αμετάκλητη θεωρείται ότι η διαφορά επιλύθηκε ολικά ή μερικά, κατά περίπτωση, ανάλογα με το αποτέλεσμα που επήλθε από τη σύμπτωση των απόψεων των μερών» (άρθρο 70 παρ. 6 ΚΦΕ), τυχόν δε σχετική δίκη, που έχει ανοιγεί με αυτοτελή προσφυγή, «καταργείται από το Δικαστήριο, χωρίς να ελέγχεται περαιτέρω (...) το κύρος της διοικητικής πράξεως, με την οποία εχώρησε η διοικητική επίλυση της διαφοράς. Η πράξη, δε, αυτή, λόγω της οποίας επέρχεται η κατάργηση της δίκης, ισχύει εφεξής για τη συγκεκριμένη υπόθεση αντί της σχετικής δικαστικής αποφάσεως (ΣτΕ 2429/2009, 50/2007, 3934/2004)» υποκείμενη, ως διοικητική πράξη, σε προσφυγή ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου (ΣτΕ 2802/1994, ΔιΔικ 1995, σελ. 428).

Β. Επί των προτεινόμενων ρυθμίσεων παρατηρούνται τα εξής:

α) Συμφώνως προς το άρθρο 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, «στις περιπτώσεις που από το νόμο προβλέπεται, κατά της πράξης ή της παράλειψης ... ενδικοφανής προσφυγή, το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την ενδικοφανή προσφυγή. (...) Το κατά τις προηγούμενες περιόδους απαράδεκτο του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής κατά πράξης ή παράλειψης κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, δεν ισχύει αν η αρμόδια διοικητική αρχή παρέλειψε να ενημερώσει πλήρως, κατά οποιονδήποτε τρόπο, τον ενδιαφερόμενο, τόσο για την υποχρέωση, όσο και για τους όρους, άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής». Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, για τις ανωτέρω διαφορές, η πράξη κατά της οποίας θα ασκείται κατ' αρχήν το ένδικο βοήθημα της προσφυγής είναι η απόφαση που θα εκδίδεται από την Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών του άρθρου 70Α του ΚΦΕ. Η απόφαση, επομένως, της ανωτέρω Επιτροπής θα πρέπει να εκδίδεται βάσει των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και των λοιπών ρυθμίσεων που διέπουν τη δράση των οργάνων του Υπουργείου Οικονομικών, τυχόν δε ελαττώματά της θα μπορούν να προβληθούν από τον φορολογούμενο στο πλαίσιο της σχετικής δίκης. Κατά το μέτρο, επομένως, που, με την προτεινόμενη διάταξη, διευρύνονται τα δικονομικά όπλα του φορολογούμενου, ενδεχομένως, οι σχετικές ρυθμίσεις δεν εξυπηρετούν τον σκοπό της διάταξης ο οποίος, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, είναι και « η ταχύτερη επίλυση των φορολογικών διαφορών και πιο άμεση είσπραξη εσόδων». Λαμβανομένου δε υπόψη ότι για τη διοικητική επίλυση της διαφοράς απαιτείται, σε κάθε περίπτωση, η σύμπραξη του φορολογούμενου, είναι προφανές ότι, ακόμη και μετά τον χαρακτηρισμό της

ως ενδικοφανούς προσφυγής, η σχετική διαδικασία ευχερώς μπορεί να παρακαμφθεί με τη μη εμφάνιση του φορολογούμενου ενώπιον της Επιτροπής κατά την εξέταση της αίτησής του. Ως εκ τούτου, ερωτάται εάν θα ήταν αποτελεσματικότερη μία ρύθμιση, η οποία, χωρίς να χαρακτηρίζει την αίτηση διοικητικής επίλυσης της διαφοράς ως ενδικοφανή προσφυγή, θα προέβλεπε απλώς την υποχρεωτική πρόσκληση του φορολογούμενου ενώπιον της ανωτέρω Επιτροπής σε περίπτωση άσκησης του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής (χωρίς προηγούμενη ή ταυτόχρονη αίτηση διοικητικής επίλυσης της διαφοράς), με σκοπό τη διοικητική επίλυση της διαφοράς βάσει των διαλαμβανομένων στην προσφυγή του.

β) Ως προς την εξηκονθήμερη προθεσμία για την υποβολή της αίτησης προς διοικητική επίλυση της διαφοράς στις ανωτέρω περιπτώσεις, παρατηρείται ότι, για λόγους ενιαίου της διαδικασίας, θα ήταν ίσως αποτελεσματικότερη η παραπομπή στις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας για την προθεσμία άσκησης προσφυγής, όπως ισχύει για τις υπόλοιπες περιπτώσεις φορολογικών διαφορών που φέρονται ενώπιον της Επιτροπής του άρθρου 70Α του ΚΦΕ, αλλά και των λοιπών φορολογικών οργάνων με αντίστοιχη αρμοδιότητα (βλ. άρθρα 70 παρ. 3 ΚΦΕ και 52 παρ. 2 Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας).

γ) Ως προς την τετράμηνη προθεσμία που τίθεται για τη διοικητική επίλυση της διαφοράς, παρατηρείται ότι, υπό προϋποθέσεις, το χρονικό διάστημα αυτό μπορεί να μην είναι επαρκές για την ολοκλήρωση της διαδικασίας, ιδίως σε περιπτώσεις μεγάλου όγκου αποδεικτικού υλικού ή σε περίπτωση που η Επιτροπή του άρθρου 70Α του ΚΦΕ ζητήσει περαιτέρω ελεγκτικές ενέργειες. Στις περιπτώσεις αυτές, η στέρηση της αρμοδιότητας της Επιτροπής λόγω παρόδου του τετραμήνου, και η κατ' ανάγκην προσφυγή του φορολογούμενου στα Διοικητικά Δικαστήρια, ενδεχομένως, δεν συνάδει προς τον σκοπό της διάταξης που είναι η «αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, η ταχύτερη επίλυση των φορολογικών διαφορών και πιο άμεση είσπραξη εσόδων».

δ) Ως προς τη ρύθμιση, συμφώνως προς την οποία, για την άσκηση προσφυγής απαιτείται «να έχει προηγηθεί η αίτηση για υπαγωγή στη διαδικασία διοικητικής επίλυσης της διαφοράς ... και η ολοκλήρωση αυτής, ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα της», δημιουργείται προβληματισμός ως προς το τι θα ισχύει σε περιπτώσεις που ο φορολογούμενος (ή εκπρόσωπός του) δεν παραστεί κατά τη συνεδρίαση η οποία έχει οριστεί για την εξέταση της αίτησής του, οπότε, συμφώνως προς το άρθρο 70 παρ. 5 του ΚΦΕ, η «διοικητική επίλυση της διαφοράς ματαιώνεται».

ε) Σκόπιμο, επίσης, θα ήταν να διευκρινισθεί εάν οι ανωτέρω ρυθμίσεις καταλαμβάνουν και περιπτώσεις στις οποίες ο φορολογούμενος επιλέγει τη διαιτητική επίλυση της διαφοράς κατά τα άρθρα 31επ. του ν. 3943/2011.

ε) Δεδομένου ότι για την εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων θα εκδοθεί υπουργική απόφαση, θα έπρεπε, ίσως, να ορίζεται η έναρξη ισχύος τους μετά την έκδοση της ανωτέρω απόφασης, καθώς και να προβλέπεται τι θα ισχύσει για ήδη εκκρεμείς ενώπιον της Επιτροπής του άρθρου 70Α του ΚΦΕ διαφορές που υπερβαίνουν το ποσό των 300.000 ευρώ, και για τυχόν προσφυγές ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων που έχουν ήδη κατατεθεί.

Αθήνα, 24 Φεβρουαρίου 2012

Οι εισηγητές

Δημήτριος Κανελλόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών

Ανδρέας Κούνδουρος

Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών

Γεώργιος Φωτόπουλος

Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Β' Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Στέφανος Κουτσουμπίνας

Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής

του Πανεπιστημίου Θράκης

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