

Νομοσχέδιο για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και φορολογικό νομοσχέδιο: περιορισμός της Δικαστικής Προστασίας;

Δ.Σ.Α. 29 Σεπτεμβρίου 2010



**ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ
ΑΘΗΝΩΝ**

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ
ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΜΕΛΕΤΩΝ (ΕΕΦΔΔΜ)**

**ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ
ΑΘΗΝΩΝ**

ΑΘΗΝΑ 2010

Ο ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΑΘΗΝΩΝ
και Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

σας προσκαλούν σε εκδήλωση, που διοργανώνουν
την **Τετάρτη 29 Σεπτεμβρίου 2010** και ώρα 19.00΄

στην αίθουσα τελετών του ΔΣΑ

με θέμα:

**«Νομοσχέδιο για την επιτάχυνση της
διοικητικής δίκης και φορολογικό νομοσχέδιο:
περιορισμός της Δικαστικής Προστασίας;»**

Χαιρετισμό θα απευθύνουν:

Δημήτρης Παξινός

Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών

Πέτρος Χριστόφορος

Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Πρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.

Ομιλητές:

Θεόδωρος Φορτσάκης

Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου
Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.

Πάνος Λαζαράτος

Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Ασπασία Μάλλιου

Δικηγόρος

Θεόδωρος Ψυχογιός

Σύμβουλος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Κατερίνα Σαββαΐδου

Λέκτορας Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΠΑΞΙΝΟΣ (Πρόεδρος ΔΣΑ): Κυρίες και κύριοι, σας καλωσορίζουμε.

Στο σύντομο χαιρετισμό, που θα απευθύνω, θέλω να ευχαριστήσω τους εκλεκτούς εισηγητές για μία ακόμη φορά, διότι αποδεικνύεται ότι ο Δικηγορικός Σύλλογος έχει ένα τόσο εξαιρετικό στελεχιακό δυναμικό που θα έπρεπε να το χρησιμοποιούμε σε κάθε περίπτωση. Και αναφέρομαι συγκεκριμένα σε όλους αυτούς που συνετέλεσαν στο να προτείνουμε και να προωθήσουμε κάποιες απόψεις μας στο Υπουργείο Οικονομικών και αυτό, νομίζω, σηματοδοτεί μία νέα κατάσταση για το Δικηγορικό Σύλλογο και τα στελέχη του.

Εκείνο που θέλω να πω με δύο κουβέντες είναι ότι σήμερα στην Ελλάδα έχουμε δύο Σχολές: τη Σχολή του Κράτους Δικαίου, που συνεχώς οπισθοχωρεί, και τη Σχολή που λειτουργεί με καθαρά οικονομίστικα λογιστικά πρότυπα και η οποία αυτή τη στιγμή υπερτερεί. Εμείς έχουμε ένα χρέος, να υπερασπιστούμε αυτό το Κράτος Δικαίου.

Βλέπουμε «επιτάχυνση» της ποινικής δίκης, «επιτάχυνση» της διοικητικής δίκης. Ουσιαστικά, πού οδηγεί: Στο να συρρικνώνονται συνεχώς οι ατομικές ελευθερίες, τα ατομικά δικαιώματα, τα δικαιώματα του πολίτη, τα δικαιώματα ακόμη και του Δικηγόρου. Ο Δικηγόρος είναι αυτός ο οποίος κατ' εξοχήν προασπίζεται αυτά τα δικαιώματα. Για αυτό, το χρέος μας είναι ακόμη μεγαλύτερο.

Θα σας πω δύο παραδείγματα που σχετίζονται με την περαίωση φορολογικών υποθέσεων, όπου εκεί υπάρχουν, απ' ό,τι είδατε, «τέσσερις θεσμικές αλλαγές», οι οποίες είναι τέσσερις θεσμικές εκτροπές. Ακόμη και στην περαίωση έφθασαν στο σημείο να δημιουργούν την πεποίθηση ότι πρόκειται για ένα Κράτος το οποίο διαπαιδαγωγεί τους πολίτες στο να είναι κλέφτες και απατεώνες. Και αυτό, γιατί: Διότι, παραδείγματος χάρη, εξαιρεί αδίκως από τις ρυθμίσεις της περαίωσης εκατοντάδες χιλιάδες επαγγελματίες και επιχειρηματίες (επειδή διαθέτουν ακίνητη περιουσία), ενώ δίνει άφεση αμαρτιών σε αυτούς που εκδίδουν πλα-

στά - εικονικά τιμολόγια και έχουν κατασχεμένα βιβλία κλπ. Σε αυτή την κατηγορία έβαλαν την τελευταία στιγμή και τους εκδότες, «οι οποίοι χρωστούν και της Μιχαλούς».

Αυτή είναι η πραγματικότητα. Αν θέλουμε πράγματι να λεγόμαστε λειτουργοί της Δικαιοσύνης, οφείλουμε να αντισταχθούμε. Εμείς, σαν Δικηγορικός Σύλλογος, το πράττουμε, διότι αυτό είναι το χρέος μας και αυτή είναι η αποστολή μας.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΠΕΤΡΟΣ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ (Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Πρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.): Κύριε Πρόεδρε του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,

Κύριοι Δικαστές,

Κύριοι Καθηγητές,

Κύριοι Δικηγόροι,

Κυρίες και κύριοι,

Η Ελληνική Εταιρεία Φορολογικού Δικαίου και Δημοσιονομικών Μελετών έχει τη χαρά να σας προσκαλέσει στη σημερινή εκδήλωση που πραγματοποιείται με πρωτοβουλία του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, ενόψει του νομοσχεδίου που έχει τεθεί στη δημοσία διαβούλευση για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης.

Λίγες μέρες αργότερα αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα ένα κείμενο προθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών που μεταβάλλει σε τέσσερα κύρια σημεία την απονομή της φορολογικής δικαιοσύνης. Με αυτό επέρχονται μεγάλες αλλαγές στο σύστημα απονομής της φορολογικής δικαιοσύνης, ενώ το κείμενο έχει χαρακτήρα γενικών σκέψεων, που βεβαίως ανατρέπουν όλο το ισχύον οικονομικό σύστημα, χωρίς να εξειδικεύονται τα άρθρα της Διοικητικής Δικονομίας στα οποία αντιστοιχούν και χωρίς να υπάρχει ορισμένη διατύπωση, ώστε επ' αυτής να γίνουν συγκεκριμένες παρατηρήσεις. Βέβαια, ο τρόπος αυτός της προβολής των συγκεκριμένων τροποποιήσεων, οι οποίες τελικά θα ενταχθούν στο νο-

μοσχέδιο «περί τροποποιήσεως του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας», το κείμενο του οποίου έχει δοθεί στη δημόσια διαβούλευση, δεν ικανοποιεί καθόλου τους σκοπούς της δημοσίας διαβούλευσης, η οποία εν προκειμένω είναι ατελής και ενδεχομένως παραπλανητική. Επιπλέον εδώ πρόκειται για τροποποιήσεις βασικών διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και εκείνο που χαρακτηρίζει τις διατάξεις του Κώδικα αυτού είναι η προσπάθεια ενότητας των ρυθμίσεων και η τήρηση ενός ενιαίου δικονομικού συστήματος εκδίκασεως των διοικητικών διαφορών ουσίας.

Συνεπώς, η ευκαιριακή νομοθετική ρύθμιση, χωρίς μάλιστα να είναι γνωστό και το συγκεκριμένο κατά τροποποιούμενη διάταξη περιεχόμενο ως τις φορολογικές διαφορές και μόνο, είναι κατ' αρχήν αποδοκιμαστέα και μάλιστα ανεξαρτήτως του περιεχομένου των τροποποιήσεων. Είναι δε αλήθεια ότι μεταβάλλεται εις βάρος του φορολογούμενου το όλο σύστημα προστασίας στη φορολογική δίκη με την κατάργηση του δευτέρου βαθμού δικαιοδοσίας και τον περιορισμό ελέγχου των νομικών πλημμελειών των πράξεων των φορολογικών αρχών και στο στάδιο της προσωρινής προστασίας με τους περιορισμούς της αναστολής, τους χρονικούς και πραγματικούς, χωρίς οι επιχειρούμενες τροποποιήσεις να μπορεί να εφαρμοστούν πρακτικά και να αποτελούν πραγματικά μέτρα μειώσεως του αριθμού των φορολογικών δικών. Αλλά επ' αυτού θα αναφερθούν άλλοι ομιλητές, ειδικότερα και συγκεκριμένα οι κυρίες Μάλλιου και Σαβαΐδου.

Το εμφανιζόμενο ως πλήρες, με τις ανωτέρω προσθήκες, σχέδιο τροποποιήσεως των διατάξεων της Διοικητικής Δικονομίας έχει τίτλο «*Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διαδικασίας της δίκης*». Οι ρυθμίσεις του είναι προϊόν προτάσεων της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας και ειδικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής για τα θέματα αντιστοίχως του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων. Ο κύριος στόχος του νομοθετήματος είναι ασυζητητί η ταχύτερη περαίωση των διοικητικών δικών και ο περιορισμός των ενδίκων

μέσων και ειδικότερα των αιτήσεων αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού, καθιερώνεται, με γενικό τρόπο, ο θεσμός της λεγομένης «πρότυπης δίκης» ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχουν συνέπεια σε ευρύ κύκλο προσώπων. Καθιερώνεται ευθέως το ένδικο μέσο της αναιρέσεως και της εφέσεως κατά αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων ουσίας ή ακυρώσεως, που κρίνουν διάταξη τυπικού νόμου ως αντισυνταγματική, ή ως αντίθετη σε υπερνομοθετική διάταξη, χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει προηγουμένως κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Τέλος, επαναφέρονται οι διατάξεις περί προηγουμένης θετικής γνωμοδοτήσεως του Νομικού Συμβουλίου ως προς τη βασιμότητα των λόγων αναιρέσεως για το παραδεκτό της συζητήσεως των αιτήσεων αναιρέσεως του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου που εκπροσωπούνται από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Περαιτέρω επιφέρονται ορισμένες τροποποιήσεις στη νομοθεσία «περί Συμβουλίου της Επικρατείας», που σκοπεύουν στην επιτάχυνση της διαδικασίας ενώπιον αυτού. Τα θέματα θα αναπτυχθούν ειδικότερα από τους άλλους ομιλητές.

Θα σταθώ σε δύο μόνο σημεία, τα οποία είναι καίρια και, κατά την άποψή μου, αλλάζουν πλήρως τη φυσιογνωμία του Δικαστηρίου αυτού:

1. Περιορίζεται υπερβολικά η δυνατότητα ασκήσεως αιτήσεως αναιρέσεως για τις διοικητικές διαφορές ουσίας και εφέσεως στις ακυρωτικές διαφορές που έχουν μεταφερθεί και εκδικάζονται από τα άλλα Διοικητικά Δικαστήρια. Η σχετική διάταξη του άρθρου 12 του σχεδίου αναφέρει επί λέξει στην παρ. 1: «3. Η αίτηση αναιρέσεως επιτρέπεται μόνον όταν προβάλλεται από το διάδικο με συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικογράφο ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλομένης αποφάσεως

προς την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου είτε προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου».

Περαιτέρω επαναλαμβάνεται ο περιορισμός της αναιρέσεως λόγω ποσού της διαφοράς με τρεις εύλογες εξαιρέσεις που αναφέρονται στις περιοδικές παροχές και στη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος ή τη θεμελίωση του δικαιώματος σε εφάπαξ παροχή και τον καθορισμό του ύψους της. Όμως, ελλείπει η περίπτωση εκείνη που αφορά στην προβολή συγκεκριμένων ισχυρισμών, ότι η επίλυση της διαφοράς θα έχει για το διάδικο ευρύτερες οικονομικές ή δημοσιονομικές επιπτώσεις, η οποία για τις φορολογικές διαφορές μπορεί να έχει ουσιώδη σημασία, λόγω της περιοδικότητας του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας και των συνεπειών των φορολογικών προστίμων, ιδιαίτερα δε για παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων.

Σημειωτέον ότι ομοίου περιεχομένου διάταξη προς την παρ. 1 είναι και η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου (12) για την άσκηση εφέσεως. *«Η έφεση επιτρέπεται μόνον όταν προβάλλεται από το διάδικο, με συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο, ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλομένης απόφασεως προς την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου είτε προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου».*

Η εξαγγελία ότι η αίτηση αναιρέσεως ή η έφεση επιτρέπεται μόνο όταν δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εμβάλλει σε ορισμένες σκέψεις:

Πρώτον, καθηλώνεται στο 2010 η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επί των διοικητικών διαφορών, ενώ η νομολογία πρέπει να παρακολουθεί τις κοινωνικές εξελίξεις.

Δεύτερον, δίδεται η εντύπωση ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας καθίσταται με αυτό τον τρόπο σταθερή πηγή του δικαίου, πράγμα που δεν γίνεται δεκτό από τη θεωρία. Επιπλέον παρατηρείται το παράδοξο, η ερμηνεία μιας διατάξεως να είναι πιο σταθερή και αμετάβλητη από την ίδια τη διάταξη, γιατί η διάταξη μπορεί να τροποποιηθεί με νεότερο κανόνα δικαίου.

Τρίτον, μετατίθεται το βάρος της επικλήσεως –και μάλιστα με συγκεκριμένους ισχυρισμούς– στο διάδικο του αρνητικού γεγονότος ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ μόνος πραγματικός γνώστης του ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι το ίδιο το δικαστήριο. Μάλιστα το θέμα αυτό ανάγεται στα θέματα του παραδεκτού, τα οποία εξετάζονται τόσο κατά την κατάθεση του ενδίκου μέσου, όσο και κατά τη συζήτηση, όπου είναι πιθανό να έχει επέλθει σχετική μεταβολή, δηλαδή να έχει εκδοθεί εν τω μεταξύ απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, οπότε το ένδικο μέσο θα απορριφθεί ως απαράδεκτο, ενώ θα έπρεπε να έχει την τύχη του προηγούμενου επί του οποίου υπάρχει η νομολογία.

Άλλη ρύθμιση που μεταβάλλει οριστικά τη φυσιογνωμία του δικαστηρίου είναι η μεταβολή του περιεχομένου της εισηγήσεως του εισηγητού, η οποία περιορίζεται πλέον σε συνοπτική έκθεση του ιστορικού της διαφοράς των στοιχείων που βεβαιώνονται από τα έγγραφα και των ζητημάτων που ανακύπτουν, χωρίς ο εισηγητής να εκφράζει τη γνώμη του επί των τιθεμένων ζητημάτων. Η λύση αυτή αποστεώνει την εισήγηση από το κύριο περιεχόμενό της, που είναι η κατά τη γνώμη του εισηγητού ορθή επίλυση των αναφουομένων προβλημάτων. Φαίνεται, κατά την άποψη της πλειοψηφίας των μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι η λύση αυτή επιβάλλεται από τις αρχές που δέχεται το Δικαστήριο της ΕΣΔΑ ότι δεν πρέπει να μετέχουν στο Δικαστήριο μέλη που έχουν εκπεφρασμένη γνώμη επί της υποθέσεως.

Όμως, η ατελής εισήγηση, νομίζω, θα δυσχεράνει τη λειτουρ-

γία του Δικαστηρίου και ιδίως την ευχέρεια των παραγόντων της δίκης να προβάλουν συγκεκριμένα επιχειρήματα επί της υποθέσεως με αφορμή τα συμπεράσματα της εισηγήσεως. Κατά το ισχύον σύστημα ο εισηγητής της υποθέσεως ήταν πράγματι το μόνο μέλος του Δικαστηρίου το οποίο είχε γνώση των στοιχείων του φακέλου και των νομικών θεμάτων της υποθέσεως. Πρέπει όμως να ληφθεί υπόψη ότι και αυτό ελάμβανε γνώση των στοιχείων και σχημάτιζε γνώμη μετά τη χρέωση σε αυτόν της υποθέσεως και κατά την προετοιμασία του για την εκδίκαση της υποθέσεως και όχι προηγουμένως.

Όσον αφορά τις τροποποιήσεις των διατάξεων της Διοικητικής Δικονομίας που αφορά στα Διοικητικά Δικαστήρια, ως γενική παρατήρηση θα μπορούσε να λεχθεί ότι βαίνουν κατά κανόνα προς την ορθή κατεύθυνση, με την προσθήκη ότι πολλές φορές νομοτεχνικά ακολουθείται η εσφαλμένη πρακτική της προσθήκης εδαφίων και της αντικαταστάσεως λέξεων, αντί της αντικαταστάσεως ολόκληρων παραγράφων.

Ιδιαίτερος θα θεωρούσα θετικές τις ρυθμίσεις για τις συνέπειες της μη αποστολής του φακέλου μετά την αναβολή της υποθέσεως, τη μετατροπή των αναγνωριστικών αποφάσεων σε καταψηφιστικές με πράξη του προέδρου του δικαστηρίου, όταν καταβληθεί το δικαστικό ένσημο και την εισαγωγή του θεσμού του Μονομελούς Εφετείου για την εκδίκαση εφέσεων κατά αποφάσεων, οι οποίες στη δίκη της εκτελέσεως δεν υπερβαίνουν το ποσό, των 20.000 ευρώ.

Επίσης, θετικό βήμα είναι και εισαγωγή της διαδικασίας επιδικάσεως απαιτήσεως, με πράξη επιδικάσεως για απαιτήσεις κατά του Δημοσίου ή Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου μέχρι 20.000 ευρώ.

Το σχέδιο νόμου καταλήγει με μεταφορά από το Συμβούλιο της Επικρατείας και άλλου μεγάλου αριθμού υποθέσεων της ακυρωτικής διαδικασίας στα Διοικητικά Πρωτοδικεία και Εφετεία. Μεταφέρει δε και τη διαδικασία ελέγχου της συμμορφώσεως προς τις

αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων στα ίδια τα εκδόντα τις αποφάσεις δικαστήρια.

Ελπίζεται με το νομοθέτημα αυτό, ότι με τις μεταφορές των υποθέσεων και τους περιορισμούς ασκήσεως ενδίκων μέσων ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας θα μπορέσει εγκαίρως να ασκήσει την αρμοδιότητά του ως βασικού ερμηνευτού της διοικητικής νομοθεσίας. Όμως, πρέπει να επισημανθεί ότι με τις διατάξεις του σχεδίου το Δικαστήριο αυτό παύει να είναι το κατ' εξοχήν δικαιοδοτικό όργανο ερμηνείας και εφαρμογής του Διοικητικού Δικαίου στη χώρα και η συμμετοχή του στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης καθίσταται, τρόπον τινά, εξαιρετική. Με την προσθήκη δε και της διατάξεως ότι εφεξής δεν θα ελέγχεται η πλημμελής εφαρμογή του νόμου, παύει το Δικαστήριο αυτό να είναι και πλήρες αναιρετικό δικαστήριο, γιατί στο μέλλον φαίνεται ότι δεν θα ελέγχει όλα τα σκέλη του δικανικού συλλογισμού, αλλά μόνο τη μείζονα πρόταση.

Με τις σκέψεις αυτές σταματώ, γιατί αφαιρώ χρήσιμο χρόνο από τους κυρίους ομιλητές.

Τελειώνοντας, θα ήθελα να ευχαριστήσω το Δικηγορικό Σύλλογο και ιδιαίτερα τον Πρόεδρό του κ. Παξινό για την πρωτοβουλία του στη συνδιοργάνωση αυτής της εκδηλώσεως και τη διάθεση της Αίθουσας Τελετών του Συλλόγου.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες ανήκουν στους κυρίους εισηγητές, οι οποίοι μέσα σε τόσο λίγο χρόνο προετοίμασαν τις εισηγήσεις τους και στον καθηγητή κ. Φορτσάκη για το συντονισμό της εκδηλώσεως. Και τέλος, ευχαριστώ και εσάς που είχατε την καλοσύνη να συμμετάσχετε στην εκδήλωση αυτή.

Σας ευχαριστώ.

Παρακαλώ τον καθηγητή κ. Λαζαράτο να λάβει το λόγο και να αναπτύξει την εισήγησή του.

ΠΑΝΟΣ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών)*: Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Θα αναφερθώ κυρίως στα άρθρα «περί Συμβουλίου της Επικρατείας» του σχεδίου νόμου με τίτλο «*Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης*» και πολύ λίγο σε κάποια θεμελιώδη προβλήματα που θέτουν οι άλλες διατάξεις, προκειμένου να μην πάρω χρόνο και από τους υπόλοιπους ομιλητές.

Κάποιες από τις βασικές παρατηρήσεις που είχα, αναφέρθηκαν ήδη στην ίδια κατεύθυνση. Εν μέρει καλύφθηκαν. Παρόλα αυτά, θα ήθελα να κάνω πέντε βασικές παρατηρήσεις:

Ως προς το θέμα «*εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης*»: το νομοσχέδιο εκτός από το ότι αφαιρεί κάποιες διαδικασίες, ας πούμε, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, προσθέτει άλλες. Καταργεί διαδικασίες στα πολιτικά δικαστήρια, αλλά δημιουργεί καινούργιες στα Διοικητικά ή στα Πολιτικά Δικαστήρια. Αμφιβάλλω πολύ αν μειώνεται ο κόπος, ή αν εξορθολογίζονται, ή αν επιταχύνονται οι διαδικασίες. Σίγουρα δεν έγινε κάποια οικονομοτεχνική μελέτη για αυτά τα πράγματα, αλλά θα ήταν υπερβολική πολυτέλεια να το περιμένει κανένας. Μάλλον απαισιόδοξα δείχνουν εκ πρώτης όψεως από την ανάγνωση.

Το δεύτερο θεμελιώδες πρόβλημα που δημιουργείται, αν διαβάσει κανείς προσεκτικά τις διατάξεις, είναι αυτό που εννοήσατε σαφώς, ότι στην πραγματικότητα δημιουργείται ένα σύστημα πιο παγιωμένης νομολογίας και από το αγγλοσαξωνικό σύστημα. Αν δεν έχει κανείς τη δυνατότητα αναιρέσεως, υφίσταται νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για κάποιο ζήτημα, για οποιοδή-

* αποδίδεται η ομιλία όπως μαγνητοφωνήθηκε, δεν έχει αναθεωρηθεί από τον κ. Λαζαράτο.

ποτε ζήτημα, και δεν φαίνεται να υπάρχει η δυνατότητα οιασδήποτε νομολογιακής μεταστροφής σε οποιοδήποτε πεδίο. Αυτό δεν μπορεί, παρά να είναι λάθος σε ένα ηπειρωτικό σύστημα δικαίου, εκτός αν υπάρχει κάποια άλλη οδός που μπορεί να αλλάξει η νομολογία που μου διαφεύγει αυτή τη στιγμή. Όμως, εκ πρώτης όψεως αυτό δεν φαίνεται να υπάρχει και αν θα υπάρχει, θα υπάρχει τόσο παραπλεύρως, που αλλοιώνει τελείως το ηπειρωτικό σύστημα δικαίου.

Τρίτον, οι αρμοδιότητες είναι ακατανόητες πλέον. Μπερδεύονται πολύ ο κανόνας, η εξαίρεση και η επαναφορά στον κανόνα, ειδικά στο άρθρο 1 του ν.702/1977 και στα θέματα που πηγαινούν σε πρώτο βαθμό ως διαφορές ουσίας στο Εφετείο με κανόνες και εξαιρέσεις. Όπως επίσης και το άρθρο 1 του ν. 1406/1983, που ακόμα και αν γίνει ο Κώδικας που αναφέρει το τελευταίο άρθρο, θα είναι πολύ δύσκολο να βρει κανένας άκρη. Αν είναι τόσο δύσκολες οι αρμοδιότητες από μόνο του είναι θέμα αν μπορεί να μιλάει κανείς για «εξορθολογισμό» ή για «επιτάχυνση» της διοικητικής δικαιοσύνης. Σίγουρα ορθολογικό δεν είναι, αλλά δεν επιταχύνεται κιόλας, γιατί υπάρχουν θέματα παραπομπών από δικαστήριο σε δικαστήριο, αφού πολύ σπάνια θα καταφέρνει, έστω και πεπειραμένος δικηγόρος να κάνει σωστά το ένδικο βοήθημα, ή θα κάνει περισσότερα από ένα για σιγουριά, πράγμα που δημιουργεί άλλο ανορθολογισμό περαιτέρω.

Στις καινούργιες διαδικασίες δημιουργούνται καινούργιες ανακοπές και υπάρχει ασάφεια ως προς τις εφαρμοστέες διατάξεις. Όλες οι διαφορές για τα δημόσια έσοδα πάνε στα πολιτικά δικαστήρια, αλλά δεν λέγεται τι διατάξεις θα εφαρμόζονται εκεί. Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, ή Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας; Αν εφαρμόζεται μόνο Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας και Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, αναρωτιέται κανείς τι χρειάζονται το άρθρο 216 και επόμενα, τα οποία αλλάζουν. Αλλά αναγράφεται μέσα στην εισηγητική έκθεση ότι θα έλθουν εκεί όλες οι διαφορές από

είσπραξη εσόδων από τις συμβάσεις και από τα πολιτικά και από τα διοικητικά. Και εκεί δεν ξέρουμε τι Δικονομία θα εφαρμόζεται. Επίσης, όταν θα υπάρχει δυνατότητα εκδόσεως διαταγής πληρωμής μέχρι 20.000 ευρώ για μισθούς και αποδοχές, μπορεί να ασκεί το Δημόσιο ανακοπή κατά του ιδιώτη; Και εκεί είναι ασαφές τι Δικονομία εφαρμόζεται, διότι λέει μεν ο νόμος *«εφαρμόζονται τα άρθρα 126 επόμενα του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας για την προδικασία»*, αλλά δεν λέει τι εφαρμόζεται για το κύριο ένδικο βοήθημα. Για παράδειγμα, όταν κάνεις ανακοπή κατά των πράξεων της εκτελέσεως, πάλι Κώδικας Πολιτικής, ή Διοικητικής Δικονομίας; Όλα αυτά θα πρέπει να λυθούν, τι διατάξεις εφαρμόζονται σε όλες αυτές τις ανακοπές. Και φοβάμαι ότι θα δημιουργηθεί μεγάλο μπλέξιμο, γιατί ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας παραπέμπει στον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και τανάπαλι και γενικά υπάρχουν προβλήματα παραπομπών.

Πέμπτο μεγάλο πρόβλημα, η νέα Φορολογική Δικονομία εντός της Διοικητικής Δικονομίας. Απ' ό,τι κατάλαβα, δεν είναι ακριβώς σαφές τι θα λέει το σχέδιο νόμου. Έχουμε μία εισηγητική έκθεση. Αν το σχέδιο νόμου αλλάζει περαιτέρω τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, χωρίς να έχει λάβει υπόψη του και τις αλλαγές του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, τα πράγματα είναι πολύ προβληματικά, δηλαδή δεν θα μπορεί κανείς να καταλάβει τι γίνεται, πέρα από τις λεπτές ερμηνείες, γιατί αλλάζουν και ουσιώδη ζητήματα. Τώρα, όλο αυτό βεβαίως, το ότι υπάρχει μία Φορολογική Δικονομία μέσα στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ότι ακόμα και στο προεδρικό διάταγμα 18/1989 παρεμβάλλονται ειδικές διατάξεις, ας πούμε, για την αναστολή ειδικά για οικοδομικές άδειες που αφορούν τις εκτός σχεδίου περιοχές με ανατροπή του συστήματος, όλο αυτό δεν έχει καμία σχέση με κωδικοποίηση, γιατί οι κωδικοποιήσεις είναι εντελώς αποσπασματικές, έχουν ειδικές διατάξεις, είναι αντιφατικές, ο μισός Κώδικας της Διοικητικής Δικονομίας έχει καταργηθεί και υπάρχουν εμβόλιμες διατάξεις, με απο-

τέλεσμα, όχι Κώδικας να μην είναι, αλλά να μην καταλαβαίνεις τι γίνεται. Αυτό όλο μαζί –έτσι όπως το περιέγραψα, ίσως πιο ζοφερά, μπορεί να υπάρχουν κάποια καλά σημεία– αποκλείεται να είναι «εξορθολογισμός» και «επιτάχυνση». Ανορθολογισμός θα είναι και επιβράδυνση.

Μερικές παρατηρήσεις:

Η λεγόμενη «πρότυπη δίκη»:

Έχουμε «πρότυπη δίκη» του άρθρου 1 και του άρθρου 50 του σχεδίου νόμου. Η «πρότυπη δίκη» του άρθρου 50 είναι η «πρότυπη δίκη» όπως ονομάστηκε και εισήχθη το 2008. Δηλαδή ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας μπορούσε ουσιαστικά να ασκεί αναίρεση υπέρ του νόμου. Τώρα δεν είναι ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, αλλά είναι και οι Δικηγορικοί Σύλλογοι και ο Υπουργός Οικονομικών.

Η «πρότυπη δίκη» –έτσι ονομάζεται στη εισηγητική– του άρθρου 1 αφορά λίγο διαφορετικό θέμα. Διαβάζω την παρ.1 του άρθρου 1: *«1. Οποιοδήποτε ένδικο μέσο ή βοήθημα ενώπιον οποιουδήποτε διοικητικού δικαστηρίου μπορεί να εισαχθεί προς εκδίκαση από το Συμβούλιο της Επικρατείας με πράξη τριμελούς Επιτροπής, αποτελούμενης από τον Πρόεδρό του, τον αρχαιότερο Αντιπρόεδρο και το πρόεδρο του αρμοδίου καθ' ύλην Τμήματος, ύστερα από αίτημα ενός των διαδίκων, όταν με αυτό τίθεται ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων».*

Μία μικρή κριτική και παρατηρήσεις για αυτό το άρθρο.

Πρώτον, φαίνεται από την εισηγητική έκθεση ότι μπορεί κανείς να πηγαίνει στο Συμβούλιο της Επικρατείας είτε έχει κάνει ένδικο βοήθημα στο δικαστήριο ουσίας, δηλαδή έχει ασκήσει την προσφυγή του στο Διοικητικό Πρωτοδικείο, είτε δεν το έχει κάνει. Είναι δυνατόν να ασκήσει την προσφυγή στο Διοικητικό Πρωτοδικείο και για σιγουριά επειδή πιστεύει ότι πρέπει να πάει στο Συμ-

βούλιο της Επικρατείας, για μην χάσει το 60νθήμερο, να κάνει και την αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας, επικαλούμενος ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος, ή ζήτημα που αφορά ευρύτερο κύκλο προσώπων και να περιμένει την πράξη του Προέδρου. Αν η πράξη της τριμελούς Επιτροπής είναι θετική και πηγαίνει στο Συμβούλιο της Επικρατείας, μπορεί ενδεχομένως να κρατήσει το άλλο ένδικο βοήθημα, ή να παραιτηθεί, αναλόγως πώς τον βολεύει δικονομικά. Αντιλαμβάνεστε πόσα προβλήματα δημιουργούνται. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, διώχνοντας κάποιες αρμοδιότητες, παίρνει μία καινούργια αρμοδιότητα. Μπορώ να φανταστώ ότι θα είναι πάρα πολλές οι αιτήσεις ακυρώσεως, οι οποίες θα γίνουν με τις αόριστες αυτές έννοιες, που το ζήτημα είναι γενικότερου ενδιαφέροντος και έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Υποθέτω το «γενικότερου ενδιαφέροντος» σημαίνει με συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων. Θα αρκούσε και το ένα από τα δύο. Βεβαίως όλο αυτό το θέμα μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω καθυστερήσεις με παραπομπή του ζητήματος όταν θα φθάσει στο ακροατήριο στην Ολομέλεια και για το θέμα του παραδεκτού.

Άρθρο 1:

Στην παρ.2 του άρθρου 1 εισάγεται επίσης δυνατότητα προδικαστικού ερωτήματος από το διοικητικό δικαστήριο. Λέει: «Όταν διοικητικό δικαστήριο επιλαμβάνεται υποθέσεως στην οποία ανακύπτει ένα τέτοιο ζήτημα», γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων, «δύνатаι με απόφασή του, που δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα, να υποβάλλει σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο Συμβούλιο της Επικρατείας». Άρα προδικαστικό ερώτημα κατά διακριτική ευχέρεια. Εκεί μπορεί να υπάρχουν παρεμβάσεις. Για τις παρεμβάσεις δεν λέγεται τίποτα. Λέει απλώς ότι υπάρχει δυνατότητα παρεμβάσεως. «Στη δίκη δικάιούται να παρέμβει κάθε διάδικος», χωρίς να λέγεται αν θα χρησιμοποιηθούν οι κανόνες παρεμβάσεως της δίκης ουσίας ή της

δίκης ακυρώσεως. Δηλαδή προς τη μία κατεύθυνση και προς τις δύο πλευρές γενικότερα οι λεπτομέρειες αυτής της παρεμβάσεως. Πιθανόν να υπάρχει δυνατότητα συνδυασμού των παραγράφων 1 και 2, πράγμα που είναι δυνατόν να δημιουργεί περαιτέρω προβλήματα.

Άρθρο 2:

Το άρθρο 2 αναφέρεται στην απευθείας αναίρεση –ο αναγνώστης αυτού του κειμένου θα πρέπει να το διαβάσει σε συνδυασμό με το άρθρο 12 που αναφέρει τα όσα ελέγχθησαν από τον κύριο Σύμβουλο– η οποία γίνεται για συγκεκριμένους λόγους. Θα αναφερθώ και εγώ στη συνέχεια στο άρθρο 12, διότι μπαίνουν πολλά όρια στην αναίρεση του άρθρου 12. Παράλληλα έχουμε το άρθρο 2 που έχει διαφορετικό πεδίο εφαρμογής ως προς το ότι επιτρέπεται η απευθείας αναίρεση. Δηλαδή από το Πρωτοδικείο να κάνεις κατευθείαν αναίρεση, χωρίς να περάσεις από το Εφετείο. Το άρθρο 2 λέει: *«Κατ’ αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου που κρίνει διάταξη τυπικού νόμου αντισυνταγματική ή αντίθετη σε άλλη υπερνομοθετική διάταξη», σε αυτή την περίπτωση και μόνο, «χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, χωρεί ενώπιον αυτού, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη», απευθείας προφανώς εννοεί, «αίτηση αναιρέσεως, αν πρόκειται για διαφορά ουσίας, ή έφεση, αν πρόκειται για ακυρωτική διαφορά».* Εκεί, ούτως ή άλλως, η ακυρωτική έφεση ασκείται κατευθείαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας, οπότε δεν μου είναι τελείως κατανοητό τι σημαίνει «απευθείας ακυρωτική έφεση μετά από απόφαση πρωτοδικείου», αφού ούτως ή άλλως θα ήταν απευθείας. Ενδεχομένως κάτι άλλο να εννοείται που δεν έχω κατανοήσει. Προφανώς αυτό θα οδηγήσει και σε πολλαπλασιασμό των αιτήσεων αναιρέσεως, εφόσον θα συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις. Πέραν του τι σημαίνει «να έχει κριθεί το ζήτημα αυτό με προηγούμενη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας» –θα αναφερθώ στο άρθρο 12– δεν λύ-

νεται το θέμα για το τι συμβαίνει, αν έχει κριθεί διαφορετικά το ζήτημα από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Δηλαδή φαντάζομαι ότι έχει τη δυνατότητα ακόμη ένα Εφετείο να κρίνει διαφορετικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Αν έχει τη δυνατότητα αυτή, συνεχίζει να την έχει, δεν προβλέπεται για αυτή την περίπτωση η δυνατότητα αναίρεσως. Υποθέτω ότι αναλογικά θα μπορεί να κάνει κανείς αναίρεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή εμμέσως συνάγεται –και αυτό είναι λίγο ειρωνικό– ότι δεν μπορεί πλέον στο σύστημα αυτό να υπάρχει διαφορετική απόφαση από την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αν διαβάσει κανείς τα άρθρα 2 και 12, οδηγείται εμμέσως πλην σαφώς σε αυτό το συμπέρασμα.

Άρθρο 7:

Το άρθρο 7 αλλοιώνει πλήρως τη φυσιογνωμία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως τη γνωρίζαμε έως τώρα, με την ουσιαστική κατάργηση της εισηγήσεως και του 3ημέρου –θα αναφέρω τα πραγματικά περιστατικά και τα ερωτήματα που τίθενται, όχι άποψη του εισηγητού– τρεις μέρες πριν να είναι κατατεθειμένη η εισήγηση στη Γραμματεία και να είναι αυτός λόγος αναβολής. Το ζήτημα είναι τι να κάνει –σκεφτόμουν– την προφορική διαδικασία. Διότι όταν θα πηγαίνει στο ακροατήριο, δεν θα μπορεί να πει τίποτα περισσότερο από το δικόγραφο. Αφού υποθέτω και ο εισηγητής, αν μπορεί να συνεχίσει να κάνει αυτή την προφορική συζήτηση, δεν θα αποκαλύπτει που πηγαίνει το πράγμα, αφού δεν είναι υποχρεωμένος να πηγαίνει κάπου. Άρα και στο ακροατήριο θα αναπτύσσει ουσιαστικά αυτά που λέει στο δικόγραφο. Άρα χρειάζεται να λέει «συζητείται», «συζητείται», όπως στις διαφορές ουσίας. Δεν φαντάζομαι ότι θα υπάρχει πολύ μεγάλη διαφορά, εφόσον ψηφιστεί έτσι ακριβώς. Αυτό σημαίνει ότι ο ρόλος των δικηγόρων –μπορεί να λαθεύω, αλλάζει τελείως το Συμβούλιο της Επικρατείας– γίνεται πολύ λιγότερο ουσιαστικός από πριν και νομίζω πως θα μοιάζει λίγο αυτή η προφορική διαδικασία με θέ-

ατρο, αφού θα είναι ένα βήμα πίσω ο Δικηγόρος. Το τι έχει σκεφτεί ο εισηγητής, το τι θα συζητηθεί, το τι θα έλθει στη Διάσκεψη, ούτε θα το ξέρει, ούτε θα το φαντάζεται, θα αναπτύσσει το δικόγραφο του πιθανόν. Το τι θα έρχεται μετά στη συνέχεια, για αυτό δεν θα έχει λόγο. Επομένως, δεν έχει και πραγματικά λόγο η προφορική διαδικασία. Όλο αυτό πάει πίσω και την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας, κατά το ερώτημα.

Έχω ακούσει διάφορα ως προς την αιτιολογία, τη ratio της διατάξεως, του γιατί να σταματήσει να υπάρχει εισήγηση και το διά ταύτα της εισηγήσεως. Αυτά που έχω ακούσει μέχρι τώρα, είναι τα εξής.

Πρώτον, να πηγαίνει πιο γρήγορα το πράγμα. Πιθανόν αυτό να είναι ένας λόγος, να συζητούνται παρά πολλές υποθέσεις και όλες οι υποθέσεις, χωρίς ιδιαίτερη επεξεργασία, να πηγαίνουν στη Διάσκεψη. Υποθέτω όμως πάλι ότι αν είχε κάποιο ρόλο ο Δικηγόρος κάπου να συμβάλει, μη συμβάλλοντας θα καθιστά πιο δύσκολη και την ανάλυση της υποθέσεως στη Διάσκεψη. Πάντως, ταχύτητα ίσως να υπάρχει μεγαλύτερη.

Ο δεύτερος λόγος –αυτό το έχω ακούσει να λέγεται, δεν γράφεται– ήταν ότι υπήρχε υπερβολική αντιδικία μεταξύ Δικηγόρων και εισηγητών του Συμβουλίου γενικά, όταν υπήρχε διά ταύτα της εισηγήσεως. Αυτό, από τη στιγμή που γινόταν ευπρεπώς –και αυτό είναι θέμα ευπρεπείας του δικαστηρίου– ήταν θετικό, γιατί αυτό ακριβώς πρέπει να είναι η δικαστική προστασία. Η ευπρέπεια είναι ένα άλλο ζήτημα που είναι και ζήτημα του δικαστή να το βάζει όταν υπήρχε αυτό το πρόβλημα. Κατά τα λοιπά, αυτός ο διάλογος-αντίλογος, νομίζω, ήταν και ο σκοπός της προφορικής διαδικασίας.

Κατά λοιπά, η σκέψη, γιατί παρατίθενται και δύο αποφάσεις τους Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου προς αιτιολογία, που δεν έχουν να κάνουν ακριβώς με το ζήτημα μεροληψίας προς κάποια κατεύθυνση, επειδή υπήρχε εισήγηση, δεν νομίζω ότι στα σοβαρά θα μπορούσε να συζητήσει κανένας. Πιστεύω, εν πάση περιπτώσει,

ότι αυτοί οι λόγοι, μεροληψία, όχι αντιδικία, ταχύτητα μεγαλύτερη, που δεν είναι και πολύ ασφαλής, είναι πολύ αδύναμοι μπροστά στην αξία της προφορικής διαδικασίας και του άρθρου 20 παρ.1. Αυτή είναι η άποψή μου. Θα το δείξει ο χρόνος. Πάντως, ότι αλλοιώνονται η φυσιογνωμία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο ρόλος των Δικηγόρων και η μορφή της δικαστικής προστασίας το Συμβούλιο της Επικρατείας, αυτό είναι βέβαιο. Τα υπόλοιπα είναι προς συζήτηση.

Επίσης, θέλω να επισημάνω στο άρθρο 11 ότι μπαίνει μία εμβόλιμη διάταξη «περί προσωρινής δικαστικής προστασίας», η 52 Α, η οποία αναφέρεται σε μία ειδική διαδικασία, στην αναστολή οικοδομικών αδειών εκτός σχεδίου πόλεως και αντιστρέφει όλο το σύστημα. Δίδεται αυτόματη αναστολή μόλις καταθέσεις την αίτηση ακυρώσεως και υπάρχει αντίθετα η δυνατότητα να ζητηθεί η άρση του ανασταλτικού αποτελέσματος από το Δημόσιο. Αυτό, πρώτον, είναι ελαφρώς αδογμάτιστο, σε ένα ολόκληρο σύστημα να βάζεις μία διάταξη μέσα στο πεδίο που να αλλάζεις όλο το σύστημα και να το αντιστρέφεις. Δεύτερον, είναι αδικαιολόγητη η διαφοροποίηση μόνο για αυτές τις περιπτώσεις, μία μόνο κατηγορία διαφορών και μία μόνο περίπτωση μέσα σε όλες τις κατηγορίες, αυτή η ειδική Δικονομία, δημιουργεί πρόβλημα και της ενότητας της δικονομικής εννόμου τάξεως και σε σχέση με το άρθρο 4 παρ. 1. Ενδεχομένως θα μπορούσε κανείς να συζητήσει όπως στο γερμανικό σύστημα να ισχύει παντού η αυτόματη αναστολή και να αντιστρέφονται τα πράγματα, αλλά αυτό θα ήταν πεδίο μιας ευρύτερης συζητήσεως, αν ενδεχομένως θα μπορούσαν τα πράγματα να γίνουν έτσι. Για μία διάταξη δεν φαίνεται δικαιολογημένο. Πάντως, έχει ενδιαφέρον –και αυτό το βλέπει κανείς στη φορολογική διαφορά– ότι η αυτόματη αναστολή αίρεται αυτοδικαίως, αν περάσουν 60 ημέρες από τότε που η αρχή εξέδωσε την πράξη. Κάτι αντίστοιχα λέγονται και στη φορολογική δίκη για την προσωρινή διαταγή, όταν περάσουν 30 ημέρες. Δεν λέγεται πουθενά ότι η υπόθεση πρέπει να δικάζεται σε 30 ημέρες ή σε 60 ημέρες. Ούτε

το ένα λέγεται, ούτε το άλλο. Άρα, φοβάμαι ότι αν συνεχιστεί κάποια γνωστή πρακτική, ουσιαστικά πάρα πολλές υποθέσεις θα απορρίπτονται σιωπητή, πράγμα που δεν είναι πάρα πολύ καλό και συμβαίνει κατά κόρο στην προσωρινή δικαστική προστασία και στο Συμβούλιο της Επικρατείας πάρα πολύ περισσότερο, απ' ό,τι στα τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια. Αυτό είναι πρόβλημα. Και αφού μιλάμε για εξορθολογισμό και για επιτάχυνση δεν θα ήταν κακό να λέμε ότι και σε ορισμένο χρόνο να βγαίνει μία δικαστική απόφαση, αφού είναι για προσωρινή δικαστική προστασία.

Τέλος, θέλω να αναφερθώ στο άρθρο 12 –και να αφήσω το λόγο στους υπόλοιπους ομιλητές για τα θέματα των δικαστηρίων ουσίας, σε αυτά που αναφέρθηκε ήδη και ο κύριος Σύμβουλος– στο θέμα της αναιρέσεως. Εδώ έχουμε πραγματικά σοβαρά προβλήματα. Διαβάζω τη διάταξη της παρ. 3: *«3. Η αίτηση αναιρέσεως επιτρέπεται μόνον όταν προβάλλεται από το διάδικο με συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο»* –και έχει τέσσερις περιπτώσεις, θα τις πάρω μία-μία, η κάθε μία από αυτές μπορεί να οδηγεί σε παραδεκτή αναίρεση– *«ή ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας...»*. Η διατύπωση είναι πάρα πολύ κακή. Τουλάχιστον εννοείται ότι «δεν υπάρχει» επί του ζητήματος, ή επί ζητήματος κρίσιμου για τον υπαγωγικό συλλογισμό του τακτικού διοικητικού δικαστηρίου, «νομολογία». Είναι έκφραση που δεν συνάδει σε νομοθέτημα τόσο σοβαρό. Αναρωτιέμαι τι συγκεκριμένος ισχυρισμός χρειάζεται ότι δεν υπάρχει νομολογία. Αρκεί να λες δεν υπάρχει νομολογία. Δηλαδή, αν δεν το πεις, πρέπει να κοιτάξει αν υπάρχει ή δεν υπάρχει. Προφανώς εννοεί για τα υπόλοιπα. Μπορεί να λες ότι η νομολογία που υπάρχει –αυτό εννοεί– δεν είναι ad hoc, δεν είναι συγκεκριμένη, οπότε θα μπαίνει σε ένα τεράστιο ζήτημα παραδεκτού, αν είναι ή δεν είναι, που είναι θέμα του κατά πόσο θα ελαφρύνει τη διαδικασία. Εφόσον είναι ίδιο ζήτημα αυτή η πραγματική, νομική αιτία, ίδιο αίτημα, αν ήταν ίδια υπόθεση, μόνο αυτό για κάθε υπόθεση θα θέλει τόση δουλειά, που αμφιβάλλω αν

κόβει δουλειά όλο αυτό έτσι και προσπαθήσει κανείς να κάνει ένα καλό δικόγραφο.

Η δεύτερη περίπτωση, *«ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλόμενης αποφάσεως προς την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας»*. Τώρα υπάρχει θέμα πότε υπάρχει αντίθεση. Ας πούμε, όταν θα υπάρχει διαφορετικός νομικός συλλογισμός, αλλά οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα. Δηλαδή, αν με διαφορετικό νομικό συλλογισμό θα έχεις αναίρεση, ή όχι. Εκ πρώτης όψεως ναι, για την ενότητα της νομολογίας, αλλά οπωσδήποτε θα υπάρχουν τέτοια θέματα. Και όταν υπάρχει κυμαινόμενη νομολογία, υπάρχουν δύο αποφάσεις Τμημάτων –γιατί θα υπάρχουν– αρκεί υποθέτω μία απόφαση διαφορετική, μία, πολλές, αν είναι τέσσερις και μία. Όταν λέει «νομολογία», τι εννοεί; Μία απόφαση, πολλές, πλειοψηφία των αποφάσεων, θα υπάρχει νομολογία επί του θέματος.

Η τρίτη περίπτωση είναι ότι *«υπάρχει αντίθεση ως προς τη νομολογία άλλων ανωτάτων δικαστηρίων»*. Εδώ είναι προβληματικό και επικίνδυνο, γιατί συνήθως στα άλλα δικαστήρια θα είναι και άλλη η διαφορά, γιατί θα άγεται επί τη βάσει άλλων διατάξεων, οπότε δεν θα είναι το ίδιο ζήτημα, υπό την έννοια της ίδιας νομικής βάσεως, της ίδιας πραγματικής αιτίας και άλλου αιτήματος, που θα είναι και άλλη Δικονομία, οπότε θέλει πολλή προσοχή, αν πρόκειται περί του αυτού πράγματος. Βεβαίως μπορεί να έχεις απόφαση υπέρ σου των πολιτικών δικαστηρίων και εναντίον σου του Συμβουλίου της Επικρατείας, ή το αντίστροφο. Οπότε πάλι θα τίθεται θέμα, αν αρκεί το ένα ή και τα δύο. Αυτό δημιουργεί φυσικά άλλες περιπλοκές. Σκέφτηκα διάφορα τέτοια, αλλά δεν σας κουράζω με αυτά, θα κουράσουν αρκετά τους δικαστές.

Και η τέταρτη περίπτωση είναι αντίθεση *«σε ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου»*. Γιατί όχι σε νομολογία τακτικού δικαστηρίου και αρκεί η αντίθεση, άραγε, σε μία και μόνο ανέκ-

κλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, ενώ οι υπόλοιπες είναι διαφορετικές ή σύμφωνες με την αναιρεσιβαλλόμενη; Πολλά τέτοια θέματα.

Σαν τελική κριτική, δίνοντας το λόγο στους υπολοίπους, πέραν των όσων είπα στην αρχή, πραγματικά φοβάμαι πως υπάρχει ο κίνδυνος, πέρα από τις ιδιαίτερες περιπλοκές, να οδηγούμαστε σε δύο θεμελιώδη προβλήματα: περιορισμό της δικαστικής προστασίας και κυρίως να στενεύουν τα περιθώρια μεταστροφής της νομολογίας, ένα σύστημα ηπειρωτικό, πιο αγγλοσαξονικό και από το πιο αγγλοσαξονικό.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΠΕΤΡΟΣ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ (Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Πρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.): Ευχαριστούμε τον καθηγητή κ. Λαζαράτο.

Παρακαλείται ο κ. Φορτσάκης, Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ., να λάβει το λόγο.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΦΟΡΤΣΑΚΗΣ (Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.): Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Μετά από τη γενική εισήγηση του κ. Λαζαράτου –«γενική» εννοώ διότι αναφέρεται στο σύνολο των προβλημάτων που θέτει το νομοσχέδιο για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης– εμένα να μου επιτρέψετε να επικεντρωθώ περισσότερο στο άλλο νομοσχέδιο που αναφέρεται στην *«Εκούσια Κατάργηση φορολογικών διαφορών, ρύθμιση ληξιπροθέσμων οφειλών για την αποτελεσματική τιμωρία της φοροδιαφυγής»*, το οποίο στην αιτιολογική του έκθεση περιλαμβάνει ορισμένες διατάξεις που ενδιαφέρουν τη δικονομία, ας το πούμε έτσι, της φορολογικής δίκης.

Θα πω εκ προοιμίου ότι εκπλήσσομαι με τη χαμηλή, θα έλεγα, σχέση που έχει ο συντάκτης των κειμένων αυτών με τη νομική επιστήμη και με την αδυναμία να εκφράσει ορισμένα νοήματα κατά τρόπο έστω ελάχιστο συνεκτικό. Και θα αντιληφθείτε τι θέλω να πω.

Η αιτιολογική έκθεση ξεκινάει και παρουσιάζει διατάξεις, οι οποίες αμέσως ανακοινώνεται ότι θα περιληφθούν σε άλλο νομοσχέδιο. Δηλαδή έχουμε μία αιτιολογική έκθεση ενός νομοσχεδίου και έχουμε παρουσίαση διατάξεων που θα περιληφθούν σε άλλο νομοσχέδιο. Ήδη αυτό είναι ένα πρόβλημα. Δεν ξέρω αν θα υπάρξει άλλη αιτιολογική έκθεση για τα ίδια. Αναγγέλλει λοιπόν η αιτιολογική έκθεση αυτή ότι θα αλλάξει η διαδικασία εκδίκασης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών από τα διοικητικά δικαστήρια και θα αναδιοργανωθεί εκ βάθρων η φορολογική διοίκηση. Ανακοινώνεται ότι θα γίνουν μείζονες θεσμικές αλλαγές στη διαδικασία εκδίκασης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών, οι οποίες θα ενταχθούν σε ένα άλλο νομοσχέδιο.

Ας δούμε ποιες είναι αυτές οι μείζονες θεσμικές αλλαγές στη διαδικασία εκδίκασης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών από τα Διοικητικά Δικαστήρια. Οι αλλαγές αυτές, που θα ενταχθούν στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για την τροποποίηση του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, αφορούν:

Πρώτον, οι αλλαγές αφορούν –και σας διαβάζω για να έχουμε κατ’ αρχάς την ακριβή πληροφόρηση: *«Την οριοθέτηση του βάρους απόδειξης και της εξουσίας του δικαστηρίου όταν δικάζει αναστολή με αντικείμενο φορολογική υπόθεση. Παύει η γενική και αόριστη αναστολή εκτέλεσης ολόκληρης της πράξης της φορολογικής αρχής, με την οποία αδρανοποιούνται με δικαστική απόφαση οι εισπρακτικοί μηχανισμοί εφ’ όλης της περιουσίας του φορολογούμενου»*. Εδώ βεβαίως μπορεί κανείς να αναρωτηθεί τι θέλει να πει ο συντάκτης της διάταξης. Εγώ, ομολογώ, δεν μπορώ να αντιληφθώ πώς θα οριοθετηθεί το βάρος απόδειξης και πώς

θα περιοριστεί η εξουσία του δικαστηρίου, όταν δικάζει αναστολή με αντικείμενο φορολογική υπόθεση όταν προσβάλλεται η καταλογιστική πράξη. Με ποιο τρόπο θα γίνει η κατανομή των εξουσιών του δικαστηρίου, ενόψει της ενιαίας καταλογιστικής πράξης; Αυτό, νομίζω, είναι ένα ζήτημα που πρέπει να έλθει στη συζήτηση.

Δεύτερον, οι αλλαγές αφορούν: *«Την σύντμηση εκδίκασης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών. Διαφορές έως 150.000 ευρώ θα δικάζονται από το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο. Θα επιτρέπεται έφεση υπό την προϋπόθεση ότι θα καταβληθεί το 50% του κυρίου φόρου ή του δασμού ή του προστίμου»*. Βλέπεται ότι εδώ υπάρχει ένα ζήτημα σχετικά με τη δυνατότητα του δικαστηρίου να αναστείλει την υποχρέωση καταβολής. Συνεχίζω την ανάγνωση: *«Διαφορές από 150.000 ευρώ και άνω θα δικάζονται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό από το Διοικητικό Εφετείο»*. Δηλαδή, έχουμε το παράδοξο οι μικρότερες διαφορές να εκδικάζονται σε πρώτο βαθμό από το Διοικητικό Πρωτοδικείο με δυνατότητα έφεσης, ενώ οι μεγαλύτερες και σπουδαιότερες να εκδικάζονται σε ένα μόνο βαθμό, στο Εφετείο. Αναγράφεται στην αιτιολογική έκθεση ότι: *«Με τις ρυθμίσεις αυτές θα συντμηθεί ο अपαράδεκτος σήμερα χρόνος εκκρεμοδικίας (8 έως 12 χρόνια) μέχρι την έκδοση τελεσίδικης απόφασης, κατά τα 2/3 του. Η τελεσίδικη απόφαση, δηλαδή, θα εκδίδεται το αργότερο μέσα σε 3 χρόνια από την κατάθεση της προσφυγής. Φορολογική αρχή και φορολογούμενος θα τερματίζουν σε ανεκτό χρόνο τη διαφορά τους, γεγονός που θα συμβάλλει και στην αποτελεσματική είσπραξη των δημοσίων εσόδων και στη δημιουργία σταθερού φορολογικού περιβάλλοντος για τους φορολογούμενους»*. Αμφιβάλλω αν η σταθερότητα αυτή μπορεί να είναι πράγματι διαρκής, όταν προέρχεται από την έλλειψη δικαστικής προστασίας. Αυτό θυμίζει λίγο τη συνταγή του γιατρού: *«πονάει δόντι, βγάλε δόντι και έτσι δεν έχουμε πρόβλημα»*.

Τρίτον, οι αλλαγές –και για μένα είναι το πιο εκπληκτικό– αφορούν: «*Τη μη δικαστική ακύρωση των πράξεων των φορολογικών αρχών για τυπικές και ανούσιες πλημμέλειες*». Λοιπόν πληροφορούμαστε ότι δεν θα ακυρώνονται πλέον οι πράξεις των φορολογικών αρχών για τυπικές και ανούσιες πλημμέλειες. Διδάσκουμε όμως ήδη στο πρώτο πανεπιστημιακό έτος της νομικής ότι όταν υπάρχει ανούσια τυπική πλημμέλεια, η πράξη δεν ακυρώνεται. Βέβαια δεν θα κάνουμε μάθημα εδώ, αλλά ο συντάκτης του κειμένου έπρεπε να το γνωρίζει. Γράφει η αιτιολογική έκθεση: «*Το Δικαστήριο πριν ακυρώσει την πράξη για τυπική πλημμέλεια ή για έλλειψη τύπου της διαδικασίας ή για συγκεκριμένη παράλειψη, θα εξετάζει αν ο φορολογούμενος έπαθε κάποια βλάβη από την παράλειψη, και αν η βλάβη που έπαθε μπορεί να επανορθωθεί, μόνο με την ακύρωσή της και την επανάληψη της έκδοσής της. Αν δεν συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις η πράξη της φορολογικής αρχής δεν θα ακυρώνεται και το δικαστήριο θα δικάζει στην ουσία της την προσφυγή*». Δηλαδή, ο συντάκτης δεν γνωρίζει τι σημαίνει «έννομο συμφέρον». Απ' ό,τι θυμάμαι, από το δεύτερο έτος που μας δίδασκε ο καθηγητής μου, ο κ. Σπηλιωτόπουλος, το έννομο συμφέρον ορίζεται ως η ωφέλεια που αποκομίζει ο διάδικος από την ακύρωση της πράξης. Αν δεν έχει ωφέλεια από την ακύρωση, δεν έχει έννομο συμφέρον. Εδώ λοιπόν τι θέλει να μας πει το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης; Ή απλώς επαναλαμβάνει τα περί εννόμου συμφέροντος, οπότε η διάταξη αυτή δεν έχει νόημα, ή θέλει να πει ότι θα γίνεται άλλου είδους εκτίμηση του εννόμου συμφέροντος, η οποία απλά δεν ξέρω με ποια μέτρα και με ποια σταθμά θα γίνεται και πώς το δικαστήριο θα μπορεί να τη δέχεται.

Η αιτιολογική έκθεση συνεχίζει: «*Περαιτέρω η οικοδόμηση σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ φορολογούμενου και φορολογικού συστήματος θα πραγματοποιηθεί με:*

- *Την αναδιοργάνωση των οικονομικών υπηρεσιών για να απελευθερωθούν πόροι, να στηριχθεί και να διευκολυνθεί το κα-*

θημερινό έργο των στελεχών και των υπαλλήλων του φορολογικού, ελεγκτικού και εισπρακτικού μηχανισμού.

- Την εφαρμογή από το 2011 νέων ηλεκτρονικών εφαρμογών για να μειωθεί το κόστος διαχείρισης των καθημερινών φορολογικών υποθέσεων και να ελαχιστοποιηθεί η ανάγκη επαφής των πολιτών με τις φορολογικές υπηρεσίες».

Θα σχολιάσω αμέσως μετά αυτές τις δύο διατάξεις.

Και τελειώνει στο σημείο αυτό η αιτιολογική έκθεση ως εξής: «Η Κυβέρνηση προχωρά επίσης στην περαιτέρω διεύρυνση και αυστηροποίηση του υφιστάμενου ποινικού θεσμικού πλαισίου, έτσι ώστε η ποινική καταστολή των αδικημάτων της φοροδιαφυγής να είναι άμεση, δραστική και ανεξάρτητη από την εκδίκαση της φορολογικής διαφοράς». Ανεξαρτησία, λοιπόν, του ποινικού από το φορολογικό δικαστή. Ο ποινικός μόνος του θα αποφασίζει και χωρίς να υπάρχει κάποια διασύνδεση μεταξύ των δύο. Δεν αγνώβ βέβαια ότι δεν δεσμεύεται ούτε και σήμερα ο ποινικός δικαστής από την κρίση του φορολογικού δικαστή, αλλά η ανεξαρτησία αυτή λειτουργεί εις όφελος του κατηγορουμένου. Η διαπίστωση όμως της τέλεσης φορολογικού αδικήματος προϋποθέτει πολλές φορές καλή γνώση του φορολογικού δικαίου που ο ποινικός δικαστής δεν διαθέτει ούτε μπορεί εύκολα να αποκτήσει. Η διάταξη φαίνεται να υπονοεί ότι το Κράτος προτάσσει πλέον την ποινική καταστολή για λόγους εκφοβισμού χωρίς να πολυενδιαφέρεται για το αν πραγματικά τελέστηκε το αδίκημα. Μάλιστα στην αιτιολογική έκθεση ανακοινώνεται ότι: «Το 2011 θα είναι η χρονιά της δραστικής ποινικής καταστολής της φοροδιαφυγής σε όλες της τις εκφάνσεις». Εγώ, παρότι δεν είμαι ποινικολόγος, πάλι από το πανεπιστήμιο, θυμάμαι από τη διδασκαλία του ποινικού δικαίου ότι για την επιτυχή πρόληψη του εγκλήματος προέχει η βεβαιότητα της τιμωρίας και όχι η απειλή μεγάλης ποινής. Ας επιβάλλονταν οι ποινές που υπάρχουν σήμερα, που δεν είναι καθόλου μικρές, και έτσι θα υπήρχε η εδραιωμένη σήμερα πεποίθηση ότι η ποινική καταστολή δεν λειτουργεί στο χώρο του φορολογικού

εγκλήματος και δεν θα ήταν ανάγκη να αυξήσουμε τα σημερινά όρια των ποινών ούτε να προβαίνουμε σε μεγαλόστομες επικίνδυνες αναγγελίες αυστηροποίησης.

Η ανάγνωση των σημείων αυτών στα οποία αναφέρεται η δραστική δήθεν μεταβολή που θέλει να επιφέρει ο νομοθέτης, μας δείχνει το σημείο στο οποίο τοποθετούμαστε. Νομίζω ότι είναι κοινός τόπος το να επαναλάβουμε ότι η Διοικητική Δικαιοσύνη, ιδίως η φορολογική, βρίσκεται σε βαθιά κρίση, η οποία είναι κρίση πρωτίστως ποσοτική, υπό την έννοια ότι έχει κατακλυστεί από ένα τεράστιο αριθμό υποθέσεων. Δεν είναι δυνατόν καμία φορολογική μεταρρύθμιση να επιτύχει, αν δεν συνοδευτεί από μια εκ βάθρων αναδιοργάνωση της φορολογικής δικαιοσύνης. Αυτό όμως απαιτεί μια πρόταση συνεκτική, ολοκληρωμένη, η οποία θα αντιμετωπίσει τα προβλήματα όχι κατά τρόπο αποσπασματικό και βολονταριστικό, αλλά κατά τρόπο, ο οποίος θα ανταποκρίνεται στη φύση των πραγμάτων και κατά τρόπο, ο οποίος θα είναι εμπειρικός, θα λαμβάνει υπόψη τα δεδομένα. Έχω διατυπώσει σε άλλη ευκαιρία μια πιο ολοκληρωμένη δέσμη ιδεών για την αναδιαμόρφωση της φορολογικής δικαιοσύνης, εδώ περιορίζομαι σε ορισμένα σημεία.

Μια πρώτη παρατήρηση είναι ότι δεν έχει ποτέ ιδρυθεί και δεν έχει υπάρξει κανενός είδους παρατηρητήριο στο Υπουργείο ή αλλού, το οποίο να καταγράφει απλώς ποιες πράξεις ακυρώνονται ή προσβάλλονται ώστε να έχουμε μια στατιστική αποτίμηση των πράξεων των φορολογικών αρχών που οδηγούνται σε ακύρωση και να ξέρουμε πότε τα δικαστήρια κάνουν τι, για ποιο λόγο και μέσα σε ποια χρονικά περιθώρια και για ποιες συγκεκριμένα κατηγορίες υποθέσεων. Δεν υπάρχει καμία απολύτως καταγραφή αυτών των στατιστικών δεδομένων, χωρίς τα οποία όμως δεν μπορεί να επιτευχθεί καμία πραγματική βελτίωση.

Δεύτερον, ας μιλήσουμε για τους βαθμούς της δικαστικής προστασίας. Βεβαίως δεν αγνοεί κανείς ότι ούτε η ΕΣΔΑ, ούτε το

Σύνταγμά μας επιβάλλουν να έχουμε δύο βαθμούς δικαστικής προστασίας, πολλές φορές και τρεις, διότι και η αναίρεση στην πραγματικότητα –το ξέρουμε– μετατρέπεται σε τρίτο βαθμό. Νομίζω ότι στις φορολογικές διαφορές θα αρκούσε και ένας βαθμός, όμως υπό την αυστηρή προϋπόθεση, πρώτον, ότι αυτός ο βαθμός λειτουργεί πλήρως και δεύτερον, ότι έχει προηγηθεί, αν υπάρχει μόνο ένας βαθμός, μια διαδικασία επίλυσης, η οποία δεν θα είναι δικαστική, αλλά είναι πάντως ενδικοφανής. Δηλαδή θα πρέπει να υπάρχει ένα στάδιο όπου θα καλείται ή θα καταφεύγει ο φορολογούμενος και να υπάρχει ένα ανεξάρτητο διοικητικό όργανο, το οποίο θα διαμορφώνει μια πρόταση επίλυσης της διαφοράς, η οποία πρόταση πρέπει κατά τη γνώμη μου να είναι δεσμευτική για τη διοίκηση και αν ο φορολογούμενος επιθυμεί να αποστεί αυτής, τότε θα πρέπει να επωμιστεί και όλο το βάρος των εξόδων, το οποίο συνεπάγεται μια δίκη, τα πραγματικά, σημαντικά, έξοδα μιας δίκης. Αυτό το πράγμα στην Ελλάδα δεν έχει επιχειρηθεί και δεν έχει γίνει ποτέ. Εγώ νομίζω ότι θα ήταν πολύ ορθό να υπάρξει ένας βαθμός δικαιοσύνης στα Διοικητικά Πρωτοδικεία για τις μικρές διαφορές μέχρι ενός λογικού ποσού. Τα 150.000 ευρώ μου φαίνονται πάρα πολλά. Θα μπορούσε να είναι ένα σημαντικό όριο όχι όμως τόσο υψηλό. Οι υπόλοιπες διαφορές να εκδικάζονται, πάλι σε ένα βαθμό, από το Διοικητικό Εφετείο και οι πολύ μεγάλες από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Και θα μπορούσαμε να δεχθούμε ότι και η αναίρεση μπορεί περιοριστεί δραστικά στις φορολογικές διαφορές. Όλοι ξέρουμε ότι όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει αναιρετικά ένα φορολογικό ζήτημα, έχει προ πολλού παρέλθει το ενδιαφέρον για το ζήτημα αυτό από νομική άποψη και έτσι περιορίζεται η ρυθμιστική συνεισφορά του Συμβουλίου της Επικρατείας σε ένα ζήτημα το οποίο δεν έχει πλέον νόημα, διότι η σχετική νομοθεσία έχει προ πολλού καταργηθεί. Και έτσι μπορούμε να δεχθούμε ένα μεγάλο περιορισμό της αναίρεσης και ένα μόνο βαθμό δικαιοσύνης στις φορολογικές διαφορές, υπό τον όρο όμως ότι θα είχε προηγηθεί ένα πραγματικό

στάδιο επίλυσης της διαφοράς από ανεξάρτητο διοικητικό όργανο.

Στο σημείο αυτό θέλω να πω ότι τόσο το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ο Πρόεδρος του οποίου μας κάνει την τιμή να είναι σήμερα κοντά μας, όσο και ο Συνήγορος του Πολίτη διαθέτουν υπηρεσίες που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για αυτού του είδους την επίλυση. Είναι κρίμα που δεν χρησιμοποιεί το Κράτος όλο αυτό το εξαιρετικό δυναμικό και τις υποδομές που υπάρχουν στο Νομικό Συμβούλιο και σε μικρότερο βαθμό στο Συνήγορο του Πολίτη, όπου όμως έχει δημιουργηθεί μια πολύ καλή φορολογική υπηρεσία.

Τώρα, όσον αφορά την «απελευθέρωση» των ελεγκτών για να μπορούν να ασχολούνται με τις υποθέσεις που ανήκουν στην αρμοδιότητά τους, θα έλεγα ότι δεν είναι μόνο το ζήτημα της απελευθέρωσής τους, είναι κυρίως το ζήτημα της ποιότητας των ελεγκτών. Και ποιότητα σημαίνει ότι θα πρέπει να πρόκειται για ελεγκτές που να διαθέτουν μια ειδική γνώση των θεμάτων τα οποία ελέγχουν και κυρίως θα πρέπει ο έλεγχος να είναι κλαδικός, δηλαδή με εξειδίκευση ανά κλάδο με πολύ υψηλής ποιότητας ελεγκτές, οι οποίοι και οι ίδιοι θα αξιολογούνται και οι οποίοι και οι ίδιοι θα μπορούν να αποτιμώνται σε σχέση με την ποιότητα του ελέγχου τον οποίο διασφαλίζουν. Αν ένας ελεγκτής δημιουργεί πράξεις, οι οποίες από τα δικαστήρια συνεχώς ακυρώνονται, τότε υπάρχει πρόβλημα στον έλεγχο.

Όσον αφορά την εξειδίκευση, θα ήθελα να πω ότι και στα διοικητικά δικαστήρια θα έπρεπε να υπάρξει πολύ μεγαλύτερη εξειδίκευση, απ' ό,τι υπάρχει σήμερα για τους «φορολογικούς δικαστές». Δεν αρκεί αυτό το οποίο έχει γίνει μέχρι σήμερα. Πρέπει να μπορούν αυτοί που ασχολούνται με τα φορολογικά να έχουν μια ειδική παιδεία φορολογική, να γνωρίζουν καλά και λογιστικό δίκαιο και να έχουν και εμπειρία πραγματικής φορολογικής ζωής. Δηλαδή, η προσέγγιση να μην είναι νομικιστική, όπως συχνά συμβαίνει σήμερα και δεν αναφέρομαι στις ανούσιες ή τυπικές πλημμύριες που λέει η αιτιολογική έκθεση. Αλλά στις περι-

πτώσεις όπου αυτό πράγματι συμβαίνει, έχουμε μια προσέγγιση η οποία δεν λαμβάνει υπόψη την πραγματική οικονομική ζωή, αλλά στέκεται σε ορισμένα θέματα, τα οποία είναι περισσότερο τυπικά.

Νομίζω ότι αν αυτά συνοδεύονταν από τη δημιουργία ενός πραγματικού σώματος ερμηνευτικών κανόνων, συστηματικά κατανεμημένων, και αν επιτέλους μπορούσαμε να κάνουμε αυτή τη διαρκή κωδικοποίηση, η οποία όλο αναγγέλλεται και ποτέ δεν πραγματοποιείται, ενώ δεν είναι καθόλου δύσκολο να γίνει, θα είχαμε κάνει ένα πολύ σημαντικό βήμα προς τα εμπρός.

Νομίζω επίσης ότι θα πρέπει η συζήτηση για τα μέτρα που προτείνονται να ενταχθεί σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, το οποίο να λάβει υπόψη την ανάγκη ανασυγκρότησης της φορολογικής δικαιοσύνης. Και πάντως δεν πρέπει να αγνοηθεί καμία από τις δύο παραμέτρους: ούτε η ανάγκη το Κράτος να εισπράξει τα χρήματα, τα οποία ελλείψει φορολογικής συνείδησης δεν πληρώνουμε στο Κράτος –και αυτό είναι ένα πραγματικά μεγάλο πρόβλημα που πρέπει να το καταλάβουν όλοι, είναι το υπ’ αριθμό ένα αξίωμα, πρέπει να μαζεύει το Κράτος τα χρήματά του, αλλά από την άλλη πλευρά, όπως το Κράτος διαθέτει έχει αυτή τη φοβερή εξουσία να βάζει το χέρι στην τσέπη των πολιτών και να παίρνει τα χρήματα που πρέπει να πάρει και καλά κάνει και τα παίρνει, πρέπει και ο διοικούμενος να έχει τις ελευθερίες εκείνες που του διασφαλίζουν ότι θα πληρώνει μόνο ό,τι έχει προβλέψει ο νόμος και σύμφωνα με όσα έχει προβλέψει ο νόμος. Δηλαδή, η δικαστική προστασία έχει προεξάρχοντα ρόλο. Και νομίζω ότι οι ρυθμίσεις που έρχονται –και συμφωνώ στο συμπέρασμα που κατέληξε ο συνάδελφος και φίλος κ. Λαζαράτος– δεν οδεύουν προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της δικαστικής προστασίας, όπως εύλογα θα αναμέναμε, αλλά το αντίθετο.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΠΕΤΡΟΣ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ (Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Πρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.): Ευχαριστούμε τον καθηγητή κ. Φορτσάκη για την εισήγησή του.

Παρακαλείται να πάρει το λόγο η κ. Κατερίνα Σαββαΐδου, Λέκτορα του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, για να κάνει την εισήγησή της.

ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΣΑΒΒΑΪΔΟΥ (Δικηγόρος, Λέκτορας Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης): Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Με το νομοσχέδιο για τον «εξορθολογισμό διαδικασιών και την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης», προβλέπονται σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία εκδίκασης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών. Παράλληλα, εκτός από το νομοσχέδιο για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης, αλλαγές στη διαδικασία εκδίκασης των φορολογικών διαφορών προτείνονται και στο κείμενο που δόθηκε προς δημόσια διαβούλευση για την «εκούσια κατάργηση φορολογικών διαφορών, ρύθμιση ληξιπρόθεσμων χρεών, διατάξεις για την αποτελεσματική τιμωρία της φοροδιαφυγής και άλλες διατάξεις» (προτάσεις για την περαίωση) και ενσωματώθηκαν τελικά στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο αυτό, και σύμφωνα με την οποία θα ενσωματωθούν στο προαναφερθέν νομοσχέδιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

Καταρχήν, θα πρέπει να κάνουμε ένα γενικότερο σχόλιο όσον αφορά στο τρόπο παραγωγής των φορολογικών νόμων. Πρώτη φορά παρατηρείται το παράδοξο διατάξεις που θα ενσωματωθούν σε ένα νομοσχέδιο να αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση άλλου νομοσχεδίου με τη μορφή προγραμματικών δηλώσεων.

Επιπλέον, όπως ήδη επισημάνθηκε, τέθηκαν παράλληλα προς δημόσια διαβούλευση από την κυβέρνηση ένα νομοσχέδιο για τον εξορθολογισμό και την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και ένα νομοσχέδιο για την περαίωση, τα οποία προσπαθούν ταυ-

τόχρονα να ρυθμίσουν κοινά ζητήματα που αφορούν στη φορολογική δικονομία (διαδικασία εκδίκασης φορολογικών διαφορών), όπως το ζήτημα της καθ' ύλην αρμοδιότητας των διοικητικών δικαστηρίων ή της ασκήσεως του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής και των ενδίκων μέσων, της εξουσίας του δικαστηρίου, της προσωρινής δικαστικής προστασίας, γεγονός το οποίο φανερώνει μία προχειρότητα και επιπολαιότητα αντιμετώπισης των εν λόγω ζητημάτων. Μάλιστα, η προχειρότητα αυτή θα είναι ακόμη πιο έκδηλη, εάν τελικά οι αλλαγές που προβλέπονται στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για την περαίωση δεν ενσωματωθούν στο νομοσχέδιο για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης, με συνέπεια τα προαναφερθέντα ζητήματα εκδίκασης φορολογικών διαφορών να ρυθμιστούν πρωταρχικώς από το νομοσχέδιο για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και εν συνεχεία να τροποποιηθούν εκ νέου με άλλο νομοσχέδιο. Αυτό θα δημιουργήσει δυσεπίλυτα ερμηνευτικά προβλήματα αναφορικά με τις εφαρμοστέες διατάξεις.

Λόγω του περιορισμένου χρόνου θα αναφερθώ μόνο σε ορισμένες από τις αλλαγές, οι οποίες κατά τη γνώμη μου είναι και οι πλέον προβληματικές αναφορικά με το δικαίωμα οριστικής δικαστικής προστασίας. Θα επικεντρώσω την ανάλυση σε τρία ζητήματα, τα οποία τόσο από μόνα τους όσο κυρίως σε συνδυασμό μεταξύ τους προκαλούν προβληματισμό ως προς την παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Συγκεκριμένα, θα αναφερθώ στις αλλαγές στην κατανομή της αρμοδιότητας των δικαστηρίων για την εκδίκαση των φορολογικών διαφορών, στην εξουσία του δικαστή της ουσίας κατά την εξέταση της προσφυγής, καθώς και στις προϋποθέσεις του παραδεκτού της αίτησης αναιρέσεως.

1. Η νέα κατανομή της αρμοδιότητας των φορολογικών υποθέσεων σε α΄ και β΄ βαθμό –Ο περιορισμός του εκκλητού–

Η θέσπιση της μίας δίκης

Με την παράγραφο 1 του άρθρου 13 του νομοσχεδίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης τροποποιείται το άρθρο 6 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ), καθώς και το άρθρο 13 παρ. 9 του Ν.2523/1997 που αφορούν στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων για την εκδίκαση των φορολογικών μη χρηματικών διαφορών σε α΄ βαθμό. Ειδικότερα, προβλέπεται η εκδίκαση ορισμένων μη χρηματικών διαφορών (των άρθρων 13 και 14 του Ν. 2523/1997, του άρθρου 153 του Ν.2960/2001, καθώς και των περιπτώσεων γ΄, δ΄ και ε΄ της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του Ν.1406/1983), και συγκεκριμένα των διαφορών που προκύπτουν από την αναστολή λειτουργίας επαγγελματικών εγκαταστάσεων επιτηδευματιών και την αφαίρεση πινακίδων και αδειών κυκλοφορίας μεταφορικών μέσων, από τον Πρόεδρο Πρωτοδικών του Διοικητικού Πρωτοδικείου, ενώ υπό το ισχύον σύστημα οι διαφορές αυτές εκδικάζονται από το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο.

Επιπλέον, με την παράγραφο 2 του άρθρου 13 του ίδιου νομοσχεδίου προβλέπεται το ανέκκλητο κατά των αποφάσεων του Προέδρου Πρωτοδικών του Διοικητικού Πρωτοδικείου που εκδόθηκαν επί των προαναφερόμενων μη χρηματικών φορολογικών διαφορών, ενώ το ισχύον σύστημα προβλέπει την άσκηση εφέσεως κατά των σχετικών αποφάσεων ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου.

Μολονότι, η μεταβίβαση της αρμοδιότητας από το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο στον Πρόεδρο Πρωτοδικών μπορεί ενδεχομένως να συμβάλλει στην ταχεία εκδίκαση των σχετικών μη χρηματικών υποθέσεων, καθώς φαίνεται να προωθείται η ορθολογικότερη κατανομή των φορολογικών υποθέσεων, λόγω του ότι ο Πρόεδρος Πρωτοδικών του Διοικητικού Πρωτοδικείου δεν θα

έχει, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, μεγάλο φόρτο εργασίας μετά από την κατάργηση της προσωπικής κράτησης και τη μεταφορά στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου της αίτησης ακύρωσης κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας περί κατεδάφισης εν γένει κατασκευών που έχουν ανεγερθεί σε δημόσια δασική έκταση ή σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, η εκδίκαση των οποίων ανήκει στην αρμοδιότητά του.

Ωστόσο, το μέτρο αυτό συνδυαζόμενο με τον ανέκκλητο χαρακτήρα των αποφάσεων του Προέδρου Πρωτοδικών του Διοικητικού Πρωτοδικείου θέτει ζητήματα συνταγματικότητας ως προς την αποτελεσματική δικαστική προστασία των φορολογουμένων, δεδομένου ότι από τις σχετικές πράξεις επέρχεται περιορισμός συνταγματικά προστατευόμενων εννόμων αγαθών, όπως κυρίως της αρχής της οικονομικής ελευθερίας, στην οποία περιλαμβάνεται και η άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας.

Αξίζει άλλωστε να σημειωθεί ότι η μη δυνατότητα άσκησης έφεσης κατά των αποφάσεων του Διοικητικού Πρωτοδικείου στις υποθέσεις αναστολής λειτουργίας επαγγελματικών εγκαταστάσεων και αφαίρεσης πινακίδων είχε καταργηθεί με το άρθρο 2 παρ. 7 του Ν. 2954/2001 με σκοπό την αποτελεσματικότερη δικαστική προστασία των φορολογούμενων.

Η έλλειψη συνεννόησης μεταξύ των δύο Υπουργείων (Δικαιοσύνης και Οικονομικών) φαίνεται και από το γεγονός ότι το ζήτημα των μη χρηματικών φορολογικών διαφορών ρυθμίζεται αποσπασματικά και από το νομοσχέδιο για την περαίωση.

Να σημειωθεί, επίσης, ότι η παράγραφος 6 του άρθρου 16 του νομοσχεδίου για την περαίωση προβλέπει ότι εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί η μη έκδοση πλέον των δέκα παραστατικών στοιχείων ή, ανεξαρτήτως του πλήθους, τα μη εκδοθέντα ή το μη εκδοθέν παραστατικό στοιχείο υπερβαίνει σε αξία τα πεντακόσια ευρώ, η λειτουργία του καταστήματος, γραφείου, εργοστασίου, εργαστηρίου, αποθήκης και γενικά κάθε επαγγελματικής εγκατά-

στασης του υπόχρεου επαγγελματία, αναστέλλεται άμεσα για 48 ώρες, με πράξη των οργάνων που διενεργούν τον έλεγχο και η επαγγελματική εγκατάσταση σφραγίζεται με τη συνδρομή της αστυνομικής αρχής, εφόσον ζητηθεί από τα αστυνομικά όργανα.

Η άμεση αναστολή της λειτουργίας της επαγγελματικής εγκατάστασης του επιτηδευματία στις προαναφερθείσες περιπτώσεις φαίνεται να μην επιτρέπει στην πράξη την άσκηση προσφυγής κατά της σχετικής πράξης αναστολής λειτουργίας της επαγγελματικής εγκατάστασης, καθώς επίσης και την άσκηση αίτησης αναστολής εκτέλεσης της προαναφερθείσας πράξης που προβλέπονται στην παράγραφο 9 του άρθρου 13 του ν. 2523/1997. Κατά συνέπεια, περιορίζεται ακόμη περισσότερο το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Εξάλλου, παραβιάζεται και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, ενώ, όπως παρατηρεί και η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής στην έκθεσή της, «δεν φαίνεται να συντρέχουν οι προϋποθέσεις οι οποίες, κατά το άρθρο 6 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δικαιολογούν τη λήψη δυσμενούς μέτρου, χωρίς προηγούμενη ακρόαση, δηλαδή η αποτροπή κινδύνου ή το επιτακτικό δημόσιο συμφέρον».

Προτείνεται η διατήρηση της δυνατότητας έφεσης κατά των αποφάσεων που εκδίδονται σε α΄ βαθμό μετά από προσφυγή κατά πράξεων αναστολής λειτουργίας επαγγελματικών εγκαταστάσεων και αφαίρεσης πινακίδων με παράλληλη συντόμευση των προθεσμιών εντός των οποίων πρέπει να εκδικαστούν σε β΄ βαθμό οι εν λόγω υποθέσεις.

Με την παράγραφο 3 του άρθρου 13 του νομοσχεδίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης προβλέπεται η εκδίκαση εφέσεων κατά των αποφάσεων των Μονομελών Πρωτοδικείων (που εκδίδονται σε φορολογικές χρηματικές διαφορές έως 20.000 ευρώ) από Μονομελή Εφετεία. Ωστόσο, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι τίθεται ζήτημα ενδεχόμενης μείωσης της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας λόγω μη

συλλογικής σύνθεσης του Δικαστηρίου.

Στο κείμενο της διαβούλευσης για την περαίωση προτείνονται περαιτέρω αλλαγές στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των δικαστηρίων με τη θέσπιση μίας δίκης ουσίας στις φορολογικές χρηματικές διαφορές. Ειδικότερα προβλέπονταν στο αρχικό κείμενο της διαβούλευσης ότι φορολογικές χρηματικές διαφορές έως 150.000 Ευρώ θα δικάζονται από το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο σε α' βαθμό χωρίς δυνατότητα έφεσης, ενώ διαφορές άνω των 150.000 Ευρώ θα δικάζονται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό από το Διοικητικό Εφετείο.

Με την πρόταση αυτή τροποποιείται το ισχύον καθεστώς (άρθρα 63 και 92 παρ. 1 ΚΔΔ), που προβλέπει ότι σε έφεση υπόκεινται οι αποφάσεις που εκδίδονται σε πρώτο βαθμό, και κατ' εξαίρεση δεν υπόκεινται σε έφεση οι αποφάσεις που αφορούν σε χρηματικές διαφορές που το αντικείμενό τους δεν υπερβαίνει τα 5.000 Ευρώ. Επομένως, με τις προτεινόμενες διατάξεις στην αρχική τους μορφή το όριο του εκκλητού αυξάνονταν από 5.000 σε 150.000 ευρώ, ενώ παράλληλα θεσπίζεται νομοθετική εξαίρεση από τον κανόνα ότι καταρχήν δεν επιτρέπεται η εισαγωγή υπόθεσης απευθείας στο δεύτερο βαθμό (άρθρο 4 παρ.2 του Κ.Δ.Δ.).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση με τις διατάξεις αυτές επιτυγχάνεται η έκδοση τελεσιδίκου αποφάσεως μέσα σε τρία χρόνια από την κατάθεση της προσφυγής με συνέπεια «φορολογική αρχή και φορολογούμενοι θα τερματίζουν σε ανεκτό χρόνο τη διαφορά τους, γεγονός που θα συμβάλλει και στην αποτελεσματική είσπραξη των δημοσίων εσόδων και στην δημιουργία σταθερού φορολογικού περιβάλλοντος για τους φορολογούμενους». Θα πρέπει, πάντως, να επισημάνουμε την ασάφεια μεταξύ των προτεινόμενων φορολογικών διατάξεων και των επικαλούμενων στόχων των υιοθετούμενων μέτρων, γεγονός που έχει σημαντική επίδραση στην ποιότητα της φορολογικής νομοθεσίας. Δεν διευκρινίζεται στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το φορολογικό νομοσχέδιο με ποιο τρόπο θα επιτευχθεί η δημιουργία σταθερού

φορολογικού περιβάλλοντος για τους φορολογούμενους.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η νομολογία έχει τεθεί υπέρ του επιτρεπτού της θέσπισης ελάχιστου ποσού της αμφισβητούμενης διαφοράς ως ορίου του εκκλητού των δικαστικών αποφάσεων που εκδίδονται σε πρώτο βαθμό, ώστε να μην επιβαρύνονται τα δευτεροβάθμια δικαστήρια με ασήμαντες χρηματικά υποθέσεις. Μάλιστα έχει κριθεί ότι ο περιορισμός του εκκλητού μπορεί να θεσπισθεί και με νόμο αναδρομικής ισχύος.

Ωστόσο, με την προτεινόμενη διάταξη η μη δυνατότητα άσκησης έφεσης δεν περιορίζεται μόνο στις ασήμαντες χρηματικές διαφορές, αφού καταλαμβάνει όλες τις διαφορές μέχρι 150.000 ευρώ. Μάλιστα, αυτό το ποσό είναι ιδιαίτερος υψηλό, δεδομένου ότι για τον υπολογισμό της διαφοράς για την κρίση σχετικά με την υπαγωγή της στην αρμοδιότητα του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου ή του Διοικητικού Εφετείου, και σύμφωνα με τη νομολογία περί εκκλητού ή μη της πρωτόδικης απόφασης, θα λαμβάνεται υπόψη μόνο το ποσό του κυρίου φόρου και δεν θα συνυπολογίζονται τα ποσά των πρόσθετων φόρων και προσαυξήσεων.

Στην περίπτωση, λοιπόν, που η φορολογική διαφορά ανάγεται στη νομιμότητα της επιβολής μιας ή περισσότερων προσαυξήσεων ή πρόσθετων φόρων ανεξαρτήτως της νομιμότητας της επιβολής του κυρίου φόρου, η υπαγωγή της διαφοράς στην αρμοδιότητα του Πρωτοδικείου ή του Εφετείου θα εξαρτάται από το ποσό της διαφοράς που αφορά στην προσαύξηση ή τον πρόσθετο φόρο και θα κρίνεται χωριστά για καθένα από τα αμφισβητούμενα ποσά ανεξαρτήτως αν υφίσταται διαφορά και ως προς τον κύριο φόρο.

Ο αποκλεισμός της δυνατότητας άσκησης έφεσης για διαφορές έως 150.000 ευρώ είναι ιδιαίτερος επαχθής, αφού οι χρηματικού περιεχομένου φορολογικές διαφορές δεν είναι μόνο αυτές που δημιουργούνται από την καταλογιστική του φόρου ή του προστίμου πράξη, αλλά συμπεριλαμβάνονται σε αυτές και οι διαφορές οι σχετικές με την αναγνώριση φορολογικής απαλλαγής, την

αναγνώριση έκπτωσης ή συμψηφισμού καταβληθέντος φόρου, την απόρριψη δήλωσης με επιφύλαξη, την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων φόρων, καθώς και τις αποφάσεις του διοικητικού πρωτοδικείου που εκδίδονται σε αίτηση του φορολογούμενου ή του προϊσταμένου της Δ.Ο.Υ. για την ακύρωση ή την τροποποίηση οριστικών πράξεων σύμφωνα με το άρθρο 99 του Ν. 2961/2001, το οποίο διατηρείται σε ισχύ μετά την εισαγωγή του Κ.Δ.Δ. (άρθρο 285, παρ.2, περ. ε').

Πάντως, αναγνωρίζοντας τον ενδεχόμενο κίνδυνο αντισυνταγματικότητας, η κυβέρνηση τροποποίησε την προτεινόμενη διάταξη, προβλέποντας τη δυνατότητα έφεσης κατά των αποφάσεων των Τριμελών Διοικητικών Πρωτοδικείων (επομένως των αποφάσεων που εκδίδονται σε διαφορές μέχρι 150.000 ευρώ) σε περίπτωση που ο φορολογούμενος καταβάλλει το 50% του ποσού του φόρου ή δασμού ή προστίμου (επομένως 75.000 ευρώ, εάν πρόκειται για διαφορά 150.000).

Θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η διάταξη περιορίζει το δικαίωμα έφεσης με τη θέσπιση υποχρεωτικής καταβολής του 50% του ποσού του φόρου ή προστίμου, το οποίο μπορεί να είναι ιδιαίτερος μεγάλο. Για την κρίση της ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητας της σχετικής διάταξης, είναι ενδιαφέρον να αναφέρουμε τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το παράβολο της έφεσης υπό την έννοια της εξέτασης της δυνατότητας θέσπισης δικονομικών προϋποθέσεων για την άσκηση ενδίκων μέσων.

Η υποχρέωση καταβολής παραβόλου για την παραδεκτή άσκηση του ένδικου μέσου της έφεσης κατά αποφάσεων επί διαφορών, για τις οποίες έχει ήδη υπάρξει δικαστική κρίση σε πρώτο βαθμό, βρίσκει τη δικαιολογητική της βάση στην ανάγκη εξασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας των δικαστηρίων και της ταχείας απονομής της δικαιοσύνης. Η θέσπιση μιας τέτοιας υποχρέωσης λειτουργεί αποθαρρυντικά για όποιον ενεργεί απερίσκεπτα και ασκεί έφεση χωρίς να υπάρχει νομική και πραγματική βάση.

Επί μακρόν, η νομολογία τάσσονταν υπέρ της συνταγματικότητας της διάταξης που θέσπιζε την υποχρέωσης καταβολής αναλογικού παραβόλου για την παραδεκτή άσκηση της έφεσης. Έτσι, είχε κριθεί ότι η κατάθεση παραβόλου από τον φορολογούμενο δεν αντίκειτο ούτε στα άρθρα 20 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 6 της Ε.Σ.Δ.Α., καθώς η διάταξη που το προέβλεπε θέσπιζε δικονομική προϋπόθεση του εγκύρου της άσκησης του ένδικου μέσου της έφεσης, η οποία συνάπτονταν προς τη λειτουργία των δικαστηρίων και την απονομή της δικαιοσύνης και δεν υπερέβαινε τα όρια πέρα από τα οποία θα ισοδυναμούσε με την άμεση ή έμμεση κατάλυση των ατομικών δικαιωμάτων που προστατεύονται από τις προαναφερόμενες διατάξεις.

Η νομολογία, όμως, αυτή ανετράπη με την υπ' αριθμ. 647/2004 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η σχετική διάταξη (άρθρο 171 του Κ.Φ.Δ.) κρίθηκε ως αντισυνταγματική, κατά το σκέλος που δεν καθορίζει ανώτατο όριο (οροφή) στο ποσό του αναλογικού παραβόλου, σε υποθέσεις με μεγάλο χρηματικό αντικείμενο, με συνέπεια η σχετική οικονομική επιβάρυνση να ανέλθει σε ιδιαίτερως υψηλό ποσό. Θα πρέπει, λοιπόν, ο νομοθέτης να καθορίζει βάσει των εκάστοτε κρατουσών οικονομικών συνθηκών ένα ανώτατο ποσό καταβλητέου παραβόλου, έτσι ώστε να διασφαλίζεται αναλογία μεταξύ της οικονομικής επιβάρυνσης του φορολογούμενου πολίτη και του οικονομικού αντικειμένου της υποθέσεως, προκειμένου η θέσπισή του να λειτουργεί πράγματι αποτρεπτικά ως προς την άσκηση της εφέσεως, η οποία δεν θα έχει δυνατότητα ευδοκιμίσσεως.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέληξε στην παραπάνω κρίση σημειώνοντας ότι η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που διασφαλίζει για όλα τα πρόσωπα το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας και ακροάσεως, δεν αποκλείει μεν στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να θεσπίζει δικονομικές προϋποθέ-

σεις για την άσκηση των ενδίκων μέσων και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόοδο της δίκης, όμως η ευχέρεια αυτή του νομοθέτη δεν είναι απεριόριστη και κατά συνέπεια δεν πρέπει να υπερβαίνει τα όρια εκείνα πέρα των οποίων καταλύονται άμεσα ή έμμεσα τα προστατευόμενα από τις παραπάνω διατάξεις ατομικά δικαιώματα.

Με βάση τα προαναφερθέντα αντιλαμβανόμαστε ότι η θέσπιση της υποχρέωσης καταβολής ενός τόσο μεγάλου ποσού ως προϋπόθεση παραδεκτού για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος της έφεσης φαίνεται να παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και να πλήττει τον πυρήνα του δικαιώματος της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας.

Επιπλέον, φαντάζει παράδοξο ενώ για τις διαφορές μέχρι 150.000 ευρώ προβλέπεται η δυνατότητα έφεσης έστω και με περιορισμούς, για τις σημαντικότερες διαφορές προβλέπεται η εκδίκασή τους σε πρώτο και τελευταίο βαθμό χωρίς τη δυνατότητα έφεσης (πράγμα που συνήθως προβλέπεται για τις υποθέσεις ελάσσονος σημασίας).

Εκτός από το ζήτημα της ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητας των διατάξεων περί καθορισμού της καθ' ύλην αρμοδιότητας των δικαστηρίων για την εκδίκαση της φορολογικής διαφοράς, οι σχετικοί κανόνες γίνονται ιδιαίτερος πολύπλοκοι, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με τον επιδιωκόμενο σκοπό της επιτάχυνσης της φορολογικής δίκης.

Ειδικότερα με το ισχύον δικονομικό σύστημα το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο έχει τη γενική αρμοδιότητα για την εκδίκαση τόσο των μη χρηματικών φορολογικών διαφορών όσο και των χρηματικών φορολογικών διαφορών, με εξαίρεση τις χρηματικές διαφορές που δεν υπερβαίνουν το ποσό των 20.000 Ευρώ, οι οποίες υπάγονται στην αρμοδιότητα του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου.

Με τις προτεινόμενες αλλαγές πλέον οι μη χρηματικές διαφορές υπάγονται ανάλογα με το ειδικότερο αντικείμενό τους είτε

στον Πρόεδρο Πρωτοδικών του Διοικητικού Πρωτοδικείου, όταν πρόκειται για διαφορές που προκύπτουν από την αναστολή λειτουργίας επαγγελματικών εγκαταστάσεων επιτηδευματιών και την αφαίρεση πινακίδων και αδειών κυκλοφορίας μεταφορικών μέσων σύμφωνα με τα άρθρα 13 και 14 του Ν. 2523/1997, του άρθρου 153 του Ν. 2960/2001, καθώς και του άρθρου 1 παρ. 4 περιπτώσεις γ, δ και ε του Ν. 1406/1983, είτε στο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο, όταν πρόκειται για τις λοιπές μη χρηματικές διαφορές, όπως για παράδειγμα τις διαφορές που αφορούν στην πλήρωση ή όχι των προϋποθέσεων για την απαλλαγή εκ του φόρου μεταβίβασης της πρώτης κατοικίας και ιδίως της προϋπόθεσης της κάλυψης των στεγαστικών αναγκών του αιτούντος την φορολογική απαλλαγή, ενώ οι χρηματικές διαφορές ανάλογα με το ποσό της διαφοράς θα υπάγονται πλέον είτε στον Πρόεδρο Πρωτοδικών του Διοικητικού Πρωτοδικείου (διαφορές μέχρι 20.000 ευρώ) είτε στο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο (διαφορές από 20.001 έως 150.000 ευρώ), είτε στο Διοικητικό Εφετείο (διαφορές άνω των 150.000 ευρώ), εκτός εάν δεν ισχύσει για τις φορολογικές υποθέσεις η αρμοδιότητα του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου, πράγμα το οποίο δεν διευκρινίζεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου για την περαίωση. Δεν έχει, λοιπόν, διευκρινισθεί αν το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο θα είναι αρμόδιο για τις υποθέσεις από 20.000 Ευρώ έως 150.000 Ευρώ ή για όλες τις υποθέσεις έως 150.000 Ευρώ καταργώντας την αρμοδιότητα του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου.

Παρόμοια, οι κανόνες που αφορούν στην αρμοδιότητα των δικαστηρίων που δικάζουν σε β' βαθμό γίνονται πιο πολύπλοκοι. Ειδικότερα, ενώ υπό το ισχύον καθεστώς όλες οι φορολογικές διαφορές υπάγονται στην αρμοδιότητα του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου, πλέον με τις προτεινόμενες αλλαγές οι μη χρηματικές διαφορές είτε είναι ανέκκλητες είτε εκδικάζονται από το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο, ενώ οι χρηματικές διαφορές εκδικάζονται είτε από το Μονομελές Διοικητικό Εφετείο, εάν ασκούνται κατά απο-

φάσεων του Μονομελούς Πρωτοδικείου, είτε από το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο εάν ασκούνται κατά αποφάσεων του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου, είτε, τέλος, είναι ανέκκλητες εάν έχουν εκδοθεί σε πρώτο και τελευταίο βαθμό από το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο.

Επίσης δεν διευκρινίζεται εάν θα τροποποιηθούν οι διατάξεις του Κ.Δ.Δ. που αφορούν στη δυνατότητα άσκησης έφεσης σε φορολογικές διαφορές που το αντικείμενό τους είναι μικρότερο ορίου του εκκλητού των 5.000 Ευρώ και αφορούν στην επιβολή προστίμων για παράβαση διατάξεων του Κ.Β.Σ., εφόσον προβάλλεται από τον διάδικο ότι η επίλυση της διαφοράς έχει γι' αυτόν ευρύ-τερες οικονομικές συνέπειες.

Παρόμοια, δεν διευκρινίζεται εάν με τις αλλαγές που θα επέλθουν στο όριο του εκκλητού (δηλαδή δυνατότητα έφεσης στις διαφορές μέχρι 150.000 ευρώ, εάν καταβληθεί το 50% του ποσού του φόρου) θα τροποποιηθούν οι διατάξεις που αφορούν στη δυνατότητα άσκησης έφεσης σε φορολογικές διαφορές με αντικείμενο την αναγνώριση ζημίας στην περίπτωση που το ποσό της εκπεστέας ζημίας υπερβαίνει τα 15.000 Ευρώ σύμφωνα με την τροποποιούμενη από το άρθρο 19 του σε διαβούλευση νομοσχεδίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης διάταξη του Κ.Δ.Δ. Με το προαναφερθέν άρθρο προβλέπεται η αύξηση του εκκλητού στις φορολογικές διαφορές με αντικείμενο την αναγνώριση ζημίας προς έκπτωση από το ισχύον όριο των 1.500 Ευρώ στο σαφώς υψηλότερο όριο των 15.000 Ευρώ.

Η αύξηση από το προαναφερθέν άρθρο του ορίου του εκκλητού από 1.500 Ευρώ σε 15.000 Ευρώ στις διαφορές με αντικείμενο την αναγνώριση ζημίας προς έκπτωση δεν συμβαδίζει με την αρχική πρόθεση του νομοθέτη, η οποία συνίστατο στην αυξημένη προστασία των εν λόγω διαφορών, για τις οποίες επιτρέπεται κατ' εξαίρεση μικρότερο όριο εκκλητού σε σχέση με το γενικό κανόνα. Έτσι, η μη δυνατότητα έφεσης σε περιπτώσεις μη αναγνώρισης ζημίας προς έκπτωση ποσού μικρότερου των 15.000

Ευρώ, αναμένεται να πλήξει κυρίως τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν και επιπλέον δυσκολίες ενόψει και της οικονομικής κρίσης και επομένως τίθεται ζήτημα μειωμένης δικαστικής τους προστασίας.

Επιπλέον, η διαφορετική μεταχείριση του ορίου εκκλητού μεταξύ των διαφορών με αντικείμενο την αναγνώριση ζημίας προς έκπτωση και των γενικά λοιπών φορολογικών διαφορών φαίνεται καταρχήν αναίτιολογητη. Σε αυτό το πλαίσιο θα μπορούσε, αντί να προβλεφθεί η αύξηση του ορίου του εκκλητού στις φορολογικές διαφορές με αντικείμενο την αναγνώριση ζημίας σε ποσό τριπλάσιο σε σχέση με αυτό που ισχύει για τις λοιπές διαφορές, να αντιπροταθεί η αύξηση του ορίου του εκκλητού για όλες τις υποθέσεις στο γενικό όριο του εκκλητού (5.000 Ευρώ), χωρίς κάποιες επιπλέον εξαιρέσεις.

Τίθεται, λοιπόν, το ζήτημα εάν η διάταξη του ΚΔΔ, όπως θα τροποποιηθεί με το άρθρο 19 του νομοσχεδίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης, και με την οποία προβλέπεται το εκκλητό στις φορολογικές διαφορές με αντικείμενο την αναγνώριση ζημίας στην περίπτωση που το ποσό της εκπεστέας ζημίας υπερβαίνει τα 15.000 Ευρώ, θα διατηρηθεί σε ισχύ μετά τις αλλαγές που προβλέπονται στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για την περαίωση αναφορικά με τον περιορισμό της άσκησης έφεσης στις φορολογικές διαφορές μέχρι 150.000 ευρώ μόνο στην περίπτωση καταβολής 50% του ποσού του φόρου. Επομένως, από την παράλληλη θέση σε διαπραγμάτευση δύο νομοσχεδίων που ρυθμίζουν το ίδιο ζήτημα του εκκλητού των αποφάσεων στις φορολογικές διαφορές, έχει δημιουργηθεί ασάφεια εάν θα ισχύει και για τις διαφορές με αντικείμενο την αναγνώριση ζημίας ο περιορισμός της δυνατότητας άσκησης έφεσης μόνο μετά την καταβολή ενός ποσοστού της διαφοράς (50%) ή μόνο για τις διαφορές με αντικείμενο άνω ενός ποσού (15.000 ευρώ).

Λόγω της πολυπλοκότητας των σχετικών κανόνων αρμοδιότητας είναι πιθανόν να παρατηρηθούν καθυστερήσεις σε περι-

πτωση άσκησης ενδίκων βοηθημάτων ή μέσων σε αναρμόδιο δικαστήριο και επομένως παραπομπής τους στο αρμόδιο.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι εκτός από τις παρατηρήσεις ουσίας επί των προαναφερόμενων διατάξεων, απαιτείται και η νομοτεχνική τους βελτίωση σε περίπτωση που τελικά υιοθετηθούν, για την οποία πάντως δεν θα αναφερθούμε σήμερα.

2. Περιορισμός της εξουσίας του δικαστηρίου της ουσίας

Στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για την περαίωση προβλέπεται η μη δικαστική ακύρωση για τυπικές και ανούσιες πλημμέλειες των πράξεων των φορολογικών αρχών. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι το Δικαστήριο πριν ακυρώσει την πράξη για τυπική πλημμέλεια ή για έλλειψη τύπου της διαδικασίας ή για συγκεκριμένη παράλειψη, θα πρέπει να εξετάζει αν ο φορολογούμενος έπαθε κάποια βλάβη από την παράλειψη, και αν η βλάβη που έπαθε μπορεί να επανορθωθεί, μόνο με την ακύρωσή της και την επανάληψη της έκδοσης της. Αν δεν συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις, η πράξη της φορολογικής αρχής δεν θα ακυρώνεται και το δικαστήριο θα δικάζει στην ουσία της την προσφυγή.

Από το λεκτικό της αιτιολογικής έκθεσης φαίνεται ότι οι σχετικές διατάξεις αφορούν στην «εξωτερική» νομιμότητα της πράξης, δηλαδή την αναρμοδιότητα του οργάνου που εκδίδει την πράξη και την παράβαση ουσιώδους τύπου. Η ακύρωση των πράξεων εξαιτίας λόγων που αφορούν στην εξωτερική» νομιμότητα της πράξης οφείλεται στο θεμελιώδη κανόνα ότι οι κανόνες δικαίου παράγονται με τρόπο που ορίζει το ίδιο το δίκαιο. Επιπλέον, δεν έχει νόημα το γεγονός ότι η πρόταση αναφέρεται στην μη ακύρωση των πράξεων όταν οι πλημμέλειες είναι, όπως τις ονομάζει, ανούσιες, καθώς και με βάση την ισχύουσα νομολογία δεν συνιστά λόγο ακυρώσεως κάθε παράβαση των κανόνων της διαδικασίας, δηλαδή κάθε παράλειψη επιβαλλόμενης ενέργειας,

αλλά μόνο η παράλειψη των ενεργειών που χαρακτηρίζονται ως «ουσιώδεις».

Η κρίση του χαρακτήρα του τύπου ως ουσιώδους ανήκει στο δικαστή, ο οποίος για το σχηματισμό της κρίσης του λαμβάνει κυρίως υπόψη τη σημασία που έχει η σχετική διαδικαστική ενέργεια για την προστασία του διοικούμενου-φορολογούμενου, για την καλή λειτουργία της διοίκησης και το δικαστικό έλεγχο της πράξης, καθώς και την επιρροή της παράλειψης του τύπου στη ρύθμιση που θεσπίζεται με την πράξη. Επομένως, ο δικαστής της ουσίας ακυρώνει τις πλημμέλειες εκείνες, η έλλειψη των οποίων είτε δημιουργεί αμφιβολίες ότι τηρήθηκαν τα εχέγγρα που προβλέπονται για την προστασία των φορολογούμενων ή για τον έλεγχο των φορολογικών οργάνων, είτε δημιουργεί δυσκολίες στο δικαστή για τον έλεγχο της νομιμότητας της πράξης.

Μάλιστα έχει κριθεί από τη νομολογία ότι η τήρηση των ουσιωδών τύπων είναι υποχρεωτική ακόμη και υπό ανώμαλες συνθήκες.

Έχει κριθεί ότι συνιστούν ουσιώδεις τύπους της διαδικασίας η έκθεση κατάσχεσης κατά την αφαίρεση επίσημων ή ανεπίσημων βιβλίων και στοιχείων του επιτηδευματία, η προηγούμενη ακρόαση του φορολογούμενου, η σύνταξη και κοινοποίηση της έκθεσης φορολογικού ελέγχου.

Η σημασία της τήρησης των διατάξεων αυτών φαίνεται και από το γεγονός ότι ο Κ.Δ.Δ. προβλέπει τον αυτεπάγγελτο έλεγχο από τα δικαστήρια της ουσίας των νομικών πλημμελειών των πράξεων κατά παρέκκλιση από τη δικονομική αρχή ότι το δικαστήριο της ουσίας περιορίζει την κρίση του εντός του αιτήματος της προσφυγής.

Οι λόγοι ακυρώσεως υπό το πρίσμα της αρχής της νομιμότητας θεωρούνται ως προϋποθέσεις της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, η έλλειψη των οποίων επιφέρει την ακύρωσή τους, εφόσον γίνει δικαστικός έλεγχος. Δεν είναι, λοιπόν, δυνατόν να εξαρτάται ο έλεγχος της τήρησης των προϋποθέσεων της νο-

μιμότητας των πράξεων των φορολογικών οργάνων από τον έλεγχο τυχόν βλάβης που επέρχεται στον φορολογούμενο, αφού και μόνο το γεγονός της μη τήρησης των προϋποθέσεων αυτών συνιστά βλάβη του φορολογούμενου.

Δεν είναι, λοιπόν, δυνατόν, επειδή η διοίκηση «δεν μπορεί ή δεν θέλει» να επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια για την έκδοση καταλογιστικών φόρου ή προστίμων πράξεων ή πράξεων στο πλαίσιο της προδικασίας φορολογικού ελέγχου, χωρίς πλημμέλειες, σύμφωνα και με την πάγια νομολογία, να μεταθέτει το βάρος στο φορολογούμενο να αποδείξει ότι οι εν λόγω πλημμέλειες δεν του επιφέρουν βλάβη.

Εξάλλου, η μη ακύρωση της πλημμελούς πράξης σε περίπτωση παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και η εκδίκαση της υπόθεσης στην ουσία της συνιστά ανεπίτρεπτη υποκατάσταση των φορολογικών δικαστηρίων στο έργο της ενεργούς διοίκησης καθ' υπέρβαση της νόμιμης διαδικασίας και του νομίμου ελέγχων της πράξης.

Αντί, λοιπόν, να προβλέπεται η μη ακύρωση από το δικαστή της ουσίας των πράξεων για λόγους τυπικών πλημμελειών, θα πρέπει το κράτος να θεσπίσει σύστημα ελέγχου των αρμόδιων φορολογικών οργάνων, προκειμένου η έκδοση πλημμελών πράξεων να οδηγήσει σε επιβολή κυρώσεων σε βάρος τους στην περίπτωση που ζημιώνεται το Δημόσιο από την αναπομπή της υπόθεσης στη διοίκηση και επομένως στην καθυστέρηση ή και την μη είσπραξη των φορολογικών εσόδων.

3. Τροποποίηση των προϋποθέσεων του παραδεκτού της αίτησης αναιρέσεως

Με το άρθρο 12 του νομοσχεδίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης τροποποιούνται οι παράγραφοι 3 και 4 του άρθρου 53 του Π.Δ.18/1989 περί του παραδεκτού της αίτησης

αναίρεσης.

Σύμφωνα με την προτεινόμενη διάταξη δεν επιτρέπεται η άσκηση της αίτησης αναίρεσης όταν το ποσό της διαφοράς που άγεται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι κατώτερο από 40.000 Ευρώ, εκτός αν προσβάλλονται αποφάσεις που εκδίδονται επί προσφυγών, εφόσον αφορούν περιοδικές παροχές ή τη θεμελίωση του δικαιώματος σε σύνταξη ή τη θεμελίωση του δικαιώματος σε εφάπαξ παροχή και τον καθορισμό του ύψους της.

Με το άρθρο αυτό καταργείται η προβλεπόμενη από το ισχύον δίκαιο εξαίρεση στο προαναφερθέν όριο των 40.000 και συγκεκριμένα η δυνατότητα παραδεκτής αίτησης αναίρεσεως με αντικείμενο μικρότερο των 40.000 ευρώ στην περίπτωση που ο διάδικος προβάλλει στο εισαγωγικό του δικόγραφο ότι η επίλυση της διαφοράς έχει ευρύτερες οικονομικές ή δημοσιονομικές επιπτώσεις που δικαιολογούν την άσκηση της αίτησης.

Θα πρέπει καταρχήν να σημειωθεί ότι η εισαγωγή του περιορισμού αυτού ως προϋπόθεση του παραδεκτού της ασκήσεως της αίτησης αναίρεσεως θεωρήθηκε επιβεβλημένη λόγω της ανάγκης αποσυμφορήσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας από τον όγκο των αναιρετικών δικών που εισάγονταν ενώπιον του και οι οποίες ήταν μικρού χρηματικού αντικειμένου και τελικώς την επιτάχυνση της απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης.

Όπως κρίθηκε από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι διατάξεις, με τις οποίες επιβάλλεται περιορισμός, συναρτώμενος προς το χρηματικό αντικείμενο της διαφοράς, στην άσκηση αιτήσεως αναίρεσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν αντίκεινται στη διάταξη του β' εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 95 του Συντάγματος, λαμβανομένης μάλιστα υπόψη της πρόβλεψης άρσης του σχετικού περιορισμού στην περίπτωση που συντρέχουν οι τιθέμενες από το νόμο προϋποθέσεις, καθώς ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται εν όψει και των οριζόμενων στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου να θεσπίζει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων δικονομικές προϋποθέσεις για την

άσκηση της αίτησης αναιρέσεως, όπως είναι το ύψος του αμφισβητούμενου ποσού της διαφοράς, εφόσον υφίσταται τελεσίδικη κρίση του δικαστηρίου της ουσίας και διαφυλάσσεται το δικαίωμα της παροχής εννόμου προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος.

Η επιφύλαξη, λοιπόν, υπέρ του νόμου, με την οποία συνοδεύτηκε η κατοχύρωση της αναιρετικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας από το Σύνταγμα, πραγματώνεται με τη θέσπιση προϋπόθεσης του παραδεκτού της αιτήσεως αναίρεσης συναρτώμενης προς τη σπουδαιότητα της εισαγόμενης ενώπιον του υπόθεσης, με σκοπό την οικονομία του αναιρετικού ελέγχου.

Κρίθηκε, επίσης, από τη νομολογία ότι οι διατάξεις, με τις οποίες επιβάλλεται περιορισμός στην άσκηση αίτησης αναιρέσεως δεν παραβιάζουν τη διάταξη του άρθρου 8 του Συντάγματος, κατά την οποία «κανένας δεν στερείται χωρίς τη θέλησή του το δικαστή που του έχει ορίσει ο νόμος», διότι ο περιορισμός αυτός δεν συνιστά αφαίρεση υποθέσεως από το αρμόδιο δικαστήριο, αλλά επιτρεπτή θέσπιση προϋποθέσεων του παραδεκτού της άσκησης του εν λόγω εξαιρετικού ενδίκου μέσου.

Επίσης, κρίθηκε από τη νομολογία ότι οι διατάξεις, με τις οποίες επιβάλλεται περιορισμός στην άσκηση αναίρεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας συναρτώμενος προς το χρηματικό αντικείμενο της διαφοράς, δεν αντίκειται ούτε στην παράγραφο 1 του άρθρου 6 της Ε.Σ.Δ.Α. ή του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου στη σύμβαση αυτή Πρωτοκόλλου, που έχουν κυρωθεί με το ν.δ.53/1974 και οι οποίες εγγυώνται το δικαίωμα σε μια δίκαιη δίκη και το δικαίωμα για σεβασμό της περιουσίας αντιστοίχως.

Ωστόσο, σε όλες τις σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας επισημάνθηκε ότι η κρίση περί συνταγματικότητας του περιορισμού της άσκησης αίτησης αναιρέσεως στηρίζεται και στο γεγονός ότι ο περιορισμός αυτός αίρεται όταν η επίλυση της διαφοράς έχει ευρύτερες οικονομικές επιπτώσεις για τον αναιρεσίοντα.

Επειδή, λοιπόν, η θέσπιση του προαναφερθέντος περιορισμού ως προϋπόθεση του παραδεκτού της ασκήσεως της αίτησης αναιρέσεως θεωρήθηκε, παρά την αναγκαιότητά και τη συνταγματικότητα της, ενέχουσα κινδύνους αναφορικά με το βαθμό παροχής δικαστικής προστασίας, ο νομοθέτης εισήγαγε μια εξαίρεση. Προβλέπεται, λοιπόν, υπό το ισχύον δίκαιο ότι η αίτηση αναιρέσεως ασκείται κατ'εξαίρεση παραδεκώς, μολονότι το ποσό της διαφοράς είναι κατώτερο από το προαναφερόμενο ποσό των 40.000 ευρώ, όταν με το εισαγωγικό δικόγραφο προβάλλεται από το διάδικο ο ισχυρισμός ότι η επίλυση της διαφοράς έχει γι'αυτόν ευρύτερες οικονομικές ή δημοσιονομικές επιπτώσεις που δικαιολογούν την άσκηση της αίτησης.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ευρύτερες οικονομικές επιπτώσεις, μολονότι το αντικείμενο της διαφοράς είναι κατώτερο του νομίμως προβλεπόμενου ορίου, μπορούν να προκύψουν και από την ύπαρξη δεδικασμένου που προκύπτει από τελεσίδικη απόφαση κατά πράξης επιβολής προστίμου και το οποίο δεσμεύει το δικαστήριο που κρίνει την υπόθεση της φορολογίας εισοδήματος για την ίδια διαχειριστική περίοδο, καθώς η κρίση περί της ύπαρξης ή της ανυπαρξίας των παραβάσεων, που γίνονται τελεσιδίκως δεκτές, έχει άμεση επιρροή στο κύρος των βιβλίων της επιχείρησης και περαιτέρω στην προσφυγή στον εξωλογιστικό προσδιορισμό των αποτελεσμάτων της για την επίδικη διαχειριστική περίοδο.

Ειδικότερα αν το δικαστήριο που έχει δικάσει την υπόθεση του προστίμου έχει δεχθεί τελεσιδίκως την ύπαρξη παράβασης του Κ.Β.Σ., το δικαστήριο που δικάζει την υπόθεση φορολογίας εισοδήματος δεσμεύεται ως προς την ύπαρξη της παράβασης και οφείλει να κρίνει μόνο για την επίδραση της παράβασης στο κύρος των βιβλίων της επιχείρησης και για την προσφυγή στον εξωλογιστικό προσδιορισμό των ακαθάριστων εσόδων και των καθαρών κερδών της. Αν, αντιθέτως, το πρώτο από τα προαναφερθέντα δικαστήρια έχει κρίνει τελεσιδίκως ότι δεν έχει τελεστεί

παράβαση του Κ.Β.Σ., στην περίπτωση αυτή δεν μπορεί να τεθεί θέμα προσφυγής στον εξωλογιστικό προσδιορισμό εξαιτίας της παράβασης αυτής. Κατά συνέπεια η δίκη επί του προστίμου είναι καθοριστική για τον καθορισμό των εισοδημάτων της επιχείρησης.

Παρόμοια, ευρύτερες συνέπειες ενδέχεται να προκύψουν στην περίπτωση που η επίλυση της επίδικης διαφοράς επηρεάζει και άλλες παρόμοιες διαφορές με τη φορολογική αρχή. Ενδέχεται, λοιπόν, να υπάρχουν ευρύτερες συνέπειες, εάν υπάρχουν και άλλες εκκρεμείς υποθέσεις και ο συνολικός αριθμός τους, καθώς και τα ποσά τα οποία αντιστοιχούσαν στις υποθέσεις αυτές, είναι ιδιαίτερωσ μεγάλο.

Επίσης, κρίθηκε ότι η επίλυση της διαφοράς είχε ευρύτερες οικονομικές συνέπειες για το διάδικο, καθώς, μολονότι το ποσό της διαφοράς ήταν κατώτερο από το προβλεπόμενο όριο, ωστόσο αυτός, όπως προέκυπτε από την υπηρεσιακή και μισθολογική του κατάσταση, ήταν χαμηλόμισθος. Βεβαίως μόνη η επίκληση της επαγγελματικής ιδιότητας του αναιρεσειούσας και των κατά νόμο χαμηλών αποδοχών του δεν αρκεί για να τεκμηριώσει τις σημαντικές επιπτώσεις που επικαλείται ότι θα έχει στην οικονομική του κατάσταση, αλλά αυτό πρέπει να αποδεικνύεται και από διάφορα άλλα αξιόπιστα στοιχεία, όπως είναι οι προσφάτως υποβληθείσες φορολογικές δηλώσεις και τα οικεία εκκαθαριστικά σημειώματα, από τα οποία να προκύπτει το σύνολο των εισοδημάτων του.

Πάντως κατά την έννοια της διάταξης αυτής, οι ισχυρισμοί του αναιρεσειόντος ότι η επίλυση της διαφοράς έχει ευρύτερες γ'αυτόν οικονομικές ή δημοσιονομικές επιπτώσεις πρέπει να είναι ειδικοί και συγκεκριμένοι και να τεκμηριώνουν κατά τρόπο πλήρη τις επιπτώσεις αυτές, προκειμένου το δικαστήριο να μπορεί να εκτιμήσει τις προβαλλόμενες από τον διάδικο οικονομικές ή δημοσιονομικές επιπτώσεις.

Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι, μολονότι καταρχήν η θέσπιση περιορισμού στην άσκηση αιτήσεως αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορά στο χρηματικό

αντικείμενο της διαφοράς με σκοπό την οικονομία του αναιρετικού ελέγχου και την ανάγκη αποσυμφορήσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας από τον όγκο των αναιρετικών δικών, δεν αντίκειται καταρχήν στο Σύνταγμα, ωστόσο περιορίζει δραστικά την παροχή εννόμου προστασίας στην περίπτωση που η ύπαρξη διαφοράς μικρού ποσού δεν συνεπάγεται και τη μη σπουδαιότητα της εισαγόμενης ενώπιον του υπόθεσης. Κατά τη γνώμη μου απαιτείται η διατήρηση της εξαίρεσης της παραδεκτής αίτησης αναιρέσεως ακόμη και όταν το ποσό της διαφοράς είναι μικρό, σε περίπτωση που υπάρχουν άλλοι λόγοι που να καθιστούν επιβεβλημένο τον αναιρετικό έλεγχο, όπως η πρόκληση ευρύτερων οικονομικών συνεπειών, προβλέπεται από το ισχύον σύστημα, προκειμένου να διασφαλίζεται το δικαίωμα της παροχής εννόμου προστασίας.

Σε περίπτωση, λοιπόν, υιοθέτησης της προτεινόμενης προς διαβούλευση πρότασης, είναι πιθανόν υποθέσεις μικρού αντικειμένου να μην τύχουν ποτέ ουσιαστικής δικαστικής κρίσης στην περίπτωση που για παράδειγμα τα δικαστήρια της ουσίας την απορρίψουν λόγω τυπικών δικονομικών ελλείψεων, ενώ το αναιρετικό δικαστήριο δεν θα μπορεί να προβεί στον έλεγχο της νομιμότητας της απόρριψης αυτής λόγω απαραδέκτου που δημιουργείται λόγω του γεγονότος ότι το αντικείμενο της διαφοράς δεν ξεπερνά το νομίμως τιθέμενο.

Υπέρ της άποψης αυτής φαίνεται να συνηγορεί και το γεγονός ότι ως ποσό του αντικειμένου της διαφοράς που άγεται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, από το ύψος του οποίου εξαρτάται το παραδεκτό της αίτησης αναιρέσεως, λαμβάνεται σύμφωνα με τη νομολογία το χρηματικό ποσό που αντιστοιχεί σε κάθε πράξη ξεχωριστά, δεδομένου ότι η προσβολή με κοινή προσφυγή περισσότερων πράξεων, όπως και η έκδοση κοινής απόφασης από τα διοικητικά δικαστήρια, αποτελούν τυχαία γεγονότα, τα οποία δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να κριθεί το παραδεκτό ή μη της αιτήσεως αναιρέσεως από την άποψη αυτή. Επομένως, για τον προσδιορισμό του ύψους του χρηματι-

κού αντικειμένου της διαφοράς λαμβάνονται υπόψη χωριστά τα ποσά του προστίμου και του κύριου φόρου.

Επιπλέον, παρά και την αλλαγή που θα επέλθει με το άρθρο 23 του νομοσχεδίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης αναφορικά με την ύπαρξη συνάφειας, δηλαδή το γεγονός ότι πλέον θα θεωρούνται συναφείς οι πράξεις της φορολογικής αρχής που αναφέρονται σε απαιτήσεις που αφορούν στον ίδιο φόρο και αναφέρονται σε διαφορετικές διαχειριστικές περιόδους, δεν φαίνεται να επηρεάζει τον τρόπο που υπολογίζεται το ποσό της διαφοράς που άγεται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ενόψει της πάγιας προαναφερθείσας νομολογίας επί του θέματος αυτού.

Η κατάργηση της εξαίρεσης στο χρηματικό όριο των 40.000 ευρώ ως όριο παραδεκτού για την άσκηση της αίτησης αναιρέσεως περιορίζει σημαντικά την παρεχόμενη δικαστική προστασία. Επιπλέον, το γεγονός ότι η μέχρι σήμερα νομολογία είχε αποφανθεί περί της συνταγματικότητας της θέσεως ενός περιορισμού στο παραδεκτό της αίτησης αναιρέσεως, λαμβάνοντας υπόψη την άρση του σε ορισμένες περιπτώσεις, όταν δηλαδή κρίνεται η υπόθεση όχι με βάση ένα χρηματικό ποσό αλλά τη σπουδαιότητα της υπόθεσης λόγω των επιπτώσεων της, δεν είναι καθόλου σίγουρο ότι θα αποφαίνονταν και πάλι υπέρ της συνταγματικότητας ενός τέτοιου περιορισμού, ο οποίος δεν θα συνοδεύεται με παρόμοιες εξαιρέσεις.

Θα πρέπει, πάντως, να επισημάνουμε ότι το άρθρο 2 του νομοσχεδίου για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης προβλέπει τη δυνατότητα απευθείας αίτησης αναιρέσεως κατά αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου και κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης νόμου σε περίπτωση που το εν λόγω πρωτοβάθμιο δικαστήριο κρίνει διάταξη τυπικού νόμου ως αντισυνταγματική ή αντίθετη σε άλλη υπερνομοθετική διάταξη. Στην περίπτωση, λοιπόν, αυτή φαίνεται να θεσπίζεται μια περίπτωση που το χρηματικό όριο των 40.000 ευρώ ως όριο για το παραδεκτό της αίτησης αναιρέσεως δεν ισχύει λόγω της σπουδαιότητας της υπόθεσης.

Ωστόσο, θα πρέπει η σχετική διάταξη να βελτιωθεί νομοτεχνικά, προκειμένου να μην δημιουργηθούν αμφιβολίες ιδίως με την δυνατότητα άσκησης αναίρεσης για υποθέσεις που το επίδικο αφορά χρηματικό ποσό κάτω των 40.000 Ευρώ. Επιπλέον, η συγκεκριμένη διάταξη δεν αρκεί για να άρει την ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητα της διάταξης περί ορίου του παραδεκτού της αίτησης αναίρεσης, καθώς η σπουδαιότητα μιας υπόθεσης μπορεί να οφείλεται και σε άλλους λόγους εκτός από την αντισυνταγματικότητα του τυπικού νόμου που εφαρμόστηκε στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την προτεινόμενη διάταξη η αίτηση αναίρεσεως επιτρέπεται μόνον όταν προβάλλεται από το διάδικο με συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλομένης αποφάσεως προς την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου είτε προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου. Δεν θα προβώ στην κριτική της προτεινόμενης διάταξης, την οποία θα σας αναλύσει στη συνέχεια ο επόμενος ομιλητής. Ωστόσο, γίνεται αντιληπτό ότι η θέσπιση της προαναφερόμενης προϋπόθεσης του παραδεκτού σε συνδυασμό με το χρηματικό όριο του παραδεκτού περιορίζουν σε μεγάλο βαθμό την πρόσβαση στο αναιρετικό δικαστήριο.

Όπως επισημαίνεται και από το Ν.Σ.Κ. η κατάργηση της εξαιρέσεως άσκησης αναίρεσης σε περίπτωση επίκλησης ευρύτερων οικονομικών επιπτώσεων όταν το ποσό της διαφοράς είναι μικρότερο από 40.000 ευρώ σε συνδυασμό με την ταυτόχρονη πρόβλεψη για το επιτρεπτό άσκησης της αποκλειστικά και μόνο με την ύπαρξη νομολογίας του ΣτΕ, καθώς και με την κατάργηση της «πλημμελούς εφαρμογής του νόμου» ως λόγου αναίρεσης, «ισοδυναμεί ουσιαστικά με την κατάργηση του ένδικου μέσου της αναίρεσης, αφού στερεί από τους διαδίκους και το θεμελιώδες δικαίωμα να επιδιώξουν την μεταβολή της νομολογίας του ανώτα-

του διοικητικού δικαστηρίου», «η οποία μπορεί να απηχεί παρωχημένες συνθήκες και αντιλήψεις».

Προτάσεις – Συμπεράσματα

Στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου επισημαίνεται ότι η νέα κατανομή της αρμοδιότητας των υποθέσεων γίνεται προκειμένου να «ενισχυθεί η έγκαιρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία». Η επιτάχυνση της διοικητικής (φορολογικής) δίκης συνιστά ζητούμενο σε μία εποχή που η υπερβολική καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης μπορεί να θεωρηθεί ότι οδηγεί τελικά στην μη αποτελεσματική δικαστική προστασία. Ωστόσο, θα πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η ταχεία παροχή δικαστικής προστασίας δεν συνεπάγεται απαραίτητα και αποτελεσματική δικαστική προστασία στο φορολογούμενο που προσφεύγει στη δικαιοσύνη.

Οι διατάξεις που αναλύσαμε περιορίζουν σημαντικά την παρεχόμενη δικαστική προστασία. Κυρίως, όμως, είναι ο συνδυασμός των διατάξεων αυτών (μία δίκη σε ένα βαθμό, μη ακύρωση τυπικών πλημμελειών από το δικαστήριο της ουσίας, κατάργηση της δυνατότητας άσκησης αίτησης αναίρεσης στις περιπτώσεις που υπάρχουν για τον διάδικο ευρύτερες συνέπειες, καθώς και αλλαγές στην προσωρινή δικαστική προστασία) που περιορίζει υπέρμετρα την παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Καταληκτικά θα έλεγα ότι στο δίλημμα που τέθηκε στη σημερινή ημερίδα μεταξύ επιτάχυνσης της διοικητικής (φορολογικής) δίκης ή αποτελεσματική προστασία η απάντηση μπορεί να είναι μόνο μία: επιτάχυνση αρκεί να μην γίνονται εκπτώσεις στο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας. Θα πρέπει η επιτάχυνση της φορολογικής δίκης να μη γίνει σε βάρος της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης στους φορολογούμενους δικαστικής προστασίας.

Στη δύσκολη συγκυρία που ζούμε που οι πολίτες αμφισβη-

τούν σχεδόν κάθε μορφή εξουσίας, συμπεριλαμβανομένης και της δικαστικής, η επιτάχυνση της δίκης μέσω κυρίως του περιορισμού του ενός βαθμού δικαιοδοσίας, του περιορισμού των λόγων ακύρωσης των πράξεων των φορολογικών οργάνων, του περιορισμού της άσκησης αίτησης αναίρεσης, μπορεί να οδηγήσει σε συντόμευση του χρόνου διεξαγωγής των φορολογικών δικών, η ορθότητα του αποτελέσματος, των οποίων όμως θα αποτελεί σημείο αμφισβήτησης στη συνείδηση των φορολογουμένων.

Σας ευχαριστώ.

ΠΕΤΡΟΣ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ (Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Πρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.): Ευχαριστούμε την κ. Σαββαΐδου. Παρακαλείται να πάρει το λόγο η κ. Μάλλιου.

ΑΣΠΑΣΙΑ ΜΑΛΛΙΟΥ (Δικηγόρος): Καλησπέρα και από μένα. Να ευχαριστήσουμε τον Πρόεδρο κ. Παξινό για την ταχύτητα και τα αντανακλαστικά που επέδειξε και τον κ. Φορτσάκη που είχε την ευθύνη όλου του συντονισμού.

Όποιος από εμάς μπεινοβγαίνει στα νεόκτιστα κτίρια της οδού Λουίζης Ριανκούρ γνωρίζει αρκετά καλά ότι η διοικητική δικαιοσύνη νοσεί. Ότι ο ρυθμός απονομής της είναι τέτοιος (5 περίπου χρόνια για τον προσδιορισμό στο Διοικητικό Πρωτοδικείο της Αθήνας και 6 περίπου χρόνια στον Πειραιά) που αν δεν οδηγεί σε αρνησιδικία, πάντως βρίσκεται σε δυσαναλογία με το δικαίωμα για παροχή αποτελεσματικής (ταχείας, έγκαιρης, έγκυρης) δικαστικής προστασίας, όπως νομολογιακά το περιεχόμενο του δικαιώματος έχει διαπλασθεί με βάση τα οριζόμενα από το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ.

Η καθυστέρηση αποτελεί λοιπόν την χαίουσα πληγή του ελληνικού δικαστικού συστήματος. Αυτή η καθυστέρηση ευθύνεται ουσιαστικά και για τον μειωμένο βαθμό φορολογικής συνείδησης.

Ο μη συνεπής φορολογούμενος εξασφαλίζει με διάφορους δικονομικούς τρόπους και τεχνίτια, χρόνια ασυλία, τουλάχιστον έως την τελεσιδικία. Παράλληλα, με μπαμπούλα την καθυστέρηση αυτή, τα επίορκα μέλη του ελεγκτικού μηχανισμού εκβιάζουν τον φορολογούμενο. Αυτός, μοιράζει φακελάκια, προκειμένου να κλείνει διοικητικά τις υποθέσεις του. Προσπαθεί έτσι να μειώσει το τελικό του κόστος, με τον περιορισμό των πρόσθετων φόρων και προσαυξήσεων, οι οποίοι επιβαρύνουν τη φορολογική του υποχρέωση ανά μήνα έως την οριστικοποίησή της.

Κοινή διαπίστωση πολιτικών, δικαστικών, δικηγόρων αλλά και των φορολογούμενων είναι ότι η διοικητική και κυρίως η φορολογική δικαιοσύνη έχει παύσει να εξυπηρετεί τον σκοπό της. Έχει δηλαδή παύσει να λειτουργεί τόσο ως εγγυήτρια των δικαιωμάτων του φορολογούμενου πολίτη όσο και ως Αρχή που φροντίζει τη διατήρηση του Κράτους και την είσπραξη δημοσίων εσόδων.

Ας παρομοιάσουμε τη διοικητική δικαιοσύνη με κάποιο μέρος του σώματος μας. Αν η διοικητική δικαιοσύνη ήταν το χέρι μας και αυτό είχε μία πληγή η οποία κακοφόρμιζε, ξεχειλίζει δηλαδή πύον, τι θα κάναμε; Προφανώς έντρομοι θα επισκεπτόμασταν τον γιατρό. Θα ζητούσαμε από τον ειδικό πρώτα να διαγνώσει την αιτία που το πύον ρέει άφθονο και μολύνει το υπόλοιπο σώμα και στη συνέχεια να εφαρμόσει την κατάλληλη θεραπεία για να καταπολεμήσει την αιτία και να γιάνει την πληγή.

Σήμερα, αναρωτιέμαι αν η εκτελεστική εξουσία που εισηγείται αλλαγές στη διοικητική δικαιοσύνη έπραξε ανάλογα. Δηλαδή, αν εντόπισε τις αιτίες της καθυστέρησης, τις απομόνωσε, βρήκε την κατάλληλη γι' αυτές θεραπεία. Ή, αντίθετα εισηγείται να βομβαρδισθεί ολόκληρο το σώμα της διοικητικής δικαιοσύνης, με μέτρα που πλήττουν τελικά τη δημοκρατική αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ενισχύοντας την εκτελεστική εξουσία και αποδυναμώνοντας τη δικαστική. Μήπως, τελικά, τα προτεινόμενα μέτρα προσπαθούν να θεραπεύσουν το

πάσχον σώμα βομβαρδίζοντας και τελικά ακρωτηριάζοντάς το, χωρίς πάντως να εντοπισθούν και να απομονωθούν οι αιτίες που κακοφορμίζουν την πληγή;

Για να δούμε, όμως αν αυτό κάνουμε και με τις πληγές της φορολογικής δικαιοσύνης.

Οι διατάξεις για την οργάνωση και λειτουργία της φορολογικής δικαιοσύνης εντάσσονται στην συνταγματική τάξη, η οποία ανάγει σε θεμελιώδη αρχή του φορολογικού δικαίου τον κανόνα της νομιμότητας και βεβαιότητας του φόρου καθώς και τον κανόνα της φοροδοτικής ικανότητας. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις της φορολογικής δικονομίας εντάσσονται σε αυτό το συστηματικό πλαίσιο και συναρμονίζονται με τις λοιπές ρυθμίσεις που διέπουν τη φορολογία τόσο σε επίπεδο νομοθετικής όσο και σε επίπεδο εκτελεστικής εξουσίας. Στα συστημικά αυτά πλαίσια εντάσσονται και οι διατάξεις για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας στις φορολογικές δίκες.

Γιατί η προσωρινή δικαστική προστασία έχει τόσο ουσιώδη σημασία στη φορολογική δίκη; Μα ακριβώς διότι σε εφαρμογή του κανόνα της νομιμότητας του φόρου, στην φορολογική δίκη φέρεται προς διάγνωση στο δικαστήριο κατά κανόνα το σύνολο της υπόθεσης, αφού οι φορολογικές διαφορές είναι διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας (έλεγχος νόμου και ουσία βάσιμου προσβαλλόμενης πράξης). Ταυτόχρονα, ζητούμενη δεν είναι η προσδιοριζόμενη από τα συμφέροντα των διαδίκων αλήθεια, αλλά αντίθετα η αντικειμενική αλήθεια, όπως αυτή οριοθετείται από το φορολογικό περιστατικό που ορίζεται στον Νόμο. Κατά συνέπεια, οι φορολογικές διαφορές εκτός από διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας είναι και διαφορές αντικειμενικής νομιμότητας.

Παράλληλα, οι κάθε φορά υφιστάμενοι οριστικοί τίτλοι –είτε ατομικές διοικητικές πράξεις (καταλογιστικές φόρων και προστίμων), είτε οι δικαστικές αποφάσεις– δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα. Και όχι απλώς δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα, αλλά η έκδοσή τους συνεπάγεται λήψη αναγκαστικών μέτρων για την

εκτέλεσή τους. Συνεπάγεται επίσης και επιβολή δυσβάσταχτων πρόσθετων φόρων και παράπλευρων κυρώσεων και μέτρων, με καταναγκαστικό ή διασφαλιστικό για το δημόσιο συμφέρον αποτέλεσμα. Ιδίως, παύση λειτουργίας καταστήματος, δέσμευση περιουσιακών στοιχείων, μη έκδοση αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, μη συμμετοχή σε διαγωνισμούς, μη σφράγιση βιβλίων και στοιχείων, μη δυνατότητα μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων κ.ά.

Συνεπώς, η δυνατότητα του φορολογούμενου να αιτηθεί προσωρινής δικαστικής προστασίας έως την οριστικοποίηση του σε βάρος του καταλογισμού είναι ουσιώδης. Συχνά, αποδεικνύεται καθοριστικότερη και από την καθεαυτή διάγνωση της διαφοράς. Προεχόντως, αν λάβουμε υπόψη ότι δεν πρόκειται για διάγνωση ιδιωτικής διαφοράς απαλλοτριωτέων δικαιωμάτων, ούτε για διάγνωση πράξης της Διοίκησης που έχει εκδοθεί κατά τη διακριτική της ευχέρεια. Η φορολογική αρχή εξειδικεύει το φορολογικό περιστατικό, όπως αυτό ορίζεται ρητά στο Νόμο. Συνεπώς, τυχόν ακύρωση φορολογικής πράξης απλά σημαίνει ότι η εκτελεστική εξουσία έσφαλε. Ότι αυτή εξειδίκευσε λάθος το οριζόμενο στο νόμο φορολογικό περιστατικό. Ότι αυτή εκδόθηκε παράνομα. Έτσι, η δυνατότητα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας στην ουσία αποτυπώνει το δικαίωμα του φορολογούμενου να αιτηθεί προστασίας ώσπου να διαγνωσθεί με δικαστικές εγγυήσεις, το τυχόν σφάλμα της Διοίκησης.

Και ενώ το Σχέδιο Νόμου για τη βελτίωση της διοικητικής δικαιοσύνης που δόθηκε προς διαβούλευση δεν περιείχε ανατρεπτικές τροποποιήσεις στο καθεστώς της προσωρινής δικαστικής προστασίας, άρχισαν διαρροές από το υπουργείο Οικονομικών οι οποίες καταδεικνύουν την πρόθεση της πολιτικής του ηγεσίας να περιορίσει ουσιωδώς αυτό το καθεστώς.

Ιδίως:

α) Καταρχήν, φαίνεται να προτείνεται η αντικατάσταση της

αντικειμενικής από το δικαστήριο διάγνωσης της βλάβης του αιτούντος, η οποία (αντικειμενική διάγνωση) συνάδει με το ανακριτικό σύστημα που εφαρμόζεται στη φορολογική δικονομία των διαφορών ουσίας. Με τι προτείνεται η αντικατάσταση; Με την υποχρέωση του αιτούντος να αποδείξει βλάβη. Και ποιος θα είναι ο βαθμός βλάβης, την κατάφαση του οποίου τελικώς θα υποχρεούται να επικαλεστεί και αποδείξει ο αιτών; Η τυχόν μετατροπή της προϋπόθεσης χορήγησης αναστολής από την καταφατική δικαστική κρίση για δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη σε υποχρέωση απόδειξης από τον αιτούντα μη επανορθώσιμης βλάβης δεν συνάδει με ένα κράτος δικαίου του οποίου τα δικαστήρια ουσίας καλούνται να διαγνώσουν τον τυχόν παράνομο χαρακτήρα διοικητικής πράξης.

β) Και τι ακριβώς σημαίνει σε ένα κράτος δικαίου ότι παύει η γενική αναστολή και θα πρέπει ο αιτών να αιτείται την αναστολή συγκεκριμένου μέτρου ή για συγκεκριμένο περιουσιακό στοιχείο; Κατά τον κανόνα νομιμότητας του φόρου, στη δράση της εκτελεστικής εξουσίας προβλέπεται η ευρεία βεβαίωση (νόμιμος τίτλος), η ενδιάμεση βεβαίωση (σύνταξη χρηματικού καταλόγου) και τέλος η στενή βεβαίωση (ταμειακή εγγραφή προς είσπραξη, η οποία αποτελεί την εναρκτήρια πράξη της εκτέλεσης). Συνεπώς, όταν πρόκειται για αίτηση αναστολής της ευρείας βεβαίωσης που καταλαμβάνει το σύνολο του νομίμου τίτλου, δηλαδή την καταλογιστική πράξη στο σύνολο της, πώς θα ήταν δικανικά αλλά και δικαιοδικά αποδεκτή η απεμπόληση του δικαιώματος να αιτηθεί ο φορολογούμενος προσωρινής δικαστικής προστασίας για το σύνολο της τυχόν παράνομης διοικητικής πράξης και των συνεπειών αυτής; Δεν πρέπει να ξεχνούμε ότι η αναστολή που αφορά στο νόμιμο τίτλο, δηλαδή στην ευρεία βεβαίωση καταλογιστικής πράξης προηγείται χρονικά αλλά και λογικά της διαδικασίας αναγκαστικής εκτέλεσης επιμέρους περιουσιακών στοιχείων, με βάση πράξη ταμειακής βεβαίωσης.

γ) Πώς είναι δυνατόν να θεωρηθεί αποτελεσματική, η προ-

σωρινή δικαστική προστασία που θα έχει από τον νόμο περιορισμένη χρονική διάρκεια, όπως φαίνεται να εισηγείται το υπουργείο Οικονομικών για την προσωρινή διαταγή (30 ημέρες). Ιδίως, όταν η διάρκεια της παρεχόμενης προσωρινής προστασίας δεν θα παρακολουθεί τον χρόνο κατά τον οποίο θα υφίσταται η ανάγκη προστασίας. Και όταν μάλιστα δεν περιλαμβάνεται στις εξαγγελίες του υπουργείου τυχόν δυνατότητα αντικατάστασης, ή ανανέωσης της προσωρινής διαταγής για αναστολή εκτέλεσης μέχρι την έκδοση απόφασης επί της αναστολής.

δ) Τυχόν θέσπιση υποχρέωσης του δικαστηρίου να συνοδεύει την απόφασή του για αναστολή, με μέτρο εξασφαλιστικό της απαίτησης του Δημοσίου, θα πρέπει να εξετασθεί με περίσκεψη. Καταρχήν, θα δημιουργούσε ζητήματα βασιμότητας, ιδίως στις περιπτώσεις άσκησης προδήλως βάσιμου ένδικου μέσου, όπου κατ' ουσία θα διασφαλιζόταν ο αιτών με αναστολή για μη εκτέλεση σε βάρος του παράνομης διοικητικής πράξης. Πάντως, η λήψη του μέτρου αυτού θα διασφαλίζει την ισότητα των διαδίκων, όπως σήμερα αυτή ισορροπεί στο σύνολο των διατάξεων της διοικητικής δικονομίας, αν τον οικείο φάκελο και την εξειδικευμένη πρόταση για τα υπό κρίση μέτρα έφερε το βάρος να επικαλεστεί και αποδείξει το Δημόσιο. Επίσης, αν το δικαστήριο στα πλαίσια της συνταγματικής του αποστολής είχε την εξουσία της στάθμισης της αναγκαιότητας για τη λήψη του μέτρου και της επιμέτρησης – επιλογής του κατάλληλου μέτρου. Άλλως, τελικά η ρύθμιση αυτή θα κατέληγε σε περαιτέρω στραγγαλισμό του πεδίου παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας. Προεχόντως διότι για να αιτηθεί ο φορολογούμενος νόμω και ουσία βάσιμα και αιτιολογημένα δικαστική προστασία, αυτός θα έπρεπε τελικώς να προσκομίζει και στοιχεία για την περαιτέρω δέσμευση της περιουσίας του. Παράλληλα, ο ρόλος του δικαστηρίου θα υποβαθμιζόταν.

ε) Τέλος, είναι προφανές ότι οι λόγοι χορήγησης της αναστολής δεν είναι δυνατόν να περιοριστούν μόνο στην προεκτίμηση της βασιμότητας του ασκηθέντος ένδικου μέσου. Ιδίως διότι, η

προστασία της περιουσίας καθώς και της οικονομικής ελευθερίας συνιστούν συνταγματικά προστατευμένα ατομικά δικαιώματα, ο πυρήνας των οποίων δεν είναι δυνατόν να αναιρείται ούτε με την επίκληση λόγων γενικού δημοσίου συμφέροντος.

Από την περιληπτική παράθεση των ανωτέρω παρατηρήσεων, φαίνεται ότι πρόθεση του υπουργείου Οικονομικών είναι να περιορίσει την παρεχόμενη από τα δικαστήρια προσωρινή δικαστική προστασία προς τον σκοπό της ενίσχυσης των δημόσιων εσόδων.

Όμως, κύριος υπαίτιος για την υστέρηση των δημοσίων εσόδων είναι πράγματι το υφιστάμενο εύρος της προσωρινής δικαστικής προστασίας;

Όσοι ασχολούνται με φορολογικές δικογραφίες γνωρίζουν εμπειρικά ότι η πλειονότητα των καταλογιστικών πράξεων πράξεις της φορολογικής Αρχής πάσχει από νομικές πλημμέλειες. Αν αυτές είχαν εκδοθεί νόμιμα, η καθυστέρηση στην απονομή της Δικαιοσύνης θα ήταν τόσο οξεία; Αν η πλειονότητα των διοικητικών πράξεων δεν είχαν εκδοθεί πλημμελώς ως προς τη νομική τους βάση, μήπως δεν θα ήταν ευχερής η από τους φορολογούμενους προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια με την ταυτόχρονη αίτηση για παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας;

Όσοι ασχολούνται με φορολογικές δικογραφίες γνωρίζουν ότι σπάνια το Ελληνικό Δημόσιο προσκομίζει ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων που δικάζουν αιτήσεις προσωρινής δικαστικής προστασίας φάκελο με εξειδικευμένα στοιχεία και έγγραφα για να αντικρούσει το οικείο αίτημα και να προασπίσει τα συμφέροντα του. Επίσης, γνωρίζουν ότι σχεδόν ποτέ τα Δημόσια Ταμεία των Δ.Ο.Υ. δεν συγκεντρώνουν ή διασταυρώνουν πληροφορίες για τη διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου στις δίκες εκτέλεσης.

Μήπως, λοιπόν, η πυορροούσα πληγή οφείλεται στην έλλειψη οργάνωσης της εκτελεστικής εξουσίας και ενδεικνυόμενη θεραπεία για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής δεν είναι ο δρα-

στικός περιορισμός της προσωρινής, αλλά η αναδιοργάνωση της φορολογικής διοίκησης;

Τέλος, μήπως το σύγχρονο κράτος δικαίου θα πρέπει να εξασφαλίζει τη διεύρυνση και όχι τον περιορισμό της δικαστικής εξουσίας;

Σήμερα, η χώρα βρίσκεται σε δυσχερή οικονομική θέση. Σε αυτή την κατάσταση κρίσης, μοιάζει περισσότερο από ποτέ αναγκαία η προάσπιση του συνταγματικού κράτους δικαίου και ιδίως η προάσπιση και ενδυνάμωση των εγγυήσεων για τον έλεγχο της δράσης της εκτελεστικής εξουσίας και όχι η αποδυνάμωση των εγγυήσεων της δικαστικής εξουσίας. Μόνον με τον τρόπο αυτόν δεν θα μετατραπεί η οικονομική κρίση σε θεσμική κρίση, σε κρίση δηλαδή της ουσίας της δημοκρατίας.

Με άλλα λόγια, όταν πονά το χέρι μας έχουμε την προσδοκία ότι ο γιατρός θα εντοπίσει την αιτία, ώστε να το θεραπεύσει και όχι ότι θα προτείνει τον ακρωτηριασμό του, ώστε να μην νιώθουμε πια τον πόνο.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΕΤΡΟΣ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ (Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Πρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.): Ευχαριστούμε την κ. Μάλλιου.

Παρακαλείται ο Σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους κ. Θεόδωρος Ψυχογιός να μας πει την εισήγησή του και για να ακουστεί και η άλλη πλευρά κατά κάποιο τρόπο.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΨΥΧΟΓΙΟΣ (Σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους): Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Εγώ πιστεύω ότι προσφυγές θα γίνονται πάντα γιατί όλοι προσδοκούν στην περαίωση!

Θα μου επιτρέψετε να αναφερθώ σύντομα –γιατί έχουμε κουραστεί λιγάκι– σε οκτώ σημεία που αφορούν κυρίως το Δημόσιο,

σε σχέση με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις.

Το πρώτο ζήτημα αναφέρεται στο άρθρο 3, το οποίο επανεισάγει, επαναφέρει τον έλεγχο του παραδεκτού και του βασίμου των ασκούμενων αναιρέσεων εκ μέρους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Είναι ένας θεσμός, ο οποίος εισήχθη το 1995, με το ν. 2298. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έγινε κριτής –το λέω με την κυριολεκτική έννοια του όρου– των ιδίων αναιρέσεων! Αν δηλαδή το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έκρινε ότι οι αναιρέσεις του είναι μη παραδεκτές, ή μη βάσιμες, η δίκη καταργείτο. Φαίνεται κάπως ελκυστικό. Στην πράξη όμως ήταν εξαιρετικά γραφειοκρατικό και χρονοβόρο, αποσπούσε πάρα πολύ χρόνο από το κύριο έργο των τμημάτων, που είναι το γνωμοδοτικό έργο. Θυμάμαι ότι φθάναμε πολλές φορές στο μεσημέρι συζητώντας αναιρέσεις και μετά δεν είχαμε κουράγιο να συνεχίσουμε το γνωμοδοτικό έργο. Αυτός ο θεσμός καλώς καταργήθηκε το 2009 με νομοθετική ρύθμιση, όμως τώρα επιχειρείται η επαναφορά αυτού του θεσμού. Νομίζω ότι δεν θα συμβάλλει –και αυτό είναι και πεποίθηση και του Προέδρου μας και ίσως πολλών συναδέλφων, δεν εκφράζω εδώ το σύνολο των συναδέλφων– στο ζητούμενο, δηλαδή στην περιστολή του αριθμού των αναιρέσεων που άγονται εκ μέρους του Δημοσίου στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Άλλωστε, έχουμε και το νέο φίλτρο, την τριμελή επιτροπή του Συμβουλίου της Επικρατείας που φιλτράρει τις αναιρέσεις. Θα σας πω και το άλλο. Πριν ασκηθεί μία αναίρεση από το Ελληνικό Δημόσιο, γίνεται πάλι διάσκεψη σε τριμελή Επιτροπή, σε επίπεδο Γραφείου, όπου πάλι βασανίζεται η υπόθεση πριν ασκηθεί η αναίρεση. Δεν μπορούμε λοιπόν να βάλουμε τόσα στάδια ελέγχου και περίπου είκοσι στελέχη καλοπληρωμένα να ασχολούνται με το αν μία αναίρεση πρέπει να εισαχθεί για εκδίκαση στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Καθίσταται και πολυτελής η διαδικασία, εκτός από το άχρηστη. Άλλωστε, από τον Ιούλιο του 2009 το όριο του αναιρετού έχει πλέον φθάσει στις 40.000 ευρώ από 5.800. Αλλά και τα 40.000 ευρώ είναι μαγική εικόνα και αυτό γιατί το ποσό αυτό αναφέρεται

μόνο στον κύριο φόρο, που μπορεί, όμως, να φθάσει μέχρι 120.000 ευρώ με τους πρόσθετους φόρους, που αν αυτό, ενόψει της αυτοτέλειας των χρήσεων, το πολλαπλασιάζετε επί 10, τότε αρκετές φορές, μπορούμε να φθάσουμε στα 1.200.000 ευρώ. Και αυτό το ποσόν δεν φθάνει πλέον στο Συμβούλιο της Επικρατείας! Και τώρα, με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, δεν υπάρχει περίπτωση να φθάσει σε καμία περίπτωση αφού φράσσονται όλες οι πόρτες που χορηγούσαν οι υπάρχουσες εξαιρέσεις (για υποθέσεις με μεγάλη οικονομική ή δημοσιονομική σημασία κλπ.).

Επίσης, έχουμε τώρα με τις εισαγόμενες ρυθμίσεις μία θετική πρόταση, που είναι η αναβάθμιση της υπόθεσης-προτύπου. Μέχρι τώρα, επί δύομισι χρόνια, δεν λειτούργησε. Δεν θέλω να εισέλθω στους λόγους που συνέβη αυτό. Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις διευρύνονται, πράγματι, τα πρόσωπα, τα οποία μπορούν να επιστεύσουν την υπόθεση-πρότυπο και προσδοκάμε όλοι ότι οι μαζικές τουλάχιστον υποθέσεις, οι οποίες απασχολούν το Συμβούλιο της Επικρατείας, θα επιλύονται σύντομα, οπότε και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ή ακόμα και οι ιδιώτες διάδικοι, δεν θα ασκούν αναιρέσεις, αν το θέμα έχει επιλυθεί εγκαίρως. Δυστυχώς, πολλές μαζικές υποθέσεις άγονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας εκ μέρους του Δημοσίου, διότι δεν έχουμε έγκαιρη απόφαση από το πιο πάνω Δικαστήριο. Κατά συνέπεια, όταν το εκκρεμές ζήτημα έχει τεράστια επιβάρυνση επί του προϋπολογισμού, δηλαδή αν έχουμε χιλιάδες υποθέσεις των 500 ευρώ, π.χ. για ένα επίδομα κάποιων υπαλλήλων και δεν έχει επιλυθεί το ζήτημα από το Συμβούλιο της Επικρατείας, είναι τρομερό να πούμε ότι το βάζουμε στο αρχείο και δεν πηγαίνουμε την υπόθεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Αν όμως λειτουργήσει η υπόθεση-πρότυπο και επιλύονται τα ζητήματα πολύ σύντομα, τότε το φαινόμενο αυτό των μαζικών αναιρέσεων θα πάψει να υφίσταται.

Ένα δεύτερο ζήτημα, που κατά τη γνώμη μου δημιουργεί άνιση μεταχείριση μεταξύ του Δημοσίου και των ιδιωτών και παραδόξως εδώ εις βάρος του Δημοσίου και υπέρ των ιδιωτών,

είναι η διάταξη του άρθρου 8 που εισάγει ένα άρθρο 34 Β στο π.δ. 18/89, όπου προβλέπεται ότι θα υπάρχει μία επιτροπή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η οποία θα ερευνά το προδήλως βάσιμο του ενδίκου μέσου και στη συνέχεια θα λείι στην αρχή ή στους τυχόν παρεμβάντες ότι αν θέλετε να συζητηθεί, ναι μεν θα εισαχθεί στο δικαστήριο, αλλά αν απορριφθεί αυτό, τότε θα πρέπει να πληρώσετε το 10πλάσιο της δικαστικής δαπάνης. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι εδώ ο ιδιώτης διάδικος βρίσκεται σε πλεονεκτικότερη θέση έναντι του Δημοσίου και θα δημιουργηθούν ζητήματα άνισης μεταχείρισης μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΦΟΡΤΣΑΚΗΣ (Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ): Με συγχωρείτε, γιατί δεν την έχει το Δημόσιο όταν ασκεί ένδικο μέσο το Δημόσιο;

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΨΥΧΟΓΙΟΣ (Σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους): Αυτό προκύπτει, κύριε καθηγητά, από την όλη δομή και αρχιτεκτονική της διάταξης του άρθρου 34B παρ. 1, που λέει: «...αν κρίνει ότι το ένδικο μέσο ή βοήθημα, για το οποίο έχει προσκομιστεί συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο προς το Δικηγόρο που το υπογράφει, έχει ασκηθεί και κατά τα λοιπά παραδεκτώς και είναι προδήλως βάσιμο, μπορεί να προτείνει στον Πρόεδρο την εισαγωγή του στο δικαστικό σχηματισμό σε συμβούλιο του προηγούμενου άρθρου». Στην παρ. 2 λέει ότι «Η απόφαση κοινοποιείται στους διαδίκους. Η διάδικος αρχή και οι τυχόν παρεμβάντες μπορούν να ζητήσουν τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο μέσα στην προθεσμία της παρ. 2 του προηγούμενου άρθρου. Αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη, τούτο βεβαιώνεται με πράξη του Προέδρου που ενσωματώνεται στην απόφαση». Στην παρ. 3 λέει ότι «Αν και μετά τη συζήτηση της

υπόθεσης στο ακροατήριο το ένδικο μέσο ή βοήθημα γίνει δεκτό, η αρχή ή ο παρεμβάς που την προκάλεσε καταδικάζεται να καταβάλει στον νικήσαντα διάδικο το δεκαπλάσιο της δικαστικής δαπάνης».

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΦΟΡΤΣΑΚΗΣ (Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ): Έχει στο μυαλό του κυρίως τον ιδιώτη που κάνει ένδικο βοήθημα, αλλά σίγουρα παίρνει και το ένδικο μέσο. Έτσι θα πρέπει.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΨΥΧΟΓΙΟΣ (Σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους): Τουλάχιστον έτσι προκύπτει. Η αρχή καταβάλλει. Όταν η αρχή, λοιπόν, κάνει το ένδικο μέσο, το οποίο κρίνεται βάσιμο και κατόπιν εισάγεται με πρωτοβουλία του αντιδίκου του στο δικαστήριο...

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΦΟΡΤΣΑΚΗΣ (Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ): Τότε δεν τίθεται θέμα να πληρώσει.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΨΥΧΟΓΙΟΣ (Σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους): Ακριβώς.

Το άρθρο 7 αφορά τον εισηγητή, ο οποίος προτείνεται να ενημερώσει τη Γραμματεία αν η υπόθεση είναι ώριμη για συζήτηση, αλλά δεν λύνεται αυτό το περίφημο ζήτημα της έγκαιρης κατάθεσης της εισηγήσεως στη Γραμματεία, προκειμένου να είναι προσιτή προ 5 ημερών στους διαδίκους και μάλιστα να υπάρχει και δικαίωμα φωτοτυπίας. Διότι υπάρχουν εισηγήσεις 20 και 30 σελί-

δων, που είναι αδύνατο να αντιγραφούν.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΦΟΡΤΣΑΚΗΣ (Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ): Αυτή δεν θα κατατίθεται καθόλου. Δεν υπάρχει θέμα φωτοτυπίας.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΨΥΧΟΓΙΟΣ (Σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους): Όχι, μερικές κατατίθενται.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΦΟΡΤΣΑΚΗΣ (Καθηγητής, Πρόεδρος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αντιπρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ): Με το καινούργιο σχέδιο νόμου.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΨΥΧΟΓΙΟΣ (Σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους): Λέω για αυτή τη στιγμή, για το γε νυν έχον.

Εισηγούμαι να κατατίθεται. Δηλαδή μιλάω ότι ο νόμος, όχι μόνο δεν πρέπει να το καταργήσει, αλλά αυτό το πενθήμερο βάζει για την ενημέρωση της Γραμματείας να γίνει και πενθήμερο κατάθεσης της εισηγήσεως, ανεξάρτητα αν είναι περιληπτική ή όχι η εισήγηση, με δικαίωμα φωτοτυπίας εκ μέρους των διαδίκων, διότι δεν μπορούμε να αντιγράψουμε, εισηγήσεις 20 και 30 σελίδων. Φαντάζεστε δε τι γίνεται όταν έχουμε πέντε και δέκα υποθέσεις σε μία δικάσιμο.

Επίσης προτείνεται μία σημαντική διάταξη, η οποία, για να πω την αλήθεια, την είχαμε ζητήσει και εμείς, δηλαδή να αναβαθμιστεί η εκπροσώπηση του Δημοσίου στις φορολογικές δίκες. Μέχρι τώρα πήγαιναν κάποιοι υπάλληλοι, όπως ξέρετε, των

Δ.Ο.Υ., δεν έλεγαν τίποτα το ουσιαστικό στο Δικαστήριο, γινόντουσαν κάποιες εκθέσεις εκ μέρους των φορολογικών αρχών, οι οποίες ήταν τηλεγραφήματα, στην κυριολεξία, επί υποθέσεων τεραστίου αντικειμένου και ενόψει αυτών των προβλημάτων πράγματι ζητήσαμε την αναβάθμιση της εκπροσώπησης. Αυτή η αναβάθμιση προτείνεται με τις νέες διατάξεις, αλλά την είχαμε ζητήσει με παράλληλη αύξηση του προσωπικού των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Αυτή τη στιγμή, στο Γραφείο Φορολογίας, όπου υπηρετώ, υπάρχουν μόνον έξι δικαστικοί αντιπρόσωποι. Αυτοί οι άνθρωποι ήδη πνίγονται. Αν αυτή τη στιγμή έλθουν και αυτές οι χιλιάδες υποθέσεις στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, τότε οι φάκελοι θα φθάσουν έως την Ακαδημία, φανταστείτε αν με το υπάρχον προσωπικό θα μπορέσουμε να ανταποκριθούμε. Κατά συνέπεια, το γε νυν έχον, η διάταξη αυτή θα εισαχθεί μεν, αλλά στην πράξη θα είναι ανεφάρμοστη. Δεν ξέρουμε ποιοι θα μπορούν να πάνε να δικάσουν τόσες φορολογικές υποθέσεις.

Τώρα, το πρόβλημα σχετικά με το τεκμήριο αληθείας, που θεσπίζεται με το άρθρο 25, είναι πάρα πολύ σημαντικό. Πιστεύουμε ότι στο μέτρο που το τεκμήριο ομολογίας υπέρ του αντιδίκου του Δημοσίου σε περίπτωση της μη έγκαιρης αποστολής φακέλου συναρτάται αποκλειστικά και μόνο με την αδράνεια των υπηρεσιακών παραγόντων, υπάρχει πρόβλημα. Άλλωστε, η υπέρ του ιδιώτη διαδίκου επιβολή χρηματικής ποινής, που προβλέπεται στην παρ. 3, δηλαδή από 300 ευρώ μέχρι 1000 ευρώ και ο καταλογισμός της για τη μη αποστολή του φακέλου στα υπεύθυνα διοικητικά όργανα, νομίζουμε ότι αποθαρρύνει την αδικαιολόγητη μη αποστολή του φακέλου και αρκεί να θεσμοθετηθεί αυτό και όχι φυσικά η δημιουργία τεκμηρίου αληθείας.

Η διαταγή πληρωμής, επί τροχάδην, πολύ φοβόμαστε ότι θα δημιουργήσει περισσότερη επιβάρυνση στα δικαστήρια, γιατί το Δημόσιο θα ασκεί ανακοπές. Ίσως φαίνεται καλός θεσμός, πρωτοποριακός, αλλά θα πρέπει μάλλον να δουλευτεί ακόμη περισσό-

τερο. Διότι, αν έχουμε μία διαταγή πληρωμής, κατόπιν έχουμε ανακοπές, αναστολές κλπ., θα δημιουργηθεί πολύ περισσότερη επιβάρυνση, η οποία θα επιμηκύνει τις δίκες και θα επιβαρύνει τα ήδη βεβαρημένα Διοικητικά Δικαστήρια.

Επίσης για τον ΚΕΔΕ, νομίζω ότι δεν ενδείκνυται να επανέλθει στα Πολιτικά Δικαστήρια (βλ. άρθρο 38 του σχεδίου), ίσως αποσύρεται η διάταξη, δεν είμαι σίγουρος. Είχα την τιμή να είμαι μέλος στην εκπόνηση του νέου ΚΕΔΕ. Εκεί έχουμε αποσαφηνίσει πλήρως τα όρια της δικαιοδοσίας, δηλαδή αυτό τον πονοκέφαλο που είχαμε τα τελευταία 25 χρόνια, σε ποια δικαιοδοσία πηγαίνουν οι διαφορές του ΚΕΔΕ, στα Διοικητικά ή στα Πολιτικά Δικαστήρια, και δεν θα υπάρχει κανένα πρόβλημα σχετικά με το θέμα αυτό. Γιατί δεν πρέπει να γυρίσουν οι διαφορές στα Πολιτικά Δικαστήρια; Διότι τα Πολιτικά Δικαστήρια προσδιορίζουν σε πολύ απώτερο χρονικό διάστημα, απ' ό,τι τα Διοικητικά Δικαστήρια. Θα έχουμε επιβράδυνση. Και ο πολιτικός δικαστής, κακά τα ψέμματα, έχει αποξενωθεί αρκετά από τον ΚΕΔΕ, διότι έχει να δικάσει τέτοιες διαφορές εδώ και 25 χρόνια.

Ένα τελευταίο και τελειώνω. Διαφωνούμε και με την κατάργηση της ενδοστρεφούς δίκης υπέρ του Ι.Κ.Α. Πράγματι υπάρχει επιβάρυνση των δικαστηρίων από τις προσφυγές που κάνει το Ι.Κ.Α, αλλά νομίζουμε ότι σε πολλές από αυτές τις δίκες έχουν επιλυθεί αρκετά ζητήματα και –όχι τίποτε άλλο– το όλο ζήτημα αναφέρεται στο πολύ σοβαρό θέμα της επιβίωσης του ασφαλιστικού μας συστήματος και νομίζουμε ότι στην παρούσα συγκυρία η πιο πάνω νομοθετική πρωτοβουλία δεν πρέπει να υλοποιηθεί.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΕΤΡΟΣ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ (Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Πρόεδρος της Ε.Ε.Φ.Δ.Δ.Μ.): Και εμείς ευχαριστούμε τον κύριο Νομικό Σύμβουλο κ. Ψυχογιό για την ανάπτυξη της άλλης πλευράς.

